



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGA)
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

**ANÁLISE DE MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA POLÍTICA DE ORDENAMENTO
TERRITORIAL URBANO NO DISTRITO FEDERAL (1991-2009)**

Victor Manuel Barbosa Vicente

BRASÍLIA
2012

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGA)
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

**ANÁLISE DE MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA POLÍTICA DE ORDENAMENTO
TERRITORIAL URBANO NO DISTRITO FEDERAL (1991-2009)**

Tese de doutorado submetida ao Programa de Pós -
Graduação em Administração da Universidade de Brasília
como requisito para obtenção do grau de Doutor em
Administração.

Aluno: Victor Manuel Barbosa Vicente

Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

BRASÍLIA
2012

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGA)
DOCTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

**ANÁLISE DE MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA POLÍTICA DE ORDENAMENTO
TERRITORIAL URBANO NO DISTRITO FEDERAL (1991-2009)**

Esta tese de doutorado foi julgada e aprovada por:

Brasília-DF, 18 de dezembro de 2012.

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon
Universidade de Brasília (PPGA/UnB) – Orientador

Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro
Universidade de Brasília (CEPPAC/UnB) – Membro Externo

Prof. Dr. Antônio Sergio Araújo Fernandes
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGA/UFRN) – Membro Externo

Prof. Dra. Andrea de Oliveira Gonçalves
Universidade de Brasília (PPGA/UnB) – Membro Interno

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes
Universidade de Brasília (PPGA/UnB) – Membro Interno

Prof. Dra. Luiz Fernando Macedo Bessa
Universidade de Brasília (PPGA/UnB) – Suplente

AGRADECIMENTOS

Quando desembarquei da África não contava com a sorte de cruzar, no mundo acadêmico, com um “cara” virtuoso de leitura aguçada e provocadora que sempre renovava meu ânimo, pelos ensinamentos seguros, pela atenção e estímulo a cada momento e pela amizade, a quem agradeço toda orientação: Paulo Carlos Du Pin Calmon.

Todas as dificuldades encontradas ao estudar uma temática tão árdua que são as questões ligadas às terras públicas no DF, de modo algum minaram minhas expectativas e meu engajamento na construção de uma reflexão séria e crítica sobre a sociedade que vivemos. Sem dúvida, devo isso a você, Professor Calmon!

Agradeço a todos os amigos dos encontros no CEAG pelo carinho e parceria. Dentre eles, gostaria de destacar Léo Barcelos, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo e Marcel Pedroso, que muito contribuíram mandando materiais e textos. Sem vocês minhas dificuldades triplicariam.

Agradeço, também, aos espaços abertos pelo programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília e pela CAPES.

Aos entrevistados da pesquisa e aos pesquisadores e consultores da Câmara Legislativa com os quais conversei sobre o tema da tese. Agradeço a disponibilidade com que me acolheram.

Aos membros da banca por aceitarem participar da banca examinadora.

À Sonia Ferreira Rodrigues e Tamara Ferreira Rodrigues, por dividirem comigo todos os momentos desta jornada, incentivando e transmitindo confiança.

Ao meu filho Lucas Pereira Barbosa Vicente, que soube compreender a minha ausência temporária, torcendo pelo meu sucesso.

À minha família, que mesmo longe na África sempre me incentiva e apoia todas as minhas decisões.

Aos funcionários do Programa de Pós Graduação em Administração, Sonária e equipe, pela constante disposição de ajudar.

EPÍGRAFE

“A nossa cura somente virá com boas instituições”.
(Norberto Bobbio, no livro *Entre duas Repúblicas*, 2001).

“Grilagem é particularmente comum em Brasília, durante décadas, os burocratas espertos, políticos e construtores têm encontrado maneiras engenhosas para manipular os processos de titulação e zoneamento para ganhos pessoais. Com seus enormes lucros e baixo risco, fraudes de terra são o coração da maioria dos escândalos de Brasília e a base para as fortunas pessoais de muitos políticos locais”.

(John Danilovich, ex-embaixador americano no Brasil entre 2004 e 2008, em telegrama às autoridades em Washington sobre o cenário político na capital da República em 2004).

“No Distrito Federal a terra vale mais do que cocaína. É um objeto cobiçadíssimo, de altíssimo valor”.

(Mauro Aguiar Machado, Delegado de Polícia do Distrito Federal. Foi Delegado-Chefe da Delegacia Especial do Meio Ambiente de meados de 1997 até abril de 1998).

SUMÁRIO

LISTA DE GRÁFICOS	i
LISTA DE QUADROS	i
LISTA DE TABELAS	ii
LISTA DE FIGURAS	ii
LISTA DE SIGLAS	iii
RESUMO	v
ABSTRACT	vi
1. INTRODUÇÃO	1
1.1. Problema de Pesquisa	3
1.2. Objetivos	4
1.3. Recorte Temporal do Estudo	4
2. MARCO TEÓRICO	6
2.1. Evolução da Política de Ordenamento Territorial do DF	6
2.2. O Modelo das Coalizões de Defesa (MCD)	12
2.2.1. Principais pressupostos	15
2.2.2. Descrição do modelo	15
2.2.3. Os sistemas de crenças	20
2.2.4. Mudança institucional e processo de aprendizagem orientado a políticas públicas	22
2.2.5. Coalizões, mudanças e aprendizado orientado a políticas públicas: as hipóteses do MCD	25
2.2.6. Críticas e complementações	31
3. MÉTODO	33
3.1. Caracterização da Pesquisa	33
3.2. Unidade de Análise	34
3.3. Quadro Analítico da Pesquisa	34
3.3.1. LENTE I – Explicando mudanças nas políticas públicas por meio do MCD	36
3.3.2. LENTE II – Analogias entre a estrutura da governança territorial do DF e os princípios da boa governança dos bens comuns	45

3.4. Coleta de Dados	48
3.5. Análise de Dados	54
4. A GESTÃO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO DISTRITO FEDERAL: PRINCIPAIS EVENTOS	56
4.1. A Fundação de Brasília e o Surgimento das Cidades-Satélites	56
4.2. As Primeiras Iniciativas de Regulação do Uso do Solo: Plano Diretor de 1962, o Código Sanitário do DF e o PLANIDRO	58
4.3. O Período Imediatamente Anterior à Constituição de 1988	60
5. ANÁLISE DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANA À LUZ DO MCD (1991-2009): A CONFORMAÇÃO DO SUBSISTEMA	63
5.1. Identificando Atores, Sistemas de Crenças e Coalizões	63
5.1.1. A Coalizão Modernista	64
5.1.2. A Coalizão Pró-Moradia Popular	71
5.1.3. A Coalizão Desenvolvimentista	77
5.1.4. A Coalizão Ambientalista	83
5.1.5. A Coalizão Patrimonialista	90
5.2 Similaridades e Antagonismos entre as Coalizões	99
5.3. Os Recursos das Coalizões	102
6. ANÁLISE DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANA À LUZ DO MCD (1991-2009): A DINÂMICA DO SUBSISTEMA	110
6.1. Primeira Fase: o Período entre 1991 e 1994	110
6.1.1. Principais aspectos do PDOT/1992	111
6.1.2 Uma breve análise dos efeitos do PDOT/1992	113
6.1.3. Síntese do período: categorias de mudanças e coalizões dominantes	117
6.2. Segunda Fase: o Período entre 1995 e 1998	118
6.2.1. Principais aspectos do PDOT/1997	118
6.2.2. A criação da RIDE/ DF e Entorno	123
6.2.3 Outras mudanças institucionais	125
6.2.4. Síntese do período: categorias de mudanças e coalizões dominantes	126
6.3. Terceira Fase: o Período entre 1999 e 2009	127
6.3.1. A reeleição do governador Roriz e a impossibilidade de reformas no PDOT	128

6.3.2. Síntese da primeira subfase (1999-2006): categorias de mudanças e coalizões dominantes	130
6.3.3. Principais aspectos do PDOT/2009	131
6.3.4 Síntese da segunda subfase (2007-2009): categorias de mudanças e coalizões dominantes	137
6.4. Analisando Leis Mais e Menos Restritivas: um Esforço de Síntese	138
6.5. Eventos Externos e Mudanças Institucionais	143
7. ANALOGIA ENTRE A GOVERNANÇA TERRITORIAL DO DF E OS PRINCÍPIOS DA BOA GOVERNANÇA DOS BENS COMUNS	148
7.1. Fronteiras Bem Definidas	151
7.2. Instituição de Sistemas de Monitoramento e Fiscalização	157
7.3. Sanções Graduais	164
7.4. Alinhamento e Articulação Intersetorial	165
7.5. Mecanismos de Resolução de Conflitos	170
7.6. Mecanismos de Participação Social	174
7.7. Comentários Gerais sobre a Aderência da Governança Territorial do DF aos Princípios da Boa Governança dos Bens Comuns	179
8. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	180
9. CONCLUSÕES	189
REFERÊNCIAS	197
APÊNDICES	
APÊNDICE A – MAPA DA EVOLUÇÃO DA MANCHA URBANA DO DF	219
APÊNDICE B – COMPOSIÇÃO DA CAMARA LEGISLATIVA DO DF ENTRE 1991-2009	220
APÊNDICE C – SANÇÕES PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO PARA IRREGULARIDADES NO PROCESSO DE PARCELAMENTO	222
APÊNDICE D – ORGANOGRAMA DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL URBANO DO DISTRITO FEDERAL	224
APÊNDICE E – MAPA AMBIENTAL DO DISTRITO FEDERAL	225

APÊNDICE F – QUANTITATIVO DE TOTAL DE LEIS MAIS E MENOS RESTRITIVAS RELACIONADAS AO USO, PARCELAMENTO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO DF	226
APÊNDICE G – EXPLICAÇÕES ADICIONAIS SOBRE A ANÁLISE DAS LEIS SEGUNDO O SEU CONTEÚDO	227
APÊNDICE H – ADERÊNCIA DA GOVERNANÇA TERRITORIAL DO DF AOS PRINCÍPIOS DE OSTROM	228
APÊNDICE I – DESCRIÇÃO DOS PRINCIPAIS ATORES DA PESQUISA	230

LISTAS DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantitativo de leis e dispositivos do PDOT/1992 mais e menos restritivos	117
Gráfico 2 – Quantitativo de leis e dispositivos do PDOT/1997 mais e menos restritivos	127
Gráfico 3 – Quantitativo de leis mais e menos restritivas entre 1999 e 2006	131
Gráfico 4 – Quantitativo de leis e dispositivos do PDOT/2009 mais e menos restritivos	137
Gráfico 5 – Evolução do número de leis sancionadas (1992-2009)	138
Gráfico 6 – Evolução de leis mais e menos restritivas no DF	140
Gráfico 7 – Evolução multitemporal da área urbana do DF em hectares.	146
Gráfico 8 – Comparativo da evolução da taxa de crescimento populacional entre DF e Brasil (1960-2010)	147
Gráfico 9 – Número de pessoas residentes nos parcelamentos urbanos informais implantados por região administrativa	159
Gráfico 10 – Evolução do nº de parcelamentos irregulares no DF	160
Gráfico 11 – Evolução do nº de áreas de risco no DF	162
Gráfico 12 – Número de áreas ocupadas por tipo de risco	163
Gráfico 13 – Evolução das leis de uso, parcelamento e ocupação de solo que sofreram ADIns impetradas pelo MPDFT	171

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Lista de elementos do núcleo de políticas públicas, usada como referencial da análise qualitativa	43
Quadro 2 – Delimitação dos princípios da boa governança de bens comuns, adaptada para análise da governança territorial do DF	47
Quadro 3 – Relação de entrevistados	52
Quadro 4 – Eventos-chave da evolução da política de ordenamento territorial antes da autonomia política do DF	61
Quadro 5 – Sistema de crenças da Coalizão Modernista	66
Quadro 6 – Sistema de crenças da Coalizão Pró-Moradia Popular	73
Quadro 7 – Sistema de crenças da Coalizão Desenvolvimentista	79

Quadro 8 – Sistema de crenças da Coalizão Ambientalista	85
Quadro 9 – Síntese do sistema de crenças das diferentes coalizões	99
Quadro 10 – A aglutinação das coalizões em relação às categorias de mudança institucional	102
Quadro 11 – Análise comparativa dos recursos das coalizões	104
Quadro 12 – Número de artigos nos PDOTs objeto de ADIns	170

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Preço do metro quadrado por cidade (Ago./2012)	142
---	-----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Diagrama do MCD (2009)	16
Figura 2 – Estrutura do sistema de crenças das coalizões	23
Figura 3 – Camadas de crenças e áreas de conflito	25
Figura 4 – Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno (RIDE/DF)	123
Figura 5 – Distribuição espacial dos parcelamentos irregulares nas Regiões Administrativas do DF	161
Figura 6 – Alterações na Macrozona Urbana do PDOT/2009	177

LISTA DE SIGLAS

- ADASA – Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal.
- 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.
- COARIDE – Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno.
- CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente.
- COMPARQUES – Secretaria de Administração de Parques e Unidades de Conservação.
- DEM – partido Democratas.
- DF – Distrito Federal.
- EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental.
- 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.
- LODF – Lei Orgânica do Distrito Federal.
- MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.
- MPF – Ministério Público Federal.
- ONG – Organização Não Governamental.
- PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial.
- PEOT – Plano de Estruturação e Organização Territorial do Distrito Federal.
- 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.

PRODEMA – Promotoria da Defesa do Meio Ambiente.
PRODEPP – Promotoria de defesa do patrimônio público.
PROURB – Promotoria da Defesa da Ordem Urbanística.
PPCUB – Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília.
PT – Partido dos Trabalhadores.
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.
SIV-Solo – Subsecretaria do Sistema Integrado de Vigilância do Uso do Solo
RA – Região Administrativa.
RIDE/DF e Entorno – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno.
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação.
TERRACAP – Companhia Imobiliária de Brasília.
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta.
UC – Unidade de Conservação.
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social.

RESUMO

A presente tese teve como objetivo analisar e explicar as mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano entre 1991-2009, e os principais reflexos dessas inovações institucionais nas condições de governança territorial no DF. Para entender e explicar essas mudanças, o quadro conceitual combina diferentes perspectivas da literatura contemporânea, especialmente os trabalhos de Paul Sabatier e Elinor Ostrom. A pesquisa utilizou dados coletados em extenso conjunto de documentos relativos ao processo legislativo e em entrevistas com atores-chave que atuaram na formulação da política pública em foco. Analisaram-se as causas e as possíveis consequências das mudanças institucionais, bem como interesses e interessados nas mesmas. As mudanças institucionais na pesquisa foram classificadas em duas categorias específicas: as efetuadas por meio de leis menos restritivas e as efetuadas por meio de leis mais restritivas. Verifica-se que as mudanças institucionais foram realizadas pelo poder público sob a forte pressão de determinadas coalizões historicamente hegemônicas nas arenas decisórias sobre essa temática. Foram identificadas cinco coalizões de defesa atuando (modernistas, desenvolvimentistas, coalizão pró-moradia popular, ambientalistas e patrimonialistas). O estudo possibilitou um entendimento crítico do processo de planejamento territorial urbano no DF, concluindo que as mudanças institucionais realizadas tenderam a refletir mais interesses oportunistas, com pouca consideração a um planejamento global tendo em vista a definição de regras tecnicamente consistentes quanto ao uso, parcelamento e ocupação do solo, e avançando na contramão de um sistema de governança que impacte de forma positiva o planejamento urbano da cidade, a qualidade de vida da população e a proteção do meio ambiente.

Palavras-chave: mudanças institucionais; governança; ordenamento territorial; parcelamento, uso e ocupação do solo; Distrito Federal.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze and to explain the institutional changes in the urban territorial ordering policy from 1991 to 2009, and the major impacts of those institutional innovations in the territorial governance conditions in the DF. In order to understand and explain those changes, the institutional framework combines different perspectives of the contemporary literature, specially the works of Paul Sabatier and Elinor Ostrom. The research used data collected from extensive set of documents relating to the legislative process and in interviews with key-players that acted in the formulation of public policy in focus. The institutional changes in the research were classified in two specific categories: the ones made through less restrictive laws and the ones made through more restrictive laws. It is apparent that the institutional changes were performed by the public power under the strong pressure of certain historically hegemonic coalitions in decision-making arenas on this topic. Five advocacy coalitions were identified (modernists, developmentalist, pro-affordable housing coalition, environmentalists and patrimonialist). The study suggests a critical understanding of the urban territorial planning process in DF, concluding that the institutional changes that were made tended to reflect more opportunistic interests, with little regard to a global planning in view of setting technically consistent rules regarding the land use, subdivision and occupation in DF, and advancing against a governance system that impact positively the urban planning of the city, the population quality of life and the environmental protection.

Keywords: institutional change; governance; use, subdivision and occupation of urban land; Federal District.

1. INTRODUÇÃO

A política de ordenamento territorial urbano do Distrito Federal passou por uma série de mudanças ao longo dos últimos dezoito anos, compreendendo o período entre 1991-2009.

Tal política constitui a estrutura de governança que rege o uso, parcelamento e ocupação do solo urbano no DF. Ela é composta por um conjunto de leis e normas que definem os seguintes elementos: as diretrizes para o adensamento urbano, regras para mudanças na destinação de áreas, preceitos para definição de áreas prioritárias ou vetadas para a expansão urbana, regras que definem o zoneamento e os limites das poligonais das cidades, fixação dos instrumentos de fiscalização e combate à grilagem e à ocupação irregular do solo urbano, entre outras diretrizes.

As mudanças no conjunto dessas leis e normas constituem, assim, alterações na estrutura de governança territorial urbana do DF. Elas evidenciam tentativas de o poder público solucionar, dentre outros problemas, a ocupação irregular e desordenada do solo e de promover o fortalecimento da gestão urbana democrática, para que a propriedade cumpra sua função social e colabore para a melhoria da qualidade do meio ambiente e de vida da população.

O propósito dessa tese é caracterizar e explicar algumas dessas mudanças. Serão identificados e analisados os fatores que influenciaram as mudanças ocorridas na estrutura de governança territorial urbana no DF no período em foco. Com esse intuito, a tese faz uso do *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, termo que traduzimos como Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), e que foi inicialmente proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993). O MCD tem sido pouco utilizado no estudo de políticas públicas no Brasil (ARAÚJO, 2007; BUENO, 2005; FRANÇA, 2002, CARVALHO, 1997) e muito utilizado em outros países (ENGEL, 2007; ELLIOTT; SCHLAEPFER, 2001; LITFIN, 2000; KÜEBLER, 1999; BERGGREN, 1998; DAVIS; DAVIS, 1988).

Nesse sentido, a concepção e as mudanças na estrutura de governança territorial seriam, em princípio, resultados de demandas e escolhas feitas pelos atores sociais. Como será explicado mais adiante, o MCD permite identificar a atuação e a influência exercida por diferentes coalizões de atores no âmbito de cada área de políticas públicas. O MCD vai ainda além, no sentido de que propugna que a mudança institucional pode ser explicada como

advinda dos processos de interação social e aprendizagem ocorridos entre os diferentes grupos de atores, trabalhados no modelo na forma de coalizões de defesa, organizadas em torno de crenças, ideias e valores comuns (ARAÚJO, 2008; 1999; SABATIER, 2007; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; BENNETT; HOWLETT, 1992; DAVIS; DAVIS, 1988).

Além disso, a tese propõe a aplicação de uma analogia entre os princípios presentes na estrutura de governança territorial urbana no DF e os princípios da boa governança dos bens comuns (*commons*), identificados por Elinor Ostrom e seus colegas, a partir de uma série de estudos realizados em diferentes países (COLE; OSTROM, 2012; EPSTEIN, 2012; COX; ARNOLD; TOMÁS, 2010; MCGINNIS; OSTROM, 2010; SARKER; BALDWIN e ROSS, 2009; OSTROM, 2003; SARKER; ITOH, 2001; OSTROM, 1990).

Segundo Ostrom, esse conjunto de estudos permite identificar as características ou princípios fundamentais da estrutura de governança dos bens comuns, que asseguram o uso e a exploração sustentável dos *commons*, evitando que sejam exauridos por seus usuários (OSTROM, 2003; 1990).

Um estudo de caso com a narrativa das mudanças ocorridas na estrutura de governança da política de ordenamento territorial do DF, tendo o MCD e os princípios de governança como fundamentação, é desafio relevante que pode ser justificado por diferentes razões. Primeiramente, porque esse estudo tem o potencial de auxiliar na compreensão da dinâmica subjacente às mudanças nas estruturas de governança das políticas públicas nos estados e municípios brasileiros, especialmente as alterações relacionadas à política de natureza marcadamente distributiva e redistributiva (LOWI, 1972; 1964).

Ademais, a aplicação do MCD no estudo da experiência do DF permite não apenas examinar a robustez desse modelo à luz da experiência brasileira, mas também identificar como a atuação de diferentes coalizões de defesa afetou o ordenamento territorial nas cidades do país. Para as Nações Unidas, a governança sustentável do ambiente urbano desponta como um dos maiores desafios do futuro (UN-HABITAT, 2010).

Finalmente, há que se considerar que a experiência do DF representa não apenas um caso típico de tentativa de implantação de importantes inovações no campo da gestão urbana, mas também de ampliação do escopo e abrangência do controle democrático sobre as políticas públicas em nível local.

O caso do DF é, portanto, representativo e emblemático, caracterizando o sucesso e o fracasso das várias tentativas de adoção de políticas capazes de trazer resultados mais efetivos e eficazes e um ordenamento territorial urbano mais condizente com as demandas da sociedade, compatível com o imperativo da sustentabilidade ambiental, econômica, social e política.

Esta tese está organizada em nove capítulos, dispostos da seguinte forma: este primeiro capítulo apresenta a introdução ao tema, os problemas a serem analisados na pesquisa, a importância do tema, os objetivos da tese e a delimitação temporal do estudo; o segundo capítulo traz a fundamentação teórica; o terceiro, a metodologia utilizada; o quarto traz um panorama histórico da gestão territorial no DF até sua autonomia política consolidada com a instalação da Câmara Legislativa em 2001; o quinto traz a primeira parte da aplicação do MCD à governança territorial no DF, com a identificação das coalizões de defesa e dos principais recursos utilizados por elas; o sexto dá sequência à aplicação do MCD, apresentando uma narrativa da dinâmica de atuação das coalizões de defesa entre 1991 e 2009; o sétimo analisa os reflexos das mudanças institucionais nas condições da governança territorial do DF em face dos princípios de governança destacados por (OSTROM *et al.*, 1999; OSTROM, 1990); o oitavo contempla a discussão dos resultados da pesquisa; e o último capítulo apresenta as conclusões, recomendações e propostas para pesquisas futuras.

1.1. Problema de Pesquisa

Com base no exposto anteriormente, a presente tese busca responder a seguinte pergunta de pesquisa:

Como e porque a estrutura de governança territorial urbana no Distrito Federal mudou entre 1991 e 2009.

1.2. Objetivos

Dado o contexto e a pergunta anteriormente apresentados, a presente tese tem como **objetivo geral**: analisar e explicar como e por que a estrutura de governança territorial urbana no Distrito Federal mudou entre 1991 e 2009.

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

- identificar e analisar as principais coalizões de defesa que influenciaram a política de ordenamento territorial no DF, caracterizando as suas crenças e prioridades, e os principais atores que as integram;
- caracterizar a atuação dessas coalizões de defesa na construção das regras que regeram o ordenamento territorial ao longo dos últimos dezoito anos;
- identificar e analisar os principais recursos usados pelas coalizões de defesa, incluindo o papel da informação técnico-científica nesse sentido;
- caracterizar a evolução das leis e outras normas que constituíram a estrutura de governança territorial urbana no Distrito Federal entre 1991 e 2009, identificando e analisando os princípios subjacentes a elas;
- comparar as regras de governança territorial no DF com os princípios de boa governança dos *commons* preconizados por Ostrom e seus colegas, com análise dos reflexos das diferenças encontradas.

1.3. Recorte Temporal do Estudo

A pesquisa englobará os seguintes períodos:

a) 1991 – 1994: Inicia com a instalação da Câmara Legislativa, que consolida a autonomia política do Distrito Federal (1991), seguida pela consequente aprovação do primeiro PDOT em 1992 (DISTRITO FEDERAL, 1992a) e da Lei Orgânica do DF (1993). Cabe destacar que o plano diretor deve ser o instrumento soberano que orienta a regulação do ordenamento territorial e a garantia dos direitos sociais da cidade e da propriedade fundiária e

imobiliária urbana (MEIRA, 2005; NYGAARD, 2005). Esse período inclui também o primeiro mandato eletivo do governador Joaquim Roriz (PMDB).

b) 1995-1998 – Abrange todo o mandato do governador Cristovam Buarque (PT) e a elaboração e aprovação da primeira revisão do PDOT (DISTRITO FEDERAL, 1997a).

c) 1999-2009 – Abrange os dois mandatos eletivos do governador Joaquim Roriz (PMDB) e o mandato do governador José Roberto Arruda (DEM) interrompido em 2009, no segundo ano de governo, após a descoberta de um grande esquema de corrupção no governo. Inclui a elaboração e aprovação da segunda revisão do PDOT (DISTRITO FEDERAL, 2009).

Considera-se que a divisão nesses três períodos evidenciará as mudanças institucionais mais relevantes ocorridas na gestão territorial do DF entre 1991 e 2009. Note-se que cada um deles corresponde à aprovação de uma versão do PDOT. Na sequência, será apresentado com detalhes o marco teórico da pesquisa.

2. MARCO TEÓRICO

Este capítulo será dividido em duas partes. Na primeira parte será feita uma revisão da Política de Ordenamento Territorial do DF conforme caracterizada por alguns dos principais analistas da área. Como a maioria desses trabalhos foi elaborada a partir de perspectivas diferentes daquela adotada neste estudo, julgou-se pertinente examiná-la de forma sintética.

Na análise da questão de terras no DF, têm prevalecido os estudos nas áreas de Arquitetura e Urbanismo e de Geografia Econômica e Humana, como os trabalhos de Paviani (2003; 1999; 1996; 1987), Barreto (2011; 2010; 1987) e Ganem *et al.* (2008). Há também alguns trabalhos realizados na área da Ciência Política, que focalizam aspectos das instituições políticas do GDF, principalmente a institucionalização da Câmara Legislativa do Distrito Federal, como a contribuição de Luz (2009). Apesar da qualidade e das importantes contribuições trazidas por esses estudos, o foco desta tese é o processo de mudança institucional na estrutura de governança da política de ordenamento territorial do DF. Trata-se, portanto, de um tema que não foi ainda devidamente detalhado pelos estudos realizados.

A segunda parte deste capítulo será dedicada ao Modelo das Coalizões de Defesa (MCD), principal modelo que irá pautar a análise realizada neste trabalho. Inicialmente formulado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), o MCD propõe uma estratégia analítica voltada para o estudo dos processos de formulação e implementação de políticas públicas com enfoque nos aspectos relacionados à intersetorialidade das políticas, no comportamento dos grupos de atores, no papel das crenças e ideias e na possível influência de eventos externos.

2.1. Evolução da Política de Ordenamento Territorial do DF

A política de ordenamento territorial no DF tem suscitado vários estudos ao longo dos últimos anos. A maioria desses estudos tem sido conduzida por especialistas em política urbana, muitos deles pesquisadores e professores da Universidade de Brasília (UnB) ou técnicos com atuação destacada no Governo do Distrito Federal (GDF). De maneira geral, esses estudos apontam para diversas dificuldades e problemas na implementação da política

pública. Entre os problemas encontrados, fica evidente a ineficácia da ação estatal sobre o território. Além disso, os estudos enfatizam que o conjunto de instituições formais e informais relacionadas à governança territorial pouco amenizaram os problemas urbano-ambientais no DF, especialmente no tocante ao controle dos desvios ilegais do uso da terra, apesar de o Estado dispor, em tese, de todas as condições de socializar e democratizar a produção do espaço urbano. Ademais, os estudos apontam que se estabeleceram formas precárias de gestão para conciliar os conflitos de interesses, com poucos reflexos em termos de uma política de ordenamento territorial integradora que assegure a ativa participação de cidadãos e o direito a uma cidade sustentável para todos.

No intuito de examinar alguns dos principais argumentos apresentados por esses autores, segue abaixo uma análise breve sobre as principais ideias e conclusões dos estudos realizados no campo da política de ordenamento territorial no DF.

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, tais como: o PLANIDRO (estabelecido em 1970), PERGEB (em 1974), PEOT (em 1978), POT (em 1985), BRASILIA REVISITADA (em 1987) e POUSO (em 1990) (COSTA, 2011; BARRETO, 1987).

Cabe ressaltar que essas estruturas de governança emergiram num período de regime político caracterizado pela excessiva centralização das decisões políticas relacionadas aos problemas do DF no Executivo Federal (com destaque para o Presidente da República e os governadores por ele indicados) e no Legislativo Federal (Comissão do Senado Federal e da Câmara dos Deputados), isto porque inexistia autonomia política no DF e, conseqüentemente, não havia Poder Legislativo local.

Esse período também ficou marcado pela diversidade e heterogeneidade da estrutura legal que normatiza o uso, o parcelamento e a ocupação do solo no DF, pela sobreposição de funções regulatórias e pela ausência de mecanismos de participação da sociedade civil no controle democrático das decisões tomadas sobre o ordenamento territorial no DF (GOUVEA, 1988; BARRETO, 1987).

Com o processo de redemocratização do país em 1988, foram instituídas novas estruturas de governança, que redefiniriam o papel do Estado na gestão do território, seja diretamente ofertando lotes ou, de maneira indireta, estabelecendo planos, legislação, impostos e incentivos, dentro de um espaço político altamente polarizado e aberto a conflitos (SILVEIRA, 1999; BRASIL, 2011).

A principal inovação em relação ao ordenamento territorial trazida com a promulgação da Constituição de 1988 foi a instituição da obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores para todos os municípios com mais de vinte mil habitantes (BRASIL, 2011). No DF, o plano diretor corresponde ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT). Há, também, os planos diretores locais correspondentes às regiões administrativas do DF, que não chegaram a que consolidar plenamente.

O plano diretor instituiu um novo locus de poder político nas decisões sobre política urbana nos municípios. Ele estabeleceu formas autônomas e descentralizadas de funcionamento para um conjunto de novas organizações, assim como uma nova configuração de governança regulatória, em que o poder público passa a intervir na provisão de terras, resguardando a função social da propriedade urbana e o interesse público. Segundo o próprio texto da Constituição Federal (art. 182), o plano diretor é o principal instrumento de ordenamento nas áreas urbanas e, também, o parâmetro essencial para a verificação do cumprimento, ou não, da função social da propriedade urbana.

Ademais, a nova estrutura de governança alicerçada no plano diretor redefiniu os mecanismos que organizaram a interação dos atores, de modo a equilibrar demandas por vezes contraditórias, instituiu novos instrumentos de monitoramento e fiscalização de ocupações irregulares e redefiniu as regras do jogo para a oferta de terras no DF.

A aprovação do primeiro PDOT do Distrito Federal aconteceu quatro anos após a determinação constitucional da sua obrigatoriedade, na forma da Lei Complementar nº 353/1992. Na época, governava o DF o ex-ministro da Agricultura do governo Collor, Joaquim Roriz. Na verdade, Joaquim Roriz foi o primeiro governador do DF eleito diretamente pela população.

O primeiro PDOT sofreu duas revisões importantes: a primeira em 1997 (Lei Complementar nº 17/1997), no Governo Cristovam Buarque (PT), e a segunda em 2009 (Lei Complementar nº 803/209), no Governo José Roberto Arruda (DEM) (DISTRITO

FEDERAL, 1992a; 1997a; 2009). Essas duas revisões implicaram em reestruturações importantes, com o estabelecimento de novas regras e arenas decisórias.

Apesar da instituição de mudanças importantes nas estruturas de governança de ordenamento territorial no DF ao longo dos últimos quarenta anos, pesquisas revelam que o crescimento desordenado não conseguiu ser estancado e se tornou um dos mais graves problemas sociais e ambientais da atualidade:

A situação do Distrito Federal (DF) é emblemática, pois Brasília foi concebida sob os paradigmas urbanísticos do modernismo e o DF sempre contou com planos de ordenamento territorial, mesmo assim, apresenta os mesmos problemas socioambientais vividos em outras cidades brasileiras. (GANEM *et al.*, 2008, p. 2)

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).

Outros estudos sustentam ainda que, desde a fundação de Brasília, a elaboração de políticas de ordenamento territorial no DF seguiu um formato que reforçou a segregação socioespacial e o polinucleamento, isto é, a existência de um núcleo central, que é o Plano Piloto, cercado de outros núcleos múltiplos (regiões administrativas), o que ocasionou a fragmentação excessiva do território (CODEPLAN, 2003; PAVIANI, 1999; CAMPOS, 1998).

Evidência desse processo de segregação socioespacial pode ser encontrada na autoprodução dos assentamentos informais que geraram a maior parte das cidades satélites (RAs) do DF, pelos moradores de renda mais baixa, que optaram pela ocupação dos espaços mais afastados do Plano Piloto, mas que, por outro lado, demonstravam ser mais acessíveis do ponto de vista econômico (PAVIANI, 1999; CAMPOS, 1998; BARRETO, 1987).

Conforme apontam analistas da política territorial no DF, como Barreto (2010) e Antunes (2004), as estruturas de governança subjacentes ao planejamento do território brasileiro não lograram êxito na promoção do seu processo de gestão e controle social. O estudo por eles realizado mostra que elas se tornaram muito pouco eficazes no intuito de promover uma ocupação territorial adequada.

Como afirmam esses mesmos analistas, na prática, as normas eram concebidas por apenas alguns técnicos especializados, que as formataram de maneira tal a facilitar a ação dos políticos que, movidos pela pressão dos grupos organizados que movimentam o cenário político local, apoiavam a manutenção do *status quo* desde que promovesse os interesses desses grupos.

Para Paviani e Gouvêa (2003) e Steinberger (1999), o Distrito Federal necessitaria de novas bases de discussão e novos formatos institucionais que permitissem a aplicação de leis que regessem o ordenamento territorial sepultando velhas práticas fisiológicas, clientelistas e paternalistas. Portanto, o foco deveria ser o aprimoramento da política de uso, parcelamento e ocupação do solo, por meio de novos arranjos institucionais que articulassem, de forma efetiva, novas soluções para os problemas fundiários, urbanísticos e ambientais do DF (PAVIANI; GOUVÊA, 2003; STEINBERGER, 1999).

Levantamentos realizados por esses e outros analistas indicam que, embora os PDOTs tenham procurado criar critérios mais homogêneos para o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano no Distrito Federal, na prática a situação é bem distinta. De maneira geral, as regras de ordenamento territorial urbano no DF ainda continuam sendo muito específicas, com decisões lote a lote. Portanto, na realidade, permanece uma estrutura de governança fragmentada e heterogênea, formada por diversos arranjos distintos, sobrepostos e desarticulados entre si. Dentre eles, destacam-se: a) Código de Edificações de Brasília (1967); b) Código de Edificações de Brasília (1991); c) Código de Edificações de Brasília (1998); d) Normas de Edificação, Uso e Gabarito (NGB); e) Plantas Registradas (PR); f) Plantas de Gabarito (PG); g) Plantas de Urbanismo (URB); h) Memoriais Descritivos (MDE); e i) Normas constantes dos Planos Diretores Locais. Há ainda a legislação ambiental e do patrimônio histórico que respalda a ação de diversos órgãos, inclusive do Ministério Público (GANEM *et al.*, 2008; BARRETO, 1987).

Em consequência disso, o GDF vem tendo dificuldades em instituir um processo de tomada de decisão capaz de resolver os problemas relacionados à gestão territorial no DF e de reduzir, assim, questões advindas da incerteza jurídica causada por esse emaranhado de leis e outras normas elaboradas ao longo do tempo. Ainda como consequência dessa fragmentação legal, o GDF enfrenta desafios para coibir o uso, parcelamento e a ocupação irregular do solo e limitações para promover uma gestão democrática.

Paralelamente, são necessárias várias outras mudanças urgentes na maneira como o GDF atua no âmbito da política de ordenamento territorial. Por exemplo, é preciso que as alterações no PDOT ocorram apenas por motivos excepcionais e de interesse público comprovado, conforme estabelecido na Lei Orgânica do Distrito Federal. Além disso, e igualmente importante, é necessário o aperfeiçoamento das normas de edificações e gabarito e maior agilidade na análise e deliberação dos processos de regularização fundiária, com a emissão de licenciamentos ambientais, quando couber. Finalmente, e talvez o mais relevante, é fundamental estabelecer um sistema eficaz de monitoramento e fiscalização (PAVIANI, 1999; MALAGUTI, 1999; ALMEIDA NETO; CAVALCANTE, 1998).

Ademais, o Distrito Federal é uma unidade da Federação brasileira com características político-administrativas peculiares e que precisam ser levadas em conta no estabelecimento de uma política consistente de ordenamento territorial. O DF possui 32 Regiões Administrativas (RAs) que hierarquicamente estão subordinadas à Secretaria de Estado de Governo. Algumas dessas cidades que compõem as RAs já existiam antes do início da construção de Brasília, como Brazlândia e Planaltina, e outras se formaram durante a construção, como Núcleo Bandeirante e Taguatinga (RIBEIRO; HOLANDA; COELHO, 2012; CARPINTERO, 2009), ou depois, como Samambaia e outras.

Além disso, o DF acumula competências de Estado e de município. Possui uma Câmara Legislativa e um Executivo próprio. Tem como “inquilino” o governo federal. Patrimônio cultural da humanidade, Brasília é movida pela utopia de cidade futurista. Todos esses fatores somam-se para tornar a elaboração da política de ordenamento territorial no DF extremamente complexa.

Em suma, os estudos realizados ao longo das últimas décadas sobre a experiência do DF na confecção e implementação da política de ordenamento territorial indicam o estabelecimento de uma estrutura de governança problemática, caracterizada principalmente pela pluralidade de regimes jurídicos e pela fraca participação da sociedade organizada na solução dos problemas fundiários e urbanístico-ambientais.

Os problemas acima mencionados acabaram por corroborar essencialmente a existência de ilegalidades, na produção da segregação socioespacial e no florescimento de loteamentos irregulares, onde vivem 17% da população do DF, com fortes reflexos na degradação ambiental.

A problemática do uso, parcelamento e ocupação do solo no DF precisa ser vista de forma autônoma e eficiente. Isso é essencial para que se faça uma política de ordenamento territorial que contribua para socializar os benefícios e os ônus, decorrentes do processo de urbanização, e para que se preserve a qualidade do meio ambiente para a sociedade.

2.2. O Modelo das Coalizões de Defesa (MCD)

Como já mencionado, optou-se por examinar a dinâmica da Política de Ordenamento Territorial do DF à luz do o *Advocacy Coalition Framework (ACF)* ou Modelo das Coalizões de Defesa (MCD), abordagem que concebe a formulação das políticas públicas como produto da competição entre coalizões de atores que defendem um conjunto de crenças heterogêneas e que podem ser estruturadas em diferentes níveis.

Sabatier e Jenkins-Smith classificam o MCD como um *framework* (um enquadramento teórico) e não como uma teoria no seu sentido mais tradicional. Em outras palavras, Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 154-155) parecem concordar com a diferenciação entre *frameworks*, teorias e modelos sugerida posteriormente por Ostrom (2005, p. 27), classificando o MCD não como uma teoria propriamente dita, que impõe pressupostos precisos sobre um conjunto limitado de parâmetros e variáveis, mas sim como um quadro teórico mais amplo, que proporciona bases analíticas para o desenvolvimento de teorias de médio alcance.

O MCD parte do princípio de que as políticas públicas resultam, fundamentalmente, da interação entre coalizões de atores individuais ou coletivos que compartilham determinadas crenças comuns, formando as chamadas *coalizões de defesa*. Tais coalizões interagem em um determinado subsistema de políticas públicas, definido como:

[...] um subsistema consiste num conjunto de atores de diversas organizações públicas e privadas que estão ativamente envolvidos com um problema ou questão de política pública num determinado escopo geográfico, e que regularmente procuram influenciar as decisões do governo em uma determinada área política. (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 192).

Ao propugnar a existência de subsistemas de políticas públicas específicos, tais como o subsistema da Política de Ordenamento Territorial no DF, os autores delimitam setorialmente e geograficamente o campo de atuação e interação das coalizões de defesa.

Mais especificamente, Sabatier (1988, p. 139) define uma coalizão de defesa como um conjunto de atores heterogêneos (representantes eleitos e funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, intelectuais e etc.), que (i) compartilham determinado sistema de crenças, entendidas como englobando valores, ideias, objetivos políticos, formas de perceber os problemas políticos, preferências políticas, pressupostos causais e (ii) demonstram um grau não trivial de ações coordenadas ao longo do tempo.

Ao contrário de abordagens pluralistas tradicionais das políticas públicas, o MCD rejeita o pressuposto de que o cenário de produção das políticas públicas ao longo do tempo seria dominado por atores racionais, agindo isoladamente ou que atuam exclusivamente de forma estratégica a partir de “grupos de pressão”, motivados apenas por interesses econômicos ou materiais. As coalizões de advocacia são manifestações de compartilhamento de ideias, valores e compromissos ideológicos comuns.

Nesse sentido, Sabatier e seus colegas admitem que os membros de uma coalizão de defesa possam atuar como atores racionais, mas que são parte de um mundo complexo, de informação imperfeita e que possuem capacidade cognitiva limitada. Nesse sentido, as ideias, valores e compromissos ideológicos por eles compartilhados estabelecem atalhos e heurísticas não apenas para compreensão do mundo, mas para orientar sua atuação concertada e socialmente articulada com outros atores políticos na defesa daquilo que acreditam sejam seus interesses ou os interesses da comunidade a qual fazem parte. Em outras palavras, as ideias, os valores e os compromissos ideológicos importam e são elementos fundamentais na resolução dos problemas de coordenação, cooperação e comunicação entre diferentes grupos de atores.

O MCD tenta mostrar como diferentes coalizões competem entre si em um mesmo subsistema de políticas públicas, usando estratégias para afetar favoravelmente decisões dos governantes, bem como recorrendo a informações técnicas e científicas para afetar as estratégias e atuação de outras coalizões (SABATIER, 1988). Portanto, o modelo atribui poder à ação concertada de atores políticos em prol de interesses comuns públicos ou privados. Mencione-se que o MCD admite a possibilidade de ocorrência de divergências dentro de uma mesma coalizão. Muitas dessas diferenças decorrem de questões menores, quase sempre de natureza instrumental.

John (1998, p. 155) classifica o MCD como “uma abordagem integradora que, enfatizando o papel das ideias e dos valores, procura construir uma visão geral sobre o

funcionamento do subsistema de políticas públicas, com atenção especial para a mudança e a estabilidade”.

Uma característica importante do MCD é a sua perspectiva dinâmica. Como aponta a citação acima, o MCD focaliza o processo de mudança nas políticas públicas. Sabatier e Jenkins-Smith (1993) argumentam que o MCD é adequado para analisar mudanças de longo prazo nas políticas públicas, normalmente abrangendo períodos superiores a dez anos. A justificativa para esse horizonte temporal estendido advém, principalmente, da percepção de que crenças, valores e ideias sujeitam-se a um processo de aprendizagem e mudança que ocorreria em períodos largos de tempo. Esse processo contínuo de aprendizagem é denominado de *policy-oriented learning* ou aprendizado orientado à política pública (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

A abordagem fundamentada no MCD concebe o aprendizado orientado à política pública como espinha dorsal da dinâmica interna de um subsistema, sendo esta diretamente influenciada pela produção de pesquisa aplicada e pelo papel do debate técnico sobre aspectos críticos de políticas públicas. Ademais, o MCD percebe que a informação técnica altera ao longo do tempo a percepção e as crenças dos *policy makers* (formuladores de política pública) por meio do *enlightenment function*, função esclarecedora proporcionada pelo gradual acúmulo de estudos e conhecimentos (WEISS, 1977). Portanto, o efeito cumulativo de estudos e conhecimentos tem grande influência no redirecionamento das políticas públicas (WEIBLE, 2008; SABATIER; WEIBLE, 2007; HAAS, 1990; WEISS, 1983; 1977).

Dessa forma, o aprendizado orientado à política pública é entendido como a permanente alteração de crenças, valores e ideias. Esse processo de aprendizagem é resultado da experiência prática apoiada pela evolução do conhecimento técnico/científico do problema. Em razão da aprendizagem, podem ocorrer revisões periódicas nos objetivos da política pública (SABATIER, 1998, p. 104).

O processo de aprendizado também prevê a existência de uma dinâmica constante nos debates de políticas públicas e que novos argumentos ou recursos sejam adicionados às discussões. Deste modo, segundo Sabatier (1978), à medida que esses novos argumentos técnicos surgem a partir de pesquisas desenvolvidas, o sistema de crenças dos atores de uma determinada coalizão tende a se transformar, muitas vezes reforçando as crenças existentes e, em outras ocasiões, provocando revisões ou transformações nas políticas públicas.

Finalmente, cabe dizer que o Modelo das Coalizões de Defesa (MCD) passou por várias revisões ao longo dos anos, o que modificou consideravelmente a formulação original proposta em 1988. A seguir, apresentaremos a versão mais recente desse modelo, incorporando os aperfeiçoamentos conceituais e as contribuições realizadas ao longo do tempo (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009; SABATIER, 2007; 1998; 1988; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

2.2.1. Principais pressupostos

Sabatier e Jenkins-Smith apresentam cinco pressupostos básicos do Modelo de Coalizão de Advocacia (MCD):

(i) que a compreensão dos processos de mudança política e o papel da aprendizagem política a ela associada requer uma perspectiva ampliada de tempo (uma década ou mais); (ii) que a unidade de análise mais útil para o estudo dessa mudança é por meio de subsistemas políticos; (iii) que esses subsistemas têm que incluir a dimensão intergovernamental; (iv) que políticas públicas – ou programas – podem ser conceituadas da mesma maneira por sistemas de crenças (conjuntos de prioridades e assunções causais sobre como realizá-las); e (v) o papel central das informações técnicas e científicas no processo de mudança política, pois facilita o aprendizado político (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 118-120).

Uma vez formadas, as coalizões de defesa competem para traduzir suas crenças compartilhadas em políticas públicas ou programas governamentais, mobilizando recursos políticos e participando de processos contínuos de aprendizagem política.

2.2.2. Descrição do modelo

A Figura 1 apresenta um diagrama com os componentes principais do MCD. Esse diagrama apresenta a maneira como o MCD representa o processo de mudança das políticas públicas, ou seja, como políticas públicas são cunhadas e modificadas em função da atuação de diferentes coalizões de advocacia. Cabe notar que o referido diagrama apresenta a versão mais recente desse processo, já incorporando contribuições recentes sugeridas por Sabatier e seus colegas.

No lado esquerdo da figura, estão representados dois conjuntos de fatores que caracterizam eventos exógenos. O primeiro, de natureza bastante estável (parâmetros relativamente estáveis do sistema) e outro mais dinâmico (eventos externos), afetando as restrições e oportunidades dos atores dentro do subsistema, geralmente considerados como

sendo fatores essencialmente não cognitivos. No lado direito, apresenta-se a dinâmica dos componentes internos do subsistema de políticas públicas, no qual geralmente ocorre a dinâmica do *policy-oriented learning* (fator cognitivo). A mudança na política pública é interpretada como uma função tanto da coordenação e competição no interior do subsistema quanto da influência dos eventos exógenos.

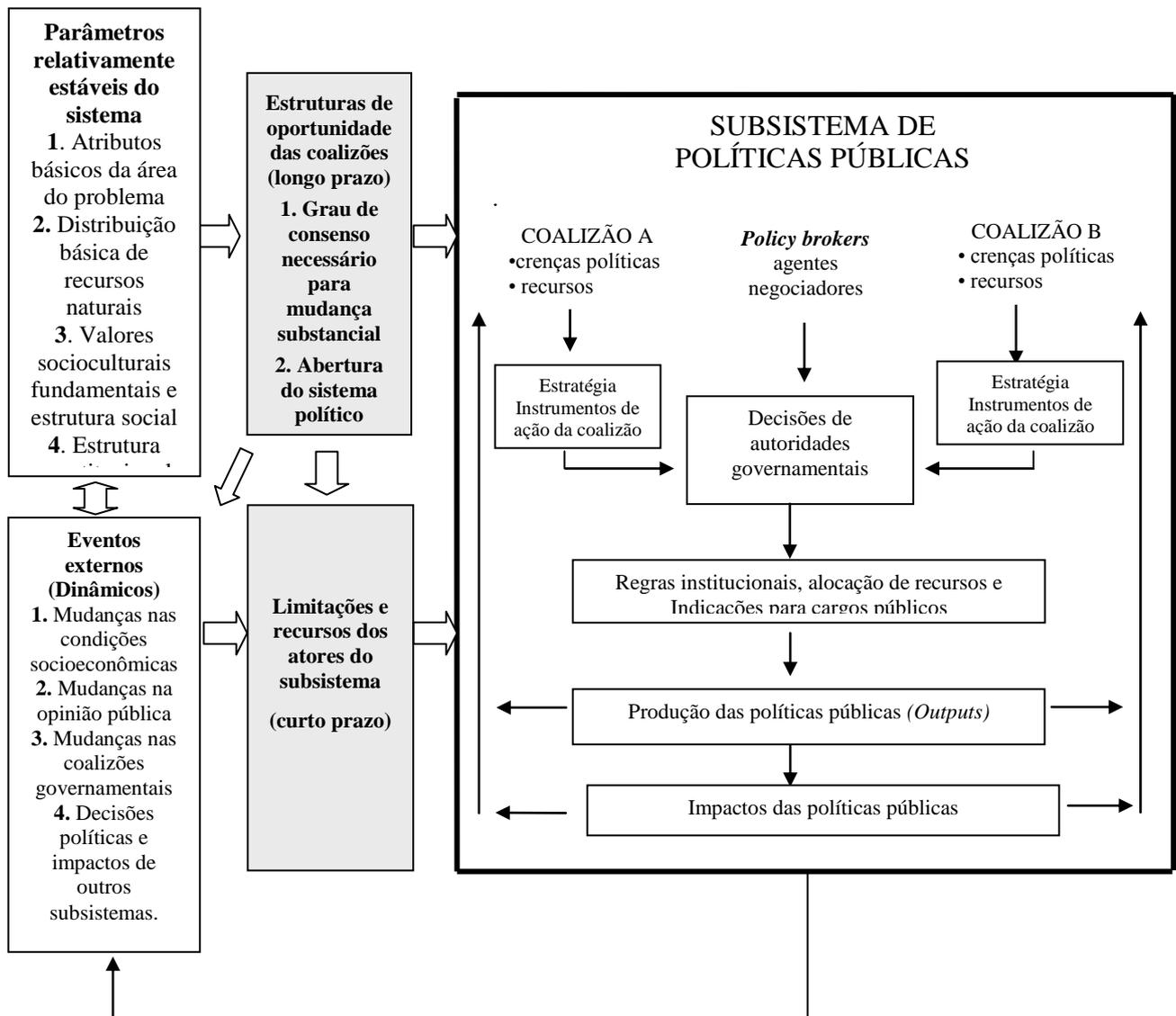


Figura 1 – Diagrama do MCD (2009)

Fonte: adaptado de Weible; Sabatier e McQueen (2009, p. 123).

Eventos externos que contribuem para a estabilidade do subsistema

Dentre os eventos exógenos que afetam o processo de mudança, existe um conjunto de parâmetros relativamente estáveis em cada subsistema de políticas públicas como:

a) os atributos básicos da área do problema ou bem, objeto de uma determinada área de política pública (características-chave desse problema ou bem e necessidades de intervenção estatal sobre o mesmo);

b) distribuição básica de recursos naturais: a abundância ou carência de recursos naturais disponíveis em uma sociedade condicionam suas possibilidades de desenvolver diferentes setores econômicos e determinam a viabilidade das opções de políticas públicas;

c) valores socioculturais fundamentais e estrutura social: significativas mudanças no poder, na influência e nos recursos financeiros de vários grupos sociais normalmente requerem diversas décadas;

d) a estrutura constitucional, que determina o regime e sistema político adotado (democracia, presidencialismo, parlamentarismo, federalismo etc.) e as regras legislativas básicas.

Eventos externos que promovem mudanças no subsistema

Há também outro tipo de eventos externos ao subsistema, de natureza mais dinâmica e que podem apresentar alterações no decorrer de uma década ou mais.

Dentre os eventos externos ou choques estão inclusas as amplas mudanças nas condições socioeconômicas e na opinião pública, que podem afetar substancialmente um subsistema a ponto de enfraquecer os pressupostos causais que justificam a atual política pública ou podem alterar o suporte político a determinada coalizão.

Abrangem também os eventos externos: as mudanças nas coalizões governamentais, pois alterações nos padrões político-partidários são fundamentais no desenho das coalizões; e as decisões políticas e os impactos de outros subsistemas, variável importante porque os subsistemas são apenas parcialmente autônomos. As decisões e os impactos de outros subsistemas são elementos dinâmicos que afetam um subsistema específico.

A influência desses fatores exógenos no subsistema é mediada pelo grau de consenso necessário para a mudança na política pública e pelo grau de abertura do regime político, bem como pelas limitações e recursos dos atores do subsistema.

De uma forma geral, os eventos políticos ou econômicos exógenos ao subsistema são essenciais para que agências governamentais alterem sua posição em direção às coalizões concorrentes. Isto é, os subsistemas não são imutáveis ante os eventos externos. A Figura 1 deixa claro que os subsistemas operam dentro de um ambiente político mais amplo e são definidos pelos parâmetros relativamente estáveis e eventos externos. Além disso, são constrangidos pelas estruturas de oportunidade de longo prazo das coalizões, pelas restrições de curto prazo, pelos recursos disponíveis aos atores do subsistema e pelos eventos de outro subsistema político (FENGER; KLOK, 2001).

Eventos internos ao subsistema

É no âmbito interno dos subsistemas que são gerados os programas ou políticas públicas (*policy outputs*) que frequentemente incorporam elementos ou princípios defendidos por diferentes coalizões. Esses produtos das políticas públicas são resultados dos processos de interação das coalizões, conforme descrito na Figura 1. Eles decorrem de mudanças nas regras institucionais e de alocação de recursos impostas pela coalizão vencedora. Nesse sentido, cada coalizão detém determinado conjunto de recursos e opta por estratégias específicas, influenciadas pelo sistema de crenças, para atingir seus objetivos políticos.

Sabatier e Jenkins-Smith (1993) apontam uma série de instrumentos, em tese, disponíveis para atuação das coalizões. Uma coalizão pode tentar influenciar direta e indiretamente as decisões das agências administrativas governamentais, apelando para os tomadores de decisões nos planos legislativo, executivo, judiciário ou intergovernamental.

Os autores sugerem que as coalizões podem influenciar os órgãos governamentais, especialmente as agências reguladoras, de diferentes maneiras. Uma forma de atuação direta ocorre na tentativa de influenciar o modo como os órgãos de governo agem na regulação, na definição de gastos e investimentos em determinada área ou projeto. Essa influência direta pode ser exercida de diferentes maneiras, tais como: (i) participar ou influenciar os debates e as audiências no âmbito do Legislativo; (ii) propor ao Executivo mudanças nas atribuições e jurisdições de determinados órgãos, objetivando influenciar a atuação do governo em determinadas áreas; (iii) indicar técnicos ou analistas alinhados com suas ideias para exercer

cargos de destaque no setor público; (iv) elaborar ou apoiar estudos ou pesquisas cujos resultados possam contribuir para dar suporte técnico ou político às propostas próximas aos seus interesses; (v) utilizar a imprensa e os demais meios de comunicação para divulgar suas propostas e atacar seus oponentes.

Dentre as formas indiretas de atuação das coalizões de defesa, normalmente através dos seus aliados no governo ou no Legislativo, é possível destacar as seguintes: (i) proposições de novas leis ou regras; (ii) mudanças nas dotações orçamentárias de projetos ou programas; (iii) alterações nas formas de financiamento ou critérios de contratação adotados em determinados projetos e programas; (iv) alterações nos processos de seleção ou indicação de pessoas para cargos de direção; (v) modificação nos processos decisórios, alterando a quantidade de pontos de veto para uma determinada decisão etc. (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 227).

Geralmente, a implementação desses instrumentos de ação, visando à alteração de programas ou políticas públicas, provoca conflitos. Em regra, a resolução desses conflitos não é tarefa simples, pois esses atores percebem o mundo por meio de lentes distintas e também frequentemente interpretarão as peças das evidências de forma diferente (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

Para isso, existe internamente ao subsistema a categoria dos *policy brokers* (mediadores), constituída por burocratas, parlamentares, juízes de cortes, promotores de justiça e, mesmo, pelo conjunto de cidadãos no exercício do voto, que podem atuar no sentido de se chegar a acordos razoáveis que reduzam a intensidade de conflito entre as coalizões no âmbito do subsistema. Os integrantes dessa categoria geralmente tentam não pertencer às coalizões. São atores com algum poder para fazer com que compromissos entre coalizões competidoras sejam assumidos e ocorram de fato (FARQUHARSON, 2003, p. 81). No caso brasileiro, podem ser claramente visualizados como um papel assumido pelo Ministério Público (GURGEL, 2007, p. 50). Ao analisar o MCD, Linqvist (2001, p. 3) chama a atenção, nesse ponto, para o fato de que instituições de pesquisa também podem atuar como forças moderadoras de conflitos.

2.2.3. Os sistemas de crenças

Conforme mencionado acima, o MCD trata o papel e a relevância do sistema de crenças seguindo a tradição de trabalhos de pesquisadores relacionados à corrente da racionalidade limitada no âmbito das políticas públicas, principalmente as contribuições de Pressman e Wildavsky (1979) e Majone (1980).

O sistema de crenças orienta os membros de uma coalizão de defesa sobre os problemas que devem ser considerados prioridades e as relações causais que necessitam ser examinadas mais atentamente. Também procura mostrar quais instituições governamentais serão provavelmente mais favoráveis aos pontos de vista defendidos pela coalizão. Assim, as coalizões buscam, ao longo do tempo, alterar o comportamento das instituições para alcançar seus objetivos.

Ao contrário dos pluralistas, o MCD enfatiza o sistema de crenças ao invés do sistema de interesses, porque o primeiro é mais inclusivo e verificável do que o segundo.

Sistemas de interesses precisam identificar o conjunto de meios e indicadores de *desempenho* necessários para a obtenção de metas (AINSWORTH, 1993). No sistema de crenças, ao conjunto de interesses e metas soma-se a crença em relações causais e a percepção do *status* dos parâmetros relacionados aos problemas de uma determinada política pública (SABATIER; MCLAUGHLIN, 1988).

Assim, os “sistemas de crenças” têm a função dupla de moldar uma perspectiva normativa para fundamentar a interpretação e o discernimento de soluções (diagnóstico) em relação a certos fenômenos percebidos. Estes “sistemas de crenças” são, assim, importantes porque (i) em geral as ações humanas são orientadas pelo sentido e porque (ii), na prática política, a persuasão é um fator central para justificar o acesso ao poder e legitimar aqueles que estão no poder (SABATIER, 2007; WEIBLE, 2005).

Sabatier e Jenkins-Smith propõem, assim, uma forma de representar o sistema de crenças de uma coalizão a partir de uma estrutura hierárquica tripartite, disposta segundo o grau decrescente de resistência a mudanças (1993, p. 221; 1999, p. 133). Esse sistema, projetado de forma hierárquica, é dividido em três categorias: (i) núcleo duro, (ii) núcleo das políticas públicas e (iii) aspectos instrumentais.

Núcleo duro (*deep core*)

São exemplos de crenças integrantes do núcleo duro (*deep core*): as concepções sobre a natureza humana, as prioridades relativas a valores fundamentais como direito à vida, dignidade da pessoa humana, liberdade, segurança, poder, conhecimento, saúde, amor, beleza, e outras, os critérios básicos de justiça distributiva, a identidade sociocultural, etc. (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 252).

Em geral, as crenças do núcleo duro são muito resistentes às mudanças e basicamente semelhantes a um compromisso ideológico profundo ou a um conjunto de doutrinas religiosas fundamentais (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1994, p. 181).

Núcleo das políticas públicas (*policy core*)

Sabatier e Jenkins-Smith explicam que as preferências políticas manifestam-se no núcleo das políticas públicas (*policy core*). Elas tendem a ser abrangentes, estendendo-se a todo o subsistema. Ademais, elas são altamente salientes e objeto de conflito relevante por algum tempo (1999, p. 134). É a partir das crenças do núcleo das políticas públicas que se projeta um ideal de como o subsistema de políticas públicas deveria ser. Tais crenças oferecem um guia para o comportamento estratégico das coalizões, unem aliados e dividem oponentes (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 195).

Portanto, as crenças do núcleo de políticas públicas servem como primeiro filtro de percepção para os atores de um subsistema de políticas públicas identificarem aliados e oponentes, assim como as fontes potenciais de coordenação, informação e aconselhamento (WEIBLE; SABATIER, 2005, p. 183).

Dentre as crenças que caracterizam o núcleo das políticas públicas, existem preceitos normativos essenciais, como: a orientação sobre prioridades valorativas básicas e a identificação de grupos sociais ou outras entidades cujo bem-estar é objeto de maior consideração; e preceitos com componentes empíricos substanciais, como os referentes a causas básicas do problema, distribuição adequada de autoridade entre o governo e o mercado e entre os diferentes níveis de governo, prioridades entre os diferentes instrumentos de política pública, preferências políticas de destaque etc.

Alterações nesse nível são difíceis, uma vez que as crenças que integram o núcleo das políticas públicas constituem o principal elo das coalizões. Por isso, as mudanças no núcleo

das políticas públicas de uma coalizão ou de um programa governamental resultam geralmente da ação de fatores externos ao subsistema (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1994; SABATIER, 1978).

Aspectos instrumentais (*secondary aspects*)

A maior parte dos componentes concretos que integram determinada política pública está inserida no nível dos aspectos instrumentais (*secondary aspects*).

São exemplos de crenças no nível dos aspectos instrumentais: preferências políticas de menor destaque; crenças referentes à importância dos problemas em locais específicos ou à importância relativa de fatores causais em diferentes momentos e locais; decisões sobre alocação de recursos orçamentários; interpretação de normas; informações sobre o desempenho de programas ou instituições específicas etc.

Modificações no nível dos aspectos instrumentais são relativamente fáceis de acontecer. É nesse nível que ocorre a maior parte das decisões inerentes às atividades de formação, implementação e avaliação das políticas públicas (BONAFONT, 2004, p. 104).

Como já explicado, entende-se no MCD que as mudanças nos aspectos instrumentais ocorrem mediante um processo de aprendizagem decorrente da interação entre coalizões, que Sabatier e Jenkins-Smith denominam de *aprendizado orientado à política pública*. Esse processo é considerado como vetor fundamental para a análise das mudanças nas políticas públicas e das mudanças institucionais como será descrito na próxima seção (SABATIER; WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993; WEYENT, 1988).

2.2.4. Mudança institucional e processo de aprendizagem orientado a políticas públicas

Uma das principais contribuições do Modelo de Coalizão de Defesa (MCD) está no fato dele propor uma estratégia analítica para a compreensão das alterações que ocorrem no sistema de crenças das coalizões e, conseqüentemente, das mudanças institucionais em um determinado subsistema de políticas públicas.

Conforme explicitado acima, o MCD prevê que modificações no núcleo das políticas públicas são de maior impacto, mas menos frequentes. Elas são normalmente causadas por

fatores exógenos ao subsistema, como aqueles provenientes de crises macroeconômicas ou de mudanças governamentais.

Por outro lado, as alterações ocorridas no nível dos aspectos instrumentais são de porte menor, mais frequentes e associadas ao processo cognitivo decorrente da interação entre atores e coalizões.

A Figura 2 traz uma representação esquemática da estrutura do sistema de crenças das coalizões.

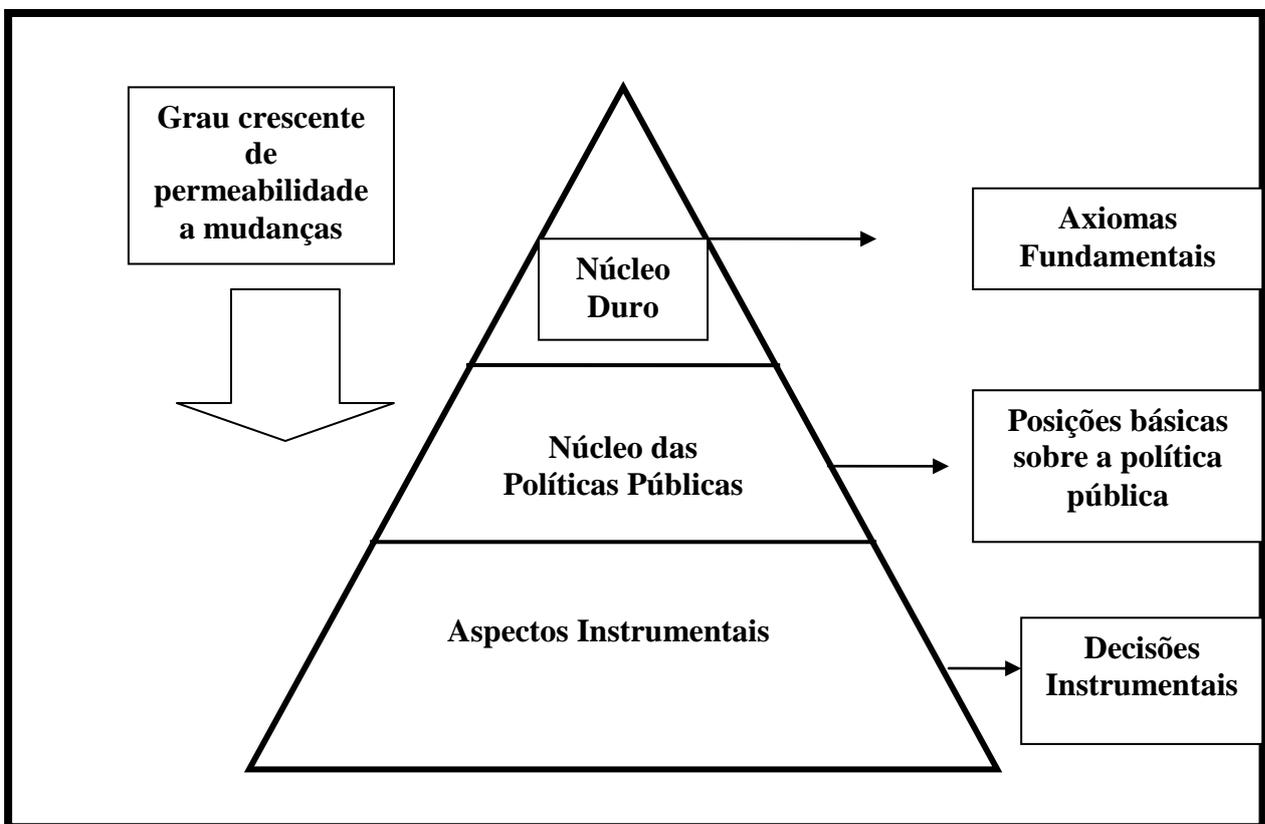


Figura 2 – Estrutura do sistema de crenças das coalizões.

Fonte: Araújo (2007, p. 42)

Cabe notar que o sistema de crenças é influenciado por um conjunto de evidências empíricas que confirmam ou não os elementos presentes nos aspectos instrumentais, no núcleo das políticas públicas e, até mesmo, no núcleo duro. A acumulação de evidências contrárias a uma crença existente pode gerar questionamentos, revisões e até mesmo a sua modificação e eventual substituição. Nesse caso, as análises técnicas e estudos científicos que confirmam ou desafiam as crenças existentes, podem ter papel de destaque no processo de mudança institucional, constituindo um dos fatores que acelera ou obstaculiza mudanças. A

coalizão usará a evidência gerada por esses estudos, pesquisas e outros trabalhos de pesquisa para sustentar suas crenças e/ou atacar as dos oponentes (WEIBLE, 2008).

É importante ressaltar que esse processo de mudança no sistema de crenças de uma determinada coalizão de defesa ocorre de forma gradual e diferenciada. Conforme especificado na Figura 2, os aspectos instrumentais das crenças de uma determinada coalizão são os mais permeáveis às mudanças e, portanto, mais suscetíveis a reagirem a novas evidências empíricas. Por outro lado, o núcleo duro representa o conjunto de crenças e compromissos ontológicos e epistemológicos menos permeável às mudanças e, portanto, menos suscetível à influência do processo de aprendizagem orientado e à ação da função esclarecedora dos estudos técnicos e evidência científica.

Para exemplificar o processo de mudança e aprendizagem preconizado pelo MCD, considere a Figura 3, que apresenta duas coalizões (A e B) que interagem e competem em um determinado subsistema de políticas públicas. Ambas as coalizões possuem crenças heterogêneas que podem ser estruturadas, conforme preconizado pelo MCD, ou seja, podem ser organizadas como pertencentes a uma estrutura hierárquica tripartite, constituída de um núcleo duro, um núcleo das políticas públicas e de um conjunto de aspectos instrumentais.

No âmbito da estrutura do sistema de crenças, a resistência à mudança diminui na direção do centro para a periferia, ou seja, do núcleo duro de crenças na direção dos aspectos instrumentais. Assim, os embates políticos e as defesas de posições acontecem, na maioria das vezes e com maior intensidade, nas áreas de conflito das duas coalizões, nas quais as camadas de crenças se entrelaçam e entram em atrito, principalmente no núcleo de políticas públicas e nos aspectos instrumentais das crenças. É nessas duas áreas e, especialmente nos aspectos instrumentais, onde geralmente há maior possibilidade de concessões e alterações no subsistema da política pública. No núcleo duro, as modificações são vistas como “conversão religiosa” e pouco ou quase nada é negociado nessa camada de crenças (SABATIER, 2007; ELLIOTT; SCHLAEPFER, 2001).

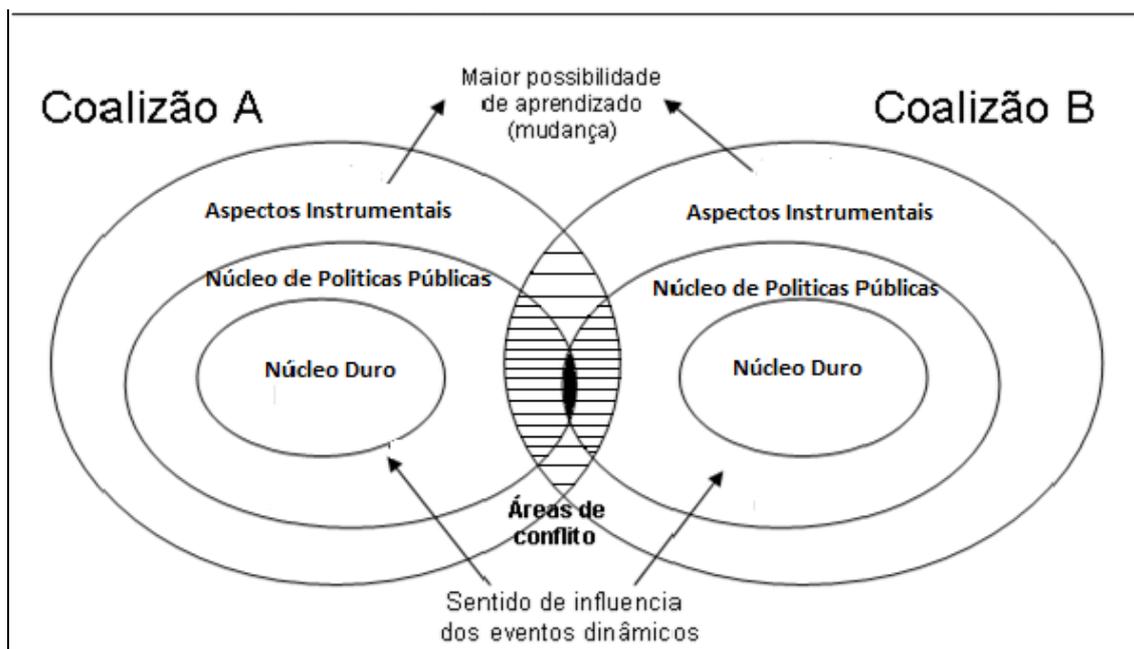


Figura 3 – Camadas de crenças e áreas de conflito

Fonte: Bueno (2005, p. 30), inspirado em Sabatier e Weible (2007).

2.2.5. Coalizões, mudanças e aprendizado orientado a políticas públicas: as hipóteses do MCD

Cabe dizer que, embora o MCD seja considerado pelos autores como um "enquadramento teórico" e não como uma teoria, Sabatier e seus colaboradores têm realizado um esforço sistemático de propor hipóteses que auxiliem na análise da atuação das coalizões, assim como no processo de aprendizagem e mudança ocorrido no âmbito de um determinado subsistema de políticas públicas. Trata-se, portanto, de uma estratégia analítica para gerar evidência empírica sobre as várias formas de atuação das coalizões de defesa e não da tentativa de formular hipóteses rigorosas que sejam falsificáveis a partir de experimentos cruciais.

Nas primeiras formulações do MCD, foram apresentadas nove hipóteses relativas à estrutura das coalizões e de seus sistemas de crenças. Algumas dessas hipóteses também tratam do processo de mudanças das políticas públicas e, especialmente, do processo de aprendizado entre as coalizões. São elas, segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 27):

Hipótese 01 (Hipótese de Coalizão 01): no âmbito de um subsistema de política pública, o alinhamento de aliados e oponentes em relação às controvérsias que envolvem *core beliefs* tende a ser consideravelmente estável ao longo de uma década ou mais.

Hipótese 02 (Hipótese de Coalizão 02): atores no âmbito de uma coalizão de defesa mostrarão consenso substancial em relação às questões pertinentes ao núcleo de políticas públicas (*policy core*), e menos em relação a aspectos instrumentais.

03 (Hipótese de Coalizão 03): um ator (ou coalizão) desistira de aspectos instrumentais de seu sistema de crenças antes de assumir fraquezas no núcleo de políticas públicas (*policy core*)

Essas hipóteses indicam que o MCD rejeita a visão de que atores que compõem uma determinada coalizão em um subsistema específico são primariamente motivados por interesses próprios de curto prazo.

Ademais, as hipóteses acima contestam a perspectiva pluralista tradicional no âmbito da Ciência Política e do estudo de políticas públicas, que preconiza que a formulação de políticas públicas, em um subsistema, é predominantemente dominada por coalizões de conveniência, cuja composição seria altamente variável ao longo do tempo.

Já em relação ao processo de mudança nas políticas públicas, a formulação original do MCD prevê as seguintes hipóteses (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 34):

Hipótese 04 (Hipótese de Mudança nas Políticas Públicas 04): Os atributos fundamentais de um programa governamental não serão significativamente revisados enquanto a coalizão que instituiu o programa permanecer no poder.

Hipótese 05 (Hipótese de Mudança nas Políticas Públicas 05): Os atributos fundamentais de um programa de ação governamental não serão alterados na ausência de perturbações significativas externas ao subsistema, isto é, mudanças nas condições socioeconômicas, coalizões governamentais ou decisões políticas de outros ecossistemas.

Assim, para o MCD “[...] uma política pública tende a permanecer por tanto tempo quanto permanecer no poder a coalizão que a criou, tida como dominante” (FRANÇA, 2002, p. 101). Apesar de as coalizões minoritárias poderem tentar melhorar sua posição relativa no subsistema, em regra apenas poderão assumir o poder a partir da ocorrência de eventos externos significativos.

Cabe lembrar que, mesmo na ausência de eventos externos significativos, alterações relevantes podem ocorrer no nível das crenças que compõem os chamados aspectos instrumentais.

Em relação ao aprendizado entre as coalizões, colocaram-se inicialmente as seguintes hipóteses (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 40-54):

Hipótese 06 (Hipótese de Aprendizado 01): Aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando há um nível intermediário de conflito informado entre as coalizões. Nessa situação, é provável que: (a) cada coalizão possua os recursos necessários para se engajar em tal debate; e (b) o conflito seja entre aspectos instrumentais de um sistema de crenças e elementos do núcleo político (*policy core*) do outro ou, alternativamente, entre importantes aspectos instrumentais dos dois sistemas de crenças.

Hipótese 07 (Hipótese de Aprendizado 02): Problemas em relação aos quais existem teorias e dados quantitativos aceitáveis são mais conducentes a aprendizado político entre sistemas de crenças do que aqueles em que a teoria e os dados são em geral qualitativos, muitos subjetivos e ausentes.

Hipótese 08 (Hipótese de Aprendizado 03): Problemas que envolvem sistemas naturais são mais conducentes ao aprendizado político entre sistemas de crenças do que aqueles que envolvem sistemas puramente políticos ou sociais, porque nos primeiros muitas das variáveis críticas não são estrategistas ativas e experiências controladas são mais factíveis.

Hipótese 09 (Hipótese de Aprendizado 04): aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando existe um fórum que é (a) prestigiado o suficiente para forçar profissionais de diferentes coalizões a participar; e (b) dominado por normas profissionais.

No MCD, níveis de conflito refletem o grau de incompatibilidade das crenças de coalizões concorrentes. Com o conflito forte, verificado quando o núcleo de políticas públicas dos sistemas de crenças está ameaçado, o aprendizado político entre coalizões é particularmente difícil. Além do nível de conflito, afetam a condução para o aprendizado a complexidade analítica da questão em estudo e a natureza do fórum em que o debate é conduzido.

A partir de estudos de casos aplicando o MCD ainda em uma fase inicial, verificou-se que as coalizões de políticas públicas são mais estáveis quando nelas predominam grupos de atores que se dedicam ao esforço de propor ideias e valores, os chamados *grupos propositores*. Essas coalizões estariam menos sujeitas à presença de "caroneiros" (*free rider*) do que os grupos nos quais prevalecem interesses materiais.

Outra constatação importante desses mesmos estudos diz respeito a como as agências governamentais reagem à influência das coalizões presentes em determinado subsistema de políticas públicas. As pesquisas conduzidas por Sabatier e seus colegas evidenciam que as agências governamentais interagem e são bastante suscetíveis à ação das coalizões. Elas não apenas reagem às disputas que ocorrem em um determinado subsistema, mas também se adaptam aos fatores externos que influenciam o sistema de crenças dessas coalizões

(SABATIER; WEIBLE, 2007; SABATIER; JENKINS SMITH, 1993; SABATIER; BRASHER, 1993).

Ao contrário do que preconizam alguns modelos tradicionais da administração pública e da área de estudos sobre burocracia, as agências governamentais não são atores neutros que agem de forma imparcial em um determinado subsistema. Muito pelo contrário, de acordo com o MCD, essas agências interagem, influenciam e, muitas vezes, integram as coalizões que atuam em determinado subsistema de políticas públicas.

Na verdade, essa tendência das agências governamentais interagirem com as coalizões é provavelmente explicada pelo fato de terem “[...] múltiplos soberanos/principais, com fontes de recursos, autoridade legal específica e visões políticas ligeiramente diferentes”, enfrentando uma necessidade de adaptação que não está presente em grupos de interesse (FRANÇA, 2002, p. 103).

Diante dessa constatação, Sabatier e colegas propõem duas hipóteses relativas às coalizões e uma referente ao aprendizado orientado para políticas públicas, a saber:

Hipótese 10 (Hipótese de Coalizão 04): Elites de grupos de interesses ideológicos (grupos propositores) são mais limitados em sua expressão de crenças e posições sobre políticas do que elites de grupos de interesses materiais (JENKINS-SMITH; ST. CLAIR, 1993, p. 152).

Hipótese 11 (Hipótese de Coalizão 05): No âmbito de uma coalizão, as agências governamentais geralmente propugnarão posições mais moderadas do que seus aliados em grupos de interesse (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 213).

Hipótese 12 (Hipótese de Aprendizado 05): Mesmo quando a acumulação de informação técnica não altera a visão da coalizão oposta, ela pode ter importantes impactos na política – ao menos no curto prazo – pela alteração das visões dos mediadores (*policy brokers*) ou outros importantes agentes governamentais (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 219).

Essa perspectiva sobre as agências governamentais acarretou uma revisão da Hipótese 04, para evidenciar que as autoridades governamentais, em certos casos, têm poder para revisar os programas, mesmo sem mudanças na situação de dominância entre coalizões; e da Hipótese 05, para deixar claro que os eventos externos, por si só, não são capazes de alterar diretamente os recursos e oportunidades dos atores do subsistema. As novas redações dessas duas hipóteses passaram a ser as seguintes:

Hipótese 04 revisada (Hipótese de Mudança 01): Os atributos fundamentais de um programa governamental não serão significativamente revisados enquanto a coalizão que instituiu o programa permanecer no poder, exceto quando a mudança for

imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 217).

Hipótese 05 revisada (Hipótese de Mudança 02): Mudar os atributos fundamentais de um programa de ação governamental requer ao mesmo tempo: (a) perturbações significativas externas ao subsistema (por exemplo, mudanças nas condições socioeconômicas, opinião pública, coalizões governantes, ou decisões políticas de outros subsistemas); (b) aproveitamento inteligente dessas oportunidades pela coalizão até então minoritária no âmbito do subsistema. (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 221-222).

Numa segunda fase, a partir de uma série de aplicações empíricas do modelo, Sabatier e Jenkins-Smith apresentaram alguns outros ajustes e complementações em relação às demais hipóteses do MCD.

Em relação às reformulações anteriormente apresentadas, estão presentes na redação atualizada das hipóteses apenas aperfeiçoamentos pontuais: Hipótese de Coalizão 01, inserção da referência aos subsistemas maduros, para explicitar a diferenciação dos subsistemas nascentes; na Hipótese de Mudança 02, ajuste de redação, para deixar claro que perturbações externas constituem causa necessária, porém não suficiente, para alterações nos atributos fundamentais de um programa governamental, e estudos empíricos feitos por Ingold (2009) atestam esse fato; e, por fim, acréscimo da Hipótese de Coalizão 06, derivada da tendência de os autores em situações altamente conflituosas perceberem seus oponentes como mais poderosos do que eles provavelmente são.

As redações com esses ajustes são as seguintes:

Hipótese de Coalizão 01 revisada: No âmbito de um subsistema de política maduro, o alinhamento de aliados e oponentes em relação às controvérsias que envolvem *core beliefs* tende a ser consideravelmente estável ao longo de uma década ou mais. (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 129).

Hipótese de Mudança 02 revisada: Perturbações significativas externas ao sistema (por exemplo, mudanças nas condições socioeconômicas, opinião pública, coalizões governantes, ou decisões políticas de outros subsistemas) constituem causa necessária, mas não suficiente, de mudança nos atributos fundamentais de um programa governamental (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 147).

Hipótese de Coalizão 06 revisada: Atores que compartilham crenças do núcleo político (*policy core*) são mais propensos a se submeter à coordenação de curto prazo quando veem seus oponentes como (a) muito poderosos e (b) muito capazes de impor custos substanciais sobre eles, se vitoriosos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 140).

Ao longo dos últimos anos, as hipóteses relativas ao comportamento das coalizões de defesa, mudança e aprendizagem política foram sendo testadas por acadêmicos em de

diversos países. A grande maioria desses estudos encontrou evidências que, em grande medida, indicam que existem evidências empíricas que corroboram as proposições contidas nas hipóteses formuladas pelo MCD.

Embora não seja objetivo desta tese testar essas hipóteses à luz do caso DF, no intuito de apresentar o MCD é fundamental elencar o conjunto dessas hipóteses objetivando proporcionar uma melhor compreensão da conformação e da dinâmica do subsistema de políticas públicas em estudo, e do papel desempenhado pelas coalizões de defesa no processo de formulação da política em tela. Quando os dados coletados permitirem, serão registrados indícios que apontam para a sua conformação ou não.

Em suma, as hipóteses preconizadas pelo MCD em relação à estrutura das coalizões de defesa, propõem que o principal elemento aglutinador dessas coalizões é a concordância sobre crenças que compõem o chamado núcleo político. Essas hipóteses postulam que os grupos de aliados e os de oponentes num dado subsistema permanecem estáveis durante períodos de até uma década ou mais.

Já as hipóteses relativas à mudança política postulam que uma política tende a permanecer por tanto tempo quanto permanecer no poder a coalizão que a criou, tida como coalizão dominante. Segundo essas hipóteses, a única maneira de mudar os atributos do núcleo de políticas públicas dá-se por meio de algum evento originado fora do subsistema, capaz de alterar substancialmente a distribuição de recursos políticos ou os pontos de vista das coalizões no âmbito desse subsistema.

As hipóteses restantes aplicam-se às condições conducentes à aprendizagem política entre sistemas de crenças, ou seja, entre coalizões. Baseando-se na premissa de que as coalizões resistem a mudanças em seu núcleo de políticas públicas ou, mesmo, em aspectos instrumentais importantes de seus sistemas de crenças, esse grupo de hipóteses defende que apenas evidências empíricas bastante sólidas podem conduzi-las a rever pontos de vista.

Por essas hipóteses, apenas evidências empíricas podem levar a mudanças, e é mais provável que essas evidências sejam desenvolvidas e aceitas: (i) em áreas do conhecimento onde haja disponibilidade de dados quantitativos e consenso quanto às teorias; (ii) mais no domínio das ciências naturais que nas ciências sociais; (iii) em subsistemas onde um fórum profissional prestigiado e respeitado; e (iv) em situações envolvendo um nível intermediário

de conflito, ou seja, complexo o bastante para justificar o empenho de recursos analíticos, mas não envolvendo conflito normativo direto (SABATIER; JENKINS-SMITH 1993, p.55).

2.2.6. Críticas e complementações

Desde a sua formulação inicial, o MCD tem sido objeto de diversas críticas e sugestões de aperfeiçoamento. Nessa seção, serão apresentadas as críticas que têm demonstrado ser as mais influentes e impactantes.

John (1998) crítica o modelo, afirmando que, em troca de sua clareza e simplicidade, o MCD peca por não explicar vários aspectos importantes de mudanças na política, a saber: como as coalizões realmente traduzem suas crenças em ação governamental, e como agências governamentais são mobilizadas como parte das coalizões. Nem o modelo fornece um enquadramento útil para examinar como os *brokers* realizam suas empreitadas. Segundo John (2003), fica a sugestão de aprofundamento nesses pontos, o que esclareceria ainda mais o porquê e como certas mudanças nas políticas públicas ocorrem em determinados períodos de tempo, bem como quem poderia fazer o papel de catalisador dessas políticas e com que tipo de recursos e táticas. Para esse autor, poucos aprofundamentos nos aspectos supracitados podem tornar o MCD limitado em idéias e não tão integrador quanto postulam os seus idealizadores.

Os autores do MCD rebatem as críticas de John afirmando que a literatura do MCD não é limitada em ideias, relevância ou esforço intelectual. Na verdade, estudos mostram que a literatura do MCD continua se expandindo em aplicações em diversas áreas geográficas e em temáticas das mais variadas, fornecendo uma lente útil, especialmente em conjunto com outras teorias, e modelos para explicar o processo político e suas mudanças (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009, p. 136).

Alguns outros críticos apontam que o MCD deveria examinar as diferenças entre causas reais e ideologia, argumentando que crenças e valores nada mais são do que ecos das estruturas econômicas que, em última instância, definem os interesses, a ideologia e os valores (JOHN, 2003; 1998; HILL, 1997).

Sabatier rebate essas críticas argumentando que é quase impossível identificar os “verdadeiros” interesses dos agentes. Por outro lado, considera mais fácil identificar as convicções deles, porque precisam se posicionar nos debates políticos. Então, apesar de aceitar o argumento de que o homem é um ser orientado muito mais pelo sentido e pela identidade e valores do que por interesses.

O MCD também tem sido criticado por possuir, aparentemente, um viés típico dos sistemas políticos pluralísticos como o dos Estados Unidos. De acordo com esses críticos, os processos subjacentes às políticas públicas em sistemas políticos marcadamente elitistas não deveriam ser caracterizados como resultante das disputas entre diferentes coalizões de defesa. Essa crítica, embora seja pertinente, tem sido contestada por diversos estudos que demonstram que mesmo em sistemas políticos não plurais e independente da cultura política que prevalece no país, a presença e a influência de diferentes coalizões de defesa no processo de formação, implementação e avaliação das políticas públicas não pode ser ignorada. Mesmo em regimes autoritários e sistemas políticos mais fechados, encontram-se diferentes coalizões disputando por poder e influência na agenda governamental.

O caso brasileiro durante o regime militar ilustra bem essa influência. Mesmo nos períodos de exceção política, diferentes grupos políticos e ideológicos disputaram poder e influência no âmbito de diferentes subsistemas de políticas públicas, muitas vezes travando disputas acirradas, como no caso das discussões sobre política industrial e de desenvolvimento urbano. O caso de Brasília é especialmente emblemático, e sua construção e importância estratégica no desenvolvimento do país foi sempre objeto de conflito entre diferentes grupos dentro e fora do governo.

Com relação a crítica de que o MCD tem tido uma forte associação com políticas ambientais e de recursos naturais, o levantamento feito por Sabatier e outros pesquisadores demonstrou que o modelo pode e tem sido aplicado em diferentes os domínios de políticas públicas. Em trabalho recente, Sabatier e colegas citam que o MCD tem sido aplicado nas mais diversas áreas em diferentes países pelo mundo tais como Moçambique, Suécia, Brasil, União Europeia, Dinamarca, Canadá, Holanda, Suíça, Austrália, Grécia, Japão, Coreia, Chile, Indonésia, entre outros (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009, p. 126; SABATIER; WEIBLE, 2007, p.217-219).

3. MÉTODO

Este capítulo será dividido em cinco partes: caracterização da pesquisa; unidade de análise; quadro analítico; coleta de dados; e análise de dados. No âmbito do quadro analítico, estão inclusos também comentários sobre os princípios de governança de *commons* desenvolvidos por Ostrom (1990) e seus colegas (OSTROM *et al.*, 1999). Essa opção decorre de esses princípios terem sido adotados como ferramenta de análise em analogias com os elementos da governança territorial do DF. Eles têm nesta pesquisa, assim, um uso essencialmente instrumental. No início do Capítulo 7, constam registros adicionais sobre a governança de *commons* e seus princípios.

3.1. Caracterização da Pesquisa

A tese foi elaborada como um estudo de caso, com perspectiva longitudinal, que faz uma narrativa das mudanças na estrutura de governança que normatiza o uso, o parcelamento e a ocupação do solo no Distrito Federal (DF), à luz do MCD, complementado com a análise dos reflexos dessas mudanças em analogia com os princípios de governança de *commons* desenvolvidos por Ostrom e parceiros (COLE; OSTROM, 2012; EPSTEIN, 2012; COX; ARNOLD; TOMÁS, 2010; MCGINNIS; OSTROM, 2010; SARKER; BALDWIN e ROSS 2009; OSTROM, 2003; SARKER; ITOH, 2001; OSTROM, 1990).

O período abrangido inclui desde a consolidação formal da autonomia política do DF com a criação da Câmara Legislativa do DF (CLDF) em 1991, até a votação da segunda revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) no primeiro semestre de 2009.

A perspectiva longitudinal foi adotada porque objetiva, principalmente, estudar as mudanças institucionais nos processos de formulação de políticas públicas ao longo do tempo. No caso específico de estudos de caso voltados para aplicação do MCD, quadro teórico que orienta essa tese, recomenda-se a utilização de estudos de caso longitudinais com abrangência mínima de dez anos, conforme sugerem os autores que propuseram originalmente o modelo (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p.120).

Frey (2000, p. 220-221) enfatiza a importância de se utilizarem métodos como estudos de caso longitudinais, capazes de “enxergar” o modo de funcionamento da construção e execução das políticas públicas. O autor destaca a relevância da escolha desses métodos, pois promovem uma melhor caracterização da dinâmica da política e do papel dos atores. Frey assevera o seguinte:

Os estudos tradicionais sobre políticas públicas – baseados em métodos quantitativos – frequentemente são forçados a se limitar a um número reduzido de variáveis explicativas, devido às dificuldades técnicas e organizativas. No entanto, se quisermos saber mais detalhes sobre a gênese e sobre o percurso de certos programas políticos – os fatores favoráveis e os entraves bloqueadores –, então a pesquisa qualitativa/interpretativa não pode deixar de se concentrar de forma mais intensa na investigação da vida interna dos processos político-administrativos. Com esse direcionamento processual, tornam-se mais importantes os arranjos institucionais, as atitudes, crenças e os objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas adotadas. (FREY, 2000, p.220-221)

3.2. Unidade de Análise

O MCD postula que a unidade de análise mais útil para entender a mudança nas políticas públicas não é a organização ou um programa específico, mas sim os componentes intrínsecos a um subsistema de políticas públicas, entendido como o conjunto de atores individuais ou coletivos dos vários níveis de governo, bem como de organizações privadas e da sociedade civil organizada, que estão ativamente preocupados com determinada questão de política pública e que regularmente tentam influenciar as decisões nesse domínio (ELLIOT; SCHLÄPFER 2001; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p.118; HOWLETT; RAMESH, 1997). Nessa linha, esta tese tem como objeto os processos de mudança institucional no âmbito do subsistema da política de ordenamento territorial urbano do Distrito Federal, ao longo dos últimos dezoito anos, e seus reflexos.

3.3. Quadro Analítico da Pesquisa

O quadro analítico desta pesquisa tem dois componentes distintos, mas que se articulam. Esses componentes correspondem a dois níveis de análise advindos de proposições elaboradas por autores que fizeram aportes importantes no campo da análise de políticas

públicas. Esses modelos são, em grande medida, complementares. Uma das contribuições desta tese é combinar e articular esses dois modelos, propondo um quadro analítico específico, mas adaptado ao objeto de análise.

Esses dois modelos que constituem o quadro analítico dessa tese são também cognominados de “lentes de análise”.

A primeira lente de análise é o MCD, detalhado na revisão teórica, modelo proposto por Sabatier e seus colaboradores (SABATIER, 2007, SABATIER; WEIBLE, 2007; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993) que focaliza como diferentes coalizões de defesa influenciam as políticas públicas em um determinado subsistema. Essas coalizões de defesa são estabelecidas por um conjunto de atores que compartilha um sistema de crenças, ideias e valores comuns. Esse sistema de crenças está disposto em uma estrutura hierárquica específica.

A segunda lente de análise utilizada nesta tese adota as contribuições de Elinor Ostrom, premio Nobel de Economia em 2009, e seus colaboradores. Essa segunda lente focaliza os princípios que podem promover a boa governança dos bens comuns (*commons*) e sua analogia com as regras que conformam o sistema de governança territorial no DF.

Essa segunda lente permite identificar e ponderar se as regras que regeram a governança territorial no DF tiveram alguma aderência aos princípios da boa qualidade de governança dos bens comuns propostos pela Ostrom e seus colaboradores. Essa comparação permite analisar os seguintes pontos (COX, ARNOLD; TOMÁS, 2010):

- o impacto na capacidade do governo do DF em ordenar e controlar o uso, o parcelamento e a ocupação do solo;
- o processo de estabelecimento de instrumentos eficazes de monitoramento e fiscalização das ocupações irregulares;
- a instituição de mecanismos de participação efetiva dos atores sociais como sujeitos do processo de construção das regras de governança territorial no DF;
- a construção de arenas para resolver os problemas advindos dos conflitos fundiários no DF;

- a criação de sanções graduais para prevenir comportamentos oportunistas dos atores no processo de alocação de terras públicas no DF; e
- a definição de limites claros sobre o uso, o parcelamento e a ocupação do solo, garantindo a segurança jurídica dos direitos de propriedade sobre terras e o acesso democrático de todos os cidadãos a terra e moradia.

A combinação dessas duas lentes de análise fundamenta o quadro analítico utilizado por esta tese para estudar a formação e evolução da política de ordenamento territorial no DF no período de 1991-2009.

Nas subseções seguintes, é apresentado o detalhamento correspondente a cada lente, seus principais elementos, focos de análise e respectivas delimitações (escopos) de investigação.

3.3.1. LENTE I – Explicando mudanças nas políticas públicas por meio do MCD

O modelo de análise adotado para explicar as mudanças nas políticas públicas é baseado, fundamentalmente, no MCD, conforme exposto no capítulo anterior, especialmente na Figura 1, que apresenta os vários elementos desse enquadramento teórico.

Com o objetivo de aplicar esse modelo para o caso da política de regulação do uso, parcelamento e ocupação do solo no DF, foram adotados sete procedimentos, descritos a seguir.

Procedimento 1 – Identificação da estrutura de crenças que constituem o núcleo de políticas públicas

A possibilidade de relacionar crenças e políticas públicas é importante, pois elas incorporam pontos de vista dos atores sobre como atingir determinados objetivos, portanto, envolvem valores, relações de causalidade, percepções sobre a magnitude dos problemas e sobre a eficácia dos instrumentos de intervenção. Essa relação permite perceber, também, a influência dos vários atores sobre as mudanças de políticas públicas ao longo do tempo.

Há estudos que se concentram especificamente no núcleo de políticas públicas (*policy core*), pelo papel que as crenças desse nível têm de definirem aliados e oponentes e fontes

potenciais de coordenação, informação e aconselhamento, e por consequência, as coalizões. É também nesse núcleo que se concentram as posições e decisões mais importantes sobre a política pública num determinado subsistema. Bons exemplos são os trabalhos de Viana (2011), Sewell (2006; 2005), Cavalcanti (2006), Sabatier e Pelkey (1990), entre outros, cujas análises são bastante consistentes.

Ademais, a opção de contemplar apenas as crenças do núcleo de políticas públicas pode ser justificada por dois motivos essenciais. Primeiro, porque os atores propositores do MCD consideram que crenças do núcleo duro como extremamente ou quase impossível de serem mudadas. São, portanto, comparadas a um compromisso inarredável e sua alteração a uma “conversão religiosa”. Em segundo lugar, mas igualmente importante, optou-se por não trabalhar os aspectos instrumentais por razões de natureza operacional e a partir das sugestões recebidas de outros pesquisadores como, por exemplo, Araújo (2007). A pesquisadora relata conversas com o próprio Sabatier, em trocas de e-mail, que na discussão sobre as melhores estratégias de operacionalizar o MCD, sugere que a análise detalhada e exaustiva de todos os diversos componentes do sistema de crenças implicaria na inserção de um número elevado de elementos. Tal inclusão dificultaria, sobremaneira, o processo de análise e acrescentaria muito pouco ao estudo de caso. Fundamentados na prática adotada por diversos pesquisadores que têm utilizado o MCD, Sewel (2005) e Sabatier e Pelkey (1990) sugerem que a implementação do modelo em pesquisas mais restritas seja centrada tão somente na análise do núcleo de políticas públicas, não obstante os demais componentes tenham importância teórica e empírica.

Obviamente, em pesquisas onde houvesse mais tempo, recursos e uma equipe maior de pesquisadores, caberia um estudo mais detalhado contemplando a caracterização mais ampla dos diversos aspectos do sistema de crenças dos atores. A ausência desses elementos justifica a análise apenas nas crenças associadas ao núcleo de políticas públicas.

Mesmo restringindo a análise apenas ao núcleo de políticas públicas, não é tarefa simples identificar e justificar os elementos que comporiam o sistema de crenças das coalizões. Optou-se pela adoção de uma estratégia de triangulação, combinando pesquisa bibliográfica, análise das notas taquigráficas de audiências públicas e outros dados documentais, e entrevistas com atores-chave.

Com base nas informações advindas dessa análise, optou-se por caracterizar o núcleo de políticas públicas como composto por sete dimensões básicas. Na medida em que os atores

se manifestarem em relação a essas sete dimensões, torna-se possível identificar suas posições e prioridades e, conseqüentemente, as coalizões de defesa.

As sete categorias escolhidas para caracterizar o sistema de crenças dos atores no âmbito do núcleo de políticas públicas são:

- i. **Visão essencial sobre o uso do solo no DF:** Capturar posturas de diferentes atores sobre o uso do solo. Principais fontes que auxiliaram na definição desta variável: Paviani (2009a); Viana (2008); Lambin *et al* (2003); Bassul (1998); Berggren (1998); Sabatier e Pelkey (1990); Davis e Davis (1988); e Sabatier (1977).
- ii. **Visão essencial sobre os recursos naturais:** Diferentes posturas em relação aos recursos naturais. Principais fontes que auxiliaram na definição desta variável: Araújo (2007); Sabatier e Brasher (1993); e Munro (1993).
- iii. **Causas dos problemas fundiários no DF:** Diferentes visões sobre as principais causas de problemas fundiários no DF. Principais fontes que auxiliaram na definição desta variável: Silva (2010); e Barbo (2001).
- iv. **Visão sobre regularização fundiária de parcelamentos irregulares no Distrito Federal:** Posições assumidas pelos atores no debate sobre a regularização fundiária de loteamentos irregulares. Principais fontes que auxiliaram na definição desta variável: Quintanar (2006); Ministério das Cidades (2010); Queiroga (2002); Faria e Melo (2001); e Malagutti, (1999).
- v. **Visão sobre alterações que mudam a destinação original de áreas para outros usos:** Diferentes posturas em relação à aprovação de arranjos institucionais que mudam a destinação de áreas no DF. Principais fontes que auxiliaram na definição desta variável: Distrito Federal (2009; 1997a; 1992a).
- vi. **Visão sobre a concessão dos direitos de propriedade sobre terras no DF:** Visões pró e anti-regulação estatal na definição de regras e normas para ocupação e expansão urbana. Principais fontes que auxiliaram na definição desta variável: Cole e Ostrom (2012); Epstein (2012); Beckmann; Beckmann e Wiber (2006); Schlager e Ostrom (1994); e Benson (1981).
- vii. **Visão sobre a disponibilidade hídrica para expansão urbana:** Diferentes posturas em relação à disponibilidade hídrica para expansão urbana. Principais fontes que auxiliaram na definição desta variável: ANA (2010); Distrito Federal (1999).

Procedimento 2 – Identificar os principais atores que integram as coalizões, caracterizando suas posições e prioridades na disputa pelo controle sobre a política de ordenamento territorial urbano no DF

Os seguintes pressupostos orientaram esse processo de identificação:

- atores políticos com sistemas de crenças similares terão uma ligação mais estreita num determinado subsistema; e
- atores políticos que têm interesses políticos similares se associarão de forma mais estreita num determinado subsistema (YOUNG-JUNG, 2010).

Procedimento 3 – Caracterizar as principais decisões que marcaram a política de ordenamento territorial no período em foco

Mapear e caracterizar as principais decisões permite compreender as perspectivas que dominaram o planejamento territorial no DF. Portanto, as crenças e os interesses defendidos e aprovados indicam a predominância ou não de uma coalizão sobre outras. Prevaleram no DF as decisões que valorizaram os interesses imobiliários ou as que defenderam a função social da propriedade e a sustentabilidade ambiental?

Para os proponentes do MCD, a prevalência de determinadas decisões sobre outras geralmente indica que uma determinada coalizão possui mais membros em posição de autoridade. Em função disso, o grupo consegue impor suas crenças e alternativas políticas na agenda governamental, por meio da aprovação das deliberações por eles defendidas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Procedimento 4 – Identificar os conflitos entre as diferentes coalizões nos processos de tomada de decisão

De acordo com o MCD, as divergências entre atores de coalizões num determinado subsistema seriam capazes de romper com a situação de “*status quo* institucional”, atraindo novos atores e propostas e levando, assim, à inserção de mudanças na agenda de decisão. Portanto, a existência de conflito num determinado subsistema atuará como força motriz para efetivação de mudanças institucionais (SABATIER; WEIBLE, 2007; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Para os proponentes do MCD, dependendo dos níveis de conflitos internos num determinado subsistema, pode-se facilitar ou dificultar o surgimento de soluções para determinadas questões e nesse sentido beneficiar ou dificultar mudanças institucionais (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Procedimento 5 – Analisar os recursos utilizados pelas coalizões dentro do subsistema para transformação de crenças e ideias em ações governamentais

As coalizões usam diferentes recursos para o alcance de seus objetivos, como autoridade legal formal, recursos financeiros, mobilização de adeptos e liderança política, informações e outros, como explicado no Capítulo 2.

Ademais, as informações técnico-científicas são de grande valia para o processo decisório. Os proponentes do MCD assumem que esse tipo de informação é um recurso estratégico para a atuação bem sucedida das coalizões no subsistema, pois em tese oferecem subsídios para as mudanças.

Portanto, o sistema de crenças de uma coalizão é influenciado por um conjunto de evidências empíricas que confirmam, ou não, os elementos presentes no núcleo de políticas públicas. A acumulação de evidências contrárias a uma crença existente pode levar à sua revisão e substituição. Nesse caso, as análises técnicas e estudos científicos terão a função esclarecedora já referida. Por esse pressuposto, a coalizão usará estudos, pesquisas e outras informações para sustentar seus objetivos e crenças e atacar as dos oponentes (WEIBLE, 2008; WEISS, 1983).

Procedimento 6 – Analisar o processo de mudança institucional, identificando os efeitos dos eventos externos nas decisões decorrentes da interação entre as diferentes coalizões

Conforme especificado no capítulo anterior, onde se descrevem os vários componentes do MCD, existem dois conjuntos de eventos externos que afetam as restrições e oportunidades de atuação dos atores das coalizões no subsistema: os *parâmetros relativamente estáveis* e os *eventos externos dinâmicos*.

O que Sabatier e seus colegas denominam de *parâmetros relativamente estáveis* são constituídos pelo ambiente institucional prevalecente num país, especialmente o conjunto de leis, normas e práticas jurídicas, que criam um conjunto de incentivos e restrições para os atores. Esses incentivos e restrições geralmente não são facilmente modificados e afetam a

formação de coalizões de defesa e as estratégias adotadas por elas. Portanto, a eficácia da atuação de uma coalizão de defesa está condicionada pelo ambiente institucional em que opera.

A dinâmica de atuação das coalizões não depende apenas dos eventos externos estáveis, mas também dos *eventos externos dinâmicos*, que são as mudanças nas administrações governamentais (presidentes, governadores e prefeitos) e de choques socioeconômicos e demográficos que têm reflexos importantes sobre mudanças em determinadas políticas públicas (SABATIER, 2007; SCHLAGER, 1995).

Para fins deste estudo, os *eventos externos dinâmicos* e os *parâmetros relativamente estáveis* focaram respectivamente:

- a análise de mudanças de governo e de fatores sócio-demográficos que influenciaram a reconfiguração da estrutura de governança territorial urbana do DF; e
- a análise de mudanças na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Distrito Federal que influenciaram a reconfiguração da estrutura de governança territorial urbana do DF.

Procedimento 7 – Proposição e validação de uma lista de elementos do núcleo de políticas públicas que viabilize a identificação das coalizões de defesa e a análise da dinâmica institucional no subsistema

Para cada uma das dimensões apresentadas no Procedimento 1, foram selecionadas as posições mais relevantes que potencialmente pudessem diferenciar os atores, com base na literatura técnica sobre política urbana e ordenamento territorial, complementada com o estudo preliminar do conteúdo das audiências públicas e de outros documentos relativos aos processos legislativos referentes ao ordenamento territorial do DF.

A lista de elementos do núcleo de políticas públicas, adotada como referencial na análise qualitativa, foi elaborada de forma a priorizar categorias de crenças políticas potencialmente aplicáveis de forma ampla à governança territorial no DF. A preocupação foi construir uma narrativa robusta sobre a atuação das coalizões de defesa e a mudança institucional no período estudado.

Pela importância da etapa na aplicação do MCD, depois da finalização da sua elaboração, uma versão preliminar dessa lista foi submetida a um conjunto de juízes, formado

por pesquisadores do CEAG/UnB, profissionais com experiência na área e o devido preparo acadêmico. A validação por juízes tem por objetivo eliminar, ao máximo possível, elementos de subjetividade no referencial de análise.

A lista de elementos do núcleo de políticas públicas usada na análise das entrevistas, notas taquigráficas e outros documentos visou essencialmente identificar:

- as crenças e as posições políticas de cada ator relevante no subsistema;
- as coalizões e os recursos empregados nos debates de forma a aprovar seus intentos sobre ordenamento territorial no DF;
- as formas de atuação, as prioridades de valores e as principais decisões tomadas no âmbito do subsistema;
- as fontes de coordenação entre os atores no interior do subsistema;
- as diferentes visões sobre os principais problemas fundiários no DF; e
- os principais embates e pontos de conflito entre as coalizões de defesa.

O Quadro 1 abaixo traz a lista de elementos do núcleo de políticas públicas que apoiou a pesquisa qualitativa. A leitura detalhada de toda a base de dados tendo como referencial essa lista viabilizou a identificação das coalizões e da dinâmica de sua atuação, conforme preceitua o MCD.

MCD	
CATEGORIAS	DELIMITAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO (POSIÇÕES / CRENÇAS)
Visão essencial sobre o uso do solo no DF	<ul style="list-style-type: none"> • Uso do solo como recurso político/eleitoral. • Uso do solo como elemento de redução das desigualdades socioespaciais. • Uso do solo deve atender as demandas da proteção ambiental. • Uso do solo como recurso econômico, reserva de mercado e de valor. • Uso do solo deve respeitar as normas de tombamento.
Visão essencial sobre os recursos naturais	<ul style="list-style-type: none"> • Utilitarismo puro. • Foco exclusivo ou priorização do uso sustentável. • Foco exclusivo ou priorização da preservação. • Conciliação entre o uso sustentável e a preservação
Causas dos problemas fundiários no DF	<ul style="list-style-type: none"> • Ênfase predominante na alta taxa de crescimento populacional. • Ênfase predominante na valorização rápida e preços exorbitantes dos imóveis no DF. • Ênfase predominante na grilagem e ocupação irregular do solo no DF com a inércia do Poder Público. • 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. • Ênfase predominante na inexistência de políticas habitacionais para pessoas de baixa renda. • Posição integradora (Causas múltiplas).
Visão sobre regularização fundiária de parcelamentos irregulares no Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio incondicional. • Apoio exclusivo a regularização fundiária de interesse social e de assentamentos de baixa renda. • Apoio exclusivo à regularização fundiária de interesse específico. • Oposição marcadamente cautelosa por vários motivos. • Oposição total.
Visão sobre alterações que mudam a destinação original de áreas para outros usos	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio incondicional. • Apoio parcial com algumas demandas e ressalvas. • Oposição total.
Visão sobre a concessão dos direitos de propriedade sobre terras no DF	<ul style="list-style-type: none"> • Regulação estatal do uso do solo. Posturas a favor de leis mais restritivas a ocupação e expansão urbana no DF • Desregulação do uso do solo. Posturas a favor de leis menos restritivas a ocupação e expansão urbana no DF
Visão sobre a disponibilidade hídrica para expansão urbana	<ul style="list-style-type: none"> • O problema é severo e necessita de atenção urgente. • O problema é severo, mas pode ser tratado futuramente. • Não é um problema severo.

Quadro 1 – Lista de elementos do núcleo de políticas públicas, usada como referencial da análise qualitativa

Fonte: elaboração do autor.

3.3.2. LENTE II – Analogias entre a estrutura da governança territorial do DF e os princípios da boa governança dos bens comuns

A lente II, de modo geral, pretende analisar se as mudanças empreendidas no conjunto de regras que conformam a estrutura de governança territorial urbana do DF fomentaram ou não a “boa saúde da governança”. Para tanto, faz-se uso dos princípios de boa governança dos bens comuns ou governança dos “*commons*”, proposto por Elinor Ostrom e seus colegas (COLE; OSTROM, 2012; EPSTEIN, 2012; COX; ARNOLD; TOMÁS, 2010; MCGINNIS; OSTROM, 2010; SARKER; OSTROM, 2009; OSTROM, 2003; SARKER; ITOH, 2001; OSTROM, 1990).

Os princípios de boa governança dos bens comuns foram estabelecidos a partir de diversos estudos de caso realizados por uma vasta equipe de pesquisadores ao redor do mundo. Ostrom e parceiros identificaram os princípios presentes nos casos com maior sucesso e ausentes nos sistemas de governança com falhas. Tais princípios caracterizam sistemas de governança robustos que permitem a exploração do bem de forma sustentável, sem violar os princípios de justiça e de posse comunitaria (COX; ARNOLD; TOMÁS, 2010; OSTROM, 2009; 1999; 1990).

Os trabalhos de Ostrom e seus colaboradores representam um marco importante no estudo das políticas públicas e vão de encontro aos postulados que até então prevaleciam na literatura e que apontavam para a presença da Tragédia dos Comuns (HARDIN, 1968), ou seja, a proposição de que os bens comuns não poderiam ser explorados de forma sustentável caso não fossem estabelecidos direitos de propriedade bem definidos.

Na prática, a solução preconizada pela Teoria Econômica, a partir do reconhecimento da Tragédia dos Comuns, seria recomendar o estabelecimento de um sistema de direitos de propriedade que tivesse como objetivo central a privatização ou a estatização dos bens comuns.

A contribuição de Ostrom é especialmente pertinente para o estudo de caso que realizamos sobre a evolução da política de ordenamento territorial urbano no DF. Podemos considerar o território do DF como um bem comum, que vem sendo explorado a partir de um conjunto de regras que compõe a política de ordenamento territorial. Portanto, cabe contrastar os princípios que orientam ao longo dos últimos anos a governança do ordenamento territorial

do DF com os princípios de governança de *commons* propostos nos trabalhos de Ostrom e colaboradores.

O foco na comparação dos princípios de governança é útil por várias razões. Primeiramente, em função do fato de que a política de ordenamento territorial do DF, conforme mencionado anteriormente, é regida por um conjunto amplo e heterogêneo de regras que mudam ao longo do tempo. Ao focalizar os princípios subjacentes a esse conjunto de regras, pode-se analisar aquilo que é mais essencial, ignorando especificidades que são de pouca relevância para a análise.

Visando a analisar a aderência da estrutura de governança de terras públicas no DF aos princípios da boa governança dos bens comuns, foram selecionados seis princípios para fins da comparação e os respectivos focos de análise, adaptados para o estudo da regulação e uso da terra no DF, na forma exposta abaixo:

- i. **Fronteiras bem definidas (Princípio 1):** (a) estruturas de governança que definem os limites claros para o uso e ocupação do solo no DF; (b) estruturas de governança que definem limites claros relativos à titularidade e a dominialidade de terras no DF. Principais fontes que auxiliaram na construção deste princípio: Ellenwood; Dilling e Milfor (2012); Fischel (2012); Ostrom, (2009; 1999; 1990); Cox; Arnold e Tomás (2010); e Mcginnis e Ostrom (2010).
- ii. **Sistemas de monitoramento e fiscalização (Princípio 2):** estruturas de governança que implementam um sistema de monitoramento e fiscalização efetivo do uso e ocupação irregular do solo. Principais fontes que auxiliaram na construção deste princípio: Ostrom, (1990; 1999, 2009); Mcginnis, e Ostrom (2010); Cox; Arnold e Tomás (2010); e Ghate e Nagendra, (2005).
- iii. **Sanções graduais (Princípio 3):** estruturas de governança voltadas à promoção coercitiva de penalidades a pessoas que violarem as regras do uso e parcelamento do solo (devem ser moderadas para uma primeira violação e mais rígidas a medida que as violações são repetidas. Principais fontes que auxiliaram na construção deste princípio: Ostrom, (1990; 1999, 2009); Cox; Arnold e Tomás (2010); e Mcginnis e Ostrom (2010).
- iv. **Alinhamento e articulação intersetorial efetiva na gestão (Princípio 4):** atividades de provisão, apropriação, monitoramento, fiscalização, resolução de conflitos e de governança são organizadas em camadas múltiplas de organizações alinhadas e

articuladas. Principais fontes que auxiliaram na construção deste princípio: Ostrom, (1990; 1999, 2009); Menicucci, (2002); Serra (2004); Cox; Arnold e Tomás (2010); McGinnis e Ostrom (2010); Ostrom *et al.* (2000).

- v. **Mecanismos de resolução de conflitos (Princípio 5):** estruturas de governança que permitem acesso rápido à arenas locais de baixo custo para resolver conflitos sobre o uso e ocupação do solo entre os atores sociais ou entre os atores sociais e o governo. Principais fontes que auxiliaram na construção deste princípio: Ostrom, (1990; 1999, 2009); Cox; Arnold e Tomás (2010); e McGinnis e Ostrom (2010).
- vi. **Mecanismos de participação social (Princípio 6):** (a) estruturas de governança que incentivem a criação de espaços de decisões democráticos no sentido de que a maioria dos cidadãos têm a permissão de participar na alteração das regras. Principais fontes que auxiliaram na construção deste princípio: Ostrom, (1990; 1999, 2009); Cox; Arnold e Tomás (2010); McGinnis e Ostrom (2010); e Cleaver (1999).

No Quadro 2 abaixo, apresenta-se delimitação dos princípios da boa governança de bens comuns, adaptada para análise da governança territorial do DF, conforme se aplicou na comparação realizada. O objetivo, como já explicado, é permitir a realização de analogias entre as regras que regem a governança territorial no DF e os princípios da boa governança de commons propostos pela Ostrom e seus colaboradores, analisando, essencialmente, se a estrutura de governança incorporou ou tem aderência a esses princípios.

Deve-se fazer menção que dos oito princípios da Ostrom (1990), optamos por seis. Dois princípios foram por opção, excluídas das categorias de análise. O primeiro princípio é denominado *congruência entre regras de apropriação e provisão e as condições locais*, esse princípio não foi adotado, pois iria captar basicamente o que captou as categorias eventos externos e parâmetros relativamente estáveis propostos por Sabatier (1993). Outro princípio que por opção foi também excluída das análises é o denominado *reconhecimento mínimo de direitos de organização*, isto é os direitos dos beneficiários de desenvolver suas próprias instituições não são desafiados pelo governo, este princípio ficou inviabilizado pela forte intervenção estatal na gestão urbana e territorial no Distrito Federal.

PRÍNCÍPIOS	DELIMITAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO (ATRIBUTOS)
Fronteiras bem definidas (P1)	1A Existe uma clara definição de preceitos sobre a titularidade e a dominialidade de terras no DF. 2A Inexiste uma clara definição de preceitos sobre a titularidade e a dominialidade de terras no DF. 1B Existem normas e critérios claramente bem definidos relativos ao zoneamento e a demarcação das poligonais de todas as regiões administrativas do DF. 2B Inexistem normas e critérios claramente bem definidos relativos ao zoneamento e a demarcação das poligonais de todas as regiões administrativas do DF.
Sistemas de monitoramento e fiscalização (P2)	1. Foram instituídos arranjos institucionais que estabeleceram instrumentos de monitoramento e fiscalização eficientes de combate a irregularidades no uso, parcelamento e ocupação do solo. 2. Não foram instituídos arranjos institucionais que estabeleceram os instrumentos de monitoramento e fiscalização eficientes de combate a irregularidades no uso, parcelamento e ocupação do solo.
Alinhamento e articulação intersetorial efetiva na gestão (P3)	1. Existem mecanismos institucionais que favorecem a articulação de iniciativas públicas e privadas no processo de regularização fundiária no Distrito Federal. 2. Inexistem mecanismos institucionais que favorecem a articulação de iniciativas públicas e privadas no processo de regularização fundiária no Distrito Federal.
Sanções graduais (P4)	1. Presença de sanções graduais susceptíveis de serem aplicadas a pessoas que violarem as regras de funcionamento (devem ser moderadas para uma primeira violação e mais rígidas à medida que as violações são repetidas). 2. Ausência de sanções graduais susceptíveis de serem aplicadas a pessoas que violarem as regras de funcionamento (devem ser moderadas para uma primeira violação e mais rígidas à medida que as violações são repetidas).
Mecanismos de resolução de conflitos (P5)	1. Há espaços e regras que facilitam a conciliação de interesses divergentes reduzindo os custos de resolução de conflitos. (<i>Judicialização de políticas</i>). 2. Há espaços e regras que dificultam a conciliação de interesses divergentes aumentando os custos de resolução de conflitos. (<i>Judicialização de políticas</i>).
Mecanismos de participação social (P6)	1. Os espaços de decisões democráticos foram instituídos na estrutura de governança territorial, permitindo com que a maioria dos atores participe da alteração das regras. 2. Os espaços de decisões democráticos não foram instituídos na estrutura de governança territorial, excluindo a participação da maioria dos atores da alteração das regras.

Quadro 2 – Delimitação dos princípios da boa governança de bens comuns, adaptada para análise da governança territorial do DF

Fonte: elaboração do autor.

3.4. Coleta de Dados

Os dados desta pesquisa foram obtidos por meio das seguintes etapas, com a utilização dos métodos e técnicas adiante detalhados:

1) Pesquisa bibliográfica

Incluem-se nesse âmbito revisão da literatura em livros, periódicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado, anais de congressos científicos e outras publicações pertinentes que contribuíram para a formação do marco teórico que fundamentou o trabalho e subsidiou a análise dos dados que foram coletados. Além do material impresso, foram consultadas as seguintes bases de dados eletrônicas:

- EBSCOhost Electronic Journals Service (<http://search.ebscohost.com>);
- PROQUEST (<http://search.proquest.com>);
- Banco de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – Ministério da Educação (MEC) (<http://www.periodicos.capes.gov.br>);
- Banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – Ministério da Educação (MEC); (<http://www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses>);
- Banco de teses e dissertações da Universidade de Brasília (UnB). (http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/index.php),
- Banco de teses e dissertações da Universidade de São Paulo (USP) (<http://www.teses.usp.br>); e
- Banco de teses e dissertações da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/1>).

Essencialmente para a construção do Capítulo 4, que trata de regimes de governança que regeram o ordenamento territorial no DF antes da concessão da autonomia política, buscou-se apoio em fontes secundárias, como os trabalhos realizados por Ganen *et al.* (2008), Paviani (2003; 1999), Peluso (2003), Steinberger, (1999), Malagutti (1999), Bassul, (1998), e Barreto (1987), entre outros, além das principais legislações sobre a temática de ordenamento territorial aprovadas nesse período.

2) Pesquisa documental

Principais documentos utilizados na pesquisa

Os documentos analisados na pesquisa totalizam aproximadamente doze mil páginas. É importante ressaltar que muitos desses documentos não estavam disponíveis para acesso imediato e foi necessário um árduo processo de negociação para obtê-los.

Os documentos abrangem, dentre outros momentos: relatórios oficiais sobre investigação de ilegalidades com terras públicas no DF (CPI/1991/1995); os registros sobre o chamado Fórum de Terras em 1995; os registros das audiências ocorridas ao longo da Investigação TERRACAP (2001) e da CPI dos Condomínios (2002); o relatório final sobre o inquérito STJ/650 (BRASIL, 2009a); e, finalmente, os registros das audiências ocorridas na revisão do PDOT entre 2007 e 2009, promovidas pelo Executivo e pelo Legislativo locais. As notas taquigráficas das audiências públicas foram especialmente importantes para a identificação das posições dos atores.

Além das notas taquigráficas, a pesquisa também abrangeu análise de diversas informações georreferenciadas, tais como mapas cartográficos, topográficos e fundiários, censos, gráficos etc. Foram também analisados vários outros documentos oficiais, incluindo decretos, leis, portarias, exposições de motivo e relatórios de várias instâncias governamentais.

Finalmente, mas igualmente importante, foi também feita uma análise de grande número de artigos de jornais, especialmente junto aos arquivos históricos do Correio Braziliense, que é o veículo com maior circulação no DF. Os arquivos estão disponibilizados na sede do jornal. O Correio Braziliense, especialmente mediante o seu caderno diário sobre "Cidade", noticiou e, muitas vezes, analisou ao longo dos últimos anos os principais eventos e debates envolvendo a regulação e o uso do solo no DF.

A coleta desse vasto e importante conjunto de materiais permitiu um estudo denso das relações estabelecidas entre os diferentes atores no subsistema de políticas públicas em foco e a compreensão de seus sistemas de crenças compartilhadas e práticas, bem como dos conflitos relevantes entre eles quanto ao ordenamento territorial nos últimos dezoito anos.

Na sequência, segue a lista dos principais documentos analisados com relação a cada uma das três fases em que se divide a pesquisa.

I FASE (1991-1994):

- Anais Seminários Públicos da Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central CODEPLAN (Série Plano Diretor do Distrito Federal/1992);
- matérias jornalísticas do Correio Braziliense;
- livros, artigos, teses, dissertações e monografias;
- relatório preliminar sobre plano diretor de 1992;
- Relatório Final da CPI sobre grilagem de 1991 (Fundação Zoobotânica);
- informações georreferenciadas; e
- estrutura legal (leis, decretos, portarias etc.).

II FASE (1995-1998):

- notas taquigráficas do fórum de terras;
- matérias jornalísticas do Correio Braziliense;
- Relatório Final da CPI sobre grilagem de 1995;
- atas do CONPLAN;
- informações georeferenciadas; e
- estrutura legal (leis, decretos, portarias etc.).

III FASE (1999-2009):

- notas taquigráficas das audiências públicas gerais promovidas pelo Executivo;
- notas taquigráficas das audiências públicas promovidas pelo Legislativo;
- matérias jornalísticas do Correio Braziliense;
- atas do CONPLAN;
- informações georeferenciadas; e
- estrutura legal (leis, decretos, portarias etc.).

3) Entrevistas complementares

Adicionalmente, a terceira etapa da pesquisa foi dedicada integralmente à coleta de dados primários por meio de *entrevistas não estruturadas*, não havendo sequência predeterminada de questões (GASKELL, 2002). As entrevistas foram realizadas com gestores governamentais e não governamentais que tiveram participação direta na formulação das diferentes versões do plano diretor de ordenamento territorial no DF.

A seleção dos entrevistados foi feita a partir da participação do autor desta tese em reuniões do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano (CONPLAN). Trata-se de órgão superior que auxilia o governo na formulação, acompanhamento e atualização das diretrizes e dos instrumentos de implementação da política territorial e urbana do DF. O pesquisador participou das reuniões entre fevereiro e março de 2011.

Além disso, ocorreram conversas informais com consultores da Câmara Legislativa do Distrito Federal, lotados na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Habitação, que também ajudaram a selecionar atores-chave para comporem o corpo de entrevistados.

A relação de entrevistados consta no Quadro 3, que reúne também informações sobre cada uma dos entrevistados. Elas ocorreram entre outubro e novembro de 2011, nos locais de trabalho de cada entrevistado.

Cabe lembrar que a preparação das entrevistas foi uma etapa importante. Foram analisadas previamente todas as informações de jornais disponíveis e identificados discursos, conexões ou estratégias associadas ao entrevistado ou a outros atores que davam publicidade ao caso. Esse conhecimento prévio mais aprofundado do problema permitiu uma maior interação com o entrevistado e, quando estrategicamente pertinente, tais informações foram utilizadas na entrevista para contrapor um eventual discurso incoerente com outros registros, ou para ajudar em pontos específicos que demandavam memória do entrevistado.

ENTREVISTADO	ORGANIZAÇÃO	CARGO OU FUNÇÃO	GÊNERO	DURAÇÃO DA ENTREVISTA
Entrevistado nº 1	Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN)	Presidente do Metrô-DF Ex-Diretora-Presidente da CODEPLAN. Coordenadora da elaboração PDOT/1992. Ex-Secretária de Obras (1991-1994). Ex-Secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal (1999-2004).	F	1h04mn
Entrevistado nº 2	Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural (Prodema) – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT)	Promotora de Justiça.	F	0h48mn
Entrevistado nº 3	Fórum das ONGs Ambientalistas do DF e Entorno	Coordenadora do Fórum das ONGs Ambientalistas do DF e Entorno.	F	0h51mn
Entrevistado nº 4	Superintendência de Licenciamento e Fiscalização – Instituto Brasília Ambiental (IBRAM).	Superintendente de Licenciamento e Fiscalização do IBRAM.	M	0h54
Entrevistado nº 5	Associação de Empresas do Mercado Imobiliário do Distrito Federal (ADEMI/DF).	Diretor da Área Imobiliária e Expansão de Mercado da ADEMI/DF.	M	0h42mn
Entrevistado nº 6	Senado Federal	Ex-Presidente da TERRACAP no Governo Cristovam Buarque. Consultor Legislativo do Senado Federal.	M	0h43mn
Entrevistado nº 7	Instituto do Patrimônio Artístico Nacional (IPHAN)	Superintendente do IPHAN no DF.	M	1h08mn
Entrevistado nº 8	Centro Integrado de Ordenamento Territorial (CIORD) – Universidade de Brasília (UnB)	Professor da UnB.	M	0h55mn
Entrevistado nº 9	Associação Pró-Morar Movimento Vida de Samambaia (AMMVS).	Coordenadora da AMMVS.	F	0h57mn

Quadro 3 – Relação de entrevistados

O instrumento de coleta utilizado foi a elaboração de um guia com os tópicos a serem cobertos pela entrevista, sem uma ordem de perguntas, permitindo, assim, aos entrevistados

“respondê-las com seus próprios termos” (PATTON, 1980, p. 212). Fizeram parte constitutiva do guia de entrevistas não estruturadas os seguintes tópicos:

- Tópico 1 – reconstrução do processo de evolução da política em análise;
- Tópico 2 – principais causas para as mudanças efetuadas na política em análise;
- Tópico 3 – questões e decisões mais importantes examinadas durante a formulação da política;
- Tópico 4 – identificação de preferências políticas sobre alternativas políticas;
- Tópico 5 – identificação de interesses políticos nas grandes questões políticas;
- Tópico 6 – dinâmica relacional entre os principais atores e suas principais ideias/crenças nas disputas pelos rumos da política em tela (nível de cooperação ou conflito entre esses atores e suas organizações);
- Tópico 7 – fontes de coordenação entre os atores no subsistema;
- Tópico 8 – avaliações (positivas e negativas) do modelo de governança territorial do DF nos últimos dezoito anos;
- Tópico 9 – papel da informação técnico-científica como indutora de mudança da política em tela.

As entrevistas foram gravadas e inseridas no *software* NVIVO 9, de forma a serem trabalhadas posteriormente em arquivo único que reúne também a base documental da pesquisa.

3.5. Análise de Dados

A técnica utilizada na análise dos dados documentais e das entrevistas foi **análise de conteúdo**, a qual permite “compreender melhor um discurso, de aprofundar suas características [...] e extrair os momentos mais importantes” (RICHARDSON *et al.*, 1999, p. 172).

O objetivo de usar a técnica de **análise de conteúdo** foi identificar temas em pauta, decisões importantes, eventos externos ou internos ao subsistema, categorias de crenças e outros elementos do MCD ou dos princípios de governança de *commons* que estruturam o quadro analítico da pesquisa. Por meio da preparação cuidadosa e interpretação dos dados organizados, considera-se que os resultados da análise qualitativa forneceram explicações densas sobre os fenômenos estudados e viabilizaram a construção de uma narrativa completa e fundamentada teoricamente sobre a política de ordenamento territorial do DF.

Cabe ressaltar que esta tese, adota uma versão atualizada das estratégias metodológicas adotadas em vários estudos que aplicam o MCD. A própria temática da pesquisa é similar a alguns estudos que aplicam o modelo. Como exemplo, tem-se os trabalhos de Sabatier (1977), Davis e Davis (1988), Sabatier e Pelkey (1990), Berguerren (1998) e Bicik, Leos e Stepanek (2001). Pode-se considerar que esses trabalhos, em essência, adotaram estratégia similar à adotada nesta tese, ou seja, foram fundamentados em evidências empíricas, produzidas a partir de documentos, audiências públicas no Legislativo e entrevistas.

A partir da análise qualitativa dos documentos e das entrevistas complementares com os atores-chaves, foram identificadas as crenças dos atores, e seus interesses políticos, nas decisões sobre determinadas temáticas que constituíram o PDOT do DF e legislações correlatas, assim como outros elementos associados ao quadro analítico empregado.

Cabe registrar que, para viabilizar a leitura e análise do grande número de documentos coletados, bem como do resultado das entrevistas e outros materiais como mapas, leis etc., esse material foi reunido em um arquivo único do *software* NVIVO 9, o que viabilizou cruzamento de dados, busca por palavras-chave e, mais importante, uma visão sistêmica sobre os dados coletados. O pesquisador, contudo, em razão da grande heterogeneidade dos documentos e outros dados, não realizou processo de codificação com apoio do *software*.

Na sequência, vem o capítulo com a análise histórica da política de ordenamento territorial no DF.

4. A GESTÃO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO DISTRITO FEDERAL: PRINCIPAIS EVENTOS

Este capítulo objetiva proporcionar uma contextualização da trajetória histórica e institucional da política de ordenamento territorial, desde a fundação de Brasília até a consolidação formal da sua autonomia política com a instalação da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) em 1991. O texto aborda, principalmente, os instrumentos de ordenamento territorial que foram elaborados na tentativa de conciliar o dinamismo urbano do Distrito Federal e as questões socioambientais e da preservação do conjunto urbano tombado, de forma a enfrentar eficazmente as questões ligadas à gestão planejada do território.

4.1. A Fundação de Brasília e o Surgimento das Cidades-Satélites

O Plano de Metas, de 1956, é considerado como marco, porque oficializou a proposta da construção de Brasília e da abertura da Belém-Brasília, ao lado de outras metas relativas à implantação da indústria automobilística e ao incentivo à construção civil, que tiveram grande influência no traçado e na ocupação de território do Distrito Federal. (FERREIRA; STEINBERGER, 2005).

Neste mesmo ano, o presidente Juscelino Kubitschek enviou mensagem ao Congresso Nacional, acompanhada do projeto que gerou na sequência a Lei Federal nº 2.874 de 19 de setembro de 1956, delimitando o território do Distrito Federal e criando a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP (BRASIL, 1956). Essa mesma lei instituiu o monopólio estatal da terra, ficando a NOVACAP como a gestora do mesmo.

Posteriormente, foi criada a TERRACAP, que passou a assumir a execução das atividades imobiliárias de interesse do DF, restando à NOVACAP a atribuição de executar obras e serviços de urbanização (Lei Federal 5.861/1972).

A Lei de 1956 proibiu a alienação das terras do DF a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado:

Art. 25. Tornar-se-ão indivisíveis os lotes de terras urbanos do futuro Distrito Federal, desde que alienados pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil. Fica expressamente proibida a alienação das mais áreas de terras do mencionado Distrito, a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. [...]

A Lei de 1972, por sua vez, centraliza a alienação na NOVACAP e na TERRACAP, mantendo o monopólio estatal. Assim, Brasília surgiu como um grande empreendimento governamental onde o Estado atuou, simultaneamente, como projetista, financiador e proprietário do solo (BRASIL, 1956; 1972).

Uma das primeiras providências da NOVACAP foi realizar o concurso para o Plano Piloto de Brasília, que teve seu resultado homologado em 16 de março de 1957. A proposta ganhadora, elaborada pelo arquiteto Lúcio Costa, se constituiu, portanto, no primeiro plano de ocupação territorial de Brasília. Até o final da década de 1960, não existia no DF um plano de vulto, efetivo e abrangente, de controle do uso, parcelamento e ocupação do solo, seja urbano seja rural (PAVIANI, 1987).

Em julho de 1957, Brasília contava com 6.283 habitantes, em 1960 a sua população era da ordem de 141.000 habitantes, atinge cerca de 530.000 habitantes em 1970 e 895.000 habitantes em 1975 (CODEPLAN, 2004).

Esse incremento na população forçou a criação de novos núcleos urbanos especialmente para atender à população de baixa renda, em cujos segmentos vinham sendo identificadas demandas habitacionais reprimidas, as quais se tornaram particularmente intensas no final da década de 80. Consta em documento da CODEPLAN:

Com a finalidade de facilitar a administração do Distrito Federal, o território foi dividido em oito Regiões Administrativas, cada uma delas com um administrador nomeado pelo então prefeito Ivo de Magalhães, pela Lei nº 4.545/64. Com a evolução da ocupação territorial, em outubro de 1989 procedeu-se a uma nova divisão em 12 RAs. Em 1993 foram criadas mais três RAs e em Lei nº 348/92, Decreto no 14.604/93. Em 1994, outras quatro RAs foram criadas, passando a totalizar 19 RAs. Em maio de 2003 surgiram mais quatro Regiões Administrativas, e em dezembro do mesmo ano, mais uma e em janeiro de 2004, mais duas. Em agosto de 2004 foi criada a Região Administrativa XXVII e em 2005 surgiram mais duas totalizando atualmente 29 Regiões Administrativas (DISTRITO FEDERAL, 2006d, p. 16).

Na verdade, ainda em 1958, a NOVACAP já havia decidido criar novas cidades-satélites, lembrando que Planaltina e Brazlândia que já existiam antes de Brasília. A primeira referência legal quanto a elas foi a Lei Federal nº 3.751, de 13 de abril de 1960, que estruturou os poderes legislativo e executivo a serem exercidos no DF a partir da inauguração da Capital (DISTRITO FEDERAL, 1960). Daí pra frente, o crescimento das cidades-satélites passou a

ser determinado pelo fluxo migratório que foi gerado para o DF (STEINBERGER, 1999; FERREIRA, 1998).

Segue abaixo breve descrição do histórico de fundação das principais cidades-satélites do DF:

- Taguatinga foi fundada em Junho de 1958, com a transferência da Vila Amauri, localizada na área que seria inundada pelo Lago Paranoá;
- Sobradinho teve início em Maio de 1960, para fixar população de acampamentos de firmas empreiteiras do DNOCS, e também para mudar as populações restantes da Vila Amauri;
- a cidade do Gama teve início em Outubro de 1960, para abrigar moradores do acampamento do Paranoá, Vila Planalto e populações residuais da Vila Amauri;
- o Guará, denominado inicialmente setor residencial indústria e abastecimento, foi iniciado em 1966, para absorver populações oriundas de invasões e acampamentos e funcionários públicos;
- Ceilândia foi criada em 1970, com o objetivo de transferir os moradores das vilas Tenório, IAPI, Morro do Querosene e áreas adjacentes;
- o Núcleo Bandeirante, única cidade cuja criação foi aprovada por lei (Lei Federal nº 4.020, de 20 de dezembro de 1961), fixando definitivamente a “Cidade Livre” que serviu de apoio à construção de Brasília, e que deveria desaparecer após o término das obras.

A idéia inicial de um Plano Piloto rodeado por um cinturão verde, com cidades-satélites autônomas a serem construídas após a saturação do mesmo, foi atropelada por uma realidade nova e dinâmica.

4.2. As Primeiras Iniciativas de Regulação do Uso do Solo: Plano Diretor de 1962, o Código Sanitário do DF e o PLANIDRO

Brasília cresceu e consolidou-se rapidamente, passando a ter quase que todos os mesmos problemas das grandes metrópoles brasileiras. Embora a ocupação do DF tenha

ocorrido de maneira aparentemente desordenada, houve por parte do GDF alguma preocupação em evitar o comprometimento do ambiente natural.

Nesse sentido, o GDF fixou, por meio do Decreto nº 163, de 26 de fevereiro de 1962, as primeiras diretrizes de ordenamento do solo, mesmo de forma embrionária e um tanto desarticulada (BRASIL, 1962). Cabe notar que esse decreto considerava apenas a área rural como elemento integrante do plano diretor do DF, disciplinando o uso do solo rural e integrando-o ao desenvolvimento de práticas de agricultura intensiva. Os arts. 3º e 4º do referido decreto apresentavam medidas que definiam a utilização econômica e social das áreas voltadas à formação de conjuntos de comunidades agrárias e a distribuição das glebas agriculturáveis em núcleos agrícolas. Já o art. 17 ressaltava a impossibilidade de alterar a finalidade do imóvel rural arrendado, atribuindo função diferente daquela a que originalmente estava destinado.

Ainda na década de 60, duas outras iniciativas foram implementadas para tratar, de forma específica, do ordenamento do território no DF. O primeiro foi o **Código Sanitário do Distrito Federal**, que propôs conter a ocupação da Bacia Hidrográfica do Lago Paranoá, aprovado pela Lei Federal nº 5.027, de 1966, que tinha por objetivo diminuir a pressão da demanda habitacional na bacia. A referida lei, no seu art. 7º, dispunha o seguinte:

Art. 7º § 2º a partir da publicação desta Lei fica proibida a instalação de núcleos habitacionais de qualquer espécie em zonas a montante do lago de Brasília e nas proximidades dos cursos de água da sua bacia (BRASIL, 1966, p. 2).

A segunda iniciativa importante nesse período foi a instituição do Decreto-Lei nº 203, de 1967, regulamentado pelo Decreto nº 636, do mesmo ano, que instituiu a desapropriação de todas as terras pertencentes a particulares, preceito necessário para reforçar a manutenção do monopólio estatal da terra. A motivação desses dois atos jurídicos deveu-se à constatação de que a complexidade dos processos judiciais e a insuficiência de recursos estavam gerando um quadro de indefinição da propriedade da terra. Apesar disso, até fins dos anos 90, apenas 51% das terras haviam sido integralmente desapropriadas, 16% parcialmente e 31% ainda eram de particulares (BRASIL, 1966; 1967a; 1967b).

Em 1970, foi elaborado pela empresa PLANIDRO o **Plano Diretor de Água, Esgotos e Controle da Poluição do Distrito Federal**¹, o primeiro documento de vulto a considerar o

¹ O próprio plano diretor elaborado passou a ser conhecido como “PLANIDRO”, em alusão à empresa que o elaborou.

saneamento e a preservação do meio ambiente no DF de forma mais articulada. Esse plano levantou as restrições ambientais relativas ao adensamento da Bacia Hidrográfica do Lago Paranoá, propondo o crescimento demográfico para a região Sudoeste do DF e a exportação dos esgotos sanitários para a Bacia do Rio São Bartolomeu. Além de ser um instrumento de planejamento de longo prazo para o estabelecimento de uma política que norteasse a implementação de soluções de abastecimento de água, esgotamento sanitário e controle da poluição hídrica, o PLANIDRO também forneceu subsídios importantes para a formulação de diretrizes relativas à ocupação e ao uso racional do solo. (DISTRITO FEDERAL, 1970).

4.3. O Período Imediatamente Anterior à Constituição de 1988

Diante da rápida expansão demográfica e da ocupação desordenada do espaço, ainda em 1977 começaram a ser tomadas as primeiras medidas concretas objetivando especificamente o ordenamento e direcionamento para a localização de novas populações no DF, o que culminou com a elaboração do **Plano Estrutural de Organização Territorial (PEOT)**, proposto no contexto do **Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (PERGEB)** (BRASIL, 1978; 1975).

O PERGEB objetivava promover a integração do entorno do DF ao processo de desenvolvimento regional e a consolidação da posição de Brasília no efetivo papel de capital da nação e de pólo de desenvolvimento da região. No entanto, esse plano não obteve sucesso (PAVIANI, 2012, p.17).

O PEOT foi aprovado pelo Decreto nº 4.049, de 10 de janeiro de 1978. Ele é considerado o principal elemento balizador da ocupação territorial do DF até o início da década de 90 (BRASIL, 1978).

O PEOT foi estruturado levando em conta basicamente os seguintes elementos:

- hipóteses de crescimento da população;
- necessidades futuras de áreas de emprego e serviço; e
- possibilidade de solução para circulação de bens e pessoas.

Em função desses elementos, foram geradas três alternativas, entre as quais se elegeu, como mais viável, a proposta que contemplava o adensamento do eixo Taguatinga/Ceilândia/Gama, com três zonas de expansão urbana. Note-se que esse eixo de expansão urbana permanece como o mais importante no DF até os dias de hoje, com a implantação do metrô e de cidades-satélites novas nele inclusas.

Com o PEOT, as áreas de expansão urbana passaram a ser consideradas dentro de um grande conjunto urbano articulado, e não mais aquele surgido de forma parcelada e desordenada com a implantação aleatória dos diversos núcleos urbanos (BRASIL, 1978).

Em 1979, foi aprovada a Lei Federal nº 6.766, que trata **do parcelamento das terras para fins urbanos e rurais** no Brasil (BRASIL, 1979). Esse instrumento legal prevê adoção de uma série de medidas prévias para o parcelamento e desmembramento de terras para qualquer que seja a finalidade (LIMA; ANJOS, 2000, p. 204). A Lei Federal nº 6.766/1979 foi um marco importante, pois trouxe para o bojo do planejamento territorial os arranjos institucionais de combate à grilagem de terras e ao parcelamento irregular, criminalizando esses intentos.

Em meados da década de 80, o governo aprovou o **Plano de Ocupação Territorial do Distrito Federal (POT – 1985)**, que inseriu novas áreas de expansão e desenvolvimento urbano (ALVES, 2011). Quase que concomitantemente, o governo aprovou um plano de expansão para o Plano Piloto, chamado “**Brasília Revisitada**” (1985-1987), de autoria do próprio Lúcio Costa. Esse plano previa a construção de seis novas áreas a serem entregues à iniciativa privada (COSTA, 1987), destinadas para as classes média e alta, das quais apenas uma, o Setor Sudoeste, foi implementada, mas ainda não totalmente concluído. Já o setor Noroeste encontra-se na fase de implantação, mas rodeada de conflitos.

Pouco depois da aprovação do Brasília Revisitada, foi aprovado o **Plano de Ocupação e Uso do Solo – POUZO (1986 -1990)**, que ratifica o macrozoneamento proposto pelo POT, redefinindo alguns pontos do zoneamento em função de transformações urbano-ambientais. Ele tem sua aprovação formalizada somente em 1990, pelo Decreto nº 12.898, quando já havia sido aprovado o Brasília Revisitada, conflitando com este em alguns pontos.

O Quadro 3 a seguir sintetiza as principais intervenções estatais no processo de ordenação do território no Distrito Federal antes de 1991.

INSTRUMENTOS	Estudos e Planos urbanísticos e ambientais do Distrito Federal.
Relatório BELCHER – 1955	Documento técnico que contém levantamentos físicos da área de 52 mil quilômetros quadrados, destinada à implantação do Distrito Federal.
Plano Lúcio Costa – 1957	Projeto urbanístico elaborado para a cidade de Brasília, que deveria concomitantemente assumir dois papéis distintos: Capital do país e pólo de desenvolvimento do Centro Oeste.
Código Sanitário do Distrito Federal – 1966	Aprovado pela Lei Federal 5.027/1966, foi o primeiro estudo a restringir a instalações de núcleos habitacionais nas áreas no montante de Lago Paranoá e nas proximidades dos cursos d'água que drenam para a bacia.
Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição do Distrito Federal (PLANIDRO) – 1970	Estudo para definir a capacidade de abastecimento e esgotamento sanitário do DF, recomendou a não ocupação das áreas livres da bacia do Paranoá, influenciando a partir de sua publicação todos os demais planos de ocupação do uso e ocupação do solo da cidade.
Programa Especial para a região Geoeconômica de Brasília (PERGEB) – 1974	Oriundo do II PND, o PERGEB propunha o desenvolvimento do Distrito Federal e entorno integrando-os ao desenvolvimento regional. Destinava-se a preservar Brasília como capital do país e a fortalecer os subcentros polarizadores localizados no entorno do DF, com a finalidade de evitar migração intensiva.
Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal (PEOT) – 1978	Aprovado pelo Decreto 4.049/1978, tinha como objetivo ordenar a ocupação do DF e estabelecer seu sistema de planejamento. Foi o primeiro estudo realizado que estudou o território do DF em sua totalidade.
Lei Federal 6.766/1979	Essa lei institui regras para o parcelamento das terras para fins urbanos no Brasil.
Plano de Ocupação Territorial do Distrito Federal (POT) – 1985	Não aprovado oficialmente, o plano teve sua aplicação prejudicada. O estudo propunha um macrozoneamento para o território, definindo usos e ocupações das zonas a serem criadas.
BRASILIA REVISITADA – 1985-1987	Cria cinco novas áreas de ocupação urbana na bacia do Paranoá: 1) Nova Asa Norte; 2) Nova Asa Sul; 3) Superquadras Planalto; 4) Setor Noroeste; 5) Setor Sudoeste. Propõe também adensamento das ligações viárias com o Plano Piloto
Plano de Ocupação e Uso do Solo (POUSO) – 1986-1990	O plano ratifica o macrozoneamento proposto pelo POT, redefinindo alguns pontos do zoneamento em função de transformações ambientais. Aprovado somente em 1990 pelo Decreto 12.898, quando já havia sido aprovada o Brasília Revisitada, conflitando com este em alguns pontos.

Quadro 4 – Eventos-chave da evolução da política de ordenamento territorial antes da autonomia política do DF.

Fonte: elaborado pelo autor, a partir da legislação.

Comentando sobre a multiplicidade de tentativas de promover o ordenamento territorial, o professor Aldo Paviani, talvez o mais importante especialista em política urbana e territorial no DF, observa o seguinte:

Como se percebe, não é a falta de planos urbanos em Brasília que faz o território do DF desorganizado para o convívio social e para a solidariedade. Nesse aspecto, muitos problemas surgiram da incapacidade, ao tempo da implantação do plano piloto, de manter a cidade uma e centrada no plano piloto. Em parte, devido as correntes migratórias, em parte por falta de previsão, inaugura-se Taguatinga, em 1958. Com a primeira cidade satélite, deflagra-se o polinucleamento urbano, nascedouro da exclusão socioespacial e da segregação. As cidades satélites, preconizadas, para quando o plano piloto estivesse saturado, foram projetados paulatinamente, distanciadas do centro e uma das outras. Mas esses núcleos, esparsos no território, não tiveram outra função que a residencial, mantendo-se nesses 50 anos, dependentes das atividades e serviços existentes no plano Piloto. (PAVIANI, 2009b, p.15)

Pode-se afirmar que os períodos que antecederam à promulgação da Carta Magna de 1988 foram marcados por dois elementos fundamentais:

- i. A dimensão estatizante do território, com presença maciça do Estado como principal agente responsável pela elaboração e implantação unilateral de regras e normas de controle do uso e ocupação do solo. Uma das explicações para essa dimensão estatizante do território é a existência de um contexto ditatorial da época, que excluía qualquer participação ou ação da sociedade civil organizada nas decisões governamentais. Todas as decisões relacionadas à ocupação do solo no DF eram tomadas pela Comissão de Senado Federal que tratava especificamente do tema.
- ii. A pouca eficácia dos instrumentos de planejamento e da ação estatal em garantir uma ocupação ordenada do solo diante da rápida expansão populacional observada ao longo do período.

Portanto, a gestão efetivada na maioria das cidades nos governos militares esteve basicamente assentada numa política centralizadora, caracterizada pela concentração das decisões nas mãos dos gestores, planejadores e técnicos do aparelho administrativo do Estado, comprometidos com um modelo de desenvolvimento urbano que pouco privilegiava a participação popular nas decisões (SCHMIDT; FARRET, 1986; SCHMIDT, 1979).

No Capítulo 5, serão examinados aspectos relevantes da política de ordenamento territorial urbano do DF, com base no MCD. O foco estará na identificação das coalizões de defesa e de suas principais crenças, e na análise de determinados recursos empregados por esses grupos. Posteriormente, no Capítulo 6, será trabalhada a dinâmica de atuação das coalizões nas três fases em que se dividiu para estudo o período 1991-2009.

5. ANÁLISE DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANA À LUZ DO MCD (1991-2009): A CONFORMAÇÃO DO SUBSISTEMA

Neste capítulo, o objetivo é compreender fatores vinculados às mudanças ocorridas na política de ordenamento territorial no Distrito Federal, principalmente no que se refere à identificação e ao papel das coalizões de defesa e suas crenças, resultando na estrutura de governança territorial. A construção da análise dá-se a partir das variáveis estabelecidas no MCD, objeto da revisão teórica trabalhada no Capítulo 2.

O capítulo está estruturado nas seguintes seções: identificando atores, sistemas de crenças e coalizões (a conformação do subsistema); similaridades e antagonismos entre as coalizões; e os recursos das coalizões.

5.1. Identificando Atores, Sistemas de Crenças e Coalizões

O processo de formulação e implementação da política de ordenamento territorial no Distrito Federal e suas legislações correlatas fornece um estudo de caso interessante para a aplicação do MCD. Trata-se de um processo onde o conflito entre grupos de atores unidos por crenças, práticas e interesses orienta, de forma sistemática, a definição das políticas públicas no subsistema que trata dos problemas relativos ao uso, parcelamento e ocupação da terra. Cabe lembrar que o MCD pressupõe que ideias e valores, consubstanciados em sistemas de crenças políticas, socializam os indivíduos em torno de padrões de comportamento e estruturam alianças e conflitos.

Os atores que compõem cada coalizão foram identificados a partir de suas posições e da percepção quanto à sua capacidade de influir na tomada de decisão. A partir das entrevistas e da triangulação das informações com os documentos (notas taquigráficas, materiais jornalísticos e outros), foram identificados os discursos e os comportamentos dos principais atores que influíram nos processos decisórios estudados, especialmente os referentes à elaboração dos PDOTs. A captura e seleção das demandas políticas expressas nas narrativas externadas pelos atores permitiu agrupá-los em coalizões de defesa, como previsto no MCD.

A análise de captura de crenças compartilhadas foi referenciada pelos elementos do núcleo de políticas públicas dispostos no Quadro 1 da pesquisa.

Os dados trabalhados na pesquisa apontam que os atores individuais e coletivos que participaram do subsistema da política de ordenamento territorial urbano do DF entre 1991 e 2009 podem ser agrupados em pelo menos cinco coalizões distintas:

- Coalizão Modernista;
- Coalizão Pró-Moradia Popular;
- Coalizão Desenvolvimentista;
- Coalizão Ambientalista; e
- Coalizão Patrimonialista.

Para maiores detalhes dos atores vide APÊNDICE I desta tese.

Nas próximas subseções, procuraremos descrever as principais crenças estruturadoras das coalizões, quem integra esses grupos e o papel que eles desempenharam na formação e implementação dos PDOTs e de outras leis que tratam do ordenamento territorial na história recente do DF.

5.1.1. A Coalizão Modernista

Os atores da **Coalizão Modernista** compartilham crenças sobre prioridades de valores essenciais especialmente em torno da defesa do tombamento, da preservação do patrimônio cultural, da defesa acirrada da preservação e manutenção das características originais e fundamentais das superquadras e do Plano Piloto de Brasília como patrimônio cultural da humanidade, maior conjunto urbanístico tombado do mundo, na forma chancelada pela UNESCO.

Nas narrativas dos atores com esse tipo de visão percebemos, também, que essa coalizão entende como fundamental a valorização de certos instrumentos da política urbana que permitem uma gestão sustentável do solo na área tombada. Dentre as principais

ferramentas nessa linha, citam-se os instrumentos de preservação, fiscalização e revitalização dos monumentos e sítios históricos específicos do DF, além da exigência de Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV), instituto voltado a evitar a implantação de empreendimentos ou atividades potencialmente causadoras de degradação à vizinhança imediata e ao meio ambiente urbano. A rigidez ou não na aplicação desse instrumento tem causado conflitos acirrados entre representantes do setor imobiliário e integrantes da Coalizão Modernista.

São trechos representativos das falas da Coalizão Modernista:

Quando se trata de área tombada não há acordo. Peço um olhar mais cuidadoso com o Setor Catetinho, não é apenas uma questão ambiental, é uma questão de falta de cuidado urbanístico, porque o convencional se faz em qualquer cidade convencional. Brasília não é uma cidade comum, conseqüentemente, o tratamento a ela não deve ser comum, nem deve ser igual. Em função dessas promessas e do resgate da esperança sugiro à Mesa que o projeto fosse remetido de volta ao Executivo para poder ofertar propostas sérias e adequadas para as questões do Distrito Federal em geral e do tombamento em particular (Maurício Pinheiro – IPHAN – Audiência Pública Unidade de Planejamento Territorial Central Adjacente – PDOT/2009)

Para garantir a preservação da área tombada da Capital da República, considerada patrimônio cultural da humanidade pela UNESCO, em 1987, os Governos local e federal devem criar políticas públicas de integração e preservação dessas regiões, descentralizando o desenvolvimento (Alfredo Gastal – IPHAN – Audiência Pública TERRACAP – PDOT/2009).

O PDOT não pode tratar da área central, da área tombada, igual a uma outra unidade de planejamento. Ele tem, sim, que tratar a área tombada diferenciadamente e exclusivamente nos termos dos instrumentos legais do tombamento. Portanto, propor alterações, adensamento, novas áreas de ocupações é algo absolutamente incompatível com a legislação vigente que está inscrita no Livro do Tombo. O respeito a esse instrumento do tombamento é obrigação das autoridades e um dever da sociedade (Tânia Batella – representando o Instituto de Arquitetos do Brasil – Audiência Pública Unidade de Planejamento Territorial Central Adjacente II – PDOT/2009)

E a questão da área tombada como é que fica? O cinturão de proteção da área tombada encontra-se ameaçado em razão da permissividade do Plano Diretor do Guará, que permitiu a construção de grandes edifícios de até 36 metros ao longo da Avenida Central do Guará II. Quais serão os limites das construções e as medidas restritivas contra a especulação imobiliária no cinturão de preservação da área tombada de Brasília? (Deputado Distrital Cabo Patrício – Audiência Pública – Comissão Geral – PDOT/2009)

Não se trata apenas de mudanças de destinação de áreas. É muito mais do que isso. Preservar Brasília é cuidar de todo o Entorno, que interfere no ambiente da área tombada. Então, por exemplo, o Guará, o Setor de Indústrias, o Núcleo Bandeirante, enfim, todos os setores que envolvem a área de Brasília estão diretamente relacionados à preservação do bem tombado e ao nosso lado. (Tânia Batella – representando a Federação das Entidades em Defesa do Distrito Federal Audiência Pública TERRACAP – PDOT/2009)

A roupa de Brasília já está pronta. É preciso terminar o desenvolvimento urbano da cidade sem alterar seu tamanho e gabaritos (Representante do IPHAN na audiência pública PDOT/2009)

O Quadro 5 a seguir apresenta uma síntese das principais crenças compartilhadas pelos atores da Coalizão Modernista, expressas nos diversos documentos e entrevistas, usando como referência a lista dos elementos do Quadro 1.

DIMENSOES DAS CRENÇAS DO NÚCLEO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	SÍNTESE DAS PRINCIPAIS POSIÇÕES
Visão essencial sobre o uso do solo no DF	Uso do solo deve respeitar as normas de tombamento.
Visão essencial sobre os recursos naturais	Foco exclusivo ou priorização da preservação.
Causas dos problemas fundiários no DF	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 regularização fundiária de parcelamentos irregulares no Distrito Federal	Oposição marcadamente cautelosa por vários motivos.
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.

Quadro 5 – Sistema de crenças da Coalizão Modernista

Fonte: elaboração do autor.

Os modernistas têm uma visão clara sobre o uso do solo no DF. Para os atores dessa coalizão, o uso do solo no conjunto urbano tombado deve acima de tudo respeitar as normas do tombamento. Nesse sentido, a mudança em qualquer destinação precisa obedecer às regras decorrentes do fato de a área ser tombada, entre outros fatores para preservar a visibilidade da linha do horizonte a partir do centro de Brasília. Essa crença tem perpassado a maioria dos conflitos dos atores desta coalizão com outros atores.

Para a Coalizão Modernista, a principal causa do problema fundiário no DF está no adensamento excessivo e desordenado das regiões vizinhas à área tombada, como Candangolândia, Octogonal e Cruzeiro. Percebeu-se, a partir da análise dos documentos e entrevistas, o consenso entre os membros desse grupo de que houve uma perda gradual da qualidade de vida no Plano Piloto. Fortes ameaças de interesses imobiliários ao conjunto urbanístico tombado foram considerados os maiores problemas. O aumento do tráfego no centro devido à concentração de empregos no Plano Piloto e à atividade comercial nos *shoppings centers* começaram a ameaçar o tombamento.

Nesse quadro, os atores da Coalizão Modernista travam lutas contínuas com os representantes do setor imobiliário, que lutam pela ampliação da ocupação e pela flexibilização de usos na área tombada e seus arredores. Como exemplo, a descentralização de atividades econômicas que estão concentradas em Brasília para as cidades satélites foi uma das soluções avançadas pelo IPHAN, como medida relevante para preservar o conjunto urbanístico tombado.

Outras causas de problemas fundiários percebidas pelos modernistas, expressas com frequência em suas falas, são a alta taxa de crescimento populacional, o impasse sobre a titularidade das terras no DF e a existência de incursões clientelistas e redes de patronagem que usam terras públicas para interesse pessoal. Pode ser afirmado que os modernistas foram combativos contra a especulação imobiliária e tenazes contra a grilagem. Nos debates sobre o PDOT/2009, o superintendente do IPHAN na 15ª região, arquiteto Alfredo Gastal, surge como a principal liderança na coalizão em foco, pelo empenho em defesa da ocupação ordenada no conjunto urbanístico tombado.

Em relação às crenças quanto à regularização dos condomínios irregulares, aparecem posições um pouco heterogêneas nos atores da Coalizão Modernista, com tendência maior a posturas contrárias à regularização ou à sua concretização com cuidados técnicos em termos urbanísticos e ambientais. Muitos modernistas são contrários à proposta de “legalizar o ilegal”, porém há algumas posições mais moderadas como a do IAB/DF, que tem simpatia pela regularização fundiária de interesse social. O próprio IPHAN aceita como exceção a regularização, nos casos respaldados pelo Estatuto da Cidade.

A análise das posições em relação à regulação estatal dos direitos de propriedade sobre as terras no DF mostram que a Coalizão Modernista sempre defendeu a presença do Estado nesse campo, com restrições a qualquer incursão expansiva na área tombada.

Ademais, a Coalizão Modernista opôs-se às mudanças de destinação de áreas, sempre de forma cautelosa, defendendo que sejam seguidos os preceitos legais, que são o interesse público comprovado antes de qualquer mudança nessa linha.

Por fim, a preocupação com a gestão sustentável dos recursos hídricos para expansão urbana perpassa todos os atores da coalizão.

Quem são os membros da **Coalizão Modernista**? Os dados empíricos da pesquisa indicam como principais atores: (i) os participantes do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no Distrito Federal (IPHAN-DF); (ii) a maior parte dos associados do Instituto de Arquitetos do Brasil, Seção do Distrito Federal (IAB/DF), que se manifestou publicamente nos processos decisórios em tela; (iii) a maior parte dos membros do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA/DF), que se manifestou publicamente nos processos em tela; (iv) a liderança da UNESCO; mas, principalmente; (v) toda uma ampla gama de profissionais e especialistas das áreas de arquitetura, urbanismo, paisagismo e política urbana em geral; e raros deputados distritais².

Como frase representativa das crenças que orientam a atuação da Coalizão Modernista no que se refere à política de ordenamento territorial no DF, pode-se citar: *“defendemos o tombamento do conjunto urbanístico do Plano Piloto de Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade”*.

As vitórias recentes consideradas as mais importantes pela Coalizão Modernista foram: (i) o veto à criação de áreas residenciais nas quadras 900, (ii) a proibição do comércio (pousadas e restaurantes) nas quadras 700 e (iii) a derrota das tentativas de interesses imobiliários de expandir as áreas lindeiras ao Parque Olhos d'Água, na Super Quadra Norte 214, Asa Norte do Plano Piloto.

De modo geral, a crença na defesa do tombamento conseguiu-se manter ao longo dos anos, porém algumas modificações impostas ao conjunto urbanístico tombado podem ser consideradas derrotas para os membros da Coalizão Modernista. Uma delas foi a aprovação da Lei Complementar nº 766, de 19 de junho de 2008, que dispõe sobre o uso e a ocupação do solo no Comércio Local Sul, do Setor de Habitações Coletivas Sul (SHCS), na Região

² Não se fará a identificação individual dos deputados distritais integrantes de cada coalizão, sem prejuízo da referência expressa a alguns deles quando necessária para a compreensão da dinâmica do subsistema. Essa opção não difere da maior parte das pesquisas aplicando o MCD, que costumam trabalhar com atores coletivos.

Administrativa de Brasília (RA I). Conhecida como a “Lei dos Puxadinhos”, ela viabiliza a regularização de ocupações comerciais ilegais no Plano Piloto.

Antes da aprovação da “Lei dos Puxadinhos”, o IPHAN opôs-se de forma peremptória a essa regularização e considerou que a proposta da referida lei seria equivalente à mera legalização do ilícito. O IAB/DF também se opôs de forma explícita e sugeriu que o comerciante que quisesse ampliar seu negócio deveria comprar outras lojas. Mas a força dos representantes da Coalizão Desenvolvimentista, que será descrita mais adiante, especialmente por intermédio do Sindicato de Bares e Restaurantes do DF e de associações comerciais, prevaleceu. A “Lei dos Puxadinhos” foi aprovada pela CLDF.

Em 2011, segundo levantamento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), onde existiam no Plano Piloto 2.313 lojas, sendo que 1.434, ou o equivalente a 62%, ocupavam área pública irregularmente, por meio de avanços, ou seja, não estavam de acordo com o Código de Edificações (G1 DISTRITO FEDERAL, 2012). Essa realidade levou à prorrogação da aplicação da “Lei dos Puxadinhos” até 2013, evidenciando no mínimo algum nível de subordinação do Estado aos interesses empresariais (DISTRITO FEDERAL, 2011).

Outra derrota importante da Coalizão Modernista diante do setor imobiliário e apoiada por setores do governo local está na modificação de dispositivos do que constam do Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB). Mais especificamente, deve ser destacada a autorização para ocupação e construção da chamada Quadra 901 da Asa Norte, que, na visão dos modernistas, violaria fundamentalmente o plano urbanístico original da cidade.

Posições contra e a favor à modificação do PPCUB dominaram calorosamente os debates ocorridos ao longo dos últimos anos. Apesar de o IPHAN ter-se manifestado explicitamente contrário a essa modificação, assim como outros membros da Coalizão Modernista, o GDF continua a lutar pela autorização da verticalização e transformação dessa área para construção de hotéis e residências.

Nas audiências públicas ao longo do processo de elaboração do PDOT/2009, os modernistas denunciaram abertamente a construção de condomínios habitacionais com edifícios multifamiliares na Quadra 915 Norte e a manutenção do Centro de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE), que se encontram irregularmente na área tombada.

Ademais, os membros da Coalizão Modernista criticaram que os terrenos ao final da Asa Norte, onde estão localizados grandes estabelecimentos comerciais, em especial o *Shopping Boulevard*, o Hiper-Mercado *Carrefour*, o Hiper-Mercado *Extra* e o Hiper-Mercado *WallMart*, deveriam ter sido destinados a projetos de transporte integrado e, portanto, não foram ocupados segundo as previsões legais.

Membros dessa coalizão têm também sido implacáveis nas críticas ao projeto do Setor Noroeste. Para eles, o referido projeto não respeita a terra indígena que existe lá, além de estar sendo construído sobre um importante manancial hídrico com efeitos negativos diretos sobre o Parque Nacional. Paralelamente, os mesmos atores alertam para uma série de outros problemas urbanos que decorrerão da rápida expansão da já imensa frota de veículos que circulam nas ruas do DF, do desvio de função de lotes e do desrespeito ao planejamento em quase todos os aspectos relativos à ocupação urbana no Plano Piloto e áreas adjacentes.

Uma grande prioridade constante na agenda da Coalizão Modernista foi aprovar a Portaria IPHAN nº 68, de 2012, que criou uma zona de proteção em torno da área tombada de Brasília, com mecanismos voltados a evitar o adensamento excessivo e desordenado das regiões vizinhas (BRASIL, 2012). Como já apontado, os membros dessa coalizão têm enfrentado a oposição direta dos empresários da construção civil e entidades ligadas ao setor imobiliário. Esses atores posicionaram-se de forma muito clara e enfática contrariamente à referida portaria.

Deve ser registrado que, apesar da forte defesa em relação à preservação do conjunto tombado pela Coalizão Modernista, algumas vozes não integrantes dos chamados desenvolvimentistas, que serão descritos adiante, já estão se levantando contra o tombamento. A principal delas é de um dos principais artífices do plano original da cidade, o arquiteto Oscar Niemeyer³:

Uma cidade não pode ser tombada, porque sempre aparecem modificações. Se Paris fosse tombada, não existiria a Champs-Élysées nem o Arco do Triunfo. Se Barcelona fosse tombada, a cidade não teria se voltado naturalmente para o mar. Se Nova York fosse tombada, não existiriam os arranha-céus que ocuparam a cidade horizontal que antes existia. Uma cidade tombada é ignorância. As modificações são inevitáveis, e Brasília ainda vai passar por muitas delas (NIEMEYER, 2012, p. 2).

³ Cabe lembrar que, apesar de a autoria do projeto do Plano Piloto de Brasília ser do arquiteto Lúcio Costa, Oscar Niemeyer esteve envolvido no projeto da nova Capital desde o início, tendo integrado o júri que escolheu o projeto e, mais importante, concebido os mais importantes edifícios públicos inclusos na área hoje tombada.

5.1.2. A Coalizão Pró-Moradia Popular

A luta dos movimentos sociais pela institucionalização da promoção da moradia popular no DF remonta à época da fundação de Brasília, com a criação da Sociedade de Habitações Econômicas de Brasília (SHEB) ainda em 1962. Posteriormente, foram estabelecidas outras organizações, como a Sociedade de Habitação de Interesse Social (SHIS), criada em 1964 e sucedida em 1994 pelo Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (IDHAB). Desde 2007, o órgão responsável pela promoção da habitação de interesse social no DF é a Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CODHAB) (DISTRITO FEDERAL, 2012c, p.10). De forma geral, pode-se afirmar que há pouca eficácia na ação desses órgãos na promoção da moradia popular, constatação que pode decorrer da própria ênfase que o tema tem no âmbito da dinâmica do subsistema de ordenamento territorial urbano no DF.

Após análise exaustiva dos documentos relativos ao período em foco nesta pesquisa e das entrevistas, evidencia-se que os atores da **Coalizão Pró-Moradia Popular** compartilham crenças sobre prioridades de valores essenciais em torno da defesa acentuada do reconhecimento do direito à moradia digna para a população de baixa renda, da ampliação dos recursos destinados a moradias populares, da venda de terras a preços bem mais baixos do que os usualmente praticados pelo mercado e, especialmente, da necessidade do controle democrático sobre as decisões governamentais. É o controle democrático que permitirá o maior debate entre o poder público, entidades e movimentos populares, sobre o acesso e a produção de moradias destinadas à população mais pobre em áreas dignas, viabilizando ações que extrapolem intervenções meramente pontuais nesse campo.

Nas audiências públicas analisadas, os movimentos de moradia e organizações sociais fizeram duras críticas ao governo local pela preferência clara do poder público, segundo eles, por uma política de gestão de terra que privilegia a especulação imobiliária. Para a coalizão Pró-Moradia Popular, há uma opção política clara do GDF em favor da lógica de se transformar o direito à moradia num negócio lucrativo e de acesso a poucas pessoas. Na verdade, para essa coalizão, o governo local faz o jogo das grandes empreiteiras. Assim, ele teria sua atuação marcada pela lógica da mercantilização da moradia e não pela preocupação

com a democracia e a promoção dos direitos básicos do cidadão, como salientado no trecho a seguir:

Estamos há pelo menos três governos anteriores sem planejamento para habitação de interesse social e o que vimos foi o crescimento da ocupação irregular e invasões. O DF teve suas terras ocupadas com grilagem (Geraldo Magela – Audiência Pública – TAGUATINGA – PDOT/2009).

Existe uma percepção de desconfiança geral em relação ao poder público, que emerge das falas de centenas de representantes de movimentos populares presentes nas audiências públicas estudadas, bem como na entrevista com a líder da maior entidade de defesa da moradia popular no DF, a Associação Pró-Morar do Movimento Vida de Samambaia (AMMVS). Essa desconfiança funciona como um mecanismo de autodefesa, o que é esperado em face de uma história de política habitacional marcada por muitas promessas e poucas realizações.

Outro aspecto relevante percebido nos debates e nas entrevistas está nas prioridades dadas aos diversos instrumentos de política urbana. No entendimento dos atores dessa coalizão, o Estado necessita garantir em lei subsídios para a promoção da construção de moradias populares. A compra direta e a cessão de direitos (e não a licitação) são os melhores instrumentos de acesso a terra e moradia na visão deles.

Deve ser registrado que existem hoje no DF 360 mil pessoas com renda entre zero e três salários mínimos que se encontram sem moradia própria. Trata-se de uma situação grave. O grande objetivo da Coalizão Pró-Moradia Popular tem sido, em suma, lutar para a reversão desse quadro, promovendo políticas e programas que contribuam para a redução do déficit habitacional (DISTRITO FEDERAL, 2012b; 2011d).

São trechos representativos das falas da Coalizão Pró-Moradia Popular:

Vamos cobrar do Governo do Distrito Federal mais agilidade nos programas de habitação com a utilização de terras e imóveis do DF para os programas de moradia popular. De teto e chão não abrimos mão (Paulo Valério – União de Luta pela Moradia. Audiência Pública – Ceilândia – PDOT/2009).

Um dos objetivos do PDOT não é “Romper com a segregação socioespacial e com o desequilíbrio entre as cidades ou núcleos urbanos do Distrito Federal”? Então cadê a contemplação de políticas para moradia popular? Cadê? Enquanto isso estamos vivendo uma realidade que é a força política que a especulação imobiliária tem dentro deste Governo e a questão das grilagens (Juliana Amoretti – Articulação do Grito dos Excluídos do Distrito Federal. Audiência Pública – TERRACAP – PDOT/2009).

Os Movimentos Populares também vêm há alguns anos cobrando a destinação dos imóveis da TERRACAP para moradia, no entanto é só reunião e nada de solução. Estamos cansados e queremos que todos estes imóveis sejam destinados para moradia popular, e que haja apoio técnico do governo, para que estes imóveis sejam viabilizados o mais rápido possível (Demilson Martins – Organização das Associações em Prol do Lar do Distrito Federal. Audiência Pública – Unidade de Planejamento Territorial Leste – PDOT/2009).

Pessoas humildes e operários falam, com um brilho nos olhos de tristeza, que moram em Brasília há trinta anos e nunca receberam a moradia. E as moradias populares para esse povo? Muitas vezes, uma pessoa que está há dois ou três anos em Brasília já recebeu a moradia e já a trocou por um fusca velho e foi para outra invasão (Léo Rezende – Coalizão pela Moradia Popular. Comissão Geral – PDOT/2009).

Eu gostaria também, como a voz do povo, falando por todo o povo, de dar uma resposta diante do Estatuto da Cidade, que estabelece o direito à moradia, que diz que a terra tem de ter sua função social. Como resposta do povo: queremos, sim, o nosso lote e a nossa casa. Se alguém vai discutir problemas técnicos, nós não entendemos nada disso. (Pedro Alves Sobrinho – Cooperativa Cooperville. Audiência Pública – Ceilândia – PDOT/2009).

No Quadro 6 é exposta a síntese do sistema de 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 regularização fundiária de parcelamentos irregulares no Distrito Federal	Apoio exclusivo a regularização fundiária de interesse social e de assentamentos de baixa renda.
Visão sobre a concessão dos direitos de propriedade sobre terras no DF	Regulação estatal do uso do solo. Posturas a favor de leis menos restritivas a ocupação e expansão urbana no DF
Visão sobre alterações que mudam a destinação original de áreas para outros usos	Apoio parcial com algumas demandas e ressalvas.
Visão sobre a disponibilidade hídrica para expansão urbana	O problema é severo, mas pode ser tratado futuramente.

Quadro 6 – Sistema de crenças da Coalizão Pró-Moradia Popular

Fonte: elaboração do autor.

A análise detida do quadro acima mostra que a visão sobre o uso do solo no DF, na Coalizão Pró-Moradia Popular, recai essencialmente no compartilhamento de duas crenças

fundamentais: (i) a terra urbana deve servir como elemento redutor de desigualdades socioespaciais e não promovê-las; e (ii) a propriedade e a cidade devem cumprir seu papel social, conforme preceituado pela Constituição Federal (arts. 182 e 183) e pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Cabe registrar que a aprovação do Estatuto da Cidade é considerada avanço bastante grande, por essa lei federal trazer a regulação do direito de propriedade imobiliária urbana para o Direito Público, retirando-o em definitivo [...] das garras da visão liberal e individualista que situa o direito de propriedade como objeto do Direito Privado (ALFONSIN, 2003, p. 95). Essa relevância é assumida com ênfase pela coalizão aqui em análise.

Quanto à visão essencial sobre os recursos naturais, não se identifica uma posição central de crença nesse elemento na Coalizão Pró-Moradia Popular, pois existem no grupo várias posições heterogêneas sobre como tratar a questão ambiental. O foco dessa coalizão tem sido acima de tudo a moradia, independentemente de outras variáveis.

No que se refere às causas dos problemas fundiários no DF, para a coalizão em foco, a especulação imobiliária assume destaque. Ela responderia, em grande parte, pela trajetória histórica crescente do preço da terra legal, um dos determinantes principais da exclusão socioespacial existente.

No elemento visão sobre regularização fundiária de loteamentos irregulares no DF, a Coalizão Pró-Moradia Popular apoia exclusivamente a regularização de interesse social, ou seja, dos assentamentos de baixa renda. Essa ênfase, deve-se comentar, reflete opção da própria legislação federal sobre o tema, como o Estatuto da Cidade, já citado, e a mais recente Lei Federal nº 11.977/2009, que trata do programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Em relação à visão sobre a concessão dos direitos de propriedade sobre terras no DF, para essa coalizão o Estado deve orientar o desenvolvimento urbano, regular e corrigir o mercado imobiliário. O mercado sozinho não pode satisfazer as necessidades da população em termos de moradia. Sem intervenção pública, as moradias para as famílias de baixa renda não serão suficientemente oferecidas, mesmo com a crescente demanda. A moradia popular não interessa às grandes incorporadoras e empreiteiras. É interessante perceber, nesse ponto, que os membros dessa coalizão, como referido acima, expõem alto grau de desconfiança em relação ao poder público, apesar de defenderem a forte ação estatal. O questionamento, assim, é relativo aos grupos políticos que dominam historicamente o poder formal no DF.

No item visão sobre alterações que mudam a destinação original de áreas para outros usos, a Coalizão Pró-Moradia Popular demonstrou apoio às iniciativas que se voltavam a beneficiar a população mais pobre, tendendo a se opor, sem ênfase destacada, às demais iniciativas nesse campo.

Por fim, no que se refere à disponibilidade hídrica para expansão urbana, a coalizão em foco explicita publicamente preocupação com a severidade do problema, mas não o coloca com a mesma relevância que a solução do provimento habitacional. Eventuais efeitos negativos em termos dos mananciais de abastecimento d'água não podem chegar a constituir barreira para viabilizar a produção de moradias populares.

Quem são os principais atores da **Coalizão Pró-Moradia Popular**? Os dados empíricos da pesquisa indicam como principais atores: 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.

Como frase representativa das crenças que orientam a atuação da Coalizão Pró-Moradia Popular, pode-se citar: *“o Estado tem que estar presente e a moradia digna é nosso direito”*.

A percepção prevalecente é, portanto, aquela contemplada no artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1947, que reconhece o direito à residência digna como um direito de todos os cidadãos, que foi reforçada pela Agenda Habitat de 1996.

Cabe destacar que a Coalizão Pró-Moradia Popular surge como parte de um amplo conjunto de movimentos sociais e diferentes organizações que se articulam em âmbito nacional mediante o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). A atuação desses grupos resultou em diversas conquistas, dentre elas o estabelecimento de marcos legais como: o já citado Estatuto da Cidade, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a Lei da Assistência Técnica à Moradia de Interesse Social, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o Programa de Regularização Fundiária de Terras da União e o Conselho das Cidades. Esse amplo movimento nacional vem influenciando muito a formulação do pensamento, das leis e do

arcabouço institucional sobre a política urbana no Brasil. (BRASIL, 2009; 2008; 2007a; 2007b; 2005; 2001a)

Pode-se afirmar que os resultados dessas conquistas estão tendo impacto ainda tímido no DF. Além da pouca oferta de moradias a preços acessíveis no mercado formal, ao longo das últimas décadas, não se estabeleceu uma política de regularização fundiária bem definida e estruturada no DF, bem como inexistente uma regulamentação local para a utilização dos instrumentos de regularização criados pelo Estatuto da Cidade e pelo PMCMV⁴.

No período mais recente, a análise das notas taquigráficas das audiências públicas ocorridas na elaboração do PDOT/2009 chama atenção pela posição contrária dos atores da Coalizão Pró-Moradia Popular à invasão e grilagem de terrenos do DF. Além disso, mantém-se o discurso contrário à venda de imóveis a preços exorbitantes pelo mercado imobiliário e, principalmente, ao aumento da segregação socioespacial das pessoas de baixa renda, que tem caracterizado a cidade de Brasília desde sua fundação.

As lutas da Coalizão Pró-Moradia Popular resultaram em algumas vitórias recentes importantes. Há, por exemplo, uma série de artigos que foram inseridos no PDOT/2009 que são voltados para a regularização da moradia de interesse social. Dentre eles, destacam-se os seguintes:

Art. 127 As áreas de regularização de interesse social terão prioridade na regularização fundiária promovida pelo Poder Público. (DISTRITO FEDERAL, 2009a, p. 75)

Art. 134. É prioridade a produção de novas unidades habitacionais para atendimento das famílias com renda de 0 (zero) a 3 (três) salários mínimos (DISTRITO FEDERAL, 2009a, p. 98)

Outras vitórias importantes da Coalizão Pró-Moradia Popular que devem ser destacadas são a Lei nº 3.877, de 26 de junho de 2006, e a Lei Complementar nº 796, de 22 de dezembro de 2008. A lei de 2006 foi aprovada no governo exercido interinamente por Maria de Lourdes Abadia (PSDB), eleita vice-governadora de Roriz e que assumiu o cargo em 2006

⁴ A Lei do PMCMV trouxe duas ferramentas novas com impacto potencialmente relevante na regularização fundiária de interesse social, a demarcação urbanística e a legitimação de posse. As municipalidades (no caso em estudo o GDF) têm agora prerrogativas relevantes no sentido de agilizar a regularização. Essas ferramentas ainda não estavam sendo aplicadas no DF até o final do levantamento de dados para esta tese.

em função da renúncia de Roriz, realizada com intuito de viabilizar sua campanha para o Senado Federal. A lei de 2008 foi aprovada já no governo Arruda.

Cabe destacar que Maria de Lourdes Abadia tem longa história na política do DF. Ela foi eleita deputada federal pelo PFL em 1986, exerceu o cargo de Secretária de Turismo no governo Cristovam Buarque, foi uma das fundadoras do PSDB do Distrito Federal em 1998, foi eleita deputada distrital em 1994 e eleita novamente deputada federal em 1998, e, finalmente, vice-governadora de Roriz em 2002. Maria Abadia destacou-se pela atuação nas cidades satélites, especialmente na Ceilândia, uma das cidades satélites do Distrito Federal com população de renda mais baixa.

A Lei nº 3.877/2006 determinou que o GDF deve destinar uma quota de 40% das terras reservadas à política habitacional para as cooperativas. Outros 40% deveriam ficar reservados à lista de inscritos da CODHAB. A Lei nº 796/2008, por sua vez, trata da Política Habitacional para Pessoas com Deficiência.

5.1.3. A Coalizão Desenvolvimentista

Os atores da **Coalizão Desenvolvimentista** compartilham crenças sobre prioridades de valores essenciais centradas na defesa dos direitos de propriedade privada sobre a terra. Têm uma visão de desenvolvimento econômico na qual se priorizam os ganhos especialmente do setor imobiliário. Novos empreendimentos comerciais e investimentos imobiliários são tidos como fundamentais para o crescimento econômico do DF. Restrições de natureza ambiental são entendidas, na maioria dos casos, como empecilhos a esse crescimento.

Nesse quadro, a ampliação do perímetro urbano passa a funcionar como forma de acomodar no território novas atividades econômicas urbanas (setor de comércio, distritos industriais, área para eventos etc.), privilegiando-se também o adensamento com altos índices de ocupação, com forte incentivo à mistura de usos.

As restrições à expansão urbana e ao adensamento da ocupação pelos planos diretores e outras leis são colocadas como problemas, que demandam atuação dos membros da coalizão e do governo local. De forma geral, as limitações urbanísticas e ambientais, e mesmo as meramente administrativas associadas à venda de terras pelo poder público, travam as

atividades imobiliárias na cidade e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico, na forma como esse grupo o conceitua.

Para os membros da Coalizão Desenvolvimentista, os mecanismos de preservação do conjunto urbanístico de Brasília, trabalhados pelo IPHAN e ponto-chave das preocupações da Coalizão Modernista, devem ser considerados, mas as regras nesse âmbito não podem chegar a prejudicar ou impedir os negócios imobiliários.

Com grande força internamente e junto ao GDF, os desenvolvimentistas veem o governo como incentivador não apenas do setor imobiliário, mas também de projetos em envolvam a obras de porte, beneficiando a construção civil e gerando empregos nessa área. Deve-se mencionar que essas obras geram benefícios também em termos de valorização imobiliária de terrenos nas áreas em que elas são realizadas. Como exemplo típico, tem-se a infraestrutura de transportes, envolvendo o metrô e outras obras.

Quanto às prioridades dadas aos diversos instrumentos de política urbana, defende-se a licitação de terras como ferramenta mais indicada, e não a venda direta ou cessão de direitos apoiadas pela Coalizão Pró-Moradia Popular. A oferta contínua de terrenos pela TERRACAP ganha relevância ímpar. A luta dos desenvolvimentistas envolve também a redução de exigências para os processos de licenciamento urbanístico e ambiental, abarcando aprovação de projetos edilícios, emissão de alvarás pelas administrações regionais, aprovação de Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV), Estudos de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) etc. Em suma, querem regras claras que permitam ampla liberdade de ação do setor privado.

São trechos representativos das falas da Coalizão Desenvolvimentista:

Estamos aqui para defender e apoiar projetos de leis e decisões políticas que atendam ao desenvolvimento imobiliário, e seremos contrários a aqueles que lhe forem prejudiciais, que fique bem claro isso aqui (ADEMI/DF. Audiência Pública Unidade de Planejamento Territorial Norte – PDOT/2009).

A indústria imobiliária é indispensável para o desenvolvimento do DF, pois ela representa uma fonte geradora de múltiplas atividades industriais e comerciais, como elemento de absorção de mão-de-obra (SINDUSCON/DF. Audiência Pública – Comissão Geral – PDOT/2009).

Secretário Taniguchi, o que se precisa é ser disponibilizada ao mercado imobiliário os projetos de habitação coletiva e unifamiliar, viabilizando empreendimentos que serão financiados pelos sistemas tradicionais do mercado. (ADEMI/DF. Audiência Pública Unidade de Planejamento Territorial Norte – PDOT/2009).

Hoje precisamos gerar emprego. Sobradinho II pede socorro para moradia e emprego. Queremos uma área de desenvolvimento econômico para Sobradinho II. Queremos que a Chácara Buriti seja totalmente urbana, porque lá há moradores; não há criadores de galinha nem criadores de porcos (Edivaldo de Freitas – Presidente da Associação Comercial de Sobradinho II. Audiência Pública – Taguatinga – PDOT /2009).

Estamos aqui com os empresários que reivindicam que se mude o gabarito do Setor de Expansão Econômica de Sobradinho, pelo menos para seis pavimentos. (Paulo Paiva – Associação Empresarial do Setor de Expansão Econômica de Sobradinho. Audiência Pública – SENAC – PDOT /2009).

As crenças da Coalizão Desenvolvimentista estão sintetizadas no Quadro 7 a seguir.

Visão essencial sobre o uso do solo no DF	Uso do solo como recurso econômico, reserva de mercado e de valor.
Visão essencial sobre os recursos naturais	Utilitarismo puro.
Causas dos problemas fundiários no DF	Ênfase predominante na alta taxa de crescimento populacional. Ênfase predominante na grilagem e ocupação irregular do solo no DF com a inércia do Poder Público. Ênfase predominante no impasse sobre a titularidade das terras no DF.
Visão sobre regularização fundiária de parcelamentos irregulares no Distrito Federal	Apoio exclusivo à regularização fundiária de interesse específico.
Visão sobre a concessão dos direitos de propriedade sobre terras no DF	Desregulação do uso do solo. Posturas a favor de leis menos restritivas à ocupação e expansão urbana no DF.
Visão sobre alterações que mudam a destinação original de áreas para outros usos	Apoio incondicional.
Visão sobre a disponibilidade hídrica para expansão urbana	O problema é severo, mas pode ser tratado futuramente.

Quadro 7 – Sistema de crenças da Coalizão Desenvolvimentista

Fonte: elaboração do autor.

Para os desenvolvimentistas, a ocupação do espaço urbano deve ser regulada essencialmente pelas forças de mercado, e a terra é considerada como uma mercadoria, cujos preços e usos devem ser estabelecidos como resultado da interação entre oferta e demanda. O mercado imobiliário é considerado como qualquer outro mercado; o empreendedorismo deve ser recompensado, de forma “justa”, através do lucro. Deve ser percebido que esse liberalismo

econômico aplicado à política urbana encerra um grande pessimismo à capacidade de o GDF ou a CLDF regularem efetivamente a ocupação do espaço urbano. A função social da terra, ou a percepção de que a moradia é um direito, são ignoradas ou consideradas como resultado da atuação das forças do mercado. O liberalismo de mercado é a base.

A visão essencial sobre os recursos naturais é essencialmente antropocêntrica e utilitarista. A maior parte dos membros da coalizão tende a ver as normas ambientais como meros entraves às novas atividades imobiliárias e outras obras. Quando a questão ambiental surge como preocupação, ela aparece ligada mais a tecnologias a serem adotadas para atender demandas do próprio mercado imobiliário em termos de parâmetros ambientalmente adequados para as edificações.

As causas dos problemas fundiários no DF surgem nas falas dos atores da Coalizão Desenvolvimentista correlacionadas ao intenso crescimento populacional ocorridos nas últimas décadas, sem maiores análises sobre os fatores que geraram o grande aumento da população. Os problemas de grilagem e ocupação irregular do solo no DF são apresentados como causados pela própria inércia do poder público, posição no mínimo contraditória com o fato de essa coalizão ter representantes no próprio seio do Executivo local. Outros aspectos colocados em relevo nesse âmbito são as indefinições históricas quanto à titularidade das terras no DF e a baixa oferta de terrenos por parte do governo, que é o maior proprietário de terras.

A preocupação dos desenvolvimentistas quanto à regularização fundiária de parcelamentos irregulares no DF tem foco principal na regularização fundiária de interesse específico. Há atualmente no DF 513 condomínios⁵ irregulares, sendo a maioria deles ocupada pela população de classe média e classe média alta (CASTRO, 2011).

No elemento visão sobre a concessão dos direitos de propriedade sobre terras no DF, está caracterizado o apego à desregulação do uso do solo, com demandas por regras menos restritivas à ocupação e expansão urbana no DF. Com a ênfase predominante no mercado,

⁵ Os parcelamentos urbanos irregulares no DF têm sido em regra constituídos na forma condominial, ou seja, com a identificação de unidades privativas de cada condômino e de áreas de uso comum dos condôminos. Essa modalidade de parcelamento urbano não tem ainda respaldo consistente na legislação federal. Tem sido debatida no processo da futura Lei de Responsabilidade Territorial Urbana (Projeto de Lei nº 3.057, de 2000, e apensos, na Câmara dos Deputados). Ela difere dos loteamentos, porque as ruas e outros espaços livres nos condomínios não são bens de uso comum do povo, acessíveis a qualquer um.

parte dos membros da Coalizão Desenvolvimentista critica o predomínio do planejamento urbano estatal centralizado. Há nesse ponto algum nível de conflito entre o sistema externado de crenças e a atuação efetiva dos desenvolvimentistas, fortemente atrelada ao GDF.

O apoio a regras que convertam áreas rurais em urbanas é quase irrestrito, assim como de alteração de usos que viabilizem ocupações mais rentáveis do ponto de vista econômico.

Por fim, a disponibilidade hídrica para expansão urbana é reconhecida como um problema severo, mas suas soluções não devem inviabilizar os empreendimentos econômicos. De certa forma, há aqui aproximação com as posições da Coalizão Pró-Moradia Popular, mas com olhar para beneficiários bastante distintos.

Quem são os principais atores da **Coalizão Desenvolvimentista**? Os dados empíricos da pesquisa indicam como principais atores: TERRACAP; 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.

As frases que melhor representam as crenças da Coalizão Desenvolvimentista podem ser caracterizadas como: “*o progresso é inevitável*” ou “*o espaço urbano deve ser regulado pelo mercado*”.

Os argumentos defendidos pela Coalizão Desenvolvimentista influenciaram, de forma significativa, o processo do planejamento urbano no DF. Nesse sentido, as iniciativas apresentadas pela indústria imobiliária e de construção civil, durante a tramitação dos planos diretores e de outros instrumentos urbanísticos, foram incorporadas aos referidos planos e têm logrado êxito na sua implementação. São exemplos desse sucesso: (i) a aprovação de novas regiões de adensamento populacional e de desenvolvimento econômico, (ii) transformação de extensas áreas rurais em urbanas e mudanças na destinação de lotes, atendendo os interesses de determinados grupos econômicos, e (iii) a transferência da emissão de licenciamentos ambientais para obras de construção e empreendimentos de impacto nas APA do São Bartolomeu e do Planalto Central para uma agência específica local, sem a necessidade de supervisão ou interferência de uma agência nacional, no caso o IBAMA.

De forma coerente com suas crenças, as estratégias empregadas pelos desenvolvimentistas para atingir os seus objetivos foram voltadas a conter a atuação do Estado no planejamento urbano. A intenção era flexibilizar as restrições impostas pelas regras estabelecidas nos PDOTs e no Código de Edificações.

Ademais, a Coalizão Desenvolvimentista posicionou-se contrária à proposta do zoneamento-ecológico-econômico (ZEE). Em função disso, buscou, mediante barganha política, aprovar logo mudanças na destinação de áreas e assegurar desafetações de lotes, antes de um eventual ZEE. Na leitura do Ministério Público, essas mudanças constituíram verdadeiras afrontas aos dispositivos contidos no Estatuto da Cidade, a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Distrito Federal e diversas leis ambientais. Na maioria das vezes, as mudanças aprovadas também não contaram com o aval do IPHAN. (MPDFT, 2009a; 2009b).

O setor imobiliário opôs-se à Portaria IPHAN 68/2012, que criou uma zona de proteção em torno da área tombada de Brasília. Nessa linha, desenvolvimentistas manifestaram temor de que os mecanismos propostos pelo IPHAN fossem, na prática, uma tentativa de esse órgão expandir a sua área de influência e atuação na política urbana do DF. Nas notas taquigráficas, percebe-se claramente a posição deles no sentido de que não havia necessidade de criar esse cinturão de proteção:

Compreendemos a preocupação do instituto em manter o título internacional concedido pela UNESCO, mas o setor produtivo do Distrito Federal não foi sequer consultado para a elaboração destes novos padrões para a ocupação do solo, e o fato de ela trazer normas restritivas é preocupante (ADEMI/DF. Audiência Pública – TERRACAP – PDOT/2009).

Não há necessidade de criar esse cinturão de proteção. A população brasiliense sabe bem o que pode ser feito na cidade e todos defendem a importância de preservar Brasília. Mas não podemos engessar ainda mais a cidade, nem fixar regras tão rígidas a ponto de impedir a cidade de crescer. (Élson Póvoa – Presidente do Sindicato das Empresas da Construção Civil. Audiência Pública – Área de Planejamento Adjacente Central I – PDOT/2009).

Cabe comentar que, nas áreas rurais cercadas pelas áreas urbanas, os produtores rurais viram-se constantemente pressionados pela especulação imobiliária. A TERRACAP, apoiada pelo setor imobiliário, não raramente ameaçava alterar o dispositivo que autorizou a prorrogação dos contratos de arrendamento dessas terras aos produtores rurais. Essa situação respondeu por conflitos internos entre os próprios desenvolvimentistas, parte deles ligada aos arrendatários.

O direito de os produtores rurais continuarem a “ser da roça”, plantando, colhendo e “respeitando o meio ambiente”, foi uma das principais bandeiras levantadas por esses arrendatários rurais nas discussões sobre as reformas nos PDOTs, como mostram as falas a seguir:

Se a área deixar de ser rural, como está previsto no Plano de Ordenamento Territorial (PDOT), serei obrigado a sair é isso? Eu não sei pra onde vou. E como vou terminar de criar meus filhos? Como vou criar meus netos? Como vou fazer o dia de amanhã? Eu não sei e isso tem me deixado muito preocupado. Não só a mim, mas todos os produtores rurais do Distrito Federal. (Presidente da Associação dos Produtores do Gama. Audiência Pública – PDOT/2009).

Nossas chácaras só não viraram casas e construções ainda, porque toda vez que se começa a construir, a gente liga para o Ministério Público, para a Polícia Federal, aí eles vêm, embarga, entra com liminar (Produtor rural. Audiência Pública PDOT/2009).

5.1.4. A Coalizão Ambientalista

Os atores da **Coalizão Ambientalista** compartilham crenças sobre prioridades de valores essenciais centradas na defesa da proteção do bioma cerrado, da proteção do Lago Paranoá e das áreas de mananciais, e da qualidade de vida para as pessoas que vivem no DF e para as futuras gerações.

Outras prioridades também permearam a defesa de posições dos ambientalistas, centrando-se na imposição de limites à expansão urbana desenfreada e, essencialmente, na prioridade na defesa do interesse público sobre o individual nas decisões sobre ordenamento territorial. Na visão dessa coalizão, os regulamentos ambientais necessitam ser rigorosamente aplicados, mesmo quando criam dificuldades para o setor imobiliário. O grupo tem combatido sistematicamente os interesses imobiliários de expansão sobre unidades de conservação ou outras áreas naturais protegidas ou de interesse ambiental. Os ambientalistas são contra ocupações urbanas em áreas de risco, córregos, encostas íngremes, cursos de água e nascentes.

A ocupação urbana desordenada e a degradação da qualidade de vida, a ocupação do solo em áreas de interesse ambiental, a conversão de zonas agrícolas em zonas de construção de habitações conduzindo a uma perda de terras agrícolas úteis e danos à paisagem, são colocadas como problemas, que demandam atuação dos membros da coalizão e do governo local.

Quanto às prioridades dadas aos diversos instrumentos de política urbana, a Coalizão Ambientalista traz ferramentas de política ambiental e defende: criação e manutenção das unidades de conservação e outras áreas naturais protegidas; que se considere mais a questão da proteção da natureza nos processos de regularização fundiária; e criação de espaços de participação onde a população possa ser informada e expressar suas opiniões nos processos decisórios. Além disso, os ambientalistas fazem a defesa intransigente da necessidade da regularização de condomínios e da implantação de outros empreendimentos que impactam o ordenamento territorial serem objeto de EIA/RIMA e EIV.

São trechos representativos das falas da Coalizão Ambientalista:

O Altiplano Leste está dentro da APA do São Bartolomeu, cujo cerrado ainda possui 1.700 espécies de plantas, mais de 236 espécies de orquídeas e cerca de 270 espécies de gramíneas, abriga inúmeras nascentes, impróprio, portanto, para ser área urbana. Queremos acreditar que a função do PDOT não é priorizar apenas a expansão urbana. A expansão urbana tem de ser feita dentro da função social da terra, como foi dito, não para alimentar a especulação imobiliária, mas para respeitar a proteção dos mananciais da nossa região (Luiz Mourão – Secretário-Executivo do Fórum das ONGs Ambientalistas do DF e Entorno. Audiência Pública – Unidade de Planejamento Territorial Leste – PDOT/2009).

Em primeiro lugar e aqui não estou puxando brasa para a sardinha de onde eu trabalho, a área de meio ambiente –, acho que todo plano de uso e ocupação do solo, seja em Brasília ou em qualquer lugar do planeta, tem de levar em consideração primordialmente a questão ambiental, pois é da natureza que vêm os recursos naturais para produzirmos nossos bens. Enfim, o meio ambiente é fundamental em qualquer plano de uso e ocupação do solo, em qualquer plano econômico, porque dependemos dele para fazermos qualquer coisa na nossa sociedade. Ou seja, sem água, sem bons solos, sem a natureza preservada, não haverá construções, agricultura, não teremos nada. Então, esse é o primeiro ponto em que devemos nos basear. (Gustavo Souto Maior – Presidente IBRAM. Audiência Pública – Comissão Geral – PDOT 2009).

Aqui apresentamos nossas razões para estar contra a ocupação Setor Habitacional Catetinho, eu quero deixar bem claro o seguinte: nós, da área do meio ambiente, não somos contra a regularização do déficit habitacional, da demanda por habitação no Distrito Federal - que obviamente existe, não sei exatamente se nos níveis que estão sendo divulgados na imprensa, mas existe. O que nós discutimos é se esses locais têm de ser usados para resolver esse déficit habitacional. Obviamente existe a demanda, mas será que essa demanda tem de ser atendida naquela região frágil, que atende quarenta mil pessoas, onde há duas captações de água, ou podemos trabalhar outra área para atender essa demanda habitacional? É isso o que nós queremos discutir aqui. (Movimento Nossa Brasília. Audiência Pública – SENAC – PDOT/2009).

Ao criar as Zonas de Contenção Urbana em áreas de mananciais, deve se ter a consciência de que todo lago, natural ou artificial, um dia se acaba por causa do processo erosivo de suas bacias hidrográficas e que o período de vida útil do lago depende das características de uso e ocupação do solo. (Nathanry Osório – Movimento em Defesa do Distrito Federal. Audiência Pública – SENAC – PDOT/2009).

As crenças da Coalizão Ambientalista estão sintetizadas no Quadro 8 a seguir.

Visão essencial sobre o uso do solo no DF	Uso do solo deve atender as demandas da proteção ambiental.
Visão essencial sobre os recursos naturais	Conciliação entre o uso sustentável e a preservação.
Causas dos problemas fundiários no DF	Ênfase predominante na grilagem e ocupação irregular do solo no DF com a inércia do Poder Público. 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.
Visão sobre 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	Regulação estatal do uso do solo. Posturas a favor de leis mais restritivas a ocupação e expansão urbana no DF.
Visão sobre alterações que mudam a destinação original de áreas para outros usos	Oposição parcial com algumas demandas e ressalvas.
Visão sobre a disponibilidade hídrica para expansão urbana	O problema é severo e necessita de atenção urgente.

Quadro 8 – Sistema de crenças da Coalizão Ambientalista

Fonte: elaboração do autor.

Para a Coalizão Ambientalista, a ocupação do espaço urbano deve atender as demandas da proteção ambiental. Os ambientalistas não são contra a construção de moradias ou outros empreendimentos econômicos. Entendem, contudo, que as moradias não podem ser moeda de troca política e, de forma geral, demandam respeito aos limites ambientais de cada microrregião. Como solução do déficit de moradia no DF, membros da coalizão defendem que a alternativa seria essencialmente um planejamento com alocação da população nos vazios urbanos existentes nas regiões administrativas já consolidadas, porque de nada

adiantaria a criação de novos bairros ou áreas de expansão urbana se os terrenos continuarem no oligopólio das construtoras.

Em relação à visão essencial sobre os recursos naturais, percebe-se durante as audiências públicas e entrevistas que, apesar da forte defesa da proteção ambiental, vozes mais moderadas estão aparecendo no grupo dos ambientalistas e vêm assumindo posições importantes no debate sobre a expansão urbana no DF, especialmente as posições que seguem na direção da conciliação entre as atividades econômicas e a preservação do meio ambiente, essência do conceito de desenvolvimento sustentável. Leituras preservacionistas mais rígidas da questão ambiental têm perdido espaço.

As causas dos problemas fundiários no DF surgem nas falas dos atores da Coalizão Ambientalista correlacionadas ao processo intenso de irregularidade no parcelamento urbano e nas alterações no uso do solo que tomaram conta do maior patrimônio do DF, seu estoque de terras públicas. Outros problemas destacados pelos ambientalistas são as incertezas jurídicas sobre o uso do solo, que acabam desembocando em intensos conflitos, bem como a existência de uma estrutura de poder marcada por redes clientelistas e de patronagem.

A posição dos ambientalistas em relação à regularização fundiária de condomínios e outros parcelamentos irregulares no DF é apoiar somente a regularização fundiária de assentamentos informais que não se localizem em áreas ambientalmente relevantes como APMs e APPs. Nas unidades de conservação que admitem ocupação humana, notadamente as APAs, a coalizão não se opõe à regularização, mas defende que ela ocorra com baixo adensamento e com planos de manejos e EIA/RIMA elaborados.

Sobre a concessão dos direitos de propriedade sobre terras no DF, a Coalizão Ambientalista defende o papel importante do poder público. O governo local deve manter o controle sobre a gestão do território, por meio da elaboração e implantação de normas rígidas de controle do uso, parcelamento e ocupação do solo.

Na visão sobre alterações na destinação original de áreas para outros fins que não os originalmente previstos, os ambientalistas em geral têm posição contrária. Porém, aceitam mudanças desde que a iniciativa dos projetos de lei complementar⁶ nesse sentido seja privativa do governador. Além disso, as propostas legislativas devem ser acompanhadas de

⁶ Pela Lei Orgânica do DF, as leis que mudam a destinação de áreas no território do DF devem ser aprovadas na forma de lei complementar, e não de lei ordinária.

estudos ambientais e urbanísticos consistentes, necessários para se avaliar o impacto da mudança prevista, além de atenderem os pré-requisitos básicos para mudanças nesse campo, que são o motivo excepcional e o interesse público comprovado. A Coalizão Ambientalista vem-se opondo frontalmente a investidas das Coalizões Desenvolvimentista e Patrimonialista que não observem esses parâmetros.

Por fim, na visão dos ambientalistas, a disponibilidade hídrica no DF é extremamente preocupante e severa e deve ser tratada urgentemente pelo governo. Nas falas em audiências públicas e nas entrevistas, percebe-se claramente essa preocupação mesmo naqueles atores com posições ambientalistas mais moderadas. A crença dos ambientalistas é que as bacias hidrográficas do DF estão em estado de alerta, pois a densidade populacional e a ocupação desordenada do solo comprometeram rios e córregos e ameaçam o abastecimento de água. Portanto, a percepção é a água é um recurso finito e deve ser defendido com ênfase. Cabe comentar que essa postura reflete os princípios inclusos na Lei dos Recursos Hídricos (Lei Federal nº 9.433, de 1997)⁷.

Quem são os principais atores da **Coalizão Ambientalista**? Os dados empíricos da pesquisa indicam como principais atores: os órgãos responsáveis pela política ambiental em nível federal e distrital (Ministério do Meio Ambiente; IBAMA; Instituto Chico Mendes; Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental; Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do DF – SEMARH/DF, dentre outros); diversas organizações não governamentais (ONGs) com atuação destacada em aspectos relacionados ao desenvolvimento sustentável e à preservação e conservação do meio ambiente; raros deputados distritais comprometidos em promover a política ambiental; e pesquisadores associados a diversos grupos acadêmicos que atuam no DF ou têm interesse na questão ambiental.

Como frases emblemáticas das crenças da Coalizão Ambientalista, podemos citar: “*defendemos o desenvolvimento sustentável*” ou “*enaltecemos a importância da natureza e seu legado*”.

Cabe destacar que a formação da Coalizão Ambientalista foi influenciada pela ascensão do movimento ambientalista em diversos países do mundo, especialmente no Brasil.

⁷ O art. 1º da Lei Federal 9.433/1997 coloca entre os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos que (i) a água é um bem de domínio público e (ii) a água é um recurso natural limitado.

É interessante apontar a influência exercida pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92. Cabe mencionar que a referida conferência internacional incluiu, no paradigma da sustentabilidade, elementos relacionados não apenas à questão ambiental *stricto sensu*, mas também a aspectos relativos à política urbana, às políticas sociais e à importância do controle social.

As lutas dessa coalizão remontam à criação do Instituto de Ecologia e Meio Ambiente (IEMA/DF), pela Lei nº 41, de 1989, que instituiu a Política Ambiental do Distrito Federal. Esse órgão, contudo, operou marginalmente sobre as políticas públicas no DF. Em 1994, o IEMA/DF foi transformado em autarquia pela Lei nº 660, de 1994, assumindo novas atribuições e, principalmente no governo Cristovam Buarque (1995-1998), aumentou sua influência nas decisões governamentais.

Ainda nesse período, foi conquistada uma das maiores vitórias dos ambientalistas. Apoiados pelo governo federal por meio da Comissão Brasileira para o Programa *O Homem e a Biosfera* e pelo conselho internacional de coordenação desse programa, sediado em Paris, conseguiram a aprovação da Lei nº 742, de 1994, que criou a Reserva da Biosfera do Cerrado, ocupando uma área de cerca de 230.000 hectares, que representam aproximadamente 40% do território do DF.

O retorno de Joaquim Roriz ao governo do DF acarretou em ampla reestruturação administrativa, por meio do Decreto nº 21.170, de 24 de maio de 2000. Dentre as medidas implementadas no âmbito dessa reforma, estava a extinção do IEMA/DF, sendo suas atribuições transferidas para a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal (SEMARH/DF) e para a Secretaria de Administração de Parques e Unidades de Conservação do Distrito Federal (COMPARQUES/DF), que passaram a ser comandados por políticos indicados pelo governador.

Em 2007, percebendo a ineficiência administrativa desses órgãos e evidências de cooptação política na emissão de licenciamentos ambientais para regularização de parcelamentos de solo e na aprovação de projetos de construção civil, o então Secretário de Meio Ambiente, Eduardo Brandão, do Partido Verde (PV), instituiu dois arranjos institucionais, o Decreto nº 27.591, de 1 de janeiro, alterado pelo Decreto nº 27.738, de 28 de fevereiro, e extinguiu a SEMARH/DF e a COMPARQUES/DF, sendo suas atribuições assumidos pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (IBRAM/DF), criado pela Lei nº 3.984, de 28 de maio do mesmo ano.

Após seis anos da extinção da SEMARH/DF, uma nova reconfiguração institucional, capitaneada pelo governo Agnelo e com diretrizes acordadas com o PV, recriou essa secretaria, mediante o Decreto n° 32.716, de 1° de janeiro de 2011. Esse órgão está atualmente sob o comando de Eduardo Brandão, com mais poderes e atribuições para ações em defesa do meio ambiente e recursos hídricos, em mudança gerada essencialmente por pressão da Coalizão Ambientalista. (DISTRITO FEDERAL, 2011c; 2007b; 2007c; 2000a; 1994; 1989).

Os ambientalistas, como anteriormente referido, têm lutado contra a expansão desordenada das ocupações humanas no DF, com ênfase aos processos de debate dos planos diretores, principais instrumentos da política urbana, nos termos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade. Esses processos serão detalhados mais adiante neste capítulo.

Além disso, durante anos, a Coalizão Ambientalista vem tentando emplacar a aprovação do ZEE/DF e da lei do uso e ocupação do solo do DF (LUOS). Nesse esforço, tem sido alvo de oposição ferrenha das Coalizões Desenvolvimentista e Patrimonialista, pois ambos são instrumentos que impõem restrições (respectivamente, ambientais e urbanísticas) ao processo de urbanização. Até recentemente, esses dois instrumentos não tiveram espaço na agenda dos sucessivos governos do DF. Em 2010, com a eleição do Governador Agnelo, foi contratada via licitação consultoria para elaborar estudo técnico sobre esses dois instrumentos. Os primeiros estudos sobre o ZEE estão em andamento e o anteprojeto de lei complementar relativo à LUOS encontra-se na fase de oitiva popular.

Pode-se afirmar que avanços foram conseguidos graças às lutas empreendidas diretamente pela Coalizão Ambientalista. Dentre eles, destaca-se a inserção na agenda governamental de temáticas como o reuso da água, educação ambiental e mudanças climáticas. Também deve ser lembrada a aprovação, após vinte anos de autonomia do DF, do primeiro plano distrital de gestão de recursos hídricos, denominado Plano de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos do DF (PGIRH), cuja correta aplicação é basilar para a consolidação do uso racional da água (DISTRITO FEDERAL, 2006b).

Ao analisar os documentos que formam a base empírica desta pesquisa, percebe-se que o DF, nos últimos anos, sofre com uma nova modalidade de grilagem, denunciada pelos ambientalistas, a qual chamam de “grilagem vertical”, que é o processo de ocupação irregular das áreas aéreas de Brasília, com edifícios construídos acima dos gabaritos permitidos, ao que parece com a conivência do poder público.

Finalmente, cabe destacar que, após vinte anos da criação da CLDF, e pela primeira vez na sua história, foi instituída a Frente Parlamentar Ambientalista do Distrito Federal em 2011, coordenada atualmente pelo Deputado Distrital Cláudio Abrantes (PPS), tendo como objetivos principais aprimorar a legislação ambiental em vigor e repercutir a temática ecológica na Câmara Legislativa, na imprensa e perante a sociedade civil organizada. A tardia criação dessa frente reforça a constatação de que a questão ambiental manteve-se em geral com baixa prioridade, comparando-a com outras políticas públicas.

5.1.5. A Coalizão Patrimonialista

A existência dessa coalizão foi observada a partir de um conjunto extenso de evidências existentes nos documentos analisados e nas entrevistas aplicadas. Como as ações de seus integrantes muitas vezes envolvem atos ilícitos, não se pode trabalhar aqui com os elementos do núcleo de políticas públicas do MCD adotados como referência nas demais coalizões. Não se encontrará um patrimonialista defendendo publicamente ilicitudes. De toda forma, existem inúmeros documentos que podem conformar uma base consistente para a narrativa sobre a atuação dessa coalizão. Destacam-se nesse âmbito os relatórios de comissões parlamentares de inquérito e outras investigações formais sobre irregularidades relacionadas ao ordenamento territorial do DF. Esses relatórios foram estudados exaustivamente nesta pesquisa.

As análises realizadas indicaram que os principais atores da Coalizão Patrimonialista foram: grileiros, especuladores imobiliários, alguns deputados distritais e grupos políticos que os apóiam.

Como frases emblemáticas das crenças dessa coalizão, podemos destacar: “*se invadir regulariza*” ou “*terreno no DF vale ouro*”.

Cabe notar que o adjetivo patrimonialista atribuído a essa coalizão não é fruto da aplicação rigorosa de uma categoria sociológica⁸. Optou-se por utilizar o termo com intuito de

⁸ Para Weber, o patrimonialismo era uma variante do modo de dominação tradicional típica dos governos despóticos do Oriente e da Europa Medieval. Weber o considera como um modo de dominação mais complexo que o patriarcalismo, visto que estabelece uma distinção muito clara entre governante e seus súditos. Além disso, o poder patrimonial é exercido principalmente pelos membros da corte ou por funcionários que compõem o

fazer alusão à existência de uma ampla coalizão de atores cuja atuação estratégica e oportunista objetiva, fundamentalmente, conduzir as decisões sobre a política de uso, parcelamento e ocupação do solo no DF com o propósito de obter vantagens pessoais, sejam elas de cunho político-eleitoral ou de cunho econômico-financeiro.

A captura da política de regulação da gestão territorial no DF, em boa parte de sua história, esteve associada a um estilo de exercício do poder de natureza tipicamente clientelista, fundamentado na troca de favores entre políticos, grupos empresariais do mercado imobiliário e segmentos dos eleitores que seriam eventualmente contemplados pela ampla distribuição de lotes ou, simplesmente, pela autorização tácita da ocupação irregular do solo. São citações que reforçam esse entendimento:

A reprodução do fenômeno do clientelismo tem apresentado preponderância na política local de Brasília a partir do primeiro governo de Joaquim Roriz, político goiano que foi nomeado pelo presidente José Sarney para ocupar o governo do DF em 1988. Este político tem permanecido à frente do governo do DF por três mandatos eletivos e um nomeado, o foco do governo Roriz foi a política de doação de terras públicas. Esta prática política clientelista encontra solo fértil em Brasília diante de uma população existente na periferia da cidade que se encontra fora do mercado formal de trabalho, carente de moradias e de serviços sociais básicos (ANTUNES, 2004, p. 508).

O governo buscou criar novos núcleos habitacionais para abrigar a população que crescia sem parar. No final dos anos 80 houve uma farta distribuição de lotes para população de baixa renda, acompanhada da eleição de Roriz autor do programa ao cargo de Governador do DF. Tal fato contribuiu para atrair imigrantes de todo o país, que afluíram em proporções jamais vistas anteriormente para Capital Federal (SILVA, 2010, p. 2).

É difícil reconstituir as origens da política patrimonialista no DF. No entanto, há registro de que, em 1988, havia em Brasília mais de sessenta áreas de invasão. Na época, o governo criou um projeto de assentamento para remover as pessoas das áreas invadidas de uma forma diferente. Ao invés de construir casas em conjuntos habitacionais, optou pela distribuição de lotes semiurbanizados, para que os moradores edificassem suas casas de acordo com as suas próprias possibilidades financeiras (DISTRITO FEDERAL, 2004, p. 20).

séquito pessoal do governante. No patrimonialismo, não há forma democrática ou racional de ser fazer leis e aplicá-las. As leis e normas são concebidas e postas em prática tempestivamente, para atender aos interesses do soberano, da corte e dos funcionários que servem a corte. No regime patrimonialista, não há uma clara distinção entre o que é propriedade do Estado e o que é propriedade particular da elite governante (GIDDENS, 2000, p. 218-219).

Desde então, a prática de distribuir lotes proliferou e o uso das terras públicas em troca de votos prevaleceu, com raras exceções, nos governos que conduziram a política de terras públicas no DF. Formou-se dentro do governo uma estrutura informal, mas altamente especializada, que administrava as práticas clientelistas. Essas iniciativas não podiam nem mesmo ser qualificadas como produção de lotes urbanizados, uma vez que os terrenos em sua maioria eram entregues após a abertura de ruas, sem infraestrutura completa e também sem plena regularidade fundiária.

Além disso, deve ser considerado que o DF possui o maior estoque de terras ociosas localizadas em território urbano em todo o país e, ao longo das duas últimas décadas, esses terrenos foram alvos de ondas de invasões e continuam na mira de especuladores imobiliários (DISTRITO FEDERAL, 2004). Grupos organizados de grileiros, sob o beneplácito e conivência de setores de governo e de grupos políticos clientelistas, invadiram áreas públicas para parcelar terras irregularmente e ganhar dinheiro com a “indústria do lote”. Leitura nesse sentido é apresentada nas citações a seguir:

A grilagem no Distrito Federal já é jocosamente reconhecida como a modalidade de crime mais organizado existente na região do Planalto Central. Como o alvo preferido de invasão é sobre terras públicas, o delito é cometido contra o patrimônio do Estado (DISTRITO FEDERAL, 1995a, p.214).

Durante décadas, os burocratas espertos, políticos e construtores têm encontrado maneiras engenhosas para manipular os processos de titulação e zoneamento para ganhos pessoais. Com seus enormes lucros e baixo risco, fraudes de terra são o coração da maioria dos escândalos de Brasília e a base para as fortunas pessoais de muitos políticos locais (CAMPOS, 2011, p.2).

Práticas como alterações de uso, desafetações de áreas, desapropriações, mudanças na destinação de lotes, mudanças de gabaritos de terrenos e do Código de Edificações foram adotadas por diferentes governos de forma casuística e indiscriminada, sem qualquer tipo de planejamento, na ausência de estudos de impacto ambiental e sem contemplar preceitos legais como a necessidade de existência de motivos excepcionais e interesse público comprovado.

Não é surpreendente perceber que isso fez com que decisões associadas às políticas de ordenamento territorial fossem parte importante dos principais escândalos de corrupção no DF. Segue abaixo uma lista desses episódios, com análise de seu significado e de evidências da atuação dos patrimonialistas:

CPI DE TERRAS (Fundação Zoobotânica do Distrito Federal – FZDF) – 1991:

No segundo mês de existência da CLDF, mais especificamente em 21 de fevereiro de 1991, era instalada a primeira Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com intuito de investigar problemas relacionados à ocorrência de ilícitos com terras públicas no DF.

O objetivo dessa CPI era levantar possíveis irregularidades contidas nas áreas rurais sob a administração Fundação Zoobotânica do Distrito Federal (FZDF). Havia então denúncia de que os lotes administrados pela FZDF não estavam sendo distribuídos prioritariamente para os trabalhadores rurais. Os beneficiários da distribuição eram pessoas alheias à produção rural, que usaram essas terras para construir moradias, casas de veraneio ou outros fins urbanos.

As irregularidades na distribuição das áreas rurais geridas pela FZDF ficaram provadas e a CPI responsabilizou os envolvidos. A maioria das conclusões dessa CPI serviu de parâmetro para a elaboração do capítulo da política fundiária da Lei Orgânica do Distrito Federal, que viria a ser aprovada em 1993.

A seguir, destacamos as principais conclusões dessa comissão:

- i. Os atos praticados comprovaram a corrupção praticada por grupos de pessoas, em conluio com dirigentes da FZDF. Houve envolvimento direto também de políticos eleitos, que contribuíram para aumentar a gravidade do problema.
- ii. Os contratos analisados e as listagens fornecidas pela FZDF demonstram que um número muito significativo de beneficiários ocupava cargos públicos influentes. Também aparecem como beneficiários parentes dessas pessoas, caracterizando a utilização do cargo para lograr proveito pessoal e de terceiros.
- iii. A análise documental também apontou sérias irregularidades em Águas Claras, assim como evidenciou o descaso governamental para decidir sobre a questão. Mostra também o uso irregular de áreas por não agricultores, a utilização de várias áreas por um só ocupante e o desvio de finalidade da ocupação das áreas. Os ilícitos administrativos e penais de funcionários públicos e particulares, bem como irregularidades e atitudes criminosas emergem com clareza.
- iv. Havia indícios seguros da prática de diversos ilícitos penais, basicamente os de peculato, concussão, corrupção passiva, prevaricação, condescendência criminosa, advocacia administrativa, falsidade ideológica, usurpação, esbulho possessório, dano,

estelionato, usurpação de função pública, exploração de prestígio e quiçá, o de formação de quadrilha ou bando, relativos a atos praticados pelas pessoas indicadas no relatório final da CPI (DISTRITO FEDERAL, 1991, p. 81-88).

CPI DA GRILAGEM – 1995:

Segundo o relatório dessa segunda CPI na CLDF, a titularidade do domínio, por parte do Poder Público, de mais de 60% (sessenta por cento) das terras que constituem o território do DF constitui uma situação ímpar no país. Por um lado, gerou em tese uma posição privilegiada do poder público no tocante ao controle da política urbana, à racionalidade do uso e ao adequado planejamento da destinação de suas terras, mas, por outro, o fenômeno desperta a ambição de grileiros (DISTRITO FEDERAL, 1995a).

As principais conclusões da referida CPI foram:

- i. O DF é um campo fértil ao exercício do estelionato imobiliário, com o grave concurso de profissionais diversos e funcionários públicos em grosseiras falsificações (DISTRITO FEDERAL, 1995a, p. 504).
- ii. Havia evidências claras de participação de servidores de servidores da TERRACAP, que estavam envolvidos diretamente em parcelamentos irregulares (DISTRITO FEDERAL, 1995a, p. 496).
- iii. Foram cometidos crimes contra o meio ambiente, nos termos do disposto nas Leis Federais nº 5.197/1967 (proteção à fauna), 4.771/1965 (Código Florestal, hoje revogado), Código de Águas e outros diplomas legais (DISTRITO FEDERAL, 1995a, p. 525).

O relatório final de encerramento da CPI da Grilagem, apresentado em 1995, classificou as ocupações como atividade criminosa e de enriquecimento ilícito de gangues organizadas dentro e fora do governo para fraudar as ocupações de terras públicas no DF (DISTRITO FEDERAL, 1995a, p. 512).

INVESTIGAÇÃO SOBRE A TERRACAP – 2001:

Ao contrário dos dois processos comentados anteriormente, a investigação sobre a TERRACAP não foi uma CPI no sentido estrito, mas resultou de uma proposta de investigação junto à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados para realizar ato de fiscalização e controle na referida empresa⁹. A investigação foi proposta, em 2001, pelos Deputados Federais Geraldo Magela (PT/DF), Pedro Celso (PT/DF), Agnelo Queiroz (PC do B/DF) e Alberto Fraga (PMDB/DF), tendo como relator o Deputado Federal João Magno (PT/MG).

O objetivo dessa investigação foi de “apurar os prejuízos causados pela mudança de destinação de uso de áreas alienadas e pelas ações de grilagem de terra pública” (BRASIL, 2001a).

A justificativa para a investigação baseou-se na existência dos seguintes fatos:

- alteração de uso comercial ou residencial para postos de revenda de combustíveis;
- aumento do gabarito de lotes residenciais e comerciais, acrescentando valor ao lote original e ônus ao governo local;
- grilagem de terras públicas por empreendedores imobiliários que parcelam e vendem na forma de condomínio estas áreas;
- valores excessivos pagos por desapropriações e projeções transferidas na forma de dação de pagamento (BRASIL, 2001a, p. 3).

Na justificativa do pedido de investigação, os proponentes argumentaram que, após a última investigação da CPI de 1995 até 2001, a situação da ocupação irregular do solo no DF agravou-se em vez de melhorar.

Algumas conclusões obtidas a partir de depoimentos prestados nessa investigação são dignas de citação:

⁹ A União tem 49% das ações da TERRACAP e o GDF tem 51%, conforme estabelecido na lei que criou a empresa.

- O Chefe da Delegacia Especial do Meio Ambiente, de meados de 1997 até abril de 1998 afirmou: *“No Distrito Federal a terra vale mais do que cocaína. É um objeto cobiçadíssimo, de altíssimo valor”*.
- O Ministério Público do Distrito Federal (MPDF) apontou que os grileiros desfrutam, cada um, com o apoio de, pelo menos, dez advogados. Por outro lado, o relatório evidenciou que o Poder Judiciário no DF atua de forma excessivamente discreta diante da dimensão e da gravidade dos problemas de grilagem de terra.
- A questão da ocupação irregular de terras foi estimulada pela incapacidade de os sucessivos governos utilizarem as terras do DF para amparar políticas habitacionais compatíveis com as necessidades e possibilidades da classe média e baixa (BRASIL, 2001a, p. 14-18).

A investigação trouxe as seguintes conclusões:

- i. Existência de alterações de uso comercial ou residencial para postos de revenda de combustíveis e de aumento do gabarito de lotes residenciais e comerciais, acrescentando valor ao lote original e ônus ao governo local e, por extensão, à União.
- ii. Indícios de, no mínimo, negligência e omissão e, até mesmo, de conivência de órgãos públicos locais e federais em procedimentos inadequados em desapropriações e outros atos administrativos ligados à gestão da terra no DF, com constatação da existência de lesão do patrimônio público (BRASIL, 2001a, p. 20).
- iii. A grilagem de terras é executada por uma vasta, bem aparelhada, eficaz e sofisticada rede de empresários do ramo imobiliário, amparados por inúmeros servidores públicos, abundante equipamento e advogados especialistas no setor, capazes de sustentar longas discussões no âmbito do Poder Judiciário e, com frequência, obterem decisões favoráveis a seus clientes, em detrimento do interesse público.
- iv. Está, sem dúvida, em risco, o patrimônio da União no DF, representado pelos 49% das ações da TERRACAP de propriedade da União, na medida em que os imóveis e terrenos da empresa estão sendo vítimas de uma administração pública que os dilapida (BRASIL, 2001, p. 19-22).

CPI DOS CONDOMÍNIOS – 2002:

O fato determinante da investigação foram denúncias de irregularidades, ilegalidades e recebimento de propina no âmbito do GDF e da CLDF, associadas aos procedimentos de regularização de condomínios, no período de 1999 a 2002, bem com o envolvimento de autoridades públicas em irregularidades com terras públicas (DISTRITO FEDERAL, 2002, p.1).

As conclusões do relatório dessa terceira CPI na CLDF evidenciaram, mais uma vez, o envolvimento de agentes do setor público e do setor privado, que colaboraram para fraudar terras públicas no DF. Pessoas em posições e cargos de poder em organizações públicas agiram como se as terras públicas fossem suas propriedades, delas se apropriando para seu benefício individual e obtendo vantagens financeiras com as irregularidades (DISTRITO FEDERAL, 2002).

INQUÉRITO STJ 650/2009 (“CAIXA DE PANDORA”) E CPI DA CODEPLAN – 2010:

O Inquérito nº 650, de 2009, do Superior Tribunal de Justiça (STJ) ensejou a instalação na CLDF, no mesmo ano, da CPI da CODEPLAN, finalizada com a aprovação de seu relatório em 2010 (DISTRITO FEDERAL, 2010a).

Essa quarta CPI investigou irregularidades com terras públicas, focando nos seguintes pontos:

- suspeitas sobre anomalias na votação do PDOT/2009;
- irregularidades no Programa de Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do DF (Pró-DF), que prevê incentivos fiscais e doações e concessões de terrenos com descontos a empresas, tendo como contrapartida elementos como a criação de empregos; e
- irregularidades na desafetação de áreas públicas e nas alterações de usos ou de gabaritos dos terrenos e das edificações.

O relatório da CPI concluiu pela existência de uma rede de ilegalidades na gestão de terras públicas, que vinham sendo praticadas há, pelo menos, uma década (DISTRITO FEDERAL, 2010a).

Nesse sentido, comprovou a existência de indícios inequívocos do cometimento de crimes por autoridades governamentais. A mais contundente ocorrência foi a existência do chamado “Mensalão do DEM de Brasília”, que instituiu pagamentos de propinas a aliados do governador Arruda no Legislativo local, para votarem a favor do PDOT/2009 e outras normas de uso e ocupação do solo do DF:

Sobre o processo de aprovação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, o Sr. Durval relata que o Sr. José Geraldo Maciel lhe contou que, às vésperas da aprovação do plano, foi encarregado pelo Governador Arruda de entregar R\$ 420 mil a cada Deputado Distrital da base aliada que votou a favor da versão do PDOT que atendia aos interesses do Governador e de seus aliados, pois esperava arrecadar R\$ 60 milhões com as pessoas jurídicas e físicas beneficiadas com a aprovação do novo PDOT, mas que o resultado da arrecadação desta propina foi "decepcionante" para o Governador, pois teria ficado em "apenas" R\$ 20 milhões, montante distribuído entre três grupos de pessoas interessadas: o primeiro, liderado pelo Sr. Arruda, era coordenado pelo Sr. José Geraldo Maciel, o segundo, do Sr. Paulo Octávio, era coordenado pelo Sr. Marcelo o segundo, do Sr. Paulo Octávio, era coordenado pelo Sr. Marcelo Carvalho e o terceiro grupo era integrado pelos Deputados Distritais da base aliada (DISTRITO FEDERAL, 2010a, p. 643; BRASIL, 2009, p. 547).

Joaquim Domingos Roriz aprova a Lei Complementar nº 731, de 4/12/2006, que promoveu a mudança de destinação de um lote adquirido pelo Sr. Nenê Constantino, no Setor de Múltiplas Atividades Sul. Em contrapartida, foi emitido a seu favor um cheque de R\$ 2,2 milhões, conforme gravações feitas pela Polícia Civil do Distrito Federal na Operação Aquarela (DISTRITO FEDERAL, 2010a, p. 33).

A CPI da CODEPLAN concluiu que existem:

[...] traços marcantes e consistentes da existência e do modo de atuar, com vínculo regular e estável, desde 2002 de um grupo de pessoas, que se organizaram e atuaram de modo criminoso para desviar e se apropriar de verbas e terras públicas do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2010a, p. 646).

Tanto o Inquérito 650/2009 como a CPI da CODEPLAN evidenciaram que deputados distritais receberam propina no valor de quatrocentos e vinte mil reais para votarem a favor do PDOT/2009, o principal instrumento de ordenamento territorial e planejamento urbano do DF, em defesa de interesses imobiliários e da especulação imobiliária. Conclui o Senador Cristovam Buarque:

Não podemos continuar com o ordenamento territorial do Distrito Federal subordinado a uma lei sobre a qual pesa suspeição profunda de que Deputados

receberam dinheiro para votar a favor do projeto que o Governo enviou. Nós não podemos aceitar isso. E, se não podemos aceitar isso, é preciso que o próximo Governador faça uma revisão desse Plano; que mostre nesse Plano, do ponto de vista dos benefícios que trará, quem foi que se beneficiou, e, do ponto de vista do meio ambiente, onde é que seremos prejudicados. Esse é um compromisso fundamental (BUARQUE, 2010, p. 2).

5.2 Similaridades e Antagonismos entre as Coalizões

Os quadros dos sistemas de crenças das coalizões¹⁰ contribuíram para identificar as coalizões presentes na condução do processo decisório relacionado à política de ordenamento territorial urbano do DF. Eles foram elaborados a partir da análise dos posicionamentos e preferências políticas de centenas de atores durante os debates de processos legislativos e de investigações realizadas, como foi explicado no Capítulo 3.

O estudo detido das posições das cinco coalizões descritas anteriormente aponta para similaridades e antagonismos de posições entre elas. Nessa linha, o Quadro 8 procura sintetizar as prioridades de valores mais importantes defendidas pelas coalizões sobre as principais temáticas relacionadas ao uso, parcelamento e ocupação do solo no DF, diferenciando os grupos segundo a opção por leis mais restritivas ou menos restritivas relativas ao ordenamento territorial, bem como segundo a posição quanto à necessidade de mais ou menos intervenção estatal na construção da estrutura de governança nesse campo de políticas públicas.

Coalizões	Prioridade	Defesa de leis mais restritivas	Defesa de leis menos restritivas	(+) Intervenção Estatal	(-) Intervenção Estatal
Modernista	Defesa dos valores do tombamento	X		X	
Pró-Moradia Popular	Defesa dos valores sociais		X	X	
Desenvolvimentista	Defesa dos valores de mercado e dos interesses imobiliários		X		X
Ambientalista	Defesa dos valores ambientais	X		X	
Patrimonialista	Defesa de interesses econômicos particularistas		X		X

Quadro 9 – Síntese do sistema de crenças das diferentes coalizões

Fonte: elaboração do autor.

¹⁰ Ver Quadros 05 a 08.

Cabe perceber que o Quadro 9 trabalha os elementos do núcleo de políticas adotados como referencial para identificação das coalizões de forma aglutinada, em cinco prioridades de valores:

- i. As crenças nos valores de tombamento expressam o peso dado à preservação e conservação do conjunto urbanístico e arquitetônico de Brasília. O uso, o parcelamento e a ocupação de espaços na área tombada devem respeitar as rígidas regras de tombamento.
- ii. As crenças nos valores sociais veem o uso do solo como facilitador de padrões de atividades desejáveis e de aspirações sociais. A terra urbana deve servir de redutor das desigualdades socioespaciais e todo esforço possível deve ser canalizado visando à inclusão social.
- iii. As crenças nos valores do mercado expressam o peso dado à terra vista como *commodity*, reserva de valor, mercadoria e recurso escasso.
- iv. As crenças nos valores ambientais expressam o peso dado ao ambiente natural, à natureza e seu legado. O uso intensivo do solo é visto como uma ameaça que deve ser atenuada ou mitigada.
- v. Na prioridade para interesses econômicos particularistas, tem-se um quadro em que valores importam pouco. A lógica prevalecente é o oportunismo.

O esforço de síntese apresentado no Quadro 9 evidencia a importância dada à necessidade da presença forte do Estado como agente responsável pela elaboração e adoção de regras de uso, parcelamento e ocupação do solo, a fim de compatibilizar ocupação e meio ambiente de forma sustentável e proteção ao conjunto urbanístico tombado, defendida pelas Coalizões Ambientalista e Modernista.

Por outro lado, tem-se a defesa da menor intervenção estatal, ou melhor, na maior parte dos membros uma visão privatista sobre o território, nas Coalizões Desenvolvimentista e Patrimonialista. Apesar da existência de similaridade de posições entre esses dois grupos, entende-se que eles devem ser tratados como duas coalizões, em razão da atuação dos desenvolvimentistas não estar, pelo menos em tese, associada a atos ilícitos.

Na Coalizão Pró-Moradia Popular, apesar da defesa de intervenção estatal, o olhar recai especificamente na produção de moradias populares. Não se enxergam soluções vindas

do mercado imobiliário como viáveis tendo em vista a produção de habitação para a população de baixa renda. A coalizão aproxima-se em diferentes ocasiões dos ambientalistas, especialmente daqueles atores ambientalistas que cumulam preocupações sociais.

No período estudado, assim, verificou-se a interação entre as coalizões a partir de duas visões centrais no âmbito do subsistema: de um lado, a **visão intervencionista do Estado** no processo de regulação do uso, parcelamento e ocupação do solo e, de outro, uma **visão de intervenção mínima**, calcada na demanda de desregulação e afrouxamento das restrições à urbanização e à expansão urbana. Essas visões têm sido observadas também em outros estudos sobre a gestão urbana, como os realizados por Ruegg (1996).

Ainda no Quadro 9, evidencia-se de modo geral que as coalizões se agruparam em torno de dois padrões de categorias de mudanças institucionais durante o período analisado: de um lado, coalizões que defenderam mudanças via leis menos restritivas sobre a regulação do uso, parcelamento e ocupação do solo e, de outro, coalizões que se aglutinaram em defesa de mudanças amparadas em leis mais restritivas sobre o uso, parcelamento e ocupação do solo.

Na literatura estudada, alguns autores já haviam identificado esses padrões de mudanças institucionais (FAGUNDES, 2009; CAMPOS, 2004; SOUZA, 2001). As posições “**pró-leis menos restritivas**” são aquelas que defendem que se estabeleçam maiores possibilidades de ocupação e flexibilidade quanto a alteração de uso, desafetação de áreas, mudança de destinação, desmembramento, remembramento, fechamento com grades, alteração de normas de edificação, uso e gabarito no sentido do aumento do potencial construtivo etc. As posições “**pró-leis mais restritivas**” são aquelas que defendem que se imponham maiores limitações para as áreas urbanas quanto ao potencial construtivo, tipos de uso e possibilidades de parcelamento e ocupação.

Percebe-se uma relação estreita entre a defesa de leis mais ou menos restritivas e os posicionamentos de cada coalizão no debate ao longo dos anos no subsistema. As coalizões pró-leis menos restritivas são aquelas que defendem geralmente as crenças fundamentadas nos interesses econômicos e imobiliários e a necessidade da expansão urbana, e as coalizões pró-leis mais restritivas são os que defendem o tombamento e as leis de proteção ambiental. A Coalizão Pró-Moradia Popular tem uma posição particular, defendendo leis menos restritivas, mas tendo subjacentes preocupações sociais.

Podemos inferir qualitativamente que o predomínio de uma categoria de mudança via leis mais restritivas ou leis menos restritivas é reflexo da prevalência de crenças da atuação de determinadas coalizões nos diferentes períodos. Isso é deveras fundamental, porque se houver num determinado período proeminência de leis mais restritivas, teremos uma categoria de mudança que restringe a expansão e o adensamento urbano excessivo, preservando o meio ambiente e a qualidade de vida da população. Por outro lado, se tivermos a proeminência de leis menos restritivas, teremos uma categoria de mudança que privilegia a expansão urbana, o uso intensivo de solo, as mudanças de destinação de áreas nem sempre justificáveis tecnicamente etc.

O Quadro 10 mostra as coalizões aglutinadas segundo o tipo básico de leis defendidas por elas, mais restritivas ou menos restritivas. Para maiores detalhes, ver também o Apêndice G, que explica e define o que sejam leis mais restritivas e leis menos restritivas.

COALIZÕES PRÓ-LEIS MAIS RESTRITIVAS	CAOLIZÕES PRÓ-LEIS MENOS RESTRITIVAS
Coalizão Ambientalista.	Coalizão Desenvolvimentista
Coalizão Modernista.	Coalizão Patrimonialista
	Coalizão Pró-Moradia Popular

Quadro 10 – A aglutinação das coalizões em relação às categorias de mudança institucional

Fonte: elaboração do autor.

5.3. Os Recursos das Coalizões

Sabatier e Weible (2007, p. 201-203) identificam, a partir da análise de estudos de caso, seis tipos de recursos utilizados por coalizões:

- a participação de atores e simpatizantes de determinadas coalizões em cargos com autoridade legal formal;
- a opinião pública como suporte à coalizão, pelo que, normalmente, uma típica estratégia dos grupos é tentar ganhar o seu apoio;
- informações, especialmente derivadas de estudos que abranjam qualificadamente as alternativas e as relações custo-benefício que possam solidificar as posições da

coalizão, bem como configurar oportunidade para desqualificar as alternativas dos opositores;

- mobilização de tropas, tendo em vista o engajamento em atividades políticas e demonstrações públicas de apoio às posições da coalizão;
- recursos financeiros para financiar estudos, mobilização e campanhas na mídia; e
- liderança experiente, viabilizando a aplicação de recursos com eficiência e a atração de novos recursos para a coalizão (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 203).

Sabatier e Weible (2006, p. 203, tradução do autor) explanam sobre esses recursos:

Uma das características mais importantes de uma coalizão dominante é que ela tem mais de seus membros em posições de autoridade legal formal do que coalizões minoritárias. As principais estratégias para as coalizões incluem colocar aliados em posições de autoridade legal formal por meio de eleições ou nomeações políticas, além de usar o lobby para influenciar servidores com autoridade legal formal.

O dinheiro pode ser usado para comprar outros recursos. Uma coalizão com amplos recursos financeiros pode financiar estudos e pesquisas e organizar grupos de reflexão para a produção de informação; financiar candidatos simpatizantes, ganhando, assim, acesso interno aos legisladores e a políticos nomeados; lançar campanhas na mídia para ganhar apoio público; e propagar suas posições em termos de políticas públicas para fortalecer o seu número mobilizável de ativistas.

A partir da análise qualitativa dos levantamentos empíricos, apresenta-se um quadro comparativo dos principais recursos detidos pelas coalizões de defesa no subsistema em foco. Foram selecionados para estudo dois tipos de recursos, que são: (i) o acesso de membros da coalizão à autoridade legal formal e (ii) as informações técnicas. Essa opção derivou dos dados disponíveis na base documental da pesquisa, bem como nas outras fontes de dados consultadas.

De forma geral, surgiram evidências fortes de que ao acesso à autoridade legal formal tem sido o recurso priorizado, ou pelo menos o de maior eficácia do ponto de vista das coalizões. As informações técnicas, por sua vez, parecem ter estado disponíveis para as diferentes coalizões. A questão é que, muitas vezes, essas informações não chegam a incorporar efetivamente as regras sobre governança territorial produzidas no subsistema.

Se a legislação aprovada no período em estudo e sua aplicação, em termos do instrumental de política urbana em senso estrito, têm problemas como deficiências quanto à participação popular nas decisões, bem como quanto ao atendimento equitativo da população

mais carente, apresenta alguns avanços técnicos como a aplicação de parte das ferramentas previstas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. No campo da política ambiental, o quadro parece ainda mais grave, com lacunas inaceitáveis do ponto nas ações governamentais, mesmo com a existência de informações técnicas prévias à tomada de decisão.

Cabe registrar que os dados sobre os recursos utilizados pelas coalizões serão abordados de forma a abarcar todo o período pesquisado, sem diferenciação de cada situação em que foram usados, a não ser a título de exemplo. Mesmo os entrevistados que acompanharam as decisões sobre o ordenamento territorial durante todo o período 1991-2009 não tinham como detalhar a aplicação desses recursos evento a evento.

O Quadro 10 apresenta uma síntese desses dois tipos de recursos conforme sua aplicação em cada uma das cinco coalizões identificadas no âmbito do subsistema em análise, elaborada a partir da análise qualitativa da extensa base de dados.

Recursos das Coalizões	Coalizão Ambientalista	Coalizão Modernista	Coalizão Desenvolvimentista	Coalizão Pro Moradia Popular	Coalizão Patrimonialista
Membros com autoridade formal para influenciar na tomada de decisão	+	++	++++	+++	++++
Informações sobre severidade e causas do problema – custos e benefícios das alternativas	+++	+++	++	+	+

Nota: + Recurso com prioridade de uso baixa
 ++ Recurso com prioridade de uso média
 +++ Recurso com prioridade de uso alta
 ++++ Recurso com prioridade de uso muito alta

Quadro 11 – Análise comparativa dos recursos das coalizões

Fonte: elaboração do autor.

Em relação ao acesso de membros das coalizões à autoridade legal formal, entendido como a capacidade de esses grupos colocarem aliados em cargos com poder decisório por meio de eleições ou nomeações políticas, foi feito um levantamento minucioso da composição da CLDF nos dezoito anos focados pela pesquisa. Cabe lembrar que a CLDF é a principal

arena onde são formalizadas as decisões que afetam o uso, o parcelamento e a ocupação do solo. Esse levantamento consta no Apêndice A.

Percebe-se, a partir do conteúdo do Apêndice A, que, desde a fundação da CLDF, que os partidos que apoiaram os governos Roriz e outros na linha desenvolvimentista têm historicamente bancadas predominantes. Há vários parlamentares que foram apontados como envolvidos em problemas de corrupção e ocupação irregular do solo no DF nos documentos das CPIs e outras investigações analisadas nesta pesquisa. O Partido Verde (PV) nunca elegeu deputados distritais em toda a história da CLDF. O Partido dos Trabalhadores (PT) e outros partidos de esquerda elegeram alguns membros simpatizantes do movimento ambientalista, porém sempre em minoria.

Na Coalizão Pró-Moradia Popular, diferentemente da Ambientalista, tem-se exemplo de parlamentar eleito vindo diretamente de suas bases. O caso mais claro está na eleição do deputado distrital Batista das Cooperativas (PRP). No que se refere à Coalizão Modernista, por seu turno, há exemplos de parlamentares simpatizantes, como o deputado distrital Cabo Patrício (PT), mesmo que esses políticos não possam ser qualificados como lideranças ativas da coalizão.

No Executivo, lideranças da Coalizão Desenvolvimentista (e, pelo que se depreende dos documentos estudados relativos às CPIs e outras investigações, também da Patrimonialista¹¹) ocuparam cargos centrais nas organizações e instâncias por onde passava o processo de tomada de decisão sobre as questões relacionadas à gestão territorial do DF.

Paulo Octávio, durante anos o maior incorporador imobiliário do DF, foi Senador e Vice-Governador. Luiz Estevão, dono do Grupo OK, por muito tempo a segunda maior incorporadora imobiliária do DF e um dos principais representantes locais dos interesses imobiliários, foi Deputado Distrital, Secretário de Assuntos Fundiários e Senador, mais tarde cassado.

Três ex-presidentes do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal (SINDUSCON/DF) ocuparam cargos de Secretários de obras; o ex-presidente da mesma entidade é o atual presidente da NOVACAP; ex-membros do conselho de administração da

¹¹ A identificação dos membros da Coalizão Patrimonialista, como explicado anteriormente, é bastante complicada de ser concretizada, pela relação da atuação desse grupo com atividades ilícitas.

Associação de Empresas do Mercado Imobiliário do Distrito Federal (ADEMI/DF) ocuparam cargos na presidência da TERRACAP.

A denúncia do Ministério Público na operação “Caixa de Pandora”, acolhida pelo STJ por meio do inquérito 650/2009 DF (BRASIL, 2009a), citada anteriormente, indica que o governo Arruda subornou a base aliada em R\$ 420 mil por parlamentar para a aprovação do PDOT/2009, com dinheiro arrecadado pelo governador através do setor da construção civil e de empresas que militam no mercado imobiliário que se beneficiariam com as mudanças institucionais aprovadas. O governador Arruda terminou cassado e seu vice Paulo Octávio renunciou, fato que virou o maior escândalo político da história recente do DF.

Deputados distritais, nomeadamente José Edmar, Rajão, Wigberto Tartuce (“Vigão”), Leonardo Prudente, Eurides Brito, Odilon Aires, Junior Brunelli, Benicio Tavares, Pedro Passos e Batista das Cooperativas, entre outros, foram indiciados por grilagem e fraude com terras públicas pela CPI de Grilagem de 1995 e denunciados no Inquérito 650/2009 DF do STJ. Alguns deles acabaram por ocupar cargos no Executivo em órgãos-chave ligados à aplicação das regras sobre o uso, parcelamento e ocupação do solo no DF.

A Secretaria de Assuntos Fundiários, criada por Roriz em 1999, foi composta durante anos, até a sua extinção (pelo que se noticiou na imprensa, em razão das práticas de corrupção), por um corpo técnico com cidadãos implicados e às vezes indiciados e processados por grilagem, ou que eram diretamente ligados a pessoas indiciadas ou processadas por esse mesmo tipo de ato. Como esse corpo técnico redigia pareceres relativos às questões fundiárias, dificultou-se o trabalho de investigação das irregularidades nesse campo, como expõe o próprio Ministério Público (BRASIL, 2001, p. 20).

Os maiores problemas envolvendo as relações entre desenvolvimentistas e patrimonialistas ocorreram nos quatro mandatos (um por eleição indireta e três por eleição direta) do Governador Roriz. Com esse tempo no poder, pode ser afirmado que ele promoveu a grande desestruturação urbana existente no DF. Como exemplo de problema envolvendo diretamente o ex-governador, tem-se:

Em 1993, no escândalo dos Anões do Orçamento, Roriz, então governador em primeiro mandato eleito, foi flagrado distribuindo cheques para pelo menos quatro deputados distritais - um mensalinho que Arruda, 17 anos depois, repetiria em proporções só vistas no mensalão do primeiro mandato do governo Lula (2003-2006). Hoje, no "mensalão do DEM", pelo menos um terço da Câmara Distrital, que tem 24 deputados, está envolvida no esquema de propinas distribuídas pelo governo

Arruda, essencialmente para votar projetos de ordenamento territorial (NOGUEIRA, 2010, p.1).

Cabe registrar que a atual Secretária de Regularização de Condomínios do DF, Regina Maria Amaral, foi assessora pessoal do ex-deputado distrital Pedro Passos, citado anteriormente, condenado pela justiça por parcelamento irregular do solo (RODRIGUES, 2012).

Em face do exposto, não parecer haver dúvidas de que, no âmbito do subsistema da política de ordenamento territorial urbano do DF, as coalizões com maior número de integrantes nas arenas de tomada de decisão, no período estudado, foram as Coalizões Desenvolvimentista e Patrimonialista.

O segundo recurso utilizado pelas coalizões e selecionado para estudo nesta pesquisa foram **informações técnicas**. As informações a respeito de um problema específico, as suas causas, seus custos e seus benefícios e as alternativas para sua solução podem ser usadas pelos atores das coalizões para mobilizar a opinião pública e aglutinar mais membros em torno da coalizão e, conseqüentemente, ganhar batalhas políticas nas instâncias de decisão (SABATIER; WEIBLE, 2007; GURGEL, 2007).

Pode ser afirmado que todas as coalizões, ou pelo menos suas lideranças mais importantes, detinham informações sobre a severidade e causas dos problemas gerados por uma urbanização desenfreada e sem controle, e sobre as implicações ambientais na ocupação de áreas inadequadas para habitação e sobre a disponibilidade hídrica crítica para expansão urbana no DF e outros potenciais riscos ambientais. A situação nesse sentido é tão severa, que auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) indica o DF como o estado com a terceira pior situação de disponibilidade hídrica *per capita* no país, perdendo apenas para Pernambuco e Paraíba (BRASÍL, 2003, p. 167; DISTRITO FEDERAL, 2010b).

Os ambientalistas diferenciam-se por colocar em relevo nos debates as informações técnicas, especialmente as produzidas pela Universidade de Brasília – UnB (notadamente pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS e pelo Centro de Referência de Áreas Degradadas – CRAD). Já nos primórdios da votação do primeiro PDOT, alertavam que não estavam adequadamente considerados os limites dos sistemas naturais. Isso porque os instrumentos de zoneamento ambiental (ZEE do DF, plano de manejo das Unidades de Conservação e Plano de Gestão dos Recursos Hídricos do DF) deveriam subsidiar o PDOT, e isso não ocorreu. Os diferentes PDOTs, na visão dos ambientalistas e também da maior parte

dos modernistas, não têm base técnica e científica que garanta que suas propostas mantenham o uso ecologicamente equilibrado do território do DF.

As informações técnicas nessa linha foram amplamente publicizadas pela Coalizão Ambientalista, mas, ao que parece, em geral não subsidiaram os deputados distritais no processo de tomada de decisão sobre a aprovação dos PDOTs e de outras leis correlacionadas com o ordenamento territorial no DF. As razões de tais informações não raramente serem ignoradas é questão em aberto, com grande probabilidade de não serem respondidas em uma eventual aplicação de questionamento direto aos parlamentares. O autor da pesquisa teve problema com um parlamentar entrevistado exatamente a partir de uma pergunta nesse sentido.

Entende-se que os ambientalistas, apesar do acesso às informações e do conhecimento técnico, em alguma medida negligenciaram a componente política nos processos estudados nesta pesquisa, sempre presente em qualquer processo de tomada de decisão. Tinham pouca sustentação política de suas ideias na CLDF, e também parecem ter afastado a possibilidade de negociação, com a defesa algumas vezes intransigente de posições rígidas.

Os modernistas, por sua vez, assim como os ambientalistas, usam informações técnicas geradas na UnB, somadas às produzidas por organizações internacionais, principalmente a UNESCO. Na defesa do tombamento, as referências a documentos produzidos por essa agência da ONU são frequentes.

Cabe mencionar que os desenvolvimentistas também têm suas próprias fontes de informação técnica. Apoiam-se bastante, por exemplo, no boletim de conjuntura imobiliária do Sindicato da Habitação do Distrito Federal (SECOVI/DF) e em relatórios similares produzidos por outras entidades representativas do setor como a SINDUSCON e ADEMI/DF. Os atores integrantes da coalizão costumam usar essas fontes na defesa de suas posições.

Pode-se afirmar que, não obstante a existência e disponibilidade de estudos científicos e trabalhos técnicos criados com o fim de embasar o conteúdo dos planos diretores, especialmente os que mostravam que a criação de determinadas áreas para expansão residencial e comercial incorreriam em problemas ambientais sérios, as intervenções urbanas realizadas pelo Estado foram levadas adiante e gerados diferentes tipos de danos.

Como evidências desse atropelo, com desconsideração das informações técnicas disponíveis, temos a regularização das duas maiores invasões em termos de extensão

territorial no DF, a Vila Estrutural e o Itapoã, que foram consideradas como áreas impróprias para habitação por pesquisas apresentadas no seminário “A Questão Ambiental Urbana: Experiências e Perspectivas”, realizado em 2004, na UnB, bem como por estudos técnicos feitos por órgãos ambientais como o IBAMA. A Vila Estrutural tinha problemas quanto à sua regularização por se tratar de área de depósito de lixo e estar perto do Parque Nacional de Brasília; o Itapoã, por seu turno, por sua maior parte estar localizada sobre a Área de Proteção de Mananciais (APM) do córrego Cachoeirinha e o restante inserido completamente na Área de Proteção Ambiental (APA) da Bacia do Rio São Bartolomeu. Apesar de todas as denúncias científicas nesse sentido, em 2005 foi criada a Região Administrativa do Itapoã (RA XXVIII), por meio da Lei Complementar nº 3.527 e, em 2006, a Lei Complementar nº 715 tornou a Vila Estrutural Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), sendo que, em 2012, por meio do Decreto nº 33.781, regularizou-se definitivamente a Cidade Estrutural.

Dessa forma, a negligência e a pouca relevância concedidas às informações técnico-científicas pelos tomadores de decisão nos debates sobre ordenamento territorial resultaram na criação de regiões administrativas com habitações sem dotação completa de infraestrutura, especialmente drenagem e esgotamento sanitário, assentadas em áreas ambientalmente frágeis e com riscos graves de provocar deslizamentos e inundações, inclusive no Plano Piloto (FREITAS, 2009).

No capítulo seguinte, será dada continuidade à aplicação do MCD, com apresentação da narrativa da dinâmica de atuação das coalizões de defesa nas três fases em que se dividiu o período de estudo desta pesquisa, bem como das mudanças institucionais ocorridas e seus possíveis reflexos na governança territorial.

6. ANÁLISE DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANA À LUZ DO MCD (1991-2009): A DINÂMICA DO SUBSISTEMA

Este capítulo apresenta uma linha de tempo sobre os distintos governos no DF, com foco nas principais inflexões institucionais observadas na trajetória recente (1991 a 2009), analisadas em relação a seu conteúdo e ao papel das coalizões de defesa que foram descritas no Capítulo 5.

As inúmeras leis alterando os planos diretores, catalogadas e descritas, aliadas às entrevistas e à pesquisa bibliográfica, permitiram encontrar padrões de categorias de mudança institucional e associá-los às coalizões de defesa, como sintetizado anteriormente no Quadro 10. Neste capítulo, essas categorias de mudança serão trabalhadas inseridas na dinâmica do subsistema ao longo do tempo.

Cabe anotar que a divisão do período 1991 a 2009 em três fases encontra-se justificada na introdução desta tese.

6.1. Primeira Fase: o Período entre 1991 e 1994

Na primeira fase de estudo, o evento central a ser analisado é o primeiro Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT). O primeiro PDOT foi instituído pela Lei Complementar nº 353, de 18 de novembro de 1992, após a eleição dos membros da primeira legislatura da CLDF e a posse do primeiro governador eleito por sufrágio direto, o ex-Ministro da Agricultura do governo Collor, Sr. Joaquim Roriz.

O PDOT/1992 foi o primeiro plano de ordenamento territorial nos moldes previstos na Constituição Federal de 1988, que estabeleceu explicitamente a função social da propriedade e da cidade e os princípios de gestão democrática do espaço urbano (DISTRITO FEDERAL, 1992a). Ele deveria não apenas incorporar os instrumentos de planejamento territorial que haviam sido estabelecidos até então, mas consolidar as bases para uma política urbana mais efetiva, mais coerente e, principalmente, mais democrática. No entanto, como será demonstrado abaixo, não foi isso o que ocorreu.

Além do PDOT, nessa primeira fase de estudo, também foram aprovadas outras legislações correlatas, como a própria Lei Orgânica do Distrito Federal e, entre outras, a Lei Complementar nº 245, de 1992, que garantiu a prerrogativa de os deputados distritais legislarem sobre o ordenamento territorial, concomitantemente com o Poder Executivo local. Essas legislações correlatas ao PDOT também contribuíram para a nova configuração de instrumentos de gestão do espaço urbano no DF.

6.1.1. Principais aspectos do PDOT/1992

O PDOT/1992 será lembrado por ter instituído duas mudanças fundamentais. A primeira delas, e talvez a mais importante, foi a quebra do monopólio estatal sobre parcelamentos de terra (art. 77). Até então, como mencionado no Capítulo 4, somente o Estado poderia parcelar e alienar as terras ainda não parceladas no DF.

A quebra de monopólio estatal representou uma vitória de um grupo de empresários e proprietários de terras que formava parte importante da base de apoio político do governador Roriz e de seus aliados na CLDF. Cabe ressaltar que os aliados de Roriz na CLDF formavam uma bancada majoritária. Dela faziam parte não apenas deputados distritais do PMDB, então partido de Roriz, mas também de vários outros partidos menores. Essa importante decisão constituiu, assim, uma vitória da Coalizão Desenvolvimentista e também da Patrimonialista.

Na prática, a quebra do monopólio estatal abriu caminho para o desenvolvimento do mercado imobiliário no DF, assim como deu respaldo a atividades empreendedoras, sejam elas de um empreendedorismo tradicional, sejam elas de natureza puramente especulativa ou, até mesmo, à grilagem de terras públicas. Como observaram dois estudiosos da história recente da ocupação territorial no DF:

A aprovação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) em 1992 tinha como objetivo principal consolidar os diversos planos existentes em um único documento de orientação sobre a ocupação do solo no território do Distrito Federal. Esse plano abriu a possibilidade de os particulares parcelarem o solo, ou seja, suspendeu a proibição da lei de 1956 de alienar terras do Distrito Federal a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado (FERREIRA; STEINBERGER, 2005, p. 8).

Como consequência dessa liberação, o período foi marcado por uma rápida expansão de condomínios irregulares.

A segunda mudança importante nesse período, efetivada pelo PDOT, foi a instituição do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do DF (CONPLAN), em substituição ao Conselho de Arquitetura Urbanismo e Meio Ambiente (CAUMA). (BRASIL, 1986). Dispositivos do plano diretor de 1992 evidenciam essa mudança:

Art. 29. O Conselho de Arquitetura, Urbanismo e Meio Ambiente passa a denominar-se Conselho de Planejamento Territorial e Urbano – CONPLAN.

Art. 30. Fica criado o Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – IPDF, como entidade autárquica vinculada à Secretaria de Obras e Serviços Públicos.

Art. 32. O Conselho de Planejamento Territorial e Urbano – CONPLAN, de natureza consultiva, é o órgão auxiliar da Administração na formulação, acompanhamento e atualização das diretrizes e dos instrumentos de implementação da política de ordenamento territorial e urbano.

O CAUMA tinha um formato autoritário, que não permitia qualquer participação social nas decisões sobre o ordenamento do território. Ele havia sido criado pelos prefeitos do DF indicados pelo Presidente da República e, em seguida, mantido pelos governadores biônicos e pelos seus indicados.

Pode-se afirmar que a instituição do CONPLAN foi uma tentativa de legitimar as decisões governamentais, por meio da participação da sociedade organizada no processo de tomada de decisão. Apesar de previsto no PDOT/1992 com natureza consultiva, o CONPLAN só foi regulamentado e entrou em funcionamento posteriormente, em 1997, pelo Decreto n.º 18.601, de 12 de setembro de 1997, durante o mandato do Governador Cristovam Buarque, passando a assumir nessa gestão o caráter deliberativo (DISTRITO FEDERAL, 1997b).

Do ponto de vista dos desenvolvimentistas e patrimonialistas, havia ainda outro aspecto a ser alterado no sistema de governança territorial do DF: a competência privativa do Poder Executivo para apresentar projetos de lei sobre matérias relacionadas ao ordenamento territorial, prevista até então. Com esse intuito, alguns deputados distritais, muitos deles condenados mais tarde por parcelamento irregular do solo no DF, forçaram a votação da Lei Complementar nº 245, de 27 de março de 1992, cujo conteúdo depois foi incorporado à Lei Orgânica do Distrito Federal em 1993. Assim, a Lei Complementar nº 245 estabeleceu que o Poder Legislativo, concomitantemente ao Poder Executivo, poderia passar a apresentar leis

que alterassem o ordenamento territorial, os códigos de edificações, os gabaritos de edificações, o zoneamento e as mudanças na destinação das terras públicas.

Outros dispositivos do PDOT/1992 também merecem ser mencionados. Por exemplo, esse plano diretor reforça o chamado modelo de bipolaridade entre o Plano Piloto e Taguatinga como centros urbanos que se estabelecem de forma complementar. Reconhece o eixo de conurbação na direção do Plano Piloto, Guará, Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, evidenciado pela previsão do metrô como eixo estruturador do projeto de mobilidade urbana e pela decisão de estabelecer Águas Claras ao longo desse eixo. Ademais, o PDOT/1992 reconhece um segundo eixo de conurbação constituído a partir da cidade de Samambaia na direção de Santa Maria, incluindo Gama e o Recanto das Emas (DISTRITO FEDERAL, 1992a). Pela documentação estudada na pesquisa, a opção por esses eixos de crescimento urbano teve respaldo técnico. A sua implementação, contudo, abriu margem para um adensamento excessivo, gerador de problemas ambientais.

Merece ser registrado que, um ano após a votação do PDOT/1992, foi promulgada a Lei Orgânica do DF, semelhante à Constituição dos Estados, que, no que se refere às preocupações desta pesquisa, trouxe especialmente os seguintes dispositivos: (i) o Capítulo XI do Título VI, que institui diretrizes para o meio ambiente, e (ii) o Capítulo II do Título VII, aprovando linhas gerais para a política urbana, que ficou decomposto essencialmente na seção I, relativa aos planos diretores de ordenamento territorial e locais do Distrito Federal, e na seção III, que instituiu novos instrumentos das políticas de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano, trazendo modificações institucionais profundas na base formal da governança territorial no DF (DISTRITO FEDERAL, 2005).

6.1.2. Uma breve análise dos efeitos do PDOT/1992

Apesar de reforçado com o respaldo trazido pelos dispositivos introduzidos pela Lei Orgânica do DF, o PDOT/1992 não gerou efeitos capazes de direcionar e ordenar o crescimento urbano em consonância com o desenvolvimento sustentável e de atender, com efetividade, as novas prerrogativas constitucionais de gestão democrática e da necessidade do cumprimento da função social da propriedade. Muitas das intervenções previstas na lei complementar dependiam de regulamentação posterior. Como não havia apoio político para

essa regulamentação em um quadro dominado pelos desenvolvimentistas, assim como uma ausência de organizações ou fóruns que cobrassem a sua regulamentação e implementação, a grande maioria dos dispositivos caiu em desuso (CAIADO, 2005; PAVIANI, 2003). As demandas da Coalizão Ambientalista à época ainda eram tímidas do ponto de vista de divulgação pública.

Por outro lado, com a redemocratização do país, a autonomia política e as eleições diretas no DF, progressivamente proliferaram as demandas sociais e a diversificação dos atores políticos que passam a atuar no espaço urbano. Nesse sentido, a gestão do território do DF foi incorporada ao projeto eleitoral dos políticos. Tornava-se necessário apaziguar as pressões da classe média, do mercado imobiliário e as demandas da Coalizão Pró-Moradia Popular, cujas associações movimentavam-se ativamente. Novas ocupações irregulares multiplicavam-se e as invasões antigas aumentavam constantemente, gerando um clima de tensão, de ocupação de terras e de retirada de invasores (ROCHA, 1999; STEINBERGER, 1999).

Políticos locais, empresários do setor imobiliário e outros atores com comportamento oportunista integrantes dos desenvolvimentistas e patrimonialistas percebiam que as demandas específicas dos pobres e assentados necessitavam ser satisfeitas, pois significavam votos.

Os moradores dos condomínios irregulares passaram a ser figuras centrais nesse período. Naquela época (e isso segue até o momento atual), emergiu movimento inédito na história política brasileira: uma ampla coalizão entre ricos e pobres, unidos nas mesmas reivindicações de subversão da ordem legal e legalização das terras invadidas.

Mais do que isso, havia uma permissão aberta para o surgimento de novas invasões. O entrevistado nº 2 reforça esse entendimento, quando afirma: “Afinal de contas, muito político incentivou a invasão. Invade que Roriz regulariza. É um bando de deputado que todo mundo tá cansado de saber”.

Na verdade, para especialistas na área, foi a política de distribuição de lotes adotada pelo governo nesse período a causa da desorganização do espaço urbano no DF. Foram ofertados cerca de 120 mil lotes residenciais, beneficiando uma população aproximada de 507 mil habitantes e estimulando manipulações oportunistas durante o período eleitoral (SÁ, 1997; PAVIANI, 1996). Um especialista afirmou o seguinte:

Joaquim Roriz tornou-se o político mais poderoso e popular da História de Brasília desde o ex-presidente Juscelino Kubitschek, fundador da cidade, por distribuir o que não lhe pertence. Ainda no primeiro mandato, descobriu que poderia dar lotes a famílias pobres. No início, foram beneficiadas apenas pessoas que moravam no Distrito Federal. Logo a notícia se espalhou pelo país e os 30 mil terrenos iniciais foram insuficientes. No total, cerca de 140 mil lotes foram distribuídos. O resultado foi um inchaço da zona urbana do Distrito Federal com o surgimento de dez novas cidades. São hoje o maior reduto eleitoral de Roriz (SILVA, 2010, p.1).

Pode-se afirmar que, a partir de 1991, primeiro mandato do primeiro governador eleito Joaquim Roriz, houve um aumento significativo de famílias em ocupações irregulares e da criação de novas regiões administrativas no DF. As ocupações atingiram o seu máximo em 1999 (524 ocupações e 607.000 famílias em ocupações), ano em que Roriz assumiu seu segundo mandato como governador eleito (MALAGUTTI, 1999).

Conforme nota outro especialista no tema:

Através da criação do Programa Habitacional de Assentamentos de Baixa Renda, em oito anos (1987-1995) foram distribuídos 109.128 lotes residenciais, atendendo cerca de 607.616 habitantes, através da incorporação de novas áreas a alguns núcleos já existentes e da criação de novos núcleos periféricos, que deram origem às RAs de Samambaia, Riacho Fundo, Santa Maria e Recanto das Emas, que apresentaram as maiores taxas de crescimento demográfico do DF, no período de 1996 a 2000. Estas RAs localizam-se próximas à divisa com os municípios goianos, que constituem o entorno regional, reforçando assim o eixo de expansão periférica. (CAIADO, 2005, p. 64).

Em suma, as mudanças institucionais que ocorreram ao longo do período de vigência do PDOT/1992 não resultaram em uma estrutura efetiva de governança e na ocupação planejada e sustentável do espaço urbano. O que houve, na verdade, foi a captura do sistema de regulação existente por um grupo que agia de forma predatória, bloqueando ou subvertendo as tentativas de se estabelecer uma política sustentável. Tal grupo era formado por empresários do setor imobiliário, grileiros e outros atores com comportamento oportunista, integrantes das Coalizões Desenvolvimentista e Patrimonialista descritas no capítulo anterior, mas também por proprietários de lotes, muitos deles de renda baixa, mas com enorme capacidade de articulação política no DF.

Dava-se início à completa desorganização das políticas de ocupação territorial. Esse sistema se autossustentava politicamente e financeiramente, gerando um *feedback* positivo para o grupo político no poder, na medida em que a doação de terras e lotes, assim como a troca de favores nas decisões sobre ocupação do espaço urbano, alimentavam o estabelecimento de alianças e verdadeiros currais eleitorais de diferentes tipos.

Na verdade, o PDOT/1992 reforça o sistema inicialmente concebido para ocupação territorial do DF, fundado em uma ordem urbanística marcada pela segregação social. Os ricos concentravam-se em áreas legisladas de forma mais restritiva, com tamanhos mínimos de lote e padrões de adensamento que inviabilizam moradias de baixo custo. Já aos pobres eram reservadas áreas cujas características de zoneamento, ao mesmo tempo em que viabilizam a ocupação de baixo custo, não lhe conferiam qualidade de vida. Agravando mais a segregação, as autoridades tendiam a fiscalizar de forma rígida apenas as ocupações irregulares nas áreas mais nobres da cidade, preservando assim suas características de áreas privilegiadas.

Cabe registrar que essa preocupação com as áreas nobres do Plano Piloto vai ao encontro das preocupações da Coalizão Modernista, que tem o tombamento como principal base de suas demandas. As alterações institucionais realizadas somente iriam incomodar os modernistas quando as ocupações irregulares ganharam maior vulto e começaram a pressionar o Plano Piloto.

As áreas mais pobres, que quase não recebiam atenção, foram flexibilizadas, e seu padrão de ocupação e de edificações passou a se afastar sistematicamente das exigências mínimas da legislação, em função das necessidades e capacidades econômicas de seus moradores. Esse mecanismo, somado à ampla distribuição de lotes e à leniência no controle da grilagem de terra, desorganizou por completo o ordenamento territorial no DF.

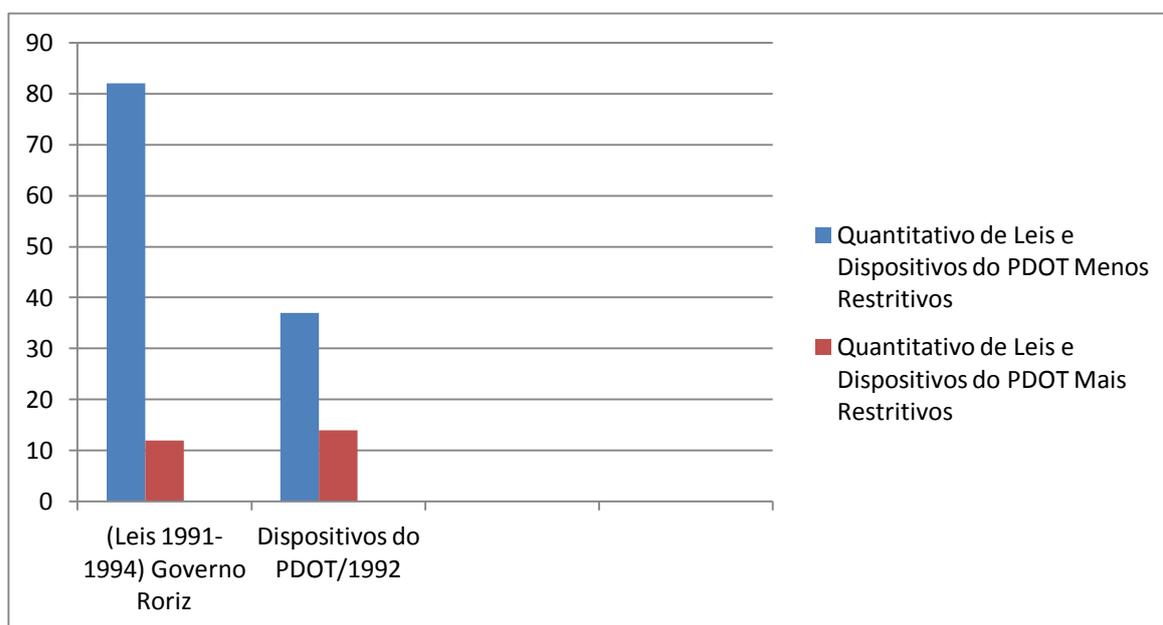
Um dos principais especialistas em planejamento urbano no DF e professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB, resume assim o primeiro plano diretor do DF:

O primeiro plano, de 1992, elaborado pelo primeiro governo eleito de Joaquim Roriz (1990-1994), e nada tinha do que realmente acontecia no Distrito Federal, um padrão intenso de grilagem do território do Distrito Federal, em todos os seus quadrantes. Essa devastação era associada à política de pai dos pobres, de Roriz, que não parou de doar lotes a humildes e a juízes, a miseráveis e a altas autoridades, e fez com que o território do Distrito Federal perdesse totalmente o auto-respeito, praticamente qualquer um podia empreender aquilo que a Lei Brasileira diz ser crime lotear terras que não lhes pertence à revelia do Estado e da autoridade pública (BARRETO, 2011, p.1).

Por fim, deve ser ressaltado que, mesmo antes do início das discussões do primeiro PDOT em 1992, as funções públicas já coexistiam com os fortes interesses econômicos e imobiliários privados no que tange à regulação do uso do solo no DF (PAVIANI, 2003).

6.1.3. Síntese do período: categorias de mudanças e coalizões dominantes

No Gráfico 1 a seguir, temos a prevalência dos tipos de leis que foram aprovadas nessa primeira fase (1991-1994) e as coalizões dominantes. Nesse e nos demais gráficos elaborados na mesma linha, o autor da pesquisa leu e classificou todas as leis complementares e ordinárias aprovadas e, no caso do PDOT, em face da relevância desse diploma legal, cada um dos artigos que integra a lei complementar correspondente. No Apêndice G, consta a explicação dos critérios adotados para a classificação das leis como menos restritivas ou mais restritivas.



Nota: para valores absolutos, ver Apêndice F.

Gráfico 1 – Quantitativo de leis e dispositivos do PDOT/1992 mais e menos restritivos

Fonte: elaboração do autor.

Pelos levantamentos gerais e análises das leis, nessa fase, nota-se a prevalência de leis menos restritivas sobre leis mais restritivas para o uso, parcelamento e ocupação do solo no DF. Em relação aos dispositivos aprovados no PDOT/1992, percebe-se também a prevalência de dispositivos menos restritivos. Constata-se um significativo volume de lei de mudanças de destinação, desafetação e conversão de áreas rurais em urbanas e especialmente, a criação de novas cidades satélites na maior parte das vezes sem infraestrutura urbana, reforçando assim a

segregação socioespacial no DF. Os parcelamentos irregulares foram reconhecidos como um anel semirradial em torno do Plano Piloto.

As coalizões que defendiam as crenças **pró-leis menos restritivas** foram as grandes articuladoras de mudanças institucionais nessa fase. A forte presença dos atores das Coalizões Desenvolvimentista e Patrimonialista nas arenas decisórias permitiu a predominância dessa categoria de mudanças.

Nesse período, os ambientalistas conseguiram pequenas vitórias com a inserção de dispositivos pontuais sobre a questão ambiental no PDOT/1992, sem efeitos práticos significativos, e os modernistas mantiveram a defesa do *status quo* da preservação do conjunto urbanístico tombado.

6.2. Segunda Fase: o Período entre 1995 e 1998

A segunda fase de estudo é marcada pela aprovação da primeira revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF, em 1997. O PDOT/1997 foi instituído pela Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997. Na época, era governador do DF o professor Cristovam Buarque, então filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT). Na verdade, Cristovam havia sido eleito o primeiro governador do PT na história do país. O GDF, nesse período, era composto por uma coligação partidária denominada Frente Popular Brasília, que abrigava partidos políticos considerados de esquerda: PT, PPS, PSTU, PCdoB e PSB.

Além do PDOT/1997, foram aprovadas nessa fase normas relevantes nos campos do direito urbanístico e ambiental, que serão comentadas adiante.

6.2.1. Principais aspectos do PDOT/1997

O PDOT/1997 foi fortemente influenciado por um grupo de urbanistas e ambientalistas, categorias cujos pleitos foram praticamente ignorados no PDOT/1992. Esse grupo defendia os princípios da Constituição de 1988 e acreditava que a política urbana deveria ser utilizada como instrumento para redução de desigualdades sociais e para oferta de moradia digna. Ademais, o grupo defendia que o uso do solo deveria também levar em

consideração questões relacionadas à preservação ambiental e à sustentabilidade. Rejeitava-se, veementemente, o uso da terra como moeda de troca e, principalmente, seu uso político eleitoral. As Coalizões Ambientalista e Modernista ganharam poder.

O PDOT/1997 deu uma guinada na forma de tratar o problema fundiário e de alocação de terras públicas no DF. O seu texto deixava claro o compromisso com a justiça social e o equilíbrio no uso do espaço urbano. No art. 5º, era estabelecido que:

Art. 5º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal tem como objetivos: I – romper com a segregação sócio-espacial e com o desequilíbrio entre as cidades ou núcleos urbanos do Distrito Federal; [...] (DISTRITO FEDERAL, 1997a, p. 8).

Pode-se afirmar que o PDOT/1997 preconizou uma transformação importante nos valores e nos princípios que orientavam a gestão de terras no DF. Muitas dessas mudanças foram consideradas inovadoras à época, representando uma guinada na percepção dos atores governamentais sobre qual deveria ser o modelo de governança de terras públicas no DF.

A inserção de alguns dispositivos específicos evidencia essa transformação. Por exemplo, o PDOT/1997 estabelece a criação de áreas de proteção de mananciais (APM), vitória importantíssima da luta dos ambientalistas com apoio direto do governador Cristovam Buarque (PT). O art. 30 assim define as APMs:

Art. 30. As Áreas de Proteção de Mananciais são aquelas destinadas a conservação, recuperação e manejo das bacias hidrográficas a montante dos pontos de captação da Companhia de Água e Esgotos de Brasília – CAESB.

A seção II do PDOT/1997, que trata da outorga onerosa do direito de construir e a seção III, que trata da outorga onerosa da alteração de uso, trazem talvez os principais dispositivos voltados para o combate da especulação imobiliária. Conforme manifestou um dos especialistas em política urbana entrevistados na pesquisa:

À época de sua aprovação, Brasília foi colocada em posição de vanguarda no planejamento urbano nacional, pois antecipou vários instrumentos que só seriam estabelecidos anos mais tarde pelo Estatuto da Cidade (Entrevistado nº 6).

Outra característica importante do PDOT/1997 é a ênfase em estratégias voltadas para a promoção da sustentabilidade ambiental. Em grande medida, essa era uma tendência presente nos debates entre vertentes mais progressistas engajadas no planejamento urbano. Cabe dizer que essa vertente foi consideravelmente impulsionada após a reunião da

Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida também como Rio-92, ocorrida no Rio de Janeiro, entre 3 e 14 de junho de 1992.

A formulação do PDOT/1997, no âmbito de um governo dito progressista, visava a atender as aspirações de muitos especialistas e parte da população do DF. Decepcionados com os rumos da política urbana que foram estabelecidos a partir do PDOT anterior, esses atores acreditavam a política urbana não podia ser apenas a expressão dos interesses imediatos de parte das elites. Era necessário buscar uma alternativa para o binômio oportunismo/clientelismo, que havia dominado o processo alocativo de terras públicas no DF até então.

Apesar de se poder considerar o governo Cristovam como uma guinada na política de uso, parcelamento e ocupação do solo no DF, isso não implica afirmar que não existiram pontos importantes de continuidade. Por exemplo, foram mantidas algumas práticas anteriores no âmbito da regularização fundiária para a população de baixa renda e alguns dos elementos básicos do Sistema Integrado de Planejamento Territorial. No entanto, os dados da pesquisa indicam que as rupturas foram mais relevantes do que as continuidades.

Um importante elemento de ruptura no governo Cristovam foi enfatizar medidas de combate à grilagem de terras e ocupação irregular do solo. Tais medidas, que tinham um caráter formal e retórico no governo Roriz, ganharam abrangência e amplitude. Além da atuação na área ambiental, observaram-se ainda diferenças no que se refere às políticas de inclusão social e à redução das desigualdades socioespaciais.

A criação do Grupo Executivo de Trabalho para Parcelamentos Irregulares (GET/PI), pelo Decreto nº 16.330, de 22 de fevereiro de 1995, destinado a tratar da regularização ou desconstituição dos parcelamentos irregulares do solo do DF, demonstra essa atuação. O grupo constatou que alguns dos condomínios nem existiam de fato, eram apenas objeto de especulação imobiliária. Foi uma inovação institucional relevante na tentativa de resolver os problemas das ocupações irregulares no DF (DISTRITO FEDERAL, 1995b).

Um ponto de concentração de evidências e de comprovação dos fatos referentes a esse tema foi a CPI da CLDF sobre Grilagem de Terras ocorrida em 1995, já referida nesta tese. O aspecto que torna essa CPI incomum é que ela aponta claramente inúmeras irregularidades, cita ou indicia inúmeras pessoas (entre elas, vários empresários) e respectivos representantes e aponta inúmeras falhas de órgãos públicos dos Poderes Executivo e Judiciário do DF,

chegando a indicar ligações entre um dos empresários ligados ao parcelamento ilegal de terras com o próprio Governador do DF, Joaquim Roriz. Dada a consistência técnica, seu relatório logrou ser aprovado, por unanimidade, pelo Plenário da CLDF, e enviado ao Ministério Público, servindo de base para a instauração de inúmeros procedimentos, como investigações, ações judiciais etc., muitos dos quais ainda estão em andamento e alguns já encerrados com condenação de várias pessoas no limite da lei. (DISTRITO FEDERAL, 1995a)

Ademais, cabe ressaltar no período em foco as transformações nos mecanismos decisórios, que passaram a ser mais estruturados, mais participativos e mais transparentes. A moldura político-institucional de maior amplitude no governo Cristovam, retoma, porém modificando, a antiga forma de articulação entre os setores público e privado, ou de forma mais abrangente, entre setores da sociedade civil e o Estado. A regulamentação do funcionamento de várias instâncias decisórias participativas, de maneira especial o Conselho de Planejamento Territorial Urbano (CONPLAN), o Conselho de Meio Ambiente (CONAM) e a instituição da obrigatoriedade dos Planos Diretores Locais (PDLs), foram alguns dos exemplos mais marcantes.

Cabe notar que a instituição e a regulamentação do funcionamento do CONPLAN como órgão deliberativo, e não apenas consultivo como propunha o PDOT/1992, tornando mais efetivo o funcionamento e as decisões desse órgão colegiado, foi uma vitória da sociedade civil organizada e das Coalizões Ambientalista e Modernista. Isso trouxe mudanças significativas na governança de terras no DF, permitindo no período decisões mais eficientes nesses aspectos, e uma discussão democrática sobre temas pertinentes a um bom planejamento territorial.

Outro ponto que merece destaque, e que contrasta com a administração anterior, foi a atenção dada à Bacia do Lago Paranoá. Determinou-se que a ocupação das zonas urbanas incidentes sobre a área de drenagem só poderia ocorrer a partir de um planejamento global. Esse planejamento deveria garantir que a população prevista e a localização dos empreendimentos urbanísticos estivessem em consonância com a capacidade de suporte da bacia, cujos fatores limitantes deveriam ser definidos pelo Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Distrito Federal. Não há dúvida de que essa inovação seja fruto do maior poder dos ambientalistas nessa fase.

Outra inovação institucional importante, vinda da pressão dos modernistas (IAB/DF, IPHAN e técnicos do IPDF), foi a aprovação da Lei nº 2.105, de 8 de outubro de 1998, que

instituiu o Código de Edificações do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 1998). Até então, o DF não contava com um mecanismo organizado que disciplinasse obras de construção, modificação ou demolição de edificações, bem como o licenciamento das obras de engenharia e arquitetura.

Posteriormente, a atuação política e pressão dos grupos de interesse ligados ao setor imobiliário, especialmente da ADEMI e da SINDUSCON, surtiram efeito ao longo dos anos e foram conseguindo afrouxamentos no código de edificações. A primeira alteração nesse sentido aconteceu em 1999, com a aprovação da Lei nº 2516, de 31 de dezembro de 1999, seguida de uma série de outras (DISTRITO FEDERAL, 2000b) ¹².

Outro evento importante na fase 1995-1998 foi a tentativa de criar a Cidade Estrutural e o veto do governador Cristovam Buarque. A briga sobre a Cidade Estrutural dividiu claramente os aliados políticos de Joaquim Roriz e os integrantes do governo Cristovam Buarque.

A vila Estrutural foi objeto de tentativa de implantação, ainda em 1991, pelo deputado distrital José Edmar Cordeiro, que se elegeu defendendo a legalização de ocupações irregulares de terras públicas, contando sempre com o apoio do governador Roriz e do ex-senador Luiz Estevão, que se aliou a ele para criarem juntos a Associação Pró-Criação da Vila Operária do Baixo Estrutural (Aproviles).

Em 1995, após a aprovação da lei de criação da Cidade Estrutural pela CLDF, o governador Cristovam, ouvindo ambientalistas e promotores de justiça, vetou a lei, e depois tentou a remoção forçada do assentamento, o que acabou gerando impacto negativo junto à população mais pobre, fato que pode inclusive ter contribuído para sua derrota na tentativa de reeleição. Essa é uma evidência importante do poder de incursão dos patrimonialistas sobre as mudanças institucionais na política de ordenamento territorial no DF. A Cidade Estrutural é a segunda maior área de invasão do DF, perdendo apenas pelo Itapoã e, por ironia do destino, acabou sendo regularizada definitivamente em 2012 pelo Governador Agnelo (PT).

Cabe ressaltar que, ao longo da fase em análise, foi retomada a preocupação com as desigualdades sociais dos municípios do entorno do DF e sobre seus efeitos no

¹² Em 2012, a última mudança institucional no código de edificações promovida pelas entidades do setor imobiliário e da construção civil foi a aprovação do Decreto nº 33.734/2012 (DISTRITO FEDERAL, 2012a) com alterações que visaram afrouxar as restrições impostas pelo código de edificações de modo a facilitar a emissão de alvarás de construção. Para essas entidades, a demora das administrações regionais na liberação dos alvarás de construção causava o atraso nas obras e impactava no desenvolvimento do setor.

desenvolvimento da capital brasileira. A partir desse entendimento, foi criada a RIDE do DF e Entorno em 1998.

6.2.2. A criação da RIDE/ DF e Entorno

A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF e Entorno) foi criada por meio da Lei Complementar Federal nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, e regulamentada pelo Decreto nº 2.710, de 04 de agosto de 1998, alterado pelo Decreto nº 3.445, de 04 de maio de 2000, sendo composta por 23 municípios, dentre os quais dezenove de Goiás e três de Minas Gerais, além do Distrito Federal (BRASIL, 1998b). Ela encontra-se apresentada na Figura 4.



Figura 4 – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF)

Fonte: Greentec (2010, p. 104).

A criação da RIDE/DF e Entorno objetivou coordenar as ações entre o DF e os municípios limítrofes a ela, isto é, permitir a articulação e coordenação da ação administrativa da União, dos Estados de Goiás e de Minas Gerais e do Distrito Federal, visando ao desenvolvimento e à redução de suas desigualdades regionais e a resolver o problema dos efeitos negativos da ocupação desordenada.

Desde a fundação de Brasília, o seu entorno próximo já apresentava uma dinâmica territorial e populacional com impactos significativos no DF. Nesse sentido, foram necessários vários anos até que os governos federal, estaduais e municipais assumissem que a situação da área de influência da capital do país demandava políticas coesas e coordenadas entre si.

Alguns programas foram instituídos ao longo dos anos na tentativa de resolver os efeitos dessa expansão desordenada do entorno de Brasília, porém não surtiram os efeitos esperados e acabaram sendo abandonados. Estudo da CODEPLAN (1999) cita:

- a Região Geoeconômica de Brasília (RGEB – iniciativa federal, 1972-1974);
- o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (PERGEB – iniciativa federal, 1975-1984);
- a Microrregião 12 do Estado de Goiás/Entorno do DF (iniciativa federal, 1981); e
- a Associação dos Municípios Adjacentes à Brasília (AMAB – iniciativa municipal, 1989).

Pode-se afirmar que a agenda sobre a articulação institucional entre os municípios goianos e mineiros para resolver questões que impactam diretamente o DF em termos de demanda por serviços públicos e investimentos deixou de ser prioridade de sucessivos governos no DF depois da extinção do PERGEB, em 1984.

Passaram-se catorze anos até que, com empenho do governador Cristovam Buarque e a articulação política de seu governo junto ao governo Fernando Henrique Cardoso, bem como junto à bancada de senadores e deputados federais do DF, o governo federal retoma essa agenda de importância fundamental para o desenvolvimento econômico e urbano do DF e recria, em substituição ao PERGEB, a RIDE/DF e Entorno, vinculada ao Ministério da Integração Nacional e à Superintendência do Desenvolvimento do Centro Oeste (SUDECO).

A criação de RIDE/DF e Entorno e, conseqüentemente, do Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal (ProRide), iniciou uma nova etapa no tratamento da questão do entorno do DF. A instauração do Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (COARIDE) permitiu trazer para a agenda política a articulação dos programas de desenvolvimento urbano e a redução das desigualdades socioespaciais entre o DF e seu entorno próximo, de forma a conceder maior agilidade e visibilidade às ações coordenadas na região.

Duas situações inéditas surgiram na criação dessa nova estrutura de governança: (i) o interesse político e eleitoral que o volume da população das cidades do entorno passou a despertar nos políticos de Goiás e de Brasília, estimulando iniciativas desses políticos no sentido de encontrar soluções duradouras para vários problemas que afligem as regiões do entorno (MAGALHÃES, 2007); e (ii) um novo conjunto de ações desenvolvidas na Ride, por meio do ProRide, que passou a contar com recursos financeiros provenientes do Fundo do Centro-Oeste (FCO) e do Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal, além da possibilidade de captação de recursos internacionais (PAVIANI, 2012).

6.2.3. Outras mudanças institucionais

Complementarmente, cabe mencionar nessa segunda fase a ocorrência de um conjunto de outras iniciativas que foram consideradas uma vitória na luta da Coalizão Ambientalista pela conservação ambiental no DF, como, por exemplo, a aprovação de regras com metas de preservação de fontes de captação de água para abastecimento público, mediante o Decreto 18.585/1997, que regulamentou o art. 30 do PDOT/1997, instituindo mecanismos institucionais para a gestão das Áreas de Proteção de Mananciais (APM). Também foram estabelecidas regras claras para a ampliação das Unidades de Conservação e a proteção do patrimônio ecológico.

Ademais, podem-se acrescentar outras iniciativas importantes no campo da conservação ambiental e da ordem urbanística, como: a Lei nº 1.869/1998, que dispõe sobre instrumentos de avaliação de impacto ambiental no DF; a Lei nº 832/1994, que cria a Delegacia Especial do Meio Ambiente, no âmbito da Polícia Civil do DF; a Lei nº 1.170/1996, que institui o instrumento jurídico da outorga onerosa do direito de construir no

DF, complementando nesse sentido o PDOT/1997; a Lei nº 1.298/1996, que dispõe sobre a preservação da fauna e da flora nativas do DF e das espécies animais e vegetais; e o Programa Gota d'Água da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (EMATER/DF), em parceria com a Secretaria de Agricultura. Ainda esse campo, a Lei nº 971/1995 foi também a primeira incursão para democratizar o acesso à orla do lago Paranoá (DISTRITO FEDERAL, 1995c).

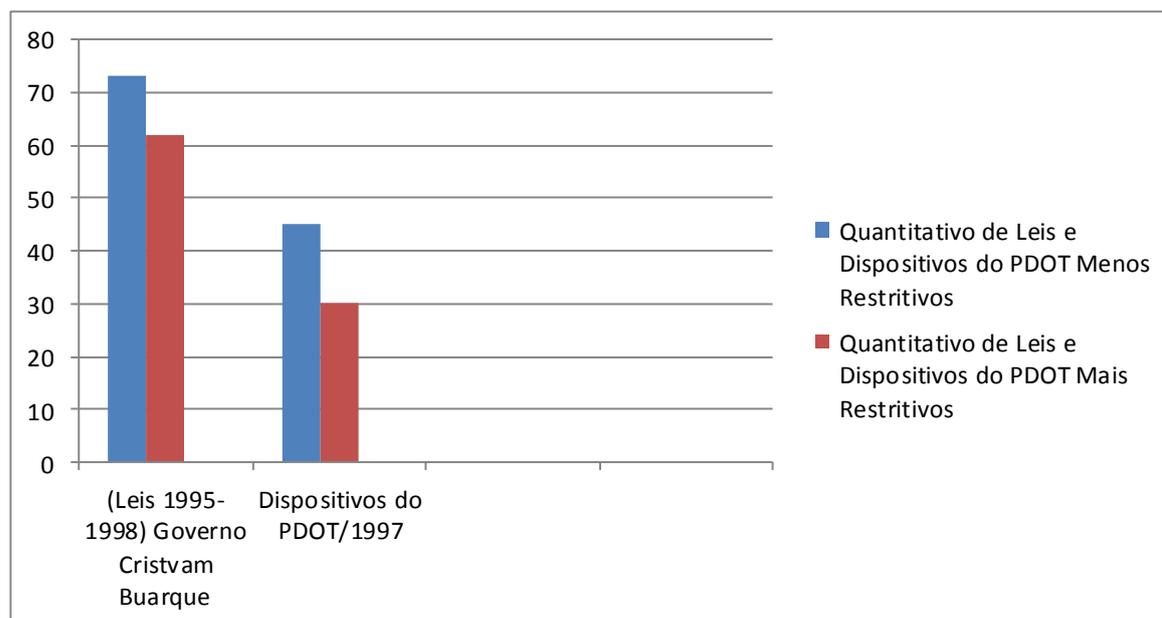
Percebe-se nessa fase, portanto, que existe uma estreita conexão entre lutas sociais e ambientais e a concepção de novos arranjos institucionais que regularam o ordenamento territorial no DF.

6.2.4. Síntese do período: categorias de mudanças e coalizões dominantes

Entre 1995 e 1998, houve um relativo equilíbrio entre quantitativos de leis menos restritivas e leis mais restritivas. Se o governo e sua base de apoio político defendiam leis mais restritivas, a demanda de parte da população continuou a pressionar por normas mais flexíveis. De toda forma, o domínio dos ambientalistas e modernistas parece claro, com reflexos evidentes nas leis produzidas. Nessa fase, os ambientalistas tiveram uma influência forte no processo de tomada de decisão, que não viriam mais a ter com a mesma amplitude nos governos seguintes.

Pelo predomínio das coalizões **pró-leis mais restritivas**, muitas áreas rurais que tinham sido transformadas em urbanas voltaram a ser rurais. Nessa fase, não foi criada nenhuma cidade satélite. A prioridade foi para a ocupação dos vazios urbanos e das regiões próximas às cidades satélites já existentes, nos moldes que modernos planejamentos urbanos sugerem.

Diferentemente do PDOT/1992, que foi exclusivamente elaborado por técnicos do governo sob o comando do governador Roriz, o PDOT/1997 teve a participação de vários segmentos da sociedade.



Nota: para valores absolutos, ver Apêndice F.

Gráfico 2 – Quantitativo de leis e dispositivos do PDOT/1997 mais e menos restritivos

Fonte: elaboração do autor.

6.3. Terceira Fase: o Período entre 1999 e 2009

A terceira fase de estudo pode ser dividida em duas subfases:

- i. Governo Roriz (1999-2006): Dada a impossibilidade de mudanças no ordenamento territorial via plano diretor nesse período, o foco de análise recaiu sobre as alterações tácitas na regulação do uso, parcelamento e ocupação do solo no DF realizadas por leis complementares em dois mandatos de Roriz como governador. Segundo a Lei Orgânica do DF, as intervenções legislativas que modifiquem dispositivos estruturantes do PDOT não podem ser realizadas extemporaneamente.
- ii. Governo José Roberto Arruda (2007-2009): Análise em torno da aprovação das principais mudanças instituídas na segunda revisão do PDOT em 2009.

Optou-se por considerar esses dois períodos como subfases sequenciais por não ter ocorrido aprovação de um novo PDOT entre 1999 e 2006.

6.3.1. A reeleição do governador Roriz e a impossibilidade de reformas no PDOT

Na primeira subfase, o DF foi liderado pelo governador Joaquim Roriz, que retorna ao governo depois de derrotar o PT nas eleições de 1998. Posteriormente, Roriz se reelege em 2003. Pela Lei Orgânica do DF, as alterações no parcelamento, uso e ocupação de terras públicas dependem de lei complementar para se tornarem efetivas e devem atender os pressupostos legais de excepcionalidade e interesse público comprovado:

Art. 317 § 5º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal terá vigência de 10 (dez) anos, passível de revisão observando o disposto no art. 320 desta Lei Orgânica.

Art. 320. Só serão admitidas modificações no Plano Diretor de Ordenamento Territorial, em prazo diferente do estabelecido no art. 317, § 5º, para adequação ao zoneamento ecológico-econômico, por motivos excepcionais e por interesse público comprovado (DISTRITO FEDERAL, 2005a, p. 47).

A Lei Orgânica do DF exigia que as novas leis que afetassem o ordenamento territorial fossem aprovadas por quórum qualificado e com audiências públicas prévias (ALMEIDA NETO; CAVALCANTE, 1998). Havia, portanto, uma brecha para modificar o PDOT vigente, mas ela exigia um procedimento de consulta mais moroso, além de demandar aprovação por maioria qualificada na CLDF. Diante dessa situação, Roriz e seus aliados optaram por apresentar projetos de leis complementares dispendo sobre aspectos específicos do ordenamento territorial, sem modificar o PDOT expressamente, mas impondo mudanças tácitas.

Essa brecha legal foi suficiente para que fossem implementadas mudanças substanciais nas normas que regiam o ordenamento territorial do DF. Na verdade, Roriz e seus aliados no Legislativo local aprovaram nos seus dois mandatos (1999-2006) um volume de leis complementares sobre o uso, parcelamento e ocupação do solo nunca antes visto na história da capital do país. O que era para ser exceção virou regra.

O conjunto de leis complementares aprovada no período reconfiguraram de forma muito significativa as diretrizes de ocupação do território do DF. Elas promoveram desafetações, alterações de destinação de lotes, mudanças nas normas de gabaritos de construção de edifícios, conversão de áreas rurais em urbanas e flexibilidade nas regras que autorizam concessões de licenciamentos ambientais e de obras, portanto desfigurando, por completo, o documento original que aprovou o PDOT/1997. Cabe lembrar que, conforme já

apontado, alguns dos principais especialistas em política urbana na época consideravam PDOT/1997 como um avanço importante na política urbana, contemplando a proteção ao meio ambiente e o combate à especulação imobiliária no DF. Estávamos, portanto, diante de um grave retrocesso.

É interessante ressaltar que um número expressivo das novas leis complementares foram aprovadas sem atender aos requisitos legais de excepcionalidade e interesse público comprovado e, portanto, foram sujeitas a questionamento nos tribunais. Ademais, elas violaram alguns outros dispositivos legais, como os que se direcionam à ocupação ordenada do DF constantes do art. 17 da Lei Orgânica, prevendo: (i) a prevalência do interesse público sobre o particular, (ii) o controle de uso e ocupação do solo de modo a evitar parcelamentos excessivos e (iii) a preservação do patrimônio histórico e da arquitetura local.

Mas, a despeito disso, as novas leis complementares com escopos específicos multiplicavam-se e, com raras exceções, prevaleciam nos seus efeitos. Elas eram fruto de um processo único de captura do aparato da política urbana para buscar essencialmente os interesses eleitorais e econômicos de um grupo político específico. Os desenvolvimentistas e, mais importante, os patrimonialistas estavam no domínio do subsistema novamente.

Essa agressão urbanística e ambiental provocou prejuízo aos cofres públicos e lucro a empresários, grileiros e alguns agentes públicos. Como exemplo, somente com as mudanças de destinação de terrenos que beneficiaram o setor de comércio de combustíveis o prejuízo foi milionário, como analisa Amorim (2008, p. 28):

O Tribunal de Justiça do DF (TJDF) derrubou recentemente um pacote de leis aprovadas pelos deputados distritais, entre 1997 e 2002, que permitia a mudança de destinação de lotes públicos que beneficiaram o setor de comércio de combustíveis. Na prática, terrenos foram vendidos por preço mais baixo porque não tinham fins comerciais. Depois das leis que mudaram sua destinação, passaram a valer muito mais já que ganharam autorização para instalar postos de gasolina. A manobra fez com que o Governo do Distrito Federal deixasse de arrecadar cerca de R\$ 85,7 milhões com a venda dessas áreas.

De forma geral, pode-se afirmar que o Governo Roriz praticamente enterrou o PDOT concebido e pactuado no governo Cristovam Buarque. Apesar de estar então formalmente em vigor, foram tantas as mudanças tácitas que, na prática, era como se prevalecessem mecanismos legais completamente diversos, fundamentados em princípios e práticas que, na sua maioria, não iam ao encontro das orientações especificadas no plano concebido em 1997.

Apenas em 2005 foi formalmente concebida a Comissão de Articulação Institucional para a revisão do PDOT/1997. Essa comissão dava início aos primeiros trabalhos de compilação de dados visando à preparação da minuta para a nova revisão (DISTRITO FEDERAL, 2005b).

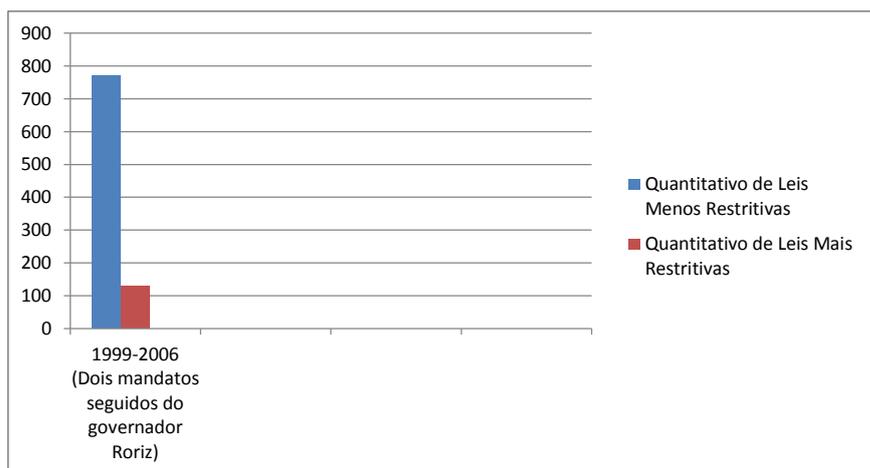
6.3.2. Síntese da primeira subfase (1999-2006): categorias de mudanças e coalizões dominantes

Entre 1999 e 2006, o governador Roriz gerenciou as terras no DF com poder e tom messiânico, cumprindo diversas promessas feitas na campanha eleitoral. Os patrimonialistas assumiram definitivamente o controle, mantendo conexão com os representantes dos interesses imobiliários integrantes dos desenvolvimentistas. Foi a coroação da atuação dessas duas coalizões nas mudanças institucionais no ordenamento territorial no DF. As decisões governamentais tomadas nessa subfase transformaram definitivamente o espaço urbano e também rural no DF.

Parte relevante dos membros da Coalizão Pró-Moradia Popular também teve suas demandas atendidas. As cooperativas de habitação popular apareceram nesse período com força pelos diversos projetos de assentamentos populares que eles conseguiram emplacar.

Por sua vez, nessa subfase, os ambientalistas e modernistas foram suplantados pelos interesses dos atores que dominaram o processo de tomada de decisão, avançando com mudanças que esvaziaram o PDOT/1997.

A prevalência de coalizões **pró-leis menos restritivas** detonaram mudanças nessa categoria em volume nunca antes visto, conforme mostra o Gráfico 3 abaixo.



Nota: para valores absolutos, ver Apêndice F.

Gráfico 3 – Quantitativo de leis mais e menos restritivas entre 1999 e 2006

Fonte: elaboração do autor.

6.3.3. Principais aspectos do PDOT/2009

Em 2006, o senador Jose Roberto Arruda (filiação à época ao DEM) venceu as eleições no primeiro turno e ficou responsável, conforme o que determina a Lei Orgânica do DF, por promover a segunda revisão do PDOT.

Arruda era aliado do ex-governador Roriz, tendo sido parte da sua equipe em administrações anteriores. Na verdade, Roriz considerava Arruda como um afilhado político e colaborador do seu governo. No entanto, à medida que Arruda ascendia de importância no cenário político nacional, ocorreu certo desgaste entre os dois políticos, culminando com um rompimento público. Arruda passou a ser considerado por seus eleitores como um engenheiro capaz e jovem líder político, com ideias modernas e ousadas, capaz de combinar carisma e competência administrativa, oferecendo assim uma alternativa política à polarização PT *versus* Roriz, que marcava a política do DF até então. É Arruda que dá início às discussões sobre a revisão do PDOT.

Ao contrário das alterações que ocorreram entre 1999 e 2006, o novo PDOT seria elaborado com base em um amplo conjunto de novos dispositivos legais que explicitavam seu

conteúdo e os princípios normativos que deveriam orientar sua elaboração. Dentre eles, destacam-se os seguintes:

- Lei Orgânica do Distrito Federal, que se refere ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial e aos planos diretores locais (art. 312), consignando a sua obrigatoriedade e conceituando-os como instrumentos básicos das políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano, a serem aprovados por lei complementar, além das inovações sobre política urbana instituídas na Lei Orgânica, após 1997; e
- Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que regulamenta o art. 182 da Constituição Federal, estabelecendo o plano diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, que deve conter um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano (DISTRITO FEDERAL, 2007, p. 5).

A expectativa era de que o novo governador, considerado uma alternativa ao grupo político tradicionalmente no poder no DF, estabelecesse uma nova política, fundamentada em princípios bem distintos daqueles que orientaram o governo anterior. No entanto, não foi isso o que ocorreu.

Na prática, o PDOT/2009 praticamente legitima as práticas do passado, considerando os erros cometidos como fato consumado. O novo PDOT/2009 não presta contas da devastação territorial ocorrida nas duas primeiras décadas do período de autonomia política do DF, além de avançar com mais força sobre áreas respeitadas até mesmo pelos grileiros como, por exemplo, áreas de preservação ambiental como o Catetinho e as bordas do Parque Nacional de Brasília, entre outras expansões ambientalmente irresponsáveis (BARRETO, 2011, p.1).

Esse esforço de empurrar as fronteiras de expansão urbana na direção das zonas ambientalmente frágeis atendeu preferencialmente a interesses especulativos em detrimento da função socioambiental da propriedade urbana. Entende-se, inclusive, que o aumento da zona urbana tenha contribuído para valorizar os terrenos, dificultando ainda mais o acesso financeiro da população de baixa renda às áreas mais propícias. Além disso, o não atendimento da demanda habitacional de baixa renda tem possibilitado a prática de clientelismo político e ganhos eleitoreiros (FREITAS, 2009, p.136).

Destacam-se as principais mudanças trazidas pelo PDOT/2009 em relação ao PDOT/1997:

- 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.

Nesse período mais recente, as principais disputas e embates ficaram em torno das crenças defendidas pelas Coalizões Ambientalista e Desenvolvimentista, acredita-se que com manutenção de poder de parte dos patrimonialistas.

Um dos conflitos mais fortes ocorridos foi o relativo à criação do setor Catetinho, considerado estratégico do ponto vista ambiental pelos ambientalistas, pois é uma área de preservação de mananciais onde a Companhia de Saneamento Ambiental de Brasília (CAESB) capta água para abastecer a cidade, lembrando que esse é um recurso cada vez mais escasso no DF. Outra disputa travada nesse período foi em relação à criação de vinte e oito novas áreas de expansão urbana.

Os ambientalistas avançaram com a proposta de alocar a população que iria ocupar a área do Catetinho e as novas áreas de expansão urbana nos vazios urbanos já existentes nas regiões administrativas do DF. Já os desenvolvimentistas, apoiados pelos seus deputados no Legislativo local, pressionaram para mudar a destinação da área do Catetinho de rural para urbana e conseguiram aprovar vinte e três das novas áreas de expansão incluídas pelo governo Arruda na proposta do PDOT/2009, destinadas a abrigar novos empreendimentos imobiliários residenciais.

Outros embates importantes ficaram em torno da implantação do setor Noroeste e da expansão do setor Sudoeste. A disputa sobre o Noroeste deu-se porque a região é considerada ambientalmente frágil e abriga uma área indígena denominada “santuário dos pagés”. Antropólogos e ambientalistas travaram uma briga forte contra as grandes corporações imobiliárias, como a Paulo Octavio, JC Gontijo, Brasal e outras empresas, que já haviam adquirido terrenos da TERRACAP na região para construção de edifícios residenciais.

Os ambientalistas conseguiram por via judicial barrar a implantação do setor Catetinho, com apoio do Ministério Público, mas perderam a briga pelo Noroeste. Hoje, o preço de uma quitinete no Noroeste pode chegar a um milhão de reais, desvirtuando totalmente o projeto original de Lúcio Costa no “Brasília Revisitada”, que era implantar um setor de baixo adensamento destinado à classe média baixa.

Outra inovação institucional, fruto da vitória da Coalizão Desenvolvimentista e de pressão da especulação imobiliária, foi à inserção no novo macrozoneamento da zona de contenção urbana que permite ocupações de baixa densidade em zonas essencialmente rurais, e que recebeu duras críticas da Coalizão Ambientalista e do Ministério Público. Essas áreas só foram criadas depois que o projeto foi enviado para a CLDF, sem que fossem discutidas com a sociedade, além de, na percepção desses dois atores, servirem exclusivamente para a retenção especulativa, desvirtuando o plano original do quadrilátero da Capital do Brasil, que preconizava grande cinturão verde em volta do Plano Piloto e das demais cidades.

Dispõem nesse sentido os arts. 76 e 77 do PDOT/2009:

Art. 76. A Zona de Contenção Urbana é composta por áreas urbanas localizadas nas fronteiras com as áreas rurais, sendo caracterizada por ocupação habitacional de densidade demográfica muito baixa, de modo a criar uma zona de amortecimento entre o uso urbano mais intenso e a Zona Rural de Uso Controlado.

Art. 77. A Zona de Contenção Urbana tem por objetivo assegurar a preservação e a manutenção das suas características naturais por meio do estabelecimento de

parâmetros de uso e ocupação do solo restritivo. § 1º Fica proibido o parcelamento urbano em glebas menores que 10 ha (dez hectares).

Ainda nessa linha de reformas trazidas pelo PDOT/2009, cita-se a inserção do dispositivo que possibilita o governo extinguir áreas de proteção de mananciais, com base em pareceres da CAESB, para atender expansões urbanas. Essa inovação criou uma briga muito intensa entre ambientalistas, setores de governo e atores da Coalizão Desenvolvimentista. Para os ambientalistas, deixar a cargo da CAESB, um órgão distrital, facilmente cooptada por interesses imobiliários e por setores de governo interessados na expansão urbana, o papel de emissor de pareceres sobre extinção ou não de áreas de proteção de mananciais é irresponsabilidade governamental.

A promotora da defesa do meio ambiente Marta Eliana evidencia o antagonismo entre essas duas coalizões:

[...] é inaceitável a redução ou extinção de APMs para implantação de novos empreendimentos imobiliários. A prevalência de interesses econômicos compromete nossa qualidade de vida e o direito de todos, inclusive das futuras gerações, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (MPDFT, 2009b, p. 7).

Deve ser colocado que, nesse período mais recente em estudo, apesar da supremacia da Coalizão Desenvolvimentista, a Coalizão Ambientalista conseguiu algumas vitórias cuja relevância não deve ser subvalorizada, resultados da indicação do Eduardo Brandão do Partido Verde (PV) para a Secretaria do Meio Ambiente no governo Arruda.

Cita-se, nessa linha, a Emenda à Lei Orgânica nº 13/2007, gerada por proposta de autoria do Executivo, que estabelece uma nova ordem urbanística local, introduzindo inovações como a retirada da autonomia dos planos diretores locais para intervenções ambientais e, principalmente, o veto ao Catetinho como zona de expansão urbana. Cabe registrar que essa foi a primeira vez na história do DF em que o Partido Verde (PV) ocupou um cargo de primeiro escalão no Executivo local.

Deve-se destacar que, de forma diversa do que aconteceu em 1997, em 2009 a proposta do plano diretor não foi endossada pelos grupos ambientalistas, nem mesmo pelo órgão distrital de proteção ambiental, o IBRAM/DF.

Pode-se concluir que a regulação do território proposta em 2009 é “frouxa”, no sentido de se mostrar incapaz de conter determinados processos especulativos e, assim,

potencialmente gera efeitos socioambientais perversos. Ela também pouco considerou os princípios da gestão democrática e da priorização da moradia de interesse social inclusos no Estatuto da Cidade (FREITAS, 2009).

Afirma nessa perspectiva o relatório da CPI da CODEPLAN:

O objetivo da proposta do PDOT apresentada pelo Governo do Sr. José Roberto Arruda, não era a de promover o ordenamento territorial da cidade, mas sim o de enriquecer-se ilicitamente (DISTRITO FEDERAL, 2010a, p. 34).

Apesar de sancionado pelo Governador Arruda em 2009, o PDOT/2009 foi julgado como parcialmente inconstitucional, evidenciando diversos vícios durante o processo de sua formulação e aprovação. Cerca de sessenta dispositivos de seu texto foram objeto de suspensão mediante ADIN proposta no TJDF, fato que obrigou o atual governo petista a encaminhar nova proposta de atualização do PDOT/2009.

Nesses últimos anos, áreas para uso institucional exclusivo foram transformadas em residências, além de aprovadas diversas novas ocupações em áreas de uso controlado. O exemplo emblemático dessa “farra de leis” foi a Emenda 17 ao PDOT/2009, de autoria do deputado cassado Benício Tavares, que transformou a fazenda Santa Prisca, de propriedade do Ex-Senador Luiz Estevão, de área rural para área urbana, sem quaisquer critérios urbanísticos e promovendo uma valorização imobiliária de mais de 10.000%¹³.

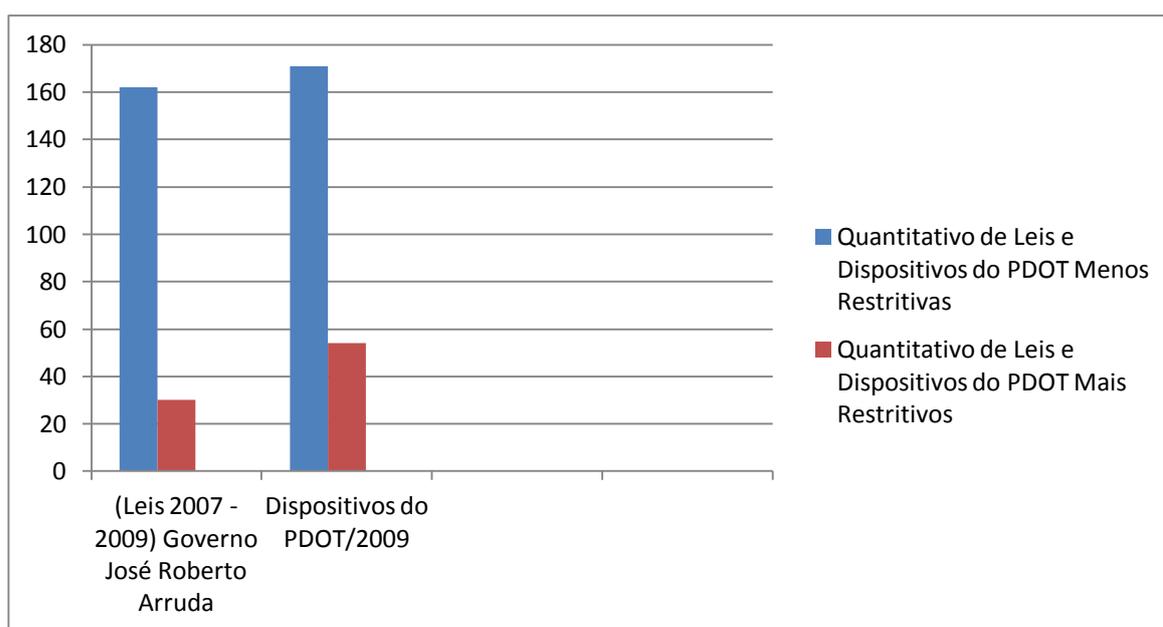
Como síntese, pode-se dizer que a política de ordenamento territorial desenvolvimentista, calcada numa estrutura fundiária arcaica e no poder político centralizador, pautada na segregação socioespacial, foi historicamente adotada pelo Estado no DF, privilegiando interesses econômicos imobiliários e clientelistas, que se cristalizaram ao longo do tempo e tornaram-se difíceis de ser revertidos. Assim, atores e grupos políticos mantiveram um jogo de perpetuar esse padrão institucional desenvolvido no passado que privilegiou determinados interesses de atores e organizações e produziu um caminho de dependência em prol políticas de interesse de grupos específicos (PAVIANI, 2009a; STEINBERGER, 1999; BASSUL, 1998; GOUVÊA, 1995, 1991).

¹³ Essa área voltou a ser considerada rural nas alterações ao PDOT/2009 encaminhadas pelo governo Agnelo.

6.3.4 Síntese da segunda subfase (2007-2009): categorias de mudanças e coalizões dominantes

Nesse período, a aprovação dos dispositivos do PDOT/2009 e de leis menos restritivas apenas consolidou o movimento de mudanças que vinha dos dois governos anteriores de Joaquim Roriz. Apesar de alguma saliência dos ambientalistas nesse período, no conjunto prevaleceram mais uma vez as crenças das coalizões **pró-leis menos restritivas**, que mais uma vez encontraram aliados no governo e no Legislativo local para realização dos seus intentos. Foi gerado suporte para a expansão urbana desenfreada, com ocupações inclusive em áreas ambientalmente frágeis.

O Gráfico 4 apresenta os resultados da análise do quadro normativo produzido entre 2007 e 2009.



Nota: para valores absolutos, ver Apêndice F.

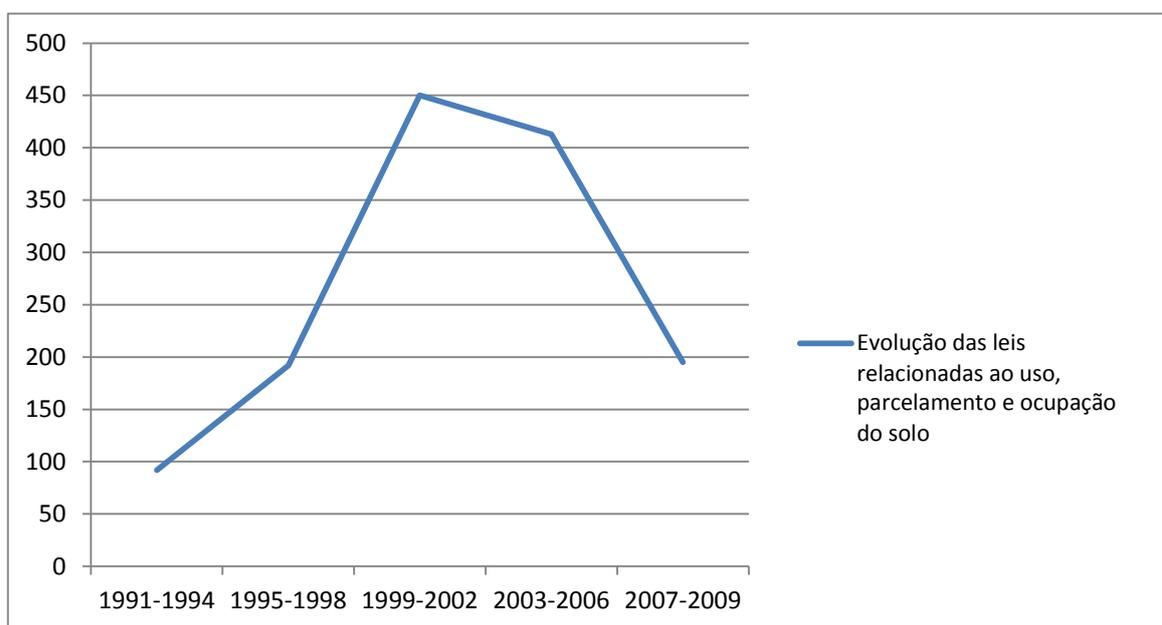
Gráfico 4 – Quantitativo de leis e dispositivos do PDOT/2009 mais e menos restritivos

Fonte: elaboração do autor.

6.4. Analisando Leis Mais e Menos Restritivas: Um Esforço de Síntese

Nesta seção, sintetiza-se a evolução quantitativa de leis que regulam o uso, o parcelamento e a ocupação do solo no DF, desde 1992 até a aprovação do PDOT/2009. Nesse sentido, foram catalogadas 1.037 leis complementares ou ordinárias.

O Gráfico 5 abaixo mostra-nos a evolução do número de diplomas legais sancionados no período de 1992 a 2009, permitindo observar o crescimento médio dessas alterações ao longo dos anos.



Nota: para valores absolutos, ver Apêndice F.

Gráfico 5 – Evolução do número de leis sancionadas (1992-2009)

Fonte: elaboração do autor, com base em dados da CLDF.

As seguintes situações podem ser percebidas pelo gráfico acima:

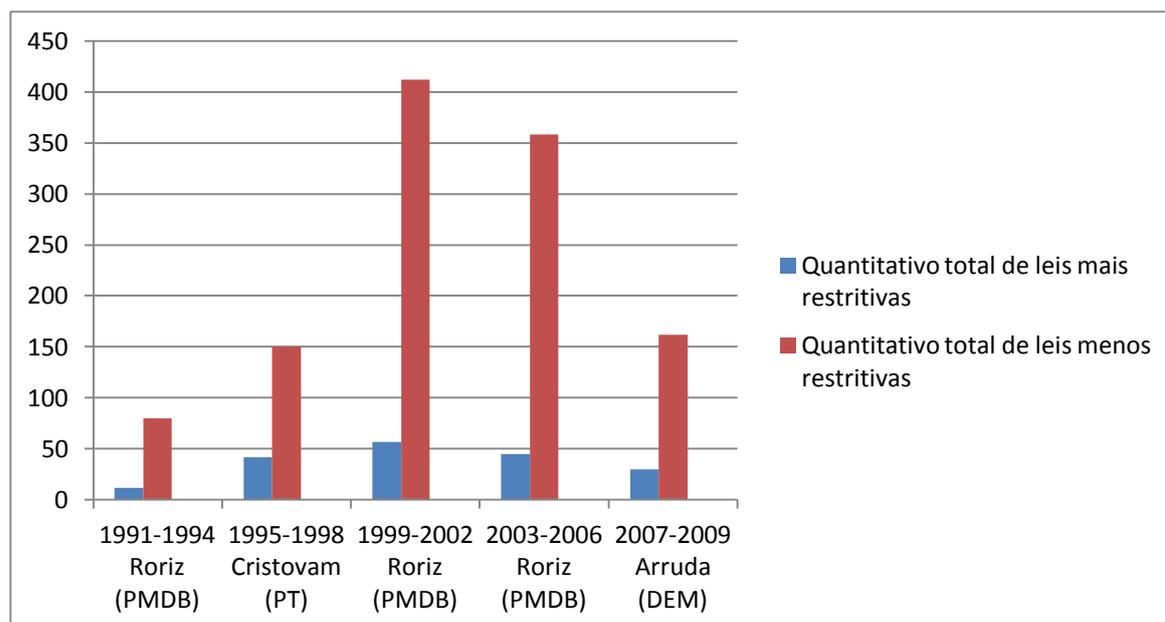
- logo após a aprovação do PDOT/1992 pelo governador Joaquim Roriz (PMDB), percebe-se uma estabilidade em termos de produção de leis relacionadas ao ordenamento territorial;

- de 1993 ao final 1994, ainda no primeiro mandato Roriz, a produção de leis relacionadas ao ordenamento territorial deu um salto substancial;
- de 1995 até 1998, período do primeiro e único mandato do Governador Cristovam Buarque (PT), houve uma leve aumento na produção de leis relacionadas ao ordenamento territorial;
- a partir de 1999, com o Governador Roriz por dois mandatos seguidos, até dezembro de 2006, houve um aumento drástico e sem precedentes na produção de leis relacionadas ao ordenamento territorial; e
- a partir de 2007, com o Governador Arruda até sua cassação em 2010, houve de novo uma redução paulatina no número de leis relacionadas ao ordenamento territorial na CLDF, nesse caso em razão de o foco estar voltado à elaboração do PDOT/2009.

Em suma, pode-se constatar que, não obstante a existência dos planos diretores e da previsão legal para suas revisões, continuaram tramitando, em número bastante expressivo, leis direcionadas a regular o uso, o parcelamento e a ocupação da terra no DF. Os arranjos institucionais nesse campo foram constituídos, muitas vezes, tanto pela iniciativa do Executivo como pelo Legislativo, para a defesa de interesses particulares, em detrimento do interesse público e sem o devido processo legal de consulta e participação popular da comunidade.

Depois desse levantamento e análise da evolução quantitativa das leis de regulação do ordenamento territorial por fase, passa-se a demonstrar que padrões prevaleceram dentro do recorte temporal do estudo e quais coalizões predominaram em função das categoriais de leis produzidas.

O Gráfico 6 mostra a evolução geral das leis mais e menos restritivas no período estudado.



Nota: para valores absolutos, ver Apêndice F.

Gráfico 6 – Quantitativo total de leis mais e menos restritivas relacionadas ao uso, parcelamento e ocupação do solo no DF

Fonte: elaboração do autor.

Os dados apontam para a inegável prevalência das leis menos restritivas na agenda das reformas institucionais em todo período estudado, refletindo o predomínio de coalizões de defesa que se aglutinaram em defesa **pró-leis menos restritivas**. Esse quadro é fruto essencialmente das imposições das Coalizões Desenvolvimentista e Patrimonialista, mas tem contribuições também da Coalizão Pró-Moradia Popular.

As entrevistas concedidas para esta pesquisa evidenciam que muitas das leis (de caráter menos restritivo) foram criadas para atender pedidos particulares e escusos, envolvendo interesses corporativos com troca de benefícios financeiro, material ou político. Entre os maiores solicitantes desse tipo de norma, foram apontados os grandes empresários, construtores civis e comerciantes.

As mudanças institucionais impostas, em sua maior parte, representaram derrotas das Coalizões Ambientalistas e Modernista. Não raramente, representaram perdas de inúmeras áreas verdes, bem como a regularização fundiária em áreas de interesse ambiental que nem sempre tinham características que dessem suporte a essa ocupação, como o Condomínio Porto Rico em Ceilândia e Itapoã no Paranoá, e a Cidade Estrutural. Portanto, no lugar das áreas

ambientalmente protegidas surgiram áreas residenciais com incontáveis edifícios residenciais e pontos comerciais.

Além disso, alterações feitas nas normas de gabarito e edificações permitiram que os índices de aproveitamento do solo e a taxa máxima de ocupação aumentassem, com a verticalização excessiva de cidades, como é o exemplo do Guará.

Em relação à categoria de leis mais restritivas, o Gráfico 6 mostra que ela representa menos de 15% do universo de leis catalogadas. Isso reflete a pouca ressonância das ideias em defesa do ambiente e do tombamento dentro do Executivo e do Legislativo locais ao longo do período estudado.

Porém, apesar de estarem em número reduzido, as leis dessa categoria são de extrema importância, por representarem interesses de caráter difuso. Ao contrário da categoria anterior, onde muitas vezes as leis atendem interesses particulares, aqui a criação de cada lei esteve diretamente relacionada com os interesses comunitários. Porém, cabe lembrar aqui que determinadas flexibilizações nas normas urbanísticas e ambientais são interessantes do ponto de vista da comunidade, a exemplo da regularização de uma favela. Essas regularizações necessitam ocorrer, mas devem estar pautadas pela atenção, também, com a questão ambiental. A análise da viabilidade dos projetos de regularização fundiária deve ser feita caso a caso, ponderando-se aspectos sociais e ambientais, como previsto na Lei Federal nº 11.977/2009, já citada anteriormente.

Em parte das leis analisadas nesta pesquisa, ficou evidenciada a preocupação com o crescimento desordenado que a cidade vem sofrendo. Fruto da pressão dos ambientalistas, por exemplo, foi transformada a Área de Proteção Ambiental de Contagem em Reserva Biológica. Com a nova classificação, a região que antes permitia presença humana ganhou uma proteção ambientalmente mais rígida. Portanto, existem alterações que ensejaram leis mais restritivas, mas os exemplos são escassos se comparados com os tipos menos restritivos.

Nota-se, também, a grande profusão de leis sobre o ordenamento territorial no governo Roriz, devido ao fato de a Lei Orgânica do DF proibir revisão do PDOT antes de doze anos e o Estatuto da Cidade vedar revisões antes de dez anos. Deparando-se com essa situação e enxergando as brechas para mudanças no ordenamento territorial via leis complementares, desde que em tese atendidos os preceitos legais de interesse público comprovado e motivo

excepcional, tanto o Executivo quanto os parlamentares distritais intensificaram as alterações na legislação, sob a influência das Coalizões Desenvolvimentista e Patrimonialista.

A análise realizada neste trabalho evidencia ainda que, no DF, a maioria dos governos que patrocinaram as reformas institucionais não visaram modernização social e política e, conseqüentemente, um planejamento urbano eficiente que conseguisse ordenar o crescimento da cidade com observância de parâmetros técnicos de cidades planejadas, em detrimento das instituições tradicionais e clientelistas. Portanto, a situação da cidade é extremamente problemática, em decorrência de um planejamento mal realizado, onde os interesses econômicos, especialmente os de natureza imobiliária, especulativa e clientelista ditaram a maior parte das regras.

Até agosto de 2012, o DF possuía o metro quadrado mais caro de Brasil. Dados da Fipe/Zap (2012), primeiro indicador que acompanha os preços de venda e locação de imóveis em sete capitais brasileiras: Belo Horizonte, Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo e o Distrito Federal. Para a construção do índice a Fipe considera apenas os anúncios de apartamentos e leva em conta a localização (bairro), o número de dormitórios e a área útil (FIPE, 2011).

Assim, os resultados expostos pelo índice Fipe Zap reforçam o entendimento de que as reformas institucionais empreendidas vão na direção de tornar as terras públicas e privadas no DF reservas de alto valor e fontes proeminentes de especulação imobiliária, reforçando-se a segregação socioespacial.

Segue abaixo a Tabela 1, com o preço do metro quadrado por cidade analisada pelo Fipe/Zap.

UF	Valores em Agosto/2012
Distrito Federal	R\$ 8.254
Rio de Janeiro	R\$ 7.991
Média Nacional	R\$ 6.594
São Paulo	R\$ 6.448
Recife	R\$ 5.288
Belo Horizonte	R\$ 4.872
Fortaleza	R\$ 4.518
Salvador	R\$ 3.618

Tabela 1 – Preço do metro quadrado por cidade (Ago./2012)

Fonte: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE/ZAP, 2012).

Esse processo mercantil na construção da cidade, ressaltado por Bassul (1998) e Viana (2008), explica a modelagem de arranjos que apenas perpetuaram ou reforçaram a tendência de segregação social, desde a expulsão dos operários para a realização do espaço como mercadoria sob a necessária preservação do Plano Piloto, até as mudanças de destinação de áreas patrocinadas por interesses privados não raramente ilegítimos e em detrimento do interesse coletivo, provocando perdas sociais e ambientais para toda a comunidade (HONORATO, 2008; DAMIANI, 2003; BASSUL, 1998, GOUVÊA, 1988).

6.5. Eventos Externos e Mudanças Institucionais

Muitos constrangimentos de ordem jurídica, política e sócio-demográfica atuaram para a conformação dos interesses dos atores envolvidos nos processos relacionados à política de ordenamento territorial urbano no DF. A dinâmica do subsistema detalhadamente mostrada neste capítulo foi influenciada, em graus diferenciados, por eventos externos que merecem ser objeto de comentários específicos.

Gilardi (2004) explica o problema da incerteza política (*political uncertainty*) numa democracia, asseverando que políticas podem ser mudadas ou suprimidas quando um novo partido ou coalizão ganha o poder. Sabatier e Jenkins-Smith (1993) reforçam essa mesma perspectiva na Hipótese 04 revisada, quando afirmam:

Hipótese 04 revisada (Hipótese de Mudança 01): Os atributos fundamentais de um programa governamental não serão significativamente revisados enquanto a coalizão que instituiu o programa permanecer no poder, exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 217).

A revisão da hipótese 4 evidencia que as autoridades governamentais, em certos casos, têm poder para revisar os programas, mesmo sem mudanças na situação de dominância entre coalizões.

Em cada governo, há diferenças de atuação que não devem passar despercebidas. O Partido dos Trabalhadores (PT), sob a liderança do governador Cristovam Buarque, com suporte de movimentos sociais e ambientalistas, introduziu medidas diferentes daquelas instituídas pelo governador Roriz durante os seus três mandatos e pelo governador Arruda.

O primeiro governo do PT foi considerado pela convergência dos comentários da maioria dos entrevistados da pesquisa uma vitória da conservação ambiental e a retomada do papel regulador do Estado, onde a prioridade foi o adensamento de espaços vazios nas áreas já ocupadas. Os outros governos, ao contrário, instituíram um ordenamento francamente imobiliário, com prioridade à expansão urbana e ocupação de novas áreas.

Deve ser percebido que a redemocratização do país iniciada na década de 80 e consolidada na de 90 teve também repercussões no pensar e agir sobre o urbano dos atores das diferentes coalizões que atuam no ordenamento territorial do DF. Em tese, o planejamento deixa de ser um instrumento estratégico de poder centralizador e autoritário do Estado, com a marca tecnocrática e autoritária, ajustando-se aos interesses dos diversos atores que passam a dividir o cenário das cidades e a participar mais abertamente dos processos de tomada de decisão.

A incorporação da questão urbana em dois capítulos da Constituição Federal permitiu a inclusão nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais de propostas democráticas sobre a função social da propriedade e da cidade. Esses dois capítulos foram regulamentados onze anos depois com a aprovação pelo Congresso Nacional do Estatuto da Cidade, considerado internacionalmente uma legislação avançada sobre gestão urbana (BRASIL, 2011; 2001b).

Após a Constituição de 1988, leis orgânicas e planos diretores foram aprovados, incorporando novos instrumentos. Essas novas ferramentas, criadas no bojo de uma nova ordem urbanística, pautada pelo ideário da reforma urbana, estabelecem uma forte ideia de democratização da gestão através da abertura de canais de participação, onde passam a se manifestar todos os grupos que atuam cotidianamente na construção dos mecanismos de gestão territorial.

A Constituição de 1988, ao ampliar a autonomia e competência dos municípios, lhe conferiu o relevante papel de aferir e promover a função social da propriedade urbana, portanto, concedeu-se aos municípios autonomia inédita sobre o desenvolvimento urbano por meio da lei do plano diretor e das demais normas sobre uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Os planos diretores ganham relevo e, em regra, devem ser elaborados da forma mais democrática possível.

No caso do DF, planos diretores e suas revisões foram aprovados, como aqui se mostrou. Não se pode dizer, contudo, que foram observadas as perspectivas da reforma urbana. Houve um déficit democrático em muitas decisões sobre o ordenamento territorial e, além disso, Brasília expõe duramente a seus habitantes a marca da desigualdade social.

Ainda para Sabatier e Jenkins-Smith (1993) as mudanças nas condições socioeconômicas também impactam as mudanças nos arranjos institucionais no subsistema. Estudos sobre uso do solo mostram que as alterações nas características populacionais e biofísicas de um recurso, seja sazonal ou de longo prazo, podem levar os atores sociais a adaptarem o seu sistema de regras de governança dos recursos a novas condições, a fim viabilizar a manutenção de níveis de distribuição equitativa correta ou a sua sustentabilidade (BERKESE; FOLKE, 1998).

Na pesquisa, evidenciou-se que esse o quadro sociodemográfico está refletido na configuração institucional do ordenamento territorial e nas dinâmicas territoriais do DF. Pelo projeto original de Lúcio Costa, a população de Brasília deveria estabilizar-se em torno de quinhentos mil habitantes e, atualmente, comporta 2,6 milhões. Note-se que esse evento externo é compartilhado pela maioria dos atores das diferentes coalizões isto é, o crescimento demográfico foi uma das principais causas de problemas fundiários no DF, teve e continua a ter um efeito marcante na modificação dos arranjos institucionais que regulam o ordenamento territorial no DF.

O mapa da evolução da mancha urbana colocado no Apêndice B demonstra essa progressão populacional vertiginosa.

A política de distribuição de lotes e as invasões de espaços públicos fruto essencialmente, de pressões dos desenvolvimentistas e patrimonialistas e também da Coalizão Pró-Moradia Popular, fizeram a área urbana do Distrito Federal crescer 132% em pouco mais de duas décadas.

Dados do Gráfico 7 mostram que até finais da década de 80, apenas 28 mil hectares do território da cidade estavam ocupados. O DF limitava-se a doze centros urbanos com uma população de 1,3 milhão de habitantes. Hoje, são 32 regiões administrativas com os já citados 2,6 milhão de habitantes, demonstrando um processo desenfreado de urbanização. Esse processo fica claro nos Gráficos 7 e 8 expostos logo adiante (CODEPLAN, 2010)

Ao mesmo tempo em que o DF apresenta forte poder de atração da população migrante devido às possibilidades de trabalho, ainda bastante concentradas no Plano Piloto, há também uma força de expulsão de parte desses migrantes devido ao alto valor da terra e, conseqüentemente, o alto custo da moradia na área central. Isso faz com que muitos se alojem nas regiões administrativas periféricas ou mesmo saiam do DF para os municípios do entorno de Goiás, o que gera um forte movimento diário de locomoção pendular (BRASIL, 2010a, p. 22).

Há de ser destacado que esse crescimento rápido da Capital não foi acompanhado pela expansão adequada da infraestrutura urbana, como rede de água, de coleta de esgoto, iluminação pública, escolas, postos de saúde ou de segurança pública.

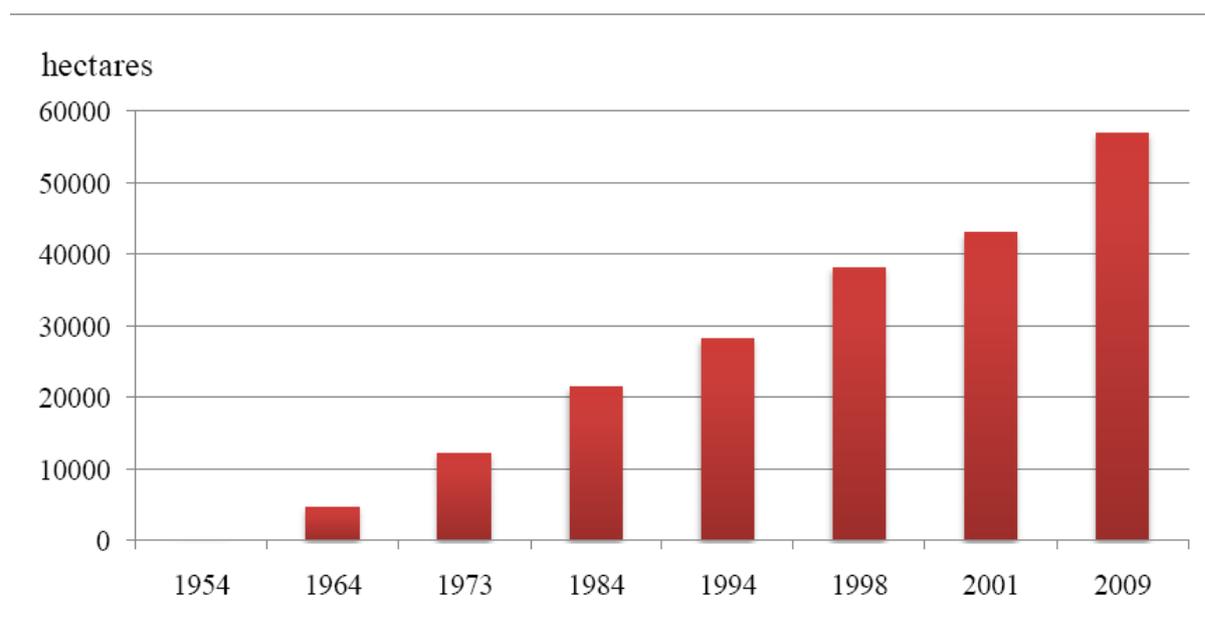
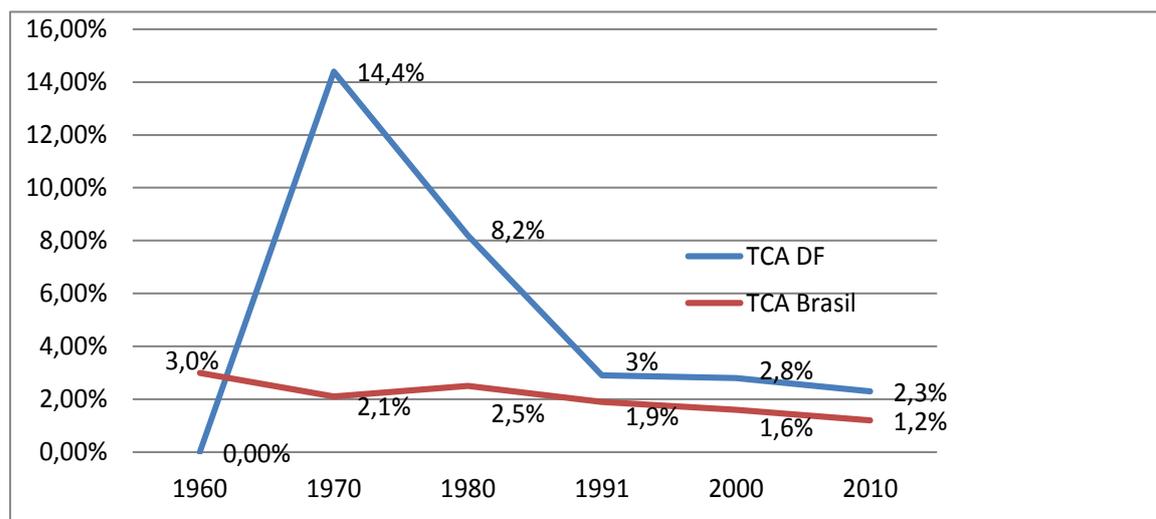


Gráfico 7 – Evolução multitemporal da área urbana do DF em hectares

Fonte: Greentec (2010, p. 56).



Nota: TCA = Taxa de Crescimento Anual da População.

Gráfico 8 – Comparativo da evolução da taxa de crescimento populacional entre DF e Brasil (1960-2010)

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de dados de IBGE (BRASIL, 2010b).

No capítulo seguinte, será apresentada a relação entre os princípios de governança trabalhados por Ostrom e seus parceiros, e as possíveis aderências ou não ao caso analisado. Tem-se na sequência, então, a aplicação da Lente II da pesquisa.

7. ANALOGIA ENTRE A GOVERNANÇA TERRITORIAL DO DF E OS PRINCÍPIOS DA BOA GOVERNANÇA DOS BENS COMUNS

Como explicado no Capítulo 3, a Lente II desta pesquisa aplica os princípios de governança de bens comuns de Ostrom e seus colegas à gestão territorial urbana do DF. Com base nesses princípios, tem-se que um adequado sistema de governança é aquele em que as instituições que o regem são duráveis, constroem os usuários a proteger o recurso comum e a produzir resultados socialmente justos, permitem a garantia de cumprimento dos acordos firmados entre os agentes e reduzem comportamentos oportunistas, promovendo a justa distribuição dos benefícios e ônus (OSTROM, 1990; AGRAWAL, 2003), que decorreriam no caso específico deste estudo do processo de urbanização. Neste ponto, cabe retomar, de forma sintética, as contribuições da referida autora.

Elinor Ostrom é uma cientista política norte-americana, falecida em 2012, vencedora do Prêmio Nobel de Economia de 2009, partilhado com Oliver Williamson, outro norte-americano. Pela primeira vez na história, uma mulher foi prestigiada pela outorga do Nobel de Economia, prêmio que foi concedido como reconhecimento pela relevância do trabalho de Ostrom sobre mecanismos para a boa governança dos *commons* ou bens comuns.

Ostrom parte do pressuposto de que existem duas características físico-jurídico-econômicas que nos permitem classificar os bens: a primeira é exclusão, definida como o grau de dificuldade de excluir usuários do acesso ao recurso; e a segunda, a rivalidade ou subtrabilidade, definida como a medida com que o uso de um recurso por um indivíduo afeta a disponibilidade para os demais (OSTROM, 1990).

Para a citada autora, os *common pool resources* ou bens comuns são aqueles de difícil exclusão e alta rivalidade, isto é, são recursos que podem ser acessados ao mesmo tempo por vários indivíduos, mas cujo consumo por uma pessoa reduz a disponibilidade de recursos para as outras. Note-se que, nos bens comuns, em regra não é possível excluir um consumidor pela capacidade de pagar pelo consumo do recurso. Atualmente, a expressão *commons* ou bens comuns é usada para se fazer referência a recursos pertencentes à comunidade, que envolvem bens corpóreos e incorpóreos de fundamental importância, dentre eles ar, água, solo, caça, pesca, meio ambiente, saúde, conhecimento, segurança, trabalho, memória e outros.

Ostrom inovou e trouxe contribuições importantes para o campo das políticas públicas na análise das regras da governança dos bens comuns ao se posicionar de forma contrária aos pressupostos da “Tragédia dos Comuns” de Hardin (1968). Hardin propalava que os grupos humanos tendiam a fazer um uso desequilibrado, desordenado e competitivo dos recursos naturais, acabando por utilizá-los de forma indiscriminada. A “Tragédia dos Comuns” envolveria um conflito entre interesses individuais de externalização dos custos e internalização dos benefícios, que conduziria tragicamente a superexploração, degradação e esgotamento do recurso comum ao longo prazo. A riqueza comum tenderia a ser destruída por usuários vorazes e irresponsáveis.

Para Ostrom, não necessariamente os grupos humanos fazem um uso desequilibrado dos recursos naturais, como supunha Hardin. Ela assevera que as populações denominadas “tradicionais”, quando desafiadas a gerir ou cogerir seus territórios e recursos naturais, o fazem de modo racional, responsável e eficaz. Para ela, a governança dos bens comuns pode ser bem sucedida, desde que as regras de uso do recurso sejam claramente estabelecidas (OSTROM, 1990).

Na visão de Ostrom e seus colaboradores, o futuro dos recursos naturais e outros bens comuns dependeria da habilidade de as pessoas construírem novos arranjos institucionais, ou melhorar os já existentes, tendo em vista o manejo sustentável dos recursos, nas escalas local, regional e global (OSTROM, 1990). O foco essencial da contribuição de Ostrom nesse âmbito está na formação de uma relação sustentável entre o homem e os ecossistemas, por meio de arranjos institucionais que são desenvolvidas ao longo dos anos. Segundo Ostrom (1990, p. 109), instituições são:

Conjunto de regras em uso que se aplicam para determinar entre outros, os participantes, quem tem direito a tomar decisões em certos âmbitos, que ações são permitidas ou proibidas, que regras de afiliação foram usadas, as informações necessárias, e a distribuição de benefícios.

Em resumo, Ostrom dedicou-se a estudar as regras que contribuem para que um bem comum seja preservado, sem a necessidade da privatização daquele bem. Essas regras seriam baseadas em princípios relacionados, sobretudo, à definição de limites e de responsabilidades.

Nesse sentido, Ostrom e seus colegas (COLE; OSTROM, 2012; EPSTEIN, 2012; COX; ARNOLD; TOMÁS, 2010; MCGINNIS; OSTROM, 2010; SARKER; OSTROM, 2009; OSTROM, 2003; SARKER; ITOH, 2001; OSTROM, 1990) desenvolveram oito princípios para a boa governança de bens comuns, quais sejam: fronteiras bem definidas;

coerência entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais; arranjos de decisão coletiva; monitoramento; sanções graduais; mecanismos de resolução de conflitos; reconhecimento mínimo de direitos de organização; e alinhamento e articulação intersetorial na gestão (*nested enterprises*).

Nesta pesquisa, esses princípios foram adaptados tendo em vista a aplicação na governança territorial urbana no DF, como explicado na Lente II do quadro analítico (Capítulo 3). Assim, para fins desta pesquisa, são adotados os seguintes princípios:

- fronteiras bem definidas (Princípio 1);
- sistemas de monitoramento e fiscalização (Princípio 2);
- sanções graduais (Princípio 3);
- alinhamento e articulação intersetorial efetiva na gestão (Princípio 4);
- mecanismos de resolução de conflitos (Princípio 5); e
- mecanismos de participação social (Princípio 6).

Pode-se assumir que os princípios destacados acima conformam instituições robustas para o gerenciamento de bens comuns, em face de sua extensa aplicação empírica e de seu reconhecimento no plano internacional. Por isso, considera-se que a aplicação desses princípios à governança territorial urbana no DF permite avaliar se as ações governamentais nesse campo têm sido planejadas e implementadas de forma socialmente justa e com responsabilidade do ponto de vista ambiental.

Assume-se aqui, portanto, que a governança territorial de qualidade implica definir o melhor modo de ocupar os espaços, prever a localização de atividades, garantir condições equilibradas para todos os moradores, democratizar as oportunidades e as condições para usar o espaço urbano de forma ambientalmente sustentável (ELLENWOOD; DILLING; MILFOR, 2012; ARIBIGBOLA, 2011; MOURA, 2008).

Ao utilizar os princípios da boa governança dos bens comuns, esta pesquisa avalia a gestão das terras no DF, trazendo criticidade e consistência técnica ao estudo do papel das coalizões de defesa verificado a partir do MCD. Assim, a união das Lentes I e II permite enxergar não apenas os principais atores que participaram dos processos de tomada de decisão, mas também os resultados dessas decisões e seus reflexos mais relevantes. Será que estamos caminhando para a “Tragédia dos Comuns”?

Na sequência, serão apresentados os resultados da aplicação da Lente II da pesquisa, princípio a princípio.

7.1. Fronteiras Bem Definidas

As mudanças institucionais introduzidas no período da pesquisa não conseguiram atender este princípio fundamental para a boa governança de recursos comum (terras) no DF. Hoje, das trinta regiões administrativas, doze não têm suas poligonais definidas. As poligonais definem os limites fronteiriços isto é, onde começam e onde terminam as fronteiras geográficas de uma determinada região administrativa. Mader (2011, p. 17) destaca nesse sentido:

A cinquentenária Brasília até hoje não conhece os seus limites. As fronteiras das 30 cidades do Distrito Federal foram definidas informalmente e as poligonais das atuais regiões administrativas nunca passaram por aprovação na Câmara Legislativa. Com isso, é impossível fazer estudos precisos para levantar as características e a população de cada localidade, por exemplo. Para resolver esse problema que se arrasta há quase duas décadas, o governo vai começar a discutir com a comunidade o desenho das poligonais das regiões administrativas. Além de criar limites legais, aprovados pelos deputados distritais, o objetivo é corrigir distorções.

Associada à inexistência das poligonais, coloca-se o não cumprimento da determinação, aprovada na Lei Orgânica do DF desde 1993, da necessidade de elaboração da Lei do Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal (LUOS). Até o término de levantamento de dados para esta tese, esse importante arranjo institucional não tinha sido aprovado, refletindo na ausência de definições ao tema na grande maioria das localidades urbanas do DF, bem como gerando anacronismos e disfunções no processo de gestão do território, que necessitam ser superados urgentemente.

Atualmente, o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano no DF compreendem um vasto e fragmentado arcabouço legal, sendo em parte regulados pelas Normas de Edificação, Uso e Gabarito (NGB), pelas Plantas Registradas (PR), pelas Plantas de Gabarito, pelas Plantas de Urbanismo (URB), pelos Memoriais Descritivos (MDE) e pelas Planilhas de Urbanismo (PUR). Essa fragmentação gerou e ainda gera ambiguidades e favorece o aparecimento de desconformidades. Portanto, uma única lei de uso e ocupação do solo

definiria parâmetros urbanísticos mais uniformizados, que observassem as características comuns dos diferentes núcleos urbanos.

As mudanças institucionais concretizadas não resolveram a questão da pluralidade de regimes jurídicos das terras do DF, associada à indefinição de limites entre terras públicas e terras particulares que não puderam ser alcançadas pelos arranjos expropriatórios realizados à época da implantação de Brasília. Esse quadro é agravado pela indefinição dos limites das terras devolutas de competência do INCRA. Considera-se que essa indefinição de limites e os conflitos relacionados a ela constituem o ponto crucial da problemática fundiária do DF. O próprio governo local assume a gravidade do problema:

Essa pluralidade de regime jurídicos das terras que constituíram o quadrilátero do Distrito Federal, não tardaria para formar um processo irregular e anômalo. As terras devolutas não discriminadas, as terras públicas adquiridas em comum e não submetidas ao competente processo legal de divisão, e as terras públicas, órfãs de um planejamento global de destinação, tudo isso aliado à demanda da classe média tangida do plano piloto, pelos altos preços de moradia, forneceria o caldo de cultura generoso para que o “grilo” medrasse com vigor e a celeridade que hoje assustam pelas suas dimensões (DISTRITO FEDERAL, 1995a, p. 4).

A pluralidade de regimes, a precariedade dos títulos de posse e a indefinição da titularidade de terras continuam sendo empecilho para que o Estado alavanque um programa de regularização fundiária consistente, gerando gastos de recursos públicos em projetos que se desatualizam com a velocidade dos chamados condomínios e outras ocupações irregulares e perda da qualidade de vida provocada pela desordem espacial e pela destruição do meio ambiente, além de prejuízos pelo não recolhimento de impostos.

As controvérsias relacionadas à definição de propriedade e ao uso da terra e a falta de regras claras para definir o uso de áreas urbanas somam-se à incompetência administrativa e regulamentar nas diversas esferas governamentais, à burocracia, à corrupção e à falta de solução para os conflitos, gerando efeitos não apenas ambientais, mas também econômicos e socioculturais (SOUZA, 2001).

A lista a seguir, elaborada com base na legislação e em Albuquerque (1994), Pirineus (1991) e Teixeira (1971), mostra a complexidade da situação fundiária no DF. São tipos de titularidade e posse de terras no DF:

:

- terras de propriedade do Distrito Federal, não ocupadas, ocupadas pelo próprio GDF ou qualificadas nas áreas urbanas como bens de uso comum do povo;
- terras de propriedade da União não ocupadas ou ocupadas pela própria União;
- terras devolutas ainda não definidas como da União ou do DF, ocupadas ou não;
- terras de propriedade do DF e de terceiros, em regime de propriedade comum;
- terras de propriedade da União e de terceiro, em regime de propriedade comum;
- terras de propriedade do DF, parceladas e arrendadas pela Fundação Zoobotânica – FZDF;
- terras de propriedade da União, parceladas e arrendadas pela FZDF;
- terras não desapropriadas pelo Poder Público, tituladas pelo INCRA no Projeto Integrado de Colonização Alexandre Gusmão – PICAG;
- terras não desapropriadas pelo Poder Público, parceladas e arrendadas pela FZDF;
- terras desapropriadas pelo DF, em poder de posseiros;
- terras desapropriadas pela União, em poder de posseiros;
- terras de propriedade do Distrito Federal ou da União transformadas em Áreas Isoladas, arrendadas pela FZDF;
- terras de propriedade do Distrito Federal, da União ou de particulares, que integram unidades de conservação na natureza;
- terras de propriedade do Distrito Federal, da União ou de particulares em áreas destinadas à captação de água para abastecimento público.
- terras desapropriadas, ainda ocupadas pelos antigos proprietários ou seus herdeiros;
- terras consideradas de utilidade pública, para fins de desapropriação, ocupadas pelo poder desapropriante;
- terras desapropriadas, ainda em demanda judicial por iniciativa dos desapropriados ou do poder desapropriante;

- terras de propriedade particular ocupadas pelos seus proprietários;
- terras de propriedade particular ocupadas por posseiros;
- terras de propriedade pública, parceladas e vendidas irregularmente por particulares;
- terras particulares irregularmente parceladas e vendidas;
- invasões rurais em cascalheiras, argileiras, cerâmicas e áreas de mananciais;
- terras particulares ocupadas pelo poder público; e
- terras objeto de ações judiciais reivindicatórias movidas pela União.

Um dos entrevistados destaca uma das situações de posse de propriedade consideradas de difícil solução:

[...] o mais terrível reside na questão das terras desapropriadas em comum. Nesse caso, o parcelamento está parte em propriedade particular e parte em área pública. Mas não há definições exatas dos limites de cada uma. (Entrevistado nº 4)

Segundo o último estudo feito pelo GDF em 2006 sobre o diagnóstico de parcelamentos urbanos informais implantados no DF, 88 se encontravam em terras desapropriadas e 189 em terras não desapropriadas, sendo que os demais quarenta parcelamentos estão em terras consideradas desapropriadas em comum, situação que se caracteriza pela indefinição nos limites físicos das propriedades imobiliárias existentes entre a TERRACAP e particulares, com desdobramentos nos campos de lides possessórias e reivindicatórias. Porquanto, indefinidos os limites e a titularidade dos imóveis, constituem-se as condições para a profusão de disputas pela posse dos referidos bens (DISTRITO FEDERAL, 2006c).

Assim, atualmente existe uma situação de muita confusão jurídica em torno da propriedade das terras no DF, que remonta à década de 50, no início da criação de Brasília, e permanece até hoje. Como há serias indefinições institucionais nesse sentido, a regulação dos direitos de propriedade ficou prejudicada.

North (1995) reforça esse entendimento quando afirma que o sucesso da governança está intimamente relacionado a instituições eficientes. Segundo North (1995, p.13) “as instituições são as regras do jogo em uma sociedade, ou mais formalmente, são as limitações

idealizadas pelo homem que dão forma a interação humana. Elas estruturam incentivos na interação humana, seja político, social ou econômico”. Uma estrutura de governança de sucesso consequentemente estará fundamentada em um sistema de direitos de propriedade bem definido, questão que não se confunde com a privatização. Para o citado autor, as instituições são essencialmente sistemas de incentivos em qualquer tipo de troca, e é justamente como sistemas de incentivos que as instituições se relacionam com os direitos de propriedade. Quanto mais bem definidos e mais garantidos forem os direitos de propriedade, mais eficientes serão as instituições como sistemas de incentivos ao desenvolvimento econômico (NORTH, 1995).

Além das indefinições sobre a titularidade das terras, conforme já mencionado em capítulos anteriores, as inovações institucionais também não estabeleceram o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) que, segundo Fischel (2012), objetiva subsidiar as ações de planejamento, de modo a otimizar o uso do espaço e promover o desenvolvimento sustentável do território a partir do conhecimento dos limites geográficos de cada região e das potencialidades e vulnerabilidades socioambientais existentes (FISCHEL, 2012).

Cabe registrar que, desde a década 80, a Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que “dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação”, já determinava determina no seu art. 5º, inciso II, a necessidade de os Estados e Municípios brasileiros elaborarem seus zoneamentos ambientais (BRASIL, 1981).

No DF, a Lei Orgânica, no Ato das Disposições Transitórias, art. 26, prevê desde 1993 que:

[...] o Poder Público, com a participação dos órgãos representativos da comunidade, promoverá o Zoneamento Ecológico-Econômico do território do Distrito Federal no prazo de vinte e quatro meses da promulgação desta Lei Orgânica. [...] a aprovação e modificações do Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal devem ser objeto de lei ordinária.

Nesse sentido, o PDOT/1997 incluiu no seu art. 3º, dentre outros instrumentos que compõem o planejamento governamental, o Zoneamento Ecológico-Econômico e o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, que deverão guardar compatibilidade entre si (DISTRITO FEDERAL, 1997a).

Não obstante a existência de todo este arcabouço jurídico e passados dezenove anos da promulgação da Lei Orgânica, até o presente momento, o DF não conta com ZEE e nem com a LUOS. Esses dois arranjos institucionais imporiam restrições e mecanismos de freios à expansão urbana desordenada, instituindo instrumentos de gestão sustentável dos recursos naturais, mediante os quais as decisões de uso e ocupação do território passariam ser tomadas em bases sustentáveis. Como mostrado anteriormente, esses dois arranjos sofrem renhida oposição dos setores políticos mais conservadores, que pressionam contra sua aceitação na agenda governamental, pois ambos ferem a essência dos interesses imobiliários das Coalizões Desenvolvimentista e Patrimonialista, que sempre defenderam a liberdade de empreender, a capacidade de edificar, o uso intensivo do solo e a rápida urbanização com poucos limites estatais, além da regulação governamental do uso do solo mais flexível.

Em 2003, o Deputado Chico Leite (PT) apresentou o Projeto de Lei nº 304, de 2003, que “estabelece normas para a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal”, mas essa proposição legislativa está parada na CLDF. Em 2007, o ZEE/DF começa a tomar corpo graças à intervenção do Ministério Público, que condicionou os processos de regularização de parcelamentos irregulares à elaboração definitiva do zoneamento. Essa pressão do MP e dos movimentos ambientalistas resultou na assinatura com o GDF do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nº 002/2007, que na sua cláusula primeira define:

O Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo assumem a obrigação de fazer consistente em elaborar e aprovar, o Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE do Distrito Federal, no prazo de 01 (um) ano, a contar da data da publicação deste Termo de Ajustamento de Conduta, prorrogável, por motivo justificado por 06 (seis) meses (MPDFT, 2007, p.19).

Até o término desta tese, ainda não haviam terminado os serviços técnicos relativos à elaboração do ZEE/DF, que está a cargo da empresa GREENTEC Consultoria e Planejamento Ltda., nem da LUOS, a cargo da TECHNUM CONSULTORIA, ambas contratadas pelo governo via processo licitatório. Portanto, suas aprovações ainda estão longe de acontecer.

Outra questão também ainda não resolvida é a indefinição dos limites dos parques ecológicos, com reflexos negativos na gestão das áreas ambientalmente protegidas no DF. O IBRAM está atualmente tentando mapear e regularizar os parques ecológicos. Muitos deles são parques virtuais já que os decretos que os criaram não definiram seus limites:

A maioria das leis e decretos que criam parques não prevêem nenhuma dotação orçamentária para a implementação e manejo dos mesmos. Não dá para fazer tudo romanticamente, sem pensar de onde virão os recursos. (Entrevistado nº3).

A maioria desses parques ainda não foi totalmente implantada, nem possui equipamentos que proporcionem opções de lazer ou visitação para os moradores. Aqueles em funcionamento necessitam de melhorias. Sem recursos para serem consolidados, os parques ficam à mercê dos especuladores e de outras formas de ocupação irregular. Hoje, segundo o próprio IBRAM, dos 73 parques oficialmente criados no DF, apenas dezoito estão implantados e cerca sete desses dezoito parques implantados precisam ter suas poligonais definidas. (IBRAM/DF, 2012).

Portanto, no DF não se definiram bem as poligonais da maioria das regiões administrativas, há vários regimes de propriedade e posse das terras, não há ainda a LUOS nem o ZEE e inexistente definição de limites de vários parques ecológicos, enfim, as bases institucionais para definir as fronteiras são inexistentes ou inoperantes.

As consequências dos problemas encontrados nesse âmbito reforçam a relevância do princípio da definição clara das fronteiras dos recursos e de seus usuários. Em um quadro de indefinições de limites, torna-se praticamente impossível conseguir uma coordenação de esforços visando à gestão territorial consistente do ponto de vista técnico e social, e são reforçados os vetores que sustentam conflitos fundiários e ações oportunistas.

7.2. Instituição de Sistemas de Monitoramento e Fiscalização

Em estudos empíricos realizados sobre governança de recursos naturais, os autores defendem que o monitoramento regular, bem como a existência de mecanismos que permitam impor a observância das leis e outras regras são condições necessárias para a gestão bem sucedida de recursos comuns (GIBSON; WILLIAMS; OSTROM, 2005). Portanto, o inadequado sistema de monitoramento em relação à ocupação irregular pode ser tomado como um dos principais gargalos ao fortalecimento da governança de terras.

No DF, foram criados pelos diversos governos nos últimos dezoito anos, por meio dos PDOTs e de outras legislações, arranjos institucionais que previam mecanismos ou sistemas de monitoramento e fiscalização do uso irregular do solo. Dentre eles, devem ser citados: o

Sistema Integrado de Fiscalização do Solo (SISIF), do início dos anos 90; o Sistema Integrado de Vigilância do Solo (SIV-SOLO), da década 90; a Subsecretaria de Defesa do Solo e da Água (SUDESA) por meio da fusão dos antigos SIV-SOLO e SIV-ÁGUA em 2007; o Comitê Consultivo de Políticas Públicas, Normas e Ações de Fiscalização do Uso e Ocupação Irregular do Solo do Distrito Federal (COPPAF), por meio do Decreto nº 28.106, de 09 de julho de 2007; a Agência de Fiscalização do Distrito Federal AGEFIS, por meio da Lei nº 4.150, de 5 de junho de 2008; e a Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social (SEOPS), que incorporou a SUDESA na sua estrutura organizacional (2011).

Porém, todo esse aparato legal não conseguiu estancar a proliferação dos condomínios e outras ocupações irregulares no DF, que continuaram surgindo por toda a região.

Os levantamentos feitos nesta pesquisa indicam que os principais motivos para a ineficácia na fiscalização de ocupação irregulares e combate a grilagem de terras no DF são:

- as ações desenvolvidas no sentido de um controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo permanecem, quando existentes, setORIZADAS no âmbito da atuação de cada um dos órgãos envolvidos com a problemática;
- a ineficiência do poder público, que muitas vezes não possui o efetivo necessário a uma fiscalização eficiente, integrada entre os diversos órgãos distritais responsáveis pela identificação e fiscalização das ocupações; e
- o envolvimento de políticos, gestores dos órgãos de fiscalização e grileiros, no sentido de obstaculizar a efetiva fiscalização.

Como exemplo dos problemas, veja-se esse trecho:

O trabalho de investigação da Divisão de Combate ao Crime Organizado (DECO) da Polícia Civil do DF apontou indícios de cobrança de propinas no órgão responsável pela fiscalização do cumprimento da lei. O esquema criminoso envolve grileiros, especuladores e empresários, além de auditores fiscais da Agência da Fiscalização do Distrito Federal (Agefis). O Dinheiro ilícito era usado em um esquema de corrupção envolvendo grilagem de terras. (CAMPOS; LINS; SARAIVA, 2011, p. 20)

Atualmente, vivem nos parcelamentos urbanos irregulares do DF quase 600.000 pessoas, conforme o Gráfico 9 a seguir.

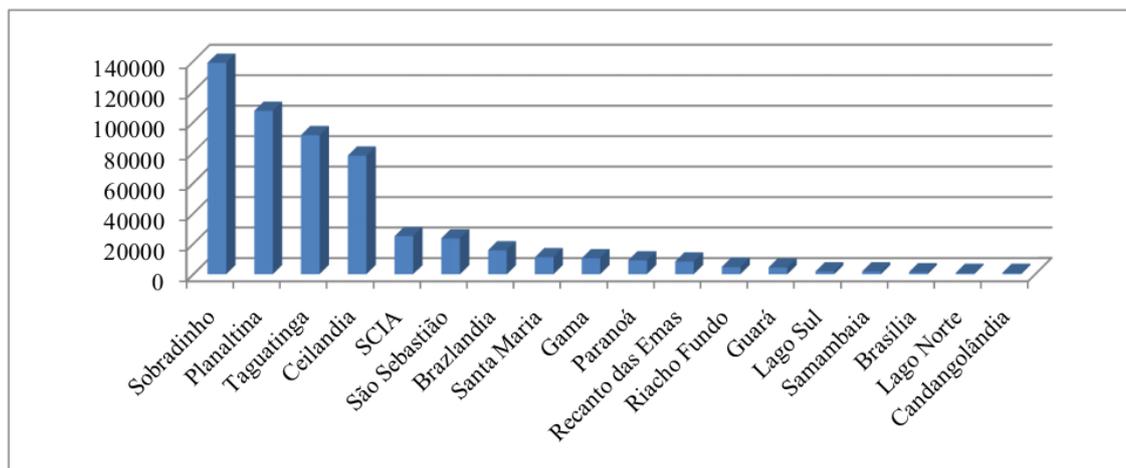


Gráfico 9 – Número de pessoas residentes nos parcelamentos urbanos informais implantados por região administrativa

Fonte: Greentec (2010, p. 20).

No DF, pode-se afirmar que o grande mote da desordenação do planejamento urbano se explica na tolerância que vários governos, especialmente nos mandatos do governador Roriz, tiveram em relação aos grileiros, especuladores e invasores de terras, em troca de apoio político. Nessa leitura, não há como não fazer a ligação direta com a Coalizão Patrimonialista.

Em entrevista, o representante do Instituto Brasília Ambiental (IBRAM) assevera:

Acho um absurdo que não se dê conta de fiscalizar o DF, uma área com apenas 5.814 km², na qual tudo é muito visível, desde que se abram os olhos (Entrevistado n° 4).

O GDF continuou, embora ilegalmente, homologando os poderes formais e informais dessas pessoas que, não raramente, usam meios de atuação ilícitos. O auge da ofensiva da Coalizão Patrimonialista pode ser identificado na distribuição de 150.000 lotes semiurbanizados na década de 1990 e 2000, evidenciando de forma inequívoca que as terras públicas no DF acabaram virando patrimônio de determinados atores políticos, que as usam obtendo votos ou outros benefícios mais diretos.

Fica claro nos estudos e levantamentos feitos que, nesses últimos dezoito anos, a Capital Federal foi comandada por um grupo de políticos que acumula riqueza e controla o poder à base da ocupação de terras públicas. A exceção foi o governo de Cristovam Buarque, de 1994 a 1998. Dados do estudo mostram que duas décadas de grilagens e invasões de terras

deixaram ainda mais complexa a solução para o problema habitacional e fundiário em Brasília.

O saldo do parcelamento irregular do solo, segundo o Gráfico 10, foi a criação ao longo dos anos de 513 condomínios irregulares, onde vivem mais de 600 mil pessoas, como anteriormente mencionado (GREENTEC, 2010). Na Figura 5, está apresentada a distribuição espacial desses parcelamentos irregulares.

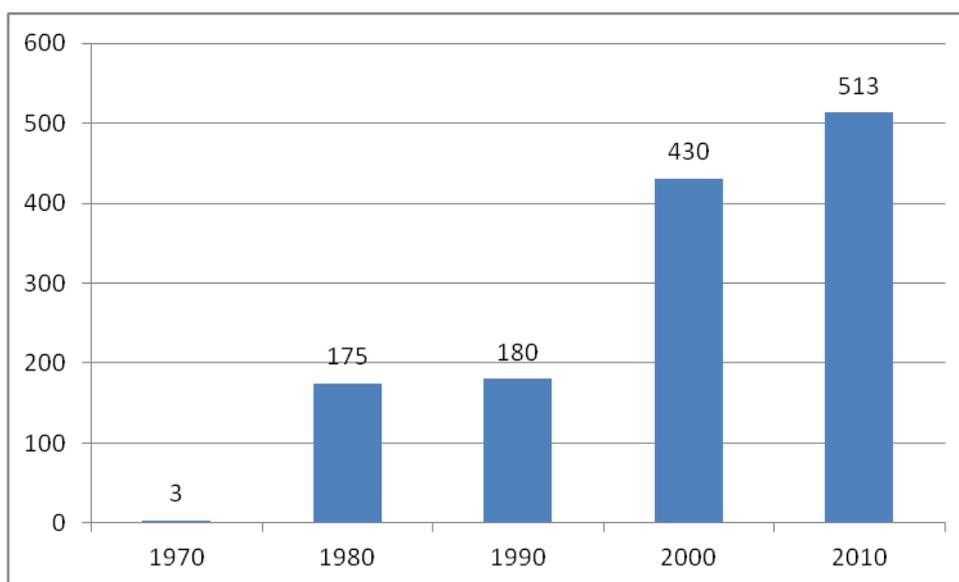
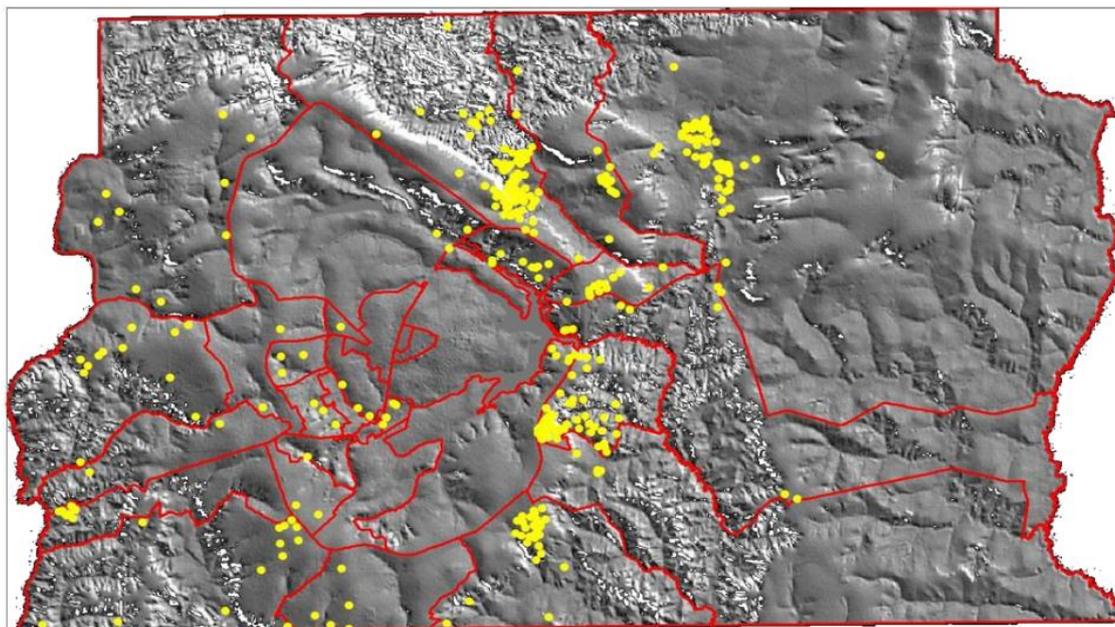


Gráfico 10 – Evolução do nº de parcelamentos irregulares no DF

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados do Distrito Federal (2006c).



Nota: parcelamentos irregulares em amarelo; limites das RAs em vermelho.

Figura 5 – Distribuição espacial dos parcelamentos irregulares nas Regiões Administrativas do DF

Fonte: Greentec (2010, p. 22).

O primeiro condomínio irregular foi o “Quintas da Alvorada”, situado na Região Administrativa VII (Paranoá), em 1975. Em 1988, já eram 78. No período de 1989 a 2009, esse número cresce para 513, numa média de um condomínio irregular a cada cinco dias (CASTRO, 2011).

O baixo poder de *enforcement* dos órgãos de fiscalização, associados à “indústria de liminares” concedidas pelo Judiciário local, reforça ainda mais a incapacidade de o Estado ordenar o território. Diversas construções irregulares e ocupações de áreas ilegais acabam conseguindo liminares para o prosseguimento das construções e a manutenção de invasões, impedindo muitas vezes as ações de fiscalização dos órgãos governamentais. Segundo Brasil (2001, p. 140), “tem sido relativamente fácil para os grileiros obter liminares e protelações de ações judiciais e criando assim uma política de fato consumado”.

Esse fato tornou a situação da ocupação do solo no DF de grave descontrole, apontando para a consolidação de um quadro de deterioração do meio ambiente, levando ao provável esgotamento de mananciais de água com riscos de desabastecimento em prazo relativamente curto (cinco a dez anos, segundo manifestações de alguns técnicos nas audiências públicas analisadas).

A título de ilustração, comente-se que se implantou no DF a segunda maior favela do país. Segundo dados sobre aglomerados subnormais divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Condomínio Sol Nascente, em Ceilândia, com 56.483 habitantes em 2010, perde apenas para a favela da Rocinha na cidade do Rio de Janeiro, onde viviam 69.161 pessoas (BRASIL, 2010b).

Em entrevista, uma fala destaca-se nessa linha:

A proliferação desses condomínios não se dá somente pela fiscalização insuficiente. A questão é mais complexa. Entre as causas dessa situação podemos citar interesses políticos, juízes corrompidos, omissão do governo e aquela velha mania do brasileiro de querer levar vantagem em tudo (Entrevistado nº 2).

A aplicação problemática dos instrumentos de monitoramento e fiscalização e seu baixo *enforcement* refletiram também no aumento paulatino de zonas de risco com moradias, conforme mostra o Gráfico 11 a seguir.

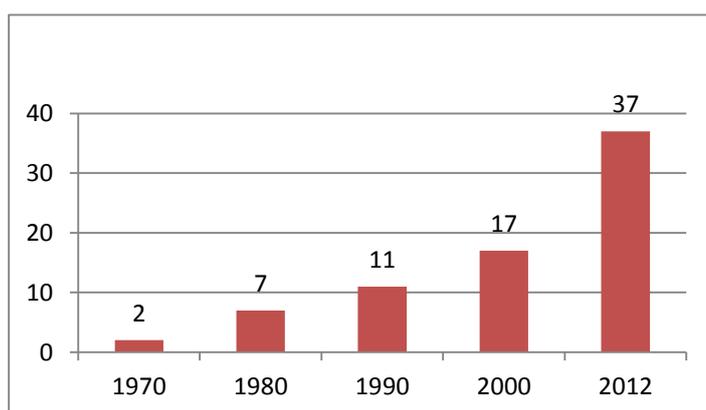


Gráfico 11 – Evolução do nº de áreas de risco no DF

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da Distrito Federal (2012e)

Esse quadro fica mais grave quando se analisam as ocupações por tipo de risco. A maioria das ocupações encontra-se em áreas de risco alto ou muito alto, apresentando ameaças à saúde e à vida de moradores, ao patrimônio público e privado e ao meio ambiente. Veja-se nesse sentido o Gráfico 12.

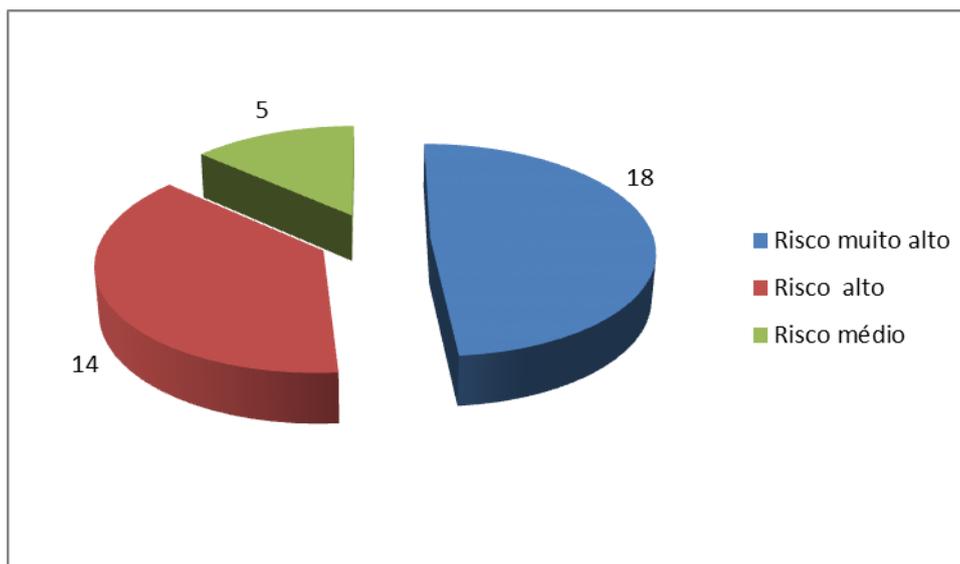


Gráfico 12 – Número de áreas ocupadas por tipo de risco

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da Distrito Federal (2012e)

De acordo com o levantamento do Ministério Público do DF, 23 parcelamentos localizados nas regiões do Gama, Paranoá, Planaltina e Sobradinho estão implantados parcial ou totalmente em áreas de proteção de mananciais (MPDFT, 2011).

Cabe ressaltar também que, já em 2005, havia no DF 1.252 áreas com focos erosivos em dezenove regiões administrativas, sendo que a falta de planejamento urbano é a grande causadora de tais processos. Há vinte anos, os focos de erosão do solo somavam apenas 84, quase quinze vezes menos do que em 2005 (MARTINS, 2005).

Em suma, os arranjos institucionais que foram criados no DF para combater a produção irregular de lotes urbanos e o crescimento desnecessário da área de expansão urbana, por meio da aplicação efetiva de instrumentos de regulação do solo urbano e da adoção de mecanismos de controle e fiscalização eficazes, tiveram aplicação problemática.

Conforme cita Freitas (2009, p. 20) “é óbvio e gritante o desaparecimento dos órgãos de fiscalização locais e federais e a desarticulação entre eles”. A esse desaparecimento, contudo, devem ser somadas outras explicações para as deficiências existentes quanto ao princípio que demanda a instituição de sistemas eficazes de monitoramento e fiscalização.

Como já referido, as ações desenvolvidas nesse campo permanecem, quando existentes, setORIZADAS no âmbito da atuação de cada um dos órgãos envolvidos, com pouca coordenação entre eles. Além disso, há vários casos de cooptação de agentes do sistema de

fiscalização de ocupações irregulares por grileiros e alguns políticos, no sentido de se barrarem as ações fiscalizatórias. As ilegalidades nessa linha estão fartamente documentadas nas investigações já citadas neste trabalho.

7.3. Sanções Graduais

Após o levantamento exaustivo da legislação em vigor, identificamos que existem arranjos institucionais que determinam punições e sanções bem claras para quem violar as regras no processo de parcelamento, uso e ocupação no solo urbano, tanto no âmbito distrital como no âmbito federal, conforme quadro constante no Apêndice C.

Apesar desse arcabouço para prevenir comportamentos oportunistas na aplicação desses arranjos institucionais, há problemas evidentes relacionados ao baixo poder de *enforcement* das leis e outras regras inclusas na estrutura de governança de terras públicas no DF, como enfatizam os seguintes excertos:

A alta rentabilidade e a certeza da impunidade são estímulos para que os grileiros continuem a agir livremente no Distrito Federal. A maioria dos criminosos presos fica menos de um mês atrás das grades, o que frustra as equipes policiais envolvidas com a investigação desses casos. Como o parcelamento irregular de solo prevê pena máxima de detenção de apenas quatro anos, os processos acabam suspensos ou são prescritos antes de a Justiça fixar punição. O Código Penal não prevê nenhuma sanção para quem compra áreas griladas, o que contribui para aquecer o mercado de terrenos irregulares. Só este ano, 10 grileiros foram presos no Distrito Federal, mas apenas três permanecem na cadeia. Os outros acusados foram beneficiados pela legislação branda e já estão em liberdade (MADER; ARAÚJO, 2011, p. 16).

A pequenez da pena do parcelamento ilegal pode ser considerada causa dessa situação. Não se consegue uma efetiva punição dessas pessoas. No caso do parcelamento, o crime realmente compensa, pois a pena é extremamente pequena (CORDIOLI, 2005, p. 153).

Não há sanção, as penalidades são ínfimas perto da magnitude do dano patrimonial e onde há penalidades, elas não são aplicadas a tempo e hora. Há uma lacuna institucional que vem se ampliando, no campo do império da lei. A impunidade generalizada, a complacência contumaz, a acomodação sistemática dos interesses dos transgressores, pelas autoridades constituídas, só agravam esse quadro (Entrevistado nº 8).

É óbvio e gritante o desaparecimento dos órgãos de fiscalização locais e federais e a desarticulação entre eles (BRASIL, 2001a, p. 20).

Portanto, pode-se perceber que os dispositivos institucionais que impõem sanções e restrições a comportamentos oportunistas existem, pelo menos formalmente, mas a falta do

enforcement das leis no DF acaba por não punir as pessoas que violam as regras estabelecidas. Essa falta de aplicação das leis acaba tornando-as inócuas do ponto de vista do fortalecimento do sistema de governança de terras. Portanto, não se aplica no DF o princípio pelo qual a existência de mecanismos que permitam impor a observância das regras é condição necessária para a gestão de recursos bem sucedida (GIBSON; WILLIAMS; OSTROM, 2005).

Deve ser colocado que a legislação aplicável ao ordenamento territorial no DF não apenas prevê sanções, mas as diferencia em termos de gradação, conforme a gravidade de cada irregularidade, como previsto por Ostrom e seus colaboradores.

As deficiências quanto à aderência ao princípio das sanções graduais estão na aplicação dessas regras e, também, no uso estratégico de leis menos restritivas como forma de reduzir o rigor das eventuais sanções, ou mesmo de eliminar a possibilidade de sua aplicação. Não há necessidade de revogar as normas relativas às sanções se os interessados conseguem aprovar regras menos restritivas para casos específicos. Exemplos nesse sentido estão nas muitas leis locais aprovadas consagrando mudanças de destinação de áreas urbanas para fins diversos dos originalmente previstos, bem como nas leis voltadas à regularização de ocupações ilegais. O que antes era irregular e sujeito a sanções passa, dessa forma, a uma situação de regularidade formal plena, nem sempre com a devida justificativa social.

Para se corroborar essa leitura, basta verificar o grande número de leis menos restritivas aprovadas ao longo do período estudado. Como já enfatizado, principalmente por pressões dos desenvolvimentistas e dos patrimonialistas, a “sanha legiferante” em termos de leis menos restritivas fica patente. Cabe retomar, sobre esse tópico, a análise apresentada no Capítulo 6 e o conteúdo do Apêndice F.

7.4. Alinhamento e Articulação Intersetorial

Procurou-se analisar a existência e a eficácia de mecanismos institucionais que favoreçam a articulação e a transversalidade de iniciativas entre vários órgãos públicos no processo de ordenamento territorial no DF. Cabe lembrar que, para Sabatier e Jenkins-Smith (1993), os subsistemas são somente parcialmente autônomos. Portanto, no MCD, as decisões e impactos de outros subsistemas são elementos dinâmicos que afetam um subsistema específico.

Dados documentais e algumas entrevistas evidenciaram um grave problema que se soma às dificuldades de ordenamento territorial, qual seja a dispersão das ações que envolvem esse processo. Foram vários e distintos órgãos identificados executando tarefas de forma isolada, sem transversalidade. O resultado tende a ser o retrabalho oneroso e inoperante.

Analisando os dados, percebemos a existência de diversos órgãos governamentais envolvidos nos estudos da viabilidade urbanística, fundiária, ambiental e social na construção da política de ordenamento territorial. Os mecanismos de articulação intersetoriais entre esses órgãos tinham previsão legal nas normas de governança territorial, mas se mostraram ineficientes e fragmentados do ponto de vista da operacionalização.

Portanto, os levantamentos feitos da estrutura legal evidenciam que a Lei Orgânica e os diversos PDOTs (Leis Complementares nº 353/1992, 17/1997 e 809/2009) contemplaram o sistema de planejamento, mas não de forma suficiente para garantir sua eficácia. (DISTRITO FEDERAL, 1992a; 1997a; 2000a; 2009).

No último PDOT, o art. 212 formaliza o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (SISPLAN). O SISPLAN é um sistema composto pelos diversos órgãos responsáveis pelo planejamento e ordenamento territorial, de forma a coordenar esforços para uma melhor gestão territorial urbana.

O PDOT/2009 determina, nos arts. 213 e 214, o seguinte:

Art. 213. O processo de planejamento e gestão do desenvolvimento territorial se dará por meio do Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – SISPLAN, estruturado em órgãos e colegiados institucionais.

Art. 214. O SISPLAN, em consonância com o disposto na Lei Orgânica do Distrito Federal, tem por finalidade básica a promoção do desenvolvimento do território com vistas à melhoria da qualidade de vida da população e ao equilíbrio ecológico do Distrito Federal.

A figura arrolada no Apêndice D mostra o organograma do SISPLAN. A SEDHAB é o órgão central do sistema. O CONPLAN, por sua vez, é o órgão colegiado superior, com função consultiva e deliberativa no sentido de auxiliar a administração na formulação, análise, acompanhamento e atualização das diretrizes e dos instrumentos de implementação da política territorial urbana.

Assim, o sistema de coordenação das ações governamentais institucionalizado com a criação do SISPLAN teve como objetivo tornar efetiva a atividade de planejamento. Como a

administração pública se organiza por setores, mas os problemas de ordenamento territorial têm dimensão multissetorial, o sucesso da governança urbana depende de uma boa sintonia das iniciativas a cargo dos órgãos colegiados e executivos centrais e setoriais que colaboram com o ordenamento territorial, inclusive entidades da administração indireta, bem como da sincronia com que tais iniciativas são implementadas.

Estudos mostram que a fragmentação e a falta de coordenação institucional na gestão do planejamento urbano entre as autoridades locais também têm respondido pela não solução de vários problemas urbanos. Questões relacionadas ao planejamento urbano precisam de uma abordagem integrada no sentido de promover a coerência e a articulação, em todos os níveis de governo, de programas de urbanização, de habitação, de regularização urbanística e fundiária, e de proteção ambiental, dentre outros aspectos. Uma abordagem isolada dessas temáticas atrapalha o planejamento efetivo da cidade e é o caminho para a ineficiência no processo de tomada das decisões (KAUFMANN; SAGER, 2006; KÜBLER *et al.*, 2003).

Constatou-se na pesquisa que, no DF, as ações de planejamento, desenvolvimento e intervenção urbana ocorrem de forma fragmentada e desarticulada. Os órgãos envolvidos com o planejamento urbano expostos no Apêndice D, SEDUMA, TERRACAP, Secretaria de Obras, Secretaria de Transporte, Administrações Regionais, as gerências de projetos subordinados ao gabinete do governador, o Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais (GRUPAR) e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CODHAB) atuam sem a devida articulação técnica, com sobreposição de funções e desobediência às diversas instâncias decisórias.

Portanto, é necessário romper com o atual quadro de fragmentação, desarticulação e sobreposição institucional em relação à política urbana, e possibilitar a articulação, compatibilização e complementação das políticas setoriais do governo (DISTRITO FEDERAL, 2010a, p. 2).

Nesse âmbito, o processo de construção e implementação dos instrumentos de ordenamento territorial que definem as regras que devem orientar a organização dos espaços urbanos esbarra na inexistência de uma agenda comum de planejamento territorial. Essa inexistência de uma agenda comum resulta em conflitos de interesse e visões institucionais distintas quanto ao processo de tomada de decisão para o uso dos recursos naturais e o uso, parcelamento e ocupação do solo, além da perda da efetividade e da eficácia na consolidação

da boa governança urbana, tarefa que já enfrenta os complexos problemas associados ao poder dos patrimonialistas, enfatizado em diferentes pontos deste trabalho.

Portanto, essa divisão de competências criada ao longo dos anos, que definiu quem lida com a questão habitacional, transportes, meio ambiente, recursos hídricos e agricultura, sem uma clareza sobre como tratar de forma integrada na prática o planejamento territorial no DF, tem gerado dificuldade de se conseguir uma ação coordenada, provocando a perda de capacidade decisória e de intervenção do governo e, como consequência, reforçado a existência da cidade ilegal.

A implementação do PDOT foi entendida como tarefa da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, mas não das Secretarias de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de Meio Ambiente de Transportes ou de Obras e de outros órgãos do DF. Em razão disso, cada uma dessas secretarias continuou fazendo o que considerava a sua política setorial, em ocasiões com algum sucesso, mas sem integração com as demais políticas e com as diretrizes espaciais gerais para a cidade. A mensagem do atual governador reforça a necessidade de o plano diretor refletir a articulação intersetorial entre várias questões urbanas:

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal é o instrumento principal das políticas de desenvolvimento urbano, além de ser também norteador de tantas outras políticas transversais, tais como as de desenvolvimento econômico, saneamento básico, infraestrutura, meio ambiente, habitação e regularização fundiária, entre outras (DISTRITO FEDERAL, 2011b, p.1).

O tratamento das questões urbanas e de uso do solo é atualmente disperso por diferentes órgãos distritais. As atribuições da SEDUMA já foram de diferentes secretarias, as relativas à proteção dos mananciais e das APPs foi da secretaria de meio ambiente, ora acoplada à secretaria de desenvolvimento urbano, ora permanecendo órgão com identidade própria, além de outros órgãos ambientais federais e distritais que também têm atribuições nessa área. Os problemas de natureza institucional ocorrem tanto entre poderes constituídos (Legislativo e Executivo) quanto internamente do Executivo (área habitacional e ambiental).

Estudos demonstram que, apesar da redundância organizacional em alguns casos ser tolerada, ela é percebida como a causa de muitos problemas de governança, especialmente a presença de muitos órgãos de governo ineficientes (OSTROM *et. al*, 2000). Estudos de Landau (1969) já demonstravam que a fragmentação e a sobreposição de funções oneram e reforçam o retrabalho, atrapalhando a viabilidade e a qualidade dos sistemas de governança.

Segundo Ostrom (1990), quando as organizações trabalham de forma isolada uma do outra, o resultado é a fragmentação de esforços e recursos, perdendo-se oportunidades para enfrentar os desafios para o fortalecimento da governança. Por esse princípio, as organizações nas políticas públicas deveriam estar fortemente interligadas por redes complexas de relações, mas não é o que se verifica na prática no DF.

Deve ser compreendido que o PDOT é o principal mecanismo que pode articular de uma maneira coerente e racional as secretarias, caso contrário elas trabalharão de forma autônoma. Sem uma obrigatoriedade mais clara nessa linha, cada gestor quer dar ao seu órgão sua própria feição, a sua imagem de realização. O PDOT é o grande pacto socioterritorial na esfera local de governo e, se nesse pacto não estiverem acordados os órgãos envolvidos, ele será inviabilizado. Nesse sentido, fala um dos entrevistados:

Enquanto não se criar uma estrutura única, multidisciplinar, capaz de obter todas as informações necessárias das concessionárias do Governo, acabando com a excessiva tramitação dos processos dentro da máquina administrativa, os procedimentos para a regularização continuarão demorados e confusos e o caminho da ilegalidade continuará sendo o mais atraente (Entrevistado nº 6).

Outro elemento adicional a ser comentado que tem implicações negativas no que se refere à aderência ao princípio do alinhamento e articulação intersetorial está nos efeitos gerados por um sistema político com pluripartidarismo exacerbado, que marca a política nacional e também a política do DF. A fragmentação partidária induz a necessidade de organização de coligações na arena eleitoral, muitas vezes incoerentes em termos de projetos políticos, situação que é reforçada na moldagem pós-eleitoral das coalizões governamentais (RENNÓ, 2006; ABRANCHES, 1988). O Apêndice H sustenta este entendimento, mostrando como era fragmentada a composição partidária da CLDF ao longo dos anos.

Com isso, não raramente, órgãos públicos relevantes são verdadeiramente loteados entre os partidos aliados do governador, dificultando a articulação intragovernamental e, não raramente, gerando-se decisões sobrepostas e contraditórias em seu conteúdo. Pode-se afirmar que todos os governos do DF, em alguma medida, têm-se deparado com esse problema.

Note-se que as dificuldades nessa linha alcançam, também, as relações entre o GDF e o governo federal. Essa situação assume especial relevância pelo fato de o DF depender do repasse de recursos federais e comportar em seu território diversas terras de titularidade da União. A própria TERRACAP tem 49% de suas ações nas mãos do governo central.

7.5. Mecanismos de Resolução de Conflitos

A falta de definição de regras claras sobre a titularidade e a posse de terras no DF, comentada anteriormente, estimulou a judicialização dos processos de concessão dos direitos de propriedade, da regularização fundiária e urbanística e do conteúdo das leis que versam sobre o uso, o parcelamento e a ocupação solo urbano e também rural. A judicialização da política e das políticas públicas ocorre quando o Judiciário é chamado a se pronunciar onde o funcionamento do Legislativo e do Executivo se mostram falhos, insuficientes ou insatisfatórios (TATE; VALLINDER, 1995).

Como ilustração, o Quadro 12 a seguir mostra as ações diretas de inconstitucionalidade¹⁴ apresentadas contra dispositivos dos PDOTs no tribunal de justiça local.

	PDOT/1992	PDOT/1997	PDOT/2009
Total de artigos constantes da lei	79	93	330
Número de artigos questionados na justiça por intermédio de ADIns impetradas	11	20	95
Número de artigos julgados inconstitucionais pelo Poder Judiciário	7	15	67

Quadro 12 – Número de artigos nos PDOTs objeto de ADIns

Fonte: Distrito Federal (2011a; 2011b; 2009; 1997a; 1992a).

Nota-se que, no PDOT/2009, 20% de seus artigos foram declarados inconstitucionais, decorrentes da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 2009.000.2.017552-9, acolhida pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

¹⁴ A maior parte das pessoas costuma associar a ação direta de inconstitucionalidade apenas ao Supremo Tribunal Federal (STF). O STF julga ADIns relativas à legislação federal. No caso em tela, as ações são propostas no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), tendo por base afrontas à Lei Orgânica do DF, que equivale a uma constituição estadual. A relevância das ADIns comparadas com outros tipos de ação judicial está no fato de que elas têm eficácia *erga omnes*, ou seja, se bem sucedidas, barram a aplicação da lei contestada, excluindo-a do mundo jurídico. Uma declaração incidental de inconstitucionalidade gerada em outros tipos de lides não tem esse poder amplo.

(TJDFT). Com isso, acabou sendo criado um vácuo normativo e insegurança jurídica em relação a questões importantes relacionadas ao uso, parcelamento e ocupação do solo no DF.

Em razão disso, o governo Agnelo teve que encaminhar o Projeto de Lei Complementar nº 17, de 2011, com objetivo de atualizar o PDOT/2009 e sanar esses vácuos. Tendo em vista que o PDOT é o instrumento principal das políticas de desenvolvimento urbano, a invalidação, por inconstitucionalidade formal e material de muitos de seus dispositivos poderia inviabilizar o ordenamento territorial (DISTRITO FEDERAL, 2011a; 2011b).

O Gráfico 13 mostra a evolução do número médio de leis sobre o uso, o parcelamento e a ocupação do solo aprovadas, os quais o Ministério Público impetrou Ação Direta de Inconstitucionalidade, por diversos vícios legais. Entre 2004 e 2010, foram ajuizadas, pelo MPDFT, 337 ADIns contra 645 leis distritais, a maior parte delas por vício de iniciativa em assuntos de uso, parcelamento e ocupação do solo (MPDFT, 2011).

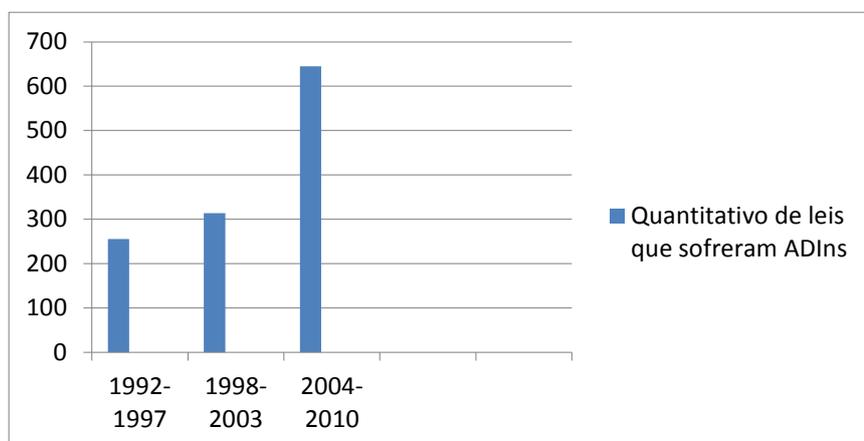


Gráfico 13 – Evolução das leis de uso, parcelamento e ocupação de solo que sofreram ADIns impetradas pelo MPDFT

Fonte: elaboração do autor, com base em dados fornecidos pela Assessoria de Controle de Constitucionalidade do MPDFT.

A Lei Complementar nº 13, de 03 de setembro de 1996 e a Emenda nº 40 à Lei Orgânica do DF, de 2002, reforçada pela Emenda nº 49, de 2007, estatuíram a competência exclusiva do Governador do Distrito Federal para a alteração de destinação de área pública. Como já comentado nesta tese, ficou determinado, de forma clara, que o uso, o parcelamento e a ocupação do solo do DF estão intimamente relacionados à administração de bens do DF,

matéria que somente pode ser tratada mediante projetos de lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo (DISTRITO FEDERAL, 1996; 2000a).

Mesmo assim, a "sanha legislante" da CLDF não conseguiu ser estancada. Os deputados distritais, valendo-se da conveniência política em atender os interesses políticos de grupos bastante específicos, continuam legislando sobre o tema, muitas vezes passando por cima da Lei Orgânica do Distrito Federal e aumentando o número de projetos inconstitucionais aprovados pela CLDF e derrubados na justiça por vícios diversos.

Hoje existem no TJDFT mais de mil processos judiciais que versam sobre a definição da titularidade e posse de terras no DF (PORTAL VERMELHO, 2012). Esse quadro acaba encarecendo muito as arenas de resolução de conflitos e excluindo os que não podem pagar para ter acesso ao Judiciário.

Deve ser dito que a questão de terras no DF tem sido um importante tema no decorrer da trajetória do Judiciário local. Coube a ele decidir os conflitos em torno da propriedade e posse de terras desde a inauguração de Brasília. A primeira ação civil nesse campo data de 1965, tendo ensejado o acórdão 1.459, publicado no Diário de Justiça de 19 de agosto de 1965. Ações judiciais que versem sobre conflitos fundiários, em áreas urbanas e rurais, vêm-se acumulando no TJDFT e a sua resolução tende a se tornar cada vez mais difícil e custosa para a sociedade, já que, com o passar do tempo, as ocupações irregulares vão sendo consolidadas.

Em 2008, houve a primeira investida de reduzir os custos das arenas de resolução de conflitos relacionados a esse tema. Para essa finalidade, a Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário foi criada em junho 2008, com a sanção, pelo Presidente da República, da Lei Federal nº 11.697/2008, que trata da Organização Judiciária do Distrito Federal e dos Territórios¹⁵.

Em 2009, novamente pela iniciativa da União, foi definido um marco institucional que valoriza a mediação e a conciliação extrajudiciais nos conflitos que versem sobre propriedade de terras. Ver nesse sentido o inciso IV do art. 48 da Lei Federal nº 11.977, de 2009, que trata do programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e traz regras gerais sobre a regularização fundiária em áreas urbanas.

¹⁵ A justiça comum do DF engloba também os territórios e é organizada mediante lei federal, diferentemente do que ocorre em outros estados. Isso vem de previsão expressa da Constituição Federal.

Excerto de uma matéria publicada no Correio Braziliense evidencia, de forma cabal, a inoperância desse princípio no DF:

Para vender os 520 lotes da etapa 1 do Setor Jardim Botânico, o governo enfrentou oito anos de batalhas judiciais. Esse foi o tempo entre o pedido de registro da área e a liberação da escritura dos imóveis, em 2006. Contrária à decisão do GDF de licitar os terrenos, a comunidade recorreu à Justiça para pedir a impugnação do registro em cartório e a ação se arrastou por quase uma década. Como na etapa 1, a maioria dos processos de regularização fundiária vai parar nos tribunais. Cada vez mais, os moradores recorrem ao Judiciário para questionar pontos que vão desde o preço do lote até a forma de venda. Assim, a legalização dos condomínios emperra na Justiça, o que atrasa ainda mais o sonho dos moradores de ter em mãos a escritura de suas casas (MADER, 2010, p. 12).

Por outro lado, o número de inquéritos policiais em trâmite junto à Delegacia Estadual de Crimes Contra o Meio Ambiente e Urbanismo (DEMA), as ações civis públicas e ações penais instauradas pelo PRODEMA e pelo PROURB para a responsabilização dos responsáveis pela implantação de alguns parcelamentos irregulares e clandestinos no DF, só têm aumentado (PORTAL VERMELHO, 2012).

Vê-se, assim, que os arranjos institucionais aprovados ao longo dos últimos dezoito anos não conseguiram resolver os conflitos existentes. Cabe debater se seriam necessárias novas instituições formais voltadas à resolução desses conflitos, ou a aplicação efetiva e justa de regras em vigor.

Como grupos poderosos dominam há muito tempo a produção dos arranjos que ordenam o uso, o parcelamento e a ocupação do solo do DF, as regras geralmente funcionaram como instrumentos de manipulação, por meio do qual as coalizões dominantes fizeram valer seus interesses paroquiais.

Os arranjos institucionais definiram, portanto, uma arena de conflito na qual as distinções entre o legal e o ilegal são temporárias e sua relação é instável e acabam contribuindo por intermináveis disputas judiciais pela titularidade e posse das terras no DF. Assim, as regras que ordenam o uso, o parcelamento e a ocupação do solo no DF, na prática, têm promovido conflitos, e não soluções. Pode-se afirmar até mesmo que o uso estratégico desses arranjos tem assegurado muitas vezes a legalização da grilagem, resultado do poder no subsistema da Coalizão Patrimonialista.

De modo geral, a procura pelo Poder Judiciário na resolução dos conflitos sociais no DF, especialmente pelos direitos de propriedade sobre terras, tem-se acentuado cada vez mais. Nesse quadro, o Ministério Público tem aumentado sua atuação, para garantir a tutela de

direitos coletivos e difusos sobre os conflitos de ordem política, quanto à influência sobre as políticas públicas e controvérsias a respeito de normas, além dos conflitos de cunho social (POLI; NOGARA, 2009; CORDIOLI, 2008).

A maior atuação do Ministério Público (MP) na defesa dos interesses coletivos parece avanço relevante. Registre-se que esse ente tem o poder de atuar não apenas na judicialização de conflitos e nas lides já judicializadas, mas também anteriormente, quando os problemas estão apenas identificados. Por exemplo, há situações de ocupações irregulares, ou efetivadas sem os devidos cuidados ambientais, que têm sido enfrentadas mediante a pactuação de termos de ajustamento de conduta (TACs) ¹⁶, evitando-se em princípio a ida aos tribunais.

Com esse tipo de ferramenta, em tese se pode chegar à configuração de acordos entre o MP e o Executivo com resultados amplos quanto ao correto ordenamento territorial. O problema é que, pelos dados reunidos na pesquisa, há casos de TACs firmados entre o MP e o GDF que vêm sendo descumpridos pelo governo local.

Além dos TACs, poderiam ser criados outros mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos, que se mostrassem menos custosos para os atores envolvidos. O próprio Legislativo local poderia desempenhar um papel de espaço de debate entre o GDF e os grupos da população interessados na solução dos impasses fundiários, mas não tem exercido esse papel.

Deve-se comentar que o caminho extrajudicial em questões que envolvam bens públicos, como é o caso da maior parte das terras do DF, tem limitações. O representante legal do poder público tem um conjunto de restrições fortes para atuação nesses casos, que acabam induzindo à opção pela via judicial.

As limitações nesse sentido geram maior complexidade e processos mais longos e, conseqüentemente, o encarecimento das arenas de resolução de conflitos. A solução, contudo, não passa apenas pela modificação das regras que disciplinam o patrimônio do DF, mas também por ajustes na legislação de aplicação nacional que traz normas gerais para os bens públicos.

¹⁶ Os termos de ajustamento de conduta (TACs) têm respaldo legal na Lei Federal nº 7.437, de 1985, que disciplina a ação civil pública.

Por fim, cabe lembrar que a legislação federal sobre regularização fundiária urbana, acima referida, procurou institucionalizar a prioridade do caminho extrajudicial para a solução dos impasses fundiários. Pode ser que esse passo contribua para minorar os problemas nessa esfera e, dessa forma, se chegue a uma maior aderência aos preceitos de Ostrom e seus colegas quanto a mecanismos pouco custosos para a solução dos conflitos relativos a bens comuns.

7.6. Mecanismos de Participação Social

A Constituição Federal de 1988 produziu um movimento de descentralização focado no fortalecimento do poder local e instrumentos que institucionalizaram a participação e o controle social na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas. Na área da política urbana, a Constituição Federal, nos arts. 182 e 183, estabelece como atribuição do poder público municipal implementar a política de desenvolvimento urbano e ordenamento do território para cumprimento da função social da cidade e da propriedade imobiliária urbana. A regulamentação deste direito deu-se com a aprovação da Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001b, p. 7).

Fizemos análise dos mecanismos de participação pública, especialmente a consulta pública e a audiência pública, adotados pelo governo para garantir a oitiva dos atores sociais interessados nos rearranjos espaciais da cidade no processo de elaboração do PDOT/2009. Em relação a esse instrumento especificamente, traz o Estatuto da Cidade o seguinte texto:

Art. 40. § 4º. No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso a qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Será que a vontade da maioria dos cidadãos realmente está sendo representada nos espaços de participação social no DF? Quais são os atores representados no PDOT? Um dos atores relevantes afirma:

O projeto foi essencialmente elaborado por urbanistas. Os ambientalistas e produtores rurais tiveram dificuldades em opinar e se fazer ouvir. Setores importantes do poder público foram excluídos: Caesb, Ibama, Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (MPDFT, 2009a, p.8-9).

Outros atores criticaram a fraca participação da sociedade organizada nos debates sobre a revisão do último PDOT aprovada em 2009. A entrevistada nº3 assevera que “[...] durante a elaboração da revisão do PDOT, não houve diálogo com a sociedade. Apenas tomamos conhecimento de um texto incompleto na terceira audiência pública, em junho de 2007”.

Deve ser ressaltado que mudanças nas formas e na abrangência da participação política, na corresponsabilidade para a definição dos objetivos da política urbana e outros aspectos de natureza política, são cada vez mais reconhecidas como elementos relevantes para explicar a qualidade da estrutura de governança em geral, e as questões espaciais, em particular (FREY, 2007; OSTROM, 1990).

A construção de mecanismos efetivos de participação emergiu como um grande desafio à melhora da qualidade da governança. Apesar de considerados a melhor forma de organização do processo de tomada de decisão em sociedades democráticas, os mecanismos e espaços de participação são particularmente difícil de criar e sustentar, e acabam geralmente marginalizando importantes encaminhamentos e decisões vindas de diversos setores da sociedade (HOLMES; SCOONES, 2000).

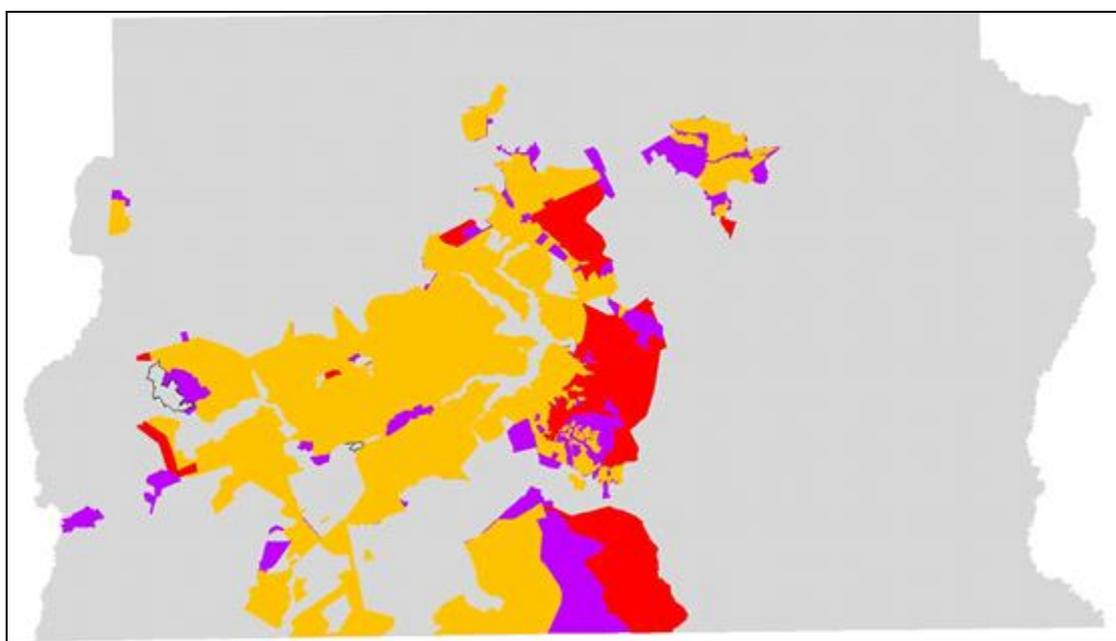
Defensor da gestão participativa, Sachs (1993, p. 33) adverte que “as estratégias do ecodesenvolvimento urbano não podem ser impostas de cima para baixo: elas devem ser desenhadas e implementadas com a participação popular e complementadas por eficientes políticas de capacitação”. Carvalho (2003, p. 281) reforça a assertiva anterior quando afirma que, a elaboração do plano diretor “deve ser expressão de um processo público, no sentido de ser aberto à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo”.

No DF, identificamos que existem as formas convencionais de participação direta proporcionadas aos cidadãos, dentre elas as audiências e consultas públicas exigidas pela Lei Orgânica como uma etapa do processo formulação do PDOT, assim como dos processos de licenciamento de empreendimentos que gerem impactos no meio ambiente ou da aprovação de leis relativos à desafetação, mudança de destinação de áreas etc. (CLDF, 2000).

Entretanto, na realidade, as citadas reuniões públicas costumam ser essencialmente expositivas, apresentando aos interessados informações muitas vezes complexas, que não são apreendidas no pouco tempo disponível. Segundo Câmara (2011), o debate é considerado

insuficiente, e as reflexões e ideias surgidas geralmente não são levadas em consideração para o aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas urbano-ambientais, tornando esse modo de participação popular meramente uma formalidade legal, cuja importância passa a ser apenas constar no processo de formulação das políticas públicas.

O mapa da Figura 6 abaixo mostra o descompromisso do governo com os espaços de participação. Ele mostra como, depois das audiências públicas com a comunidade sobre o PDOT/2009, ficariam as áreas de expansão urbana do DF (MACROZONA). Simplesmente tudo que foi discutido e acatado pelo governo no projeto de lei complementar, ao longo das mais de 165 audiências públicas, foi trocado por um “substitutivo”, trazendo um novo mapa completamente diferente com novas áreas de expansão urbana.



Nota: na cor roxa as áreas urbanas deslocadas pelo projeto de lei complementar discutido e acordado com a comunidade; na cor vermelha as áreas urbanas acrescidas pelo “substitutivo”.

Figura 6 – Alterações na Macrozona Urbana do PDOT/2009

Fonte: Distrito Federal (2009).

Essa distorção não passou sem críticas:

Essas audiências públicas servem só pra iludir a população de que está havendo debate. Todo mundo sabe que o PDOT e as questões de gabarito e ocupação do solo são definidas nos gabinetes entre governo, distritais e construtoras interessadas, regado a muita propina e "doações" de campanha.” (Notas Taquigrafias das audiências públicas sobre PDOT/2009)

Nas três audiências públicas promovidas pelo Executivo para debater o último Pdot, que são obrigatórias, de acordo com o Estatuto das Cidades, foi discutido um projeto totalmente distinto do que chegou ao Legislativo, sendo aprovado e sancionado. (KOKAY, 2010, p.1).

O secretário Geraldo Magela garante que vai ouvir a população e os deputados distritais, antes de enviar a atualização do PDOT/2009 à Câmara Legislativa. “Defendemos a revisão do Plano Diretor porque não houve efetiva participação popular e por conta dos questionamentos do Ministério Público” (MADER, 2011, p. 2).

Ainda sobre a fragilidade da implementação e funcionamento dos espaços de participação no DF, o CONPLAN, órgão de deliberação máxima da política urbana, recebeu severas críticas de Barreto, professor da FAU/UnB, que assevera:

Os conselhos criados ao longo dos últimos vinte anos seguiram um formato nefando, aparentemente democrático, essencialmente aristocrático. O CONPLAN apesar do nobilíssimo título e destinação, de “Planejamento territorial e urbano”, esse é um conselho civil do Executivo do DF, formado por uma maioria-chapa-branca, onde alguns representantes da sociedade civil são ingenuamente manipulados por experientes oficiais do urbanismo e de áreas políticas subsidiárias do governo no poder. Não é um conselho democrático ou tecnicamente consistente. É uma instância sob o férreo controle do Executivo. Nele, a agenda, o ritmo, a natureza e a forma das decisões são tomadas pelo Executivo. Seu destino é desgastar-se nos penosos assuntos das transformações do Plano Piloto de Brasília – que continuam a acontecer, descontroladas -, sem que o Executivo – ou o governador – se desgastem e, ainda por cima, empreste uma fachada democrática a todo o processo (BARRETO, 2004, p. 15).

Em geral, pode-se afirmar que se verificam dificuldades para garantir a participação efetiva da comunidade nos processos de tomada de decisão envolvendo tanto o Executivo quanto o Legislativo no DF. Formalmente, estão institucionalizadas ferramentas com esse objetivo. Na prática, contudo, decisões tendem a ser firmadas sem a oitiva popular ou, se os espaços de participação chegam a ser abertos, suas recomendações não são devidamente consideradas.

Abers (1998) traz alguns subsídios para explicar a pouca participação. Dentre elas, cita a persistência de elementos clientelistas e assistencialistas nas relações políticas. Apesar de importantes conquistas democráticas e crescente mobilização social, os padrões históricos de relação Estado-sociedade no Brasil ainda possuem elementos clientelistas e assistencialistas, que dificultam a emergência da sociedade civil auto-organizada (ABERS, 1998).

Segundo Abers (1998) contextos clientelistas dificultam formas mais participativas de organização cívica por duas razões: primeiro, há poucos incentivos para a organização coletiva, uma vez que o principal modo de obter benefícios não é através de protesto e

pressão, mas através da troca de favores pessoais, articulada por relações exclusivas entre um único líder comunitário e seus interlocutores políticos; segundo, há pouca experiência prévia com a ação cooperativa e o desconhecimento da população de temas relacionados às políticas públicas em debate nos espaços de participação popular. Holmes e Scoones, (2000) somam à explicação de Abers a questão da longa tradição dos processos decisórios não participativos, ainda baseados em um relacionamento vertical entre os setores envolvidos.

7.7. Comentários Gerais sobre a Aderência da Governança Territorial do DF aos Princípios da Boa Governança dos Bens Comuns

Em síntese, após o exame de analogias entre as regras que regem a governança territorial no DF e os princípios da boa governança de bens comuns (*design principles*) propostos por Ostrom e seus colaboradores, constata-se que as inovações institucionais promovidas ao longo dos últimos dezoito anos pelo poder público no DF não cumpriram seu papel nesse sentido.

O que se viu, em grande parte do período estudado, foi os poderes Executivo e Legislativo locais pautando-se, muitas vezes, pela ineficiência administrativa, ilicitude nos negócios com terras públicas e pouca transparência na prestação de contas, bem como a promoção de políticas de ordenamento territorial que, em diferentes ocasiões, atenderam à especulação imobiliária e a interesses privados escusos, impactando de forma negativa o planejamento urbano da cidade e a qualidade de vida da população e do meio ambiente (PAVIANI, 2009a; 2008; 1999).

O quadro incluso no Apêndice H procura resumir os achados em relação a cada um dos princípios examinados, diferenciando os aspectos meramente formalizados mediante legislação e a implementação efetiva das regras existentes. São nele destacados os principais tópicos analisados neste Capítulo.

Na sequência, é apresentada discussão sintética dos resultados da pesquisa.

8. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O objetivo deste capítulo é discutir, de forma integrada, os resultados obtidos na pesquisa sobre o ordenamento territorial urbano no DF com base no MCD, complementada pela análise segundo os princípios da boa governança de bens comuns de Ostrom e seus colaboradores, apresentados nos capítulos anteriores.

Primeiramente, cabe fazer comentários sobre o significado do planejamento urbano numa cidade modernista como Brasília.

A pesquisa mostrou que é muito difícil, ou quase impossível, controlar o processo de urbanização no DF, e Brasília em especial que, além de ser uma cidade modernista tombada pelo patrimônio histórico, é também o centro do poder do país. Isso pode ser afirmado porque não se conseguiu consolidar um conjunto robusto e duradouro de regras norteadoras da gestão territorial, nem instituições políticas que assegurassem a implementação das regras existentes de forma social e ambientalmente correta. As mudanças institucionais identificadas no período estudado não foram eficazes no enfrentamento das situações de grandes prejuízos urbano-ambientais para a cidade e para sua população, pelo contrário.

Faz-se importante compreender que a pecha de Brasília como cidade excludente nasceu do seu próprio planejamento modernista, onde o Plano Piloto e os núcleos urbanos imediatamente a seu redor foram detidamente projetados nas pranchetas, mas as demais cidades satélites foram relegadas a se autoproduzir sem o apoio efetivo da gestão estatal. Não se implantaram estruturas administrativas que tratassem os problemas locais a partir de uma visão de totalidade. A segregação socioespacial foi intensificada por decisões políticas que forçaram o DF a se expandir até mesmo para fora de suas fronteiras, com a região do Entorno passando diretamente a interferir no equilíbrio urbano e ambiental, sem políticas de integração e desenvolvimento regional que conseguissem minimizar os efeitos nefastos na Capital.

Holston (1993, p.146) sintetiza esse entendimento quando assevera:

Brasília foi construída com a intenção de criar uma nova era. Uma reinvenção de desenvolvimento, onde a organização urbana seria considerada fator de mudança. Porém, a correlação de forças do quadrilátero do DF caminha no sentido do velho Brasil, clientelista, injusto e desigual. A ilegalidade anda a passos largos, invadindo terras e desvirtuando a concepção original da cidade.

Mesmo internamente ao Plano Piloto e seus arredores imediatos, o planejamento tecnocrata do projeto original, enrijecido pelas normas relativas ao tombamento, evidenciou-se como ineficaz. Como qualquer cidade, Brasília tem elementos fortemente dinâmicos, que tendem a colidir com regras rígidas como as derivadas de uma qualificação como patrimônio histórico. Para que se possam equilibrar essa dinamicidade e a proteção de um conjunto urbano tombado, faz-se necessário construir um quadro de instituições políticas e uma base cultural que lastreiem esse equilíbrio, o que não ocorreu. Brasília hoje, na prática, está na mesma condição de uma metrópole comum, como São Paulo, Rio de Janeiro e outras.

Brasília possui uma das maiores áreas urbanas tombadas no mundo, mas no DF o fator abundante por excelência é a terra. Tem-se aqui o maior percentual de terras ociosas localizadas no perímetro urbano em todo o país, como já destacado anteriormente. Com o tombamento e, também, a concentração da quase totalidade das terras nas mãos do governo local, o mercado imobiliário firmou uma imagem de falsa escassez, que é usada para justificar preços elevadíssimos para os terrenos urbanos. O valor do metro quadrado de terra urbana em Brasília, até agosto de 2012, era o mais caro do país, tendo sido superado recentemente pelo relativo a alguns bairros da cidade do Rio de Janeiro (FIPE/ZAP, 2012).

Com a análise detida dessa realidade, derruba-se o mito de os problemas do déficit de moradias no DF e das muitas ocupações irregulares verificadas em seu território terem suas causas na demanda por espaços e habitações. O que se verifica é que o próprio governo local, apesar de ter o monopólio do estoque de terras, opta por ofertar via TERRACAP terrenos urbanos regulares com preços elevados, auferindo recursos que são usados para finalidades governamentais diversas, nem sempre atendendo preocupações sociais. A oferta de terra regular no DF é segregadora, em esquema que também respalda vultosos lucros de alguns empresários do mercado imobiliário.

O que se verifica na experiência de Brasília é que a proteção de seu núcleo central pelas normas do tombamento, cuja relevância deve ser aqui reconhecida e destacada, assim como o controle estatal das terras urbanas, não foram acompanhados por uma gestão governamental coerente e eficaz, que conseguisse avançar no sentido de assegurar a prevalência do interesse público sobre o privado e, também, decisões democráticas, justiça social e proteção do meio ambiente. O tão propalado planejamento urbano de Brasília não conseguiu impedir que a ocupação do DF culminasse num distanciamento progressivo entre a cidade planejada e a cidade real.

A aplicação do Modelo das Coalizões de Defesa (MCD) como estratégia analítica mostrou-se uma opção útil para a análise de causas relevantes desse distanciamento e de outros aspectos ligados à gestão territorial urbana. Com o modelo, compreende-se a influência da dinâmica da interação, mediante relações de coordenação e conflito, entre as diferentes coalizões de atores, movidas por distintos sistemas de crenças e apoiadas em recursos e estratégias diversos, nas decisões políticas afetas ao ordenamento territorial.

Entre 1991 e 2009, as cinco coalizões identificadas pela pesquisa – Modernista, Desenvolvimentista, Ambientalista, Pró-Moradia Popular e Patrimonialista – mantiveram-se presentes, com demandas em termos de política e políticas públicas que espelhavam os respectivos núcleos de crenças políticas.

Nas decisões geradas pelo subsistema, ficou patente o domínio da Coalizão Desenvolvimentista, não raramente atuando de forma integrada com a Coalizão Patrimonialista, como evidenciam a farta base de documentos relacionados às CPIs e outras investigações já comentadas. Os atores desses dois grupos mostraram-se mais coordenados e com acesso à autoridade legal formal do que os demais. Os cargos com poder decisório no GDF, eletivos ou não, estiveram muitas vezes ocupados por integrantes desses dois grupos.

A exceção esteve na segunda fase estudada, o governo Cristovam, na qual ganharam destaque ações governamentais que refletiram maior preocupação com a questão ambiental, bem como com a garantia do direito à moradia da população mais carente mediante planejamento de novas ocupações que não desembocasse em assistencialismo e clientelismo político. Nessa fase, as decisões refletiram o predomínio dos Ambientalistas e dos Modernistas, com atendimento também de demandas da Coalizão Pró-Moradia Popular.

A defesa da crença nos valores do tombamento pela Coalizão Modernista manteve-se durante todo o período estudado. No governo Cristovam, o grupo ganhou força pela aprovação de regras mais estruturadas sobre o uso, o parcelamento e a ocupação das áreas urbanas, com destaque para o código de edificações, em quadro que tem reflexos positivos diretos, também, sobre o controle do conjunto urbano tombado. Nas demais fases, os Modernistas tiveram alguns sucessos em suas demandas, provavelmente em razão, sobretudo, do apoio do governo federal e de entidades internacionais, mas tiveram que suportar conflitos praticamente permanentes com os Desenvolvimentistas e Patrimonialistas.

Houve diferenciação interna na Coalizão Ambientalista, com parte de seus integrantes assimilando progressivamente preocupações de ordem social, e demandas ligadas à Coalizão Pró-Moradia Popular, que não eram evidenciadas na primeira fase do período estudado. Até hoje, mantêm-se diferenças internas aos Ambientalistas nesse sentido, porém não fortes o suficiente para descaracterizar o grupo como uma coalizão única, já que o *core* de suas preocupações, sobretudo a proteção do bioma Cerrado, segue inabalado.

A Coalizão Pró-Moradia Popular tem um comportamento que merece atenção. Se ela esteve próxima aos Ambientalistas que se abriam para preocupações sociais no governo Cristovam, esteve junto aos Desenvolvimentistas e também aos Patrimonialistas muitas vezes. A defesa enfática da regularização dos condomínios e outras ocupações ilegais, em vários casos situados em áreas ambientalmente frágeis, como foi enfatizado, uniu em armas, em diferentes ocasiões, ricos e pobres, situação peculiar no país.

Deve ser dito que, na Coalizão Desenvolvimentista, também há algumas diferenciações internas. A aproximação com os Patrimonialistas, em primeiro lugar, não chega a abranger o conjunto dos Desenvolvimentistas. A crença na expansão imobiliária, em diferentes ocasiões no período estudado, associou-se a ilegalidades comprovadas, constatadas por autoridades com poder de investigação. Não se pode, contudo, caracterizar o vínculo entre Desenvolvimentistas e Patrimonialistas como forte e abrangente o suficiente para conformá-los como uma única coalizão.

Internamente aos Desenvolvimentistas, também há divergências com relação ao uso previsto para as áreas rurais. Os produtores rurais do DF, os quais em regra também integram essa coalizão, entre outros fatores por verem a terra como reserva de valor, colocam-se contrários à expansão imobiliária que demande conversão extensiva de áreas rurais em urbanas, criando-se conflitos com representantes do setor imobiliário e da construção civil.

De forma geral, a pesquisa identificou que o alinhamento entre aliados e oponentes no subsistema da política de ordenamento territorial urbano no DF reflete, sobretudo, o esforço de cada coalizão no sentido de alçar suas crenças e preferências a posição de destaque na agenda governamental. As prerrogativas do poder público quanto à regulação do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano assumem no DF uma força ainda maior do que no restante do país. O governo local não é apenas regulador, ele é o Leviatã proprietário das terras, que as aloca de acordo com a força dos diferentes grupos que o pressionam, que também têm membros como integrantes da própria estrutura governamental.

Os Ambientalistas e os Modernistas veem a atuação principalmente dos atores da Coalizão Patrimonialista, mas também o avanço dos interesses desenvolvimentistas no processo de tomada de decisão sobre o ordenamento territorial, como elementos de desestruturação do espaço urbano e de seu desenvolvimento equilibrado do ponto de vista da proteção ambiental e do respeito às normas do tombamento. Tem-se aqui caracterizado um quadro de aliados e oponentes, que é complementado pela posição cambiante ao longo do tempo da Coalizão Pró-Moradia Popular, referida anteriormente.

Como explicado na revisão teórica, o MCD entende que a mudança institucional é fruto da interação entre coalizões que aprendem umas com as outras, por meio de um processo específico de aprendizado direcionado às políticas públicas.

Nos processos decisórios estudados nesta pesquisa, há evidências desse aprendizado na abertura progressiva de parte dos ambientalistas a determinadas preocupações de cunho marcadamente social, notadamente a regularização fundiária nos casos de interesse social caracterizado, ou seja, nos assentamentos de baixa renda. Integrantes da Coalizão Ambientalista admitem a regularização nessas situações, desde que sejam tomadas as devidas cautelas técnicas para que se minimizem, ao máximo possível, os danos ambientais. Os Ambientalistas caminharam para o socioambientalismo, refletindo na verdade um padrão que está ganhando força nos debates internacionais sobre a proteção da natureza.

Também foram encontradas evidências de aprendizado direcionado às políticas públicas nas mudanças mais recentes de posicionamento dos Desenvolvimentistas sobre a disponibilidade hídrica no DF. Na fase mais recente, a preocupação com a escassez hídrica passa a surgir nas falas de integrantes da Coalizão Desenvolvimentista, colocada como um dos fatores que merece atenção governamental, sob pena de se obstaculizar a expansão imobiliária.

O aprendizado dos Desenvolvimentistas no sentido de incorporar algum nível de preocupação com a questão hídrica, contudo, até agora não tem sido vigoroso bastante para que se altere a crença fundamental do grupo, que é a defesa do avanço do mercado imobiliário. Há progressos, ainda pontuais, nas ações governamentais sobre a gestão hídrica, como o Plano de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos do DF (PGIRH), aprovado em 2006. Essas inovações parecem vir de algum nível de aceitação, pelos Desenvolvimentistas, de preocupações apresentadas pelos membros da Coalizão

Ambientalista. Contudo, os Desenvolvimentistas ainda estão longe de assumir preocupações ambientais mais abrangentes, como, por exemplo, a proteção do bioma Cerrado.

Há indícios de que as mudanças mesmo que pontuais em termos da leitura sobre a severidade dos problemas de abastecimento hídrico foram influenciadas pela publicação de relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), apontando o DF como o estado com a terceira pior disponibilidade hídrica *per capita* do país (BRASIL, 2003). Vê-se, por esse exemplo, que as informações técnicas estiveram disponíveis para as diferentes coalizões, porém nem sempre foram observadas com a atenção necessária.

Como já referido, os Ambientalistas foram o grupo que mais trabalhou com a divulgação de informações técnicas como estratégia. Diferentes relatórios e documentos produzidos na esfera acadêmica e por entidades governamentais foram divulgados pela Coalizão Ambientalista, na defesa de suas posições. Os Modernistas também atuaram nessa linha, com base em outras fontes, especialmente de organizações internacionais ligadas à proteção do patrimônio histórico. Em grande parte, o uso dessas informações técnicas pelos decisores governamentais, especialmente os deputados distritais, deixou a desejar. Pode ter faltado, também, habilidade de negociação política por parte dos Ambientalistas e Modernistas.

Pelo que foi acima colocado, vê-se que o aprendizado orientado às políticas públicas derivado da interação entre as coalizões previsto no MCD está presente nos processos estudados, mas explica apenas uma pequena parte das mudanças institucionais ocorridas. Em grande medida, as mudanças foram fruto quer da influência de eventos externos, quer da imposição das coalizões dominantes no subsistema em foco.

Nos eventos externos, cabe destacar a relevância das inovações trazidas pela Constituição de 1988, como a autonomia política do DF, a caracterização do plano diretor como parâmetro do cumprimento da função social da propriedade imobiliária urbana, a previsão de uma lei de aplicação nacional com diretrizes gerais para a política urbana, que viria a se concretizar com a aprovação da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), e, também, a inclusão no texto de nossa Carta Política de um capítulo específico sobre meio ambiente. Esses dispositivos constitucionais permanecem sem alteração até hoje e têm sido objeto de regulamentação. Além do Estatuto da Cidade, por exemplo, há leis regulamentando as normas sobre meio ambiente constantes na Constituição, como a Lei Federal nº 9.433/1997

(Lei dos Recursos Hídricos) e a Lei Federal nº 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Snuc).

Esse arcabouço constitucional, que no MCD é tratado no rol dos parâmetros externos relativamente estáveis, repercutiu sem dúvida no processo de tomada de decisão sobre o ordenamento territorial no DF. O primeiro plano diretor, o PDOT/1992 vem de determinação expressa da Constituição Federal, tendo sido aprovado antes da própria Lei Orgânica do DF (LODF). A LODF, por sua vez, incorpora expressamente ferramentas de ordenamento territorial preceituadas em nossa Carta Magna. Além de regras para o plano diretor, subdividido no caso do DF em PDOT e planos diretores locais¹⁷, consta na LODF um capítulo direcionado à política ambiental.

Essa base de regras nacionais contribuiu para que a legislação do DF incorporasse elementos importantes para uma gestão territorial tecnicamente robusta. Muitos dos problemas verificados nesse campo no DF estão ligados a distorções no *enforcement* e não a deficiências em textos legais.

Não se pode, todavia, tomar essa constatação como leitura única. Há leis locais com conteúdo inadequado também, moldadas de forma a atender interesses particulares de grupos empresariais ou a beneficiar atores que agem na ilegalidade, em prejuízo dos interesses coletivos. Há na tese vários exemplos dessas leis com deturpações em seu conteúdo, sendo o PDOT/2009 o caso mais recente. Esse plano diretor teve 64 dispositivos derrubados pelo Poder Judiciário por inconstitucionalidade, o que obrigou o atual governo a promover sua reformulação antes do prazo legalmente previsto. Há, também, lacunas significativas no campo legislativo, especialmente a inexistência do Zoneamento-Ecológico-Econômico (ZEE) e da Lei do Uso e Ocupação do Solo (LUOS), ferramentas fundamentais para a boa governança das terras urbanas e rurais, como se salientou anteriormente.

Além dos parâmetros externos relativamente estáveis, a atuação dos atores do subsistema do ordenamento territorial urbano do DF sofreu influência de eventos externos dinâmicos, como previsto no MCD. Como exemplo, tem-se a intensificação do crescimento demográfico e do espraiamento da malha urbana no país e no DF e as mudanças nas coalizões governamentais que atuam no governo nacional e no GDF.

¹⁷ Os planos diretores locais eram previstos na LODF em tese para cada região administrativa. O PDOT/2009 reformulou essa interpretação da LODF, e passou a trabalhar com planos diretores locais para unidades de planejamento que englobam grupos de regiões administrativas.

A realidade do DF mostra que a existência de um aparato legal para o ordenamento territorial é relevante, mas está longe de ser suficiente para assegurar responsabilidade técnica e social nas decisões governamentais e sua implementação.

Considera-se que a experiência do DF pode servir de ensinamento para os estados e municípios brasileiros. Se analisados os instrumentos de política urbana disciplinados pelo Estatuto da Cidade, vê-se que vários deles tendem a concentrar prerrogativas vigorosas nas municipalidades para a gestão dos potenciais construtivos nas áreas urbanas. A manutenção de estoques de terras em mãos do poder público é assumida como positiva. Sem discordar desse entendimento, cumpre, no mínimo, questionar se a prevalência de elementos patrimonialistas e clientelistas que marcou historicamente nossa organização sociopolítica não tende a contaminar, de modo perigoso, as ferramentas de política urbana criadas pelo ideário progressista da reforma urbana, consolidadas no Estatuto da Cidade e nas legislações locais dele derivadas.

Por fim, cabe comentar os resultados advindos das analogias entre a estrutura da governança territorial do DF e os princípios da boa governança dos bens comuns desenvolvidos por Ostrom e seus colegas.

Avalia-se que o esforço de combinação na pesquisa da Lente I (MCD) e da Lente II (princípios de governança) contribuiu para assegurar uma análise mais robusta e crítica dos seus achados. Evidenciou-se com a Lente II a grande distância entre a gestão de terras no DF e parâmetros adequados de uma boa governança de bens comuns.

Essa distância pode ser explicada, em grande parte, pelas opções, em termos de políticas públicas e de política em senso estrito, dos grupos que dominaram as arenas decisórias. Como previsto no MCD, os atores atuaram tentando influenciar as decisões governamentais organizados em coalizões de defesa, que compartilham crenças e ações coordenadas, interagindo com outros atores em relações marcadas quer por cooperação quer por conflitos fortes.

As instituições formais que disciplinam o uso, parcelamento e ocupação das terras no DF mostraram-se fracas para induzir a cooperação efetiva entre os atores e, mais do que isso, para garantir a prevalência do interesse coletivo. Não se conseguiu, ainda, afastar plenamente a perspectiva da Tragédia dos Comuns.

Os seis princípios de boa governança de bens comuns adotados na pesquisa – fronteiras bem definidas, sistemas de monitoramento e fiscalização, sanções graduais, alinhamento e articulação intersetorial efetiva na gestão, mecanismos de resolução de conflitos e mecanismos de participação social – podem ser considerados todos relevantes. Eles funcionam de forma integrada. Pouco adiantará, por exemplo, definir usuários e limites dos recursos, se não houver monitoramento e fiscalização, ou a possibilidade de serem aplicadas sanções em caso de irregularidades.

Cabe lembrar que a aplicação desses princípios em um tema como a gestão de terras públicas no DF impôs adaptações. A dimensão e a complexidade do bem comum em foco – um território praticamente inteiro de uma unidade federada, sujeito a um forte controle estatal – conflita, pelo menos parcialmente, com a ótica da auto-organização para a criação de instituições prevista na lista dos *design principles* (COX; ARNOLD; TOMÁS, 2010; MCGINNIS; OSTROM, 2010; OSTROM, 1990). As adaptações nesse sentido parecem plenamente coerentes com as dúvidas pontuais levantadas na revisão sobre a larga aplicação empírica desses princípios, desenvolvida por Cox, Arnold e Tomás (2010).

Em suma, os elementos trazidos pelo MCD contribuem para a compreensão da atuação dos atores nos processos de mudança institucional. A análise a partir dos princípios da boa governança de bens comuns acresce no sentido de se avaliarem os reflexos das decisões tomadas. Na verdade, os *design principles*, por si só, não trazem explicações, funcionando essencialmente como indicadores de caminhos para a correta gestão dos bens comuns. Os benefícios da conjugação das Lentes I e II, assim, são mútuos, uma completa a outra.

Finalmente, no Capítulo 9, são expostas as conclusões da pesquisa.

9. CONCLUSÕES

A tese objetivou analisar e explicar as mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano no Distrito Federal no período 1991-2009, e os reflexos dessas inovações nas condições de governança, a partir da identificação da conformação e dinâmica da atuação de coalizões de atores à luz do Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999), bem como dos princípios da boa governança de Ostrom (1990). Esse quadro analítico, que reúne análise do processo decisório e de seus resultados, e também dos reflexos da aplicação prática das decisões, é inovador.

A intenção foi analisar as causas que conduziram a mudanças, ou não, na política de ordenamento territorial urbano no DF no período em foco, que tem como termo inicial a instalação da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Como um modelo causal, o MCD assume que a mudança política é resultado de processos ocorridos no âmbito de cada subsistema de políticas públicas considerado, onde coalizões de defesa interagem tentando influenciar as decisões das autoridades governamentais, constrangidas pelos parâmetros relativamente estáveis do sistema sócio-político e eventos externos.

O ponto de partida da pesquisa foi identificar as coalizões e respectivos sistemas de crenças, com base no que o MCD chama de “núcleo de políticas públicas” (*policy core*), que reúne os posicionamentos mais relevantes dos atores em relação à política pública que define o subsistema.

Ficou evidenciado na pesquisa que, como prevê o MCD, ideias e valores, consubstanciados em sistemas de crenças políticas, socializam os indivíduos em torno de padrões de comportamento, e estruturam alianças e conflitos. Nesse sentido, foram identificadas cinco coalizões de defesa atuando no subsistema estudado. São elas: (i): a Coalizão Modernista; (ii) a Coalizão Desenvolvimentista; (iii) a Coalizão Pró-Moradia Popular; (iv) a Coalizão Ambientalista; e (v) a Coalizão Patrimonialista. Verificou-se que os atores dessas coalizões predominantemente coordenaram-se e buscaram informações com atores de crenças similares.

O estudo aqui apresentado contribui para entender a dinâmica das coalizões no subsistema em tela, especialmente, pela identificação consistente dos conflitos existentes no processo de tomada de decisão nesse campo, notadamente os relacionados a diferenças entre

os grupos de crenças dos atores sobre como deve ser concebido e implementado o ordenamento territorial no DF.

Nessa linha, visões que defendem forte intervenção do Estado na regulação do uso, parcelamento e ocupação do solo opõem-se a visões de intervenção mínima, sustentando debates relevantes no subsistema. Há também atores que defendem pouca regulação, mas acompanhada do forte apoio do Poder Público aos empreendimentos privados.

Também foram identificados conflitos entre coalizões que defenderam maiores adensamentos, criação de novas áreas de expansão urbana e mudanças na destinação de terrenos via **leis menos restritivas**, capitaneados pelos integrantes das Coalizões Desenvolvimentista e Patrimonialista e, no outro polo, atores que compartilharam crenças de que o processo de urbanização acoplado a um plano de expansão descomedido conduzirá a adensamentos excessivos com efeitos na perda de áreas verdes, na degradação do bioma Cerrado e na perda de qualidade de vida para a atual e as futuras gerações. Para os Ambientalistas e os Modernistas, a intervenção estatal deve ser maior na gestão do ordenamento territorial em áreas ambientalmente protegidas, bem como em áreas tombadas pelo patrimônio histórico, demandando-se **leis mais restritivas** de regulação no subsistema.

A análise da evolução das condições de governança do espaço urbano no DF reflete, portanto, a disputa de crenças entre as diferentes coalizões de defesa sobre as melhores alternativas de políticas públicas para uma melhor gestão do território. Considera-se que a análise da política de ordenamento territorial urbano no DF, com reflexos também na gestão das áreas rurais, a partir dessa lente, traz elementos que tornam nítida a origem de pelo menos uma parte dos problemas existentes no subsistema.

O longo processo de tramitação dos diferentes PDOTs e de leis correlatas foi caracterizado por divergências entre as Coalizões Ambientalista e Modernista, de um lado, e as Coalizões Desenvolvimentista e Patrimonialista, de outro, demonstrando que as diferenças de crenças podem contribuir, sobremaneira, para impasses nos processos decisórios. A Coalizão Pró-Moradia Popular ora se aproximou dos Ambientalistas, ora dos Desenvolvimentistas e Patrimonialistas.

Ficou evidente a relação explicativa entre os recursos das coalizões e o resultado do processo de mudança institucional. No estudo de caso realizado, a autoridade legal formal foi o recurso mais poderoso que orientou as mudanças institucionais e, conseqüentemente, as

mudanças nas regras que regem a governança territorial no DF. O papel das instituições políticas de tomada de decisão tem sido há muito reconhecido como um fator determinante para influenciar mudanças na gestão urbana (GEIST *et al.*, 2006).

Durante o período estudado, parece não haver dúvidas de que, no âmbito do subsistema da política de ordenamento territorial urbano no DF, os grupos dominantes foram as Coalizões Desenvolvimentista e Patrimonialista. Essa constatação confirma a previsão de Sabatier e Weible (2007) de que uma das principais características da coalizão dominante é ter mais membros em posição de autoridade do que as coalizões minoritárias.

Outro recurso utilizado pelas coalizões nos debates foi a informação técnica, especialmente pelos Ambientalistas e Modernistas, que dispunham de um arsenal de estudos acadêmicos e outras pesquisas, divulgados durante os debates. Porém, parece que esses grupos desconsideraram a componente política mais ampla em sua atuação, negligenciando incorporá-la em seus estudos de alternativas, o que tornou a defesa de crenças baseadas somente na informação técnica mais vulnerável a riscos políticos. Sendo assim, pondera-se que o ordenamento territorial não pode se furtar ao fato de que as arenas decisórias não são apenas técnicas e que a componente política demanda uma interdisciplinaridade que a incorpore, para garantir êxito na formulação de políticas públicas e, provavelmente, também efetividade em sua aplicação.

A análise da dinâmica do subsistema ao longo do tempo permitiu identificar alguns eventos externos que influenciaram a atuação das coalizões e o processo de tomada de decisão. Dentre os mais importantes, citam-se o processo de redemocratização do país, a autonomia política do DF, o processo acelerado de urbanização e as mudanças nas coalizões governamentais.

Todos os outros governos do DF no período estudado, com exceção do governo Cristovam Buarque, onde Ambientalistas e Modernistas tiveram uma relativa superioridade, a tônica prevalente foi o apoio à expansão urbana, com a ocupação de novas áreas para fins residenciais e outros, e a utilização intensiva do solo. Essas soluções, que atenderam as demandas das Coalizões Desenvolvimentista e Patrimonialista e, de certa forma, a Coalizão Pró-Moradia Popular, geraram graves problemas ambientais e também sociais, explicitados com ênfase no trabalho.

Em síntese, ficou evidenciado que alguns fatores foram determinantes no processo de mudanças institucionais que ocorreram na política de ordenamento territorial urbano no DF, dentre eles:

- as disputas por prioridades de valores entre atores de cada coalizão conformam o subsistema da política de ordenamento territorial urbano e tiveram efeito direto e significativo nos processos de pactuação e competição referentes às deliberações que ocorrem nessa área de políticas públicas;
- a capacidade que cada coalizão de defesa dispunha de oferecer aos decisores públicos apoio político ou recursos diversos;
- a persistência de elementos clientelistas e patrimonialistas nas relações políticas entre atores governamentais e não governamentais no Distrito Federal; e
- o papel relevante do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios no encaminhamento de algumas soluções, com atuação próxima aos *policy brokers* previstos no MCD.

Nota-se, de uma forma geral, que a aplicação do MCD à política de ordenamento territorial no período de 1991-2009 demonstrou que o modelo é bastante apropriado para estudar situações que envolvem conflito político substancial e alta complexidade técnica, como previsto por seus autores.

Conclui-se que as mudanças institucionais na governança territorial do DF tenderam a refletir mais interesses paroquiais, com pouca consideração a um planejamento conjunto e global na definição de regras para a regulação do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, pois uma gestão urbana consistente visa essencialmente:

- promover uma gestão urbana democrática que viabilize a função social da propriedade e da cidade;
- mitigar as incertezas jurídicas sobre os direitos de propriedade sobre a gestão dos *commons*;
- promover a democratização do acesso à terra; e
- impactar de forma positiva o planejamento urbano, tendo em vista qualidade de vida da população, justiça social e a proteção do meio ambiente.

Verificou-se na pesquisa que no DF as administrações abandonaram o caminho da governança planejada para o cidadão e, não raramente, subordinaram a gestão da política de ordenamento territorial a interesses de alguns segmentos econômicos, que tenderam a ditar as regras de intervenção estatal na gestão do espaço urbano nos últimos dezoito anos.

Assim, a defesa desses interesses por coalizões de defesa e sua chancela pelo poder público acabaram refletindo num modelo de governança territorial problemático que:

- privilegiou a doação de lotes para formação de currais eleitorais;
- promoveu alterações de uso do solo e mudanças de destinação de áreas de forma casuística e indiscriminada, sem uma análise prévia da necessidade e utilidade dessas alterações, que na maioria das vezes ofenderam os preceitos legais da necessidade de existência de motivos excepcionais e interesse público comprovado;
- não resolveu as incertezas jurídicas sobre o direito de propriedade .especialmente, sobre a definição da titularidade e de posses das terras no DF provocando insegurança do sistema fundiário e registrário no DF, o que acabou judicializando a política de ordenamento territorial;
- não evitou o surgimento de comportamentos oportunistas, nem mitigou os conflitos entre os grupos por meio de criação de arenas menos custosas para resolução desses conflitos;
- enfraqueceu os espaços de participação social e não promoveu a democratização do acesso à moradia;
- estabeleceu um sistema de monitoramento e fiscalização frágil, que não conseguiu evitar a proliferação de parcelamentos irregulares e habitações em áreas de risco;
- manteve indefinidos os limites dos parques ecológicos do DF e outras áreas ambientalmente protegidas, com reflexos negativos para melhoria da sua gestão;
- manteve imprecisas as divisas de áreas e zonas, inclusive as poligonais na grande parte das cidades satélites;
- trabalhou de forma desarticulada as ações relativas às questões fundiárias, urbanísticas e ambientais;
- gerou um quadro crítico no ordenamento territorial, colocando o DF como detentor da terceira pior situação hídrica do país e da segunda maior favela do país; e

- não viabilizou a existência de dois instrumentos regulatórios fundamentais para um planejamento territorial e urbano eficiente: o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e a Lei do Uso e Ocupação do Solo (LUOS).

Brasília, planejada há cinquenta anos, hoje cresce praticamente sem restrições, mesmo diante das “definições da lei”. Isso porque os componentes necessários ao ordenamento territorial, sobretudo as práticas sustentáveis ambientalmente e socialmente justas, perdem importância no momento de elaboração das políticas públicas de investimento, que acabam beneficiando apenas determinados grupos da população ou pior, enriquecendo parcela do empresariado local, nem sempre por meios totalmente lícitos, como mostraram os processos de investigação estudados na pesquisa (CPIs e outros).

Nas análises das instituições formais, podemos ver que alguns dos princípios da boa governança de *commons* trabalhados por Ostrom e colegas foram incorporados no processo de elaboração das leis, pelo menos implicitamente, e outros não. Porém, mesmo quando contemplados, esses princípios não apresentam aderência significativa na prática. Talvez isso explique de alguma forma o caos urbano que temos hoje no DF, com congestionamentos, assoreamentos, danos ambientais irreversíveis e escassez hídrica para futura expansão.

Brasília foi uma cidade que nasceu com o planejamento no seu âmago, porém, hoje está pagando os dividendos de diversos planos mal elaborados e, mais do que isso, mal aplicados, em face de estruturas de governança que tiveram sua eficácia comprometida do ponto de vista da gestão urbana por ações lícitas e ilícitas de determinados atores dentro do subsistema.

Um dos aspectos interessantes desse estudo é que, ao longo dos últimos dezoito anos, a Coalizão Modernista não mudou o seu núcleo de crenças, centrado na importância do tombamento do conjunto urbanístico de Brasília. Os Modernistas tiveram menos derrotas que a Coalizão Ambientalista nas disputas na Câmara Legislativa, provavelmente graças ao importante papel desempenhado pelo IPHAN (órgão federal).

Deve ser registrado que as indefinições de fronteiras sobre a dominialidade e a titularidade de terras no DF acabaram inviabilizando os programas de regularização fundiária nos últimos anos e judicializando o processo de formulação da política de ordenamento territorial. Esse quadro agravou a segregação socioespacial no DF.

A maioria das novas cidades satélites implantadas está situada distante do Plano Piloto, que detém 75% dos empregos (CODEPLAN, 2010), e localizada em áreas ambientalmente frágeis, onde os problemas de infraestrutura e segurança e as condições de acessibilidade são bastante precários. A criação dessas cidades não foi acompanhada dos investimentos necessários em infraestrutura e serviços urbanos.

Obviamente esta tese não encerra a questão, haja vista várias outras dinâmicas estarem em curso. Contudo, após esta pesquisa, pode-se concluir que o DF está na contramão da história. Brasília nasceu planejada e cresce desordenadamente, confluindo para um cenário de graves problemas urbanos e ambientais, envolvendo especialmente os recursos hídricos e a qualidade de vida da população.

Diante do exposto, considera-se que a pergunta central da pesquisa – Como e porque a estrutura de governança territorial urbana no Distrito Federal mudou entre 1991 e 2009 –, está respondida.

Em resumo, seguem algumas **recomendações** gerais para melhorar a eficiência da gestão do ordenamento territorial no DF:

- a necessidade da aprovação do Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal (ZEE), instrumento da política ambiental fundamental para o alcance dos propósitos de sustentabilidade do ordenamento territorial, bem como da Lei do Uso e Ocupação do Solo (LUOS), de forma a atender a disposições normativas contidas na Lei Orgânica do Distrito Federal, há cerca de duas décadas pendentes de regulamentação;
- a criação de uma agência para a regularização fundiária e gestão fundiária no DF, em consórcio público com a participação da União e do GDF;
- a finalização do processo de desapropriação das terras que ficaram incompletas desde a fundação da Capital, considerada raiz dos principais problemas fundiários no DF;
- a substituição da visão estreita do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano como um mero processo de localização de novos assentamentos, por uma visão mais contemporânea que busca a ocupação dos vazios urbanos e busca eficiência e equidade na oferta de infraestrutura e serviços, e o uso racional dos recursos ambientais; e
- a proposição de novos caminhos que possibilitem a diminuição das desigualdades socioespaciais no território da RIDE/DF e Entorno, a partir de arranjos institucionais de

gestão compartilhada, envolvendo a elaboração de planos diretores únicos de saneamento básico, transporte e de desenvolvimento econômico e social.

É importante destacar que esta tese inovou ao aplicar um método que combina MCD, para entender o processo de mudança institucional na governança territorial do DF, com a análise dos princípios da boa governança de *commons* consolidados por Ostrom e seus parceiros em relação à implementação da mesma política pública, de forma a compreender os reflexos dessas mudanças. A aplicação conjunta dessas duas lentes conjuntas de análise poderá ser útil ao estudo de diversas outras políticas públicas.

Além disso, são linhas promissoras para **estudos futuros** ao trabalho apresentado nesta tese, dentre outras:

- reforçar o trabalho visando entender a participação de cada região administrativa do DF na tomada de decisão;
- analisar o papel das lideranças nas coalizões aqui identificadas; e
- investigar variáveis institucionais que influenciam os posicionamentos dos diferentes atores no subsistema, abordando por exemplo os mecanismos de dependência de trajetória.
- Explorar pesquisas sobre estudos comparados em governança urbana entre Distrito Federal e outras cidades planejadas, bem como o restante das cidades brasileiras.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. **From clientelism to cooperation: local government, participatory policy and civic organizing in Porto Alegre**. Brazil, 1998. Mimeo.
- ABRANCHES, S. H. de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.
- AGÊNCIA NACIONAL DE AGUAS (ANA). **Atlas Brasil abastecimento urbano de água: Distrito Federal, avaliação oferta/demanda**. Disponível em: <<http://atlas.ana.gov.br/Atlas/forms/analise/Geral.aspx?est=11&mapa=diag>>. Acesso em: 13 mar. 2012.
- AGRAWAL, A. Sustainable governance of common-pool resources: context, methods, and politics. **Annu. Rev. Anthropology**, v. 32, p. 243-262, 2003.
- AINSWORTH, S. Regulating lobbyists and interest group influence. **Journal of Politics**, v. 55, p. 41-56, 1993.
- ALBUQUERQUE, L. G. **Considerações sobre a estrutura fundiária, uso do solo e produto interno bruto do Distrito Federal**. Brasília-DF, mar. 1994. Mimeo.
- ALFONSIN, B. O significado do Estatuto da Cidade para a regularização fundiária no Brasil. In: RIBEIRO, L.C.Q.; CARDOSO, A. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan / FASE, 2003. p. 93-102.
- ALMEIDA NETO, L. M. de; CAVALCANTE, S. R. **Motivo excepcional e interesse público comprovado: pré-requisitos básicos para modificações de Planos Diretores de Ordenamento Territorial e Locais, no Distrito Federal, fora dos prazos previstos para revisão**. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal; UDA/ASSEL, 1998.
- ALVES, J. C. L. **Ocupação urbana e impactos ambientais: Vicente Pires – O reverso da ocupação irregular em Brasília/DF**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação Multidisciplinar em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente, Centro Universitário de Anápolis, Anápolis. 2011.
- AMORIM, D. R\$ 85,7 milhões esse é o prejuízo provocado pelos postos. **Correio Braziliense**, Brasília, Caderno Cidades, p. 22, 17 ago. 2008.
- ANJOS, R.I.A. **Parcelamentos irregulares do DF**. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, São Paulo. 1996.
- ANTUNES, G. B. O poder político no Distrito Federal: A trajetória de Joaquim Roriz. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 19, n. 2, p. 507-508, jul./dez. 2004.
- AQUINO, V. Criação do Setor do Catetinho alimenta debate entre ambientalistas e setores ligados à habitação. **Correio Braziliense**, Brasília, Caderno Lugar Certo, 21 abr. 2011.
- ARIBIGBOLA, A. Planning and urban governance in developing societies: The example of Akure, Ondo State of Nigeria. **Canadian Social Science**, v. 7, n. 6, p. 119-127, 2011.

ARAÚJO, R. S. As cidades e as modificações no planejamento urbanístico. **Perspectivas Online**, v.5, n.1, 2008.

_____. **Los câmbios en el planeamiento urbanístico durante la ejecución – É l caso de Goiânia en un contexto general**. Tese de doutorado – UPC/ETSAB, Barcelona. 1999.

ARAÚJO, S. M. V. G. **Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas**. Dissertação de Mestrado – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. 2007.

BARBO, L. C. A ocupação do solo no distrito federal. **Revista de Conjuntura do Corecon-DF**, n. 7, jul./set. 2001.

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

_____. Sobre o conselho de preservação da capital. **Correio Braziliense**, Brasília, Caderno Minha Cidade, 7 jul. 2004.

_____. Análise das políticas de organização territorial do Distrito Federal. **Boletim do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília**, Brasília, v. 47, n. 43, p. 16-33, 1987.

_____. **Brasília urbana e os três planos de Teresinha de Jesus**. Disponível em: <<http://www.brasil247.com/pt/247/brasil247/28114/>>. Acesso em: 20 dez. 2011.

BASSUL, J. R. A estrutura fundiária do Distrito Federal e a dinâmica do desenvolvimento urbano. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE GERENCIAMENTO DE RENDAS FUNDIÁRIAS E CUSTOS URBANOS, 1998, Brasília. **Anais...**, Brasília, 1998. p. 1-9.

BENNETT, C.J.; HOWLETT, M. The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change. **Policy Sciences**, v. 25, p. 375-394, 1992.

BENSON, B. Land use regulation: a supply and demand analysis of changing property rights. **The Journal of Libertarian Studies**, v. 5, n. 4, 1981.

BECKMANN, F.B.; BECKMANN, K.B e WIBER, M.G. **Changing properties of property**. New York/Oxford: Berghahn Books, 2006.

BERGGREN, R. The advocacy coalition framework: its applicability to a Swedish land use conflict. In: HYTÖNEN, M. (Ed.). **Social sustainability of forestry in the Baltic sea region**. Finnish Forest Research institute, Research Papers n.704, 1998. p.197-217.

BERKES, F.; FOLKE, C. (Eds.) **Linking social and ecological systems: management practices and social mechanisms for building resilience**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

BOŤÍK, I. J., LEOS; STEPANEK, V. Land-use changes and their social driving forces in Czechia in the 19th and 20th centuries. **Land Use Policy**, v. 18, p. 65-73, 2001.

BOISIER, S. **Modernidad y territorio**. Santiago de Chile: Ilpes – Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 1996.

BONAFONT, L.C. **Redes de políticas públicas**. Madri: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2011.

_____. Ministério da Cultura. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Portaria nº 68, de 15 de Fevereiro de 2012. Dispõe sobre a delimitação e diretrizes para a área de entorno do Conjunto Urbanístico de Brasília, sede da capital da República Federativa do Brasil, situado no Distrito Federal, bem como objeto de tombamento federal pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 de fevereiro de 2012.

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

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo Demográfico 2010. Aglomerados subnormais: primeiros resultados**. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agn2010.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2010.

_____. Supremo Tribunal Justiça. **Resumo do inquérito nº 650/STJ, de 24 de setembro de 2009**. Brasília, 2009a. Relator Ministro Fernando Gonçalves. Disponível em: <http://esporte.ig.com.br/images/arquivos/pdistrito_fedinq_603_v001.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2012.

_____. Lei Federal nº 11.977 de 7 de Julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 de julho de 2009b.

_____. 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 nº 11.481, 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946,

271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de maio de 2007.

_____. 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.

_____. 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.

_____. 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, 2001a.

_____. 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 2001b.

_____. 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 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 1998b.

_____. 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.

_____. 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 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.

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

_____. Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE). **Exposição de Motivos para o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (PERGEB)**. Brasília: CDE, 1975.

_____. 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.

_____. 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 1967a.

_____. 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.

_____. 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 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.

_____. 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.

_____. 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 2.874, de 19 de Setembro de 1956. Dispõe sobre a mudança da Capital Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 19 de setembro de 1956.

BUARQUE, C. **Discurso do Senador Cristovam Buarque no plenário do Senado. Diário do Senado Federal**. Abril de 2010. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/pdf/sf/2010/04/08042010/12954.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2011.

BUENO, L. A. Aplicação da *Advocacy Coalition Framework (MCD)* na análise da evolução da política pública de controle de armas no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 34, 2005, Caxambu. **Anais...**, 2005.

CAIADO, M. C. S. Estruturação intra-urbana na região do Distrito Federal e entorno: a mobilidade e a segregação socioespacial da população. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 55-88, jan./jun. 2005.

CÂMARA, J. B. D. **Governabilidade, governança ambiental e estado do meio ambiente no Distrito Federal**. Tese de Doutorado – Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Sustentável, CDS/UnB. 2011.

CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL (CLDF). **Atividade Legislativa**. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/web/guest/pesquisa-de-leis-e-proposicoes>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

CAMPOS, A M. Ex-embaixador dos EUA chama Câmara Legislativa de "refúgio de canalhas". **Correio Braziliense**, Brasília, Caderno Cidades, 29 jun. 2011.

CAMPOS, A. M.; LINS, T.; SARAIVA, J. Esquema de corrupção na Agefis envolve fiscais, grileiros e empresários. **Correio Braziliense**, Brasília, Caderno Cidades, p. 20, 23 set. 2011.

CAMPOS, E. T. **A gestão territorial urbana no município de Florianópolis: uma abordagem sobre a expansão imobiliária e seus impactos ambientais**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro Sócio Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2004.

CAMPOS, N. A segregação planejada. In: A. PAVIANI (Org.), **A conquista da cidade**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

CARPINTERO, A. C. Brasília, notas sobre paisagem e política. **Humanidades** (Brasília), v. 56, p. 40-51, 2009.

CARVALHO, C. O. Políticas públicas e gestão urbano-ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, v. 26, p. 277-289, 2003.

CARVALHO G. O. Environment, democratization and policy formation: the case of the metallurgical sector in Eastern Amazônia, Brazil. **Latin American Studies Association**, Guadalajara, Mexico, 1997.

CARVALHO JUNIOR, W. M. de. Expansão urbana em Brasília/DF: ausência de planejamento urbano e riscos aos mananciais das bacias do Riacho Fundo e Paranoá. **Revista Projeção e Docência**, v. 2, n. 1, p. 35-56, mar. 2011.

CASTRO, A. A. **Problemas da água no DF**. Assessoria de Comunicação da Universidade de Brasília, 21 mar. 2003. Disponível em: <<http://www.secom.unb.br/unbagencia/ag0303-18.htm>>. Acesso em: 17 jan. 2011.

CASTRO, J. de. **As primeiras ocupações irregulares no DF**. Disponível em: <<http://www.correioweb.com.br/especiais/condominios/ocupacoes.htm>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

CAVALCANTE, P. L. **Implementação de orçamento por resultados no âmbito do executivo federal: um estudo de caso**. Dissertação de Mestrado – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília. 2006.

CAVALCANTE, C. V.; PENNA, N. A. Espaço e política territorial na criação de unidades de conservação no Distrito Federal. In: **ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE**, 7, 2007, Rio de Janeiro. **Anais...**, 2007. v. 1. p. 120-139.

CAVALCANTI, P. A. B. **Um olhar crítico sobre o Conselho Nacional de Turismo: articulação do setor, legitimidade e auto-interesse na construção das Políticas Públicas**. Dissertação de Mestrado – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. 2006.

CLEAVER, F. Paradoxes of participation: questioning participatory approaches to development. **Journal of International Development**, v. 11, n. 4, p. 597-612, 1999.

CODEPLAN. **Anuário estatístico do DF 2010**. Brasília, 2010.

_____. **Brasília e sua região polarizada**. Brasília: GDF/CODEPLAN, 2003.

_____. **O entorno de Brasília do PERGEB à RIDE**. Brasília, 1999. Mimeo.

COLE, D.; OSTROM, E. **Property in land and other resources**. Cambridge (USA): Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

CORDIOLI, M. S. C. **O parcelamento do solo no Distrito Federal: o papel do ministério público**. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. 2005.

COSTA, G. G. da. A Cartografia nos planos diretores do Distrito Federal. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CARTOGRAFIA HISTÓRICA, 1, 2011, Paraty. **Anais...**, mai. 2011.

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

COX, M.; ARNOLD, G. e TOMÁS, S. V. A review of design principles for community-based natural resource management. **Ecology and Society**, v. 15, n. 4, 2010.

DALLABRIDA V. R.; BECKER, D. F. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, v. 1, n. 2, p. 73-97, jul./dez. 2003.

DAMIANI, A. L. O urbano no mundo da mercadoria. In: CARLOS, A. F. A; LEMOS, A. I. G. de (Orgs.). **Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 367-379.

DANTAS, R. A luta dos que não tem uma casa para morar. **Correio Braziliense**, Brasília, Caderno Cidades, 20 jul. 2011.

_____; DAVIS, S. Analysing change in public lands policymaking: from subsystems to advocacy coalition. **Policy Studies Journal**, v. 17, p. 3-24, 1988.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 33.740, de 28 de junho de 2012. Altera o Decreto nº 19.915, de 17 de dezembro de 1998, que regulamenta a Lei nº 2.105, de 8 de outubro de 1998,

que dispõe sobre o Código de Edificações do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 28 de junho de 2012a.

_____. Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB). **Novo Cadastro da Habitação – Programa Morar Bem**. Disponível em: <<http://www.morarbem.df.gov.br/index.aspx>>. Acesso em: 30 mar. 2012b.

_____. **Plano distrital de habitação de interesse social. Diagnóstico da situação habitacional de interesse social Etapa 2**, Brasília, jun. 2012c.

_____. Decreto nº 33.781, de 11 de julho de 2012. Aprova o Projeto de Parcelamento Urbano do Solo denominado “Vila Estrutural”, localizado na Região Administrativa do Setor Complementar de Indústria e Abastecimento – SCIA – RA XXV. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 12 de julho de 2012d.

_____. Secretaria de Estado de Defesa Civil. **Áreas de risco levantamento 2012**. Disponível em: <<http://www.defesacivil.df.gov.br/defesa-civil/areas-de-risco.html>>. Acesso em 14 de novembro de 2012e

_____. Projeto de Lei Complementar nº 17, de 30 de agosto de 2011. Atualiza o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. **Diário Oficial da Câmara Legislativa do Distrito Federal**, Brasília, 30 de abril de 2011a.

_____. **Mensagem nº 219/2011 do Governador do Distrito Federal ao Presidente da Câmara Legislativa sobre a atualização do PDOT/2009 em relação aos dispositivos considerados inconstitucionais pelo TJDF**. Brasília, 2011b.

_____. Decreto nº 32.716, de 1º de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Edição Especial, Brasília, 1º de janeiro de 2011c.

_____. Decreto nº 33.177, de 1º de setembro de 2011. Dispõe sobre os critérios de classificação de candidatos inscritos no Cadastro de Habitação do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 2 de setembro de 2011d.

_____. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Comissão Parlamentar de Inquérito – CODEPLAN. **Relatório Final da CPI-CODEPLAN**. Parte II área envolvida no esquema: Terras públicas, Pró-DF, Planos Diretores Locais (PDL do Guarará) e Plano Diretor de Ordenamento Territorial (Lei Complementar nº 803/2009), alteração de uso ou de gabarito. Brasília, 2010a.

_____. Tribunal de Contas. **Auditoria operacional na gestão dos recursos hídricos do Distrito Federal: relatório** (versão simplificada). Conselheiro-Relator Manoel de Andrade. Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/ice5/auditorias/TCDF-AuditoriaGestaoRecursosHidricos-RelatorioSimplificado.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2011.

_____. Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, suplemento, Brasília, 27 de abril de 2009.

_____. Decreto nº 28.106, de 09 de julho de 2007. Cria o Comitê Consultivo de Políticas Públicas, Normas e Ações de Fiscalização do Uso e Ocupação Irregular do Solo do Distrito Federal (COPPAF). **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 9 de julho de 2007a.

_____. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Promotoria de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural; Promotoria de Defesa da Ordem Urbanística. **Termo de Recomendação nº 06/2007**. Recomendação à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal (SEDUMA), quanto à Proposta Preliminar de Projeto de Lei Complementar de Revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT/DF), a ser apresentada em Audiência Pública no dia 2 de junho de 2007. Brasília, 30 de maio de 2007b.

_____. Lei nº 3.984, de 28 de maio de 2007. Cria o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 30 de maio de 2007c.

_____. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Promotoria de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural; Promotoria de Defesa da Ordem Urbanística; Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social. **Termo de Recomendação nº 04/2006**. Recomendação à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal – SEDUH, quanto à Proposta preliminar de Projeto de Lei Complementar de Revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/DF, 2006a.

_____. Secretaria de Infraestrutura e Obras do Distrito Federal (SEINFRA/DF). Plano de Gerenciamento Integrado dos Recursos Hídricos do Distrito Federal (PGIRH/DF). Brasília, 2006b.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH); Subsecretaria de Análise de Parcelamentos Urbanos (SUPAR). **Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal**. Brasília, junho de 2006c.

_____. Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central (CODEPLAN). **Síntese de informações socioeconômicas**. Brasília, maio de 2006d.

_____. Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF). **Lei Orgânica do Distrito Federal**. Lei nº 538, de 18 de novembro de 1992. 3. ed. consolidada, Brasília, 2005a.

_____. Decreto nº 25.766, de 25 de Abril de 2005. Cria Comissão de Articulação Institucional para a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 25 de abril de 2005b.

_____. **Uso e ocupação do solo no Distrito Federal** / Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras / Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Brasília, 2004.

_____. Câmara Legislativa do Distrito Federal. Ato do Presidente nº 575, de 16 de outubro de 2002. **Suplemento do Diário da Câmara Legislativa**, Brasília, 17 de outubro de 2002.

_____. Decreto nº 21.170, de 5 de maio de 2000. Dispõe sobre a reestruturação administrativa do Distrito Federal e dá outras providências, **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 9 de maio de 2000a.

_____. Lei nº 2.516, de 31 de dezembro de 1999. Altera a Lei nº 2.105, de 8 de outubro de 1998, que dispõe sobre o Código de Edificações do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 3 de janeiro de 2000b.

_____. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Ocupação e legalidade das terras do DF**. Brasília: CLDF, 1999.

_____. Lei nº 2.105, de 8 de outubro de 1998. Dispõe sobre o Código de Edificações do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 9 de outubro de 1998.

_____. Lei Complementar nº 17, de 18 de novembro de 1997. Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, institui o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da do Distrito Federal**, Brasília, 19 de novembro de 1997a.

_____. Decreto n.º 18.601, de 12 de setembro de 1997 – regulamenta o CONPLAN. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 13 de fevereiro de 1997b.

_____. Lei Complementar nº 13, de 03 de setembro de 1996. Regulamenta o art. 69 da Lei Orgânica, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do Distrito Federal. **Diário Oficial da do Distrito Federal**, Brasília, 4 de setembro de 1996.

_____. Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF). Suplemento nº 2 – **CPI da Grilagem – Relatório Final**. Brasília, 1995a.

_____. Decreto nº 16.330, de 22 de fevereiro de 1995. Cria o Grupo Executivo de Trabalho para Parcelamentos Irregulares – GET/PI. **Diário Oficial da do Distrito Federal**, Brasília, 23 de fevereiro de 1995b.

_____. Lei nº 971, de 7 de dezembro de 1995. Reserva áreas para o Plano de Ordenamento e Estruturação Turística de Brasília – Projeto Orla. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 7 de dezembro de 1995c.

_____. Lei nº 660, de setembro de 1994. Transforma o Serviço Autônomo de Limpeza Urbana – SLU e o Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do Distrito Federal – IEMA/DF em autarquia e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, setembro de 1994.

_____. Lei nº 353, de 18 de novembro de 1992. Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, institui o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 19 de novembro de 1992a.

_____. Lei nº 245, de 27 de março de 1992. Promulgação negada pelo Governador do Distrito Federal ao Projeto de Lei que dispõe sobre a autorização legislativa para alterações nos códigos de edificações, nos gabaritos de edificações, no zoneamento e destinação das

terras públicas do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, 30 de março de 1992b.

_____. Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF). Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar irregularidades em áreas administradas pela Fundação Zoobotânica do Distrito Federal. **CPI da Fundação Zoobotânica**, Relatório Final. Brasília, 1991.

_____. Lei nº 41, de 13 de setembro de 1989. Dispõe sobre a Política Ambiental do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 14 de setembro de 1989.

_____. Decreto nº 10.829, de 14 de outubro de 1987. Regulamenta o art. 38 da Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960, do que se refere à preservação da concepção urbanística de Brasília. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 14 de outubro de 1987.

ELLENWOOD, M. S.; DILLING, L.; MILFOR, J. B. Managing United States public lands in response to climate change: a view from the ground up. **Environmental Management**, mar. 2012.

ELLIOTT, C; SCHLAEPFER, R. Understanding forest certification using the Advocacy Coalition Framework. **Forest Policy and Economics**, n. 2, p. 257-266, 2001.

ELLISON, B. Intergovernmental relations and the advocacy coalition framework: The operation of federalism in Denver water politics. **Publius**, v. 28, n.4, p. 35-54, 1998.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO DISTRITO FEDERAL (EMATER-DF). **Apresentação de Sr. Marcos de Lara Maia sobre gestão ambiental no espaço rural do DF**.

Disponível em: <<http://www.emater.df.gov.br/sites/200/229/00002241.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2012.

ENGEL, F. Analyzing policy learning in European Union policy formulation: the Advocacy Coalition Framework meets New-Institutional Theory. **Bruges Political Research Papers**, n. 5, nov. 2007.

EPSTEIN, R. A. Playing by different rules? Property rights in land and water. In: COLE, D. e OSTROM, E. (Eds.). **Property in land and other resources**. Cambridge (USA): Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

FAGUNDES, J. R. As mudanças de zoneamento urbano em Florianópolis: processos, atores e contradições. ENCUESTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 12, 2009, Montevideo, Uruguay. **Anais...**, Montevideo, 2009.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003.

FARIA DEL ISOLA, L. H.; MELO, O. S. de. **Regularização de Parcelamentos de Solo no Distrito Federal**. Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.asselegis.org.br/condominios.rtf>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

FARQUHARSON, K. Influencing policy transnationally: Pro- and Anti-Tobacco Global Advocacy Networks. **Australian Journal of Public Administration**, v. 62, n. 4, p. 80-92, dez. 2003.

FENGER, M.; KLOK P-J. Interdependency, Beliefs, and coalition behavior: a contribution to the Advocacy Coalition Framework. **Policy Sciences**, v. 34, p.157-170, 2001.

FERREIRA, I.C.B. Gestão do território e novas territorialidades. In: PAVIANI, A. (Org.) **Brasília, gestão urbana: conflitos e cidadania**. Brasília: Ed. UnB, 1998.

_____; STEINBERGER, M. O modelo de gestão de Brasília e as políticas urbanas nacionais. **Cadernos Metr pole**, v. 14, p. 67-83, 2005.

FISCHEL, W. A. The evolution of zoning since the 1980s: the persistence of localism. In: COLE, D. e OSTROM, E. (Eds). **Property in land and other resources**. Cambridge (USA): Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

FRANÇA, E.F. **Coalizões de advocacia na formula o da política de controle de drogas no Brasil, no período 1998/2000**. Disserta o de Mestrado – Universidade de Brasília, Brasília. 2002.

FREITAS, C. F. S. **Prote o ambiental e direito   cidade no processo de expansão urbana do Distrito Federal: até que ponto existe um conflito?** Tese de Doutorado – Universidade de Brasília, Programa de Pós-gradua o da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasília. 2009.

FREY, K. Governança urbana e participa o pública. **RAC-Eletr nica**, v.1, n.1, p.136-150, jan./abr. 2007.

_____. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes   prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000.

FUNDA O INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE). ** ndice Fip Zap**. Disponível em:

<<http://www.fipe.org.br/web/index.asp?aspx=/web/indices/fipezap/index.aspx>>. Acesso em: 9 mai. 2012.

_____. ** ndice FIPEZAP de preços de imóveis anunciados. Notas metodológicas**. São Paulo, Fev. /2011 <http://fipe.org.br/web/index.asp>, acesso em 27 de dez. 2012.

G1 DISTRITO FEDERAL. Pela 2  vez, Câmara prorroga prazo para adequa o de “puxadinhos” Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2012/04/pela-2-vez-camara-prorroga-prazo-para-adequacao-de-puxadinhos.html>>. Acesso em: 12 ago2012.

GANEM, R. S. *et al.* Ordenamento territorial e plano diretor: o caso do Distrito Federal. **Cadernos ASLEGIS**, v. 34, mai./ago., 2008.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. (Ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradu o de Pedrinho A. Guareschi. 2. ed. Petr polis: Vozes, 2002. p. 64-89.

GHATE, R.; NAGENDRA, H. Role of monitoring in institutional performance: forest management in Maharashtra, India. **Conservation and Society**, v. 3, n. 2, p.509-532, 2005.

GEIST, H.J. et al., Causes and trajectories of land-use/cover change. In: E.F. Lambin and H. J. Geist (Ed.). **Land-use and land-cover change: local processes and global impacts**. Berlin, Heidelberg, New York, 2006. p. 42-70.

GIBSON, C. C.; WILLIAMS J. T.; OSTROM, E. Local enforcement and better forests. **World Development**, v. 33, n.2, p. 273-84, 2005.

GIDDENS, A. **Capitalismo e Moderna Teoria Social**. Lisboa: Editora Presença, 2000.

GILARDI, F. Institutional change in regulatory policies: regulating through independent agencies and the three new institutionalisms. In: JORDANA, J.; LEVIFAUR, D. **The politics of regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance**. Northampton, MA: Edward Elgar, 2004.

GOUVÊA, L. A. de C. **Brasília a capital de segregação e do controle social: uma avaliação da ação governamental na área da habitação**. São Paulo: ANNABLUME, 1995.

_____. A cidade do controle e da segregação social. In: PAVIANI, A. (Org). **A conquista da cidade, movimentos populares de Brasília**. Brasília: Editora UnB, 1991.

_____. Brasília: **A capital da segregação e do controle social: uma avaliação da ação governamental na área da habitação**. Dissertação de mestrado – Pós-Graduação em Planejamento Urbano, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília. 1988.

GREENTEC CONSULTORIA E PLANEJAMENTO. **Programa Brasília Sustentável. Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal–ZEE/DF**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.zee-df.com.br/index.html>>. Acesso em: fev./ abr. 2012.

GURGEL, I. G. D. **A pesquisa científica na condução de políticas de controle de doenças transmitidas por vetores**. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação *Stricto sensu* do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães da Fundação Oswaldo Cruz, Recife. 2007.

HAAS, E. **When knowledge is power: Three models of change in international organizations**. Berkeley, CA: University of California Press, 1990.

HARDIN, G. The Tragedy of the commons. **Science**, v. 162, p.1243-1248, 1968.

HILL, K. Q. In search of policy theory. **Policy Currents**, v.7, n. 1, p. 1-9, abr. 1997.

HOLMES, T.; SCOONES, H. Participatory environmental policy processes: experiences from North and South. Institute of development studies Working Paper 113. Brighton, Sussex: IDS, 2000.

HOLSTON, J. **A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia**. Companhia das Letras, 1993.

HONORATO, C. Mudança de destinação, o grande negócio no DF. **Correio Braziliense**, Brasília, Caderno Cidades, p. 21, 7 jan. 2008.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. 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, 1998.

INGOLD, K. **The influence of the Kyoto process on national policy networks: how external events influence national decision making processes**. NCCR Climate Conference on International Dimensions of Climate Policies. Swiss Federal Institute of Technology, 2009.

JENKINS-SMITH, H.C. Analytical debates and policy learning: Analysis and change in the federal bureaucracy. **Policy Sciences**, v. 21, p. 169–211, 1988.

_____; SABATIER, P.A. Evaluating the advocacy coalition framework. **Journal of Public Policy**. v. 14, n. 2, 1994.

_____; ST CLAIR, G.K. The politics of offshore energy: empirically testing the advocacy coalition framework. In: SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H.C. (Eds.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Western Press, 1993. p.149-175.

JOHN, P. **Analysing public policy**. Londres: Pinter, Critical Political Studies, 1998.

_____. Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: Using evolutionary theory to explain policy change? **Policy Studies Journal**, v. 31, n. 4, p. 481–498, 2003.

KAUFMANN, V.; SAGER, F. The coordination of local policies for urban development and public transportation in four Swiss cities. **Journal of Urban Affairs**, v. 28, n. 4, p.353-374, 2006.

KOKAY, E. Dentro da “Caixa de Pandora” também está o PDOT. **Informativo Especial** Disponível em: <http://www.erikakokay.com.br/portal/public/arquivos/arquivo_2010-004-007caixa.pdf>. Acesso em: 4 mai. 2012.

KÜEBLER, D. Ideas as catalytic elements for policy change: Advocacy Coalitions and Drug Policy in Switzerland”. In: BRAUN, D.; BUSCH, A. (Eds.). **The Public Policy and Political Ideas**. Northampton: Edward Elgar, 1999

_____*et al.* Bright lights, big cities? Metropolisation, intergovernmental relations, and the new Federal urban policy in Switzerland. **Swiss Political Science Review**, v. 9, n.1, p.261-282, 2003.

LAMBIN, *et al.* Dynamics of land-use and land-cover change in tropical regions. **Annual. Rev. Environ. Resour.**, v. 28, n. 205, p. 241, 2003.

_____. The causes of land-use and land-cover change: moving beyond the myths. **Global Environmental Change**, v.11, p. 261-269, 2001.

LANDAU, M. Redundancy, rationality, and the problem of duplication and overlap. **Public Administration Review**, v. 29, n. 4, p.346-58, 1969.

LIMA, A. L.; ANJOS, R. S. A. Áreas restritivas à ocupação urbana na região administrativa de Sobradinho – DF. **Espaço & Geografia**, v. 5, n. 1, p. 199-217, 2002.

LINQUIST, E.A. **Discerning policy influence: framework for a strategic evaluation of IDRC-supported research**. [S.l], 2001. Disponível em: <http://www.idrc.ca/uploads/user-S/109569478910359907080discerning/_policy.pdf>. Acesso em: 9 jan 2009.

LITFIN, K.T. Advocacy coalitions along the domestic-foreign frontier: globalization and Canadian climate change policy. **Policy Studies Journal**, v. 28, p. 236–252, 2000.

LITTLE, P. E. **Gestão territorial em terras indígenas: definição de conceitos e proposta de diretrizes**. Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília; Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA-AC); Secretaria Extraordinária dos Povos Indígenas (SEPI-AC), 15 dez. 2006.

LOWI, T. J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 691-693, 1964.

_____. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 22, jul./aug. 1972.

LUZ, R. B. da. **A institucionalização da Câmara Legislativa do Distrito Federal**. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, Brasília. 2009.

MADER, H. Regras de ocupação no DF fazem parte de debate político. **Correio Braziliense**, Brasília, Caderno Cidades, p.15, 5 fev. 2012.

_____. Governo quer revisar as poligonais das regiões administrativas do DF. **Correio Braziliense**, Brasília, Caderno Cidades, p.17, 28 set. 2011.

_____. Cidades: Legalização à espera da Justiça. **Correio Braziliense**, Brasília, Caderno Cidades, p.17, 1º fev. 2010.

_____.; ARAÚJO, S. Pena branda estimula a ação de grileiros que vendem lotes em áreas nobres. **Correio Braziliense**, Brasília, Caderno Cidades, p.16, 15 jan. 2011.

MAGALHAES, D. **Notas sobre os programas para a Região Geoeconômica de Brasília**. Trabalho técnico da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2007.

MAJONE, G. Policies as theories. **OMEGA: The International Journal of Management Science**, v. 8, 1980.

MALAGUTTI, C. J. Loteamentos clandestinos no Distrito Federal. In: PAVIANI, A. (Org.) **Brasília-gestão urbana: conflitos e cidadania**. Brasília: Ed. UnB, 1999. p. 57

_____. **Loteamentos clandestinos no DF: legalização ou exclusão?** Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 1996.

MARIZ, R. Capital tem segunda maior favela do país, o Condomínio Sol Nascente. **Correio Braziliense**, Brasília, Caderno Cidades, 22 dez. 2011.

MARTINS, E. O. **Cadastro georreferenciado de erosões no Distrito Federal**. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, Faculdade de Tecnologia, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Brasília. 2005.

MCGINNIS, M.; OSTROM, E. **IAD and SES dynamic flows: program in institutional analysis of social-ecological system (PIASES) framework**. Preliminary draft of a paper to be presented at 13th economics infrastructures conference, Delft, Netherlands, abr. 2010.

MEIRA, S. I. de. **Planejamento e gestão urbanos em Sorocaba-SP: análise das políticas públicas de habitação popular**. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2005.

MENICUCCI, T.M.G. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. **Pensar BH-Política Social**, Edição Temática n.3, mai./jul. 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regularização fundiária urbana. Como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009**. Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades; Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS (MPDFT). PDOT: Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente atua de forma preventiva. **MPDFT em Revista**, n. 12, ano VI, mar./abr./mai. 2009a.

_____. Alvarás precários: PROURB questiona leis que desrespeitam zoneamento e inconstitucionalidades continuam na concessão de permissões. **MPDFT em Revista**, n.12, ano VI, mar./abr./mai., 2009b.

_____. **Relatório sobre parcelamentos localizados nas Áreas de Proteção de Mananciais**. Disponível em:

<http://www.mpdft.gov.br/publicacoes/Tabela_parcelamentos_APM1.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2011.

_____. **Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nº 002/2007**. Firmado entre o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e o Governo do Distrito Federal para ajustar os procedimentos de regularização dos parcelamentos de solo para fins urbanos implantados de forma irregular no território do Distrito Federal, e as medidas de fiscalização e repressão destinada a coibir a grilagem de terras e a ocupação desordenada do solo no Distrito Federal. Brasília, 30 de maio de 2007.

Disponível em: <http://www.mpdft.gov.br/pdf/tacs/TAC_2007_002.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2012.

_____. **Assessoria cível e de controle de constitucionalidade**. Pesquisa de Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Disponível em: <<http://www.mpdft.gov.br/portal/index.php/mpdft->

acao/adis-recursos-mainmenu-11/assessoria-cvel-e-de-controle-de-constitucionalidade-mainmenu-321>. Acesso em: 15 nov. 2011.

MOURA, R. Arranjos urbano-regionais: uma categoria complexa na metropolização brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 10, n. 2, nov. 2008.

MUNRO, J. F. California water politics : explaining policy change in a cognitively polarized subsystem. In: SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H.C. (Eds.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Western Press, 1993. p.105-128.

NOGUEIRA, R. Em 20 anos de autonomia política, DF acumulou coleção de escândalos. **O Estadão de S. Paulo**, Caderno Política, 12 fev. 2010.

NORTH, D. **Desempeño económico en el transcurso de los años**. Conferência de Douglass C. North em Estocolmo, Suécia, 9 de dezembro de 1993 ao receber o Prêmio Nobel de Ciências Econômicas. 1993. Disponível em: <<http://www.eumed.net/coursecon/textos/north-nobel.htm>>. Acesso em: 10 fev. 201.

_____. **Instituciones, câmbio institucional y desempeño económico**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

NYGAARD, P.D. **Planos diretores de cidades: discutindo suas bases doutrinárias**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2005.

OSTROM, E. A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems. **Science**, v. 325, p. 419-422, 2009.

_____. **Understanding institutional diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

_____. How types of goods and property rights jointly affect collective action. **Journal of Theoretical Politics**, v. 15, n. 3, p.239-270, 2003.

_____. Institutional rational choice: an Assessment of the IAD Framework. In: SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO: Westview Press, 1999.

_____. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, E., GARDNER, R.; WALKER, J. **Rules, games, and common-pool resources**. University of Michigan Press. 1994.

OSTROM, *et al.*, **Redundancy and diversity in governing and managing common-pool resources**. Paper to be presented at the 8th Biennial conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP), Indiana University, Bloomington, Indiana, 2000.

_____. Revisiting the commons: Local lessons, global challenges. **Science**, v. 284, n. 5412, p. 278-282, 1999.

PATTON, M. Q. **Qualitative evaluation methods**. Beverly Hills: Sage, 1980.

PAVIANI, A. (Org.). **Urbanização e metropolização: a gestão dos conflitos urbanos em Brasília**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987.

PAVIANI, A. **Brasília: Moradia e exclusão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

_____. **Brasília – Gestão urbana: conflitos e cidadania**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

_____. **“Próteses Urbanas” em Brasília**. Urbanismo, assessoria de comunicação da UnB, 2008.

_____. **Brasília é uma grande imobiliária**. Urbanismo, assessoria de comunicação da UnB, 2009a.

_____. Brasília: um olhar para o futuro. **Correio Braziliense**, Brasília, Opinião, p.15, 7 jan. 2009b.

_____. Brasília no contexto local e regional: urbanização e crise. **Revista Território**, ano VII, nº 11, 12 e 13, set./out., 2003.

_____. Brasília tem planejado sua região? **Correio Braziliense**, Brasília, Caderno Cidades, 8 set. 2012.

_____.; GOUVÊA, L. A.de C. (Orgs.). **Brasília: controvérsias ambientais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

PELUSO, M. L. Brasília: do mito ao plano, da cidade sonhada à cidade administrativa. **Espaço & Geografia**, v. 6, n. 2, p. 1-29, 2003.

PIRENEUS, E. **A Questão rural e a titulação da terra**. Brasília, ago. 1991. Mimeo.

POLI, S. A.; NOGARA, M. de A. Costa. A Judicialização dos conflitos sociais: os casos do Ministério Público e do Tribunal de Justiça de São Paulo. In: ENANPUR, 13, Florianópolis, 2009. **Anais...**, Florianópolis, 2009.

PORTAL VERMELHO. **Crescem processos sobre terras invadidas**. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/df/noticia.php?id_noticia=195983&id_secao=64>. Acesso em: 20 out. 2012.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley, CA: University of California Press, 1979.

QUEIROGA, A. E. de. **Parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção – O caso dos condomínios irregulares no Distrito Federal**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

QUINTANAR, M. D. Reseña de legalizando la ciudad: asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana. **Gestión y Política Pública**, v. XV, n. 2, p. 500-505, 2006.

RENNÓ, L. R. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 259-271.

RIBEIRO, R.; HOLANDA, F.; COELHO, J. Índices de qualidade configuracional urbana: caso do Distrito Federal, Brasil. **EURE**, v. 381, n.114, p. 229-255, mai. 2012.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, D. C. Da configuração urbana ao espaço político. A “crise urbana” e a especialização de um espaço político autônomo no Distrito Federal (DF, Brasil). CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, 5, MUNDOS SOCIAIS: SABERES E PRÁTICAS. **Anais...**, Lisboa, jun. 2008.

RODRIGUES, G. Brasília desfigurada. **Correio Braziliense**, Brasília, Caderno Cidades, p.18, 23 mar. 2008.

_____. GDF nomeia nova secretária de regularização de condomínios do DF. **Correio Braziliense**, Brasília, Caderno Cidades, 2 out. 2012.

SÁ, L. F. S. N. de. **Ordenamento territorial urbano e gerenciamento dos recursos hídricos para abastecimento de água do Distrito Federal**. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasília.1997.

SABATIER, P. **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.

_____. The Advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe. **Journal of Europe Public Policy**, v.5, n.1, p. 98-130, 1998.

_____. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, p.129-168, 1988.

_____. Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: an advocacy coalition framework . **Science Communication**, v. 8, n. 4, p. 649-692, 1987.

_____. The acquisition and utilization of technical information by administrative agencies. **Administrative Science Quarterly**, v. 23, set. 1978.

_____. State review of local land-use decisions: the California coastal commissions. **Coastal Management**, v. 3, n. 3, p. 255 – 290, 1977.

_____; BRASHER. From vague consensus to clearly differentiated coalitions: environmental policy at Lake Tahoe, 1964-1985. In: SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H.C. (Eds.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Western Press, 1993. p. 177-210.

_____; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P.A (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999. p.117-166.

_____. **Policy change and learning: An advocacy coalition approach.** Boulder: Western Press, 1993.

_____. (Eds.). Symposium on policy change and policy-oriented learning. **Policy Sciences**, v. 21, n. 2–3, p.123–77, 1988.

SABATIER P. A; HUNTER, S. The Incorporation of causal perceptions into models of elite belief systems. **The Western Political Quarterly**, v. 42, n. 3, p. 229-261, set. 1989.

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

SABATIER P.A, PELKEY N.W **Land development at Lake Tahoe, 1960–84: The effects of environmental controls and economic conditions on housing construction.** FAU/FIU Joint Center for Environmental and Urban Problems, Fort Lauderdale, Florida Atlantic University, 1990.

SABATIER, P.A; WEIBLE, C.M. The advocacy coalition framework: innovations, and clarifications. In SABATIER, P.A (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SABATIER P.; ZAFONTE M. Are Bureaucrats and Scientists members of Advocacy Coalitions? Evidence from an Intergovernmental Water Policy Subsystem. In: SHI-LING HSU (Ed.). **Economic Research And Policy Concerning Water Use and Watershed Management. Proceedings of the Third Workshop in the Environmental Policy and Economics Workshop Series**, abr. 1999.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente.** São Paulo: Studio Nobel: Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.

SCHLAGER, E. Policy making and collective action: defining coalitions within the advocacy coalition framework. **Policy Sciences**, v. 28, p. 243-270, 1995.

_____. Fishers institutional responses to common-pool resource dilemmas. In: E. OSTROM, E.; GARDNER, R.; WALKER, J. (Eds). **Rules, games, and common-pool resources.**, Ann Arbor, Michigan, USA: University of Michigan Press, 1994. p. 247– 266

SARKER; BALDWIN; ROSS. Managing groundwater as a common-pool resource: an Australian case study. **Water Policy**, v. 11 n. 5, p. 598–614, 2009.

_____.; ITOH, T. Design principles in long-enduring institutions of Japanese irrigation common-pool resources. **Agricultural Water Management**, v. 48, n. 2, p. 89-102, 2001.

SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madrid, España, 2 – 5 nov. 2004.

SEWELL, G. C. **Actors, coalitions and the framework convention on climate change.** Tese de Doutorado – Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, USA. 2005.

_____. **Advocacy coalitions, policy subsystems and the implementation of the framework convention on climate change.** [S.l.], 2006.

SCHMIDT, B.; FARRET, R. **A questão urbana.** Rio Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

_____. **The state and urban policy in Brazil.** Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Stanford, 1979.

SILVA, H. A. Os problemas fundiários do Distrito Federal. **Mundo Jurídico**, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br/Doutrina>>. Acesso em: 1º dez. 2010.

SILVA, E. O tiro que abateu Roriz. **Revista Época**, reproduzida no Correio Braziliense, 20 mar. 2000. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/edic/19991213/brasil2.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2010.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16, jul./dez. 2006.

SOUZA, F. M. C. R. **O Zoneamento em Rondônia: A acomodação entre o desenvolvimento e a conservação.** Tese de Doutorado - Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília. 2001.

STEINBERGER, M. Formação do Aglomerado urbano de Brasília no contexto nacional e regional. In: PAVIANI, A. (Org.). **Brasília Gestão urbana: conflitos e cidadania.** Brasília: Ed. UnB, 1999.

TATE, C. N.; VALLINDER, T. **The global expansion of judicial power.** New York University Press, 1995.

TAHAN, L., MADER, H; AZEDO, L. C. Ocupação urbana: gente demais, terra de menos. Plano nenhum. **Correio Braziliense**, Brasília, Caderno Cidades, 12 out. 2008.

TEIXEIRA, O. **Problemática dominial de terras no Distrito Federal.** Brasília, 1971.

UNESCO. Comitê do Patrimônio Mundial da UNESCO. **Relatório final de Projeto de Decisão de Brasília:** 36 COM 7B. 97. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/06/Draft-Decision-BRASILIA-WHC-FINAL.pdf>>. Acesso: 4 jun. 2012.

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-HABITAT). Urban sprawl now a global problem. In: **State of the World's Cities 2010/2011 – Cities for all: bridging the urban divide.** Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/documents/SOWC10/R4.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

VALA, J. A Análise de Conteúdo. In: SILVA, A. S.; PINTO, J. M. (Org.). **Metodologia das ciências sociais.** 8. ed. Porto: Afrontamento, 1986. p. 101-128.

VIANA, L. B. F. **Entre o abstrato e o concreto: legados do embate sobre o projeto de integração do São Francisco ou da transposição.** Dissertação de Mestrado – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília. 2011.

VIANA, R. **A (re) produção do espaço como mercadoria: Pólo 3 - Projeto Orla extensões-latências.** Dissertação de Mestrado – Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília. 2008.

VITAL, A.; LIMA, P. Terras públicas: nebulosas transações. **Correio Braziliense**, Brasília, Caderno Cidades, p. 21, 14 ago. 2001.

YIN, R. K. **Estudo de caso: Planejamento e Métodos.** 10. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

WEIBLE, C. M. Expert-based information and policy subsystems: A review and synthesis. **The Policy Studies Journal**, v. 36, n. 4, 2008.

_____. Stakeholder perceptions of scientists: Lake Tahoe environmental policy reform 1984 to 2001. **Environmental Management**, v. 40, p.853–865, 2007.

_____. Beliefs and perceived influence in a natural resource conflict: an advocacy coalition approach to policy networks. **Political Research Quarterly**, v. 58, n. 3, set. 2005.

WEIBLE, C.M; SABATIER, P.A. Comparing policy networks. Marine protected areas in California. **The Policy Studies Journal**, v. 33, n.2, p.181-201, 2005.

_____. Coalitions, science, and belief change: comparing adversarial and collaborative policy subsystems. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 2, 2009.

WEIBLE, C. M., SABATIER, P. A.; McQUEEN, K. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, 2009.

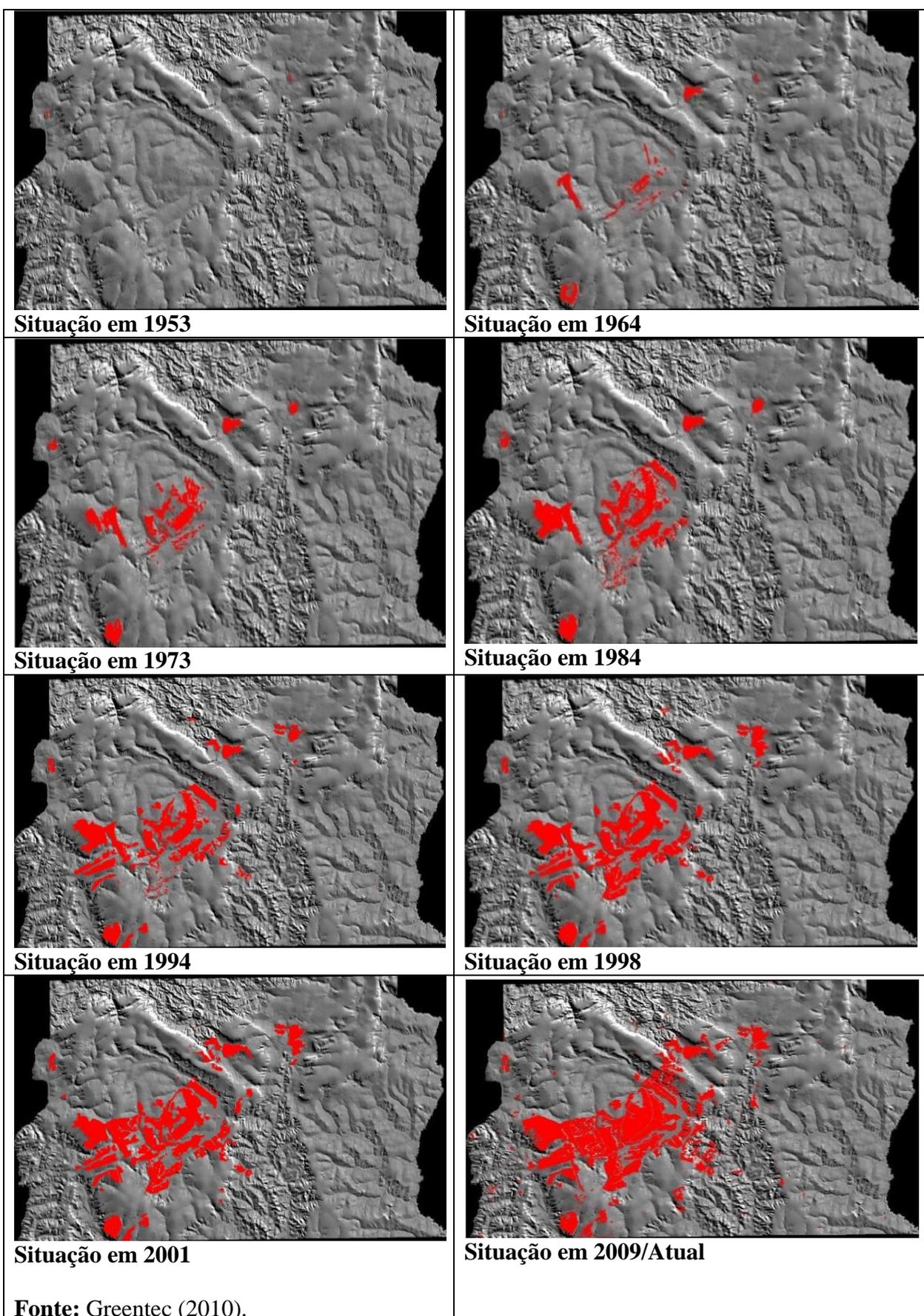
WEISS, C. H. Ideology, interests and information: the basis of policy positions. In: CALLAHAN, D.; JENNINGS, B. (Eds.). **Ethics, Social Sciences and Policy Analysis**. New York: Plenum Press, 1983.

_____. Research for policy's sake: the enlightenment function of social research. **Policy Analysis**, v. 3, p. 531–545, 1977.

WEYENT, J. Is There policy-oriented learning in the analysis of natural gas policy issues? **Policy Sciences**, v. 21, p. 239-262, 1988.

YOUNG-JUNG, K. **Mapping the policy networks: A case study of the Korean foreign labor policy.** Tese de Doutorado – University of Colorado, Denver. 2010.

APÊNDICE A – MAPA DA EVOLUÇÃO DA MANCHA URBANA DO DF



APÊNDICE B – COMPOSIÇÃO DA CAMARA LEGISLATIVA DO DF ENTRE 1991-2009

<p align="center">(1991 - 1994) Primeira Legislatura</p>	<p>GOVERNISTAS (18)</p> <p>PMDB 6 (Edimar Pireneus; Jorge Cauhy; José Edmar; Manoel de Andrade; Rose Mary Miranda; Odilon Aires)</p> <p>PPB 5 (Aroldo Satake; Fernando Naves; Gilson Araújo; Tadeu Roriz; Danton Nogueira).</p> <p>PSDB 3 (Maria de Lourdes Abadia; Peniel Pacheco; Salviano Guimarães)</p> <p>PTB 1 Benício Tavares</p> <p>PFL 1 Cícero Miranda</p> <p>PL 1 José Ornellas - PL</p> <p>PTR 1 (Maurílio Silva)</p>	<p>OPOSIÇÃO (7)</p> <p>PT 5 Deputados (Eurípedes Camargo; Geraldo Magela ; Lúcia Carvalho; Pedro Celso; Wasny de Roure)</p> <p>PCdoB 1 (Agnelo Queiroz)</p> <p>PPS 1 (Carlos Alberto)</p> <p>PDT 1 (Cláudio Monteiro)</p>
<p align="center">(1995 - 1998) Segunda Legislatura</p>	<p>GOVERNISTAS (10)</p> <p>PT 6 Deputados (Antônio Cafu; Geraldo Magela; Lúcia Carvalho; Maria José Maninha; Wasny de Roure; Pedro Celso)</p> <p>PDT 3 (Cláudio Monteiro; João de Deus; Zé Ramalho)</p> <p>PL 1 (Renato Rainha)</p>	<p>OPOSIÇÃO (14)</p> <p>PMDB 9 (Daniel Marques; Edimar Pireneus; Jorge Cauhy; José Edmar; Luiz Estevão; Manoel de Andrade; Marcos Arruda; Odilon Aires; Tadeu Filippelli)</p> <p>PSDB 2 (Marco Lima; Peniel Pacheco)</p> <p>PPB 1 (Carlos Xavier)</p> <p>PTB 2 (Benício Tavares; César Lacerda)</p>
<p align="center">(1999 - 2002) Terceira Legislatura</p>	<p>GOVERNISTAS (17)</p> <p>PMDB 6 (Daniel Marques; Eurides Brito; Gim Argello; José Edmar; Nijed Zakhour; Odilon Aires)</p> <p>PFL 2 (Aguinaldo de Jesus; Agrício Braga)</p> <p>PSDB 2 (Anilcéia Machado; José Rajão)</p> <p>PSD 3 (Carlos Xavier; Tatico; Wilson Lima)</p> <p>PTB 3 (César Lacerda; Edimar Pireneus; Benício Tavares)</p> <p>PPB 1 (João de Deus)</p>	<p>OPOSIÇÃO (7)</p> <p>PT 5 (Chico Floresta; Lucia Carvalho; Maria José-Maninha; Paulo Tadeu; Wasny de Roure)</p> <p>PPS 1 (Alírio Neto)</p> <p>PSB 1 (Rodrigo Rollemberg)</p>

<p align="center">(2003 - 2006) Quarta Legislatura</p>	<p>GOVERNISTAS (16) PMDB 8 Eurides Brito; Gim Argello; Ivelise Longhi; Odilon Aires; Pedro Passos; Rôney Nemer; Vigão; Benício Tavares) PFL 4 (Izalci Lucas; Leonardo Prudente; Brunelli; Eliana Pedrosa) PRONA 2 (José Edmar; Wilson Lima) PL 2 (Fábio Barcellos; Aguinaldo de Jesus)</p>	<p>OPOSIÇÃO (8) PT 6 (Arlete Sampaio; Chico Floresta; Chico Leite; Chico Vigilante; Erika Kokay; Paulo Tadeu) PPS 1 (Augusto Carvalho) PDT 1 (Peniel Pacheco)</p>
<p align="center">(2007 - 2010) Quinta Legislatura</p>	<p>GOVERNISTAS (18) PFL 4 (Leonardo Prudente; Paulo Roriz; Brunelli; Raad Massouh) PMDB 3 (Benício Tavares; Pedro Passos; Rôney Nemer) PSDB 3 (Jaqueline Roriz; Milton Barbosa; Raimundo Ribeiro) PTB 2 (Cristiano Araújo; Dr. Charles) PL 1 (Aguinaldo de Jesus) PPS 1 (Alírio Neto) PMN 1 (Aylton Gomes) PRP 1 (Batista das Cooperativas) PP 1 (Berinaldo Pontes) PR 1 (Wilson Lima)</p>	<p>OPOSIÇÃO (6) PT 4 (Cabo Patrício; Chico Leite; Erika Kokay; Paulo Tadeu) PDT 1 (Reguffe) PSB 1 (Rogério Ulysses)</p>

Fonte: elaborado pelo autor, a partir da base de dados da CLDF.

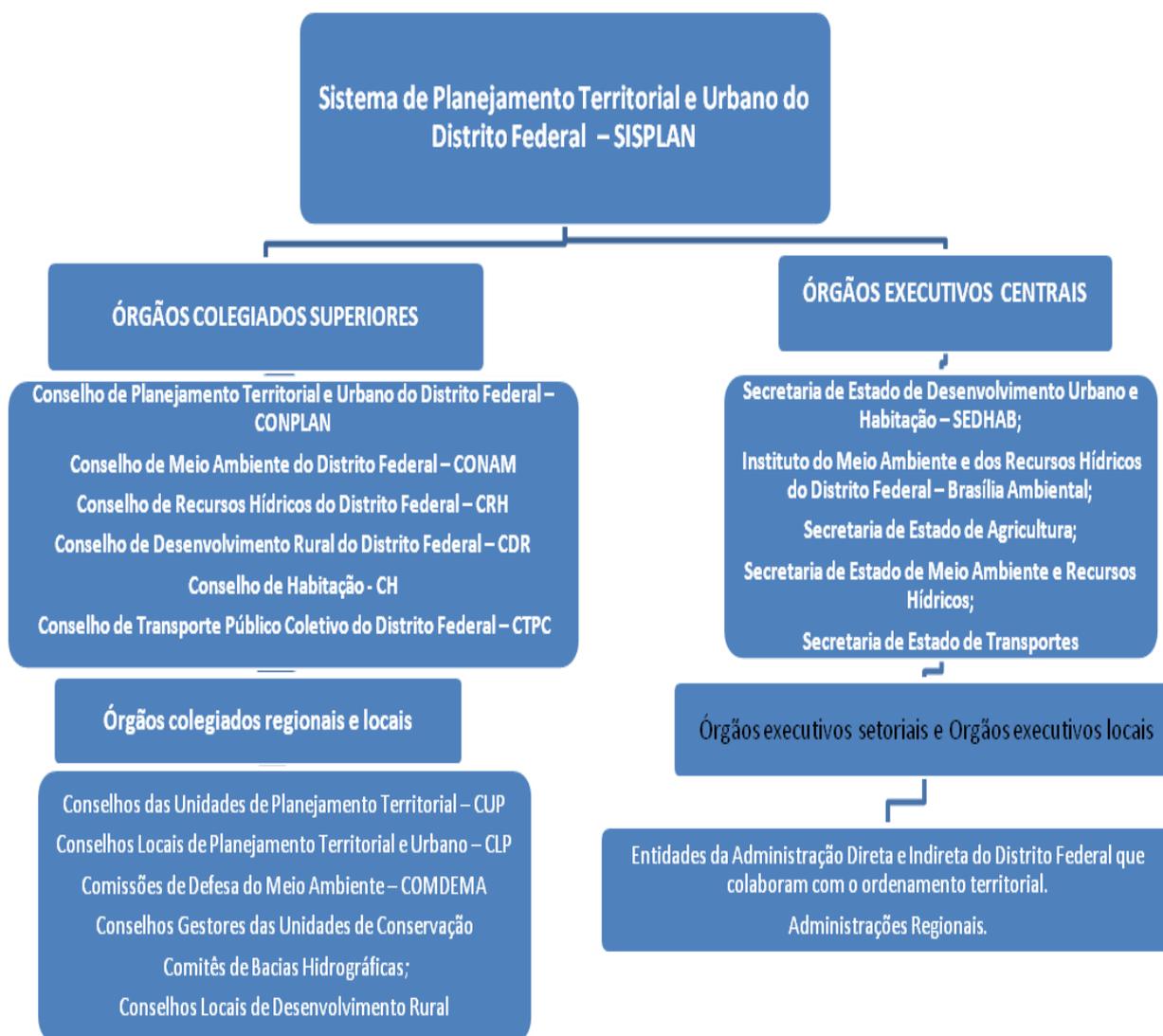
**APENDICE C – SANÇÕES PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO PARA
IRREGULARIDADES NO PROCESSO DE PARCELAMENTO**

<p align="center">Âmbito distrital: Lei Complementar nº 809/2009 (PDOT/2009)</p>	<p align="center">Âmbito federal: Lei Federal nº 6.766/1979. Lei Federal nº 9.605/1998.</p>
<p>Os responsáveis pela implantação dos parcelamentos sob forma de condomínios ou loteamentos, sem prejuízo das sanções penais, civis ou administrativas, deverão ressarcir ao erário público pelos danos ambientais causados em decorrência da ocupação.</p> <p>O Distrito Federal usará o poder de polícia, naquilo que couber, contra aqueles que descumprirem as determinações desta Lei, sob pena de responsabilidade por omissão.</p> <p>Toda ação ou omissão que viole as normas previstas neste Plano Diretor, praticadas por pessoas físicas ou jurídicas, serão punidas com a aplicação das seguintes penalidades administrativas, sem prejuízo das sanções penais previstas na legislação federal:</p> <p>I – multas; II – embargo; III – interdição; IV – suspensão parcial ou total de atividades; V – demolição.</p> <p>Parágrafo único. Também deverá ser punida a autoridade distrital que:</p> <p>I – autorizar ocupações do solo ou exercício de atividades sem a observância das exigências legais ou em desacordo com as recomendações técnicas pertinentes, especialmente sem atendimento aos dispositivos deste Plano Diretor;</p> <p>II – deixar de aplicar as sanções previstas nesta Lei Complementar;</p> <p>III – deixar de adotar as providências cabíveis previstas na legislação;</p> <p>IV – não promover a interdição do empreendimento, quando constatada a irregularidade;</p> <p>V – dificultar, impedir, retardar ou inibir, por qualquer meio, a ação fiscalizatória dos agentes públicos competentes;</p>	<p>Constitui crime contra a Administração Pública nos termos desta Lei:</p> <p>I – dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;</p> <p>II – dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;</p> <p>III – fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.</p> <p>Pena: Reclusão, de 1(um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.</p> <p>Parágrafo único. O crime definido neste artigo é qualificado, se cometido: [Nota: esse parágrafo único mostra a gradação da sanção segundo proposto pelos princípios de governança de Ostrom (1990)]</p> <p>I – por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente.</p> <p>II – com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ressalvado o disposto no art. 18 desta Lei, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave.</p>

<p>VI – relevar sanção aplicável por descumprimento aos preceitos desta Lei Complementar.</p> <p>Constituem infrações administrativas, independente da aplicação de sanções penais ou cíveis:</p> <p>I – iniciar, dar continuidade, ou efetuar ocupação ou atividade no solo do Distrito Federal, em desacordo com o determinado por este Plano Diretor, ficando o infrator sujeito a multa de 10% (dez por cento) do valor do imóvel. Multa de vinte e seis salários mínimos a quinhentos e vinte e seis salários mínimos.</p> <p>II – promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida. Multa de vinte e seis salários mínimos a duzentos e sessenta e três salários mínimos.</p> <p>III – executar obras em desacordo com as licenças e projeto aprovados. Multa de vinte e seis salários mínimos a duzentos e sessenta e três salários mínimos.</p>	<p>Pena: Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no País.</p> <p>Art. 52. Registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, registrar o compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado.</p> <p>Pena: Detenção, de 1 (um) a 2 (dois) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.</p>
--	---

Fonte: elaborado pelo autor, a partir da legislação.

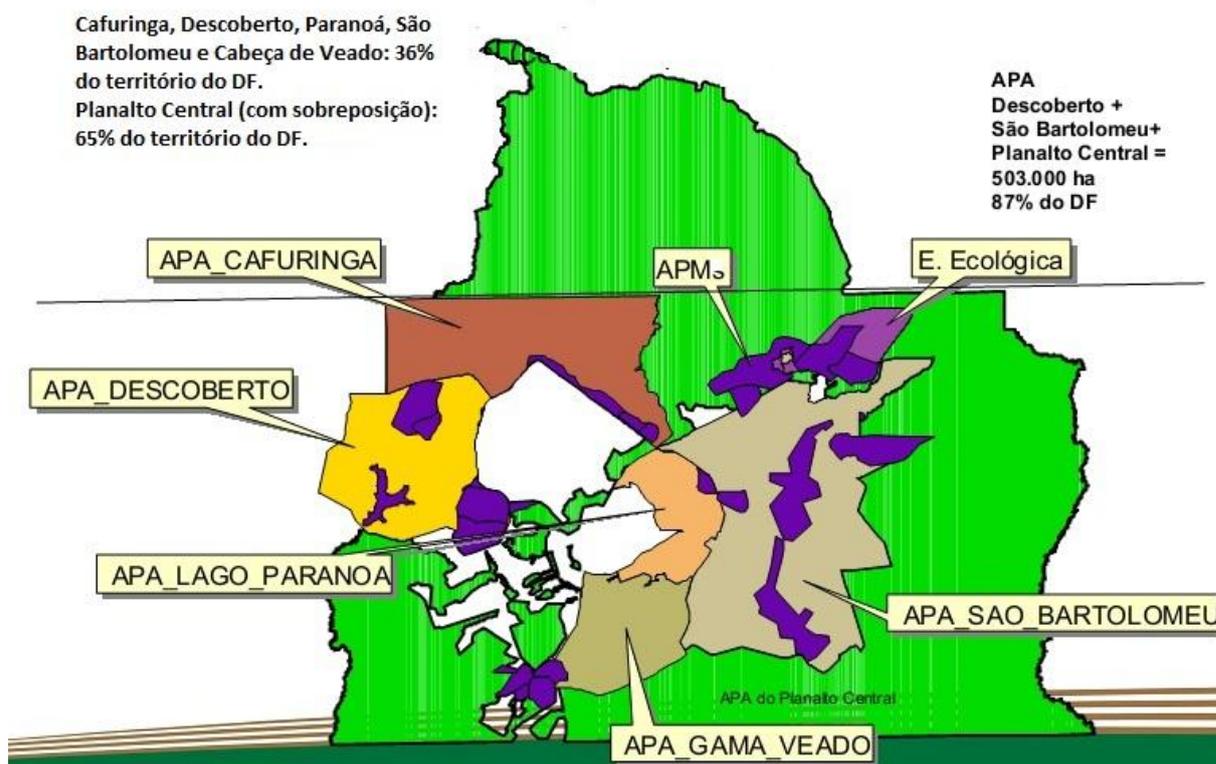
APÊNDICE D – ORGANOGRAMA DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL URBANO DO DF



Fonte: elaborado pelo autor, a partir do PDOT/2009.

APÊNDICE E – MAPA AMBIENTAL DO DF

Mapa Ambiental do Distrito Federal



Fonte: EMATER/DF (2012).

**APÊNDICE F – QUANTITATIVO DE TOTAL DE LEIS MAIS E MENOS
RESTRITIVAS RELACIONADAS AO USO, PARCELAMENTO E OCUPAÇÃO DO
SOLO NO DF**

	Quantitativo total de leis mais restritivas	Quantitativo total de leis menos restritivas
1991-1994 Roriz (PMDB)	12	80
1995-1998 Cristovam (PT)	42	150
1999-2002 Roriz (PMDB)	57	412
2003-2006 Roriz (PMDB)	45	358
2007-2009 Arruda (DEM)	30	162

Quantitativo de leis mais e menos restritivas relacionadas ao uso, parcelamento e ocupação do solo no DF nos últimos dezoito anos.

Fonte: elaboração do autor, a partir de dados da CLDF.

	PDOT/1992	PDOT/1997	PDOT/2009
Dispositivos Menos Restritivos	37	45	171
Dispositivos Mais Restritivos	14	30	54
Total dos Dispositivos	79	93	330

Quantitativos absolutos de dispositivos mais e menos restritivos aprovados nos diferentes PDOTs

Fonte: elaboração do autor, a partir da análise dos três PDOTs.

APÊNDICE G – EXPLICAÇÕES ADICIONAIS SOBRE A ANÁLISE DAS LEIS SEGUNDO O SEU CONTEÚDO

Os trabalhos de Fagundes (2009), Campos (2004) e Souza (2001) trazem contribuições em termos de tipologias de leis que nos permitem classificar a legislação do DF relativa ao uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

Os referidos autores identificam padrões de mudanças institucionais, que foram adaptados para esta pesquisa da seguinte forma:

- i. As **“leis menos restritivas”** são aquelas que estabelecem maiores possibilidades de ocupação e flexibilidade quanto a alteração de uso, desafetação de áreas, mudança de destinação, desmembramento, remembramento, fechamento com grades, alteração de normas de edificação, uso e gabarito no sentido do aumento do potencial construtivo etc. Portanto, são leis que permitem uso mais intenso, expansão urbana e mecanismos de flexibilizações de uso.
- ii. As **“leis mais restritivas”** são aquelas que impõem maiores limitações para as áreas urbanas quanto ao potencial construtivo, tipos de uso e possibilidades de parcelamento e ocupação. Portanto, são leis que contemplam ressalvas com o intuito de resguardar a qualidade de vida da população e os ecossistemas do bioma do cerrado, resultam numa certa desaceleração do processo de exploração dos recursos naturais, bem como impõem restrições ao uso solo na área tombada e seu entorno.

Ademais, deve-se registrar que foi utilizada na pesquisa a base de dados denominada “Atividade Legislativa” da CLDF, disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/atividades-legislativas>.

**APÊNDICE H – ADERÊNCIA DA GOVERNANÇA TERRITORIAL DO DF AOS
PRINCÍPIOS DE OSTROM**

Princípios de governança	Principais características examinadas	ADERÊNCIA DA GOVERNANÇA TERRITORIAL DO DF	
		Aderência formal “DF Planejado”	Aderência real “Enforcement”
Fronteiras bem definidas	Definição clara das poligonais das regiões administrativas	Parcial	Parcial Apenas 12 das 32 RAs têm poligonais definidas.
	Definição clara das poligonais dos parques ecológicos	Parcial 73 parques oficialmente criados no DF	Apenas 18 dos 73 parques previstos formalmente estão implantados/ 7 desses 18 parques implantados não têm suas poligonais definidas.
	Definição de limites claros para o uso e os parâmetros urbanísticos de ocupação do solo – LUOS	LUOS – Não Existe	Nula
	Definição clara dos instrumentos que visam a promover o desenvolvimento sustentável do território (Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE)	ZEE – Não Existe	Nula
Sistemas de monitoramento e fiscalização	Definição clara de direitos de propriedade. Instituições que possam apurar as inseguranças associadas aos direitos de propriedade e posse.	Precária Hoje existem 25 tipos de posses e titularidades sobre as terras no DF.	Precária Amplia a insegurança jurídica e os conflitos fundiários.
	Implementação efetiva do sistema de monitoramento e fiscalização do uso, parcelamento e ocupação irregular do solo	SIM. Existem mecanismos de monitoramento e fiscalização expressos pelo menos formalmente desde a votação do PDOT/1992.	Problemática Avanço das ocupações irregulares Não inibiu a “indústria do lote”.

Continua

Sanções graduais	Estruturas de governança voltadas à imposição de penalidades a pessoas que violarem as regras do uso, parcelamento e ocupação do solo (devem ser moderadas para uma primeira violação e mais rígidas a medida que as violações são repetidas).	SIM Existem penalizações federais e distritais contra grilagem e parcelamento irregular do solo.	Precária 229 Não desestimularam comportamentos oportunistas.
Alinhamento e articulação intersetorial efetiva	Atividades de provisão, apropriação, monitoramento, fiscalização, resolução de conflitos e de governança são estruturadas camadas múltiplas de organizações alinhadas e articuladas.	SIM. Existe o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano aprovado desde o PDOT/1992	Precária Desarticulação e sobreposição de funções entre os órgãos públicos. Retrabalho.
Mecanismos de resolução de conflitos	Estruturas de governança que permitem acesso rápido a arenas locais de baixo custo, para resolver conflitos fundiários e problemas similares.	As arenas para a solução dos conflitos são custosas e de difícil acesso (Poder Judiciário)	Precária (judicialização de políticas públicas)
Mecanismos de participação social	Estruturas de governança que incentivem a existência de espaços de decisões democráticos, no sentido de que a maioria dos cidadãos tem a permissão de participar na alteração das regras.	SIM Conselhos. Audiências	Precária/problemática

Fonte: elaboração do autor.

APÊNDICE I – DESCRIÇÃO DOS PRINCIPAIS ATORES DA PESQUISA.

ADEMI-DF	A Associação de Empresas do Mercado Imobiliário do Distrito Federal – ADEMI/DF é uma entidade civil sem fins lucrativos e prazo indeterminado de existência, criada em 20 de julho de 1983, tendo como finalidade: Representar e defender os legítimos interesse de seus associados perante os poderes públicos e quaisquer órgãos e/ou entidades de direito público e privado
SINDUSCON-DF	Nos 47 anos em que atua no Distrito Federal, o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal (Sinduscon-DF) é a entidade que oficialmente representa o setor nas negociações trabalhistas, jurídicas e outros assuntos de interesse dos associados, que variam dos conteúdos político, econômico, tecnológico, social, ambiental, entre tantos outros.
COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL (CODEPLAN)	Tem como finalidade a disseminação de informações estatísticas, demográficas, socioeconômicas, geográficas, cartográficas, geodésicas, territoriais, ambientais e urbanas que contribuirão para o planejamento integrado do Distrito Federal e da Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno – RIDE.
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E DO PATRIMÔNIO CULTURAL	Atuam em defesa do meio ambiente e do patrimônio cultural do Distrito Federal. Apuram a prática de atos lesivos ao patrimônio ambiental e cultural, promovendo medidas cíveis, penais e administrativas contra os responsáveis. Oficiam nas representações em que qualquer cidadão ou entidade noticie agressões ao meio ambiente ou ao patrimônio cultural.
FÓRUM DAS ONGS AMBIENTALISTAS DO DF E ENTORNO	O Fórum das Organizações Não governamentais Ambientalistas do Distrito Federal existe desde 1997, como uma reunião de mais de 50 representantes das entidades filiadas em torno da defesa do meio ambiente no Distrito Federal, com participação destacada em diversos Conselhos, redes e fóruns de decisão, em nível local, regional, e sua colaboração e parceria com entidades públicas e congêneres.
SUPERINTENDÊNCIA DE LICENCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO – INSTITUTO BRASÍLIA AMBIENTAL (IBRAM).	Coordenar o processo de licenciamento das atividades com potencial poluidor em todo o Distrito Federal e planejar as ações de fiscalização, podendo aplicar penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ambiental.
INSTITUTO DO PATRIMÔNIO ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN)	Criada pelo Decreto nº 4.301 de 12 de julho de 2002 com jurisdição no âmbito do Distrito Federal. A preservação da cidade de Brasília, considerada Patrimônio Cultural da Humanidade pela Unesco, e as dinâmicas de transformação inerentes a uma cidade em desenvolvimento preenchem boa parte da rotina de trabalho da Superintendência Estadual do Iphan-DF

CENTRO INTEGRADO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL (CIORD) – UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)	O CIORD está voltado para o desenvolvimento de um trabalho interdisciplinar no campo do Ordenamento Territorial, em colaboração com faculdades, institutos, departamentos e centros da UnB e outras universidades brasileiras e estrangeiras, órgãos governamentais, ONG'S e empresas. Tem como principais objetivos contribuir para o aprimoramento e adequação das diretrizes metodológicas e dos procedimentos operacionais para o ordenamento territorial nacional às especialidades regionais e locais E desenvolver ações técnicas nas áreas de Planejamento Regional e de Ordenamento e áreas correlatas.
ASSOCIAÇÃO PRÓ-MORAR DO MOVIMENTO VIDA DE SAMAMBAIA (AMMVS)	Defesa da Moradia Popular. Moradia digna, menos favelas, mais casas populares representa 203 entidades.

Fonte: elaborado pelo autor, a partir da consulta dos sites de cada órgão.