

**IGOR DIAS MARQUES RIBAS BRANDÃO**

**Por que falha a regularização? Fragilidade institucional e  
(in)capacidades estatais no Distrito Federal**

Brasília, 2013

**Igor Dias Marques Ribas Brandão**

**Por que falha a regularização? Fragilidade institucional e (in)capacidades  
estatais no Distrito Federal**

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência  
Política da Universidade de Brasília como requisito  
parcial para obtenção de título de Mestre em  
Ciência Política

Área de concentração: Democracia e  
Democratização

Orientadora: Dra. Rebecca Abers

Brasília, 2013

Nome: BRANDÃO, Igor Dias Marques Ribas

Título: Por que falha a regularização? Fragilidade institucional e (in)capacidades estatais no Distrito Federal

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Ciência Política

Aprovado em: 13/03/2013

### Banca Examinadora

Prof. Dra. Rebecca Abers

IPOL/UnB

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Benny Schvasberg

FAU/UnB

Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Denilson Coêlho

IPOL/UnB

Assinatura: \_\_\_\_\_

## RESUMO

BRANDÃO, I. D. M. R. **Por que falha a regularização? Fragilidade institucional e (in)capacidades estatais no Distrito Federal**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

O objetivo desta dissertação é explorar a hipótese de que o baixo grau de efetividade das políticas de regularização dos condomínios no Distrito Federal é determinado por um ciclo de retroalimentação da fragilidade institucional existente em nível local.

Na introdução, construímos o objeto de estudo a partir das especificidades histórico-institucionais do caso. No primeiro capítulo, arquitetamos o marco analítico do trabalho, o qual se baseia fundamentalmente em abordagens neoinstitucionalistas sobre mudança institucional, *path dependence* e capacidades estatais. No segundo capítulo, reconstituímos historicamente os processos de surgimento e consolidação dos condomínios irregulares, a partir das condições políticas e institucionais que os moldaram. No terceiro capítulo, analisamos sete períodos entre 1988 e 2012, e demonstramos que a instabilidade institucional existente no DF tem favorecido a permanência das irregularidades como ponto de equilíbrio da política local: o *status quo*.

Na conclusão, argumentamos que a permanência da irregularidade tem sido determinada por um fenômeno de retroalimentação da fragilidade institucional com características *path dependent*, pelo qual falham as políticas de regularização e incentiva-se a permanência da irregularidade.

**Palavras-chave:** mudança institucional; capacidades estatais; regularização fundiária; condomínios.

## ABSTRACT

The objective of this thesis is to explore the hypothesis of the low effectiveness of public policies on regularizing illegally built gated communities in the Federal District is determined by a feedback mechanism of institutional weakness at the local level.

In the introduction, we construct the object of study from the historical-institutional specificities of the case. In the first chapter, we construct the analytical framework, which is fundamentally based on an approach about institutional change, path dependence and state capacities. In the second chapter, we reconstitute the historical processes of emergence and consolidation of illegally built gated communities, from the political and institutional conditions that shaped them. In the third chapter, we analyze seven periods between 1988 and 2012, and show that existing institutional instability in DF has favored the permanence of irregularities as a point of balance of local politics: the *status quo*.

In the conclusion, we argue that the permanence of the irregularity has been determined by a negative feedback phenomenon with path dependent features, which undermines the regularization policies and encourages the continuation of illegal occupations.

**KEYWORDS:** institutional change; state capacities; land tenure regularization; gated communities.

Dedico este esforço a Giovanna, Paulo, Isadora, Leticia e Ana, como uma singela homenagem ao futuro que está aberto, onde espero que floresça um mundo menos violento.

## AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo financiamento durante o mestrado, especialmente durante o estágio fora do Brasil.

À Universidade de Brasília e ao Instituto de Ciência Política pela formação.

À Universidad Nacional de San Martín, à Escuela de Política y Gobierno e ao Grupo Ambiente y Política, pelo suporte que recebi durante o tempo em que estive na Argentina.

A Rebecca Abers pela orientação paciente e pelas inúmeras oportunidades de aprendizado.

A Benny Schvasberg e Denilson Coêlho pela gentileza de compor a banca de avaliação e pelos comentários críticos.

Às vinte e oito pessoas que, gentilmente, me concederam entrevistas e se dispuseram a contribuir com essa pesquisa.

A todos os colegas que comentaram criticamente versões preliminares de partes que compõem esse produto final, paradoxalmente, inacabado.

Ao Grupo Repensando as Relações entre Sociedade e Estado (RESOCIE): Ana Karine Pereira, Clóvis de Souza, Débora Nascimento, Jackson de Toni, João Elias Sobrinho, Marília Oliveira e Paula Fiuza, pelos comentários ao projeto de qualificação.

A Ben Allen, pelos comentários ao projeto de qualificação e pelas dicas sobre como fazer entrevistas.

A Derek Beach pelos comentários ao pré-projeto de qualificação.

A Ricardo Gutiérrez e ao Grupo Ambiente y Política (GAP): Carolina Montera, España Verasto, Eliana Spadoni, Erika Francescon, Jack Luft, Lucas Christel, Monica Gabay e Patrício Besana, pelos comentários a parte preliminar desse trabalho

A Thelma Luiza Ribas pela ajuda substancial com as degravações e com a bibliografia.

A Rommel Brandão pela ajuda providencial nos momentos finais.

Aos queridos familiares e amigos que me apoiaram durante o período em que me dediquei à pesquisa e à confecção dessa dissertação.

## **LISTA DE SIGLAS**

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

APA – Área de Proteção Ambiental

APA do SB – APA do São Bartolomeu

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAESB – Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal

CEASA – Central de Abastecimento

CEB – Companhia Energética de Brasília

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal

CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal

COMPARQUES – Secretaria de Estado de Administração de Parques e Unidades de Conservação

CONAM – Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal

CONPLAN – Conselho de Planejamento e o Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DEM – Democratas (partido político)

DIAP – Departamento Sindical de Assessoria Parlamentar

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

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FACHO – Federação dos Condomínios Horizontais do Distrito Federal

FUNDEFE – Fundo Nacional de Desenvolvimento do Distrito Federal

FZDF – Fundação Zoobotânica do Distrito Federal

GDF – Governo Distrito Federal

GRUPAR – Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais

GTB – Grupo de Trabalho Brasília

IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRAM – Instituto Brasília Ambiental

IEMA – Instituto de Meio Ambiente

IPDF – Instituto de Planejamento do Distrito Federal

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

LC – Lei Complementar

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MP – Ministério Público

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

NOVACAP – Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil

PDAD – Pesquisa Distrital por Amostragem Domiciliar

PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial

PEOT – Plano de Ordenamento Territorial

PLANIDRO – Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição do Distrito Federal

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

SAB – Sociedade de Abastecimento de Brasília

SEAF – Secretaria de Assuntos Fundiários

SEDHAB – Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano

SEDUMA – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

SEMARH – Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

SEMATEC – Secretaria do Meio Ambiente Ciência e Tecnologia

SERCOND – Secretaria de Regularização dos Condomínios

SH – Setor Habitacional

SHIS – Sociedade de Habitações de Interesse Social Ltda

SHJB – Setor Habitacional Jardim Botânico

SIV-SOLO – Serviço Integrado de Vigilância do Solo

SLU – Serviço de Limpeza Urbana

STF – Supremo Tribunal Federal

SUPAR – Subsecretaria de Análise de Parcelamentos Urbanos

TAC – Termo de Ajustamento de Consuta

TCB – Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília

Terracap – Companhia Imobiliária de Brasília

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

UC – Unidade de Conservação Ambiental

UnB – Universidade de Brasília

ÚNICA – União dos Condomínios Horizontais e Associações de Moradores do Distrito Federal

ZEE – Zoneamento Ecológico Econômico

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>6</b>
A PROPOSTA GERAL .....	13
OBJETIVOS DO ESTUDO .....	15
AS PECULIARIDADES DO CASO DO DISTRITO FEDERAL .....	18
A IMPORTÂNCIA DO ESTUDO .....	22
AS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL .....	24
MÉTODOS E DADOS .....	32
ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO .....	36
<b>1. MUDANÇA INSTITUCIONAL, PATH DEPENDENCE E (IN)CAPACIDADES ESTATAIS</b> .....	<b>38</b>
1.1 A HISTÓRIA IMPORTA: MUDANÇA INSTITUCIONAL E INSTITUIÇÕES FRÁGEIS .....	39
1.2 A LITERATURA SOBRE CAPACIDADES ESTATAIS .....	49
1.3 AS RELAÇÕES ENTRE SOCIEDADE E ESTADO .....	53
1.4 INSULAMENTO BUROCRÁTICO E CLIENTELISMO .....	58
1.5 CONCLUSÃO .....	61
<b>2. A FORMAÇÃO DO ORNITORRINCO SUBNACIONAL (1956 – 1988)</b> .....	<b>65</b>
2.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE A TRANSFERÊNCIA DA CAPITAL .....	67
2.2 A CONSTRUÇÃO: O FIM DO REGIME DEMOCRÁTICO .....	69
2.3 A CONSOLIDAÇÃO: O ESTADO BUROCRÁTICO AUTORITÁRIO EM AÇÃO .....	76
2.5 A EXPANSÃO: TRANSIÇÃO PARA A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA .....	87
2.6 A “POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO” NA AGENDA LOCAL .....	90
2.7 CONCLUSÃO .....	99
<b>3. A IRREGULARIDADE COMO PONTO DE EQUILÍBRIO (1988 – 2012)</b> .....	<b>101</b>
3.1 O ESTADO DE COISAS NO FINAL DOS ANOS 1980 .....	103
3.2 PERÍODO 1 – 1988 A 1990 .....	106
3.3 PERÍODO 2 - 1991 A 1994 .....	108
3.4 PERÍODO 3 – 1995 A 1998 .....	110
3.5 PERÍODO 4 – 1999 A 2002 .....	113
3.6 PERÍODO 5 – 2003 A 2006 .....	116
3.7 PERÍODO 6 – 2007 A 2010 .....	119
3.8 PERÍODO 7 – 2011 A 2012 .....	121
3.9 CONCLUSÃO .....	125
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>127</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>134</b>
<b>APÊNDICE 1 - LISTA DE ENTREVISTAS</b> .....	<b>147</b>
<b>APÊNDICE 2 – QUADRO GERAL DE EVENTOS 1988-2012</b> .....	<b>148</b>

## Introdução

“A implantação de Brasília partiu do pressuposto que sua expansão se faria através de cidades satélites, e não da ocupação urbana gradativa das áreas contíguas ao núcleo original. Previa-se a alternância definida de áreas urbanas e áreas rurais — proposição contrária à idéia do alastramento suburbano extenso e rasteiro. Assim, a partir do surgimento precoce e improvisado das cidades satélites, prevaleceu até agora a intenção de manter entre estes núcleos e a capital uma larga faixa verde, destinada a uso rural. Tal abordagem teve como consequência positiva a manutenção, ao longo de todos esses anos, da feição original de Brasília” (COSTA, 1987, p. 7).

“O que seria uma ‘favela de luxo’? E por quê questionar o termo condomínio? Tal relação entre luxo, favela e condomínio seria impossível no contexto em que realizei minha pesquisa de doutorado, em Goiânia, onde os ‘condomínios horizontais’ apareciam como espaços extremamente organizados, purificados e modernos. Também não era essa a imagem dos condomínios fechados ou *gated communities* de que tratava a bibliografia nacional e internacional. Mas o caso de Brasília era diferente. Os *condomínios* haviam se alastrado pelas terras adjacentes à capital federal em meio a séries de conflitos de sonhos e interesses, controvérsias jurídico-políticas e gestões de (i)legalidades que se combinavam de maneiras ao mesmo tempo muito parecidas e muito diferentes de outros processos de expansão urbana no Brasil e em outros países” (MOURA, 2008, p.2-3)

A construção de Brasília<sup>1</sup>, a partir de 1957, e a transferência da capital federal brasileira para o novo Distrito Federal (DF), situado no planalto central do Brasil, a partir de 1960, geraram efeitos de longo prazo (cf. PIERSON, 2004) na região centro-oeste do país. Um dos efeitos político-institucionais desse processo é a patente situação de irregularidades fundiária, urbanística e/ou ambiental de grande parte dos imóveis urbanos e rurais existentes no Distrito Federal (GDF, 2006)<sup>2</sup>. Entretanto, diferentemente do restante do país, a condição de irregularidades que afeta grande parte da população do Distrito Federal não se restringe a assentamentos de baixa renda (MARQUES et. al., 2007; GDF, 2007).

<sup>1</sup> Apesar de que Brasília formalmente seja uma das trinta e uma Regiões Administrativas – RA - existentes no Distrito Federal, em 2012, utilizamos os dois termos como sinônimos ao longo do trabalho. Isso em virtude da especificidade federativa dessa unidade subnacional, que se constitui como a única cidade-estado da federação. Essa opção terminológica se deve também ao fato de que Brasília (RA), além de ser a sede do poder local, interliga socioeconomicamente todas as outras regiões administrativas do DF.

<sup>2</sup> Um dos principais eventos que contribuíram para a escala alcançada pelo problema foi a interrupção dos processos formais de desapropriação - promovidos pelo Governo Federal - de inúmeras fazendas existentes na região nesse período. Essas desapropriações, por sua vez, se tivessem sido realizadas, dariam sentido a uma das várias especificidades de Brasília: o domínio estatal da terra como meio de fazer capital para investimentos estatais em políticas de desenvolvimento (ABRAMO, 1998). Na verdade, essa ideia se realizou parcialmente, pois cerca de 60% das terras existentes no interior do quadrilátero do DF passou ao domínio estatal, o que foi suficiente para se constituir num gigantesco estoque para trocas clientelistas (SILVEIRA, 1998).

É difícil encontrar alguém em Brasília que não seja morador, não possua lote<sup>3</sup>, ou não conheça alguém que viva ou possua lote em “condomínio irregular”<sup>4</sup> (MOURA, 2010b; Entrevistas 1; 2; 5; 11;17; 23; 26; 28), pois esse formato de moradia ocupa grande parte de setores habitacionais nas imediações da área central do Plano Piloto<sup>5</sup> da capital. Um dado ilustrativo nesse sentido é o papel central das “Áreas de Regularização” no último Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), aprovado em 2009<sup>6</sup>, durante a quinta legislatura da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), e atualizado em 2012<sup>7</sup>, na sexta legislatura. No plano diretor aprovado durante o governo de José Roberto Arruda (2007-2010), foram previstos vinte e nove (29) Setores Habitacionais de Regularização. Dentro destes setores, distinguiram-se trinta e nove (39) Áreas de Interesse Específico – ARINE<sup>8</sup> - e vinte e duas (22) Áreas de interesse Social - ARIS. Fora deles, foram previstas mais seis (6) ARINE e mais catorze ARIS<sup>9</sup>. Outro tipo de áreas de regularização previsto no plano diretor é chamado de ‘Parcelamentos Urbanos Isolados – PUI’, em total de vinte e sete (27). Destes, cinco (5) são ARINE e vinte e dois (22) são ARIS (anexo 2 da Lei nº 803)<sup>10</sup>.

O fenômeno da massificação dos “condomínios horizontais” surgiu e se disseminou no DF à revelia da legislação fundiária, urbanística e ambiental vigentes, devido a fatores políticos e institucionais que exploraremos nos capítulos que se seguem. Historicamente, ocorreram três principais ondas de disseminação dessa modalidade de moradia destinada a

<sup>3</sup> Araújo (2002, p.168) distingue duas definições de lote: uma “técnica” e outra “legal”. A primeira se refere à parcela de terra resultante do loteamento ou desmembramento, destinada à edificação ou recreação. A segunda se refere ao artigo 2º da Lei 6.766/79, alterado pela Lei 9.785/99, que a autora define da seguinte maneira: “considera-se lote o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona que se situe. No mesmo dispositivo da lei, ficam estabelecidos como integrantes da infra-estrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento de águas pluviais, a iluminação pública, as redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, as redes de energia elétrica e domiciliar e as vias de circulação, pavimentadas ou não” (id., grifo nosso).

<sup>4</sup> Nessa dissertação, o termo condomínio não faz referência à acepção jurídica que se remete, grosso modo, ao domínio comum de uma determinada propriedade entre proprietários distintos. No caso específico de Brasília, como veremos, o termo se tornou algo etéreo na linguagem do senso comum (GDF, 2003a). Apesar disso, o identificamos com a seguinte descrição: “trata-se da organização de um grupo em associação de moradores de uma área irregular, cujos limites foram murados para maior proteção contra a fiscalização oficial”. (SILVA, 2011).

<sup>5</sup> O termo “Plano Piloto” no contexto desse trabalho se refere à área central do Distrito Federal, a qual abrange a esplanada dos ministérios, a praça dos três poderes e o eixo monumental, além dos bairros residenciais Asa Sul e Asa Norte, construídos ao longo do eixo rodoviário que atravessa a cidade.

<sup>6</sup> Esse foi o principal evento dentro da lista de mudanças institucionais (conjuntura crítica em sentido estrito na acepção de Pierson (2000a, p.152) que reorientou a política de regularização durante o quinto período de seis analisados no capítulo 5.

<sup>7</sup> Esta é uma mudança institucional relativa à regularização (evento sem valor de conjuntura crítica em sentido estrito) ocorrida no sexto período analisado no capítulo 5.

<sup>8</sup> A categoria ARINE se refere a áreas habitadas por população com renda média e alta.

<sup>9</sup> A categoria ARIS se refere a áreas habitadas por população com renda baixa.

<sup>10</sup> Para uma apreciação urbanística do PDOT/2009, ver Schvasberg (2010).

setores de renda média e alta da população distrital<sup>11</sup>. A primeira onda do fenômeno ocorreu durante a segunda metade do regime autoritário, entre o final da década de 1970 e meados da década de 1980, na forma de “condomínios rurais”<sup>12</sup> (cf. FREITAS, 2000; FERREIRA, 2008). A segunda onda de disseminação dessa modalidade de moradia ocorreu entre os anos 1988 e 1994, período de transição para a autonomia administrativa local, especialmente após a aprovação do PDOT/1992, durante a primeira legislatura da CLDF (MALAGUTTI, 1996; 1999). A terceira onda ocorreu durante a terceira legislatura<sup>13</sup>. Nessa época, além de estar consumado o fato social, expandia-se o mercado informal de imóveis nos condomínios ao redor do Plano Piloto de Brasília, por meio da comercialização dos grandes estoques de lotes ociosos existentes nessas áreas cercadas por muros (ABRAMO, 1998; QUEIROGA, 1999; 2000; PEREIRA, 2001; SALLES, 2002; BARROS, 2004; FERREIRA, 2008). Abaixo, segue uma boa descrição sobre o fenômeno:

“No início da década de 90 do século XX, o fenômeno da ocupação irregular de terras tomou ares de proliferação desenfreada, ocasionada por duas frentes: de um lado, os novos núcleos urbanos destinados à classe média, os ‘condomínios’; de outro, os destinados à população de baixa renda. O primeiro decorreu do natural incremento da grilagem, acrescida da demanda imobiliária sempre ascendente e da paralisia do Estado, que a tudo assistia complacente, como se contemplasse a mera reacomodação do espaço geográfico distrital, ao transmitir essa iniciativa aos particulares e interferir apenas no momento de apor a chancela oficial da legalização. Um Estado que age com atraso ou leniência não justifica sua existência. De outro lado, o segundo decorreu da transferência dos moradores das invasões localizadas no Plano Piloto para as novas periferias do Distrito Federal, de precária ou inexistente infra-estrutura, mas de forma a assegurar a fixação dessa leva de eleitores, numa clara reprodução de um política clientelista do século XIX. Diferentemente dos assentos (sic) populares, que se prestavam também à fixação da população rural, a população de classe média ocupou novos espaços na geografia do Distrito Federal por meio dos ‘condomínios’ irregulares (FERREIRA, 2008, p.24)

A explicação acima resume a situação generalizada de irregularidade fundiária por que

<sup>11</sup> No Distrito Federal, essa faixa da população é formada predominantemente por servidores públicos da burocracia federal (cf. NUNES, 2004; MOURA, 2010b).

<sup>12</sup> Vários autores já exploraram as estratégias disseminadas em todo o país para burlar a Lei Federal nº 6.766, que disciplina os critérios para o Parcelamento do Solo Urbano (CALDEIRA, 1984; HOLSTON, 1991). Sobre a estratégia de camuflar condomínios para fins urbanos com o rótulo de rurais, ver Freitas (2000), especificamente no DF, ver Ferreira (2004).

<sup>13</sup> A terceira legislatura da CLDF, entre 1999 e 2002, coincide com o segundo governo de Joaquim Roriz após sua primeira passagem pela governadoria do DF, entre 1988 e 1990, por nomeação do então presidente José Sarney.

passa o Distrito Federal, mas o foco desse trabalho não está na regularização dos parcelamentos irregulares urbanos de baixa renda<sup>14</sup>. A grande diferença entre os condomínios irregulares do DF e as “favelas” latino-americanas de maneira geral, onde se vive também numa situação de irregularidade fundiária (BONDUKI, 1998; SOUZA, 2008; ONU, 2012; ROLNIK et al., 2012), é que os lotes em seus interiores são protegidos por muros e guaritas, configurando o que se chamou em São Paulo de ‘enclaves fortificados’ (CALDEIRA, 2000). Outros termos já foram usados na literatura internacional para designar esse tipo de bairro cercado por muros: como *countries* (SVAMPA, 2001), *gated communities*, *clubs*, e ‘favelas de luxo’<sup>15</sup> (MOURA, 2008, 2010a).

Apesar do destaque dado para as diferenças entre a cidade real e a cidade planejada em inúmeras pesquisas sobre o caso do DF, concordamos, em parte, – e sem otimismo – com Lúcio Costa<sup>16</sup> (1987): o que espanta em Brasília não são as mudanças e o distanciamento do projeto original, senão a permanência de algumas características peculiares da metrópole terciária e polinucleada (PAVIANI, 1989; NUNES 2004), desde seus primeiros anos. No que se refere ao projeto original, o que chama a atenção é a preservação da área central de Brasília, apesar de todas as alterações nela promovidas ao longo da história. No que se refere

---

<sup>14</sup> Acerca desse tipo de assentamento precário informal no DF, muito já se produziu (PAVIANI, 1996). Embora a regularização dessas áreas não seja o foco desse trabalho, suas peculiaridades merecem destaque: “As irregularidades existem nos próprios loteamentos autorizados pelo Governo, normalmente nos assentamentos da população de baixa renda, em que o governo usa, como meio de substituir a escritura da venda, impedido que está por falta de aprovação, a concessão de uso. Por falta de formalização do processo de aprovação do loteamento, que permite a expedição de título de transferência de domínio, ou de compromisso de venda capaz de gerar direito real de propriedade, a Administração busca remediar-se com artifícios jurídicos como se o instituto suprisse a não aprovação” (CARVALHO, 1996, p.68-69 *apud* FERREIRA, 2004). O excerto explicita o caso de diversos assentamentos criados por Joaquim Roriz, a partir de 1988, como parte de sua estratégia exitosa de montar uma máquina política nessa unidade subnacional nascente (cf. DINIZ, 1982).

<sup>15</sup> Em outro trabalho, a antropóloga explica o termo da seguinte maneira: “Se, por um lado, o termo condomínio horizontal remete primeiramente à ideia de condomínio fechado para segmentos de elite, a utilização do termo e de uma série de formas de ação coletiva associados permitem que membros das camadas de baixa renda se identifiquem simbólica e legalmente com membros das camadas médias. Temos, portanto, importantes pontos de contato proporcionados pela proliferação de condomínios em Brasília que põem em perspectiva noções estáticas, como as de exclusão e segregação. Assim como uma *invasão* agora pode ser um *condomínio*, um *condomínio* onde vivem funcionários de primeiro escalão do governo federal, muitos com rendas superiores a 20 salários mínimos, pode também ser considerado uma “favela de luxo” (MOURA, 2010b).

<sup>16</sup> Lúcio Costa, arquiteto que concebeu o projeto modernista original da cidade, foi convidado a sugerir alternativas para o crescimento desordenado de Brasília, e as registrou no estudo Brasília Revisitada (1987) - anexo I do Decreto 10.829/1987 e da Portaria nº 314/1992 -. Nesse documento, o arquiteto assevera: “Brasília vive hoje um momento decisivo. Nos trinta anos decorridos desde a apresentação do plano-piloto ao júri internacional que escolheria a proposta a ser implantada (10.03.57), a cidade consolidou-se, de fato, como capital definitiva do país. Vendo Brasília atualmente, o que surpreende mais que as alterações, é exatamente a semelhança entre o que existe e a concepção original(...)”, e conclui que o grande desafio naquele momento era “ (...) de um lado, como crescer assegurando a permanência do testemunho da proposta original, de outro, como preservá-la sem cortar o impulso vital inerente a uma cidade tão jovem.” (COSTA, 1987).

à ocupação informal, irregular, das franjas da área tombada<sup>17</sup>, também chama a atenção a permanência da informalidade como meio principal de acesso à moradia e à posse da terra urbana e rural. Se nos primeiros anos da capital o fenômeno da moradia informal era restrito à população de renda baixa (EPSTEIN, 1973; PAVIANI, 1991, 1996; HOLSON, 1993; RIBEIRO, 2008), a partir do final dos anos 1970 ele tem se estendido a fatias cada vez maiores da população de renda alta e média (MALAGUTTI, 1996, 1999; QUEIROGA, 1999, 2000; PEREIRA, 2001; BARROS, 2004; FERREIRA, 2004; GDF, 2006, 2007; MOURA, 2008, 2010a, 2010b).

Abordamos, portanto, o tema da regularização dos condomínios horizontais irregulares destinados à população de rendas média e alta, como meio de explorar os determinantes políticos e institucionais da permanência ao longo do tempo de dois fenômenos típicos do Distrito Federal: de um lado, a perene segregação sócioespacial na cidade modernista, resultante da combinação de um modelo autoritário de planejamento urbano com sua consolidação territorial implementada pelo Estado Burocrático Autoritário brasileiro (BA) (SOUZA, 2008; SCHVASBERG, 2011; cf. O'DONNELL, 2009). De outro lado, exploramos a informalidade como método disseminado de acesso à terra urbana e rural, para morar e para investir, no Distrito Federal, utilizado não somente pelas classes populares, mas, sobretudo, pelas elites burocráticas da capital federal (NUNES, 2004; MOURA, 2010a).

O termo 'condomínio' passou a ser usado de modo genérico no debate público local em referência a todo loteamento urbano que não tenha cumprido a lei em algum momento de sua constituição e consolidação<sup>18</sup>. Isso porque, independentemente da faixa de renda de seus moradores, do que juridicamente pode ser considerado condomínio de fato, ou se determinado loteamento é ou não é cercado por muros, grande parte do que foi construído de maneira irregular no Distrito Federal tem sido objeto do rótulo "condomínio". Essa confusão semântica resulta do processo político a partir do qual regiões em torno da área tombada de

---

<sup>17</sup> A primeira camada institucional de preservação de Brasília surgiu em 1960, quando o Plano Piloto se tornou lei, com a inauguração da cidade (Lei nº 3751, art. 38). Outras três camadas institucionais, posteriormente, determinaram a preservação de sua área central: em 1987, por meio do decreto nº 10.289, o Governo do Distrito Federal - GDF - regulamentou o art. 38 da Lei nº 3751, especificando-o. Ainda em 1987, o Plano Piloto e os bairros Lago Sul e Lago Norte foram incluídos na Lista do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural da Unesco. Em 1990, Brasília foi inscrita no Livro do Tombo Histórico brasileiro (HOLSTON, 2010).

<sup>18</sup> Apesar de que exista na literatura especializada uma distinção entre loteamentos clandestinos, implantados sem a devida autorização do poder público, e loteamentos irregulares, autorizados, mas executados em desacordo com a legislação (HOLSTON, 1991; MALAGUTTI, 1996; 1999), não pretendemos esmiuçar os tipos de irregularidades que a informalidade construiu ao longo do tempo em Brasília. Nesse sentido, quando nos referimos a "condomínios irregulares", incorremos numa generalização da realidade existente tão somente para atender aos objetivos desse trabalho.

Brasília foram ocupadas de maneira informal, ao longo dos últimos trinta anos, por cidadãos de renda alta e média. O uso indiscriminado do termo condomínio tem sido atribuído à imprensa por lideranças de associações de moradores que representam essas áreas (Entrevistas 11, 26), mas não seria exagero ver nessa imprecisão terminológica um significado político. Não é nosso foco tratar dessa disputa semântica<sup>19</sup>, entretanto, durante a pesquisa pudemos perceber, em acordo com Moura (2008, 2010a, 2010b), que ela reflete as disputas políticas e os constrangimentos institucionais que afetam o problema da regularização dos condomínios horizontais no DF.

O tema da regularização dos condomínios ganhou centralidade na agenda pública local desde meados da década de 1990, quando sérios problemas administrativos no GDF e uma rede de grilagem<sup>20</sup> de terras que operavam no DF ficaram conhecidos, após investigações de quatro Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI - ocorridas na Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF -: a “CPI da Terra” ou “da Fundação Zoobotânica”, em 1991; a “CPI da Grilagem”, em 1995; a “CPI das Cooperativas”, em 1999/2000; e a “CPI dos Condomínios”, em 2002.

Frequentemente, têm sido veiculadas séries de reportagens sobre os assuntos ‘grilagem de terras’ e ‘regularização de condomínios’ no Distrito Federal<sup>21</sup>, que exploram as possíveis ligações diretas e indiretas de políticos, empresários e servidores públicos com o problema. Independentemente do que se diz sobre a irregularidade dos condomínios e da origem fraudulenta de vários deles, a regularização dessas áreas tem sido tema central durante as campanhas eleitorais no âmbito local, desde 1990. Entretanto, passados mais de vinte anos da promulgação da primeira lei que visava à regularização desses enclaves fortificados, uma

<sup>19</sup> Moura (2010a, p.295) explica a questão da seguinte maneira: “O termo ‘condomínio’ (...) passa a ser um recurso eficaz no sentido de distanciar ocupações irregulares do estigma de ‘invasão’ (...) há também ações no sentido de ‘purificar’ os condomínios de acepções que remetem à ilegalidade e ao ‘crescimento desordenado’ da malha urbana”. E conclui sua explanação da seguinte maneira: “Se, para segmentos das camadas médias, viver em condomínio pode designar um modo de vida específico, com maior ‘qualidade de vida’, para os habitantes do Sol Nascente o condomínio é uma forma de ter acesso à cidade, sem ser chamado de invasor ou favelado”.

<sup>20</sup> O dicionário Michaelis, acessado em [www.michaelis.uol.com.br](http://www.michaelis.uol.com.br), traz as seguintes acepções da palavra: “1 Reg (São Paulo) Indivíduo que, mediante falsas escrituras de propriedade, procura apossar-se de terras alheias. 2 Advogado ou agente que legaliza propriedades territoriais com títulos falsos”. Uma explicação complementar pode ser encontrada em Holston (1991): “Although the etymology is uncertain, the use of grilo and cognates to refer to land fraud appears to derive from an analogy with the habits of the cricket (grilo): A claim-jumper's valid title is as hard to find as a cricket is to locate, even though you hear it. The analogy dates from the creation of the real estate market in public lands after 1850” (id, p. 700). Outra explicação tem a ver com técnicas rudimentares de fraudar documentos que implicavam deixar papéis dentro de gavetas repletas do inseto grilo, para que o papel danificado pudesse aparentar ser antigo.

<sup>21</sup> A primeira série de reportagens a que tivemos acesso foi publicada no Jornal Correio Braziliense, em 1999, e a última, publicada pelo mesmo jornal, foi publicada em dezembro de 2012. Antes e depois de 1999, reportagens sobre o assunto estiveram presentes nos dois jornais de maior circulação na capital federal.

quantidade muito pequena deles têm lotes no seu interior com matrículas individualizadas e registradas em Cartório de Registros Imobiliários<sup>22</sup>. Destacamos alguns números extraídos do último levantamento oficial acerca do tema:

(...) foram identificados 529 parcelamentos irregulares, dos quais 297 foram considerados inabilitados e 232 aptos à continuidade do processo de regularização, de acordo com as diretrizes e condicionantes estabelecidas pela legislação vigente à época. Apesar do trabalho desenvolvido (...) nenhum desses empreendimentos foi desconstituído e apenas um conseguiu cumprir todo o processo de regularização até o seu registro cartorial (...) (GDF, 2006, p.14, grifo nosso).

O que chama a atenção não é somente a ínfima quantidade de parcelamentos irregulares que chegou a cumprir todas as etapas necessárias à regularização no DF, em contraste com o total, mas, sobretudo, o fato de que o último levantamento estatístico oficial em que se baseia a burocracia formuladora do GDF<sup>23</sup> parece fundamentar-se em resultados de estudos feitos na gestão de Cristóvam Buarque, em 1995, e em 1996<sup>24</sup> (GDF, 2006, p.14, p.25)<sup>25</sup>. Por que, até o ano de 2012, o problema político da regularização dos condomínios horizontais não recebeu uma solução do poder público, em nível agregado, que atenda aos mais de quinhentos<sup>26</sup> loteamentos irregulares consolidados nessa condição? Por que as irregularidades permanecem ao longo do tempo? Por que razão têm falhado as políticas públicas de regularização, desde 1989?

A hipótese que exploramos para responder essas perguntas é a de que a instabilidade institucional vigente no DF, a partir de 1988, favorece a permanência do *status quo* da irregularidade em situação de equilíbrio. Nesse sentido, a excessiva atividade institucional existente torna frágeis tanto a aplicação das regras para a formalização quanto a obediência às instituições que pautam a regularização dos condomínios no DF. Isso porque os custos de novas rodadas de mudança institucional permanecem mais baixos que os benefícios da

<sup>22</sup> Informação confirmada nas entrevistas 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28.

<sup>23</sup> Essa informação foi confirmada por vários de nossos entrevistados, os quais, sem exceção, comentaram a desatualização desse documento. Entretanto, para os fins de nossa análise, ele é útil porque capta a dimensão do problema até 1996.

<sup>24</sup> Estes parecem ser os mesmos dados em que se basearam Malagutti (1996; 1999) e Barros (2004), produzidos por grupos de trabalho dez anos antes do documento oficial em questão.

<sup>25</sup> Os melhores trabalhos acadêmicos que exploram esses dados são Malagutti (1996; 1999) e Barros (2004).

<sup>26</sup> Alguns de nossos entrevistados argumentaram que esse número está subestimado, pois não considera a situação real de regiões do DF em que abundam condomínios irregulares. Por exemplo, Vicente Pires e Arniquireiras. Suspeitamos que os dados oficiais não considerem a quantia real de condomínios existentes no DF justamente porque estão baseados num levantamento feito há quase vinte anos.

aplicação e da obediência ao arranjo institucional vigente.

Alguns mecanismos político-institucionais incentivados pela especificidade do federalismo no Distrito Federal determinaram historicamente a origem, a disseminação e a não regularização desse tipo de parcelamento urbano irregular. Tais mecanismos remetem-se a determinadas mudanças institucionais ocorridas, primeiro, no contexto da transição político-administrativa da democracia para o regime autoritário no Brasil e, segundo, no contexto da transição político-administrativa do regime autoritário para a democracia no Distrito Federal. Alguns momentos na história da consolidação dessas áreas, principalmente após 1990, evidenciam por que não existiu uma política pública que conseguisse regularizar a maioria dos condomínios horizontais existentes no Distrito Federal, desde os anos 1970<sup>27</sup>.

## **A proposta geral**

A proposta geral do trabalho é analisar historicamente a trajetória da irregularidade dos condomínios no Distrito Federal para identificar os determinantes políticos e institucionais da relativa ineficácia das políticas de regularização fundiária<sup>28</sup> direcionadas aos condomínios irregulares, desde 1989, formuladas pelos distintos Governos do Distrito Federal, após sua autonomia administrativa. Destaca-se o caráter multidimensional, heterogêneo e dinâmico da regularização<sup>29</sup>, examina-se o papel das instituições<sup>30</sup> e analisa-se o papel dos agentes envolvidos nas disputas políticas que minaram a efetividade<sup>31</sup> das iniciativas do poder público

---

<sup>27</sup> Sabe-se que menos de 10% da quantidade total de condomínios existentes no DF têm suas casas escrituradas (Entrevista 27). Entretanto, o foco de nosso estudo não está nesse ínfimo quantitativo de casos exitosos. A preocupação central da pesquisa é identificar os determinantes políticos e institucionais da não regularização da imensa maioria que persiste em situação de irregularidade.

<sup>28</sup> No artigo 46 da Lei Federal nº 11.977, de 2009, – Programa Minha Casa Minha Vida – lê-se: “A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

<sup>29</sup> Agradeço a Benny Schvasberg pela sugestão de abordar a regularização como Política Urbana num sentido mais amplo, exatamente pela miríade de aspectos que toca. Entretanto, no caso do DF, ainda que os aspectos urbanísticos e ambientais sejam protuberantes, acreditamos que a dimensão habitacional tem sido o eixo principal em torno do qual giram as outras.

<sup>30</sup> Neste trabalho, seguimos a distinção proposta por North (1990), segundo a qual “instituições” são regras formais que pautam o comportamento social; e “organizações” são as agências operadas por indivíduos e que compõem o aparelho estatal (id. p. 4-5).

<sup>31</sup> Nossa abordagem não pretende medir quantitativamente o conceito de efetividade. O termo aqui se refere às

de trazer para a formalidade essas áreas, na única unidade subnacional brasileira que acumula prerrogativas federativas de estado e município.

O longo processo pelo qual o Distrito Federal foi transferido para o centro-oeste brasileiro e se consolidou como um centro urbano, nas últimas cinco décadas, tem sido um bom exemplo do que diversos autores na ciência política, desde Maquiavel, têm tratado como uma disjunção: o resultado de decisões políticas exprime somente alguma ou quase nenhuma relação com suas eventuais justificações normativas. Isso porque, assim como se deu com o projeto inicial de Brasília, os resultados obtidos por políticas que acomodam interesses múltiplos não têm necessariamente relação direta com suas justificativas ideais, funcionais, quase sempre moralmente boas. É por essa razão que optamos por uma abordagem histórica, realista, que interpreta o fenômeno dos condomínios horizontais irregulares do Distrito Federal no tempo (cf. PIERSON, 2004), e considera o caminho pelo qual a cidade real se distanciou da utopia igualitária modernista<sup>32</sup>, o que deixou mais destacada sua face autoritária (EPSTEIN, 1973; SOUSA, 1978; PAVIANI, 1989, 1991, 1996, 2010; HOLSTON, 1993; CALDEIRA e HOLSTON, 2004).

Durante sua curta história semi-autônoma<sup>33</sup> perante a União, o Distrito Federal tem enfrentado dois grandes problemas gerenciais em setores de políticas públicas que afetam diretamente a regularização fundiária: as áreas de habitação e de meio ambiente. De um lado, o governo local, desde 1989, não tornou efetiva<sup>34</sup>, em nível agregado, alguma política urbana de regularização fundiária que conseguisse tirar da informalidade grande quantidade de moradias consolidadas irregularmente no Distrito Federal (BARROS, 2004; MOURA, 2008;

---

quatro etapas da regularização, explicadas detalhadamente no primeiro capítulo, aplicadas ao caso do Distrito Federal. Isso significa que se uma política pública que visava fazer cumpridas quatro etapas, em mais de quinhentos casos, só conseguiu cumprir todas elas em menos de uma dezena, não pode ser considerada, em nível agregado, efetiva. O dicionário Michaelis, acessado em <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=efetivo>, traz as seguintes acepções para o adjetivo “efetivo”: 1 Real, verdadeiro. 2 Que produz efeito; que tem efeito; eficaz. 3 Que não tem interrupção; permanente: Serviço efetivo. As acepções que mais se adequam à ideia de efetividade que empregamos são as de número 1 e 3.

<sup>32</sup> O que interessa destacar dessa utopia - tal como foi apropriada pelo nacional desenvolvimentismo no Plano de Metas - é sua retórica igualitária, que pretendia por meio da construção de uma nova cidade promover uma ruptura com a história de desigualdades existente no país e, com isso, lançá-lo numa trajetória moderna de desenvolvimento econômico, arrastando consigo o centro inóspito do Brasil.

<sup>33</sup> Utilizamos o termo “semi-autônoma” para destacar outra especificidade do Distrito Federal como unidade subnacional no federalismo brasileiro, porque o Poder Judiciário do Distrito Federal e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT -, são ligados, desde a Constituição Federal de 1988, à União, não ao próprio DF.

<sup>34</sup> Apesar de que alguns poucos condomínios tenham conseguido regularizar lotes no seu interior, esse número não chega a 10% do total de bairros em condição de irregularidade. Como não temos a intenção de explicar por que estes poucos foram regularizados, senão queremos explorar o problema político de por que a maioria não foi regularizada, tratamos as iniciativas historicamente existentes como pouco efetivas.

GDF, 2006; MARQUES et al., 2007). Por outro lado, a implantação de inúmeras Unidades de Conservação Ambiental – UC – que começaram a ser criadas desde a década de 1960, e que hoje ocupam cerca de 90% do território distrital, tampouco foi levada a cabo<sup>35</sup> (STEINBERG, 2003; SEBRAE, 2006; JATOBÁ, 2010, p. 327; SHIRAISHI, 2011).

Os dois problemas estão interligados, pois a paulatina criação de áreas ambientalmente protegidas pode ser entendida também como uma tentativa pouco eficaz de frear a expansão urbana irregular na capital do país<sup>36</sup>. As legislações urbanísticas e ambientais não impediram a ocupação desordenada do território nem coibiram o mercado informal de imóveis nos condomínios irregulares que se consolidou na capital federal, embora tenham sido alguns dos principais recursos mobilizados por diversos atores políticos para travar o processo de regularização no período posterior a 1988<sup>37</sup>.

## **Objetivos do estudo**

O objetivo desse trabalho é explicar por quais mecanismos políticos e como alguns arranjos institucionais propiciaram o surgimento e a consolidação dos condomínios horizontais no Distrito federal. Ao explicarmos esse processo, pretendemos explicar também por que a política de regularização dos condomínios no Distrito Federal não tem se mostrado efetiva, em nível agregado, apesar de seguidas tentativas, desde o fim do regime autoritário.

A hipótese é de que as características específicas do federalismo no Distrito Federal, juntamente com a obscuridade fundiária gerada pelas desapropriações incompletas das fazendas existentes na região, foram determinantes para que incentivos institucionais fossem gerados aos agentes tanto para ocupar irregularmente os condomínios quanto para tentar barrar politicamente a regularização destas áreas, posteriormente.

---

<sup>35</sup> Existem poucas exceções de áreas protegidas implantadas de fato no Distrito Federal, como o Parque Nacional de Brasília, a Estação Ecológica de Águas Emendadas, a Reserva do IBGE e a Estação Ecológica do Jardim Botânico (Entrevista 9).

<sup>36</sup> Steinberger (2003) interpreta a excessiva criação de parques no DF, desde os anos 1990, como mais uma estratégia de agentes políticos para reservar terras potencialmente urbanizáveis à espera de mais-valia fundiária.

<sup>37</sup> Ainda que nossa ênfase ao longo do trabalho se concentre nas ambiguidades e na ineficácia da legislação e dos órgãos ambientais no DF, não ignoramos que o mesmo tipo de leitura possa ser feita acerca da legislação e dos órgãos urbanísticos. Agradeço a Benny Schvasberg pela lembrança.

Para tanto, é fundamental entender como as instituições moldaram os interesses e as disputas entre os atores políticos interessados na regularização ao longo do tempo. Nesse sentido, o trabalho pretende contribuir com a vasta literatura multidisciplinar sobre Brasília, trabalhando os cruzamentos entre a política habitacional, de desenvolvimento urbano e de meio ambiente, desde uma abordagem da ciência política. Isso significa trazer para a análise os papéis das instituições, das organizações estatais e dos grupos de interesses na implementação de uma política pública intrinsecamente multissetorial.

A questão é complexa porque envolve áreas de políticas públicas distintas e, por essa razão, mobiliza interesses de grupos heterogêneos na sociedade e no Estado. Do lado do Estado, há interesses e objetivos conflitantes mesmo dentro do poder executivo, como por exemplo, entre as agências governamentais de meio ambiente, habitação e planejamento. A questão envolve também posicionamentos distintos desde o poder legislativo, do poder judiciário e do Ministério Público. Não há na prática um Estado unitário, homogêneo, que atua em bloco, cujos poderes hipoteticamente harmônicos apontam para uma mesma direção coerente (cf. MIGDAL, 1994, 2001). Do lado da sociedade, os interesses igualmente são variados, conflitantes, e envolvem muitos atores. No entanto, para os fins dessa pesquisa, consideramos como relevantes os papéis das organizações de urbanistas e de ambientalistas, de um lado, e dos moradores dos parcelamentos informais, de outro<sup>38</sup>.

A análise lança luz sobre aspectos da implementação de políticas públicas de habitação e de meio ambiente que se estabeleceram no período da redemocratização brasileira, com a ascensão da agenda ambiental e com o relativo fortalecimento da agenda em apoio à reforma urbana: por um lado, destaca-se o que neles depende da “vontade política”<sup>39</sup> dos atores em disputa; por outro lado, explora o que neles é constrangido pelos arranjos institucionais vigentes. Nesse sentido, o estudo se enquadra numa perspectiva mais ampla - bastante

---

<sup>38</sup> Destaca-se o papel do Instituto dos Arquitetos do Brasil no DF, do Fórum das ONGs ambientalistas do DF, da Federação dos Condomínios Horizontais do DF, da União dos Condomínios do DF e da grande fatia da sociedade que sem organizar-se em grupos atua fortemente no sentido de manter o status quo da informalidade, comercializando imóveis irregulares e prestando serviços que contribuem para a consolidação da irregularidade.

<sup>39</sup> Apesar de etéreo, o termo “vontade política” é vastamente utilizado na linguagem do senso comum para explicar as mazelas da política brasileira. No caso da irregularidade da moradia no Distrito Federal, a falta de “vontade política” vem sendo considerada como fator importante por algumas abordagens na literatura sobre Brasília, mas também apareceu nas entrevistas feitas a atores envolvidos na questão. Apesar disso, nosso argumento não subscreve o voluntarismo contido nesse tipo de interpretação, pois prefere valorizar o constrangimento causado pelos arranjos institucionais sobre as expectativas dos atores e sobre suas decisões políticas. Ainda que as próprias instituições sejam feitas por atores, elas nunca partem “do zero”, pois se baseiam em instituições e políticas públicas nascidas num estado de coisas anterior. Nesse sentido, entendemos que qualquer interpretação que atribua a não solução do problema à falta de vontade política incorre num certo tipo de miopia analítica a qual pretendemos mitigar com esse trabalho.

trabalhada em diversos campos das ciências sociais atualmente - que tenta compreender os conflitos entre políticas de desenvolvimento e políticas ambientais no Brasil.

É importante esclarecer também que esse não é um trabalho de filosofia política, pois não pretende enunciar conclusões morais a respeito de quais grupos, ações, ou resultados de políticas públicas estão corretos ou mais adequados a qualquer concepção defensável de bem<sup>40</sup>. Nossa abordagem se coloca numa perspectiva analítica que interpreta a política como âmbito agonístico (MOUFFE, 2005), em que se acomodam interesses distributivos (cf. MIGUEL, 2012), cujos resultados são expressos pelas políticas públicas e pelas instituições (O'DONNELL, 1998, 2011). Isso significa que interpretamos o problema específico da permanência da irregularidade dos condomínios no Distrito Federal como fenômeno político, sinônimo de uma disputa moldada pelas instituições que, por sua vez, são alteradas incrementalmente com mais ou menos frequência por influência dos agentes interessados na permanência do *status quo* (cf. MAHONEY e THELEN, 2010).

Num cenário político como o do Distrito Federal, nem mesmo um concerto de interesses entre diversos atores protagonistas do processo político, como foi consubstanciado no “TAC dos Condomínios”<sup>41</sup> - Termo de Ajustamento de Conduta 002/2007 -, conseguiu alterar a trajetória dependente<sup>42</sup> na qual se encontra a política de regularização dos condomínios no Distrito Federal. Trata-se de um estudo de caso bastante específico sobre uma situação sem paralelos históricos com os quais possa haver comparação, pois, possivelmente, não ocorrerá em outro lugar de maneira semelhante o que houve em Brasília. A construção de uma nova cidade, transformada em capital de um país federativo como o Brasil, tornada unidade autônoma da federação décadas depois de sua fundação, depois de ter sido

---

<sup>40</sup> Desde a filosofia política clássica, especialmente nos trabalhos de Platão e Aristóteles, o pensamento político ocidental tem se preocupado em analisar fenômenos políticos ao mesmo tempo que defende normativamente algum ideário coerente, baseado em princípios morais sobre como deve ser a conduta dos cidadãos para um levar uma boa vida em sociedade. Desse tipo de reflexão, se alimenta uma corrente contemporânea da filosofia política conhecida como “Teorias da Justiça” (RAWLS, 2008; KYMLICKA, 2001; VITA, 2007)

<sup>41</sup> Este foi um extenso documento firmado entre órgãos do poder executivo do Distrito Federal e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, no ano de 2007, cujo principal objetivo era estabelecer os termos e critérios necessários para a regularização dos parcelamentos do solo no Distrito Federal. Como o MPDFT se tornou ao longo dos últimos 20 anos um dos atores mais ativos no processo de regularização - por exigir tanto do Estado quanto da sociedade o cumprimento da legislação urbanística e ambiental -, em nossa visão esse acordo foi um marco histórico importante muito mais por seu sentido político que jurídico.

<sup>42</sup> Este termo é traduzido do inglês “path dependence”, conceito caro ao institucionalismo histórico, tratado com mais detalhes no capítulo seguinte, e se refere ao processo pelo qual uma instituição ou política pública constrói incentivos para que os atores em disputa atuem de maneira a fazer com que tal instituição ou política pública permaneça ao longo do tempo mesmo que gerando uma situação de ineficiência. Esse não é exatamente o caso do Distrito Federal que, diferentemente do que ocorre com ciclos de retroalimentação positiva, padece da existência de um mecanismo de retroalimentação negativa. Nesse sentido, é a irregularidade que se reforça enquanto abundam instituições que não conseguem mitigar o problema.

consolidada por um regime autoritário duradouro, com um modelo de urbanismo modernista, num cenário fundiário obscuro. As consequências desse processo e da conjunção desses múltiplos aspectos podem ser vistas ao longo do tempo, na relativa ineficácia das políticas de regularização dos condomínios no DF. Se as políticas de regularização falham, o que permanecem são, por um lado, a segregação sócio-espacial e, por outro, as irregularidades.

### **As peculiaridades do caso do Distrito Federal**

O caso do Distrito Federal é único no Brasil, pelas características de sua formação dentro do federalismo brasileiro, pelo processo político em que se constituiu historicamente e pela forma como se consolidou politicamente. Sob o aspecto administrativo, só adquiriu autonomia administrativa perante a União após a Constituição Federal de 1988, e é a única unidade da federação que concentra competências estaduais e municipais.

Além disso, embora compartilhe com outras grandes cidades latino-americanas a existência de bairros ilegais distantes do centro, a composição da periferia<sup>43</sup> de Brasília comporta uma distinção interessante. Embora as regiões distantes do centro econômico e administrativo de grandes cidades como São Paulo, Campinas, Buenos Aires, Cidade do México e Los Angeles (PAVIANI, 1989; DAVIS, 1990; HOLSTON, 1991; CALDEIRA, 2000; FREITAS, 2008; SVAMPA, 2001) também sejam marcadas pela existência de condomínios horizontais habitados por cidadãos de média e alta renda, em contraste com habitações populares aglomeradas em áreas de “favelas”, no Distrito Federal brasileiro os condomínios horizontais, como vimos, podem ser considerados “favelas de luxo” (MOURA, 2008, 2010a, 2010b).

Ao longo do século XX, devido ao crescimento populacional, à urbanização acelerada, ao processo de industrialização do país e ao gradativo encarecimento do preço do solo urbano, a expansão das cidades brasileiras se deu marcadamente de maneira irregular e teve um corte de renda no que se refere às regiões das cidades onde ricos e pobres construíram suas casas. Enquanto os setores da população de baixa renda foram paulatinamente empurrados das

---

<sup>43</sup> Agradeço ao professor Benny Schvasberg por lembrar-me que a ideia de que os condomínios habitados pela população de renda média e alta no Distrito Federal fazem parte da periferia deve ser relativizada, pois são distintas as situações, por exemplo, do setor Sol Nascente e do Condomínio Village Alvorada. Ambos foram construídos em terra pública por processos ilícitos, entretanto, mas apenas o primeiro vive a privação de serviços e bens essenciais como saneamento básico, por exemplo.

regiões mais estruturadas das cidades para regiões longínquas e sem infraestrutura, os estratos de renda média e alta num primeiro momento estiveram mais próximos das áreas centrais dotadas de infraestrutura. Isso significou primeiramente morar perto da oferta geral de empregos e serviços, mas, posteriormente, se passou à busca pela tranquilidade e pela segurança no interior dos condomínios horizontais situados nas áreas distantes do centro econômico das grandes cidades (CALDEIRA, 2000; ROLNIK, 2006). Esse movimento significou uma substituição de bens e serviços públicos por bens e serviços privados, no interior dos condomínios.

A partir do final dos anos 1980, Brasília passou a distinguir-se do padrão das grandes capitais brasileiras pelas especificidades de seu processo de metropolização. O movimento pelo qual setores de renda média e alta passaram a buscar a tranquilidade e a segurança nos condomínios horizontais ocorreu de maneira similar a outras cidades do mundo, mas de maneira distinta foi afetado tanto pela estrutura fundiária obscura do Distrito Federal – fruto dos processos incompletos de desapropriação das fazendas no interior do quadrilátero distrital - quanto pelos arranjos institucionais existentes em diversos momentos de sua história.

O elevado estoque de terras públicas no interior do quadrilátero do DF cumpre papel fundamental nesse processo, o que se agregou à elevada extensão territorial protegida por legislação ambiental na região. Enquanto nos outros estados do país os conflitos entre desenvolvimento urbano, habitação e meio ambiente - no que se referem à regularização fundiária de áreas consolidadas - dizem respeito às unidades habitacionais de interesse social, no Distrito Federal, a situação é bastante mais complexa (MARQUES, 2007; ARRETICHE et al, 2009; 2011).

Além da existência de ocupações informais conhecidas no senso comum como “favelas”, também grandes setores dos estratos médios e altos brasilienses encontram-se na ilegalidade, sem segurança jurídica sobre a propriedade do imóvel em que habitam, comercializando-os sem pagar impostos sobre suas transações comerciais ao Estado (ITBI), e sem infraestrutura urbanística e ambiental adequadas às respectivas legislações (MALAGUTTI, 1996; 1999; QUEIROGA, 2000; 2002; PEREIRA, 2001; BARROS, 2004).

Entender essa situação implica resgatar as mudanças institucionais que alteraram características fundamentais da estrutura do Estado, principalmente no que se refere ao poder local na capital federal. São fundamentais os impactos de decisões políticas tomadas em dois momentos históricos de Brasília, os quais impactaram posteriormente a efetividade da política de regularização habitacional dos anos 2000: 1) o processo incompleto de desapropriação das

fazendas existentes no interior do quadrilátero do Distrito Federal, no contexto de construção do regime autoritário, a partir de 1964; e 2) o processo pelo qual se deu a autonomia administrativa relativa<sup>44</sup> do Distrito Federal, no contexto de redemocratização e crise fiscal do Estado brasileiro, no final da década de 1980.

Provavelmente, o que torna a política habitacional de regularização no Distrito Federal um caso particular e um problema intrincado é a sua extensão e transversalidade. Longe de estar concentrada nos bairros cuja ocupação predominante pode ser considerada de renda baixa, como nas “favelas” do restante do país, a irregularidade fundiária atinge grande parte da população de renda média e alta. A diferença fundamental é que para os moradores de áreas de interesse social a situação de irregularidade implica escassez de bens e serviços enquanto essa não é a realidade dos condomínios horizontais irregulares em Brasília (MOURA, 2008, 2010a, 2010b).

Na literatura mais específica sobre o caso de Brasília<sup>45</sup>, existem diversas abordagens para tratar as questões que historicamente influenciaram a formação e consolidação urbana dessa unidade subnacional: abordagens que tratam da história da transferência da capital do sudeste para o centro-oeste do país, considerando as primeiras ideias no período do império até sua concretização (VIDAL, 2009; MIRAGAYA, 2010; FARRET, 2010); estudos acerca dos conflitos sociais gerados pelo impacto da grande obra de construção da nova capital (RIBEIRO, 1991, 2008; QUINTO JUNIOR e IWAKAMI, 2010); trabalhos acerca das características urbanísticas da cidade planejada (GONZÁLEZ, 2010; MEIROS e CAMPOS, 2010); críticas sobre as contradições existentes entre a cidade planejada e a cidade real (EPSTEIN, 1973, HOLSTON, 1993, CAMPOS, 2010, PAVIANI, 2010); pesquisas a respeito da expansão urbana desordenada e a consequente segregação espacial (PAVIANNI, 1989, 1996; GOUVÊA, 1991); enfoques também na sociedade civil, considerando o papel dos movimentos e lutas por moradia nos primeiros anos da cidade (SOUSA et al, 1996, 2010; ZARUR, 1996; RESENDE, 2010; IWAKAMI, 2010); análises acerca dos problemas ambientais causados pela expansão urbana informal, ilegal e desordenada da cidade (MELLO,

---

<sup>44</sup> Consideramos a autonomia federativa do Distrito Federal relativa porque, apesar de ter passado a possuir um poder legislativo e um poder executivo eleitos pelo voto popular a partir de 1991, ter adquirido as prerrogativas municipais e estaduais em termos de implementação de políticas públicas e recolhimento de impostos, ainda assim seu Poder Judiciário e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios permanecem vinculados à União. Essa é mais uma das particularidades do caso do Distrito Federal, em contraste com o restante dos estados da federação, que afeta o problema da regularização dos condomínios.

<sup>45</sup> Uma aproximação inicial ao caso do Distrito Federal pode ser feita por meio das obras publicadas pela Editora Universidade de Brasília, em sua maioria organizadas pelo professor Aldo Pavianni, desde o final da década de 1980.

2003; STEINBERGER, 2003; ROMERO, 2003; GIOVENARDI, 2010); produções sobre o significado das relações sociais cotidianas e as experiências construídas na vida urbana da cidade real (BORGES, 2003; NUNES, 2004; MOURA, 2008; 2010).

Apesar de existirem abordagens bastante diversificadas nessa rica produção, uma ideia central perpassa toda essa literatura: desde a construção de Brasília, o Estado – com mais ou menos ênfase no Governo Federal ou no Governo do Distrito Federal - foi protagonista não só no processo de expansão urbana em todas as etapas da história do DF, como também deixou pouco espaço para a sociedade organizada manifestar politicamente suas demandas. Segundo Silveira (1999, p.148), isso é resultado do seu papel como ente “planejador, promotor, construtor, financiador e proprietário da terra urbana e rural”. O argumento é pertinente, mas problematiza pouco os processos políticos nos quais se deu esse protagonismo do Estado. Além disso, não considera as características estruturais do Estado – principalmente no que se referem às dimensões federativas -, sua heterogeneidade, a eventual mistura de fronteiras com a sociedade, e suas implicações para as políticas públicas de habitação e meio ambiente.

Tampouco as análises mais recentes sobre as políticas de desenvolvimento urbano, habitação e meio ambiente trazem uma contribuição política para a questão, concentrando-se em aspectos relativos à gestão e ao que deveria ser feito para corrigir o problema da política de regularização ou das políticas setoriais de planejamento urbano (SCHVASBERG, 2011). Tais análises têm um viés que privilegia a técnica e a gestão, em detrimento de sua intrínseca dimensão política. Nesse sentido, mesmo quando tratam de aspectos importantes da política local, não oferecem análises sobre os mecanismos pelos quais certos fenômenos acontecem. Um exemplo disso é a repetida alusão à política habitacional clientelista empreendida pelo ex-governador Joaquim Roriz, sem, contudo, trazer informações mais claras sobre como ela se deu e de que maneira isso afetou a capacidade do Estado de implementar algumas políticas públicas (GOUVÊA, 1996; OLIVEIRA, 2008). Parece-nos que há um predomínio de abordagens focadas no planejamento urbano, que apontam soluções técnicas para o problema, em sua maioria desde diagnósticos que levam em conta a economia urbana sem considerar o peso das decisões políticas nesse processo.

Por essa razão, este estudo busca preencher uma lacuna existente na literatura. Problematizam-se as características estruturais do Estado e o papel do quadro institucional mais amplo que moldou os processos políticos nos quais se deu o desordenamento urbano da cidade planejada no Distrito Federal. Desde a constatação da eficácia do modelo de planejamento urbano segregacionista implantado na cidade, um de nossos objetivos é trazer

uma contribuição que explique como as instituições afetaram o papel do Estado e da sociedade no problema da regularização fundiária, interpretando-os como um conjunto heterogêneo de organizações operadas por indivíduos.

Destacam-se como essas organizações estatais se relacionaram em períodos específicos com grupos e indivíduos posicionados formalmente fora de suas estruturas, isto é, na sociedade civil propriamente dita. A configuração da sociedade civil no Distrito Federal também foi historicamente afetada pelo papel predominante do Estado, e isso pode ser percebido pela ascensão de movimentos pós-materialistas<sup>46</sup>, como aqueles preocupados com a preservação do patrimônio urbanístico e do meio ambiente (PEREIRA, 2010).

### **A importância do estudo**

A importância do estudo fundamenta-se na necessidade de conhecer mais profundamente um caso repleto de especificidades que, por essa razão, não é captado com precisão por pesquisas apoiadas em modelos quantitativos acerca do país como um todo. Trabalhos recentes que mapeiam a extensão, as características e a distribuição das moradias informais no território nacional têm feito ressalvas quanto ao caso do Distrito Federal, e destacam a necessidade de estudos de caso que se aproximem mais detalhadamente do caso da informalidade habitacional em Brasília.

O seguinte trecho de um relatório de pesquisa realizada pelo Ministério das Cidades em parceria com o Centro de Estudos da Metrópole (CEM), vinculado ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), evidencia a situação:

"(...) destacando-se o Distrito Federal, com a maior presença de assentamentos precários na região [centro-oeste], em termos tanto absolutos como relativos. No entanto, o modelo de setores precários não parece contemplar especificidades da capital federal (...) marcadas por heterogeneidades internas ou mesmo condições de irregularidade fundiária, que parecem enviesar os dados. Isso demanda visitas a campo que propiciem uma real dimensão do problema (...) é importante destacar que

---

<sup>46</sup> Achamos que o termo capta nossa ideia, embora não estejamos de acordo com as conclusões dessa tese sobre o hipotético abandono dos “valores materialistas” - ligados a demandas distributivas de primeira necessidade, como é a moradia -, pelos cidadãos dos países ocidentais desenvolvidos, em função do predomínio de “valores pós-materialistas”, ligados a demandas difusas como os direitos humanos e ambientais.

a análise dos resultados para o Distrito Federal sugere que a metodologia utilizada, com base nas variáveis selecionadas do Censo Demográfico, não é adequada para captar condições sociais e habitacionais precárias da capital federal, dadas as suas características específicas (...). Muitos dos setores classificados como precários são, na verdade, grandes áreas institucionais, áreas de grande heterogeneidade interna de condições habitacionais (incluindo uma população de rendimento alto) e, principalmente, áreas de baixíssimo adensamento demográfico e quase vazias. Estes resultados sugerem que o Distrito Federal mereceria uma modelagem estatística à parte, pois variáveis que normalmente refletem condições de precariedade em cidades brasileiras parecem não captar dimensões similares no caso do Distrito Federal. Assim, as estimativas de assentamentos precários em Brasília devem ser lidas com cuidado, pois, ao que tudo indica mesmo sem uma visita de campo alguns setores identificados como precários podem expressar, na verdade, [mais] uma condição de irregularidade fundiária dessas áreas do que (sic) propriamente condições de vida e habitacionais precárias” (MARQUES et al; 2007)

Outras pesquisas em nível nacional, também fruto de parceria entre a Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades e o CEM/CEBRAP (ARRETCHE et al, 2007, 2009), acerca das capacidades administrativas dos municípios para a implantação de políticas habitacionais, não captaram com precisão o caso do Distrito Federal devido ao seu status federativo especial. Várias tabelas constantes no estudo têm seus campos destinados ao Distrito Federal em branco. Em algumas delas, lê-se a expressão ‘Exclusive o Distrito Federal’. Ao longo das seções em que se apresentam dados, repetidamente aparece a ressalva ‘com exceção do Distrito Federal’. A razão disso é que o Distrito Federal, apesar de ter se constituído geograficamente como uma metrópole polinucleada – assim como a grande São Paulo -, em termos administrativos é considerado como um município apenas, o que distorce os dados e impede uma análise conjunta com outras unidades da federação.

Recentemente, outro tipo de estudo também parece não captar de maneira precisa o caso de Brasília, como, por exemplo, Borges (2007, 2010a, 2010b), que interpreta o fim das máquinas políticas<sup>47</sup> estaduais como consequência do aumento da competição eleitoral no interior de alguns estados brasileiros. Esses estudos consideram uma série longitudinal desde as eleições para governador de 1982, mas o Distrito Federal só teve a primeira eleição direta para governador em 1990. O modelo não se aplica, pois conclui pela ausência de predominância de um grupo político na região durante o período pós-ditadura, quando, na verdade, Joaquim Roriz esteve por quinze anos à frente do poder executivo distrital, entre 1988 e 2007. Isso nos remete também à dificuldade de se aplicar ao caso do Distrito Federal

---

<sup>47</sup> O conceito de máquinas políticas foi primeiramente utilizado em estudos sociológicos e de ciência política nos anos 1930 e se tornou comum nos anos 60 e 70. Eles analisavam o uso de estratégias clientelistas por organizações na política local norte-americana, em contraste com as características universalistas dos partidos políticos formais. No Brasil, o conceito foi usado por Diniz (1982), em seu estudo sobre a “máquina política chaguista” no contexto das primeiras eleições para governador de estado no Brasil durante a reabertura gradual do regime autoritário – no Rio de Janeiro – em 1982.

as conclusões de outros estudos sobre o poder dos governadores na federação brasileira entre o período de 1982 a 1994 (ABRÚCIO, 1998). Isso porque, diferentemente dos outros estados que passaram a eleger diretamente seus governadores desde 1982, até 1990 o Distrito Federal teve seus governadores indicados pelo Presidente da República.

Além disso, poderemos confirmar também a mudança paulatina do discurso dominante no debate público em Brasília, pela qual a regularização passou a ocupar a agenda política local não só durante as campanhas eleitorais, mas, sobretudo, ao longo de cada legislatura desde 1991. Como aponta Moura (2008, 2010a, 2010b), a vitória do discurso legitimador do fato consolidado, pelo qual se passou de um ponto em que os moradores dos “condomínios” e demais parcelamentos de terra informais no DF eram vistos como invasores até o ponto em que a situação de consolidação fez surgir uma distinção discursiva interessante: se antes a classe média dos condomínios e os pobres das ocupações “rorizistas” eram vistos como invasores, atualmente a bandeira da regularização conseguiu aglutinar setores de baixa, média e alta renda. É claro que a composição dos discursos é mais complexa, mas esse não é o foco deste trabalho.

### **As políticas de regularização no Distrito Federal**

“Infelizmente, é muito complexa a investigação relacionada a este tipo de associação criminosa, que culmina com a implantação de loteamento ilegal. Geralmente, o verdadeiro loteador ‘monta’ uma escritura qualquer e a coloca em nome de uma terceira pessoa, a qual acaba por assumir todos os riscos inerentes à sua postura, quais sejam, o risco de ser processado criminalmente, de ser acionado pelos adquirentes de lotes, de ter que reparar o dano ambiental e ao patrimônio público, etc. O problema é que o chamado ‘laranja’ quase sempre desaparece e nunca tem patrimônio para responder, na seara civil, pelos prejuízos que causou. A motivação do ‘laranja’ varia caso a caso, mas geralmente trata-se de pessoa do campo, que é empregado de alguma fazenda de um ‘empreendedor de condomínio’ e assina as procurações por mera subserviência ou ignorância. Por vezes o ‘laranja’ sabe que é este o seu papel, mas, visando amealhar algum lucro, e tendo pouco a perder em termos financeiros, além de saber o quão difícil é chegar-se a uma sentença penal condenatória, prefere assumir a responsabilidade pelo parcelamento. É uma espécie de contrato de risco, uma formação de sociedade em que apenas um dos sócios fica ostensivo (QUEIROGA, 1999, p. 240).

O Brasil passa por um problema generalizado quanto à fragilidade dos títulos de propriedade rurais, o que evidencia a própria fragilidade do sistema de registros públicos do

país<sup>48</sup>. Grande parte dos conflitos agrários brasileiros é consequência dessa situação (SILVA, 1980) e boa parte da demora nos processos de regularização dos condomínios no DF vem da judicialização da etapa necessária à correção da situação dos registros de imóveis nessa unidade subnacional (Entrevista 23). Longas disputas judiciais se arrastam há anos sem solução definitiva e o problema é agravado devido à existência da figura jurídica das terras desapropriadas em comum<sup>49</sup>, que exigem, ademais da solução sobre o domínio da terra, uma solução em termos de demarcação dos limites geográficos das propriedades de várias partes legítimas no interior de fazendas cuja desapropriação historicamente não se completou.

Nessa seção, apresentamos nossa definição da regularização dos condomínios como um fenômeno específico do Distrito Federal, explicitando os objetivos da pesquisa, e as peculiaridades do caso estudado, assim como a importância da pesquisa desde uma abordagem da ciência política. Nosso propósito é explicitar que o que interpretamos como ‘políticas de regularização dos condomínios’ não foram programas de governo que emanaram ou do poder executivo ou do poder legislativo, mais ou menos “de cima para baixo” ou “de baixo para cima”, como costumam ser analisadas as políticas públicas sociais convencionais que se enquadram facilmente nas formulações de Lowi (1972)<sup>50</sup>.

Na verdade, somente vinte anos após a primeira lei que tratou da regularização dos condomínios no Distrito Federal<sup>51</sup>, em 2009, foi criado pelo Governo Federal o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV -, o qual trata especificamente de uma política nacional de regularização fundiária para áreas de interesse social<sup>52</sup>. Áreas de interesse específico, como os condomínios horizontais do Distrito Federal<sup>53</sup>, não foram alcançadas igualmente por esse

<sup>48</sup> Recentemente, o INCRA fez um levantamento pelo qual foi constatado que a quantidade de metros quadrados registrados nos cartórios brasileiros ultrapassa a área total do país na medida do que seriam dois estados de São Paulo.

<sup>49</sup> A “desapropriação em comum” é uma figura jurídica esdrúxula que cobre algumas regiões do Distrito Federal como as áreas em que se constituíram os condomínios da região da bacia do rio São Bartolomeu, em que se encontram alguns Setores Habitacionais.

<sup>50</sup> Agradeço ao professor Denilson Coêlho por chamar-me a atenção para o fato de que o que trato como ‘políticas de regularização’ pode ser interpretado como um tipo de política pública regulatória. Entretanto, nesse momento não tenho subsídios empíricos para tratá-las especificamente dessa maneira, pois os dados coletados ao longo da pesquisa me levam a interpretá-las também com um caráter profundamente distributivo.

<sup>51</sup> Lei nº 54, de 1989, que dispunha “sobre a regularização ou desconstituição de parcelamentos urbanos implantados no território do Distrito Federal sob a forma de loteamentos ou condomínios de fato”. Nessa época, o DF já era autônomo administrativamente perante a União mas ainda não possuía seu poder legislativo local constituído. Essa lei era de iniciativa do “governo biônico” de Joaquim Roriz e foi aprovada por uma comissão existente no Senado Federal.

<sup>52</sup> Áreas de interesse social são aquelas conhecidas popularmente como “favelas”, predominantemente ocupadas por setores da população de renda baixa, para quem a irregularidade da moradia implica uma carência substancial de bens e serviços oferecidos pelo Estado que, por sua vez, tem sua ausência justificada exatamente pela situação de irregularidade dessas regiões.

<sup>53</sup> Agradeço ao professor Benny Schvasberg por chamar-me a atenção para o fato de que, apesar de

programa. O programa federal, inclusive, deixa explícito que os critérios para a regularização de áreas ocupadas por estratos de renda média e alta devem ser buscados nas legislações federais e locais, urbanísticas<sup>54</sup> e ambientais, esparsas e já em vigor antes da promulgação da Lei Federal nº 11.977.

O que entendemos nesse estudo como ‘políticas de regularização dos condomínios’ foram as iniciativas do Estado no Distrito Federal de implementar quatro etapas formais do processo de regularização fundiária: o acerto registral, o acerto fundiário, o acerto urbanístico e o acerto ambiental (Entrevista 23). Estas quatro etapas formais, separadamente, são necessárias, mas, combinadas, são suficientes para a integralização do processo de regularização dos condomínios horizontais no Distrito Federal.

Portanto, são quatro as etapas necessárias à efetiva regularização fundiária dos condomínios em Brasília. Em primeiro lugar, explicamos o acerto registral. Em segundo, o acerto fundiário. Em seguida, explicamos o acerto urbanístico. Finalmente, tratamos do acerto ambiental.

A etapa do ‘acerto registral’ significa encontrar uma resposta para a pergunta: quem é o dono da terra parcelada? Mas a resposta sobre quem é o dono de um imóvel parcelado de maneira regular está registrada na matrícula dele, a qual fica depositada no cartório de registros públicos responsável pela circunscrição em que se insere determinado pedaço de terra. No Brasil, o registro é o que popularmente se conhece como a escritura do

---

compartilharem a situação de irregularidade fundiária com as “favelas”, os condomínios horizontais não padecem da mesma escassez de bens e serviços que as áreas de interesse social. Isso porque o poder aquisitivo dos habitantes dessas áreas de interesse específico lhes permitiu ter acesso à água e esgoto sem a necessidade de esperar a ação do Estado. Enquanto as áreas de interesse social não possuem saneamento básico, os condomínios possuem poços artesianos e fossas sépticas. Enquanto as áreas de interesse social não possuem pavimentação, os condomínios são perfeitamente asfaltados. Enquanto as áreas de interesse social não possuem segurança, os condomínios são murados e têm vigilância 24h. Nesse sentido, se as áreas de interesse social padecem com a escassez de bens e serviços públicos, os condomínios os substituem por bens e serviços privados. Essa é uma diferença fundamental entre os dois tipos de consequências da “ausência” estatal como consequência da irregularidade fundiária. Uma boa discussão a respeito dessas diferenças no Distrito Federal pode ser encontrada em Moura (2008, 2010a, 2010b).

<sup>54</sup> As principais leis urbanísticas distritais que pautaram a regularização no DF até os dias de hoje foram, por um lado, aquelas específicas sobre o tema da regularização e, por outro, os Planos Diretores de Ordenamento Territorial aprovados em 1992, 1997 e 2009. A principal lei federal que fornece os critérios formais para o parcelamento de solo para fins urbanos é a Lei 6.766, de 1979. Segundo essa lei, não importa se o solo parcelado está situado em área zoneada como urbana ou rural, já que o que interessa são os fins do parcelamento. Nesse sentido, os condomínios horizontais do DF – mesmo que construídos originalmente em áreas rurais – deveriam haver seguido essa regra, pois tratava-se de parcelamentos em área rural contudo para fins urbanos. Outro ponto importante da lei é que, até 1999, ela exigia do parcelador/empreendedor a obrigação de atender os critérios urbanísticos necessários à construção de novos parcelamentos. Entretanto, principalmente nos casos dos condomínios construídos como fruto de grilagem de terras pública, o parcelador desapareceu em inúmeros casos, o que inviabilizava na prática o processo de regularização. Entretanto, a lei 9.785, de 1999, passou a permitir que os próprios moradores, reunidos em associação, pudessem – nos casos em que o parcelador original não assumiu o ônus urbanístico e ambiental antes da construção – gerir os processos de regularização.

imóvel. Um imóvel regular necessariamente deve ter uma matrícula registrada em cartório, na qual consta todo o histórico de transferências de domínio por que ele passou desde sua criação. Portanto, sempre que há uma transação regular de um título de propriedade imóvel entre duas partes, isso estará averbado na matrícula do imóvel registrada em cartório.

A etapa de acerto do registro do imóvel no processo de regularização de um parcelamento de terra urbano, como os condomínios no DF, é o procedimento pelo qual se resolve uma disputa judicial sobre o domínio da propriedade parcelada (fazenda ou gleba) em que foram comercializados lotes, ou fatias ideais, e construídas unidades habitacionais. No caso dos condomínios do Distrito Federal, fazer o acerto registral implica que as partes envolvidas na disputa pela dominialidade da terra (moradores, herdeiros da fazenda, Terracap e/ou União) reconheçam mutuamente se a fazenda na qual foi construído o condomínio é de propriedade do Estado – integralmente desapropriada ou terra devoluta - ou de um proprietário particular. Se não há acordo a respeito da titulação, a solução para a disputa virá por sentença judicial. A partir dessa decisão judicial, autoriza-se a correção da matrícula do imóvel pelo cartório e assim o acerto registral é executado. Extingue-se assim a dúvida anterior quanto ao domínio da terra.

O ‘acerto fundiário’ se refere ao ato pelo qual é solucionada uma dúvida ou disputa sobre a localização e as dimensões de uma fazenda ou gleba no interior da qual foram construídos condomínios no Distrito Federal. Isso pode se dar por acordo, de maneira consensual, ou por sentença judicial, após demoradas ações demarcatórias. Nas matrículas de imóveis em parcelamentos regulares, consta não somente a quem pertence o domínio da propriedade, mas também sua exata localização, dimensões e descrição detalhada de suas características. Grande parte dos imóveis em condomínios irregulares do Distrito Federal, entretanto, não possuem matrículas individualizadas e o registro da fazenda em que se constituíram também é impreciso, o que acaba por alimentar frequentes demandas judiciais.

O acerto fundiário nesse sentido pode ser separado da questão dominial, registral, pois pode ser alvo de disputas mesmo depois que sejam atestadas as titulações de determinadas áreas. Por exemplo, no caso dos condomínios situados em áreas desapropriadas em comum essa é uma disputa frequente entre moradores e Terracap, ou ainda entre herdeiros, moradores e Terracap ou União. Nos condomínios construídos em área pública grilada, as disputas se dão entre moradores e Terracap ou entre moradores e União.

Nos condomínios construídos em áreas particulares não desapropriadas, a disputa se

estabelece entre moradores e herdeiros de determinada fazenda <sup>55</sup>. Em tese, o acerto fundiário não precisaria ser separado do acerto registral, mas a especificidade do caso do Distrito Federal - tamanho reduzido e alto valor imobiliário das terras em seu interior - faz com que as questões de demarcação dos limites das terras cumpram um papel fundamental.

O ‘acerto urbanístico’ se refere à etapa pela qual o portador do título de propriedade legítimo de determinada área, isto é, o detentor de seu domínio<sup>56</sup>, submete a um órgão competente do governo local o projeto de adaptação urbanística do parcelamento já consolidado. Como se trata de projeto destinado a uma área de ocupação consolidada sem planejamento prévio, cuja situação é pouco ou nada flexível sob os aspectos urbanístico e ambiental, fica complicado enquadrá-la nas exigências da legislação. Nos condomínios de Brasília, o principal problema quanto ao aspecto urbanístico da regularização é a falta de espaço interno para a instalação de equipamentos públicos e a impossibilidade de adaptação das dimensões de suas ruas. O fator consolidação torna inúmeros condomínios “irregularizáveis”. Com a mudança de leis ao longo do tempo, mudam-se critérios, alguns condomínios se tornam “regularizáveis”, outros permanecem “irregularizáveis”. Mas o efeito das mudanças institucionais frequentes é incentivar a ocupação irregular, pois se alimenta as expectativas de que áreas consolidadas poderão futuramente se tornar regularizáveis. De toda maneira, se o projeto urbanístico submetido ao órgão governamental do qual depende a aprovação é de fato aprovado, esta etapa formal estará cumprida.

A etapa do ‘acerto ambiental’ de parcelamentos informais se refere às medidas mitigadoras que deverão estabelecer o cumprimento da legislação ambiental que determina os termos para que a região ocupada possa receber ações reparadoras dos prejuízos ambientais causados pela ocupação desordenada. Se um loteamento, bairro ou condomínio não se encontra em área com restrição ambiental, esse processo é mais simples e muitas vezes não precisa de um licenciamento ambiental. Mas, se o parcelamento informal foi instalado numa Unidade de Conservação Ambiental ou numa Área de Proteção de Manancial, situação essa de mais de 90% do território do Distrito Federal, o processo de licenciamento é exigido e assume características predominantemente mitigadoras.

A complexidade do licenciamento depende das características de cada caso particular e

---

<sup>55</sup> Esse é o caso dos 54 (cinquenta e quatro) condomínios localizados nos limites da fazenda Paranoazinho, no Setor Habitacional Grande Colorado.

<sup>56</sup> Até 1999, somente o parcelador tinha a prerrogativa de levar a cabo esta etapa. Mas a partir de uma alteração na Lei Federal 6.766, passou a ser permitido que associações de moradores pudessem também coletivamente assumir essa etapa da regularização. Essa alteração foi importante porque vários condomínios estavam impossibilitados de levar adiante os processos de regularização uma vez que os parceladores costumam desaparecer depois da comercialização dos lotes nos condomínios.

a aprovação do órgão ambiental estará baseada em estudos de impacto ambiental sobre a região. A situação dos condomínios no DF é bastante diversificada quanto a esse aspecto, pois as áreas de conservação se distinguem conforme sua fragilidade e, conseqüentemente, quanto ao tipo de ocupação que lhes é permitida. As duas principais distinções existentes são entre áreas de proteção integral e as áreas protegidas de uso sustentável. A maioria dos condomínios irregulares está localizada em áreas de uso sustentável. Entretanto, vários deles estão localizados em áreas bastante sensíveis ambientalmente, o que tem gerado diversas polêmicas entre os atores do estado e da sociedade civil envolvidos na política de regularização.

A consecução de um dos accertamentos não garante o registro ou a “escritura” de um imóvel contido num condomínio irregular. Portanto, apesar de que frequentemente seja reproduzida a ideia de que condomínios inteiros foram regularizados, na verdade, muitas vezes o que se conseguiu foi a concretização de apenas alguma das etapas do processo regular. Portanto, a realização de somente algum dos accertamentos necessários significa que o condomínio em questão permanece irregular. Nesse sentido, só pode ser efetiva uma política de regularização que consiga viabilizar todo o processo formal de regularização nos mais de quinhentos condomínios horizontais irregulares existentes no DF<sup>57</sup>.

Um dos grandes problemas operacionais da regularização dos condomínios é que se trata de um processo mitigador, a posteriori, que ataca na maioria das vezes uma área já ocupada e consolidada (Entrevista 20). Isso significa que todo o processo normal de aprovação do projeto de loteamento pelos órgãos competentes do governo antes de sua construção, como manda a lei, foi subvertido pela informalidade ao longo da história. Passa-se então, posteriormente, à busca de soluções remediadoras que tragam esses grandes aglomerados de habitações informais para a formalidade. Trazê-los para a formalidade significa resolver imprecisões registraes, fundiárias, urbanísticas e ambientais.

A dimensão quantitativa do problema dificulta soluções pontuais, a judicialização das disputas individualmente torna lento o processo em nível agregado, e políticas públicas que tentaram atacar o problema da irregularidade dos condomínios se mostraram pouco eficazes ao longo dos últimos vinte e três anos. Hipoteticamente, quando uma grande área – como as antigas fazendas do DF – será parcelada por um empreendedor de maneira regular, segundo os critérios formais que a legislação urbanística e ambiental prevê, as seguintes etapas

---

<sup>57</sup> Os dados oficiais atuais do Governo do Distrito Federal sobre a quantidade de condomínios de fato implantados são imprecisos. O diagnóstico dos parcelamentos urbanos informais realizado no ano de 2006, pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, identifica quase a mesma quantidade encontrada em 1996: 513. Na Entrevista 21, nos foi dito que os dados desse último documento já estão desatualizados. Na Entrevista 20, nos foi dito que o número de condomínios no DF chega a 1000 (mil). Na Entrevista 28, nos foi dito que esse número gira em torno de 600 (seiscentos).

deveriam acontecer: primeiro, o empreendedor do novo parcelamento para fins urbanos deve submeter um projeto urbanístico aos órgãos competentes para sua análise e aprovação. Em seguida, ou simultaneamente, o parcelador deve apresentar ao órgão de meio ambiente os estudos de impacto ambiental do empreendimento novo e esperar o licenciamento da obra. Cumpridas estas duas etapas<sup>58</sup>, o empreendedor irá ao cartório de registros públicos responsável pela circunscrição em que se encontra a gleba objeto de parcelamento e solicita a averbação dos novos imóveis de sua propriedade na matrícula do imóvel antigo. Dessa maneira, transforma-se um antigo imóvel amplo, inscrito em uma só matrícula, em frações menores com matrículas individualizadas. A partir desse momento, o empreendedor estará autorizado a comercializar os lotes com matrículas individualizadas situados no interior do novo parcelamento urbano<sup>59</sup>.

Nenhum cartório no Distrito Federal está autorizado a registrar parcelamentos do solo para fins urbanos novos sem que o parcelador apresente a documentação necessária<sup>60</sup>, na qual devem constar as especificações do projeto urbanístico e o memorial descritivo, ambos aprovados anteriormente pelo órgão competente, além do licenciamento ambiental concedido pelo órgão de meio ambiente. Outro critério imprescindível para que o novo parcelamento seja registrado - e uma série de matrículas novas de imóveis seja criada - é que não haja dúvidas ou disputas judiciais acerca da titulação da gleba<sup>61</sup> que será parcelada. Se há dúvidas sobre o domínio da terra em que se encontra o enclave - como há em vários “condomínios” no DF - é exigida pelo cartório uma declaração dos vizinhos do lugar a qual ateste não haver conflitos sobre a titularidade daquela gleba. Assim, se existe disputa judicial sobre o domínio da propriedade que será parcelada, não há como estabelecer formalmente um processo regular de construção de um bairro novo.

Esse é o ponto central da questão dos condomínios irregulares em Brasília: por

---

<sup>58</sup> Esse processo na prática é bem mais complicado do que parece, pois no caso do DF exigem-se pareceres de diversos órgãos distintos para a aprovação do projeto urbanístico. Além disso, a capacidade de processamento os órgãos ambientais é prejudicada pela frágil e volátil estrutura. No caso das áreas consolidadas irregularmente, é mais complicado pois o procedimento é mitigador.

<sup>59</sup> A mais conhecida estratégia conhecida para burlar esse procedimento é denominar esses parcelamentos para fins urbanos de “condomínios rurais”, o que disfarçaria suas reais características com o intuito de obedecer a outra legislação mais permissiva, relativa a parcelamentos de terra para fins rurais.

<sup>60</sup> Em cartórios do Distrito Federal, como o da 505 norte, pode-se ver placas anunciando que não se reconhece firma de assinaturas em contratos de cessão de direitos sobre propriedades situadas nos condomínios irregulares.

<sup>61</sup> Araújo (2002, p.168) define o termo da seguinte maneira: “Gleba é a área do terreno que ainda não foi objeto de loteamento ou desmembramento regular, isto é, aprovado e registrado. Após registro do parcelamento, o imóvel deixa de existir juridicamente como gleba e passa a existir juridicamente como coisa loteada ou desmembrada, composta de lotes e áreas públicas (vias de circulação, praças e outros espaços livres, áreas destinadas a equipamentos urbanos e comunitários etc., constantes do projeto [urbanístico] e do memorial descritivo)”.

iniciativa de empreendedores privados, em diferentes épocas, terras particulares, terras públicas e terras desapropriadas em comum<sup>62</sup> foram parceladas em forma de enclaves murados, cujos lotes foram vendidos a setores da população de renda média e alta, sem que as etapas formais urbanísticas e ambientais tenham sido cumpridas (Entrevistas 5, 6, 11, 17, 23, 26, 27 e 28). Resolver essa questão implica lidar com os interesses dos atores em disputa e esse é o principal desafio de uma política de regularização com foco nos condomínios. Há quem argumente que a única maneira de viabilizar a regularização dos condomínios em Brasília é tornando-a mandatória (Entrevista 27).

Apesar de muitas vezes o problema da regularização dos condomínios ser tratado como assunto meramente técnico, ele também tem aspectos políticos bastante destacados. Ao compreender a complexidade de cada uma das etapas da regularização e, principalmente, da miríade de atores estatais e da sociedade envolvidos em cada uma delas, começa a tomar sentido o caráter estritamente político da regularização. O impacto – ou sua falta – das diversas leis existentes, das características da burocracia local e das decisões políticas de diversos atores fica explícito ao longo do tempo.

O problema das irregularidades dos condomínios no Distrito Federal é que seus parceladores não seguiram as etapas regulares urbanísticas e ambientais necessárias para que a fazenda na qual se situam fosse parcelada em frações menores, com matrícula individualizada. Além disso, uma grande quantidade deles se constituiu por processos fraudulentos de grilagem de terras e deslocamento de títulos<sup>63</sup>. É por isso que a maioria dos imóveis construídos nos condomínios horizontais do DF não possui um registro individualizado, isto é, uma matrícula. Nos cartórios do Distrito Federal, em diversas regiões onde se espraiam os condomínios, há somente os registros das matrículas das fazendas inteiras das quais foram informalmente vendidas frações ideais.

A compra e venda dessas frações ideais no interior dos “condomínios rurais” –

---

<sup>62</sup> A figura jurídica da “desapropriação em comum” é uma especificidade de Brasília e consiste numa espécie de condomínio sobre a propriedade de uma fazenda entre o Estado e proprietários particulares. Na prática, isso ocorreu como consequência de processos de desapropriação incompletos sobre diversas fazendas no interior do quadrilátero do Distrito Federal. Por diversos motivos, não se completaram a desapropriação de algumas fazendas, o que implicou uma situação em que existem fazendas em que uma fatia é do Estado e outra fatia é de particulares. Essa situação foi historicamente mais um fator de obscuridade informacional sobre a titulação das terras brasilienses, o que ao longo do tempo gerou oportunidades para fraudes, grilagem de terras e deslocamento de títulos.

<sup>63</sup> Deslocamento de títulos é um fenômeno muito comum no Distrito Federal, pelo qual o portador de um título legítimo de gleba não desapropriada distante do plano-piloto parcelou e vendeu de maneira irregular a terceiros o domínio de sua propriedade numa região diferente daquela que lhe pertencia por direito. Logicamente, esse tipo de processo fraudulento se concentrou não em áreas com maior potencial de valorização imobiliária, como é o caso dos condomínios situados na bacia do rio São Bartolomeu, próximos à ponte Juscelino Kubitschek, construída por Roriz, em 2003, no Lago Sul, região nobre de Brasília (Entrevista 23).

ocorridas desde 1974 até hoje - geralmente se dá por um instrumento jurídico sem validade para efeitos de regularidade fundiária, ainda que civilmente seja legítima a “cessão de direitos” sobre o bem construído<sup>64</sup>. Por meio desse tipo de instrumento, transferiu-se a posse de um bem imóvel de uma pessoa a outra, atestando com isso a legalidade da transação, mas sem que tal relação comercial tenha implicado a transferência de domínio sobre a propriedade da terra onde a casa está construída.

A transferência de domínio sobre bens imóveis nos condomínios horizontais do Distrito Federal – exceto nos poucos condomínios regularizados - não é possível porque o imóvel comercializado não tem matrícula individual. Quando alguém compra uma casa em condomínio irregular em Brasília, não tem essa transação averbada no registro do imóvel em cartório simplesmente porque tal imóvel adquirido não tem matrícula individualizada. O que há nos cartórios de registros públicos é a matrícula de uma fazenda. Nesse sentido, grande parte da população de renda média e alta do DF vive em situação parecida com a de inúmeros posseiros em regiões rurais e urbanas como as favelas em todo o país.

## **Métodos e dados**

O caráter processual, a heterogeneidade e as múltiplas dimensões da regularização dos condomínios, em seus aspectos administrativos, setoriais e políticos, revela a complexidade do problema. Isso requer uma estratégia metodológica que combine diferentes técnicas de coleta de dados. Por essa razão, o trabalho é um estudo de caso fundamentalmente baseado em análise qualitativa, ainda que se apoie em estatísticas sobre o caso do Distrito Federal. Diante da especificidade do caso, da escassez de dados estatísticos confiáveis sobre o período estudado e, sobretudo, pela chegada tardia da lei de transparência - quando essa pesquisa já estava em etapa avançada -, encontramos dificuldades incontornáveis para desenhar uma pesquisa que se baseasse na utilização de modelos probabilísticos (cf. MARQUES et al., 2007; cf. POUPART, et al. 2008).

---

<sup>64</sup> Esses instrumentos jurídicos são popularmente conhecidos como “contratos de gaveta” e se referem à cessão de direitos sobre a propriedade do bem construído, sem validade alguma quanto ao domínio sobre o pedaço de terra sobre o qual essa unidade habitacional foi consolidada.

Após ampla revisão bibliográfica<sup>65</sup>, análise de documentos<sup>66</sup> e observação direta<sup>67</sup> em arenas de decisão, optamos por realizar vinte e oito entrevistas<sup>68</sup> a agentes posicionados no interior de organizações estatais e da sociedade, cujas experiências acerca da regularização dos condomínios pudessem iluminar nossa hipótese de trabalho. O mapeamento de informantes-chave<sup>69</sup> potencialmente entrevistáveis foi feito a partir de uma lista preliminar elaborada a partir da revisão da literatura, da leitura de documentos técnicos, de leis<sup>70</sup>, de pareceres de órgãos do GDF e do MPDFT, a presença em audiências públicas relativas à atualização do último Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), em 2012, a presença em reuniões do Conselho de Meio Ambiente (CONAM), a presença em reuniões do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano (CONPLAN), em 2012, e a leitura de atas de ambos os conselhos em que se discutiu a regularização de condomínios. Além disso, analisamos os relatórios finais de cinco Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), ocorridas ao longo de cinco legislaturas: “CPI da Terra” (1991), “CPI da Grilagem” (1995), “CPI das Cooperativas” (1999/2000); “CPI dos Condomínios” (2002); e “CPI da Codeplan” (2010).

Finalmente, começamos a entrevistar as pessoas que constavam numa lista preliminar de informantes-chave. A partir de então, utilizamos outra técnica de amostragem chamada

---

<sup>65</sup> Subscrevemos os argumentos de Skocpol (1994), segundo os quais: “fazer coleta de dados primária para toda e qualquer investigação seria desastroso; isso eliminaria a maioria da pesquisa histórico-comparativa. Se um tópico é muito grande para a pesquisa primária pura e se excelentes estudos por especialistas já estão disponíveis em alguma abundância – fontes secundárias são apropriadas como a fonte básica de evidência para um dado estudo”. Fica claro no excerto que a autora se refere a estudos comparativos, mas acreditamos que sua argumentação também é válida para estudos de caso como esse, uma vez que nos apoiamos em documentos e entrevistas em profundidade com atores envolvidos com o problema estudado.

<sup>66</sup> Uma boa justificativa para a adequação da análise documental tanto a nosso objeto de estudo quando ao nosso marco teórico é a seguinte: “O documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social. (...) graças ao documento, pode-se operar um corte longitudinal que favorece a observação do processo de maturação ou evolução dos indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, etc., bem como o de sua gênese até os nossos dias” (CELLARD, 2008, p.295).

<sup>67</sup> Uma boa discussão sobre as vantagens e desvantagens dessa técnica pode ser encontrada em Jaccoud e Mayer (2008, p.254-294).

<sup>68</sup> Três tipos de argumentos podem ser utilizados para justificar essa opção por fazer entrevistas: 1) de ordem epistemológica: porque permite a exploração em profundidade da perspectiva dos atores sociais é indispensável para a apreensão e compreensão das condutas sociais; 2) de ordem ética e política: porque abre a possibilidade de compreender e conhecer internamente os dilemas e questões enfrentados pelos atores sociais; 3) de ordem metodológica: porque é instrumento privilegiado de acesso à experiência dos atores (POUPART, 2008, p.216).

<sup>69</sup> Utilizamos a seguinte definição de informantes-chave: “o informante-chave é uma pessoa capaz de fornecer informações em razão de algumas características que garantem que ele possui conhecimentos particulares, ou que permitem neutralizar os vieses pela presença do pesquisador no meio. Seu papel e seu lugar se resumem, assim, em servir de ligação entre dois universos simbólicos diferentes, e o trabalho do pesquisador é considerado como a aprendizagem de um código ensinado a locutores” (JACCOUD e MAYER, 2008, p.271).

<sup>70</sup> Utilizamos o sítio [www.sinj.df.gov.br](http://www.sinj.df.gov.br) para consultar todos o arcabouço jurídico pertinente ao DF citado nesse trabalho. Normas não encontradas lá, foram pesquisadas nos seguintes endereços: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br).

*snowball*, bola de neve, ou amostragem em cascata <sup>71</sup>, para encontrar novos atores-chave potencialmente entrevistáveis. Consideramos a etapa de entrevistas como uma das mais ricas da pesquisa, pois pudemos confirmar, entre outras coisas, que as estatísticas sobre o problema transversal da informalidade da moradia no Distrito Federal também são um recurso estratégico mobilizado pelos atores em disputa <sup>72</sup> (cf. MOURA, 2010a). Certamente, a qualidade da análise seria comprometida se houvéssimos optado por um desenho de pesquisa baseado estritamente num modelo estatístico fundamentado nos dados oficiais divulgados pelo GDF <sup>73</sup>.

Essas etapas nos permitiram identificar e entrevistar vinte e oito atores envolvidos com as políticas de regularização, entre os quais alguns com experiência no Estado e outros com experiência em grupos na sociedade - ou como meros moradores de condomínios ou como lideranças de associações representantes dos moradores dessas áreas. Alguns dos atores entrevistados estiveram posicionados tanto dentro de órgãos do GDF quanto dentro de organizações da sociedade envolvidas direta ou indiretamente com a questão da regularização <sup>74</sup>. Outros, dentro do Poder Judiciário e do Ministério Público.

O cruzamento dessas informações deu subsídios qualitativos para a análise, cujo resultado está ancorado no marco teórico que arquitetamos no primeiro capítulo. Traçamos a partir desse cruzamento analítico, o processo histórico-institucional que propiciou a origem e consolidação dos condomínios irregulares, como aporte empírico para a análise sobre a relativa ineficácia das políticas de regularização de condomínios após 1991. Seguimos, nesse sentido, algumas intuições metodológicas de Bennett e Elman (2006) e Collier (2011) sobre a metodologia *process tracing* <sup>75</sup>, mas preferimos situar nosso trabalho especificamente dentro

---

<sup>71</sup> Essa é uma técnica de amostragem não probabilística, adequada quando não se pode montar modelos probabilísticos a partir dos dados disponíveis, e para estudo de fenômenos que só podem ser compreendidos por uma análise acurada. Segue uma boa justificativa para o emprego da técnica: “Se a regularidade e a dimensão da amostra probabilística nos possibilitam conhecer aspectos gerais da realidade social, o caráter exemplar e único da amostra não probabilística nos dá acesso a um conhecimento detalhado e circunstancial da vida social. É, pois, em relação aos resultados que ela acarreta, bem como à sua pertinência, que a amostra não-probabilística se justifica” (DESLAURIERS e KÉRISIT, 2008, p.138-139).

<sup>72</sup> Moura (2010a) explica como uma parte da sociedade brasileira interessada na regularização dos condomínios utiliza ideologicamente os dados oficiais acerca da informalidade habitacional generalizada no DF em favor da causa específica dos condomínios destinados à população de renda média e alta.

<sup>73</sup> Vários de nossos entrevistados com experiência prática na questão afirmaram ser imprecisos os documentos oficiais acerca dos condomínios.

<sup>74</sup> Ver lista de entrevistas no APÊNDICE 1.

<sup>75</sup> Bennett e Elman (2006, p. 251) argumentam que esse tipo de metodologia traz os seguintes benefícios para a análise: “the detailed study of particular cases with sensitivity to sequencing, the use of process tracing to gain inferential leverage on rare or unique events, the opportunity to study cases inductively to help identify omitted variables, and the ability to study interaction effects in the context of particular cases”.

da perspectiva de Beach e Pedersen <sup>76</sup> (2012) sobre sua variante *case oriented*. Os autores argumentam que, enquanto as prescrições metodológicas sobre como processos históricos devem ser traçados se referem exclusivamente ao que podem ser entendidas como variantes *theory-testing* ou *theory-building*, o que a maioria dos pesquisadores faz é explicar um resultado, por meio da reconstituição detalhada de um processo histórico, apoiando-se numa espécie de *bricolage* teórica.

Nesse sentido, este estudo de caso se baseia numa variedade de fontes de dados para identificar o impacto do arranjo federativo distrital nos mecanismos pelos quais surgiram e se consolidaram condomínios horizontais irregulares no DF. A análise busca identificar processos políticos e características organizacionais do aparelho estatal que produziram a fragilidade institucional que molda as políticas de regularização dos condomínios. Esses fatores, por sua vez, afetaram o comportamento dos atores interessados no sentido de, por um lado, consolidar um modelo informal de moradia destinado a estratos de renda média e alta e de, por outro lado, tornar ineficazes as políticas de regularização formuladas a partir de 1989.

Do lado do Estado, consideramos importantes os papéis do Governo Federal na administração do Distrito Federal até o fim do regime autoritário. Além disso, exploramos o papel dos distintos governos do Distrito Federal após sua autonomia administrativa, em especial da CLDF e dos órgãos de sua burocracia responsáveis pelas políticas de habitação, planejamento e meio ambiente, os quais tiveram uma trajetória institucional errática entre 1989 e 2012. Outras duas organizações que se destacam são o TJDF, o MPF e o MPDFT.

Do lado da sociedade, consideramos o papel fundamental dos compradores e vendedores de imóveis nos condomínios horizontais irregulares. A análise considera importante o papel desempenhado por agentes políticos interessados, ainda que não organizados em grupos, como as associações ou entidades autointituladas representantes dos condomínios, como por exemplo: o Movimento Morar Legal, a Federação dos Condomínios Horizontais do Distrito Federal – FACHO, e a União dos Condomínios Horizontais do Distrito Federal – ÚNICA.

---

<sup>76</sup> Beach e Pedersen (2012, p.20) argumentam que explicações como as de Bennet e Elman (2006) e Collier (2011) não distinguem com precisão as possíveis maneiras de se colocar a metodologia *process tracing* em prática, pois não estabelecem uma clara distinção entre três variantes possíveis: 1) *Theory-building*, que envolve construir uma teoria acerca de um mecanismo causal que liga (x) a (y); 2) *Theory-testing*, que implica hipotetizar sobre um mecanismo e testá-lo num caso em que (x) e (y) estão presentes; e 3) *Case oriented*, cuja ambição não é testar ou construir uma teoria sobre um mecanismo generalizável, senão visam criar uma explicação suficiente para o resultado. Nesse sentido, tais variantes se diferem sobre a questão central acerca de como mecanismos causais são entendidos. A proposta é fazer inferências sobre se um mecanismo está presente em um caso, ou se é determinante para um resultado particular, ou se eles podem ser conjugados em desenhos de investigação mistos.

## **Organização da dissertação**

Na introdução, explicamos em que consiste nossa abordagem da política de regularização fundiária dos condomínios no Distrito Federal. Em seguida, mostramos sua complexidade e suas diversas dimensões históricas, setoriais e políticas. Os objetivos principais foram: esclarecer a especificidade do caso do Distrito Federal, em contraste com o cenário de irregularidade fundiária existente nas regiões conhecidas como “favelas”, em geral; e destacar a peculiaridade do fenômeno dos condomínios horizontais brasilienses, em contraste com o restante do país. O sentido da construção do objeto de estudo como fenômeno específico é justificar nossa opção teórico-metodológica, pois isso determina a maneira como interpretamos as políticas de regularização nessa região do país.

No primeiro capítulo, construiremos o marco teórico que embasa a análise feita ao longo da dissertação. Em primeiro lugar, apresentaremos alguns conceitos centrais do institucionalismo histórico. Em seguida, apresentaremos o que algumas teorias têm a dizer sobre o impacto das mudanças institucionais no comportamento de atores políticos e na efetividade de políticas públicas. Depois, discutiremos o conceito de capacidades estatais e o que algumas teorias têm a dizer sobre as características estruturais do Estado, suas relações com a sociedade, e como isso influencia a efetividade de políticas públicas. Ao final, concatenaremos essas distintas abordagens coerentemente, de maneira a mostrar que elas podem ser teoricamente complementares.

No segundo capítulo, o objetivo é explorar como os arranjos institucionais do Distrito Federal contribuíram para o surgimento da primeira onda de condomínios irregulares nessa unidade da federação, iniciada no final dos anos 1970. Destaca-se o processo de construção e consolidação da nova capital federal, com ênfase na interrupção das desapropriações das fazendas no interior do quadrilátero do DF, durante o regime autoritário. Além disso, exploraremos as condições para o surgimento da segunda onda de disseminação dos condomínios irregulares, iniciada no final dos anos 1980.

No terceiro capítulo, exploraremos algumas mudanças institucionais que afetaram o caminho das políticas de regularização dos condomínios entre 1991 e 2012. Enumeraremos algumas iniciativas governamentais de formular e implementar políticas de regularização dos condomínios em sete períodos distintos. A ênfase recairá sobre o papel das sucessivas

mudanças institucionais como mecanismos de reforço da permanência da irregularidade fundiária. Ao final, concluiremos que as sucessivas reformas administrativas ocorridas no DF, num contexto de instabilidade institucional, fragilizaram a capacidade das organizações estatais em gerir o complexo problema da regularização dos condomínios.

Na conclusão, traremos as teorias mobilizadas no segundo capítulo de volta à análise e recapitularemos o argumento central do estudo. A ênfase recai na confirmação parcial da hipótese da fragilidade institucional retroalimentada por uma trajetória dependente, enunciada na introdução. Argumentamos que a explicação para a baixa efetividade das políticas de regularização dos condomínios, em nível agregado, no Distrito Federal, remete-se a um círculo vicioso de retroalimentação das instituições frágeis, aliada a fatores políticos resultantes do processo histórico de consolidação institucional do DF como unidade subnacional autônoma. Finalmente, argumentaremos que a sobreposição de camadas institucionais contraditórias, entre normas federais e distritais, determinou o baixo grau de efetividade das políticas de regularização dos condomínios. A combinação da obscuridade informacional gerada pelas recorrentes mudanças institucionais, com a fragilidade organizacional gerada pelas sucessivas reformas administrativas, favorece a baixa aplicação/obediência das regras. Isso porque são fracos os incentivos institucionais para que os agentes na sociedade apliquem e cumpram as instituições vigentes. Assim, incentiva-se o descumprimento das regras vigentes, o que se torna a informalidade/irregularidade uma estratégia ótima de acesso à terra, tanto para morar quanto para investir. Dito de outra maneira incentiva-se, por um lado, a irregularidade como *status quo* e, por outro, um quadro de instabilidade institucional que diminui o grau de eficácia do Estado como conjunto de burocracias, o grau de efetividade do sistema legal e das políticas públicas, e o próprio grau de credibilidade dessas dimensões perante os agentes que têm suas escolhas e ações afetadas por elas.

## 1. Mudança institucional, path dependence e (in)capacidades estatais

As instituições evitam que a sociedade se desmantele desde que haja algo para evitar que as instituições se desmantelem. Por um lado, as instituições nos protegem contra as consequências do auto-interesse, mas, por outro lado, as próprias instituições correm o risco de ser minadas pelo auto-interesse (...). Uma instituição apresenta como se fora duas faces. Parece agir, escolher e decidir como se fora um grande indivíduo, mas também é criada e formada por indivíduos. Cada face merece atenção (...) começo com a primeira face, mais familiar (...) uma instituição pode ser definida como um mecanismo de imposição de regras. As regras governam o comportamento de um grupo bem definido de pessoas, por meio de sanções externas, formais. O contraste aqui implicado é com as normas sociais, que impõem regras por meio de sanções externas, informais, e com regras internalizadas. As instituições nos afetam de muitas maneiras; forçando-nos ou induzindo-nos a agir de certas maneiras, forçando-nos a financiar atividades pelas quais não pagaríamos de outro modo, capacitando-nos a fazer coisas que não poderíamos fazer de outro modo, por tomar mais difícil para nós fazer coisas do que seria de outro modo; e mudando o contexto das negociações entre partes privadas. (...). Quando as instituições afetam o bem-estar das pessoas, podem deixar todos em melhor situação, deixar alguns em melhor situação à custa de outros ou deixar todos em situação pior (...) (ELSTER, 1994, p.174-178).

Padrões de fragilidade institucional podem ser reforçados pelos investimentos dos atores em habilidades e tecnologias apropriadas a um ambiente institucional instável ou a uma alternativa informal às regras do jogo (...). Instabilidade institucional pode seguir uma lógica *path dependent*. Um período de falha institucional ou instabilidade, que pode ser produto de circunstâncias históricas contingentes (incluindo fortuna ou má sorte), pode efetivamente trancar a política numa trajetória de fragilidade institucional (...) (LEVITSKY e MURILLO, 2009, p. 123, tradução nossa).

Neste capítulo, apresentamos o quadro teórico que embasa a análise dos capítulos seguintes, sobre, primeiro, o advento de três ondas de disseminação de condomínios irregulares e, segundo, a trajetória seguida pelas políticas de regularização dos condomínios no Distrito Federal, a partir de 1989. O intento é pensar como algumas teorias gerais, logicamente coerentes, se aplicam a esse caso específico.

O marco analítico se apoia em diversas abordagens neoinstitucionalistas. Em primeiro lugar, definimos um conceito operacional de instituições. Em seguida, introduzimos noções caras ao institucionalismo histórico e apresentamos uma discussão sobre mudança institucional. Em terceiro, revisamos algumas teorias sobre capacidades estatais, relações entre Estado e sociedade no Brasil, e políticas públicas. Por último, enunciaremos o conceito de Estado com o qual trabalhamos e mostramos de que maneira ele será útil para a análise.

O conceito de instituição é mais uma definição em disputa entre cientistas sociais, mas pode ser definido sociologicamente tanto como normas formais, escritas, quanto como regras

sociais, informais, que determinam o comportamento dos indivíduos em sociedade, tal como o fez Elster<sup>77</sup> (1994). Entretanto, nesse trabalho, distinguimos para fins analíticos as duas faces institucionais de que trata o autor, porque ambas constituem o conceito de Estado com o qual trabalharemos. Assim, o termo ‘instituição’, analiticamente, se refere a regras do jogo escritas, ou normas formais com força de lei, que pautam em maior ou menor grau as expectativas e o comportamento estratégico dos atores políticos. Nesse sentido, o termo não se confunde com ‘organização’, que se refere a como atores agem desde dentro do Estado ou desde a sociedade, em grupos, mas como indivíduos, nas disputas políticas acerca da aplicação e do cumprimento das regras do jogo (NORTH, 1990).

O objetivo é construir um marco analítico que dê aporte a nossa interpretação acerca do objeto estudado. Nesse sentido, identificaremos teoricamente como alguns tipos de relação entre Estado e sociedade favorecidos por sucessivas mudanças institucionais podem permitir, por um lado, a infiltração de interesses particularistas nas decisões estatais – ondas de disseminação dos condomínios - e, por outro, podem minar as capacidades estatais de implementar uma política efetiva de regularização dos condomínios. Exploraremos subsídios teóricos de diversas abordagens com o intuito de identificar em que medida a trajetória das políticas de regularização foi afetada pela maneira como se constituíram irregularmente os condomínios no DF.

### **1.1 A história importa: mudança institucional e instituições frágeis**

Pierson y Skocpol (2008, p.9) argumentam que o institucionalismo histórico na ciência política contemporânea se caracteriza por três traços distintivos: 1) costuma abordar questões amplas e substantivas, que são inerentemente interessantes a públicos diversos; 2) leva a sério o tempo, especificando sequências, rastreando transformações, e analisando processos de escala e temporalidade variados, com o intuito de desenvolver argumentos explicativos sobre resultados ou enigmas importantes; 3) analisa contextos macro e formula hipóteses sobre os efeitos combinados de instituições e processos, em vez de examinar uma só instituição ou

---

<sup>77</sup> Elster (1994, p. 179) argumenta que as instituições podem gerar cinco tipos de efeitos intencionais ou não intencionais: 1) puramente eficientes: fazem com que todos fiquem melhor; 2) puramente redistributivos: transferem renda sem qualquer desperdício; 3) outros alcançam a redistribuição ao custo de certo desperdício; 4) outros ainda alcançam a eficiência com prejuízo do objetivo redistributivo; 5) alguns, finalmente, são puramente destrutivos, deixando todos em situação pior.

processo por vez<sup>78</sup>.

Pierson (2000a, p. 252) esclarece que há dois usos do conceito de *path dependence* – ou dependência de trajetória - na ciência política: 1) uma concepção mais ampla que se refere à ideia de relevância causal de estágios precedentes em qualquer sequência temporal, no sentido de mostrar que a “história importa”; e 2) outra noção mais estrita, captada pela ideia de *increasing returns* – retornos crescentes -, ou *positive feedback* – retroalimentação positiva -, segundo a qual etapas anteriores numa determinada direção particular induzem ou reforçam um movimento posterior na mesma direção<sup>79</sup>.

Em resumo, análises institucionalistas históricas como a que desenvolvemos nesse trabalho se baseiam em três alegações principais: 1) processos podem ser mais bem compreendidos se são estudados ao longo do tempo; 2) constrangimentos estruturais sobre as ações individuais – especificamente os que emanam do governo – são importantes fontes para o comportamento político; 3) pesquisas detalhadas de estudos de casos cuidadosamente escolhidos e comparativamente informados são ferramentas potentes para desvelar as origens da mudança política (PIERSON, 1993, p.596).

Pierson (id, p.597) argumenta que as decisões envolvendo políticas públicas têm consequências políticas importantes e por isso é necessário determinar precisamente como, quando e onde efeitos particulares são mais propensos a ocorrer. Nessa mesma direção, torna-se necessário indagar perguntas complexas a respeito da extensão e de como operam os efeitos de ‘retroalimentação positiva’, os quais afetam também diretamente os ‘públicos de massa’, além dos burocratas, políticos e grupos organizados. O autor considera importante detectar de que maneira as políticas públicas provêm recursos e incentivos para os atores políticos, assim como também tornam disponíveis alternativas aos atores individuais.

Dentro dessa perspectiva, é fundamental analisar o impacto das estruturas de incentivos criadas pelos arranjos institucionais na probabilidade de que ocorram determinados resultados e de que retornos crescentes os acompanhem. Assim, os indivíduos fazem escolhas entre opções que lhe estão disponíveis, mas as condições que moldam essas decisões induzem fortemente a tomada de determinadas escolhas particulares (ibid., 598). Nesse sentido, “se

---

<sup>78</sup> Segundo os autores, “Si se considera a estos tres rasgos en su conjunto (agendas sustantivas, argumentos temporales y atención a contextos y configuraciones), se podrá observar que dan cuenta de un enfoque institucionalista histórico reconocible que realiza contribuciones poderosas a la comprensión del gobierno, de la política y de las políticas públicas por parte de nuestra disciplina” (PIERSON e SKOCPOL, 2008).

<sup>79</sup> O autor argumenta da seguinte maneira: “In an increasing returns process, the probability of further steps along the same path increases with each move down that path. This is because the relative benefits of the current activity compared with other possible option increase over time. To put it a different way, the costs of exit – of switching to some previously plausible alternative – rise. Increasing returns processes can also be described as self-reinforcing or positive feedback processes” (PIERSON, 2000a, p. 252).

grupos de interesse moldam as políticas públicas, as políticas públicas também moldam os grupos de interesse” (ibid., 599). Isso significa que o peso das estruturas de recursos e incentivos geradas pelas políticas públicas produzem mudanças na estrutura organizacional e nos objetivos políticos dos grupos sociais, das elites estatais e dos públicos de massa, de acordo com a natureza dos programas que eles enfrentam e das expectativas que possuem de sustentá-los ou modificá-los.

Pierson (ibid. p. 600-626) argumenta também que podemos distinguir combinações entre duas dimensões diferentes que produzem mecanismos de retroalimentação distintos: 1) tipos de mecanismos; e 2) tipos de atores afetados. Ademais, três conjuntos de atores são afetados por eles e a combinação dessas múltiplas fontes geram seis possíveis vias de influência na execução de políticas públicas. Os atores afetados podem ser basicamente de três tipos: 1) elites do governo; 2) grupos de interesse; 3) públicos de massa. E os mecanismos que os afetam podem gerar: 1) efeitos sobre os recursos<sup>80</sup> e incentivos disponíveis; e 2) efeitos interpretativos sobre as alternativas de ação possíveis. A combinação dessas duas dimensões, por sua vez, determina em parte o comportamento dos atores individuais e coletivos tanto dentro quanto fora do aparelho estatal.

No que se referem às elites governamentais, ou aos decisores que comandam a burocracia formuladora e executora das políticas públicas, os efeitos de retroalimentação podem gerar recursos e incentivos que afetam diretamente as capacidades administrativas das organizações do estado. Ademais, podem gerar efeitos interpretativos de aprendizagem sobre determinada política pública que reforçam positiva ou negativamente as etapas subsequentes de uma política pública anteriormente implementada. Nesse sentido, a depender do interesse do gestor ou das possibilidades de ação que lhe estão disponíveis, tais efeitos podem ser importantes tanto para melhorar a qualidade de determinada política pública quanto para vetar de maneira mais eficaz a implementação exitosa dela.

Acerca dos efeitos gerados pelos recursos e incentivos gerados ou distribuídos por políticas públicas sobre os grupos de interesse, Pierson (ibid) argumenta que as atividades destes grupos parecem muito mais seguir a adoção de políticas públicas do que precedê-las. Nesse sentido, quatro podem ser os tipos de efeito de retroalimentação gerados por políticas públicas anteriores: 1) *‘Despojos’*, os quais favorecem a existência de alguns grupos que

---

<sup>80</sup> Entendemos recursos não somente como sinônimo de ganhos materiais, financeiros ou referentes a bens conversíveis em quantias de moeda corrente, que podem ser transferidas por meio de operações bancárias, por exemplo, mas também como todo o tipo de instrumento que pode ser mobilizado por um ator político para buscar seus objetivos nas arenas de disputas por temas distributivos. Assim, acesso a informações que outros atores não possuem e proximidade aos atores que têm poder de decidir sobre questões de políticas públicas são recursos fundamentais a serem mobilizados na luta política.

defendem a permanência ou a expansão de políticas públicas que atendam a seus interesses, mas também podem estimular o aparecimento de grupos que são contrários a elas; 2) *'Nichos Organizados'*, que dizem respeito aos recursos e incentivos que tornam possíveis a ação coletiva de grupos de interesse antes existentes apenas de maneira latente; 3) *'Financiamento'*, que afetam a estrutura de incentivos tornando mais fácil a mobilização de recursos que viabilizam a ação coletiva de grupos; 4) *'Acesso'*, os quais facilitam o acesso dos grupos de interesse às arenas decisórias e aos próprios tomadores de decisão dentro do estado.

As perguntas que o autor coloca são pertinentes ao caso dos condomínios irregulares no DF: “Quão comuns são esses efeitos de retroalimentação? Sob quais condições eles são mais propensos a acontecer?”. Ao analisarmos os determinantes políticos e institucionais dos condomínios irregulares no Distrito Federal, por um lado, e a relativa ineficácia da política de regularização dessas áreas, por outro, poderemos explorar claramente essas duas questões. Nesse sentido mostraremos como as conjunturas dos anos 1960 e dos anos 1980 construíram incentivos e deixaram disponíveis recursos para que setores do governo, grupos organizados e a população em geral atuassem em função de seus interesses no que se referiam ao acesso à terra parcelada de maneira irregular.

A respeito dos efeitos de aprendizagem que as políticas públicas podem gerar sobre os grupos de interesse, Pierson (ibid., p.622) destaca as dimensões de *visibilidade* e da *traçabilidade*. Ambas dizem respeito aos efeitos que tornam mais claras ou obscuras em termos de informação algumas conexões políticas entre atores, instituições e os resultados de sua aplicação. Nesse sentido, torna-se substancialmente importante o papel do acesso à informação sobre as dimensões envolvidas em determinadas políticas públicas, principalmente em caso de políticas com complexidade elevada – como é o caso de nosso objeto de estudo.

Finalmente, acerca dos efeitos das estruturas de incentivos e recursos geradas pelas políticas públicas sobre os públicos de massa, destacam-se os *efeitos de trancamento*<sup>81</sup>. Pierson (Ibid.) explica que o caminho mais promissor para um argumento do tipo *path dependent* é a possibilidade de que políticas públicas promovam incentivos que encorajam

---

<sup>81</sup> Segundo Pierson, “Policies may create incentives that encourage the emergence of elaborate social and economic networks, greatly increasing the cost of adopting once-possible alternatives and inhibiting exit from a current policy path” (Ibid., p. 608). E complementa: “ Lock-in effects are likely to be important when public policies encourage individuals to make significant investments that are not easily reversed, and when actors have strong incentives to coordinate their activities and to adopt prevailing or anticipated standards. Policies that involve high levels of interdependence and where intervention stretches over long periods are particularly likely sites for lock-in effects.” (Ibid., p.610)

indivíduos a agir de maneira tal que acabam por *trancar* o desenvolvimento de determinada política pública dentro de uma trajetória particular (Ibid., p.607).

Todas essas combinações são importantes para entendermos os dois fenômenos que nos propusemos a explicar nesse trabalho. Por um lado, o traço peculiar da expansão urbana irregular no Distrito Federal, representado pelo exagerado número de condomínios horizontais ilegais destinados aos estratos de renda média e alta. Por outro lado, as recorrentes falhas na implementação de uma política de regularização dos condomínios que atenda o problema no nível agregado. Ambas as dimensões são semelhantes ao que se investigou em estudos consagrados na ciência política como é o caso de Skocpol (1995) e North (1990). Este último explicou o fracasso do desempenho econômico em diferentes países, recorrendo ao impacto das instituições relacionadas ao direito de propriedade nas decisões de atores políticos, pois tornaram mais racionais, isto é, incentivaram, as escolhas que levavam a resultados ineficientes.

O que importa dessa discussão para nossa análise é que ela nos equipa com um instrumental analítico poderoso para explicarmos as conexões entre os arranjos institucionais e o processo político que possibilitaram o fenômeno dos condomínios horizontais irregulares no Distrito Federal, e o que produziu a relativa ineficácia das políticas de regularização de condomínios ao longo dos últimos vinte anos. Geddes (2003, p.139), desde uma matriz teórica da escolha racional, também argumenta que “em vários pontos, os casos tomam, ou 'escolhem', uma trajetória particular, a qual impede um retorno posterior aos caminhos não tomados antes”. O sentido da afirmação é que as escolhas anteriores servem como causas intervenientes das escolhas seguintes e, conseqüentemente, dos resultados de qualquer decisão política posterior sobre o mesmo assunto. Nessa direção, a autora sustenta que a alegação chave dos argumentos de trajetória dependente é de que aquelas decisões anteriores criam legados ou instituições que duram bastante tempo e são muito difíceis de serem revertidas. Pensamos que esse tipo de caminho pode explicar o fenômeno que ocorre no caso da não regularização dos condomínios no Distrito Federal.

Levistky e Murillo (2009) revisaram a produção institucionalista recente, desde de distintas matrizes, e exploraram o conceito de *força institucional* para criticar os debates acerca das possíveis influências do desenho das instituições sobre o comportamento político dos atores afetados por elas, muito comuns ao longo dos anos 1990. Segundo os autores, tais debates focados no desenho institucional tomavam como garantido que as regras escritas uma vez desenhadas e formalizadas por normas promulgadas pelo poder legislativo seriam aplicáveis e minimamente estáveis ao longo do tempo. Em casos como o do Distrito Federal e

da política brasileira, em geral, a crítica dos autores parece se adequar, já que a informalidade domina a aplicação das e a obediência às instituições formais.

Obviamente regras escritas geram expectativas compartilhadas que induzem o comportamento dos atores políticos, mas, diferentemente do que ocorre em democracias avançadas, em países cujo sistema político não funciona sem mudanças frequentes, as instituições não são minimamente estáveis nem são regularmente aplicadas. Influenciados por autores como Huntington (1968), O'Donnell (1993) e Spiller e Tommasi (2003), Levitsky e Murillo (2009) exploram teoricamente as possíveis causas e consequências da *fragilidade institucional*. O objetivo com isso é buscar uma nova agenda de pesquisa que seja mais coerente à realidade de países como o Brasil.

Em termos conceituais, as teorias sobre desenho e efeito das instituições formais mostram uma imensa variação a respeito de duas principais dimensões <sup>82</sup>: 1) *Aplicação*; e 2) *Estabilidade*. As implicações teóricas dessa variação são importantes, porque onde os atores não esperam que as instituições formais sejam duradouras ou mesmo ‘aplicáveis’, seu comportamento será diferente (LEVITSKY e MURILLO, 2009, p.116). Acerca das instituições formais ou do que chamaram de ‘*regras de pergaminho*’, os autores definem *aplicação* como “o grau em que regras escritas são cumpridas na prática” (Id. p.117). De acordo com essa definição, numa situação em que as pessoas ou atores relevantes num dado território cumprem as regras escritas ou tem expectativas altas sobre o risco de punição, a aplicação das instituições pode ser considerada alta <sup>83</sup>.

A dimensão *estabilidade*, por sua vez, se refere à ideia de durabilidade institucional. Regras escritas são estáveis na medida em que permanecem não somente ao longo do tempo, mas também sobrevivem às mudanças das condições nas quais foram criadas e reproduzidas. Assim, segundo os autores, é importante que se distinga *instabilidade institucional* da mera mudança incremental das instituições. Essa distinção é interessante porque até as instituições mais robustas evoluem e o conceito de instabilidade institucional nesse sentido está mais associado a um padrão pelo qual, dado um ambiente comum, um arranjo institucional particular muda com muito mais frequência que outro similarmente desenhado.

Se a *aplicação das leis* e a *estabilidade das leis* variam de forma distinta ao longo do tempo, as expectativas dos atores políticos em disputa certamente irão variar. Isso significa que, mesmo nos casos como o do DF, de baixa aplicação das leis e alta instabilidade, não se

---

<sup>82</sup> Na falta de melhores traduções, escolhemos “aplicação” e “estabilidade” para traduzir, respectivamente, “enforcement” e “stability”.

<sup>83</sup> Os autores reconhecem as várias motivações existentes para que leis sejam cumpridas, como a tradição e a moralidade, mas para a análise das instituições que fazemos nesse trabalho, não interessa tratar disso.

pode dizer que ocorra o mesmo que não haver instituições. Nesse sentido um contexto de *fragilidade institucional* não é o mesmo que *não haver instituições*:

“porque elas existem no papel (...) elas podem, mesmo que brevemente, guiar as expectativas dos atores (...) incorporando a baixa probabilidade dos seus efeitos previstos nos seus cálculos estratégicos [e] regras que são amplamente subvertidas podem, apesar disso, servir como um ponto de referência no cardápio de opções disponíveis, com uma probabilidade levemente maior de ocorrer que as alternativas” (LEVITSKY e MURILLO, 2009, p.118).

Dentre outros exemplos, os autores citam o caso da prevalência da informalidade no modo de sucessão presidencial no México durante muitos anos, e argumentam que algumas vezes a estabilidade de um regime, em parte, se apoia exatamente na falha sistemática em cumprir com elementos centrais do arranjo institucional vigente. De outra maneira, os autores argumentam também que em outros casos a aplicação das leis pode minar a estabilidade institucional, no sentido que a consequência da obediência às regras é a instabilidade.

Mahoney e Thelen (2010, p.1-32) trazem uma contribuição interessante para entendermos o papel da agência e dos atores na mudança das instituições – como as que pautam a política de regularização dos condomínios no Distrito Federal desde 1989. Eles argumentam que a interação entre as características do contexto político juntamente com as propriedades das instituições em si mesmas são aspectos cruciais para explicar a mudança institucional. Além disso, destacam a existência de diferentes tipos de agentes que provocam a mudança, aos quais podemos associar determinadas estratégias que têm mais ou menos possibilidades de florescer em ambientes institucionais particulares.

Algumas questões postas pelos autores interessam à nossa análise do caso do DF: Quais propriedades das instituições permitem a mudança? Como e quando propriedades que permitem a mudança das instituições possibilitam ou favorecem os atores a levar a cabo comportamentos que perseguem as mudanças? Quais seriam esses comportamentos? Como deveríamos conceituar esses atores? Que tipos de estratégias florescem em quais tipos de ambientes institucionais? Quais características das próprias instituições fazem-nas mais ou menos vulneráveis a tipos particulares de estratégias por mudança? (Id, p.3). Respondê-las de modo a adaptá-las a este estudo de caso implica compreender as fontes e as variedades das mudanças institucionais que ocorrem de maneira endógena e não apenas por choques externos como aqueles produzidos nas conjunturas críticas.

Essa abordagem interpreta as instituições como configurações de regras que padronizam expectativas e ações ao mesmo tempo em que, inevitavelmente, provocam consequências desiguais geradas pelos processos de alocação de recursos. Nessa direção, claramente as instituições formais – mesmo que não cumpridas – produzem resultados distributivos que especificamente atendem aos interesses de alguns tipos particulares de atores em detrimento de outros. Os autores argumentam que essa perspectiva vale para aquelas instituições que mobilizam recursos altamente significativos e valorizados, o que nos habilita a interpretar tanto a terra quanto a moradia como recurso escasso no Distrito Federal, e o problema da informalidade dos condomínios, como bons exemplos para tratar teoricamente a questão (ibid., p.8).

A ênfase no caráter distributivo das instituições faz com que emergja como variável importante na análise da mudança e da estabilidade institucionais a dimensão da *obediência* ou *cumprimento*<sup>84</sup> às normas. Isso significa dizer que a necessidade de aplicar as instituições – ou fazer com que elas sejam obedecidas – as permite que comportem potencialmente sua própria dinâmica de mudança. Nesse sentido, é importante também o grau de abertura dado à interpretação e à implementação das regras formais, uma vez que são atores distintos, motivados por interesses diferentes, e posicionados em várias organizações com objetivos diferentes que produzem, aplicam e cumprem as leis (Ibid., p.10). Mesmo as instituições formalmente escritas geram expectativas ambíguas que sempre estão sujeitas a interpretação, debate e contestação. O sentido disso é que a aplicação/cumprimento das instituições não varia somente de acordo com o grau de ambiguidade das regras, mas, sobretudo de acordo com as disputas pelo sentido e a aplicação delas, o que está inseparavelmente em contato com a alocação de recursos (Ibid., p.11).

Essa abordagem é interessante porque a ambiguidade das instituições pode ser interpretada como uma característica permanente, inclusive quando as regras são escritas. As disputas semânticas e interpretativas sobre a aplicação das leis e das políticas públicas estará sempre, nesse sentido, aberta à contestação, o que gera consequências importantes para a alocação de recursos como as terras do Distrito Federal, e resultados de ações do governo como a política de regularização dos condomínios. Essa leitura implica pensar na importância das alianças e coalizões formadas pelos distintos grupos de interesse que gravitam em torno da política de regularização.

Algumas são as razões para nos preocuparmos com essas questões: 1) as instituições

---

<sup>84</sup> Na falta de uma expressão melhor em português, traduzimos o termo *compliance*, utilizado por Mahoney e Thelen (2010) como *obediência* ou *cumprimento* às normas ou instituições.

nunca são explícitas o suficiente para evitar interpretações distintas sobre o seu devido cumprimento. Elas não dão conta da complexidade dos problemas reais, o que pressiona sua mudança em função da acomodação de interesses nascentes; 2) os atores nunca conseguem ter acesso perfeito às informações e, por isso, não podem prever quais serão os resultados práticos do tipo de aplicação das normas criadas, o que depende de um problema cognitivo, por um lado, e operacional, por outro; 3) as instituições estão sempre inseridas em contextos nos quais operam pressuposições e mecanismos que frequentemente existem apenas de maneira implícita; 4) as leis e regras formais, de maneira geral, precisam ser aplicadas por atores distintos daqueles que as produziram, o que gera um grande espaço para a mudança no caminho entre o desenho institucional de fato e sua aplicação (Ibid., p.13).

O papel das crenças e expectativas compartilhadas a respeito do modo pelo qual são aplicadas as normas torna-se substancialmente importante para nossa análise, principalmente em países como o Brasil e em contextos como o do Distrito Federal, em que a informalidade parece sempre predominar sobre as regras formais. Quem aplica a lei ou implementa as políticas públicas é quem decide quando e como as normas formais serão concretizadas na prática política cotidiana, o que permite ao Judiciário, ao Ministério Público e às organizações da burocracia local uma margem considerável de discricionariedade acerca da interpretação das regras. De maneira distinta, como agentes, também contribuem para a não aplicação das instituições aqueles que as deveriam obedecer, como os corretores de imóveis, os compradores e vendedores de lotes e casas em condomínios irregulares, engenheiros, arquitetos, agrimensores, etc. e toda a rede de profissionais que por meio de seus serviços contribuem para o reforço da informalidade por um lado, e para as sucessivas falhas da política de regularização dos condomínios, por outro.

Mahoney e Thelen (id, p.14) destacam também que analisar a mudança institucional com destaque para os problemas de obediência provoca o interessante efeito de borrar as fronteiras entre vencedores e perdedores em relação aos efeitos distributivos de uma norma ou política pública. Isso porque quando os responsáveis pela aplicação ou cumprimento de uma instituição ou a própria instituição são contestados ou incertos, o sentido da norma está em disputa, o que também pode afetar os interesses na continuidade institucional. Nesse sentido, trazer a obediência ou o cumprimento para o centro da discussão nos induz a pensar sobre os efeitos distributivos das instituições de uma maneira menos simplista que em termos de “vencedores e perdedores”.

O papel dos agentes nesse processo é fundamental. Mahoney e Thelen (2010, p.16-18) explicitam quatro tipos de mudança institucional promovidos por tipos distintos de atores

políticos: 1) *deslocamento*, pela qual se introduzem regras novas em substituição às antigas, muitas vezes provocando conflitos entre antigos e novos “perdedores” e “vencedores”; 2) *estratificação*, pela qual a introdução de regras novas acima ou ao lado das existentes ocorre quando novas normas se somam às existentes, mudando os modos pelos quais as leis antigas moldavam o comportamento dos atores; 3) *distanciamento*, pela qual se mudam algumas regras como reflexo da mudança no ambiente em que operam; isso ocorre geralmente quando as normas continuam as mesmas, mas seu impacto muda devido à mudança do ambiente externo; 4) *conversão*, pela qual a promulgação de um arranjo institucional novo muda as regras existentes devido à sua reorganização estratégica; isso ocorre quando as regras permanecem formalmente as mesmas, mas passam a ser interpretadas e empregadas de novas maneiras.

Os autores argumentam que as possibilidades de veto aumentam tanto de acordo com a presença de atores com poder de veto como em relação ao número de pontos de veto existentes (cf. TSEBELIS, 2002). É alta, nesse sentido, a possibilidade de veto sobre a aplicação de uma instituição – ou política pública - quando existem vários atores com acesso intra-organizacional ou extra-organizacional aos meios de bloquear uma mudança no *status quo*. Essas possibilidades dizem respeito tanto às possibilidades formais quanto informais de vetar a aplicação de leis e a implementação de políticas públicas. Entretanto, os atores com forte capacidade de veto em relação à determinada instituição podem não manter essa mesma possibilidade quanto a outro tipo de instituição.

As fontes de variação no escopo de discricionariedade que as regras permitem são elas mesmas bastante diversificadas, a depender de fatores como: 1) complexidade das normas; 2) tipos de comportamento regulados pelas leis; e 3) extensão dos recursos mobilizados pelas regras (MAHONEY e THELEN, 2010, p.21). O ponto principal a ser analisado a partir dessas dimensões é a variação na extensão da discricionariedade permitida aos atores tanto na interpretação quanto nos níveis de aplicação das regras. De acordo com essa perspectiva, torna-se importante entender os diferentes graus de discricionariedade nessas duas dimensões porque pode nos auxiliar a explicar os modos possíveis pelos quais se dá a mudança institucional.

Essas questões sobre mudança institucional contemplam os tipos de estratégias mais prováveis de serem utilizadas pelos atores interessados em promover alterações institucionais. Nessa direção, as perguntas que se colocam são: Quem são os agentes por trás das mudanças? E por que eles levaram a cabo um comportamento que leva à transformação?. Uma resposta que leve em consideração a perspectiva pela qual as instituições necessariamente implicam

consequências distributivas deve começar a respondê-las pela constatação de que os “perdedores” institucionais tentam direcionar a mudança porque irão se beneficiar dela (ibid., p.22).

O interessante é que a multiplicidade de atores inseridos nas diversas organizações existentes dentro do Estado e na sociedade faz com que alguns atores sejam “vencedores” em relação à aplicação de determinadas instituições e “perdedores” em relação a outras. Por essa razão, torna-se importante também separar as estratégias de curto prazo daquelas de longa duração, assim como considerar que algumas transformações podem ocorrer mesmo sem motivações diretamente relacionadas à intencionalidade dos atores. A mudança institucional nesse sentido pode ser um mero reflexo do aumento das disputas distributivas geradas por processos de transformação anteriores.

Mahoney e Thelen (ibid., p.22-27) identificam quatro tipos de agentes orientados para a mudança das instituições: 1) *insurretos*: buscam a rápida substituição de regras, mas poderão se contentar com a substituição gradual; 2) *simbiontes* – do tipo parasita ou mutualista – procuram preservar o *status quo* institucional; 3) *subversivos*: buscam a substituição de uma norma, mas frequentemente trabalham em curto prazo para obter efeitos de “estratificação”; 4) *oportunistas*: adotam uma estratégia de “esperar para ver” enquanto perseguem a “conversão” quando convêm a seus interesses. A definição de cada um desses agentes vem da resposta para duas outras questões formuladas pelos autores: 1) O ator busca preservar as regras institucionais existentes? 2) O ator obedece à mudança institucional?.

## 1.2 A literatura sobre capacidades estatais

Painter e Pierre (2005, p. 3-4) argumentam que o tema das capacidades estatais pode ser dividido entre três conceitos distintos: 1) ‘Capacidade política’ – *polity capacity* -, que se refere à “habilidade de mobilizar os recursos necessários para fazer escolhas coletivas inteligentes e definir direções estratégicas para a alocação de recursos escassos para fins públicos”; 2) ‘Capacidade administrativa’ – *administrative capacity*-, que se refere à “habilidade de gerenciar eficientemente os recursos físicos e humanos requeridos para entregar os resultados do governo”; 3) ‘Capacidade estatal’ – *State capacity* -, que se refere à “habilidade de mobilizar apoio social e econômico com o consentimento para alcançar

objetivos em parceria”. Segundo os autores, pode-se pensá-las de maneira esquemática em círculos concêntricos.

De acordo com essa perspectiva, o conceito de *capacidade estatal* se concentra nas relações entre Estado e sociedade, tanto nos aspectos administrativos quanto políticos, e a ênfase está na efetividade dos resultados das políticas públicas. Nesse sentido, a ‘capacidade política’ pode ser vista como um pivô em torno do qual os outros dois tipos de capacidade giram, refletindo a importância crucial de uma direção e de uma estratégia de governo eficazes. Muitas vezes, atos políticos estratégicos e bem direcionados são necessários tanto para a uma reforma administrativa quanto para uma reforma constitucional. Geralmente ambos os tipos de reformas institucionais estão preocupadas com as capacidades do estado.

Soifer e vom Hau (2008, p. 220), de maneira um pouco diferente, argumentam que o conceito de capacidade estatal varia em função das características da burocracia estatal, das relações das agências estatais com os atores sociais, e do alcance de sua autoridade sobre a sociedade e seu território. Portanto, o conceito se refere a três principais dimensões: 1) o grau em que o Estado consegue penetrar o território, estendendo sua autoridade sobre a sociedade; 2) o grau de competência do Estado para implementar políticas públicas de maneira autônoma a grupos de interesse; 3) o grau de profissionalização e/ou institucionalização das burocracias estatais.

A seguir, revisamos uma parte dessa literatura e destacamos os pontos mais importantes para nossa análise sobre o processo político e as condições institucionais em que se deram o surgimento, a expansão e a consolidação dos condomínios irregulares no Distrito Federal. Além disso, mobilizamos outro tipo de literatura para apoiar nossa análise sobre por que o Estado no âmbito do Distrito Federal não conseguiu implementar uma política de regularização efetiva com foco nos condomínios. Primeiro, revisamos uma discussão sobre capacidades estatais iniciada na metade dos anos 1980, e que surgiu como resposta às abordagens dominantes nos anos 1960 e 1970: de um lado, as abordagens pluralistas, que enfatizavam a influência dos grupos de interesse nos resultados de políticas públicas; de outro lado, as abordagens neomarxistas, que trabalhavam com o conceito de ‘autonomia relativa’ para pensar como a relação entre a estrutura estatal e o mercado afetava os resultados das políticas implementadas pelo Estado capitalista.

Toda essa discussão é bastante influenciada por uma preocupação de matriz weberiana sobre os tipos de dominação exercidos pelas diferentes estruturas burocráticas existentes, desde as ‘tradicionais-patrimoniais’ até as ‘racionais-modernas’ (WEBER, 2009). Skocpol (1985, p.3-8), em seu já bastante conhecido ensaio *Bringing the State Back in: Strategies of*

*Analysis in Current Research*, diagnosticou que havia mudado o papel dos Estados em relação às economias e às sociedades. Ela argumenta que as abordagens que tentavam explicar a política e as atividades governamentais com um enfoque na sociedade – típicas do pluralismo e do estrutural funcionalismo nos anos 50 e 60 – não levavam seriamente o Estado como um ator independente. Isso porque o consideravam meramente como uma arena em que grupos de interesse econômicos e movimentos sociais normativos disputavam ou se aliavam para influenciar as políticas públicas.

A autora também chamou a atenção para os estudos neomarxistas, surgidos a partir da metade da década de 60, os quais passaram a pensar o Estado capitalista e trabalhar com o conceito de ‘autonomia relativa do Estado’<sup>85</sup>, mas os criticou por não terem oferecido conceitos ou hipóteses explicativas ricas o suficiente para abarcar os argumentos e resultados de vários tipos de estudos empíricos. Skocpol(1985) sustenta também que a autonomia estatal não é uma característica estruturalmente determinada de maneira igual em qualquer sistema de governo e, nesse sentido, identifica duas tendências que merecem atenção: os argumentos relativos à ‘autonomia do Estado’, por um lado, e os argumentos relativos às ‘capacidades do Estado’<sup>86</sup>, por outro. Essa observação chamava a atenção para a necessidade de que fossem explorados os impactos dos Estados sobre o conteúdo e o funcionamento da política. Explorar essa questão exigiria análises acerca de como os governos são capazes de levar a cabo seus objetivos oficiais em oposição a poderosos grupos de interesse.

O fundamental a ser destacado nessa crítica é seu esforço de trazer para a agenda uma perspectiva analítica pela qual o Estado passa a ser interpretado não mais como uma arena frente a qual os grupos de interesse disputam a predominância pelo atendimento de seus interesses, mas, sobretudo, como um ator que formula e persegue seus próprios objetivos. O importante seria, portanto, identificar quais eram os determinantes dessa autonomia estatal e das capacidades do Estado. A agenda de pesquisa que Skocpol propôs buscava explorar por que, quando, e como certa ‘racionalidade estatal’ poderia enfrentar problemas e encontrar soluções para além da influência exclusiva dos grupos de pressão. Ela explica que não

---

<sup>85</sup> Skocpol (1985, p.9;15) explica o conceito de autonomia do Estado nos seguintes termos: “States conceived as organizations claiming control over territories and people may formulate and pursue goals that are not simply reflective of the demands or interests of social groups, classes, or society(...) autonomous state actions will regularly take forms that attempt to reinforce the authority, political longevity, and social control of the state organizations whose incumbents generated the relevant policies or policy ideas”.

<sup>86</sup> Sobre o conceito de “capacidade estatal”, Skocpol (1985, p.16-17) diz “Obviously, sheer sovereign integrity and the stable administrative-military control of a given territory are preconditions for any state's ability to implement policies. Beyond this, loyal and skilled officials and plentiful financial resources are basic to state effectiveness in attaining all sort of goals (....) Basic questions about state's territorial integrity, financial means, and staffing may be the place to start in any investigation of its capacities to realize goals; yet the most fruitful studies of state capacities tend to focus on particular policy areas”.

importa, a priori, se as “atitudes autônomas” do Estado são ou não apropriadas – sob o aspecto normativo. O que interessa é que elas podem ser possíveis a depender de dois fatores: de um lado, das ideias disponíveis sobre como o governo poderia enfrentar determinados problemas sociais. De outro lado, do ajuste entre o escopo de autoridade das organizações autônomas do Estado e a escala e profundidade da ação apropriada para solucionar algum problema (Skocpol, 1985, p. 15).

Mann (1993) revisa criticamente algumas teorias do Estado, dentre elas a de Skocpol (1985)<sup>87</sup>, e defende que uma construção teórica empiricamente orientada deve considerá-lo como uma entidade que é ao mesmo tempo tanto um ator social quanto uma arena de disputas políticas<sup>88</sup>. Devido a essas disputas travadas pelas organizações estatais – como atores políticos, por um lado, mas ao mesmo tempo ocorridas em seu interior, por outro – o autor observa que o processo histórico de concentração da violência legítima de forma monopolística mostrou que nenhum Estado nacional se constituiu de maneira acabada como uma entidade unitária<sup>89</sup>. Ele argumenta em favor de uma definição menos normativa, mista, ao mesmo tempo institucional e funcional, que alcance as características das instituições políticas estatais que foram cristalizadas de maneiras e em tempos distintos, de acordo com a capacidade do estado em empregar dois tipos de poder: 1) o poder despótico e 2) o poder infraestrutural. O primeiro se refere ao poder distributivo das elites estatais sobre a sociedade civil<sup>90</sup>; o segundo se refere à capacidade institucional do estado centralizado, despótico ou não, de penetrar seu próprio território e levar a cabo decisões logisticamente<sup>91</sup>, como implementar políticas públicas, por exemplo.

O que nos parece interessante na abordagem de Mann (1993) é sua atualização do

---

<sup>87</sup> Ele argumenta que o institucionalismo de Skocpol não consegue se diferenciar satisfatoriamente do elitismo gerencial ao atribuir a autonomia estatal ao papel das elites estatais: “States institutionalize present social conflicts, but institutionalized historic conflicts then exert considerable power over new conflicts – from state as passive place (as in Marxian or pluralist theory) to state no quite as actor (as in true elitism) but as active place” (Mann, 1993, p.52)

<sup>88</sup> “Actually, states are both place and actor (...)these places have many mansions and varying degrees of autonomy and cohesion, yet also respond to pressures from capitalists, other major actors, and more general expressed social needs” (Mann, 1993, p.46;53).

<sup>89</sup> “I differ on one point: Many historic states did not 'monopolize' the means of physical force, and even in the modern state the means of physical force have been substantially autonomous from (the rest of) the state” (id., p.55).

<sup>90</sup> “Actors located primarily within the states have a certain space and privacy in which to operate – the degree varying according to the ability of civil society actors to organize themselves centrally through representative assemblies, formal political parties, court factions, and so forth” (ibid., p.59).

<sup>91</sup> “This is collective power, 'power to society', coordinating social life through state infrastructures. It identifies a state as a set of central and rational institutions penetrating its territories. Because the infrastructural powers of modern states have increased, Weber implied this also increased their despotic power over society. But this is not necessarily so. Infrastructural power is a two-waystreet (...) Increasing infrastructural power does not necessarily increase or reduce distributive, despotic power (and) Effective infrastructural powers, however, do increase collective state power (ibidem).

entendimento normativo de Weber acerca da burocracia, segundo o qual o desenvolvimento de uma burocracia racional-legal moderna – insulada, tecnicamente capacitada, recrutada por mérito e com estímulos a uma carreira de longo prazo – seria condição suficiente para que o Estado concentrasse tanto o poder distributivo quanto o poder de construir uma autoridade central capaz de penetrar seus territórios para levar a cabo decisões políticas – como a aplicação de leis e a implementação de políticas públicas. Além disso, Mann mostra que o poder despótico e o poder infraestrutural são distintos e que uma burocracia bem estabelecida pode sim penetrar um território sem que necessariamente desenvolva capacidade distributiva<sup>92</sup>.

### 1.3 As relações entre sociedade e Estado

O tema das capacidades estatais está diretamente ligado às características das relações predominantes existentes entre os indivíduos e grupos organizados na sociedade e os indivíduos e organizações que compõem o aparelho burocrático do estado. Migdal (1994, p.8) argumenta que muito esforço foi despendido em análises interessadas em identificar o papel central das agências estatais em moldar padrões de dominação no sentido weberiano, pelo que se entende a habilidade de conquistar obediência por meio de um poder de comando. Assim, algumas abordagens reificaram e antropomorfizaram o Estado ao tratá-lo como um ator unitário capaz de agir estrategicamente em função dos próprios interesses. Isso, segundo o autor, terminou por obscurecer os processos históricos de formação dos Estados e as dinâmicas de luta por dominação no interior das sociedades. O autor argumenta também que Skocpol (1985) exagerou ao convocar uma agenda de pesquisa que trouxesse o Estado de volta para o centro da análise e acabou influenciando trabalhos excessivamente centrados no aparelho estatal.

Isso não somente porque tais estudos consideravam o Estado como um ator unitário (Migdal, 2001, p.58). O autor também sustenta que uma análise das relações entre as organizações do Estado e os grupos da sociedade precisa desagregar tanto o Estado quanto a

---

<sup>92</sup> “The State is no longer a small, private central place and elite with its own rationality. 'It' contains multiple institutions and tentacles sprawling from the center through its territories, even sometimes through transnational spaces (...) Modern political power as place and actor, infrastructure and despot, elite and parties is dual, concerning both a center, with its multiple power particularities, and center-territory relations, with their power particularities. 'Its' cohesion is always problematic (ibid., p.61).

sociedade e suas ligações. Isso implica analisá-los como múltiplas arenas de luta por dominação e oposição, o que significa entender o Estado como mais um grupo imerso na sociedade e em disputa por poder e recursos (p.61; 99). O traço de distinção do Estado em contraste com os grupos da sociedade seria que suas agências buscam predomínio sobre os outros grupos e o argumento é de que tais lutas por dominação não se remetem somente a quem ocupa as posições superiores de poder no aparelho estatal, nem tampouco se concentram necessariamente em lutas de larga escala entre forças sociais.

Migdal (1994, p.9) sustenta que a sociedade e o Estado se transformam mutuamente e que nas múltiplas arenas de luta dentro deles encontram-se explicações mais facilmente que em corpos conceituais unificados como são ‘Estado’ e ‘classes sociais’. O autor distingue entre dominação integrada e dominação dispersa para apontar casos em que o Estado pode sim estabelecer um poder amplo e agir de maneira coerente. Entretanto, diz que existem também casos em que isso não acontece e partes do Estado podem ser empurradas para várias direções diferentes. Para Migdal (2001, p.14), os Estados são corruptelas do tipo ideal weberiano e, na realidade, “são campos de poder marcados pelo uso e pela ameaça da violência”. Além disso, eles são afetados por basicamente dois fatores: 1) pela imagem de uma organização coerente e com controle sobre um território, que é a representação das pessoas que vivem nele; e 2) pelas reais práticas dessas múltiplas partes. Isso como se os aspectos normativos da concepção weberiana assombrasse a percepção dos atores políticos.

A abordagem de Migdal (1994; 2001) é interessante porque interpreta o Estado em suas relações com a sociedade de maneira mais difusa e como um processo em que não há, a priori, claras barreiras entre as múltiplas arenas que constituem um e outro. Por essa razão, identifica o Estado como uma entidade paradoxal, uma vez que pode atuar contra si mesmo<sup>93</sup>. Segundo o autor, as lutas por dominação no interior do aparelho estatal devem ser entendidas em dois níveis: o primeiro, relativo à imagem do estado centralizado e coerente; o segundo, referente às práticas e alianças contraditórias entre seus fragmentos internos e os agentes externos. Migdal também questiona as abordagens centradas no Estado por suporem a prerrogativa deste como entidade predominante em relação às organizações da sociedade e, contra essa tendência, propõe um modelo de análise das relações entre sociedade e Estado ‘a partir de baixo’.

Para tanto, aponta quatro tipos de pressão sofridos por atores estatais tanto desde

---

<sup>93</sup> Outros autores também compartilham essa interpretação, inspirados em estudos empíricos, como é o caso de Dewey (2012) a respeito das relações entre atores estatais e organizações ligadas ao mercado ilegal/informal na Argentina. O autor declara, inclusive, que “The central challenger to the State is the State itself”.

outras agências estatais quanto de atores não estatais: 1) *Trincheiras*, desde as quais oficiais que executam funções estatais atuam enfrentando diretamente fortes pressões sociais; 2) *Escritórios de campo dispersos*, constituídos pelos corpos locais e regionais que organizam, formulam e implementam políticas estatais e alocam recursos localmente; 3) *Escritórios centrais das agências*, formados pelos ministérios situados na capital e responsáveis pelas políticas nacionais; 4) *Postos de comando*, representados pelos cargos de comando do executivo nacional. Além disso, três tipos de ‘pressão desde dentro’ da organização estatal influenciariam diretamente cada nível apontado acima: 1) *dos supervisores*; 2) *dos subalternos*; 3) *dos pares* (Migdal, 1994, p. 16) <sup>94</sup>.

Outro aspecto interessante sobre a abordagem de Migdal é que ele analisa as relações entre Estado e sociedade em termos de ‘lutas e acomodações’ autotransformadoras entre componentes do Estado e forças sociais, no sentido de que isso pode produzir resultados que borram na prática as fronteiras normativas rígidas entre ambos. O problema é que, quando isso é analisado aprioristicamente, pode haver risco de que se percam partes importantes das dinâmicas transformativas dessas relações<sup>95</sup>. Embora essa e a maioria das demais abordagens sobre capacidades estatais estejam preocupadas com os Estados Nacionais Modernos, pensamos que é possível adaptá-las ao ambiente institucional e político subnacional como o caso do Distrito Federal. Isso porque nas políticas de regularização dos condomínios, em diversos momentos, atores cruzam as fronteiras entre estado e sociedade, dificultando qualquer análise que se prenda estritamente aos marcos normativos que consideram o Estado acima e separado da sociedade.

Rocha (2005) argumenta que o neoinstitucionalismo<sup>96</sup> passou por transformações substanciais ao longo das últimas décadas. Num primeiro momento, teriam aparecido os estudos *state-centered analysis*, que se preocupavam com a autonomia estatal e tinham o Estado como foco analítico privilegiado, o que explicaria por si só a natureza das políticas públicas. Posteriormente, surgiram os estudos *polity-centered analysis*, cujo enfoque está

<sup>94</sup> “(...) even within the civil society, various social forces are not always aggregative and inclusive, leading to a hegemony of fundamental ideas. We need to develop a much more careful understanding of the constitutive elements in civil society and not assume it is made up only of interest groups and private voluntary organizations, which tend to create a harmonious consensus in society. Society and civil society are not synonymous; the heterogeneous struggles in society's multiple arenas of domination and opposition in which social forces pull in different directions also effect the state profoundly. The way the concept of civil society is most commonly used leaves no room for these dispersed struggles over society's moral order” (Migdal, 1994, p.28-29).

<sup>95</sup> “In the midst of arena struggles and accommodations, the boundary between the state and other parts of society may continually shift, as powerful social forces in particular arenas appropriate parts of the state or the components of the state co-opt influential social figures (id.p.26)

<sup>96</sup> Hall (1996) distingue três tipos de abordagens que podem ser descritas como neoinstitucionalistas: 1) Institucionalismo histórico; 2) Escolha racional; 3) Institucionalismo sociológico.

distribuído entre as organizações governamentais, as regras eleitorais, os partidos políticos e as políticas públicas anteriores, já que estas condicionam os interesses da sociedade, suas estratégias e seus objetivos. Nessa última abordagem, o Estado não é mais visto como entidade acima ou normativamente separada da sociedade. De outro modo, é analisado como parte da própria sociedade e, por isso, mais ou menos influenciado pelas disputas existentes entre os agentes no seu interior.

Segundo o autor, quatro seriam os princípios corroborados por essa corrente centrada nas políticas públicas: 1) a efetividade do Estado não depende apenas do insulamento de sua burocracia, mas de como se dá sua inserção na sociedade; 2) há a necessidade de focar não só governos centrais, mas também níveis de governo periféricos; 3) a força do Estado e dos agentes sociais são contingentes a situações históricas concretas; 4) as relações entre Estado e sociedade não compõem um jogo de soma zero, ou seja, ambos podem compartilhar os mesmos objetivos.

Evans (1992; 1995), por sua vez, argumenta que os Estados não são genéricos e podem variar consideravelmente a depender de suas estruturas internas e das relações que estabelecem com a sociedade, as quais basicamente podem ser ‘particularistas’ ou ‘de parceria’. Ele constrói tipos ideais em sua análise sobre as capacidades estatais para o desenvolvimento econômico e, em especial, acerca das políticas de tecnologia implantadas em diversos países como Coréia do Sul, Índia e Brasil: Destacamos dois deles: 1) ‘*Estados predadores*’ seriam carentes de uma burocracia coesa, tecnicamente habilitada e coerente no sentido weberiano; e 2) *Estados desenvolvimentistas* fariam o recrutamento de sua burocracia por método altamente seletivo, baseado em critérios meritocráticos, o que propiciaria compensações para carreiras de longo prazo as quais criam as condições para o compromisso e a coerência corporativa. Estados predadores tenderiam a ser fortemente permeados por interesses particularistas enquanto os Estados desenvolvimentistas seriam permeados por relações de parceria com a sociedade e, por este motivo, exerceriam o que ele chamou de autonomia inserida – *embedded autonomy*.

No entanto, somente as características weberianas da burocracia estatal não são condições suficientes para que se conheça a capacidade do estado de implementar políticas de desenvolvimento. Assim, nem mesmo os Estados desenvolvimentistas com burocracia weberiana são inteiramente autônomos perante a sociedade, o que revela a importância das relações entre ambos para o sucesso das políticas públicas e para a determinação das capacidades estatais. O que o autor chama de *parceria* é um tipo de relação que envolve “um conjunto concreto de alianças sociais que ligam o Estado à sociedade e provê os canais

institucionalizados para negociação contínua de objetivos e planos de ação” (Evans, 2004, p.38)<sup>97</sup>. A abordagem de Evans é interessante porque nela nem a autonomia do Estado nem as relações de parceria consideradas isoladamente são condições suficientes para que determinada organização estatal desenvolva as capacidades para implementar com êxito políticas públicas. Diferentemente, o argumento do autor é de que tanto uma burocracia de tipo weberiano quanto a existência de relações de parceria com a sociedade são condições necessárias para a implementação de determinadas políticas públicas efetivas. Entretanto, essas duas condições necessárias só se tornam suficientes quando ocorrem simultaneamente.

O que é importante trazer da análise de Evans para esse trabalho é a ideia de que somente a estrutura estatal, isto é, as características de suas agências e organizações burocráticas, não são condições suficientes para que se conheça a capacidade do estado de levar a cabo políticas eficazes de desenvolvimento. Nesse sentido, a autonomia do Estado para o autor não seria uma maneira de isolar suas decisões da sociedade, mas sim uma condição necessária para se relacionar com atores sociais, o que permite a absorção de informações úteis e a realização cooperativa de políticas públicas que solucionem problemas sociais detectados.

Em suma, o que interessa é a ideia de que as decisões de políticas públicas ou a ação de organizações estatais podem ser permeadas por distintos interesses provenientes de grupos sociais – mais ou menos particularistas; mais ou menos públicos – e isso é afetado pelas características de sua burocracia. Em nível conceitual, essas relações podem ser de parceria, quando existe cooperação entre atores sociais e estatais no sentido de resolver um problema de interesse público identificado; ou podem ser predatórias, quando a relação entre atores sociais e estatais se dá no sentido de beneficiar interesses particularistas em detrimento da solução de um eventual problema coletivo. O Estado pode, portanto, ser permeado por projetos que compartilham objetivos e que visam solucionar problemas públicos como também pode ser permeado por interesses particularistas que atuem em prejuízo da implementação de políticas públicas.

A noção de permeabilidade estatal se remete à ideia de que ao longo do tempo relações entre atores estatais e atores da sociedade são construídas a partir de uma teia de relações e cumplicidades, constituintes de vários tipos de elos. Alguns destes elos são constituídos pela

---

<sup>97</sup> O autor argumenta que a combinação entre autonomia e parceria “fornece a base estrutural para uma intervenção favorável do Estado na transformação industrial” e diz que “o Estado é visto como uma instituição enraizada historicamente” e não meramente como “uma coleção de indivíduos estrategicamente posicionados” em seu interior. Por essa razão, “a interação do Estado com a sociedade é limitada por uma série de relações institucionalizadas” (Evans, 2004, p.38;44).

amizade, pela formação profissional, pela militância ou por vínculos de trabalho. O conceito é interessante porque consegue captar a noção de que as fronteiras entre a sociedade civil e o Estado podem ser borradas ao mesmo tempo em que reconhece as múltiplas formas possíveis de interação entre eles (MARQUES, 2000, p.53-54). Isso nos ajuda a perceber em que medida as capacidades do Estado são afetadas pela maneira como suas organizações são permeadas por interesses ou projetos existentes na sociedade.

#### **1.4 Insulamento burocrático e clientelismo**

É interessante perceber que a literatura sobre capacidades estatais, que ganhou força nos últimos vinte anos, principalmente nas análises sobre desenvolvimento econômico e segurança nacional, traz de volta uma discussão anterior que analisa as maneiras como as relações entre sociedade e Estado podem afetar a qualidade das ações estatais. No Brasil, as reformas administrativas do governo Vargas, nos anos 1930, no regime autoritário pelo Decreto-lei 200, de 1967, e as reformas estruturais dos anos 1990, tinham a eliminação de relações particularistas deletérias ao interesse público como meio fundamental para alcançar o objetivo de melhorar o desempenho das funções estatais.

Há vastíssima literatura sobre as relações clientelistas/clientelares nos diversos campos das ciências sociais, mas, de maneira geral, elas podem ser descritas como um tipo de relação de troca assimétrica entre pessoas de posição de poder e recursos desiguais, particularista, e que muitas vezes supõe envolvimento afetivo, na qual os envolvidos recebem ganhos recíprocos<sup>98</sup> (GRAZIANO, 1976). Além disso, nas diversas interpretações sobre o Brasil ao longo do século XX, essa discussão esteve presente em distintas abordagens que trataram o papel do clientelismo e do patrimonialismo na política brasileira (RICÚPERO, 2007).

No campo político, uma definição genérica de relação clientelista seria a troca de prebendas por votos – tal como se caracterizou a política local no Distrito Federal, principalmente no processo de formação da máquina política rorizista, durante o processo de

---

<sup>98</sup> Uma definição mais elaborada do conceito diz que o clientelismo envolve: “(...) primeiro, uma combinação peculiar de desigualdade e assimetria de poder com uma aparente solidariedade mútua, em termos de identidade pessoal e sentimentos e obrigações interpessoais; segundo, uma combinação de exploração e coerção potencial com relações voluntárias e obrigações mútuas imperiosas; terceiro, uma combinação de ênfase nestas obrigações e solidariedade com o aspecto ligeiramente ilegal ou semilegal destas relações (...) O ponto crítico das relações patron-cliente é, de fato, a organização ou regulação da troca ou fluxo de recursos entre atores sociais” (EINSENSTADT e RONINGER, 1980, apud NUNES, 1997).

autonomização administrativa dessa unidade subnacional, no final da década de 1980.

Nunes (1997, p.21-46) identifica quatro tipos de relações entre Estado e sociedade que se conectam de maneira sincrética em diversos âmbitos da gramática política brasileira e que estruturam historicamente as relações entre sociedade e Estado no país. Seriam elas: 1) *Clientelismo*, baseado em relações de troca informais entre indivíduos, não legalizadas e não compulsórias; 2) *Corporativismo*, baseado em códigos formais legalizados e semi- universais, que ligam a sociedade ao Estado de maneira a mitigar os conflitos entre capital e trabalho; 3) *Insulamento burocrático*, baseado na proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência externa do “mundo da política” – seja de organizações intermediárias do próprio Estado, seja da sociedade política em geral; e 4) *Universalismo de procedimentos*, baseado em normas e instituições públicas que podem ser formalmente utilizadas por todos os indivíduos, inclusive para se protegerem de abusos estatais.

Piattoni (2001, p.1-30) argumenta que o clientelismo tem sido analisado basicamente de duas maneiras na ciência política: 1) ou por abordagens ‘culturalistas’, como um fenômeno atribuído à cultura política, em que se proliferam relações interpessoais assimétricas na esfera pública devido a fatores tradicionais; 2) ou por abordagens ‘desenvolvimentalistas’, que o tratam como uma distorção ou reflexo do desenvolvimento incompleto do sistema político, o que geraria características resistentes que permanecem historicamente nos sistemas políticos de determinados países. Essa situação, por sua vez, determinaria a ocorrência de relações clientelistas entre os atores políticos nos períodos subsequentes.

Interpretações culturalistas podem ser encontradas nas obras de autores como Almond e Verba (1989) e Inglehart (1982), que atribuem a existência de práticas clientelistas a determinadas culturas políticas de caráter paroquial; e Putnam (2002), que atribui a existência de clientelismo à ausência de capital social. Interpretações desenvolvimentalistas podem ser encontradas em obras como as de Bendix (1996), a respeito da construção do Estado e da cidadania na Europa; e de Nunes (1997), acerca da gramática política brasileira. O trabalho de Hagopian (1996), acerca da política tradicional em Minas Gerais, parece ocupar um meio termo entre os tipos de abordagem descritos por Piattoni (2001), pois explica a permanência do clientelismo na política brasileira como resultado da ação estratégica das elites políticas nacionais e estaduais, sem atribuí-lo predominantemente a culturas atrasadas ou unicamente à fragilidade das instituições.

Identificamos nos argumentos de Piattoni (2001) <sup>99</sup> também outro tipo de abordagem

---

<sup>99</sup> O livro “Clientelism, interests, and democratic representation: the European experience in historical and comparative perspective”, organizado pela autora, é uma excelente compilação de estudos de caso sobre

que interpreta as relações clientelistas como endógenas às relações de poder e, portanto, existentes em todo sistema político. Nesse sentido elas podem ser interpretadas como um tipo de troca racional e estratégica (entre patrons e clientes), o que retira a preeminência dos fatores culturais ou dos fatores institucionais, para a explicação do fenômeno a partir das opções estratégicas dos indivíduos envolvidos nas trocas políticas (PIATTONI, 2001; BAHIA, 2003). O clientelismo nessa perspectiva seria uma relação estratégica mediadora de interesses entre atores posicionados dentro do Estado e atores posicionados fora dele – como são também a representação parlamentar, o corporativismo, o insulamento burocrático ou os diversos repertórios de interação usados pelos movimentos sociais no Brasil, explicados por Abers, Serafim e Tatagiba (2011).

Piattoni (2001, p.17) argumenta que as trocas clientelistas são de mão dupla e ocorrem entre: 1) um *lado da oferta*, mais forte, influenciado pelas circunstâncias institucionais como a ausência ou presença de uma burocracia independente e resistente a pressões partidárias; pela existência de ideais ou outros objetivos que motivariam os políticos a concorrer a cargos; e de ideias e expectativas sobre a fonte do poder legítimo que historicamente desenvolveu-se ao longo da formação das estruturas do Estado; e 2) um *lado da demanda*, mais fraco, influenciado por questões como o nível de empoderamento dos cidadãos, relacionado a aspectos socioeconômicos; capacidades cognitivas, relacionadas com níveis de educação, informação e disponibilidade de locais para reunião; e capacidade de organização para participar de associações secundárias ou formar associações independentes que possam promover a ação coletiva.

Embora a autora não ignore o potencial que a cultura política possa ter para explicar a permanência das relações clientelistas ao longo do tempo em sociedades diferentes, dá mais importância às instituições na determinação da ocorrência do fenômeno. Sua ênfase, na verdade, parece estar no contexto específico que viabiliza as relações de troca clientelistas, sem atribuí-las ao atraso ou desenvolvimento incompleto de instituições que teoricamente deveriam funcionar de outra forma. Acreditamos que a abordagem de Piattoni (2001) pode ser colocada em sintonia com a interpretação de Nunes (1997) acerca da gramática política brasileira, desde que saquemos desta última interpretação sua conotação “desenvolvimentalista”, nos termos da autora italiana. Assim, poderemos utilizá-los de

---

como o clientelismo é um fenômeno que afeta não só os países latino-americanos. Nesse sentido, sua abordagem nos fornece um bom instrumental analítico para interpretarmos as características da “máquina política rorizista” no Distrito Federal, avaliando seus efeitos sobre as capacidades estatais e a política pública de regularização, sem com isso ter que emitir juízos sobre a moralidade ou a irracionalidade dos setores populares que estiveram envolvidos nas trocas de voto por terra para morar ou mesmo por cargos no aparelho burocrático distrital.

maneira complementar na análise do caso do Distrito Federal.

As intersecções entre insulamento burocrático e clientelismo na gramática política brasileira podem afetar de maneira distinta a implementação de políticas públicas. Entretanto, não existe uma fórmula institucional universal que consiga garantir seu êxito, pois as políticas públicas são respostas contingentes aos problemas que pretendem solucionar. Muitas vezes, o isolamento da tecnoburocracia gera contextos em que a infiltração de interesses particularistas nas decisões estatais permanece ainda que de maneira mais seletiva, como destacou Cardoso (1975) com o conceito de anéis burocráticos. O clientelismo, por sua vez, pode ser racional, estratégico, quase empoderado (GAY, 2006), principalmente em contextos em que são escassas as possibilidades formais de ter acesso a determinados bens e serviços produzidos pelas políticas públicas.

Stein, Mariano e Tommasi (2007) argumentam que o enfoque nas características-chave das políticas públicas pode ser mais importante que privilegiar a análise de seu conteúdo. Isso porque são alguns aspectos operacionais que definirão se seu aspecto substantivo, ou se o resultado de determinada política pública, será efetivo. Entre tais aspectos-chave, eles destacam: 1) Estabilidade: em que medida as políticas são estáveis no tempo; 2) Adaptabilidade: em que medida as políticas podem ser ajustadas quando falham ou quando as circunstâncias mudam; 3) Coerência e coordenação: em que medida as políticas são compatíveis com outras políticas afins e resultam de ações bem coordenadas entre os atores que participam da formulação e implementação; 4) Qualidade da implementação: aplicação efetiva; 5) Consideração do interesse público: em que grau as políticas atendem ao interesse público; 6) Eficiência: em que medida as políticas refletem uma alocação de recursos escassos que assegure retornos sociais elevados (id., p. 130). Todas essas são dimensões importantes que consideraremos na análise sobre as políticas de regularização dos condomínios no DF.

## **1.5 Conclusão**

Quais seriam as possíveis relações existentes entre as duas dimensões institucionais descritas por Elster (1994)? Em que medida certos tipos de relação entre a sociedade e o Estado afetam a frequência das mudanças institucionais? De que maneira mudanças institucionais frequentes minam, por um lado, as próprias capacidades estatais de aplicar as

regras e, por outro, mitigam os incentivos gerados para que os agentes cidadãos as obedeam?

Após a discussão teórica anterior, partimos para a operacionalização dos conceitos de Estado e governo, como manifestações historicamente enraizadas da dupla face institucional que, sociologicamente, foi destacada por Elster (1984) e, analiticamente, foi separada por North (1990). Assim, trabalhamos com as seguintes definições de Estado e governo, respectivamente:

“[Estado] É uma associação com base territorial, composta de conjuntos de instituições e de relações sociais (em sua maioria sancionadas e apoiadas pelo sistema legal desse estado) que normalmente permeiam e controlam o território e os habitantes que esse conjunto delimita. Essas instituições têm o monopólio na autorização legítima do uso da coerção física e normalmente tem, como último recurso para efetivar as decisões que tomam, supremacia no controle dos meios de coerção sobre a população e o território que o estado delimita.” (O’DONNELL, 2011, p.66, grifo nosso).

“[Governo são] As posições na cúpula das instituições do estado às quais se acessa por meio do regime e que permitem aos respectivos funcionários tomar – ou autorizar outros funcionários a tomar – decisões que são normalmente expedidas como regras legalmente obrigatórias para a população e para o território delimitado pelo Estado” (id. p. 71, grifo nosso).

Essas definições atualizadas da noção clássica de Weber (2009) corroboram algumas das interpretações discutidas nas subseções anteriores e enfatizam que o Estado não tem, a priori, o monopólio do uso da força física. Senão, historicamente, constitui-se pela prerrogativa de autorização legítima sobre o uso dela. Nesse sentido, o Estado pode ser diferenciado de outras organizações sociais por suas quatro dimensões<sup>100</sup>, das quais apenas duas interessam à nossa análise<sup>101</sup>: 1) como um *conjunto de burocracias*<sup>102</sup>, que se constituem

<sup>100</sup> As outras duas dimensões apontadas pelo autor, mas não tanto importantes para nossa análise são o Estado como: 3) um foco de identidade coletiva; e 4) um filtro que regula a abertura e fechamento das conexões entre interior e exterior. Ambas as dimensões são atribuídas institucionalmente pela noção de soberania, pela qual os países, como Estado nacionais, se posicionam no sistema internacional.

<sup>101</sup> Não nos interessa as outras dimensões nesse trabalho porque, na verdade, adaptamos o conceito para o nível subnacional, numa situação em que as relações com o sistema internacional ou o sentido da identidade nacional não é o foco do trabalho.

<sup>102</sup> Alguns autores argumentam que a realidade social é, na verdade, uma mistura entre quatro tipos de burocracia: 1) Burocracia administrativa, caracterizada por baixa capacidade e grau relativamente elevado de autonomia, uma vez que a contratação de funcionários se dá mais por critérios políticos que meritocráticos, embora exista certa estabilidade no emprego; sua capacidade limitada impede uma influência efetiva na formulação, tende ao formalismo e ao controle por meio de procedimentos e não pelo gerenciamento de serviços eficazes; 2) Burocracia clientelista, de baixa capacidade e baixa autonomia, caracterizada pela passagem temporária de funcionários pelos cargos públicos em virtude da filiação partidária; além disso, trocas de comando afetam o repertório de recursos humanos e sua principal característica é a troca de cargos por votos ou apoio político; 3) Burocracia Paralela, formada por “equipes técnicas” ou “equipes de projeto”, com baixa autonomia e alta capacidade, pois têm conhecimento especializado, mas não se institucionalizam

como organizações complexas cujas responsabilidades são atribuídas legalmente, para a proteção ou obtenção de algum aspecto do bem comum; e 2) como um *sistema legal*, formado por um tecido de regras que permeiam e determinam em parte inúmeras relações sociais, tanto na sociedade quanto dentro das burocracias estatais (O'DONNELL, 2011, p.68). A primeira dimensão se refere ao *grau de eficácia do Estado*, isto é, em que medida as organizações estatais cumprem suas responsabilidades atribuídas legalmente. A segunda dimensão, por sua vez, está diretamente conectada com a primeira, e se refere ao *grau de efetividade do sistema legal*. Como as características das organizações estatais determinam o porquê de as regras não serem aplicadas, cumpridas ou obedecidas?

Quando nos referimos à eficácia do Estado, nos referimos ao grau em que suas organizações cumprem suas responsabilidades determinadas pelo sistema legal. Quando falamos de efetividade, nos referimos ao grau em que o sistema legal efetivamente é aplicado por determinadas burocracias. A eficácia das organizações estatais consiste, por um lado, em aplicar as normas formais e, por outro, em cumprir as determinações do sistema legal, a depender de como agem os indivíduos responsáveis pela aplicação das regras. Tanto desde dentro das organizações burocráticas quanto, externamente, no âmbito da sociedade. Segundo O'Donnell (id. 70), a dimensão organizacional do Estado encontra-se em sua maior parte ordenada burocraticamente, e esse ordenamento burocrático, por sua vez, pode ser entendido como um conjunto de relações sociais hierárquicas de autoridade e obediência, formalmente estabelecidas por meio de regras explícitas em organizações complexas.

Nesse sentido, a eficácia da ação estatal se conecta com a noção de interesse público e se opõe ao uso de uma organização estatal para fins auto-interessados. Como veremos ao longo do trabalho, a infiltração de interesses particularistas nas decisões de organizações estatais pode minar a força das instituições. Do mesmo modo, se as organizações estatais tampouco conseguem se fortalecer ao longo do tempo, fatalmente contribuirão para que se reproduzam instituições frágeis. Portanto, a fragilidade das instituições, ou do próprio sistema legal operado por um conjunto de burocracias, depende da fragilidade mesma das organizações estatais. Se os agentes auto-interessados numa questão redistributiva - como é a regularização dos condomínios no DF - atuam no sentido de minar a capacidade das organizações estatais, fatalmente acabarão por alimentar a fragilidade das instituições a que deveriam obedecer. Assim, se o grau de eficácia do sistema legal é comprometido pela

---

ao longo do tempo; 4) Burocracia Meritocrática, com alta autonomia e alta capacidade, com diversas configurações possíveis, mas sua característica principal é a existência de recrutamento meritocrático e incentivos de carreira que favorecem a produtividade profissional (ZUVANIC, IACOVIELLO e GUSTA, 2010., p.71-72).

infiltração de interesses particularistas nas decisões públicas, o baixo grau de efetividade das políticas de regularização pode apontar para o êxito de determinados agentes e, mais significativamente, para a eficácia de um modelo informal de moradias irregulares destinadas a estratos sociais privilegiados.

Não definimos um conceito específico de sociedade civil, pois o foco do trabalho não está na sociedade organizada. No caso estudado, poderíamos descrevê-la mais genericamente como grupos de interesse, mais difusos, às vezes formalmente organizados, mas sem uma ação coerentemente organizada ao longo do tempo. Assim, os grupos de interesse de que tratamos nesse estudo são, por um lado, moradores ou proprietários de imóveis em condomínios irregulares e, por outro lado, cidadãos organizados ou não, interessados na proteção do patrimônio urbanístico e ambiental do DF.

## 2. A formação do ornitorrinco subnacional<sup>103</sup> (1956 – 1988)

Neste híbrido político em que se transformou o regime vigente no período Médici, os partidos perderam função e em seu lugar criaram-se instrumentos políticos menos estáveis e mais ágeis que, por falta de melhor nome, qualifiquei em trabalhos anteriores como ‘anéis’. Não se trata de *lobbies* (forma organizada que supõe tanto um Estado como uma sociedade civil mais estruturados e racionalizados), mas de círculos de informação e pressão (portanto, de poder) que se constituem como mecanismo para permitir a articulação entre setores do Estado (inclusive das forças armadas) e setores das classes sociais. (...) O que os distingue de um lobby é que são mais abrangentes (ou seja, não se reduzem ao interesse econômico) e mais heterogêneos em sua composição (incluem funcionários, empresários, militares etc.) e, especialmente que para ter vigência no contexto político-institucional brasileiro, necessitam estar centralizados ao redor do detentor de algum cargo [...] (CARDOSO, 1975, p. 207-208).

O conjunto de relações entre indivíduos e os grupos presentes na comunidade profissional também dá origem a um terceiro fenômeno, que denomino *permeabilidade*. Entende-se a permeabilidade de um forma similar à descrita pelas categorias anéis burocráticos, lobby e privatização do Estado. Embora a idéia geral dos conceitos seja assemelhada, sua especificação deixa claras inúmeras diferenças (...). Essa forma de estruturação dos campos da ação estatal, ao contrário da descrição dos anéis burocráticos, está presente em todas as esferas da ação humana, baseadas que são nas relações sociais. A estruturação em redes não é privilégio da ação estatal (...) apesar disso, é na ação do Estado, ou nas atividades em torno dela, que essa rede conforma o que denominamos de permeabilidade, “borrando” as fronteiras entre Estado e interesses privados (MARQUES, 2000, p. 53).

Como a gramática política brasileira (NUNES, 1997), em especial o sincretismo entre insulamento burocrático e clientelismo, nos auxilia a explicar o fenômeno dos condomínios irregulares no DF? Em que medida alguns arranjos institucionais construíram condições políticas propícias para o surgimento e a disseminação de um modelo específico de expansão urbana informal? Existe alguma relação entre o pretense isolamento das decisões tecnoburocráticas e a permanência de um modelo urbano segregacionista, irregular?

Nesse capítulo, descrevemos a formação institucional do novo Distrito Federal como um processo de *state building* subnacional específico no federalismo brasileiro, cujas características propiciaram as condições políticas e institucionais para o surgimento de um modelo bastante peculiar de moradia: os condomínios irregulares, habitados tipicamente pelas

<sup>103</sup> O sociólogo Francisco de Oliveira (2003) utilizou a metáfora do ornitorrinco para descrever a especificidade do capitalismo brasileiro. Embora não subscrevamos as conclusões do autor, achamos interessante a maneira como ele descreve as particularidades históricas do Brasil e os dilemas que o país enfrenta como consequência desse ‘hibridismo genético’. De maneira semelhante, o Distrito Federal é desde a origem um animal esdrúxulo no federalismo brasileiro, pelas características que exploramos ao longo do capítulo.

elites burocráticas da capital federal (MALAGUTTI, 1996; BARROS, 2004; cf. NUNES, 2004; FERREIRA, 2008; MOURA, 2010a).

O objetivo é trazer as diversas interpretações existentes sobre construção e a consolidação de Brasília para o marco analítico do institucionalismo histórico (PIERSON, 2004), e mostrar que algumas características do regime autoritário instaurado no Brasil, cuja estratégia política legitimadora foi o insulamento burocrático, propiciaram o surgimento de um modelo de moradia análogo ao modelo tecnocrático implantado durante o período: pretensamente isolado, seletivamente permeado. Primeiro, tratamos da transição do regime democrático para o regime autoritário, em meados dos anos 1960, e da consolidação política da nova capital, nos anos 1970. Em seguida, explicamos os problemas provenientes do processo de construção, consolidação e expansão urbana do DF, especialmente no que se refere aos mecanismos político-institucionais que permitiram as primeiras duas ondas de disseminação de condomínios irregulares nessa nova unidade subnacional.

Mostraremos alguns momentos críticos que geraram efeitos de longo prazo sobre a situação de irregularidade dos condomínios no DF, com ênfase nos processos de desapropriação incompletos no interior do quadrilátero distrital, os quais foram resultantes de uma combinação de condições. Exploraremos também a formação política do Distrito Federal como unidade subnacional desprovida de autonomia administrativa, desde 1956 até 1988, e argumentaremos que as mudanças institucionais ocorridas nesse período geraram as condições necessárias para um fenômeno interessante. A especificidade do DF dentro do federalismo brasileiro permitiu que se desenvolvesse em seu interior um modelo também específico de moradia: os condomínios irregulares. Nos anos 2000, eles configuram um arquipélago de ‘enclaves fortificados’ (cf. CALDEIRA, 2000) em torno do núcleo administrativo da República. Ou, dito de outra forma, ‘favelas de luxo’ (MOURA, 2010b) espalhadas em torno do Plano Piloto de Brasília.

O argumento central é que o modelo tecnocrático baseado na estratégia do insulamento burocrático permitiu o surgimento de uma modalidade de moradia também isolada da sociedade: os condomínios horizontais irregulares. Nesse sentido, destacaremos por um lado a permanência da segregação urbana original, fruto do planejamento urbano modernista e, por outro, a consolidação de uma situação em que a informalidade predomina sobre as instituições formais no processo de expansão urbana de Brasília.

## 2.1 Breve histórico sobre a transferência da capital

Ferreira (2010) argumenta que a mudança geográfica das capitais de países colonizados - como houve no Brasil - foi recorrente na história, principalmente quando esses países se tornavam independentes. Geralmente, isso ocorreu como um ato simbólico de expurgo dos resquícios da autoridade colonialista anterior. No caso da capital modernista, as discussões sobre sua construção podem ser remetidas a quatro momentos anteriores à sua construção no planalto central brasileiro. Após a independência perante Portugal, em 1822, começaram discussões acerca das vantagens estratégicas sobre a interiorização geográfica da capital do Brasil, no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1823. A ideia era romper com o passado colonial, ocupar seu vasto território e acabar com a vulnerabilidade da capital instalada na costa.

Num segundo momento, após a promulgação da constituição republicana de 1891, pode-se dizer que começaram de fato os movimentos que iriam culminar, meio século depois, no início das obras de Brasília<sup>104</sup>. Sob influência de teorias deterministas geográficas da época, algumas expedições foram enviadas ao planalto central do país com o objetivo de estudar as características da região e identificar o lugar mais apropriado para a nova cidade: a Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil – “Missão Cruls” – em 1891 e a Comissão de Estudos da Nova Capital da União (1894) foram as primeiras expedições que estudaram o relevo e apresentaram relatórios técnicos acerca da melhor posição geográfica para uma cidade moderna (VIDAL, 2008).

Durante a República Velha (1891-1930), quando o país esteve sob o controle das oligarquias estaduais de São Paulo e Minas Gerais, o projeto de mudança perdeu força. Após o golpe de 1930, a ideia de levar a modernização ao interior do país por meio de uma ‘marcha para o oeste’, sob a indução do Estado intervencionista, foi alavancada pelo governo Vargas. Entretanto, em vez de patrocinar a transferência da capital do país para o centro-oeste, Getúlio Vargas apoiou a mudança da capital do estado de Goiás com o objetivo de levar o

---

<sup>104</sup> Vidal (2008, p.109) destaca dois artigos da Constituição de 1891: “Art. 2: Cada uma das antigas províncias formará um Estado, e o antigo município neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a capital da União, enquanto não se der execução ao dispositivo do artigo seguinte; Art. 3: Fica pertencendo à União, no Planalto Central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura capital federal; Parágrafo único: Efetuada a mudança da capital, o atual Distrito passará a constituir um Estado”.

desenvolvimento agrícola para o sudoeste daquele estado considerado “atrasado” – a antiga Vila Boa deixou de ser a capital e construiu-se para assumir sua função a cidade de Goiânia, em 1933 (CORREIA, 2011).

Após a queda do Estado Novo varguista, após o fim da grande guerra em 1945, renovou-se a intenção mudancista na Constituição brasileira de 1946. Ainda no governo do general Dutra (1946-1950), uma terceira expedição de estudos foi enviada ao planalto central: a Comissão de Estudos Sobre a Localização da Nova Capital, que encerrou seus trabalhos em 1948. Seu relatório foi aprovado após muita discussão no legislativo brasileiro e, em 1953, novos estudos foram encomendados. Uma nova expedição foi, então, levada a cabo por uma empresa norte-americana e, em 1953, constituiu-se o documento no qual se baseou a decisão de Juscelino Kubitschek – Relatório Belcher – sobre a transferência da capital brasileira poucos anos depois (VIDAL, 2008, p. 143-184).

Acerca desses diversos momentos em que se ensaiou a transferência da capital federal, Ferreira (2010, p. 37) assevera que “o mito do sítio ótimo esconde a luta dos lugares para sediar a capital, camufla interesses locais com argumentos técnicos, quando a instalação da nova capital já se tornava um empreendimento proveitoso”. Concordamos com essa interpretação, pois fica evidente – principalmente se levamos a sério o marco teórico no qual nos baseamos – que a transferência da capital federal para o centro do país, apesar de todos os argumentos simbólicos legitimadores mobilizados em seu favor ao longo dos anos (RIBEIRO, 2008), foi um ótimo negócio para investidores imobiliários daquele período.

Não há motivos para pensar que naquela época a orientação empresarial dos investidores no mercado de terras rurais próximas a sítios urbanos, que já conheciam a fragilidade do sistema registral do país e sabiam da possibilidade da construção de Brasília, seria distinta do que ocorre hoje em dia (HOLSTON, 1991; 2008). O último momento simbólico em que se discutiu a transferência da capital foi após o mítico comício de Jataí, durante a campanha presidencial de 1955, em que o presidente – provocado por um eleitor – prometeu implementar a transferência da capital

Por que é importante explorar brevemente esse processo? Porque a Constituição de 1891 é o marco normativo pelo qual começaram a se alterar as expectativas de valorização imobiliária das terras rurais no centro-oeste brasileiro. O que poderia ser mais uma lei não cumprida no país do jeitinho e da informalidade (DA MATTA, 2001) se materializou em política pública com a implementação do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, concebido no bojo de seu programa nacional-desenvolvimentista, ideário em voga no Brasil desde

1930<sup>105</sup> (BENEVIDES, 1976; LAFER, 2002). A decisão de implementar a transferência da capital e sua consequente execução teve um impacto profundo no território, na política e na economia dessa região do Brasil.

A consequência principal desse processo político foi um rearranjo na configuração do que se considerava valioso no mercado imobiliário no centro do país. Se antes o valor das terras estava ligado às características que as faziam boas para a criação de gado ou para a agricultura de determinados tipos de produto, a partir de então passaram a ser valorizadas também aquelas terras – antes com pouco valor de mercado – com características mais proveitosas para a construção de uma cidade como Brasília. A contribuição dos estudos técnicos anteriores à decisão de implementar a meta-síntese Brasília, que apontavam as terras planas como região mais adequada para um ambiente urbano e, posteriormente, a vitória do projeto de Lúcio Costa no concurso pelo qual foi escolhido o seu modelo modernista, em 1957, foram os principais fatores que alteraram o paradigma do valor imobiliário das terras na região (cf. VIDAL, 2008, p.111-123). Aqui já podemos perceber um dilema perene na história da informalidade habitacional do Distrito Federal: a contradição entre argumentos técnicos e práticas políticas.

## **2.2 A Construção: o fim do Regime Democrático**

Entre 1956 e 1960, Brasília funcionou como um “Estado paralelo” dentro da federação brasileira, com uma estrutura administrativa sem qualquer controle externo, e por isso viabilizaram-se as obras em tão pouco tempo (RIBEIRO, 2008). Entre 1960 e 1964, a instabilidade política e o clima de tensão que se instalou no país devido à possibilidade de uma ruptura institucional (SANTOS, 2003) impediram que a Lei Federal nº 3.751/60 fosse aplicada e que o Distrito Federal adquirisse status federativo nos moldes municipais como previa a norma (HOLSTON, 1993). Entre 1965 e 1985, o Distrito Federal esteve conectado umbilicalmente com o Governo Federal que, no bojo do intervencionismo nacional

---

<sup>105</sup> Esse ideário apropriado nacionalmente por Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e pelo que O'Donnell (2009) chamou de Estado Burocrático Autoritário brasileiro era fortemente influenciado pelas ideias do economista inglês John Maynard Keynes, que, por meio da crítica do Estado gendarme liberal, argumentou em favor do papel estatal indutor do desenvolvimento econômico e do bem estar social. O contexto da época exigia a busca de soluções políticas e econômicas para a superação da devastadora crise econômica por que passou Estados Unidos e Europa nos anos 1920.

desenvolvimentista, promoveu a consolidação da cidade (EPSTEIN, 1973; PAVIANI, 1989).

Excelentes trabalhos narraram de maneiras complementares diversos aspectos do período democrático por que passou o Distrito Federal entre 1956 e 1964 (EPSTEIN, 1973; RIBEIRO, 2008; HOSLTON, 1993). Com base nesses trabalhos, e na análise de leis e entrevistas, dividimos o estudo desse período em duas fases: 1) A fase de desapropriação das fazendas onde se construiria o plano piloto, entre 1956 e 1960, marcada pelo ‘ritmo de Brasília’<sup>106</sup>; e 2) A fase entre 1960 e 1964, marcada pela instabilidade política em nível nacional<sup>107</sup>, por diversos problemas operacionais para viabilizar a transferência dos órgãos e servidores do Rio de Janeiro para o Distrito Federal (Entrevistas 12 e 14).

Essa periodização é importante para destacarmos um momento de ruptura importante, ou uma conjuntura crítica no sentido estrito (PIERSON, 2000a), e para resgatarmos o contexto anterior ao golpe militar, momento que consideramos fundamental para a mudança da trajetória administrativa iniciada com a inauguração de Brasília, em 21 de abril de 1960. Identificamos a Lei nº 4.545, de dezembro de 1964, como a conjuntura crítica determinante para o Distrito Federal dentro do momento de instabilidade política mais ampla que se iniciou com a crise sobre a constitucionalidade da posse do vice-presidente João Goulart e a paralisia decisória que se seguiu, a partir de 1962 (SANTOS, 2003).

Consideramos essa mudança institucional importante porque, a partir de então, formalizou-se a desobediência ou a não aplicação de uma legislação anterior, que previa características federativas municipais para o Distrito Federal como, por exemplo, eleições diretas para a constituição de um poder executivo e de um poder legislativo. Entretanto, mudou-se a regra do jogo antes mesmo que a regra anterior pudesse ter surtido efeito. A partir de então, o DF passou a ser mais uma das “burocracias insuladas” do Governo Federal e perdeu a possibilidade de seguir uma determinada trajetória política e institucional como entidade subnacional no federalismo brasileiro.

Em que medida, de fato, a administração de Brasília esteve blindada à penetração de interesses particularistas, durante a vigência do regime autoritário brasileiro, é difícil dizer, mas certamente alguns exemplos em que essa penetração se deu pululam na história. O surgimento dos “condomínios rurais” para fins urbanos próximos à região do Lago Sul<sup>108</sup> em

---

<sup>106</sup> Ribeiro (2008) e Holston (1993) narram com detalhes como foi o regime de trabalho exaustivo implementado nas obras da construção de Brasília. O termo “ritmo de Brasília” era utilizado na época e carregava um sentido de estímulo aos operários da construção civil, apesar das péssimas condições de trabalho a que eram submetidos. O “ritmo de Brasília” se constituiu numa metáfora pela qual o dia na grande obra tinha 36 horas.

<sup>107</sup> Nesse período o que ocorria no Distrito Federal era reflexo direto do que ocorria em nível nacional.

<sup>108</sup> O Lago Sul é ocupado por famílias de alto poder aquisitivo e está entre os bairros cujo m<sup>2</sup> é mais valorizado no mercado imobiliário brasileiro (CODEPLAN, 2012). Bairro esse predominantemente povoado por

Brasília é um deles (MALAGUTTI, 1996, 1999; BARROS, 2004).

As primeiras diretrizes para a construção da nova capital foram dadas pela Lei Federal nº 2.874, promulgada pelo então presidente Juscelino Kubitschek, em setembro de 1956. Essa lei precisava os limites geográficos do Distrito Federal e determinava uma série de ações: fundava a Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP; determinava a criação do Grupo de Trabalho Brasília – GTB, encarregado da logística tanto para selecionar trabalhadores para a construção da cidade quanto para desapropriar as fazendas no interior do quadrilátero demarcado (Relatório Belcher); batizava a cidade com o nome de Brasília; e restringia a comercialização de propriedades rurais num perímetro de trinta quilômetros externamente e ao longo dos limites do Distrito Federal<sup>109</sup>. Adiante abordaremos as características da NOVACAP e do GTB e suas implicações para o povoamento da capital.

Uma maneira mais adequada de abordarmos esse período é entender os rumos da administração pública na primeira metade do século XX no Brasil. Abrucio et al. (2010) argumentam que Getúlio Vargas inaugurou uma nova era na administração pública brasileira, ainda que de maneira autoritária, ao promover a primeira grande reforma modernizadora da burocracia federal, logo após o fim da República Velha (1889 – 1929), período em que as relações entre sociedade e Estado eram dominadas por uma forma específica de relações clientelistas, o coronelismo (CARVALHO, 1997).

A reforma administrativa promovida pelo governo Vargas teve as seguintes características: 1) expandiu substancialmente a intervenção estatal nos domínios econômicos e sociais no sentido de completar o processo de construção nacional a partir de um projeto nacional-desenvolvimentista – voltado para a indução da industrialização, da urbanização e do desenvolvimento econômico do país; 2) criou numa parte do aparelho do Estado uma estrutura institucional meritocrática, profissional e universalista, pela qual valiam mais a instituição e os objetivos do Estado do que os burocratas e seus laços sociais; 3) constituiu uma estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas de larga escala. O modelo varguista nesse sentido é muito bem representado pela criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em 1938 (ABRUCIO et. al., 2010, p. 35-36).

Essas três características, na prática, buscavam realizar inovações institucionais que atingissem, segundo Abrucio et. al. (ibid. p. 49-50), três objetivos principais: 1) a

---

servidores do alto escalão da burocracia federal, provenientes dos três poderes da República.

<sup>109</sup> Seu artigo 28 previa o seguinte: “Os lotes de terras em que se dividirem, a partir da vigência desta lei, as propriedades rurais existentes até uma distância de 30 (trinta) quilômetros do lado externo da linha perimétrica do novo Distrito Federal, em áreas inferiores a 20 (vinte) hectares, só poderão ser inscritos no Registro Imobiliário e expostos à venda depois de dotados os logradouros públicos de tais loteamentos dos serviços de água encanada, luz elétrica, esgotos sanitários, meios-fios e pavimentação asfáltica.”

*desconcentração* administrativa por meio da criação de autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista: a administração indireta; 2) formas de *coordenação e controle* das unidades descentralizadas, com o fortalecimento de órgãos de planejamento; 3) a criação de um modelo *unionista-unitário* (cf. ABRUCIO, 1998), pelo qual “ao mesmo tempo em que propugnava maior descentralização administrativa, estimulava a reprodução nos estados e municípios da estrutura institucional vigente no âmbito federal, por meio de incentivos previstos nos programas nacionais e nas formas de financiamento aos governos subnacionais” (ibid.).

Juscelino Kubitschek aproveitou o legado institucional do governo Vargas e tentou realizar uma nova reforma administrativa que lhe permitisse implementar com a maior eficácia possível seu plano de governo – o Plano de Metas. Para tanto, utilizou uma estratégia parecida com a de Getúlio Vargas, isto é, criar organizações insuladas das relações clientelistas para desenvolver e coordenar as atividades de seu programa modernizador. Uma ampla reforma do serviço público foi barrada no congresso, mas a estratégia do insulamento funcionou relativamente bem em alguns âmbitos da administração pública federal: o que foi chamado por alguns autores de “administração paralela” (LOUREIRO et. al, 2010, p. 95; cf. LAFER, 2002).

O governo de Kubitschek conseguiu combinar dois traços da gramática política brasileira, o insulamento burocrático e o clientelismo (NUNES, 1997), e com isso manteve sua base de apoio político ao mesmo tempo em que mitigava os entraves da burocracia patrimonial sem confrontá-la diretamente. Assim, trazia pessoal qualificado para tocar grandes projetos, como a obra de Brasília, ao mesmo tempo em que mantinha os espaços para o clientelismo. Em termos operacionais das políticas setoriais, foram criados: 1) Grupos de trabalho; e 2) Grupos executivos, ambos ocupados por especialistas e membros das organizações estatais responsáveis pelas políticas públicas. Em termos mais amplos, foi criado também o Conselho de Desenvolvimento, que visava integrar as iniciativas setoriais (ibid, p. 45-46).

Acerca da primeira fase do primeiro período democrático no Distrito Federal, anterior ao golpe militar, entre 1956 e 1960, destacamos essa estrutura institucional específica criada pelo Governo Federal para viabilizar a construção e a inauguração da nova capital ainda no mandato do presidente Juscelino Kubitschek<sup>110</sup> (RIBEIRO, 2008; 2010; HOLSTON, 1993).

---

<sup>110</sup> Seu programa de governo baseava-se na ideologia do desenvolvimentismo, a qual defendia a postura ativa do Estado interventor na economia e como motor da modernização do país. Na prática, o desenvolvimentismo de Kubitschek concretizou-se por meio da execução do Plano de Metas, do qual Brasília era chamada de

Ribeiro (2008) mostrou como um “Estado paralelo” esteve em ação no recrutamento da força de trabalho para a grande obra e como a ausência de controle externo possibilitava que a NOVACAP tivesse toda autonomia para pegar empréstimos internacionais e contratar empresas de engenharia sem um regime público de concorrência. Além disso, demonstrou que a lei gerou uma ambiguidade jurídica (cf. MAHONEY e THELEN, 2010) capaz de permitir que a vida social na grande obra não fosse controlada nem pelo poder judiciário estadual de Goiás nem pelo poder judiciário federal, enquanto o poder executivo federal tampouco podia ser controlado pelo legislativo.

Acerca da segunda fase, entre 1960 a 1964, destacamos a análise de Holston (1993) sobre o recrutamento seletivo da mão de obra e a incorporação diferenciada dos moradores de Brasília em seu território. Quais foram os mecanismos institucionais que operaram nesse momento e quais foram as consequências práticas dessa estrutura espaço-institucional de dominação montada pelo governo brasileiro no Distrito Federal? A necessidade de viabilizar a “meta-síntese” implicava terminar as obras num curtíssimo período de tempo (1957-1960), para que também se pudesse começar a transferência prática da capital brasileira para o centro do país. Assim como Epstein (1973) e Ribeiro (2008), Holston (1993) analisou as consequências da ausência de controle externo sobre o executivo e a atuação de um “Estado paralelo” durante a construção da capital.

Holston (1993) destacou o papel do Grupo de Trabalho de Brasília – GTB, o qual, segundo o autor, desempenhou três papéis importantes: 1) começou as desapropriações das fazendas existentes na região; 2) operacionalizou a transferência dos servidores públicos que moravam no Rio de Janeiro para a Brasília; 3) distribuiu a eles os imóveis funcionais de propriedade da União no plano-piloto. Esse processo produziu uma estratificação da sociedade brasiliense, baseada no status de seus habitantes, e os segregou espacialmente no território do Distrito Federal. O próprio Estado, por meio de uma empresa e um grupo de trabalho que não eram controlados externamente, distinguiram entre cidadãos portadores de direitos – servidores públicos do Governo Federal – e cidadãos amputados – aqueles que por não ter um emprego público ficaram excluídos dos inúmeros privilégios recebidos pelos burocratas. Vários autores trabalharam essa questão pela chave da segregação sócio-espacial, e consideraram as consequências variadas da imobilização da mão de obra no território em pontos distantes do polo concentrador da oferta de empregos, serviços e equipamentos públicos (EPSTEIN, 1978, PAVIANI, 1989; RIBEIRO, 2008; HOLSTON, 1993; SOUSA,

---

“meta síntese” – que pretendia alçar o Brasil numa trajetória de modernização cujo lema era “50 anos em 5”(LAFER, 2002; BENEVIDES, 1976).

1996).

A oito dias da inauguração de Brasília, ocorrida em 21 de abril de 1960, o Distrito Federal passou a ter uma estrutura administrativa própria, desenhada pela Lei nº 3.751<sup>111</sup>. Segundo esse arranjo institucional, o Distrito Federal teria uma autonomia administrativa nos moldes municipais brasileiros, cujas eleições ocorreriam juntamente com as eleições legislativas nacionais, em outubro de 1962. Até lá, provisoriamente, o poder executivo na capital seria exercido pelo primeiro prefeito nomeado por Juscelino Kubitschek – o ex-presidente da NOVACAP, político do PSD mineiro, Israel Pinheiro – e o poder legislativo por uma comissão especial no Senado.

Nessa época, a política nacional passava por uma fase bastante atribulada, marcada por conflitos sociais gerados pelas propostas de reformas de base do Governo João Goulart, após a renúncia de Jânio Quadros, sete meses depois de este último haver tomado posse. Antes disso, inclusive, em 1955, já havia ocorrido forte tensão entre os militares e o sistema representativo brasileiro, inclusive com a ameaça de que eles impedissem Juscelino Kubitschek de assumir seu mandato em 1956 (BENEVIDES, 1976).

A partir de 1964, a situação provisória, informal, foi formalizada e permaneceu. As eleições tanto para a prefeitura quanto para a Câmara de Vereadores não ocorreram, como fora previsto na lei que havia permitido a inauguração da nova capital brasileira. Esse episódio fatídico na história do Distrito Federal representa a combinação entre o autoritarismo do planejamento modernista que pautou o urbanismo da cidade e as características institucionais do regime autoritário brasileiro, um tipo especial de autoritarismo sustentado pela tecnocracia<sup>112</sup>.

Após a derrubada do regime democrático pelos militares, o novo regime autoritário transformou o Distrito Federal em mais uma de suas burocracias insuladas. Desviou-se,

<sup>111</sup> Seu artigo 5<sup>a</sup> dizia : “O govêrno (sic) do Distrito Federal será exercido pelo Prefeito e pela Câmara do Distrito Federal, com a cooperação e assistência dos órgãos de que trata a presente lei”. Seus capítulo II e III, respectivamente, tratavam da organização de uma Câmara de Vereadores e de uma Prefeitura. Além de prever as eleições diretas para o Executivo e para o Legislativo, em seu artigo 46, transferia ao patrimônio do Distrito Federal 51% das ações da Novacap, reservando os outros 49% à União. Outro ponto importante estava no artigo 49, o qual dizia “Art. 49. Permanece em vigor até 30 de abril de 1965 o ato ratificado pelo art. 24 da Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956, que declarou de utilidade e necessidade pública e de interesse social, para efeito de desapropriação, a área de terras do Distrito Federal referida no art. 1º da mesma lei”.

<sup>112</sup> Nas palavras de O'Donnell (2009, p.16 e p.18) esse regime era o “resultado de la atemorizada reaccíon de la burguesía (y sus aliados internos y externos) frente a un processo acaecido en sociedades dependientes pero extensamente industrializadas que, impulsado por una creciente activación popular, parece amenazar (aunque com diversos grados de inminencia de caso a caso) los parámetros capitalistas y las afiliaciones internacionales de estos países” e interpretou tais tipos de Estado como “parte intrínseca y originária de las relaciones sociales fundamentales de una sociedad capitalista, no sólo como garantía coactiva sino también como organizador de las mismas” Essa concepção está teoricamente em acordo com a concepção de autores neomarxistas como Clauss Offe (1984).

assim, o caminho que levaria essa unidade da federação a ter um prefeito eleito e uma câmara de vereadores frutos de um processo eleitoral, que deveria ter ocorrido nas eleições após o fim do mandato de João Goulart. Como não houve eleições, mas sim um golpe militar instaurado em 1964, iniciou-se então o processo de montagem da estrutura institucional do regime autoritário brasileiro.

O regime autoritário brasileiro receberia suas características fundamentais somente em 1967 e 1969, respectivamente, com o Decreto-lei nº 200 e com a Emenda Constitucional nº 1. No entanto, a reforma da administração pública chegou antes ao Distrito Federal, no dia 10 de dezembro de 1964, quando foi sancionada, pelo General Castelo Branco, a Lei nº 4.545, que dispunha sobre a sua nova estrutura administrativa. Essa reforma introduziu o arranjo institucional que moldou as decisões políticas no Distrito Federal nos vinte anos seguintes, entre 1965 e 1985 (cf. PASSOS, 2010). Ela propiciou, indiretamente, o surgimento dos condomínios irregulares nesse período em Brasília, pois, seletivamente, criou as condições para que a penetração de interesses particularistas ocorresse nas decisões estatais em âmbito local.

O resultado dessa mudança institucional foi que o Distrito Federal em vez de ter seguido uma trajetória nova, como previa o arranjo institucional anterior, de autonomia em moldes municipais, formalizou uma situação de irregularidade. Essa nova configuração institucional o deixava mais parecido com um órgão da burocracia federal, alvo da estratégia de insulamento burocrático empreendida pelo regime autoritário. Mais uma vez, usamos as palavras de Holston (2010, p. 336 – 337) para expressar alguns dos efeitos desse novo arranjo institucional:

“(...) a Lei nº 4.545 entrou em vigor com o objetivo de reestruturar a organização administrativa do Distrito Federal (...) criou oito Regiões Administrativas, cada uma submetida a um administrador regional nomeado pelo próprio governador do Distrito Federal. Nas questões essenciais de autonomia e representação no governo local, a nova lei mudou alguns nomes (prefeito = governador, subprefeitura = administração regional, e assim por diante), mas manteve, como se vê, a organização existente”.

Percebe-se, portanto, que o próprio Governo descumpriu o regramento jurídico vigente e atuou na edição de normas posteriores que buscaram formalizar as situações de irregularidade iniciais.

### 2.3 A Consolidação: o Estado Burocrático Autoritário em ação

Entre 1964 e 1969, o governo militar instituiu seguidos atos institucionais e Decretos-lei que minaram os canais de participação política e várias vias de contato que viabilizavam as relações democrático-representativas entre sociedade e Estado no Brasil. Estruturava-se a máquina administrativa do regime autoritário. Apesar disso, é importante lembrar que o Distrito Federal, mesmo no período democrático, entre 1956 e 1964, havia sido administrado de maneira autoritária, como uma excrescência da estrutura da administração pública federal (RIBEIRO, 2008).

Quando o regime autoritário assumiu o governo do país, em 1964, uma das principais preocupações administrativas era resgatar o espírito do modelo varguista. Seu sentido maior era expurgar da máquina pública as relações particularistas de tipo clientelista que, desde os tempos do Império, passando pela República Velha, minavam as capacidades do estado oferecer serviços de qualidade e implementar políticas públicas eficazes. Percebia-se que o DASP vinha perdendo força ao longo dos anos, principalmente no período entre 1960 e 1964, especialmente após a aprovação da “Lei do Favor”, em 1962 (Lei nº 4.069), que permitiu a volta da patronagem ao aparelho estatal. Fazia parte da retórica golpista uma ideologia antipolítica e tecnocrática, além do discurso anticomunista baseado num patriotismo difuso, a qual se fundamentava na necessidade de “modernizar o país” (ABRUCIO et al, 2010, p. 47).

O modelo implementado no DASP havia deixado dois legados para o Estado desenvolvimentista que foi comandado por Kubitschek na construção de Brasília: 1) vários de seus membros comandaram órgãos da alta burocracia federal durante os anos 50 e 60; 2) instituiu-se uma cultura do mérito em vários pontos da burocracia pública, o que gerou um *ethos* da administração indireta federal – como na Petrobrás e no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (id; p.44-45). Entretanto, não haviam sido eliminadas as mazelas trazidas pelas práticas clientelistas às capacidades estatais. Além disso, mais que a blindagem do aparelho estatal contra o particularismo, o que se desenvolveu foi o formalismo excessivo, fundamentado em normas e procedimentos, o que levava a uma valorização dos procedimentos em si, em detrimento da eficiência, em vários órgãos – assim como ocorre hoje em dia no Distrito Federal<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> Nas palavras de Abrucio et al (2010, p. 43), “O formalismo não só atrapalha a eficiência do Estado como

Voltamos agora ao impacto do decreto-lei nº 200 para o planejamento territorial e para a política de habitação entre 1965 e 1985 no Distrito Federal. Entre 1957 e 1964, haviam sido criadas várias “cidades satélites” no Distrito Federal, por meio do que Caldeira e Holston (2004) chamaram de planejamento contingente. É interessante perceber que todo o processo pelo qual se deu a construção e a consolidação do Distrito Federal foi possibilitado pelos arranjos institucionais ligados às reformas administrativas que tentaram eliminar o clientelismo das organizações estatais, por meio de seu insulamento.

Nem tudo havia dado certo na estratégia da “administração paralela” de Juscelino Kubitschek. Se, por um lado, o modelo se mostrou eficaz para a implementação de políticas públicas como a meta-síntese Brasília, por outro, isso acabou por gerar uma fragmentação das estruturas governamentais, induzindo a setorização exagerada de políticas públicas, que muitas vezes conflitavam com seus respectivos ministérios. O reflexo disso fica patente já nos anos 1980, principalmente com a transição democrática e a autonomia administrativa levada a cabo pelo governo de Joaquim Roriz. Abrucio et al (p.46-47) argumentam que os Grupos de Trabalho e os Grupos Executivos não conseguiram implantar uma cultura da meritocracia, o que acabou por gerar três consequências deletérias: 1) Descontrole no recrutamento; 2) Instabilidade nas equipes; 3) Barreiras à criação de mecanismos de *Accountability*. Voltaremos à conjuntura crítica da redemocratização posteriormente<sup>114</sup>.

A reforma administrativa promovida pelo regime autoritário buscou, por meio das diretrizes contidas no Decreto-lei 200, fortalecer algumas carreiras de Estado com base em princípios meritocráticos, especialmente na área econômica, como nas burocracias da Receita Federal e do Banco Central, mas também em órgãos novos como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA (Abrucio et al, 2010, p. 48). No âmbito do Distrito Federal, isso se deu de maneira muito menos eficaz com as políticas públicas de planejamento setorial, frutos dos Planos Nacionais de Desenvolvimento. É nesse contexto que a política de habitação<sup>115</sup> se insere, pois o *welfare state* brasileiro teve uma grande alavancagem nesse

---

também permite que formas patrimoniais sejam travestidas de burocracia impessoal, por meio da utilização das normas e procedimentos com camuflagem universal, mas cuja implantação é efetivamente particularista.”

<sup>114</sup> Em nível nacional, Abrucio et al (p. 46) argumentam que “a criação de instituições – órgãos – paralelas para tratar de questões setoriais específicas acabou por gerar uma grande quantidade e diversidade de órgãos ligados diretamente ao Poder Executivo, os quais diluíam as competências do governo”.

<sup>115</sup> Destacamos mais um trecho esclarecedor: “Nesse caso, pode ser citado o tema do desenvolvimento urbano, por meio da atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH). O fato inequívoco é que quando uma política pública conseguia ganhar força na agenda e no tabuleiro político, ela procurava se beneficiar da estrutura de desconcentração com flexibilidade permitida pelas organizações da administração indireta. E, por analogia, as áreas que estavam fora do campo das prioridades normalmente ficavam na administração direta, que quase sempre funcionava como uma burocracia ineficiente por conta do peso de fatores como a patronagem, o cartorialismo e a falta de incentivos à profissionalização do corpo de funcionários” (ABRUCIO et al., 2010,

período (DRAIBE, 1994).

Antes de entrarmos nesse tema específico, vale a pena enunciar as três principais características dessa reforma: 1) a desconcentração administrativa, que deu autonomia gerencial aos órgãos da administração indireta, como autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista; o recrutamento não era por regime estatutário, o que implicava a possibilidade de maiores salários e gestão mais eficiente – é nesse contexto que ocorre a criação e o fortalecimento do Banco Nacional de Habitação – BNH (1964); 2) A previsão de formas de coordenação e controle das unidades descentralizadas, o que favorecia os órgãos de planejamento pela agilização de procedimentos de compras e informação estatística; 3) o estímulo à reprodução do modelo unionista-unitário<sup>116</sup>, forte e centralizador, também nas esferas de poder local sem que, contudo, tivesse conseguido melhorar de fato a forma de seleção e a carreira da burocracia nos níveis locais de governo (ABRUCIO et al; 2010, p. 50). Em Brasília, esse modelo parece ter sido implantado de forma mais patente que no restante do país, já que o a administração local estava umbilicalmente ligada à administração federal.

Apesar de todas as vantagens relativas à eficiência e eficácia da gestão pública, o modelo administrativo varguista apropriado pelo regime autoritário brasileiro padecia de quatro problemas básicos: 1) reprodução de um modo autoritário de planejar e executar políticas públicas – principal característica das políticas setoriais no Distrito Federal entre 1965 e 1985 – cuja ideologia era fundamentada na superioridade da técnica sobre a política – o que insulou não só de influências clientelistas, mas também a burocracia federal (e distrital) de controles democráticos<sup>117</sup>; 2) fragmentação da administração pública, fracasso na criação de mecanismos de coordenação e ineficácia da aferição de desempenho das unidades desconcentradas; 3) ampliação do controle e uniformização dos governos subnacionais diante dos objetivos da União, inclusive de estruturas técnicas do governo federal. Assim, não houve incentivos para que os governos locais aprimorassem os métodos de recrutamento e desenvolvimento da burocracia, o que manteve suas portas abertas para a patronagem<sup>118</sup> (ABRUCIO et al, 2010, p. 52).

---

p.49-50).

<sup>116</sup> Nas palavras de Abrucio (1998, p. 73), “A elite tecnoburocrática de Brasília o justificava com o argumento de que o regime precisava modernizar o país “de cima para baixo”.

<sup>117</sup> A relação entre insulamento burocrático e capacidades estatais foi discutida, desde uma perspectiva da escolha racional, por Geddes (1996) em seu “*Politician’s Dilemma: building state capacity in Latin America*”.

<sup>118</sup> Segundo os autores, “mais uma vez a reforma administrativa esquivou-se de entrar nas relações mais profundas entre política e estrutura burocrática, tendo como efeito mais importante a manutenção de um padrão frágil, ineficiente, quando não corrupto, dos serviços públicos na ponta do sistema” (i.d., p.52).

Destacamos uma boa explicação sobre o dilema político que enfrentam os tomadores de decisão acerca da utilização estratégica da gramática do insulamento burocrático em regimes democráticos (cf. GEDDES, 1996):

“se, de um lado, possibilita alcançar maior efetividade para as políticas públicas, de outro, pode levar o governo a perder apoio no Congresso. Em outras palavras, dependendo da estratégia de nomeação para os cargos da administração pública, orientando-se apenas pela lógica de angariar apoios, um governo pode debilitar sua própria capacidade de conduzir políticas ou, no extremo oposto, conferir poder demasiado aos tecnocratas pode leva-lo a obstruir sua capacidade decisória por falta de apoio congressual. Diante desse dilema, o desafio é encontrar estratégias efetivas que assegurem competência suficiente à burocracia e suporte político adequado. No Brasil, por exemplo, os governos Vargas, como mencionado anteriormente, e Kubitscheck, com a “administração paralela”, conseguiram enfrentar esse dilema, segmentando a máquina burocrática, com áreas insuladas, de um lado, e áreas abertas à patronagem, de outro.” (LOUREIRO et. al., 2010, p. 95)

O ‘dilema daspiano’ enfrentado pelos distintos governos brasileiros, por terem tornado a burocracia indireta vítima do formalismo ao mesmo tempo em que não conseguiram profissionalizar a administração direta, se repetiu nesse período<sup>119</sup> e tem se repetido nos diversos âmbitos administrativos federais e regionais da federação brasileira.

Em 1974, o regime autoritário estava em plena operação na capital do Brasil. Abundava violência policial nas “remoções de invasões” situadas perto do Plano Piloto de Brasília, as incorporadoras adquiriam projeções e lotes da TERRACAP, os burocratas federais financiavam seus imóveis pelo BNH, e muitos já haviam comprado a preços módicos os apartamentos funcionais que, inicialmente, não deveriam ser transferidos a proprietários particulares (PAVIANNI, 1989; HOLSTON, 1993; Entrevista 12). É nesse contexto que começam a surgir os primeiros “condomínios rurais” irregulares para fins urbanos na região da bacia do Rio São Bartolomeu e na bacia do Rio Descoberto. Acerca da administração da capital nesse período, é interessante notar o conteúdo de um discurso do presidente da Comissão do Distrito Federal na época, senador Lázaro Barbosa:

“(…) a Comissão do Distrito Federal deveria contar com um corpo de assessores

<sup>119</sup> Nas palavras de Abrucio et al (2010, p.51 e 52), “maior autonomia e flexibilização das agências públicas só pode dar certo se houver mecanismos claros de controle do desempenho, algo que não houve no Decreto-Lei nº 200”. Além disso, “a burocracia tinha se transformado numa multiplicação de corpos administrativos, com formas de legitimidade e meritocracia diferentes e sem diálogo entre si, inviabilizando uma efetiva gestão de pessoal”.

especializados em cada problema da Cidade de Brasília e que, além disso, dispusesse o Senado da República de condições legais mais eficientes para exercer este controle (...).” (PASSOS, 2010, p.128-29)

Em 1977, apesar das promessas do novo presidente da comissão, senador Wilson Gonçalves, de que se aproximaria do governo local, isso não ocorreu. O vice-presidente da Comissão, senador Itamar Franco, pediu seu afastamento do cargo após ter uma proposição sua derrotada. O objetivo da proposição era que a Comissão visitasse os hospitais do Distrito Federal para averiguar a qualidade dos serviços prestados. Itamar declarava-se “desesperançado com a atuação do Legislativo, principalmente quanto à fiscalização dos atos do Executivo” (id.)

Ainda em 1977, é sintomática a declaração de um membro da Comissão do Distrito Federal no Senado:

“Tenho ouvido, de anos a esta parte, a afirmação de que a Comissão do Distrito Federal é uma espécie de Câmara Legislativa do Distrito Federal. Não há maior engano que este. O órgão legislativo do Distrito Federal é o Senado Federal e a Comissão do Distrito Federal é uma comissão igual às outras comissões do Senado. Basta ler o Regimento Interno: é uma comissão permanente como outra qualquer, competindo-lhe dar parecer e tomar aquelas medidas que competem às outras comissões nas suas respectivas atribuições (...). Quem legisla para o Distrito Federal é o Senado da República, quem tem poderes para decidir realmente é o Senado” (FRANCO 1977, p. 5028)

Em 1980, o senador Itamar Franco declarou mais uma vez sua opinião sobre a ineficácia da Comissão do Distrito Federal para administração local dos problemas dessa esdrúxula unidade da federação:

“Como teremos condições de discutir os problemas de Brasília se somos forasteiros”? Se não os conhecemos em profundidade? Além disso, como poderia um senador ocupar a tribuna para debater questões como calçamento, água, luz, esgoto, policiamento de Brasília? (FABRE, 1980, p. 18 apud PASSOS, 2010).

Percebe-se claramente que o Distrito Federal nesse período sofria de uma grave miopia administrativa, determinada justamente pela mudança institucional de 1964, a qual, com o peso de uma conjuntura crítica (cf. PIERSON, 2004; LEVI, 1997), transformou o DF numa espécie de “burocracia insulada”. Entretanto, essa estrutura de “administração paralela”

em nível local (cf. LOUREIRO et. al., 2010) se tornou mais livre do controle social e dos freios e contrapesos institucionais sobre seus atos do que isolado do clientelismo ou blindado contra a penetração de interesses particularistas, como sustentava a retórica em que se fundamentou o regime autoritário brasileiro.

Holston (1991) investigou a formação de dois bairros em São Paulo por meio da análise de escrituras públicas, processos judiciais e entrevistas, e mostrou que a tática de empresários do ramo imobiliário de utilizar as fragilidades do sistema registral brasileiro para apropriar-se ilegalmente da terra rural nas proximidades de centros urbanos – geralmente pública ou devoluta –, no intuito de construir bairros, e transformá-la em terra urbana à revelia da legislação – tal como se disseminou em Brasília após 1988 – já era utilizada na capital paulista desde o início do século XX. Percebe-se que essa estratégia foi sofisticada no Distrito Federal, quando no final da década de 1970 – como reflexo mais próximo da interrupção dos processos de desapropriação na década anterior –, os anéis burocráticos em torno do Governo do Distrito Federal passaram a ser utilizados como mecanismo de penetrar a pretensa blindagem que a administração de Brasília teria construído contra a penetração de interesses particularistas no aparelho administrativo do governo local.

Vários autores já se dedicaram a explicar os mecanismos jurídicos e as estratégias políticas para burlar a lei e aproveitar a fragilidade das instituições brasileiras no que se refere ao tema do parcelamento irregular do solo urbano. Freitas (2000) traz uma boa discussão acerca das principais questões desde uma abordagem do direito urbanístico. Segundo Holston (1991, 2008), a estratégia de burlar a lei utilizando as fragilidades do sistema de registros públicos no Brasil, para legitimar a apropriação irregular de terras públicas e nelas construir loteamentos clandestinos, era amplamente utilizada pelas elites brasileiras desde a lei de terras, em 1850. Era possível – como ainda o é hoje em muitos lugares do país – usar a ambiguidade/fragilidade das instituições (cf. LEVITSKY e MURILLO, 2009; MAHONEY e THELEN, 2010) para tornar viável um sofisticado esquema de falsificação de títulos, pelo qual dois litigantes simulavam uma disputa judicial acerca da titularidade das terras as quais se pretendia parcelar e comercializar como loteamento urbano.

A disputa judicial se arrastava na justiça sem uma decisão por longos anos, porque o Juiz competente para emitir uma decisão não poderia emitir uma sentença legítima em favor de alguma das partes, uma vez que não era possível chegar com certeza até os títulos originais daquela gleba e, com isso, comprovar a titularidade sobre seu domínio. Tais títulos, de fato, não existiam, ou porque o que as partes apresentavam eram falsificações ou porque os

originais haviam se perdido devido à precariedade do sistema registral brasileiro. Muitas vezes, mesmo quando eram terras devolutas ou públicas, o estado não se envolvia nas disputas judiciais para reivindicar o seu título legítimo. Variações desse tipo de estratégia abundaram no Distrito Federal desde o período em que começaram as desapropriações das fazendas no interior do quadrilátero do Distrito Federal <sup>120</sup>.

O Relatório Final da CPI da Grilagem (1995) traz informações detalhadas sobre esse processo, e alguns autores como Malagutti (1996), Queiroga (2000), Pereira (2001) e Waldow (2004) narraram de diversas maneiras o surgimento do primeiro loteamento clandestino nos moldes das mais de cinco centenas que se consolidaram em torno do plano-piloto de Brasília. Além dos relatórios e dos trabalhos acadêmicos, o problema e suas origens ficaram amplamente conhecidos no Distrito Federal na segunda metade da década de 1990, por meio de reportagens num jornal de grande circulação da capital.

Sabe-se que em 1975, começaram a ser vendidos lotes num “condomínio rural” primeiramente chamado ‘Country Club Quintas da Alvorada’ – posteriormente rebatizado de ‘Condomínio Quintas da Alvorada’ –, localizado na Fazenda Taboquinha, localidade em que se pretendia executar o projeto do Lago de São Bartolomeu. Em 1976, outro loteamento clandestino chamado, ‘Mansões Centro-Oeste’, foi iniciado no estado de Goiás, mas a apenas 4 km da fronteira do DF, próximo à Barragem do Rio Descoberto. Nesse período, começaram discussões sobre a constitucionalidade do art. 28 da ‘Lei de Transferência da Capital’ (2.874/56), o qual não permitia a constituição de parcelamentos de terra até onde não tivessem serviços de água encanada, luz elétrica, esgotos sanitários, meios fios, ou pavimentação asfáltica (MALAGUTTI, 1996).

Em 1977, surgiu uma polêmica pública sobre a possibilidade de registro da escritura de compra e venda do imóvel ‘Quintas da Alvorada’. Em resposta à consulta feita pelo Cartório do 2º Registro de Imóveis do DF, a Procuradoria Geral do DF defendeu a impossibilidade de registro desse “condomínio”, por entender que se tratava de um loteamento urbano disfarçado (id, p.74)<sup>121</sup>. Apesar disso, o Acórdão nº 13.615, de 22.04.77,

---

<sup>120</sup> É interessante perceber que alguns dos atores entrevistados durante a pesquisa (Entrevistas 1, 2, 4, 11, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 28), com mais ou menos detalhes, assim como Malagutti (1996) e Barros (2004), sem citar os estudos de Holston (1991, 2008), contaram histórias semelhantes ao que encontrou o autor norte-americano no estado de São Paulo. Outro documento que traz detalhadas informações sobre as redes de grilagem de terras no Distrito Federal, e que corrobora nossa interpretação é o Relatório Final da CPI da Grilagem, ocorrida na Câmara Legislativa do Distrito Federal, em 1995. Além disso, vale a pena consultar Queiroga (1999), Filho e Leal (1993), Matos e Brâncio (2002), Ferreira (2004) para uma aproximação documental sobre a grilagem, o parcelamento irregular, sobre a levada de energia elétrica aos condomínios irregulares no DF, e sobre a questão da “venda direta” dos lotes em condomínios.

<sup>121</sup> Vale lembrar que esses loteamentos eram irregulares de acordo com a Lei 2.874/56, enquanto a maioria os

do Tribunal de Justiça do DF – Apelação Cível nº 4.890, definiu a possibilidade de registro dessas primeiras glebas particulares, oriundas de um parcelamento irregular no DF<sup>122</sup>.

Alguns anos depois desse imbróglio, pelo qual se acabou permitindo a consolidação física do parcelamento nessas condições juridicamente dúbias, já apareciam outros “condomínios” nos mesmos moldes na região do Jardim Botânico. Em 1983, foram criadas as Áreas de Proteção Ambiental do São Bartolomeu e do Descoberto e, no final de 1984, começaram as construções nos limites da APA do SB, como os loteamentos: Mirante das Paineiras, Parque das Paineiras (1985), Jardim das Paineiras (1985), Rural Mansões Califórnia (1986), San Diego, Estância Jardim Botânico e outros (CPI da Grilagem, 1995, p.55).

Abaixo destacamos uma passagem que ilustra bem esse processo:

“Muito embora o fenômeno da proliferação incontrolável dos 'condomínios irregulares' tenha se dado no início da década de 90, o fato é que o primeiro loteamento ilegal implantado em Brasília data de 1974, localizado na fazenda Taboquinha. O empreendimento, segundo I.A.C, servidor público que foi um de seus idealizadores e era proprietário da terra loteada, composta por 30 hectares, foi inicialmente um consórcio entre servidores públicos federais, advogados e militares, principalmente oficiais ligados ao Serviço Nacional de Informações. Segundo o loteador, o empreendimento contou com o aval do governo local graças à interferência dos militares envolvidos” (QUEIROGA, 2000, p.149)

É interessante perceber que o conceito de ‘anéis burocráticos’ nos ajuda a interpretar como se deram os mecanismos pelos quais os interesses privados passaram a permear a máquina administrativa no Distrito Federal (cf. CARDOSO, 1975; cf. NUNES, 1997; cf. MARQUES, 2000), e propiciaram o surgimento de parcelamentos urbanos ilegais. Estes eram os primeiros “condomínios” construídos para atender interesses de servidores públicos e militares em Brasília, apesar da estratégia de insulamento implementada pelo regime autoritário brasileiro. Percebe-se que grupos, por algum tipo de relação de proximidade com atores de dentro desse Estado, conseguiam burlar as barreiras impostas pela legislação da

---

que viram depois desobedecem a Lei Federal 6.766/79, que disciplinou as regras urbanísticas para parcelamentos de terra para fins urbanos no país.

<sup>122</sup> Araújo (1985, p.15 e 16 apud Malagutti, 1996, p.75) explica a situação : “Entendemos que o Acórdão do Tribunal de Justiça, formulado no processo de dúvida do Condomínio Quintas da Alvorada, feriu os princípios básicos do Estatuto da Terra, porque gerou uma propriedade, através do Instituto do Condomínio, impossível de se fazer cessar entre os condôminos pela sua divisão, uma vez que a legislação que norteia o Direito Agrário, principalmente o Estatuto da Terra, não permite a divisão de áreas rurais em módulos inferiores àqueles estabelecidos para a região” (...) e continua “Se Quintas da Alvorada tiver sido o primeiro caso, nos oito anos seguintes o número de condomínios atingiu a significativa quantidade de 77”.

época e invalidaram a pretensa blindagem que evitaria a penetração de interesses clientelísticos nas estruturas do Estado<sup>123</sup>.

Se pensarmos no contexto local do Distrito Federal, podemos perceber os impactos de sua estrutura administrativa, fortemente ligada ao Governo Federal desde 1956 até 1988, como fruto da aposta no insulamento burocrático. É claro que as decisões de retirar moradores de ocupações informais próximas às obras ainda durante o período entre 1956 e 1960 e fixá-los em Taguatinga e Sobradinho, assim como deixá-los permanecer no Núcleo Bandeirante após a inauguração de Brasília, em 1961, se revestem de caráter profundamente político, independentemente da estrutura administrativa que vigia à época. Entretanto, o peso da estrutura administrativa como molde das decisões políticas fica mais evidente quando analisamos o período entre 1965 e 1985, em que a política habitacional financiada pelo BNH privilegiou o acesso à moradia para as fatias da população com rendas média e alta, ao mesmo tempo em que, de maneira violenta, retirava sistematicamente para regiões distantes a população que ocupava ilegalmente áreas próximas ao Plano Piloto.

O que podemos concluir sobre a relação entre capacidades administrativas e decisões políticas é que, independentemente do conteúdo das decisões políticas, quando se tem capacidade de executá-las, elas poderão ser implementadas inclusive quando os recursos não são abundantes. Essa é a tragédia da política habitacional no Distrito Federal, pois durante os vinte anos de regime autoritário no Brasil, principalmente após 1972, quando a Terracap passou a oferecer projeções para as empresas incorporadoras do mercado imobiliário. A consequência disso foi que a oferta de moradia destinada às fatias da população menos abastadas – o que em Brasília significava a fatia do mercado de trabalho que não era servidor público federal – paulatinamente foi sendo capturada pelo processo especulativo do qual o mercado imobiliário se alimenta. Isso implica dizer que não adiantava haver ofertas de imóveis em faixas de preços relativamente acessíveis aos estratos de renda baixa, uma vez que quem os compraria, para logo depois ofertá-los em aluguel com preços exorbitantes, não seriam as pessoas da faixa de renda para a qual tais imóveis eram ofertados.

Se pensarmos a construção institucional do planejamento no Distrito Federal como reflexo da combinação entre decisões políticas e constrangimentos organizacionais, a partir

---

<sup>123</sup> Outro exemplo interessante em que poderíamos utilizar o conceito de “anéis burocráticos” para interpretar os mecanismos que permitiram a penetração de interesses particularistas no aparelho decisório estatal durante o regime autoritário, seria pensar nas consequências deletérias da venda de apartamentos funcionais pertencentes à União a servidores da burocracia federal sobre a oferta de moradias regulares no Distrito Federal, a partir de 1965. Segundo um de nossos entrevistados, apesar de ser permitida a ocupação e compra somente de um apartamento por servidor, não foram poucos os casos em que servidores foram contemplados com mais de um apartamento (Entrevista 12).

das reformas administrativas de 1964, 1967 e 1969, podemos perceber a seguinte situação: Entre 1960 e 1973, por impulso do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Distrito Federal – FUNDEFE –, foram elaborados o Código Sanitário – Lei nº 5027 de 14/06/1966 – e o Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição do Distrito Federal – PLANIDRO. O primeiro lançou diretrizes de meio ambiente, saneamento, núcleos habitacionais e dividiu o território em três áreas: metropolitana, núcleos satélites e núcleos rurais. O PLANIDRO, por sua vez, tornou-se um marco do planejamento na nova capital federal porque referendou as diretrizes do Código Sanitário e pela primeira vez chamou a atenção para a inconsistência do “mito da abundância de águas” nessa região, alimentado décadas antes pelo Relatório Belcher<sup>124</sup>. Nessa época também foram criados o Parque Nacional (1960) e a Reserva Biológica de Águas Emendadas (1968) (STEINBERGER, 2003, p.274). Na área habitacional, esse período foi marcado pela constituição de inúmeros núcleos habitacionais ao redor da área central de Brasília.

Um episódio importante que influenciou o desenvolvimento urbano do Distrito Federal nas décadas subsequentes foi o desmembramento da NOVACAP, pela Lei nº 5.861, de dezembro de 1972, a qual alterou a lei da reforma administrativa distrital de 1964 e criou diversos órgãos na administração indireta em nível local. Deve ser destacada a criação da primeira empresa pública direcionada ao mercado imobiliário no Brasil, a TERRACAP, a qual passou a gerir o vasto patrimônio público em forma de terras existente na região. A partir de então, abriu-se o mercado imobiliário para as incorporadoras, por meio da venda de projeções em diversas áreas do plano-piloto, e áreas de expansão no Guará, Gama, Sobradinho e Ceilândia. A “política de remoção de invasões” seguiu como a tônica durante todo o regime militar.

Esse tipo de desconcentração administrativa possibilitou, como nos lembra Loureiro et al. (2010), que a estratégia da “administração paralela” pudesse operar localmente no DF. Dessa maneira, a TERRACAP, como empresa da administração indireta dedicada à administração das terras públicas na região, passou a operar de maneira autônoma a qualquer controle significativo sobre suas ações. De um lado, os mecanismos provocados pelos anéis burocráticos permitiram a captura da política habitacional pelas incorporadoras do mercado imobiliário. De outro lado, os parcelamentos de terra informais nas regiões onde a titulação

---

<sup>124</sup> O Relatório Belcher afirmava que pela configuração hidrológica da região do Distrito Federal, pela fartura de nascentes e pelo ponto de encontro entre três bacias hidrográficas, não haveria qualquer tipo de problemas quanto à escassez do recurso água nessa região.

permanecia obscura puderam surgir<sup>125</sup>. Outra vez operavam os mecanismos particularistas dos anéis burocráticos, pelos quais atores de dentro do estado passaram a permitir a venda de lotes irregularmente para atender interesses de militares.

Entre 1974 e 1985, como consequência do modelo administrativo explicitado anteriormente e por meio dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II) ocorreu uma indução ao planejamento territorial do Distrito Federal pelo Governo Federal. O Decreto nº 2.739, de 16/10/1974, referendou o zoneamento do Código PLANIDRO e determinou a formulação de um plano de ordenamento territorial, o qual foi aprovado em 1978 – o chamado Plano de Ordenamento Territorial (PEOT). Nele foi diagnosticada a situação do Distrito Federal, com destaque para o impacto do alto fluxo migratório na região e sua consequência sobre a acelerada urbanização e pressão sobre a oferta habitacional em nível local. Além disso, duas novas áreas foram adicionadas ao zoneamento contido nos instrumentos anteriores: a) Áreas de preservação; e b) Áreas de Conservação do Meio Natural. A partir dessa avaliação, foram enunciadas propostas de integração local, regional e nacional. Em 1975, foi criada a Reserva Ecológica do IBGE (STEINBERGER, 2003, p.275).

É interessante perceber que em 1974 já havia expectativas de que fosse construída uma ponte que ligasse a região da Bacia do São Bartolomeu – onde cerca de 100 “condomínios rurais” foram parcelados entre 1977 e 1984 – à esplanada dos Ministérios. O que veio a ocorrer 30 anos depois, durante o 3º mandato de Joaquim Roriz, época em que a regularização estava no centro do debate político e das páginas policiais, uma vez que havia sido descoberta uma grande rede de grilagem de terras públicas a qual contava com a participação de deputados distritais. Destacamos um trecho de carta de Lúcio Costa ao engenheiro Elmo Serejo – governador do DF na época:

“O propósito de levar avante agora a velha idéia da barragem do S. Bartolomeu para criação de um novo e enorme lago, é, de todo, oportuna, e as grandes áreas contidas entre esse futuro lago e o atual parecem, de fato, apropriadas para expansão urbana complementar do chamado Plano Piloto, uma vez que essa implantação não se antecipe à conclusão da ala norte da cidade. Resta o problema da escolha do partido mais conveniente, e o das ligações com a estrutura urbana existente; mas a sua declarada intenção de entregar a pessoas da minha confiança o estudo da área e o eventual desenvolvimento do esquema já proposto, bem como das consequências que dele advirão, me tranquiliza. Assim, p. ex., a idéia de prolongar o chamado eixo-monumental além da Praça dos Três Poderes deve ser desde logo afastada. A praça é

---

<sup>125</sup> Não tivemos acesso a informações suficientes para que possamos dizer algo sobre a atuação da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal nesse período. Nesse sentido, seria interessante que pesquisas futuras pudessem explorar as ações dessa entidade durante as décadas de 1960 e 1970. No capítulo 4, analisamos o papel desse órgão a partir do final dos anos 1980.

o remate da composição urbanística de Brasília e não poderá ser tratada como ponto de passagem com tráfego intenso. Portanto a futura ponte não deve dar ênfase ao referido eixo para que as ligações dela emanadas se esbarrem em várias direções, – da praça inclusive.” (COSTA, 1974, p.1, grifo nosso)

No início dos anos 1980, os temas ambientais começaram a tomar parte na agenda pública nacional (HOCHSTETLER e KECK, 2007), e a paulatina criação de Unidades de Conservação tornou-se a estratégia dominante para frear o desordenamento territorial do DF, causado pela intensa migração que gerava aumento da demanda por habitação. Em 1981 foi aprovada a Política Nacional de Meio Ambiente e, em 1983, criou-se a categoria Áreas de Proteção Ambiental – APA. No Distrito Federal, nesse mesmo ano, foram criadas as APAs da bacia do São Bartolomeu e do Rio Descoberto, exatamente nas regiões onde começavam a aparecer parcelamentos urbanos ilegais em áreas de zoneamento rural.

## **2.5 A Expansão: Transição para a autonomia administrativa**

É interessante voltar ao tema das desapropriações das fazendas existentes no interior do quadrilátero demarcado para a construção da nova capital. O quadrilátero demarcado comportava na época os limites de várias fazendas numa região pouco valorizada – sob o aspecto imobiliário – no interior de Goiás. Para que tratar dessa questão? Para entender as barreiras institucionais à política de regularização fundiária, existentes depois de 1988. Nos termos de Pierson (2004), consideramos os processos incompletos de desapropriação de fazendas no interior do quadrilátero distrital como uma conjuntura crítica que produziu efeitos de longo prazo sentidos em seu verdadeiro poder de agressão anos depois de ocorrida.

Assim como em alguns tipos de fenômenos físicos em que efeitos potentes passam a ser percebidos somente num momento temporalmente posterior e distante do momento em que se combinaram as condições para sua ocorrência – se é que se pode apontar um verdadeiro ponto inicial sem que se caia no dilema do “mito de origem”<sup>126</sup> –, fenômenos

<sup>126</sup> O historiador Marc Bloch (ver data) recorre à ideia de “mito das origens” para questionar explicações históricas que afirmam ter encontrado a causa primeira, ou a origem verdadeira de um determinado fenômeno histórico. Nosso objetivo se distingue do tipo de intento criticado pelo autor. No capítulo anterior nos esforçamos para mostrar que encontrar conjunturas críticas a partir das quais determinados fenômenos sociais entram numa trajetória dependente não implica dizer que tudo que o compõem começou ali. Diferentemente, recorrer à noção de conjuntura crítica como instrumento analítico para explicar fenômenos políticos em que existe causalidade histórica significa tão somente escapar do dilema causado pela busca do mito original. A solução sagaz de encontrar conjunturas críticas se preocupa muito mais em pensar processos ao longo do tempo durante os quais há momentos em que combinações entre condições necessárias e suficientes podem construir o ambiente institucional adequado para que fenômenos sociais e políticos ocorram. O problema

políticos como os que estudamos no caso do Distrito Federal também podem ser causados pelo acúmulo de ações e depósitos de vestígios institucionais (PIERSON, 2004; MAHONEY e THELEN, 2010).

Imagine que as transações de bens e produtos em situações triviais de mercado são pautadas por expectativas contratuais em que um indivíduo oferece um bem ou serviço que lhe vai ser, segundo sua avaliação, legitimamente abonado por uma quantia que lhe equivalha, por outro indivíduo interessado na transação. Se, a partir disso, as pessoas trocam seus bens por meio de um acordo, estará realizada a negociação. Para que esse tipo de transação seja considerado legítimo, não há necessidade formal de que os bens trocados sejam registrados ou tenham uma ‘escritura pública’.

Como não temos a pretensão de desenvolver uma discussão jurídica sobre a questão, nos interessa apenas convidar o leitor ao exercício mental de se remeter ao momento em que se começou a desapropriação de fazendas no interior pouco povoado e de terras áspers no interior de Goiás. Hoje sabemos que para se adquirir de maneira legítima o domínio de um bem imóvel no Brasil, grosso modo, são necessárias duas formalidades: 1) que exista o título da propriedade transacionada; e 2) que esse título seja registrado num cartório de registros públicos. Tecnicamente, a maioria dos moradores de parcelamentos urbanos situados nas bordas do Plano Piloto de Brasília – no que diz respeito ao bem imóvel em que habitam – não cumprem essas duas formalidades. E esse é um dos problemas centrais da regularização hoje em dia no Distrito Federal: a ausência generalizada de um documento conhecido popularmente como ‘escritura’.

Vários autores têm descrito o processo incompleto de desapropriação das terras internas aos limites do Distrito Federal. Desde reportagens nos jornais de grande circulação da capital, passando por trabalhos técnicos de órgãos oficiais (SEDUH, 2006; 2007; ZEE, 2012), até trabalhos acadêmicos como os de Queiroga (2000), Pereira (2001) e Waldow (2004), não há muita variação na maneira como se conta esse processo. Por essa razão, preferimos citar a descrição constante no melhor trabalho que encontramos sobre a expansão urbana informal e o problema da regularização no Distrito Federal<sup>127</sup>:

---

aqui é distinguir de maneira eficaz entre condições triviais e condições empiricamente orientadas por um marco teórico.

<sup>127</sup> O trabalho de Malagutti (1996) é rico em dados primários coletados no interior da burocracia distrital, e trata com clareza as complexas questões técnicas que envolvem o tema da regularização. O que chama a atenção é a semelhança dos problemas que a autora aponta em 1996 com os problemas existentes em 2012. Por exemplo, os problemas operacionais para se implementar uma política pública multi-setorial, que depende da participação de distintos órgãos para ser implementada. Waldow (2004) também traz dados primários e uma abordagem técnica esclarecedora, que compara os casos de irregularidade de condomínios em Brasília e Goiânia, e atualiza alguns pontos em relação ao trabalho de Malagutti. Ambas são referências

“(…) Tiveram início, então, as desapropriações amigáveis das terras incluídas na área escolhida para a construção da Nova Capital. Em dezembro de 1955, alguns meses antes da chamada Lei da Mudança (Lei nº 2.874/56), foi desapropriada a fazenda Bananal, que envolvia toda a gleba destinada ao Plano Piloto, além de outras áreas próximas. E assim, várias desapropriações foram feitas. Até setembro de 1956 foram desapropriadas as fazendas Guariroba, Riacho Fundo, Tamanduá, Vicente Pires, Taguatinga e Gama, que constituíam a área principal da futura Capital, bem como as fazendas: Papuda, Paranaú (atual Paranoá), Brejo ou Torto, Sobradinho, Mestre d'Armas e várias outras (...) Contudo, nos idos de 1966, quando os processos de desapropriação se encontravam em sua fase mais intensa, já se constatava o problema dos loteamentos irregulares no Distrito Federal, com a presença dos loteamentos “Nossa Senhora de Fátima”, localizado na Fazenda Mestre d'Armas e ‘Planaltinópolis’, na Fazenda Paranaú” (MALAGUTTI, 1996, p. 27).

Malagutti (1996, p.29) cita registros da comissão encarregada de executar as desapropriações e explica que “várias propriedades não puderam ter concluídos os seus processos de desapropriação em razão da precariedade dos títulos de domínio exibidos pelos seus ocupantes”<sup>128</sup>. As mudanças institucionais ocorridas entre 1964 e 1969 possibilitaram a paralisia quase total dos processos de desapropriação na região. Entre a inauguração de Brasília, em 1960, e a instituição do novo arranjo institucional administrativo do Distrito Federal, em 1964, a prefeitura do DF desapropriou algumas áreas no interior do quadrilátero. Entretanto, as primeiras dificuldades nos processos de desapropriação – gerados pela precariedade dos títulos – se agravaram, pois a Vara da Fazenda Pública começou a negar ao Distrito Federal o direito de desapropriação das terras<sup>129</sup>.

Além disso, para dirimir as dúvidas geradas por esse quadro de obscuridade dominial, foi solicitado pelo Juiz de Registros Públicos da época à Corregedoria do Tribunal de Justiça do DF, em 1967 – ano do Decreto-lei nº 200 – um Provimento proibindo os registros imobiliários no DF, para que não interferissem nas desapropriações em andamento realizadas pelo governo. Nesse mesmo ano, pelo Decreto nº 636, de 26/07/67, foi regulamentada a desapropriação de terras do Distrito Federal. Em 1975 – três anos após o desmembramento da NOVACAP – um novo Provimento revogou a proibição anterior e autorizou o registro dos casos previstos no Decreto-lei nº 200/1967 (MALAGUTTI, 1996):

---

indispensáveis para a compreensão do caso do Distrito Federal.

<sup>128</sup> Essa informação nos foi confirmada por vários entrevistados, dentre eles atores com informações privilegiadas sobre a questão (Entrevistas 23, 27 e 29).

<sup>129</sup> Malagutti (1996, p. 30) afirma que “quando a NOVACAP entrava na justiça para desapropriar determinada gleba, a Justiça alegava falta de legitimidade de causa, pois não podia desapropriar uma área que já era da União desde a Constituição de 1891, e a ação desapropriatória era rejeitada liminarmente”.

“(…) respeitados os direitos dos proprietários cujas posses possuísem registro paroquial, ou estivessem baseados em sentença transitada em julgado em ação de usucapião até 1º de janeiro de 1917 e em documento de venda ou doação que a União tenha feito depois de promulgada a Constituição de 1891”.

Além daquelas duas decisões, o Provimento nº 03, de 19.01.81 da Corregedoria Geral de Justiça – dois anos após a Lei 6.766/79 e no mesmo ano da Política Nacional de Meio Ambiente –, orientou os Cartórios sobre os registros de imóveis tendo em vista os loteamentos ilegais que já existiam naquela época (MALAGUTTI, 1996, p.30). O que resulta desse processo problemático, conflituoso e incompleto de desapropriações – gerado pela combinação entre precariedade de títulos, instabilidade institucional, e ações estratégicas – é uma situação obscura sobre a estrutura fundiária do Distrito Federal. Isso contribui decisivamente para as opções estratégicas disponíveis aos atores políticos e agentes econômicos que disputavam interesses no contexto dos novos arranjos institucionais nascentes do processo de autonomização dessa unidade subnacional no final dos anos 1980.

## **2.6 A “Política de Regularização” na agenda local**

Em 19 de setembro de 1988, Joaquim Roriz foi empossado pelo presidente José Sarney como governador do Distrito Federal. A nova constituição só seria aprovada em outubro daquele ano, mas já se sabia que o Distrito Federal, enfim, receberia a autonomia administrativa que lhe havia sido negada antes e depois do golpe de 1964. Roriz vinha de uma família tradicional de políticos em Luziânia<sup>130</sup>, município que perdeu grande parte de suas terras desapropriadas nos limites do quadrilátero do Distrito Federal. A família do governador, inclusive, teve algumas de suas fazendas desapropriadas para a construção da nova capital. Em uma fazenda de seu pai foi construída Taguatinga e na fazenda de seu sogro foi construído o Plano Piloto. Em 1959, como empresário, forneceu areia retirada das terras de sua família para as obras da construção de Brasília (ANTUNES, 2004). Assim, quando chegou ao

---

<sup>130</sup> Antunes (2004, p.92) cita um trecho de entrevista com Orlando Roriz, primo de Joaquim: “Até hoje é assim. Por coincidência não chegou ninguém aqui, mas não tem um dia em que eu estou aqui que não chega de cinco a dez pessoas (...) Essa forma de fazer política passa de geração para geração. Meu filho é vereador, o gabinete dele é cheio de pedintes, pedindo cesta básica, pedindo cheque moradia e renda cidadã que é do governo de Goiás e que o vereador tem certa ação sobre ele”.

governo do Distrito Federal, já tinha longa estrada na política goiana, além de bom conhecimento da fragilidade do sistema de registros imobiliários da região.

Ele havia começado sua trajetória como vereador de Luziânia, em 1961. Igualmente às diversas regiões do interior do país naquela época, o poder local nas fronteiras do Distrito Federal era dominado por famílias possuidoras de largas faixas de terras que tradicionalmente trocavam favores e o acesso a bens públicos por apoio político (HAGOPIAN, 1996). Com o golpe militar de 1964, Joaquim Roriz havia se filiado ao MDB e foi eleito deputado estadual em Goiás no ano de 1978. Sua base eleitoral vinha, naturalmente, de Luziânia e dos municípios no entorno de Brasília, onde ainda concentravam-se as fazendas de sua família. Após o fim do bipartidarismo em 1979, foi eleito deputado federal pelo PMDB nas eleições de 1982. Em 1986, foi eleito vice-governador de Goiás e passou pela prefeitura de Goiânia, como interventor federal, em 1987.

Antunes (2004, p.101) resume da seguinte maneira a indicação de Roriz ao governo do Distrito Federal:

“A nomeação do governador do Distrito Federal mostrou-se ser uma questão de política nacional, decidida sob a influência das forças que compunham a base de apoio do governo, como em geral ocorria nas indicações para os cargos de primeiro escalão. Portanto, neste contexto, a política no Distrito Federal dependia mais da política nacional do que das lideranças políticas locais. A nomeação de Joaquim Roriz não decorreu de seu desejo de pleitear um cargo representativo na cidade, mesmo porque não existia eleição local para governador. Sua indicação resultou da influência das lideranças do PMDB goiano com projeção nacional”.

A posse ocorreu em setembro de 1988 e, até 1990, Roriz investiu pessoalmente numa política de habitação focalizada em assentamentos destinados aos setores de baixa renda. De outro lado, o esfacelamento da estrutura do regime autoritário deixava seus vestígios no Distrito Federal, a ausência de controle externo ocorria em diversos âmbitos da burocracia local. Principalmente nas partes que administravam o vasto estoque de terras públicas existentes no DF, em especial, a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal – FZDF.

Em 1989, quando funcionava a todo vapor a política habitacional cujo mote era a retirada de famílias de baixa renda alojadas próximas ao plano piloto para Samambaia e expansões de outros núcleos existentes, aprovou-se a primeira norma que previa a regularização de alguns loteamentos informais e a desconstituição de outros – a Lei nº 54/89. Nessa época, a regularização era uma política de exceção enquanto a desconstituição era a regra (MALAGUTTI, 1996). Adiante exploramos a sequência de mudanças institucionais entre 1988 e 1994, que propiciou a mais rápida expansão que Brasília já viu. Entre 1989 e

1994, uma série de leis ambíguas – ora porque permitia a ocupação regular, ora porque a proibia – ajudou a aumentar a expectativa da população de que a regularização era possível para todos.

Embora não houvesse o instituto da reeleição no país nessa época, Roriz exerceu dois governos seguidos entre 1988 e 1994, o primeiro por indicação presidencial e o segundo por voto popular. Apesar de alguma polêmica a respeito disso, ele se licenciou do cargo alguns meses antes das eleições e assumiu o cargo de Ministro da Agricultura do governo Collor, em 1990. Antes disso, já havia conseguido montar sua máquina política na nova unidade subnacional que se formava, sem precisar negociar com prefeitos como se fazia no restante do país (cf. DINIZ, 1982). Uma vez que ao DF era vedada a divisão em municípios, e que a Câmara Legislativa ainda não havia sido inaugurada, Roriz e inúmeros servidores da burocracia distrital tiveram a possibilidade de usurpar o patrimônio público administrado pela Terracap e pela FZDF – cerca de 60% das terras no DF – sem qualquer controle externo. O patrimônio público imobiliário disponível, juntamente com os cargos na burocracia local que se constituía pela primeira vez de forma autônoma à União, foi o combustível para a máquina política que garantiu sua eleição em 1990.

Nesse contexto, foi iniciada uma política intensiva de doação de lotes semi-urbanizados a populações de baixa renda formada por migrantes que continuavam a desembarcar em Brasília (GOUVEA, 1996; ANTUNES, 2004). O uso desse tipo de política habitacional como estratégia eleitoral já era bem conhecida por Roriz, pois já era disseminada em todo o país ao menos desde 1979, quando começava o desmanche do regime autoritário brasileiro (DINIZ, 1982; ABERS, 2000). Abaixo podemos perceber como o ex-governador empregava, no Distrito Federal, os métodos que havia usado durante sua curta passagem como interventor federal na prefeitura de Goiânia:

(...) eu dei grande oportunidade para as chamadas lideranças participarem do governo. Porque eu ia e as associações se reuniam num bairro e ali a gente discutia as coisas importantes de cada bairro, depois eram atendidas. A gente realizava tudo que eles pediam (...) eu implantei um jeito de fazer política diferente: o governo itinerante na prefeitura. Eu resolvi abrir o gabinete uns três dias depois [da posse] (...) a antessala estava cheia de gente, lotada. Eu atendia do dia e até meia noite. Mas estava tão problemático e era tanta gente que eu precisava atender que eu bolei um dia de ao invés do pessoal vir, eu ir onde eles estavam, aí tinha que ser governo itinerante, eu ir aos bairros. Então..., mas..., era muito parecido, quer dizer, então como lá [em Goiânia] deu certo e aqui não é lugar próprio de você chegar e abrir gabinete, quer dizer era diferente, mas eu estabeleci governo itinerante, igualzinho o de lá. Em Goiânia eu ia praticamente só, eu e o secretário, mas aqui em Brasília eu estava com o governo todo. E..., nós tivemos muito sucesso com o governo itinerante que dava oportunidade para o cidadão para participarem das entidades e se

manifestarem (ANTUNES, 2004, p.104).

Roriz usava um método tradicional de fazer política, pelo qual ou tratava pessoalmente com os moradores das “invasões” ou tinha esse contato intermediado por uma liderança da associação de moradores local (CLDF, 1991). Nesse período, ele promoveu a implantação da cidade de Samambaia – cujo projeto já existia desde o governo José Aparecido de Oliveira (Entrevistas 1, 2 e 3). No período entre 1988 e 1990, grande parte do patrimônio público constituído por terras rurais no DF serviu como um banco de terras quase irrestrito para atender a interesses particularistas, agora em um contexto democrático de competição eleitoral iminente (id.).

Nesse período, o principal mecanismo pelo qual se disseminaram os condomínios irregulares em áreas rurais no Distrito Federal veio de ações no interior da FZDF (id.). Quando Roriz assumiu seu primeiro mandato em setembro e, principalmente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, em outubro, deu prosseguimento ao processo de construção institucional do Distrito Federal como unidade subnacional administrativamente autônoma perante a União. Em 1989, mais uma reforma administrativa foi feita na estrutura de governo do Distrito Federal. Criou-se a Secretaria do Meio Ambiente Ciência e Tecnologia – SEMATEC e o Instituto de Meio Ambiente - IEMA.

Por um lado, criou-se um cenário em que a estrutura administrativa antiga, gradualmente, passou a comportar novos órgãos e novas administrações regionais. Por outro lado, foi ampliada uma possibilidade antes mais reduzida: a possibilidade de infiltração de interesses particularistas nas decisões estatais. O novo governador passou a usar não somente a promessa de moradia como estratégia eleitoral, mas, sobretudo, a ocupação de cargos públicos por critérios não universais como meio de acomodar sua base política na sociedade brasileira. A promessa de moradia em troca de votos caracterizava apenas um tipo de troca clientelista realizado por Roriz, enquanto o preenchimento de cargos públicos por correligionários políticos passou a ser outro tipo também de troca política utilizada, chamada patronagem (cf. DINIZ, 1982). Ambos configuram a chegada da política tradicional ou do rorizismo no Distrito Federal.

O exemplo empírico dessa questão é o que houve na FZDF. Esse era o órgão distrital encarregado de gerenciar as terras rurais no Distrito Federal, cujo funcionamento foi

investigado pela CPI da Terra<sup>131</sup>, em 1991, no primeiro ano de funcionamento da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF. Durante a transição para a autonomia administrativa do DF, dezenas de contratos de concessão de uso, e de arrendamento de terras públicas destinadas à produção rural, foram assinados de maneira particularista, sem que se cumprissem os critérios formais exigidos pela legislação vigente. Servidores da FZDF assinaram inúmeros contratos de concessão de uso e arrendamento em benefício próprio, com familiares, amigos e pessoas que não eram habilitadas para tal, como servidores públicos de outros órgãos distritais e federais, e empresários que não tinham a produção agrícola como ofício.

Abaixo, percebemos como e por quais mecanismos diversos hectares de terras públicas rurais foram concedidos de maneira irregular a atores interessados:

(...) O resultado do cruzamento, por computador, da lista de funcionários da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal com as dos arrendatários e concessionários de lotes demonstram que um número muito grande de funcionários foram beneficiados (sic) com áreas administradas por aquela Fundação (...). O cadastro de pessoal da FZDF relativo aos concessionários e arrendatários das Colônias Agrícolas de Arniqueira e Vicente Pires apresenta uma discrepância entre o que é declarado no contrato e o que é anotado no cadastro, no que se refere à profissão de alguns ocupantes, condição essencial para a regularidade do contrato (...). Ficou evidenciado o descumprimento de preceitos legais para a celebração de contratos pela FZDF, no que diz respeito aos critérios de seleção, conforme pode ser verificado nos processos encaminhados à CPI pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal. É urgente a necessidade de revisão desses contratos e apuração dos responsáveis, diante do grande número de pessoas beneficiadas sem serem agricultoras, desviando por completo os fins a que essas terras se destinam (CLDF, p.20 e 21).

Percebe-se, no trecho acima, como operou, entre 1988 e 1990, a penetração de interesses particularistas nas decisões estatais. É extensa a lista de contratos<sup>132</sup> de

---

<sup>131</sup> Essa CPI investigava irregularidades na execução do Projeto Águas Claras e em contratos de arrendamento e concessão de terras rurais públicas administradas pela Fundação Zoobotânica do Distrito Federal. Foi resultado do Requerimento nº 12, de 10.01.91, tendo sido instalada no dia 21.02.91 e encerrada no dia 06.12.91.

<sup>132</sup> Sobre os critérios formais de distribuição dessas terras, um servidor da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal esclarece como deveria ser o processo: “(...) informou que os critérios utilizados são os estabelecidos no Decreto nº 10.893/86. São seis itens nos quais o agricultor deveria se enquadrar. A comprovação da condição de agricultor poderia ser feita por um documento, normalmente, a carteira de produtor rural ou cadastro do INCRA. Na ausência desses documentos a Comissão lançava mão de uma enquete. Outro item era a condição de exercer ocupação principal ou residir no Distrito Federal há mais de dois anos. Também deveria ter idade entre 21 e 65 anos e comprovar ter conhecimentos de práticas agropecuárias, verificado pelo técnico da EMATER, através de entrevista. Por último, deveriam ser apresentados os documentos legalmente exigidos, tais como Plano de Utilização da Terra, taxa de inscrição, carteira de identidade, carteira de trabalho, etc.”

arrendamento de terras públicas e termos de concessão de uso investigados pela CPI. A maioria tinha sido assinada no ano de 1989, quando a fragilidade das instituições locais era mais patente, evidenciando mais um dos mecanismos pelos quais grande parte das terras rurais em Brasília, posteriormente, se tornaram loteamentos clandestinos ou se tornaram parte do patrimônio imobiliário de empresas como as do Grupo OK<sup>133</sup>. De uma longa lista de contratos e pessoas investigados, entre servidores do próprio GDF, do Governo Federal e empresários, destacamos o seguinte trecho:

“(...) Em evidente desrespeito à legislação vigente, a empresa OK Óleos Vegetais Ltda. adquiriu de 9 (nove) arrendatários 103,83,43 (sic) hectares de terra, desvirtuando a destinação dos imóveis. Assim, também procedeu a empresa Cargil Agrícola S/A, adquirindo 114,86,57 (sic) hectares de 11 (onze) arrendatários (...) Dos 9 (nove) arrendatários que venderam seus lotes para a empresa OK Óleos Vegetais Ltda., 05 (cinco) são parentes de funcionários e 01 (um) é funcionário da Fundação (...)” (CLDF, 1991, p.22)

Aqui se percebe de que maneira interesses particularistas colonizaram o aparelho estatal pela segunda vez na história dos condomínios irregulares do DF, sem respeitar os critérios de publicidade que orientavam os processos formais de concessão de terras. Se durante o regime autoritário o surgimento dos condomínios na área da bacia do São Bartolomeu se deu por um mecanismo bastante seletivo de penetração dos interesses nas decisões de governo, nesse momento a frequência e a proporção dessa penetração parecem ter sido muito maiores. Como se a permeabilidade do aparelho burocrático nesse período de vulnerabilidade do arranjo institucional vigente no Distrito Federal tivesse aumentado substancialmente.

A penetração de interesses particularistas nas organizações estatais pode ser percebido em outro excerto:

“(...) As transferências estão marcadas, muitas vezes, com o vício da simulação, pois, na verdade, não são concessões realizadas para pessoas que tem as condições legais de ocupar a terra, seja por não serem agricultores, seja por já serem ocupantes de outras áreas (...) o resultado disso é o desvio progressivo da destinação original das áreas (...)” (p.21)

---

<sup>133</sup> O Grupo OK era formado por um conjunto de empresas do ex-senador cassado, em 2002, Luiz Estevão.

É possível perceber que, como os canais de participação política e manifestação das liberdades na esfera pública estavam sufocados, os anéis burocráticos se tornaram um mecanismo muito seletivo de penetração de interesses particularistas no aparelho burocrático (cf. CARDOSO, 1975; cf. OFFE, 1984; cf. O'DONNELL, 2009). No momento posterior, com abertura política e a transição administrativa, a penetração dos interesses privados no aparelho estatal atingiu o estoque de terras públicas administradas pela FZDF, num período de tempo bastante curto, mas suficiente para propiciar a segunda e a terceira ondas de disseminação dos condomínios irregulares no DF.

O momento de transição parece ter exacerbado a fragilidade das instituições e gerado oportunidades para agentes oportunistas. A diminuição da aplicação das normas por parte das organizações estatais parece ter sido propiciada tanto pela falta de capacidade operacional de aplicá-las quanto da própria vontade de alguns servidores em não aplicar a lei:

“A Fundação Zoobotânica do Distrito Federal erra (...) quando processa morosamente requerimentos de ocupações de áreas ainda não regularizadas. Com isso, ela dá uma aparência de direito a uma realidade que não é e deforma os projetos originais de modo ilegal” (CLDF, 1991, p.22)

No trecho acima se percebe outra dimensão do problema da regularização: quanto mais tempo ela demora, mais tempo os agentes têm para construir as condições para que possuam algo a ser regularizado. Dessa maneira, incentiva-se a ocupação irregular do solo e alimenta-se uma cadeia de transferência de bens e serviços, um mercado, difícil de regular. Quem, em sã consciência, sem a ameaça de punição, não preferiria pagar um preço consideravelmente mais baixo por uma oferta de bens imobiliários não tão distantes do trabalho? É claro que agentes políticos são também muitas vezes motivados por qualquer outro sentimento que não o mero interesse individual, mas o caso dos condomínios irregulares do DF parece demonstrar que a ausência de organizações estatais que aplicassem as normas vigentes contribuiu para a disseminação do quadro de irregularidades que depois não pôde ser desconstituído.

Os fatos narrados acima aconteceram entre a posse de Roriz, em 1988, e a posse dos deputados distritais eleitos, ocorrida em 1º de janeiro de 1991. Ainda sem mandato eletivo, Roriz pôde governar o DF como uma unidade subnacional autônoma perante a União, por um lado, e, por outro, sem qualquer necessidade de negociar com um poder legislativo local

eleito, que pudesse controlar a constituição de sua máquina política – cuja prebenda pública negociada era o farto banco de terras estatais na região.<sup>134</sup>

Nesse período, a iniciativa das leis de interesse do Distrito Federal cabia a qualquer membro do Senado Federal e também ao governador. Aos deputados federais eleitos por Brasília e com assento na Câmara dos Deputados, também era facultado encaminhar à Mesa do Senado Federal anteprojeto de lei que fosse de interesse do Distrito Federal. No entanto, como mostra Passos (2010, p. 130): “durante a existência da Comissão do Distrito Federal, nesse novo formato, foram apresentados 178 projetos de lei, sendo 13 em 1988, 97 no ano seguinte e 68 no último ano. O Poder Executivo do Distrito Federal foi autor da maioria das proposições”. Esse “novo formato” era provisório – não se diferenciava muito daquele que teve vigência durante todo o regime autoritário – e garantia o arranjo institucional administrativo do DF entre a promulgação da Constituição de 1988 e o início dos trabalhos da CLDF, em 1991<sup>135</sup>.

A autora destaca outros dois dados interessantes: primeiro, que embora coubesse a qualquer senador, no referido período, a iniciativa das leis para o Distrito Federal, apenas um senador que não representava o Distrito Federal apresentou projeto de lei sobre poluição sonora de bares na capital. Segundo, que dos 178 projetos de lei apresentados por todos que tinham essa prerrogativa, 137 foram transformados em leis distritais. Dentre eles, estavam a Política de Meio Ambiente do Distrito Federal – Lei nº 41/89 – e a ‘Lei de Regularização e Desconstituição de Parcelamentos de Terra Informais’ – Lei nº 54/89. O Poder Executivo do Distrito Federal foi autor de 89% dos projetos transformados em leis (PASSOS, 2010, p.130).

---

<sup>134</sup> Sobre os critérios formais de distribuição dessas terras, um servidor da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal esclarece como deveria ser o processo: “(...) informou que os critérios utilizados são os estabelecidos no Decreto nº 10.893/86. São seis itens nos quais o agricultor deveria se enquadrar. A comprovação da condição de agricultor poderia ser feita por um documento, normalmente, a carteira de produtor rural ou cadastro do INCRA. Na ausência desses documentos a Comissão lançava mão de uma enquete. Outro item era a condição de exercer ocupação principal ou residir no Distrito Federal há mais de dois anos. Também deveria ter idade entre 21 e 65 anos e comprovar ter conhecimentos de práticas agropecuárias, verificado pelo técnico da EMATER, através de entrevista. Por último, deveriam ser apresentados os documentos legalmente exigidos, tais como Plano de Utilização da Terra, taxa de inscrição, carteira de identidade, carteira de trabalho, etc.”.

<sup>135</sup> A Resolução nº 157, de 1º de novembro de 1988, estabelecia que a competência da CLDF, até sua instalação, seria exercida pelo Senado Federal. Da mesma forma, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Distrito Federal, enquanto não fosse instalada a CLDF, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, seria exercida pelo Senado Federal (PASSOS, 2010, p. 129).

**QUADRO 1 – Autores dos projetos transformados em lei entre 1988 e 1990**

<b>AUTORES</b>	<b>PROJETOS APRESENTADOS</b>	<b>PROJETOS TRANSFORMADOS EM LEI</b>
Executivo do DF	140	123
Tribunal de Contas do DF	4	4
Executivo Federal	3	2
Senadores	15	1
Deputados	15	6
Comissão do Distrito Federal	1	1
<b>Total</b>	<b>178</b>	<b>137</b>

Fica evidente a situação de descontrolé em que pôde operar a máquina política rorizista e os servidores da FZDF, entre 1988 e 1990, quando o governador dominou a agenda legislativa local. As oportunidades estavam abertas pela conjuntura que fragilizara a eficácia da aplicação das normas e da obediência a elas, para diversos atores, no que se referiam à expansão urbana irregular nas áreas rurais do Distrito Federal. O governador podia governar por decreto, sem nenhum controle do poder legislativo. Ao mesmo tempo, a comissão do DF no Senado não exercia um papel efetivo (PASSOS, 2010). Quanto à FZDF – órgão que controlava as terras rurais públicas no DF –, vimos que foi colonizada por interesses particularistas de maneira ainda mais virulenta que no regime autoritário.

Além do descontrolé e da informalidade na distribuição de contratos de arrendamento e concessão de uso das terras rurais do DF, parte da burocracia encarregada da fiscalização na área ambiental, recém-criada em 1989, não tinha os meios institucionais necessários para exercer suas funções de formulação e implementação (Entrevistas 9, 10 e 18). Ademais, uma sequência de normas que passaram a estipular diferentes e sucessivas datas limite para a regularização de loteamentos gerou efeito adverso e acabou incentivando a disseminação dos condomínios irregulares. Consolidar as ocupações informais como meio de buscar a regularização posteriormente passou a ser a estratégia dominante em todo o Distrito Federal naquele período. Nascia e se disseminava rapidamente a legitimação do fato consumado<sup>136</sup>.

<sup>136</sup> No capítulo 3 detalharemos a trajetória de mudança institucional que determinou por um lado a consolidação dos condomínios irregulares e, por outro, a baixa efetividade das políticas de regularização dessas áreas.

Depois que os deputados distritais assumiram seus mandatos, em 1991, a instabilidade institucional continuou. A diferença foi que novos atores políticos passaram a interferir no jogo, na oferta de prebendas, também baseada no estoque de terras públicas, por um lado, e na obscuridade do sistema de registros imobiliários, por outro. Várias normas que mudavam os critérios para concessão de terras e que permitiam o fornecimento de serviços estatais em áreas irregulares acabaram por incentivar a expansão da ocupação informal. Somava-se a isso, o papel ativo do Governador e de alguns candidatos a deputado distrital no sentido de prometer a regularização antes das eleições.

## **2.7 Conclusão**

Na primeira parte do capítulo, exploramos alguns momentos críticos que geraram efeitos de longo prazo sobre a situação de irregularidade dos condomínios no DF, e enfatizamos os processos de desapropriação incompletos de inúmeras fazendas no interior do quadrilátero distrital, os quais resultaram de uma combinação de fatores políticos e institucionais específicos. Exploramos também a formação política do DF como unidade subnacional desprovida de autonomia administrativa, desde 1956 até 1988, e argumentamos que as mudanças institucionais ocorridas nesse período geraram as condições para o surgimento de um fenômeno interessante. O pretense insulamento do Distrito Federal como unidade subnacional específica dentro do federalismo brasileiro permitiu que se desenvolvesse em seu interior um modelo análogo de moradia, que nos anos 2000 configuram um arquipélago de ‘enclaves fortificados’ (cf. CALDEIRA, 2000), ou “favelas de luxo” (MOURA, 2010b), espalhados em torno do Plano Piloto de Brasília.

Na segunda metade do capítulo, argumentamos que um dos principais legados para a regularização dos condomínios nos anos 2000 pode ser remetido ao período entre 1988 e 1991, quando os estoques de terras públicas rurais foram alvo de trocas clientelistas, por um lado, e de usos neopatrimonialistas, por outro. É interessante notar que, durante o regime autoritário, a primeira onda de condomínios irregulares se deu como um resultado da infiltração de interesses particularistas nas decisões estatais, por indivíduos com acesso privilegiado ao Estado, por meio do que Cardoso (1975) cunhou de anéis burocráticos, ou através do que Marques (2000) chamou de permeabilidade estatal. Posteriormente, houve uma

segunda onda de disseminação dos condomínios, que se deu também por meio de um mecanismo de penetração de interesses particularistas nas decisões estatais, entretanto, de maneira menos seletiva e mais predadora.

O que se percebe nestes dois momentos é que o grau de permeabilidade das organizações estatais pode variar entre uma maior ou menor abertura à infiltração de interesses particularistas. No entanto, a retórica tecnocrática de isolar as decisões técnicas das influências clientelistas - como se estas últimas representassem um “reino impuro da política”, enquanto a primeira representa o expurgo dos particularismos – favoreceu a ocorrência de um mecanismo particularista de relação entre indivíduos na sociedade e indivíduos no Estado. Num período em que a violência do regime autoritário abundava nas políticas de remoção de invasões, por que não foram desconstituídos também condomínios irregulares habitados pelo estrato da população de renda média e alta? Se somente a partir do PDOT/1992 passou a ser permitido o parcelamento do solo pela iniciativa privada no DF, por que um “condomínio rural” habitado por membros da elite burocrática da capital pôde permanecer ainda ao arripio da lei?

O surgimento dos condomínios irregulares no DF durante o período autoritário revela algumas coisas sobre a política brasileira. Sua gramática combina clientelismo e insulamento burocrático de maneira sincrética (NUNES, 1997), mas não de maneira dicotômica, como se o primeiro fosse a origem de todos os males enquanto o último o remédio para toda corrupção ou ineficiência gerencial. O que nos parece interessante é que a estratégia do insulamento burocrático carrega em si, por um lado, a semente do autoritarismo, mas, por outro, potencializa a eficácia da ação estatal. Entretanto, uma solução definitiva, como panaceia para esse dilema não existe, mas indica dois aspectos importantes: primeiro, que o isolamento das decisões tecnoburocráticas dos controles democráticos não impede que interesses particularistas sejam atendidos em detrimento da eficácia das instituições. Em segundo lugar, que a baixa efetividade das instituições pode ocorrer tanto em períodos autoritários quanto em períodos democráticos, pois a fragilidade da aplicação das normas depende da fragilidade das organizações estatais.

### 3. A irregularidade como ponto de equilíbrio (1988 – 2012)

“Se resolvermos o problema registral e fundiário, o Judiciário sai de cena. Aí fica mais fácil porque a regularização se torna uma questão técnica” (Entrevista 23).

“Eu resumo numa frase que é conhecidíssima: a questão dos condomínios no Distrito Federal é igual à questão da seca no Nordeste: interesses eleitorais, especulação, algumas pessoas vivem disso também, né? Você está o tempo todo prometendo e dando esperança até a eleição; depois você abandona. É o que a gente viu aí durante vinte anos” (Entrevista 26).

“Começamos a regularização lá no Roriz, depois veio o Cristóvam, depois veio o Roriz e nisso ele não deu continuidade porque o MP pegava pesado com ele. Veio o Arruda. Para você ter uma idéia, o processo de regularização ficou parado de 1998 até 2007. Por que isso? Problemas políticos. Aí o Arruda chegou e tocou o processo: em dois anos se fez o que não tinha sido feito pra condomínios assim, por pior que eu não concorde com nada que o Arruda aprontou, mas para a regularização dos condomínios foi um grande avanço. Dois anos foram muito bons sobre vários aspectos, mas pecou no final em transformar aquilo tudo em processo político e jogou tudo por terra. Quais foram as coisas boas? Foi encontrar um caminho, né? De se fazer, faça assim e é assim que você chega. Então foi esse o ponto mais importante e tudo que a gente queria era resgatar tudo que houve de bom e somasse a essa estrutura, mas, infelizmente, os aspectos da regularização envolvem muitos interesses (...) Nesse governo (Agnelo), caiu de paraquedas esse Agaciél Maia; pergunta se ele está fazendo alguma coisa? Ele está falando da criação da secretaria de condomínios; foi criada, mas era um pleito nosso antigo, uma promessa que o Agnelo fez pra gente; e não cumpriu; veio cumprir agora num contexto que não era o que a gente queria (...). Essa história foi muito triste e gerou uma revolta muito grande (...) (Entrevista 11).

Neste capítulo, analisaremos as iniciativas do poder público distrital de regularizar os condomínios no DF entre 1989 e 2012. O objetivo é explorar a trajetória da regularização dos condomínios por meio da análise das mudanças institucionais ocorridas no DF após a promulgação da CF/88. A partir disso, apontaremos quais foram os determinantes políticos e institucionais da consolidação dos condomínios, apesar da permanência de inúmeras irregularidades fundiárias, registrais, urbanísticas e/ou ambientais. Quais foram as principais mudanças institucionais que favoreceram a consolidação dos condomínios irregulares e a relativa ineficácia das políticas de regularização deles? Primeiramente, resumiremos o estado de coisas em Brasília no final dos anos 1980, com destaque para alguns fatores que favoreceram a chegada do tema à agenda política local. Posteriormente, analisaremos em que medida uma sequência de mudanças institucionais, por um lado, permitiu que condomínios irregularmente construídos fossem consolidados e, por outro lado, favoreceu a permanência da irregularidade como *status quo*, o que afetou a qualidade das políticas de regularização nos

períodos subsequentes.

A quem interessa e a quem não interessa a regularização dos condomínios? Quais foram as mudanças institucionais que determinaram a trajetória da regularização, desde 1989, no DF? A primeira pergunta pode ser respondida se deixamos explícitas algumas das consequências da formalização da situação dos condomínios horizontais irregulares, tanto para seus moradores e para os políticos profissionais, por um lado, quanto para o Estado, e suas organizações, por outro. A segunda pergunta pode ser respondida por meio da explicação do impacto de eventos importantes que ocorreram durante cada legislatura, após a autonomia administrativa do DF, no sentido de determinar a trajetória das políticas de regularização subsequentes. O intento será mostrar quais mudanças institucionais de fato determinaram a trajetória das políticas de regularização dos condomínios no DF, governo a governo, entre 1991 e 2012.

Na primeira parte, de maneira breve, situaremos quais são os interesses em jogo no tema da (não) regularização dos condomínios no âmbito distrital e quais são os custos e benefícios da efetivação dos acertamentos registral, fundiário, urbanístico e ambiental, para os moradores dos condomínios irregulares, de um lado, e para o Estado, de outro. Nas subseções seguintes mostraremos ao longo do tempo, período por período, três níveis de mudança institucional que contribuíram para a permanência da irregularidade dos condomínios, em nível agregado, até 2012: a) mudanças institucionais em nível federal; b) mudanças institucionais em nível distrital; e c) reformas na estrutura administrativa de órgãos do GDF. A combinação desses três tipos de mudanças determinou a trajetória da regularização dos condomínios durante o período analisado.

Para fins analíticos, dividimos o espaço temporal entre 1989 e 2012 em sete períodos distintos, com a premissa de que os eventos ocorridos num período anterior podem ser mais ou menos relevantes para as escolhas dos agentes políticos nos períodos subsequentes. O primeiro período analisado coincide com o primeiro mandato de Joaquim Roriz como governador do DF (1988 e 1990). O segundo período analisado coincide com a primeira legislatura da CLDF e também com o segundo governo de Joaquim Roriz (1991-1994). O terceiro período analisado coincide com a segunda legislatura e com o governo de Cristóvam Buarque (1995-1998). O quarto período coincide com a terceira legislatura da CLDF e com o terceiro governo de Joaquim Roriz no DF (1999-2002). O quinto período analisado coincide com o quarto governo de Joaquim Roriz, ao longo da quarta legislatura da CLDF (2003-2006). O sexto período coincide com a quinta legislatura da CLDF e com o governo de José Roberto Arruda (2007-2010). Finalmente, o sétimo período analisado coincide com os dois

primeiros anos da sexta legislatura, durante os quais o governador foi Agnelo Queiroz (2011-2012).

A análise será operacionalizada da seguinte maneira: dentro de cada período analisado, selecionamos diversos eventos que favoreceram por um lado a consolidação de situações irregulares e, por outro, determinaram o baixo grau de efetividade das políticas de regularização. Dos eventos selecionados, apontamos os mais relevantes em termos de mudanças das regras do jogo e em termos de mudanças organizacionais na estrutura administrativa do GDF. A partir disso, selecionamos aqueles que incentivaram a ocupação irregular do solo no DF. Depois, aqueles que permitiram a consolidação dos condomínios irregulares. Por último, aqueles que minaram a eficácia das instituições destinadas à regularização, tanto no sentido de aumentar os custos de reaprendizagem sobre regras do jogo novas, adaptação de projetos, estudos urbanísticos e ambientais, etc. quanto em termos de diminuição ou aumento das capacidades estatais, geradas por reformas na estrutura organizacional do Estado no âmbito local.

A relevância das mudanças institucionais apontadas para o êxito da situação de irregularidade vem do cruzamento de informações coletadas nos trabalhos de Malagutti (1996) e Barros (2004), da leitura de diversos documentos e legislações enumerados na introdução, e das entrevistas realizadas com os informantes-chave listados no apêndice 1. Além disso, os critérios de relevância sobre os eventos considerados estão fundamentados no marco analítico neoinstitucionalista que construímos no primeiro capítulo. Nesse sentido, traçamos um processo histórico, apontamos os momentos mais relevantes e argumentamos sobre seus possíveis efeitos sobre as políticas de regularização dos condomínios no DF ao longo do tempo.

Na conclusão, apontaremos as variações entre cada período a partir dos tipos de mudanças institucionais mais importantes em cada um deles, categorizados em referência às instituições, por um lado, como regras formais e, por outro, como organizações estatais.

### **3.1 O estado de coisas no final dos anos 1980**

A primeira onda de disseminação dos condomínios no DF ocorreu entre o final dos anos 1970 e a metade dos anos 1980. A segunda onda de disseminação dos condomínios

ocorreu entre os anos 1989 e 1994, após o período intenso de infiltração de interesses particularistas na FZDF, pelo qual houve uma ampla distribuição irregular de terras públicas rurais que, posteriormente, foram transformadas em condomínios. A terceira onda de disseminação ocorreu entre os anos 1999 e 2002. Por essas razões, a regularização de condomínios ganhou centralidade na agenda política local nos últimos vinte anos. O que houve desde então? Que tipos de iniciativas o Estado tomou para regularizar os condomínios? Por que não se realizaram os quatro accertamentos necessários à regularização em nível agregado? Qual o impacto gerado pelas recorrentes mudanças institucionais na baixa efetividade das políticas de regularização implementadas após a inauguração da CLDF? O que se perde e o que se ganha com a efetividade da regularização?

Após a CF/1988, o DF passou por um período de transição até a inauguração da CLDF, em 1991. Nesse período, o governador Joaquim Roriz pôde governar com poucos controles democráticos ativos sobre suas decisões, uma vez que o poder legislativo local não havia se instalado e o MPDFT ainda não tinha se estruturado. Além disso, essa transição administrativa permitiu um aumento da permeabilidade nas organizações estatais locais, como foi o caso da FZDF, que administrava as terras públicas rurais no DF. Segundo Malagutti (1996, p.30-31), nesse período, 51,36% das terras eram públicas, 8,53% eram desapropriadas em comum com particulares, 6,83% estavam em processo de desapropriação, e 33,28% restantes eram particulares.

A categoria jurídica ‘desapropriação em comum’ é outra particularidade histórica do DF e consiste num tipo de propriedade nem exclusivamente pública nem exclusivamente privada, uma espécie de *con dominus* entre Estado e indivíduos, em que uma organização estatal – como a Terracap – ou os próprios entes federativos mantém com partes particulares fatias ideais ou demarcadas do mesmo pedaço de terra<sup>137</sup>. Ainda que a quantidade de terras nessa condição seja pequeno perto do todo, isso gerou oportunidades grandes para o que se conhece como deslocamento de títulos. Seja por fraude ou por ineficácia do Estado para demarcar as partes de cada dono, a partir de então várias pessoas que tinham título legítimo de alguma gleba no interior do DF passaram a vendê-los como se estivessem a quilômetros de distancia do lugar de direito. Fatalmente, o deslocamento se deu de áreas menos valorizadas para outras mais valorizadas no mercado imobiliário. Esse contexto de obscuridade registral, alto estoque de terras estatais não ocupadas, e fragilidade institucional foram condições

---

<sup>137</sup> Isso se deve a distintos motivos, desde a dificuldade em encontrar herdeiros constantes no espólio de uma mesma fazenda até imbróglis jurídicos em que a desapropriação se deu de maneira litigiosa e não se completou. A esse problema se deve o fato de que o dito monopólio da propriedade da terra pelo Estado no DF nunca houve de fato, apesar de a prerrogativa legal de parcelá-lo foi exclusiva até o PDOT/1992.

necessárias para a disseminação dos condomínios irregulares em todo o DF.

Os tipos de irregularidades dos condomínios são derivados do tipo de propriedade da terra na qual foram construídos. Assim, os condomínios construídos em terras particulares foram construídos irregularmente por diversos motivos, dentre eles: 1) porque foram parcelados antes de 1992, quando o direito de parcelar o solo no DF para fins urbanos era monopólio estatal; 2) Porque não respeitaram os critérios urbanísticos da legislação pertinente; 3) Porque não respeitaram os critérios ambientais exigidos pela legislação. No caso dos condomínios construídos em terras públicas ou em terras desapropriadas em comum, além dos três problemas anteriores, eles também padecem de um problema mais complicado: 4) foram construídos ilegalmente em terras públicas e ocupados por estratos da população de renda média e alta. Nesse caso, o acesso ao bem público ou estatal deveria ter se dado de maneira universal, por licitação.

As dificuldades enfrentadas para regularizar um condomínio no DF dependem do tipo de propriedade da terra em que ele se encontra. O processo menos complicado de se regularizar é aquele que provém de terras privadas, pois só carece de dois tipos de accertamentos: o urbanístico e o ambiental. Os processos de regularização mais difíceis estão em terras desapropriadas em comum, pois tendem a passar por longas disputas judiciais sobre sua titularidade, sem que a demarcação possa ser feita com exatidão. Os processos de regularização de condomínios construídos em terras públicas podem ser regularizados com mais celeridade se seus moradores concordassem em pagar pela terra que ocupam ao Estado; ou pode se arrastar ao longo do tempo se a disputa for judicializada, como ocorre em alguns casos no DF, em que o poder público tem os títulos das terras, mas particulares argumentam que também possuem títulos legítimos.

Em resumo, uma vez que a figura jurídica ‘usucapião’ não existe para fins de transferência de domínio sobre terras públicas, em tese, os moradores de condomínios construídos em terras públicas ou em terras desapropriadas em comum deveriam passar por processo licitatório para, enfim, pagar ao Estado pelo bem que adquiriram de maneira irregular. Essa situação gerou grandes polêmicas sobre a possibilidade de ‘venda direta’ durante o terceiro período analisado. De outro modo, um morador de condomínio irregular em terra particular ou deverá negociar com o portador legítimo do título da terra, como no caso da Fazenda Paranoazinho, ou poderia entrar com um processo judicial por usucapião. Nos casos em que as terras são particulares e o parcelador original não tem interesse em regularizar a área, os próprios moradores podem organizar-se em associações e financiar o processo de regularização. Entretanto, isso só passou a ser possível alguns anos depois de 1989, quando

estas questões entraram em jogo. As sucessivas mudanças institucionais posteriores favoreceram a não resolução do problema.

### 3.2 Período 1 –1988 a 1990

Durante o primeiro período, entre 1988 e 1990<sup>138</sup>, ocorreram cinco eventos relativos à trajetória da regularização. Entretanto, destacamos dois deles como mais importantes: o primeiro foi a Lei 54/89, que previa os critérios para a regularização e para a desconstituição dos condomínios irregulares. O segundo foi a Lei nº 122/90, que permitia à CEB fornecer energia elétrica aos condomínios irregulares no DF a partir de então, mas também proibia a interrupção do fornecimento até a promulgação da Lei Orgânica do DF (1993). A lei de regularização seria para tratar casos excepcionais, mas ao longo do tempo acabou se tornando o primeiro grande incentivo à reprodução das irregularidades ao longo do tempo. A segunda lei teve o papel de legitimar diversas situações de irregularidade e também de incentivar a reprodução do problema.

Um dos grandes problemas gerados a partir da primeira instituição foram as dificuldades encontradas tanto pelo Estado quanto pela sociedade de atender aos critérios exigidos por ela. Isso porque a quantidade de projetos urbanísticos era alta, os empreendedores não cumpriam os critérios perfeitamente e as organizações estatais demoravam a analisar os projetos. Era longa a lista de pareceres de variados órgãos do GDF para que se conseguisse a aprovação dos projetos de regularização de um condomínio. Os projetos tinham bastante dificuldade para vencer as barreiras burocráticas à sua aprovação. Mallaguti (1996) argumenta no seguinte sentido:

“A análise técnica de todos os passos para a regularização ou desconstituição de parcelamentos urbanos, de acordo com a Lei nº 54/89 e o Decreto nº 12.379/90 demonstram ser muito difícil vencer a ‘maratona burocrática’ e, certamente, também por isso, após seis anos de vigência de tal legislação, nenhum loteamento urbano foi

---

<sup>138</sup> Durante esse período, o DF, apesar de ter conquistado autonomia administrativa a partir da CF/1988, tinha seu poder legislativo exercido por uma comissão provisória no Senado. Como vimos no capítulo anterior, o Governador teve substancial predominância sobre as iniciativas dos projetos de lei aprovados até a inauguração da CLDF, em 1991.

regularizado. Além do ‘pingue-pongue’ processual ser tão marcante, ao se considerar o tempo de permanência em cada um dos órgãos públicos por que têm que passar (...) é fácil entender porque muitos interessados ‘desistiram da legalização’ e, também, porque o próprio Governo, ao deixa-los seguir o curso normal da burocracia (...) pouco se resolveu até agora” (id. p. 130)

. Em que contexto isso acontecia? Num contexto de crise econômica generalizada e escassez de políticas habitacionais, tanto para os estratos de renda baixa quanto para os de renda media e alta. Os condomínios apareceram como uma grande oportunidade para todos os agentes que participaram das transações comerciais derivadas deles. Para o governante com interesses eleitoreiros, era mais barato deixar a informalidade cuidar do problema habitacional que se colocava, mesmo que a expensas do patrimônio público, e deixa-la dirigir a ocupação do território. Aos empreendedores de terras particulares era extremamente lucrativo parcelar uma fazenda em dezenas de lotes e vendê-los individualmente, principalmente sem pagar os custos necessários à viabilização do procedimento regular. Aos grileiros, principalmente, esse tipo de negociação é ainda mais rentável, uma vez que nenhum preço tinham pago pela terra que comercializaram. Aos compradores, independentemente se conscientes ou não das fraudes envolvidas, se para fins de investimento ou para fins de moradia, o mercado informal também era um excelente negócio.

Uma característica fundamental de ambas as instituições tratadas anteriormente chama a atenção e passa a se repetir nas normas seguintes: o estabelecimento de uma data-limite de construção como critério de regularização. Se os procedimentos são complexos, o processamento dos projetos demorado e a capacidade das organizações estatais em organizar essa demanda não acompanha o ritmo dos empreendedores informais, como parar uma trajetória com tantos incentivos negativos ao cumprimento das regras?

Parece que o problema dos condomínios em Brasília pode ser explicado, em grande medida, pela repetição dessas condições ao longo dos períodos subsequentes.

QUADRO DE EVENTOS - PERÍODO 1		
PERÍODO	Nº	EVENTO
PERÍODO 1  1º Governo Roriz  1988-1990	1	Lei nº 40, de criação da SEMATEC e do IEMA, em setembro de 1989;
	2	Lei 41/89, que aprovou a política de meio ambiente do DF;
	3	Lei nº 54/89, que previa a regularização ou a desconstituição de parcelamentos urbanos implantados no DF, sob a forma de loteamentos ou condomínio de fato;
	4	Decreto nº 12.379/90, que regulamentava os criterios previstos na Lei 54/89
	5	Decreto nº 12.844, de janeiro de 1990, que permitia a instalação de energia elétrica em parcelamentos irregulares em áreas rurais;
	6	Lei nº 122, que autorizava a CEB a fornecer energia elétrica a qualquer parcelamento no DF independente da condição de irregularidades e proibia o corte do fornecimento até a promulgação da Lei Orgânica do DF, que viria a ser aprovada somente três anos adiante;

QUADRO-RESUMO PERÍODO 1		
ALTA RELEVÂNCIA - INSTITUIÇÕES	3	60,00%
ALTA RELEVÂNCIA - ORGANIZAÇÕES	0	0,00%
MÉDIA RELEVÂNCIA	1	20,00%
BAIXA RELEVÂNCIA	1	20,00%
TOTAL	5	

### 3.3 Período 2 - 1991 a 1994

Durante esse período ocorreram 13 eventos relevantes para regularização. O primeiro evento que destacamos foi a inauguração da CLDF que, desde então tem tido uma forte fragmentação partidária, o que favoreceu, ao longo das três primeiras legislaturas, inúmeras barganhas clientelistas relacionadas à regularização entre os membros do legislativo e o poder executivo, bem como entre os políticos profissionais de ambos os poderes e a população em geral. (GOMES, 1995; VOLPE, 2006; LIMA, 2009; cf. SANTOS, 2008). Outro evento importante nesse período foi a aprovação do PDOT/92, que alterou os prazos para apresentação de projetos de regularização e, ademais, pôs fim ao monopólio estatal sobre a prerrogativa de parcelar o solo no DF (MALAGUTTI, 1996).

Grande parte do problema da proliferação dos condomínios irregulares em Brasília se remete às baixas capacidades do Estado em gerir a situação. Isso significa que se as organizações estatais são fragilmente constituídas, possivelmente as instituições em geral não serão aplicadas. Principalmente em contextos como os do DF nessa época: com possibilidades

de ganhos altos e baixas expectativas de punição. Abaixo segue uma lista sequencial de mudanças institucionais que, além de não resolverem o problema, foram grandes incentivadoras para que ele permanecesse. As mudanças institucionais referentes a alterações nas regras do jogo da regularização são uma parte da questão, mas houve também eventos referentes à estrutura organizacional do Estado que merecem ser destacados. Nesse período, além da criação do IPDF, em 20 de julho de 1993, ocorreu também a criação do IDHAB, em 1994. Ambos, como organizações estatais, passaram a ter um papel relevante no período subsequente. Entretanto, a atuação do IPDF no período subsequente teve um papel mais relevante para a regularização dos condomínios.

QUADRO DE EVENTOS - PERÍODO 2		
PERÍODO	Nº	EVENTO
PERÍODO 2 2º Governo Roriz 1ª Legislatura CLDF 1991-1994	1	<b>Inauguração da CLDF, em janeiro de 1991;</b>
	2	<b>Lei Distrital 353, em 18/11/1992, o PDOT, que, de um lado, derrubava o monopólio do GDF sobre a prerrogativa legal de parcelar o solo e oferecer lotes urbanos e rurais e, de outro, previa que todo parcelamento de terra novo deveria obter com antecedência parecer do CONPLAN . Além disso, permitia a regularização de condomínios constituídos até o dia de promulgação da lei e previa a criação o IPDF;</b>
	3	Lei Distrital nº 612, que autorizava o fornecimento de energia para uma lista de unidades habitacionais irregulares;
	4	<b>Lei Orgânica do Distrito Federal, em 1993, que atribuiu à CLDF a prerrogativa de legislar sobre uso e ocupação do solo;</b>
	5	<b>Lei Distrital nº 694, em 1994, que dispunha sobre a regularização dos condomínios e listava 50 empreendimentos, dentre os quais alguns sem projeto urbanístico e outros com irregularidade fundiária;</b>
	6	Lei Distrital nº 696, que nomeava 43 parcelamentos localizados em áreas particulares;
	7	<b>Lei Distrital nº 732, em 1994, autorizava a CEB a fornecer energia elétrica a condomínios irregulares;</b>
	8	<b>Lei Distrital nº 759, que dispunha sobre a alienação de terras públicas rurais pertencentes ao DF e à Terracap;</b>
	9	<b>Lei Distrital nº 801, 28 de novembro de 1994, que concedia novo prazo para a apresentação de projetos urbanísticos de regularização previstos no quarto evento;</b>
	10	<b>Lei Distrital nº 841 , que autorizava o GDF a atribuir domínio útil de bem imóveis que havia sido objeto de desapropriação ou desapropriação em comum;</b>
	11	Decretos de 16.045/94, 16.046/94 e 16.047/94 “aprovaram” a regularização de três condomínios que não haviam cumprido as exigências legais para regularização: os Condomínios Rural S. Francisco II, Jardim Atlântico Sul e Setor de Mansões Rurais Lago Sul;
	12	<b>Lei Distrital 494/93 - Criação do IPDF, em 20 de julho de 1993;</b>
	13	<b>Lei Distrital 804/1994 - Criação do IDHAB, que assumiu atribuições da extinta SHIS;</b>

<b>QUADRO-RESUMO PERÍODO 2</b>		
<b>ALTA RELEVÂNCIA - INSTITUIÇÕES</b>	3	23,08%
<b>ALTA RELEVÂNCIA - ORGANIZAÇÕES</b>	3	23,08%
<b>MÉDIA RELEVÂNCIA</b>	4	30,77%
<b>BAIXA RELEVÂNCIA</b>	3	23,08%
<b>TOTAL</b>	13	100%

### 3.4 Período 3 – 1995 a 1998

Durante o terceiro período analisado, houve 14<sup>139</sup> eventos importantes, os quais reorientaram a trajetória da política de regularização anterior. Algumas mudanças institucionais trouxeram novas regras ao jogo e, de outro lado, o Estado, por meio do IPDF, se capacitou para aplicá-las, fortalecendo a área de planejamento urbano. Nessa direção, destacamos os eventos 4, 6, 9, 11, e 13 como reorientadores da política de regularização anterior. Além disso, ocorreu um evento organizacional relevante: a criação da SEDUH, em 1997.

Nesse período, vale destacar, de um lado, a profunda reorientação na política de regularização dos condomínios em âmbito local e, de outro, uma barreira institucional criada por uma mudança nas regras da regularização dos condomínios situados na APA do SB, por força de lei federal. Colocava-se o grande entrave institucional à regularização – e à eficácia do Estado como sistema legal e como conjunto de burocracias – no DF. A partir de então, iniciava-se a querela da ‘venda direta’, que, por um lado, minou a estratégia de regularização implementada pelo GDF nesse período e, por outro lado, reforçou mais uma vez a prevalência da informalidade sobre a efetividade das instituições.

O início do governo de Cristóvam Buarque demonstrou uma reorientação no sentido de tratar a regularização como obrigação, mas não como direito. Isso pode ser percebido pela aprovação de regras distintas para os três tipos de propriedades existentes no DF, terras públicas (evento 4), terras particulares (evento 6) e terras desapropriadas em comum com particulares (evento 5). Esse novo arranjo institucional fundamentava a nova estratégia de

<sup>139</sup> Contamos três decretos de cancelamento de outros três decretos do governo anterior como um evento, assim como no período anterior contamos estes decretos como um evento.

regularização adotada no PDOT/1997 (evento 11). A aprovação da Lei Federal nº 9.262 (evento 9), antes da consolidação das mudanças institucionais geradas pelos eventos 4, 5 e 6 barraram a regularização naquela época. Por quê? Porque o evento 9 reorientou, como ponto de veto federativo, a política que o GDF implementava naquele momento no sentido de impedir que os moradores e investidores, que haviam adquirido imóveis irregulares, fossem obrigados a pagar ao Estado o preço atingido numa eventual licitação pública pela terras ocupadas.

A Lei 9.262 transferia a gestão da APA do SB para o DF e autorizava a dispensa de licitação para a venda das terras em seu interior. Sua constitucionalidade foi questionada e o julgamento só veio a ocorrer onze anos depois. É curioso notar que o Deputado Federal José Roberto Arruda foi um dos autores do projeto que culminou nessa lei, juntamente com outro Deputado Federal por Brasília: Augusto Carvalho. Na prática, essa mudança institucional construía uma situação de exceção dentro do DF e, ao mesmo tempo, potencialmente incentivava a ocupação irregular de outras áreas, pois cresceram as expectativas de que uma decisão favorável à constitucionalidade da lei pudesse ser aplicada a todo o DF. Com essa lei posta em suspensão, a estratégia de regularização do PDOT/1997 (eventos 11 e 12) pôde ser apenas parcialmente atingida, com os acertamentos urbanístico e ambiental de cinco regiões onde se concentravam condomínios. Entretanto, os acertamentos registral e fundiário foram barrados, uma vez que não foi possível viabilizar a venda por licitação.

Em 1998, uma nova mudança institucional por força de lei federal afetou a regularização no DF, pois permitiu o processo licitatório desde que garantido o direito de preferência na compra dos lotes nos condomínios aos ocupantes dos imóveis. Um processo licitatório foi aberto nesses termos, poucos moradores adquiriram lotes, mas ao final, em nível agregado, o acerto registral e fundiário foi minado pelo evento 9. Percebe-se assim, que a implementação dos acertamentos urbanístico e ambiental adiantou a regularização parcialmente, mas que os outros dois acertamentos foram impedidos de acontecer. Desde então, a efetividade das políticas de regularização esteve prejudicada.

QUADRO DE EVENTOS - PERÍODO 3		
PERÍODO	Nº	EVENTO
PERÍODO 3  Governo Cristóvam  2ª Legislatura CLDF  1995-1998	1	Decretos 16.416/95, 16.418/95 e 16.419/95, que anulavam a regularização de três condomínios, dada por decreto do governador anterior, nos últimos dias de mandato (evento 16);
	2	Decreto 16.281/95, que estabelecia novas diretrizes ao SIV-SOLO;
	3	Decreto 16.290/95, que estabelecia medidas emergenciais para coibir a ocupação irregular de terras públicas;
	4	<b>Lei Distrital nº 954, 17/11/1995, estabelecia os procedimentos da regularização em áreas públicas da Terracap;</b>
	5	<b>Decreto nº 17.057, 26/12/1995, estabelecia procedimentos para promover divisões amigáveis das terras desapropriadas em comum com terras particulares;</b>
	6	<b>Lei Distrital nº 992, 28/12/95, estabelecia procedimentos para regularização de terras particulares – com data limite para regularização até dez de 1995;</b>
	7	<b>Decreto nº 17.260, 01/04/1996, regulamenta a Lei 992;</b>
	8	<b>Decreto nº 17.261, que permitia a tramitação conjunta de processos de parcelamento nos órgãos responsáveis;</b>
	9	<b>Lei Federal nº 9262, de 12/01/1996, transferiu a gestão da APA do SB do GF para o GDF e autorizou a venda direta ou dispensa de licitação para os procedimentos de regularização dos condomínios situados em terras públicas da Terracap;</b>
	10	<b>Lei Distrital nº 1149, de 11/07/1996, rezoneamento da APA do SB, e permitia a regularização em zonas de proteção ambiental;</b>
	11	<b>LC nº 17, PDOT, de 28/01/1997, aprova uma nova zona urbana na área de incidência dos condomínios irregulares na APA do SB, para viabilizar a regularização;</b>
	12	<b>Lei Distrital nº 1.823, contempla a estratégia de regularização contida no PDOT/97, com a criação de cinco setores habitacionais após aprovação de projetos urbanísticos e licenciamento ambiental; 1) Boa vista; 2) Taquari, 3) Dom Bosco, 4) São Bartolomeu, 5) Jardim Botânico. Além destes, foi acrescida uma emenda que, sem qualquer tipo de projeto urbanístico ou licença ambiental, também formalizou a existência de <u>Vicente Pires</u>, região ambientalmente frágil, em que abundam condomínios irregulares</b>
	13	<b>Lei Federal nº 9.636, de 1998, que obriga a licitação para a venda de lotes em condomínios em terras públicas, mas confere direito de preferência a quem ocupou até a data limite de fevereiro de 1996;</b>
	14	<b>Lei Distrital 1.797/97 - criação da SEDUH, em 1997;</b>

QUADRO-RESUMO PERÍODO 3		
<b>ALTA RELEVÂNCIA - INSTITUIÇÕES</b>	5	35,71%
<b>ALTA RELEVÂNCIA - ORGANIZAÇÕES</b>	1	7,14%
<b>MÉDIA RELEVÂNCIA</b>	5	35,71%
<b>BAIXA RELEVÂNCIA</b>	3	21,43%
<b>TOTAL</b>	14	100,00%

### 3.5 Período 4 – 1999 a 2002

Durante o período 4 deu-se o que chamamos de terceira onda de disseminação dos condomínios irregulares no DF, devido a vários eventos importantes<sup>140</sup> que ocorreram. Destacamos, nesse sentido, as mudanças institucionais e organizacionais que mais impactaram a (i)rregularização.

Em termos de mudança normativa, destacamos a promulgação da Lei Federal nº 9.785, que alterou outras duas leis federais referentes aos critérios da regularização e facilitou os accertamentos registral e fundiário. Entretanto, a política de regularização que havia passado por uma reorientação no período anterior, com avanços consideráveis dos accertamentos urbanístico e ambiental, em nível agregado, sofreu uma nova reorientação fortemente influenciada por uma profunda reforma administrativa no DF.

Em termos de mudança organizacional, ocorreu uma ruptura drástica com o período anterior, principalmente pela extinção do órgão de planejamento seguida por inúmeras demissões de servidores de carreira do quadro do GDF. Os eventos mais importantes nesse período foram a extinção da FZDF (1999) e a criação da SEAF (1999); as extinções do IPDF (2000), da SEMATEC (2000) do IEMA (2000), e do IDHAB; e a criação da SEMARH (2000). Essa profunda reforma na estrutura administrativa do GDF fragilizou as capacidades estatais de gerir a questão da regularização. Isso porque o terceiro governo de Joaquim Roriz implementou um programa de demissão voluntária de servidores de carreira, o que era justificado pelo clima de corte de despesas e reforma gerencial da máquina pública que ocorria em nível federal (BRESSER PEREIRA, 2002, 2008; ABRUCIO et al., 2010). Entretanto, essa reforma acabou por minar as capacidades estatais no âmbito do DF de gerir o tema da regularização, pois a patronagem ganhou espaço na administração pública local.

“Nós passamos por um momento muito difícil no governo Roriz, os deputados que defendiam a nossa causa, que levantavam a bandeira dos condomínios, eles depunham contra, eram os próprios grileiros, Pedro Passos, José Edmar, etc. Então o MP dava tanta paulada na gente porque quem defendia era quem criou (...) agora

---

<sup>140</sup> Durante este período, como aponta Lima (2009), houve inúmeras leis distritais destinadas a mudança de destinação de uso e ocupação do solo, dentre elas algumas relativas a regularização de condomínios individualmente. Não destacamos essas leis como eventos importantes porque nenhuma delas levou adiante o processo de regularização, na maioria das vezes foram declaradas inconstitucionais. O único efeito desse tipo de legislação foi confundir a sociedade acerca do processo formal de regularização, que não poderia ser resolvido por leis distritais que desrespeitassem o quadro normativo federal, principalmente a Lei Federal 6.766/79, alterada pela Lei Federal nº 9.785.

eles (os deputados) não eram de todo errado não, tinham lá os interesses deles, mas faziam de maneira imprópria; as leis que eles tentavam eram tão inconstitucionais que dava medo; coisas absurdas, mudando até o código civil; foi muito difícil” (Entrevista 11).

Essa reforma que extinguiu diversos órgãos da administração direta do GDF permitiu que se constituísse e se consolidasse um mercado de serviços em torno da regularização no Distrito Federal, pois incentivou a contratação de empresas privadas para realizarem estudos urbanísticos e ambientais nos condomínios, ao mesmo tempo em que diminuiu as capacidades estatais para manter a coordenação, a coerência e a adaptabilidade da política pública de regularização anterior. Além disso, construiu mais um incentivo para que áreas públicas ilegalmente comercializadas anteriormente fossem ocupadas, pois diminuiu a capacidade das organizações estatais de gerenciar o problema. Reforçavam-se as expectativas de regularização e fragilizavam-se as organizações estatais encarregadas de tratar as diversas dimensões da regularização. As capacidades estatais foram prejudicadas por diversos motivos, mas principalmente pela perda de memória institucional, uma importante dimensão de continuidade na gestão das diretrizes dadas pelo PDOT/1997.

Foram prejudicados aspectos importantes para a efetividade de políticas públicas, como a coerência e coordenação de ações entre órgãos de governo e entre políticas setoriais, além de prejuízos para a própria adaptabilidade da regularização em relação ao período anterior. Isso provocou um processo de desinstitucionalização da burocracia distrital justamente nas áreas caras à regularização, ou seja, planejamento urbano, meio ambiente e habitação. Além disso, essas funções todas foram concentradas na SEAF, que, nesse período, foi fortemente permeada por interesses particularistas alinhados aos empreendedores do mercado ilegal de terras que se consolidava no DF. A rede de grilagem de terras desvendada pela CPI da Grilagem, em 1995, havia se estendido para o interior de uma organização estatal, a SEAF. O que ficou amplamente conhecido na época pelas investigações feitas pela CPI dos Condomínios, em 2002.

Dois outros eventos ilustram, por um lado, a dimensão da terceira onda de disseminação de condomínios irregulares no DF e, por outro, o aumento da permeabilidade estatal ocorrido após a supracitada reforma administrativa. Como exemplo para ilustrar esse período, destaca-se a criação de um condomínio de altos padrões localizado em terra pública grilada, na margem oposta ao Palácio da Alvorada, no SHDB, contíguo ao Lago Sul. É interessante notar que pouco tempo antes disso, dois condomínios haviam sido incluídos, por

força de lei complementar vinda da CLDF, nos limites do SHDB. Esse é mais um indício de infiltração de interesses particularistas nas decisões políticas em âmbito local. Em segundo lugar destaca-se a criação da APA do Planalto Central<sup>141</sup> em janeiro de 2002, como uma espécie de interferência federal contra a expansão urbana irregular nessa unidade subnacional – que tornou o DF quase integralmente protegido por legislação ambiental - depois de ampla divulgação sobre o envolvimento de deputados distritais com esquemas de grilagens de terras públicas. A criação da APA tornou a regularização um processo ainda mais difícil, embora não tenha gerado um impacto considerável na diminuição das ocupações irregulares.

QUADRO DE EVENTOS - PERÍODO 4		
PERÍODO	Nº	EVENTO
PERÍODO 4 3º Governo Roriz 3ª Legislatura CLDF 1999-2002	1	Decreto nº 20.881, aprovou as etapas de urbanização do SHJB;
	2	Decreto nº 21.286, aprovou o projeto urbanístico do SH Taquarí Trecho I;
	3	<b>Lei Federal nº 9.785, em 29 de janeiro de 1999, que altera as leis federais de parcelamento do solo e de registros públicos;</b>
	4	<b>LC nº 341, de 15/12/2000, inseriu os parcelamentos Mini Chácaras e Pousada das Andorinhas na poligonal do SH DB e estabelece parâmetros urbanísticos;</b>
	5	Decreto nº 22.061, aprovou o projeto urbanístico do SH DB;
	6	Decreto nº 23.060, aprovou o projeto urbanístico do SH Taquarí Trecho I;
	7	Decreto nº 23.061, aprovou o projeto urbanístico do SH Taquarí Trecho II;
	8	<b>Extinção da FZDF, em de 1999</b>
	9	<b>Criação da SEAF, em 21 de janeiro de 1999;</b>
	10	<b>Extinção do IPDF</b>
	11	<b>Extinção da SEMATEC, em 2000</b>
	12	<b>Extinção do IEMA, em 2000</b>
	13	<b>Extinção do IDHAB</b>
	14	<b>Criação da SEMARH</b>
	15	Lei Distrital 3.104/2002, de 27/12/2002 - Terracap passou a ter a atribuição de localizar e sistematizar os parcelamentos urbanos informais;
	16	<b>Decreto sem número de criação da APA do Planalto Central, de 10 de janeiro de 2002.</b>
	17	<b>Extinção da SEAF, em dezembro de 2002;</b>

QUADRO-RESUMO PERÍODO 4		
<b>ALTA RELEVÂNCIA - INSTITUIÇÕES</b>	2	11,76%
<b>ALTA RELEVÂNCIA - ORGANIZAÇÕES</b>	8	47,06%
<b>MÉDIA RELEVÂNCIA</b>	1	5,88%
<b>BAIXA RELEVÂNCIA</b>	6	35,29%
<b>TOTAL</b>	17	100,00%

<sup>141</sup> A criação dessa APA tornou o território do DF quase integralmente coberto por alguma categoria do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o que conseqüentemente produziu mais uma barreira burocrática para a regularização em vez de, necessariamente, contribuir para que a expansão urbana informal diminuísse.

### 3.6 Período 5 – 2003 a 2006

Vários eventos afetaram a política de regularização nesse período. Em primeiro lugar, merece destaque uma ruptura em relação às duas primeiras legislaturas do GDF. Diminuíram substancialmente as leis provenientes da CLDF cujo conteúdo era a alteração do uso e ocupação do solo (LIMA, 2009). Essa havia sido uma constante na produção legislativa da CLDF desde 1991, e tais leis eram destinadas a atender interesses particularistas de diversas naturezas, tais como para permitir a instalação de templos religiosos, de creches, de escolas, etc. (cf. DIAP, 1994; 2004; GOMES, 1995; VOLPE, 2006). Outro item típico nesse tipo de legislação era a alteração de parâmetros urbanísticos para o uso e ocupação do solo, a fim de atender à regularização de parcelamentos irregulares como os condomínios<sup>142</sup> (LIMA, 2009).

Em segundo lugar, o período foi marcado pelos trabalhos da ‘Comissão Paritária de Estudos para Regularização dos Condomínios do Distrito Federal’<sup>143</sup>, formada por servidores do GDF e moradores de condomínios que, na época, se organizavam num movimento chamado ‘Morar Legal’<sup>144</sup>. O objetivo dessa comissão era estudar a situação de irregularidades dos condomínios do DF para encontrar uma saída jurídica para a ‘venda direta’<sup>145</sup> (Entrevista 27), resultado esse que foi publicado em Relatório Final no dia 8 de julho de 2003. Duas questões chamam a atenção nesse relatório: primeiro, suas conclusões

<sup>142</sup> Lima (2009, p. 18) faz um interessante levantamento entre a produção legislativa da CLDF, referente à produção e invalidação judicial de leis particularistas que alteraram a destinação do uso e da ocupação do solo no DF, entre 1998 e 2007, e explica da seguinte maneira por que esse tipo de produção legislativa cessou: “O número de projetos de lei complementar é reduzido, sensivelmente, a partir do ano de 2003. Diante de reiteradas decisões judiciais, começa a se pacificar o entendimento de que o processo legislativo de matérias que tratem de uso e ocupação do solo em geral deve ser iniciado pelo Poder Executivo e não pelo Legislativo, como vinha ocorrendo. Do mesmo modo, ficou sedimentado o entendimento de que propostas que tratassem de uso e ocupação do solo seriam tratadas por meio de lei complementar – que exige 13 dos 24 votos possíveis para aprovação – ao invés de lei ordinária – exige o quórum de 13 deputados presentes, podendo ser aprovada com o voto da maioria, ou seja, 7 votos. Desse modo, houve algumas iniciativas, enquanto persistia a discussão, até que, a partir de 2007, não foram apresentados nenhum projeto de lei ordinária sobre o tema”.

<sup>143</sup> A Comissão Paritária de Estudos para a Regularização dos Condomínios do Distrito Federal foi instituída pelo Governador reeleito Joaquim Roriz, em 9 de junho de 2003, por meio do decreto nº 23.831, e apresentou estudo e proposta sobre a viabilidade jurídica da regularização. Alguns de seus membros representantes de órgãos do GDF não subscreveram o voto coletivo por entenderem que as conclusões feriam o interesse público.

<sup>144</sup> É interessante perceber que o nome desse “movimento” é o mesmo nome dado pelo governo Cristóvam Buarque, alguns anos antes, a um programa habitacional de seu governo, entre 1995 e 1998. Além disso, é interessante destacar também que alguns dos membros dessa comissão preferiram apresentar voto separado às conclusões apresentadas pelo relatório que, em geral, sustentava a necessidade e a viabilidade jurídica da venda com dispensa de licitação aos moradores dos lotes ocupados por condomínios construídos de maneira irregular em terras públicas.

<sup>145</sup> O tema da “venda direta” foi o principal entrave à regularização entre 1996 e 2006, especificamente relativo aos acertamentos fundiário e registral. Quando abordarmos o período entre 1995 e 1998, explicaremos a questão.

que, posteriormente, deram as diretrizes para a política de regularização recomendada pelo Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal (GDF, 2006), ainda no quarto governo de Joaquim Roriz. Essa estratégia, posteriormente, foi contemplada pelo governo subsequente, de José Roberto Arruda (GDF, 2007).

Além disso, destaca-se o fato de que três, dos seis servidores do GDF membros<sup>146</sup> da comissão, apresentaram voto em separado, por discordarem parcialmente das conclusões apresentadas no relatório final. A justificativa que mais chama a atenção foi a apresentada pelo representante da TERRACAP, da qual destacamos o penúltimo parágrafo:

“Em resumo, tem-se que a venda direta não é possível porque os imóveis ‘ocupados por parcelamentos passíveis de regularização’ não se destinam à população de baixa renda, nem a Terracap é entidade criada para esse fim. Nem tampouco as ocupações dos imóveis localizados em Condomínios podem ser equiparadas às dos imóveis residenciais de propriedade da União” (GDF, 2003b, p.2).

A Comissão Paritária havia apresentado 17 sugestões e 8 conclusões, das quais discordou o representante da TERRACAP<sup>147</sup>. As conclusões eram as seguintes: 1) “O problema dos condomínios irregulares no DF é um problema social e não patrimonial (...)”; 2) “A regularização dos condomínios aumentará a receita do DF e estimulará a circulação de valores (...) como consequência da segurança jurídica”; 3) (...) a venda direta, ou preferência antes de oferecidas propostas, aos possuidores dos lotes é constitucional e legal”; 3<sup>148</sup>) “A Lei nº 8.025, de 1990, ou é regra de concreção da Constituição ou é exceção geral à licitação”; 4) “A União não tem competência para legislar sobre bens do DF; o DF, atendendo à ponderação de bens juridicamente protegidos (cuja norma concreta já existe, a Lei nº 8.025/90), ou observando a exceção geral à licitação consubstanciada, sob outro aspecto, também na Lei nº 8.025, de 1990, tem competência para legislar sobre a venda direta de seus imóveis”; 5) “A licitação (...) não admite restrição, nem direito de preferência após o oferecimento das propostas”; 6) “Os possuidores têm direito a tratamento diferenciado, com base no princípio da isonomia (...). O não atendimento ao princípio da isonomia dá ensejo a ações judiciais”; 7)

<sup>146</sup> A comissão era formada por seis membros do GDF e cinco membros do “Movimento Morar Legal”, moradores de condomínios situados na APA do Rio São Bartolomeu. Entre os servidores do GDF, haviam 1) um Procurador do Distrito Federal (presidente), 2) o Subchefe do Gabinete de Articulação Institucional, 3) um Diretor da CAESB, 4) o Procurador-Geral da TERRACAP, 5) uma servidora representante da SEDUH, e 6) uma assessora da Presidência da CEB.

<sup>147</sup> No Relatório Final, ainda que três dos membros da Comissão tenham discordado parcialmente das conclusões e sugestões apresentadas, apenas o Procurador Geral da Terracap não assinou o documento. Isso pode indicar, na verdade, juntamente com o conteúdo de seu voto em separado, que seu dissentimento ocorreu de maneira integral.

<sup>148</sup> A dupla reprodução do número 3 não é um erro tipográfico. Optamos por reproduzir fidedignamente o documento consultado (GDF, 2003a, p. 81).

“A licitação dos lotes dos condomínios irregulares aos possuidores não impede a ocorrência dos males que se quer evitar (especulação, novas ocupações irregulares e lesão aos cofres públicos) e provoca a especulação” (GDF, 2003a, p. 82).

Nesse momento, a questão da venda direta era o grande entrave aos acertos registral e fundiário em alguns setores, pois os acertos urbanístico e ambiental já haviam sido feitos no período 3, mas a venda por licitação havia sido barrada na justiça. Isso porque, apesar de garantido o direito de preferência aos ocupantes dos imóveis no edital de licitação realizado pela Terracap, ainda no governo Cristóvam, muitos moradores não aceitaram pagar os valores atingidos pelos imóveis nos leilões.

Outro ponto importante a se destacar nesse período foi a criação da COMPARQUES – Secretaria de Administração de Parques e Unidades de Conservação do DF, vinculada à SEMARH, em 2004. Desde o ano 2000, quando foi extinto o Instituto de Ecologia e Meio Ambiente – IEMA -, o DF tinha ficado sem um órgão especificamente dedicado à execução da política ambiental, principalmente da gestão do grande quantitativo de parques aprovados em lei, mas não implantados<sup>149</sup> na prática.

QUADRO DE EVENTOS - PERÍODO 5		
PERÍODO	Nº	EVENTO
PERÍODO 5 4º Governo Roriz 4ª Legislatura CLDF 2003-2006	1	Constituição da Comissão Paritária de Estudos para a Regularização, 9 de junho de 2003
	2	Criação da SUPAR dentro da SEDUH, 27 de junho de 2003
	3	Criação de um grupo de trabalho para propor procedimentos que agilizassem a regularização, em 2003
	4	Em 2005, o GDF mapeou os condomínios irregulares e passou a cobrar IPTU.
	5	Criação da Comparques;
	6	Elaboração do Diagnóstico dos Parcelamentos Urbanos Informais, em 2006;
	7	Em janeiro de 2006, a Terracap lançou licitação para venda de lotes nos condomínios San Diego, Portal do Lago Sul, Mansões Califórnia e Estância Jardim Botânico, todos no SHJB, pois já contavam com projeto urbanístico e licenciamento ambiental, mas o governo recuou em virtude da repercussão negativa gerada;
	8	200 ADIs ajuizadas pelo MPDFT corriam no TJDF nesse período;

QUADRO-RESUMO PERÍODO 5		
ALTA RELEVÂNCIA - INSTITUIÇÕES	1	25,00%
ALTA RELEVÂNCIA - ORGANIZAÇÕES	2	50,00%
MÉDIA RELEVÂNCIA	0	0,00%
BAIXA RELEVÂNCIA	1	25,00%
TOTAL	4	100,00%

<sup>149</sup> Por implantados entendemos que sejam aqueles parques com mínimas condições de manutenção e, conseqüentemente, de uso pela população.

### 3.7 Período 6 – 2007 a 2010

Durante o sexto período, houve diversos eventos legislativos e administrativos importantes para a política de regularização. Evento 1: Extinção da SEMARH, extinção da SEDUH e criação da SEDUMA, em 1º de janeiro de 2007. Evento 2: criação do IBRAM, em maio de 2007. Evento 3: Assinatura do TAC 002 ou ‘TAC dos Condomínios’, em maio de 2007. Evento 4: julgamento da ADI nº 2990-8/DF<sup>150</sup>, em 18 de abril de 2007, e declaração de constitucionalidade da Lei Federal nº 9.262 pelo STF, que previa a venda direta, com dispensa de licitação, dos lotes localizados em condomínios irregulares em terra pública na APA do SB. Evento 5: criação do GRUPAR, em março de 2008. Evento 6: Lei Federal nº 11.697, altera a organização judiciária do DF, com criação da Vara de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano do DF. Evento 7: LC 803<sup>151</sup>, PDOT, em 25 de abril de 2009. Evento 8: Lei Federal 11.977, em 7 de julho de 2009, PMCMV e regularização fundiária em áreas urbanas.

Em termos práticos, em 2007, o novo governador criou uma espécie de órgão ao estilo da ‘administração paralela’ de JK (cf. LOUREIRO, 2009) e extinguiu dois órgãos da administração direta: a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH -, e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH -. Em substituição a ambas, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA -, encarregada de centralizar os setores de planejamento, habitação e meio ambiente. O argumento era modernizar a gestão, o que, por um lado, significava acelerar os processos de regularização dos condomínios e, por outro, ampliar a oferta de imóveis no mercado brasileiro.

Nesse sentido, reorientou-se a política habitacional como um todo e a política de regularização especificamente. No que se refere à política de regularização dos condomínios, foi a criação do GRUPAR que, em termos práticos, acelerou duas etapas da regularização em termos agregados. Isso pode ser percebido pela aprovação, entre 2007 e 2009, de cerca de cinquenta projetos de regularização de condomínios (acertamento urbanístico e ambiental). Em 2010, após a queda do governo Arruda, outros quarenta projetos de regularização foram

---

<sup>150</sup> O resumo dessa decisão diz o seguinte: “O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e, por maioria julgou-a improcedente, vencidos os Senhores Ministros Joaquim Barbosa (Relator) e Ricardo Lewandowski, que davam pela sua procedência, e a Senhora Ministra Cármen Lúcia, que a julgava procedente apenas em parte, para excluir a expressão "dispensados os procedimentos exigidos pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993", constante do caput do artigo 3º da lei impugnada. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Lavará o acórdão o Senhor Ministro Eros Grau. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Falaram, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, procurador-Geral da República e, pelo amicus curiae, Distrito Federal, o Dr. Túlio Márcio Cunha e Cruz Arantes, Procurador-Geral do DF. Plenário, 18.04.2007.

<sup>151</sup> Essa lei teve sua constitucionalidade questionada na íntegra pelo MPDFT. No entanto, foram declarados inconstitucionais cerca de 60 artigos, por vício de iniciativa.

aprovados pelo GRUPAR, como consequência, por um lado, dessa nova estrutura administrativa e, por outro, da conjuntura política de instabilidade vivida na época.

O impacto dessas mudanças institucionais conjuntamente levou aos cartórios de registros imobiliários dezenas de condomínios que não tinham tido seus projetos avaliados e aprovados pelos órgãos do GDF nos anos anteriores. Entretanto, o registro das matrículas individualizadas dos imóveis no interior dos condomínios foi negado pelos cartórios, em 2009, após a recomendação nº 10 do MPDFT. A questão foi levada à justiça, mas a decisão demorou dois anos para sair, já no Governo Agnelo, em 2011.

As mudanças institucionais ocorridas nesse período, tanto em nível institucional (eventos 4, 6 e 9), quanto em nível organizacional, com a criação da SEDUMA, do IBRAM e do GRUPAR começaram um novo efeito de reorientação na política de regularização, pelo qual entre 2007 e 2010 aprovou-se o acerto urbanístico e ambiental de 90 condomínios. Entretanto, a operação Caixa de Pandora, da Polícia Federal, desencadeou uma das maiores crises ocorridas na curta história autônoma do DF. O governador José Roberto Arruda chegou a ser preso no contexto de investigação da compra de votos de deputados distritais para a aprovação do PDOT/2009. Essa crise foi uma espécie de choque externo que impediu que a regularização prosseguisse até o acerto registral e fundiário em nível agregado.

<b>QUADRO DE EVENTOS - PERÍODO 6</b>		
<b>PERÍODO</b>	<b>Nº</b>	<b>EVENTO</b>
<b>PERÍODO 6</b> Governo Arruda 5ª Legislatura CLDF 2007-2010	1	<b>Extinção da SEMARH, em 1º de janeiro de 2007</b>
	2	<b>Extinção da SEDUH, em 1º de janeiro de 2007</b>
	3	<b>Criação da SEDUMA, em 1º de janeiro de 2007</b>
	4	<b>Julgamento da ADI nº 2990-8/DF, em 18 de abril de 2007, e declaração de constitucionalidade da Lei Federal nº 9.262 pelo STF, que previa a venda direta, com dispensa de licitação, dos lotes localizados em condomínios irregulares em terra pública na APA do SB</b>
	5	<b>Criação do IBRAM, em maio de 2007</b>
	6	<b>Assinatura do TAC 002 ou ‘TAC dos Condomínios’, em maio de 2007</b>
	7	<b>Criação do GRUPAR, em março de 2008;</b>
	8	<b>Lei Federal nº 11.697/2008, criação da Vara de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano do DF</b>
	9	<b>LC 803, PDOT, em 25 de abril de 2009;</b>
	10	Lei Federal 11.977, em 7 de julho de 2009, PMCMV e regularização fundiária em áreas urbanas

<b>QUADRO-RESUMO PERÍODO 6</b>		
<b>ALTA RELEVÂNCIA - INSTITUIÇÕES</b>	3	30,00%
<b>ALTA RELEVÂNCIA - ORGANIZAÇÕES</b>	6	60,00%
<b>MÉDIA RELEVÂNCIA</b>	0	0,00%
<b>BAIXA RELEVÂNCIA</b>	1	10,00%
<b>TOTAL</b>	10	100,00%

### 3.8 Período 7 – 2011 a 2012

Neste período, destacamos 4 eventos administrativos que impactaram a política de regularização, favorecendo mais uma reorientação de sua trajetória. Evento 1: extinção da SEDUMA, em janeiro de 2011. Evento 2: Criação da SEDHAB, em janeiro. Evento 3: criação da SERCOND, em dezembro de 2011. Evento 4: mudança de vinculação do GRUPAR, que passou a ser subordinado à SEDHAB e não mais à Governadoria.

Após a cassação de mandato do ex-governador José Roberto Arruda, em 2010, a chapa que representava a inédita aliança local entre PT e PMDB, adversários históricos na política distrital, foi eleita para governar o DF, com Agnelo Queiroz na governadoria e Tadeu Filipelli na vice-governadoria. O que houve com a regularização entre 2011 e 2012? Mostraremos brevemente as mudanças institucionais ocorridas nesse último período de nossa análise para, então, explorar a influência dos momentos anteriores, nos eventos ocorridos nesse período. Todos eles, conectados, pode-se dizer, culminaram neste último momento.

Igualmente a inúmeros políticos distritais em véspera de eleição para cargos dos poderes locais, o candidato Agnelo Queiroz fez compromissos de que implementaria uma política de regularização efetiva dos condomínios durante sua campanha eleitoral em 2010 (Entrevistas 11 e 26). Quando assumiu o governo, duas decisões foram tomadas: de um lado, outra vez foi reformada a estrutura administrativa do GDF, a fim de possibilitar que a regularização fosse implementada. De outro lado, foi iniciado o processo de atualização<sup>152</sup> do último PDOT, que havia sido aprovado pela Lei Complementar nº 803, após muitas polêmicas durante o governo de José Roberto Arruda, em 2009<sup>153</sup>.

<sup>152</sup> Essa atualização se deveu porque, a pedido do MPDFT, o STF julgou inconstitucionais mais de sessenta artigos da Lei complementar nº 803, o que gerou um vácuo normativo acerca de matérias do ordenamento territorial do DF. Esse processo de atualização não deve ser confundido com o processo normal de revisão do PDOT que deve ocorrer em intervalos de dez anos ou, excepcionalmente, em interstícios de cinco anos.

<sup>153</sup> A atualização foi concretizada em outubro de 2012, com a aprovação de nova lei complementar, LC nº 854,

Por que mecanismo a reforma na estrutura administrativa do GDF, nesse momento, impactou a trajetória da regularização, herdada do governo anterior? Em primeiro lugar, por meio da repetição do fenômeno da patronagem. Isso porque o procedimento de demitir e contratar milhares de servidores não estatutários da administração do GDF <sup>154</sup> provoca rupturas informacionais importantes no interior dos órgãos gestores da política de regularização, acerca da política que estava sendo implementada anteriormente. Em segundo lugar, por meio da desconstituição de órgãos e a constituição de outros, o que implica mudanças de sedes físicas, perda de informações relevantes, remoção de servidores de carreira para outros órgãos e fragmentação administrativa do tema no interior da burocracia distrital. Consequentemente, esses aspectos também geram prejuízos para a estabilidade, para a adaptabilidade e para a coerência da política pública implementada em relação à anterior, além de prejudicar a coordenação da ação entre órgãos de governo. Todos esses fatores favorecem por um lado a ineficiência da ação estatal e, por outro, diminuem a eficácia da política pública (Entrevistas 9, 11, 19, 20, 21, 22, 23, 26, 27).

Quais foram de fato as mais importantes alterações na estrutura administrativa do DF, entre 2011 e 2012, que afetaram a regularização dos condomínios? Em primeiro lugar, com a extinção da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA - e com a alteração de subordinação do Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais – GRUPAR -, o qual deixou de ser vinculado diretamente à governadoria e passou a ser subordinado à SEDHAB. Esvaziou-se dessa maneira a arquitetura institucional montada no governo anterior, a qual – como veremos adiante – havia acelerado as etapas administrativas dos accertamentos urbanístico e ambiental necessários à regularização dos condomínios.

Em substituição à secretaria extinta, foram criadas outras duas: a Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano -, SEDHAB e a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH. No interior de ambas foram criadas sub-secretarias cujo foco era a regularização não somente de condomínios, mas também de

---

mas não implicou mudança importante para a regularização dos condomínios. Entretanto, nas audiências públicas que ocorreram na CLDF acerca do tema, pudemos captar o clima de disputa de interesses existente entre variados atores, em torno do Plano Diretor de Ordenamento Territorial no DF, e mapear alguns atores para fazer entrevistas.

<sup>154</sup> O procedimento de demitir quase todos os servidores não estatutários da administração pública do GDF contratados pelo governo anterior nos primeiros dias do primeiro ano de cada legislatura tem sido o padrão de todos os governadores que passaram pelo GDF. A recontração de servidores para inúmeras funções leva muito mais tempo que a demissão. Isso, obviamente, atrapalha o andamento da gestão de políticas públicas pela ausência de gestores. O número total variou entre um governo e outro, mas o que importa destacar é o padrão que caracteriza o uso da patronagem como um dos principais métodos de recrutamento dos servidores do DF (Entrevistas 10, 17, 18, 21, 27, 28).

parcelamentos irregulares em geral no DF. Além dessas alterações, ocorridas no início da legislatura, no final de 2011, foi criada outra secretaria destinada a cuidar do tema da regularização dos condomínios: a Secretaria de Regularização dos Condomínios – SERCOND -, que até o final de 2012 funcionou de maneira precária<sup>155</sup>.

Outro ponto importante ocorrido nesse período tem a ver com a participação de lideranças, ligadas às duas mais destacadas associações de condomínios no DF, em posições de decisão no âmbito da administração pública do GDF. O ex-presidente da Federação dos Condomínios Horizontais do Distrito Federal – FACHO<sup>156</sup> - foi empossado como Subsecretário de Condomínios e Tecnologia Ambiental da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos da SEMARH. E a presidente da União dos Condomínios Horizontais e Associações de Moradores do Distrito Federal – ÚNICA -, Júnia Bittencourt, foi indicada pelo GDF a assumir uma cadeira no Conselho de Planejamento Urbano do Distrito Federal – CONPLAN.

É importante destacar também que ambos os conselhos voltaram a ter papel importante na regularização dos condomínios dois anos antes, em 2009, quando o MPDFT emitiu a recomendação nº 10/2009 aos Cartórios de Registro de Imóveis de todo o DF, no sentido de que fosse exigida como condição para o registro de matrículas individualizadas (escrituras), dentre outros documentos, as atas de aprovação dos projetos de regularização dos condomínios pelo CONAM e pelo CONPLAN. Esse evento é um exemplo de como o MPDFT vem exercendo papel importante como ator político na implementação das políticas de regularização dos condomínios após 1988<sup>157</sup>.

---

<sup>155</sup> Segundo alguns de nossos entrevistados, a secretaria foi criada para acomodar interesses da base do governo. Independentemente disso, o que interessa destacar é o período de inércia entre a criação do órgão (2011), a obtenção de um prédio para funcionar (2013), e a ocupação de seus cargos (começo de fato em 2013). Levando em conta que teremos eleições em 2014, o timing de criação e eventual funcionamento da secretaria parece estar sintonizado com o ciclo eleitoral, sem necessariamente demonstrar ações efetivas, em nível agregado, acerca dos accertamentos.

<sup>156</sup> Adilson Barreto havia sido conselheiro do Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal – CONAM -, por alguns anos antes de assumir o cargo. A cadeira vaga no conselho foi assumida por Gleusa Nascimento, advogada, moradora do mesmo condomínio que o conselheiro anterior.

<sup>157</sup> Várias ações do MPDFT afetaram a trajetória das políticas de regularização ao longo dos últimos vinte anos. Algumas das mais importantes foram: uma Ação Civil Pública, com pedido de liminar, em 1993 (FILHO e LEAL, 1993, p.187-199), e a Ação Penal nº 2.002, de 1992. A primeira partiu da Promotoria de Defesa do Consumidor, no dia 08 de novembro de 1993, contra NOVA IMOBILIÁRIA LTDA e MIDAS ADMINISTRAÇÃO E REPRESENTAÇÃO LTDA, pelo crime de parcelamento irregular do solo urbano, por grilagem, do Condomínio Mansões Entre Lagos. A segunda, denunciava a ação criminosa de grileiros no parcelamento “do Condomínio Rural Jardim Botânico V”, por não haver respeitado os seguintes critérios: 1) respeito ao plano diretor de ordenamento territorial; 2) prévia definição, por parte, do Poder Público, das diretrizes para o uso do solo; 3) prévia aprovação dos órgãos públicos competentes; 4) prévio registro do projeto de loteamento. Os dois réus denunciados, segundo a Promotora de Defesa da Ordem Urbanística Alessandra Queiroga, já haviam sido co-partícipes do parcelamento irregular de outros dez “condomínios rurais” no DF: 1) Condomínio Rural Chácaras São Francisco; 2) Condomínio Ecológico Parque do Mirante;

Outro ponto importante, em termos de reorientação da política de regularização, como lembrado anteriormente, é o impacto gerado pela perda de informações técnicas e procedimentos realizados anteriormente quando se muda de um governo a outro no DF. A razão disso, além das próprias reestruturações no aparelho estatal, é a falta de permanência do quadro de servidores na burocracia distrital. Isso se agrava em situações de crise, como a que passou o GDF durante o governo provisório entre a queda de Arruda e a renúncia de seu vice, o empresário do ramo imobiliário Paulo Octávio (DEM), no começo de 2010, e a posse de Agnelo, em janeiro de 2011. Dados com os quais os novos técnicos trabalhariam no GRUPAR foram perdidos durante um tempo e só depois recuperados com uma busca de servidores do quadro antigo do grupo de trabalho que assumia a nova gestão (Entrevista 22). Esse tipo perda atrapalha a coerência da política pública e prejudica as possibilidades de sua continuidade ao longo do tempo.

<b>QUADRO DE EVENTOS - PERÍODO 7</b>		
<b>PERÍODO</b>	<b>Nº</b>	<b>EVENTO</b>
<b>PERÍODO 7</b> Governo Agnelo 6ª Legislatura CLDF 2011-2012	1	<b>Extinção da SEDUMA, em janeiro de 2011</b>
	2	<b>Criação da SEMARH, em janeiro</b>
	3	<b>Criação da SEDHAB, em janeiro</b>
	4	<b>Criação da SERCOND, em dezembro de 2011</b>
	5	<b>Mudança de vinculação do GRUPAR, que passou a ser subordinado à SEDHAB e não mais à Governadoria</b>

<b>QUADRO-RESUMO PERÍODO 7</b>		
<b>ALTA RELEVÂNCIA - INSTITUIÇÕES</b>	0	0,00%
<b>ALTA RELEVÂNCIA - ORGANIZAÇÕES</b>	5	100,00%
<b>MÉDIA RELEVÂNCIA</b>	0	0,00%
<b>BAIXA RELEVÂNCIA</b>	0	0,00%
<b>TOTAL</b>	5	100,00%

<b>QUADRO-RESUMO TODOS OS PERÍODOS</b>		
<b>ALTA RELEVÂNCIA - INSTITUIÇÕES</b>	17	23,29%
<b>ALTA RELEVÂNCIA - ORGANIZAÇÕES</b>	25	34,25%
<b>MÉDIA RELEVÂNCIA</b>	11	15,07%
<b>BAIXA RELEVÂNCIA</b>	20	27,40%
<b>TOTAL</b>	73	100,00%

3) Condomínio Estância Del Rey; 4) Condomínio Jardim das Paineiras II; 5) Condomínio Mansões Privê Lago Norte I e II; 6) Condomínio Mirante das Paineiras; 7) Condomínio Ecológico Village III; 8) Condomínio Rural Jardim Botânico VI; 9) Condomínio San Francisco II; 10) Condomínio Mansões Califórnia (QUEIROGA, 1999, p.235-262).

### 3.9 Conclusão

O processo de mudanças institucionais desencadeado em nível local após a CF/88 iniciou dois efeitos em nível local no DF: o primeiro se refere à sucessiva promulgação de normas que, por um lado, incentivaram a ocupação irregular do solo e, por outro, permitiram a consolidação dos condomínios irregulares. O segundo efeito consiste num ciclo de retroalimentação da fragilidade das instituições no qual foram combinadas recorrentes mudanças nas regras da regularização com frequentes reformas administrativas das organizações estatais encarregadas de geri-la. A consequência dessa instabilidade institucional foi o estabelecimento de um ponto de equilíbrio político que favorece a permanência da irregularidade como *status quo*.

Que tipos de iniciativas o Estado tomou para regularizar os condomínios? A primeira instituição destinada a regularizar os condomínios, Lei 54/89, entrou em vigor num momento crítico de transição administrativa do DF em que o poder executivo pôde tomar inúmeras decisões sem que os controles democráticos estivessem estabelecidos, tanto em termos horizontais quanto em termos verticais (cf. O'DONNEL, 1998). Entre 1988 e 1990, grande parte das terras públicas rurais, administradas pela FZDF, foi distribuída de maneira irregular. Isso se deu pela infiltração de interesses particularistas nas decisões daquela organização pertencente à estrutura administrativa do DF. Além disso, os critérios para a regularização exigidos pela Lei 54/89, em sintonia com a Lei Federal 6.766/79, inviabilizaram formalmente a regularização de diversos condomínios.

Basicamente, dois motivos concorriam para inviabilizar a regularização: o primeiro é que parte do que havia sido parcelado e comercializado de fato não suportava a possibilidade de adaptação às normas, o que, segundo aquelas instituições, deveria ter gerado a desconstituição de diversos condomínios. O segundo é que o trâmite burocrático exigido para a avaliação sobre o cumprimento dos critérios exigidos pelas normas não poderia ser executado de maneira célere, tanto pela alta demanda gerada naquele momento quanto pela fragilidade organizacional do Estado responsável por gerir essa situação. Apesar de vários condomínios durante o período entre 1988 e 1990 não possuírem as condições exigidas pelas normas de regularização naquele momento, algumas leis passaram a incentivar a consolidação de moradias irregulares em seus interiores, o que acabou por legitimar a ocupação irregular do

solo em diversas áreas do DF. Por exemplo, a Lei nº 122/90, que, além de autorizar o fornecimento de energia elétrica pela CEB a essas áreas, proibiu a interrupção dele até a promulgação da Lei Orgânica do DF, que só foi promulgada em 1993.

Portanto, no primeiro período em que analisamos já eram patentes três dimensões institucionais que continuaram a afetar as políticas de regularização nos períodos subsequentes: em primeiro lugar, a fragilidade organizacional do Estado no âmbito do DF. Em segundo lugar, a complexidade das regras da regularização, o que, por um lado, dificultava seu atendimento por parte dos empreendedores e, por outro, tornava lenta a análise pelos órgãos do GDF. Em terceiro lugar, a promulgação de normas que incentivavam a ocupação irregular do solo, por favorecerem a consolidação de situações constituídas ilegalmente. Essa combinação de condições passa a ser reproduzida a partir de 1991, com a inauguração da CLDF, o que parece ter permanecido, com sutis diferenças, até 2012.

## Considerações finais

“(...) fugitivos do zoológico, dois leões tomam caminhos diferentes. Um vai para um parque arborizado e é capturado assim que sente fome e come um transeunte. O segundo fica livre por vários meses. Finalmente capturado, volta ao zoológico mais gordo. Seu companheiro de fuga pergunta com grande interesse: 'onde é esse grande esconderijo?'. 'Num dos ministérios', responde o leão bem-sucedido. 'A cada três dias eu comia um burocrata e ninguém percebia.' 'Então, como foi pego?', pergunta o outro leão. 'Eu comi o homem que servia o cafezinho', responde tristemente” (Evans, 2004, p.27)

A principal conclusão desse estudo é que a fragilidade das instituições relativas à regularização dos condomínios no Distrito Federal foi retroalimentada ao longo do tempo, processo pelo qual se reproduz um tipo de círculo vicioso. Nesse sentido, a instabilidade institucional vigente tem favorecido a permanência da irregularidade fundiária. Isso ocorre por um processo pelo qual instituições são criadas de maneira recorrente, sem que haja possibilidades efetivas de que perdurem ao longo do tempo, o que torna a própria não aplicação das regras uma situação de equilíbrio: a informalidade como *status quo*.

Quais foram os determinantes político-institucionais do surgimento e da consolidação dos condomínios irregulares no Distrito Federal? No capítulo 2, demonstramos que a especificidade da condição federativa dessa unidade subnacional brasileira foi uma das principais determinantes político-institucionais para o surgimento e para a ocorrência de duas ondas de disseminação desse fenômeno na região. A primeira onda ocorreu durante a vigência do regime autoritário, quando os canais de participação política entre sociedade e Estado estavam interrompidos, o que permitiu a penetração de interesses particularistas nas decisões estatais por meio dos anéis burocráticos.

Três condições necessárias em conjunto se tornaram suficientes para a ocorrência dessa primeira onda de condomínios irregulares no DF. A primeira condição foi o insulamento burocrático promovido pelo regime autoritário, a qual fez com que o DF se constituísse como mais uma espécie de órgão da ‘administração paralela’ (cf. LOUREIRO et al., 2010) dentro da administração pública federal. Ao mesmo tempo em que a administração do GDF esteve insulada dos canais democráticos de participação política fechados naquele momento, esteve insulada dos diversos tipos de controle democrático, o que lhe permitiu ser permeada por interesses particularistas bastante seletivos. A segunda condição necessária para que se desse o

fenômeno foi a obscuridade dos registros imobiliários de algumas fazendas localizadas no interior do quadrilátero do DF, consequência da própria fragilidade do sistema de registros imobiliários brasileiro, que acabou por inviabilizar os processos jurídicos de desapropriação e demarcação de terras, ocorridos nos primeiros anos de Brasília. A terceira condição necessária para o surgimento do fenômeno dos condomínios irregulares se deu pelo mecanismo específico de representação de interesses que possibilitava uma via alternativa para que se dessem as relações entre agentes dentro do Estado e agentes na sociedade, típico do regime autoritário inaugurado no Brasil em 1964: os anéis burocráticos (cf. CARDOSO, 1975). A combinação dessas três condições propiciou a ocorrência da primeira onda de condomínios irregulares no DF.

A segunda onda de disseminação dos condomínios ocorreu no período posterior à mudança institucional que tornou o DF autônomo administrativamente perante a federação, e, mais precisamente, após a aprovação da Lei nº 54/89, da Lei nº 122/90 e da Lei nº 353 - PDOT/1992. É interessante perceber que a primeira lei de regularização no Distrito Federal foi de iniciativa do poder executivo local, aprovada por comissão no Senado, ainda antes da primeira eleição direta para os cargos do executivo e do legislativo distritais. Isso ocorreu num período de transição institucional, quando o DF já era constitucionalmente autônomo, mas ainda não possuía um poder legislativo local constituído. Essa segunda onda, diferentemente da primeira, se deu num momento em que algumas organizações estatais se tornaram mais permeáveis a interesses particularistas, enquanto aqueles mecanismos seletivos passaram a concorrer com as relações clientelistas, numa relação de sincretismo que perdura (cf. NUNES, 1997). Nesse momento, como vimos, montou-se uma máquina política exitosa no DF.

No capítulo 3, argumentamos que os processos pelos quais se deram as duas ondas de disseminação do fenômeno dos condomínios irregulares no DF foram reforçados por recorrentes mudanças institucionais, a partir de 1988, as quais favoreceram a permanência de uma situação de equilíbrio, pelo que o *status quo* da informalidade se mantém. Nesse sentido, percebemos que a especificidade do fenômeno foi determinada pela instabilidade institucional retroalimentada ao longo das legislaturas no período democrático. Um exemplo claro que suporta esse argumento foi a ocorrência de uma terceira onda do fenômeno, entre 1999 e 2003, pela qual se consolidou o mercado informal em torno dos condomínios irregulares.

Três aspectos teóricos convergem para afirmação de que, de fato, o excesso de atividade institucional existente, em vez de ser a solução do problema, gerou barreiras quase intransponíveis à efetividade das políticas de regularização dos condomínios no Distrito

Federal. Primeiro, a constatação de que a instabilidade institucional, gerada pelas frequentes mudanças nas regras da regularização e nos órgãos da administração local, encarregados de gerir a aplicação das regras, afetou as capacidades do estado de implementar políticas públicas de regularização efetivas. Segundo, a constatação de que, no caso do Distrito Federal, a fragilidade institucional gerada pela frequente mudança nas regras da regularização, por um lado, e pelas recorrentes reformas administrativas nos órgãos encarregados do tema da regularização, por outro, diminuiu a efetividade das políticas de regularização formuladas no DF. Terceiro, a constatação de que os incentivos gerados aos agentes políticos pelas recorrentes mudanças institucionais ocorridas no Distrito Federal, ao longo do tempo, contribuíram para que os atores em disputa pela regularização atuem estrategicamente em defesa de seus interesses, de modo a tornar ineficientes, pouco eficazes e pouco efetivos os resultados das políticas de regularização dos condomínios em nível agregado.

Teoricamente, se há permanência e aplicação das normas ao longo do tempo, mesmo se ocorrem crises e mudanças de governo, os atores desenvolvem expectativas de estabilidade e conseqüentemente investem em habilidades, tecnologias e organizações apropriadas àquelas instituições, como mostraram North (1990), Skocpol (1995) e Pierson (2000b). No entanto, onde as instituições formais são reiteradamente modificadas e tornadas ineficazes, os atores desenvolvem expectativas de instabilidade, como ocorre no caso da regularização dos condomínios em Brasília. Conseqüentemente, e contrariamente ao que se conhece como retroalimentação positiva, eles estarão menos propensos a investir naquelas instituições ou desenvolver habilidades e tecnologias que lhe são apropriadas, mantendo assim baixos os custos de derrubar as regras (cf. LEVITSKY e MURILLO, 2009, p.123). No caso da (não) regularização dos condomínios no DF, podemos perceber que os agentes interessados na manutenção da informalidade aprenderam ao longo do tempo que não implica custos muito grandes permanecer na informalidade. O aspecto informacional gerado é importante, pois alimenta negativamente o ponto de equilíbrio da irregularidade.

Os agentes desenvolvem expectativas de que as instituições não permanecerão ao longo do tempo, o que, conseqüentemente, não os incentiva a que invistam nas determinações feitas pelas regras vigentes. Nesse cenário, o custo de substituição das instituições relativas à regularização dos condomínios continua baixo, o que aumenta a probabilidade de futuras rodadas de mudança institucional. Essas mudanças de regras, por sua vez, reforçam as expectativas dos atores acerca da fragilidade das instituições, pois, por um lado, torna obsoletos projetos urbanísticos e ambientais feitos dentro de regras superadas e, por outro,

desincentiva o cumprimento das regras mais recentes. Assim, as políticas de regularização dos condomínios tendem a permanecer numa trajetória de tipo *path dependent*, pela qual, por um lado, é reforçada a situação de informalidade e, por outro, incentiva-se a baixa aplicação e a não obediência à legislação fundiária, urbanística e ambiental.

Do lado do Estado, dois pontos merecem ser destacados: primeiro, que recorrentes leis e decretos, desde o legislativo e desde o executivo, em momentos distintos, sobrepõem-se gerando ambiguidades e conflitos insolúveis, o que favorece a não alteração do *status quo* da irregularidade. Em segundo lugar, percebe-se que as recorrentes reformas administrativas nos órgãos do GDF aumentaram significativamente os custos operacionais da regularização. Isso porque, com as reconfigurações administrativas, mina-se a memória institucional dos órgãos distritais. A cada alteração na estrutura administrativa do GDF, servidores são remanejados, transferidos de órgãos ou substituídos por outros que apoiem politicamente o governante no poder. Esse quadro institucional instável é agravado porque grande parte de seu quadro de servidores tem sido recrutada pelo método da patronagem. Assim, minam-se igualmente as capacidades administrativas do Estado para implementar políticas que sobrevivam ao longo do tempo.

A complexidade do tema, por outro lado, aumenta os custos de se obter informações precisas sobre suas intrincadas dimensões ambientais, urbanísticas e fundiárias, o que contribui também para que os agentes nem sempre saibam – inclusive os encarregados de aplicá-las - quais regras valem. Se não se sabe quais regras valem, ou se as informações disponíveis sobre regras vigentes aumentam seu custo de obediência, diante do baixo custo de desobediência, segue-se o atalho menos custoso. E assim se reproduzem as relações informais de mercado, que também alimentam o *status quo* da irregularidade dos condomínios.

Vale lembrar que o governo de Cristóvam Buarque passou por sérias dificuldades ao tentar implementar uma política de regularização que trouxesse a situação dos condomínios de volta à formalidade, assim como José Roberto Arruda (2007-2010) passou por dificuldades políticas quando por outros meios tentou implementar a regularização dos condomínios. É óbvio que não pretendemos relacionar o esquema de corrupção descoberto pela operação Caixa de Pandora, em 2009, à estratégia de regularização do governo de Cristóvam Buarque (1995- 1998), nem afirmamos que ambas as políticas de regularização foram iguais. Para nossos objetivos, basta perceber que ambos os governos investiram numa política de regularização que tentava aplicar a legislação vigente, o que gerou conflitos insolúveis e

minou a efetividade das políticas públicas que tentaram implementar. Nesse sentido, se destaca o papel da alta fragmentação partidária na CLDF e de sua baixa institucionalização (GOMES, 1995; VOLPE, 2006).

Outro aspecto importante que emerge da análise é a importância do quadro de obscuridade informacional sobre a estrutura fundiária do Distrito Federal para o fenômeno dos condomínios irregulares. Ele é fundamental porque evidencia a estreita ligação das ondas de disseminação de condomínios irregulares com sua posterior permanência na informalidade, como um processo específico e truncado de *state building* subnacional. Nesse sentido, as características institucionais que afetaram decisivamente a ocorrência das ondas de disseminação dos condomínios irregulares também favoreceram a irregularidade dessas áreas como uma situação de equilíbrio, um *status quo* difícil de ser alterado, típico dos fenômenos *path dependent*.

As distintas trajetórias organizacionais do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e da burocracia do Governo do Distrito Federal, desde 1988, mostram que o MPDFT se fortaleceu, entre outros fatores, devido aos métodos de recrutamento de seu quadro de servidores, em contraste com a burocracia distrital. Em 1995, investir numa política pública que priorizasse a desconstituição dos condomínios (como em 1989) à regularização desses assentamentos informais implicava custos altos – políticos, econômicos e sociais –, tanto para os atores estatais encarregados de lidar com o problema da informalidade, como para a população que habitava ou havia comprado lotes nessas áreas. A derrubada de tudo que havia sido comercializado e construído de maneira irregular, entre 1989 e 1994, implicava custos políticos e operacionais insuperáveis. De outro lado, era eleitoralmente atrativo e aparentemente viável desenhar uma nova política pública que trouxesse esse cenário tão complexo de irregularidades para uma situação formal.

Apesar do relativo êxito da regularização integral de alguns lotes em condomínios nos governos de Cristóvam Buarque (1995-1998) e José Roberto Arruda (2007-2010), não se conseguiu viabilizar os quatro accertamentos necessários à regularização em nível agregado. As tentativas posteriores de se implementar uma política de regularização massiva evidenciou que a informalidade dos condomínios havia se tornado a alternativa de equilíbrio na política local cujos custos enfrentados pelos atores em disputa para permanecer nessa situação são muito menores que os de implementar uma política de regularização que atenda as exigências dos diversos arranjos institucionais vigentes nos últimos vinte e três anos. A partir de 1989,

portanto, iniciou-se um ciclo de retroalimentação da fragilidade institucional, pela qual as políticas de regularização dos períodos subsequentes foram tornadas ineficazes e a trajetória dependente das políticas de regularização reforçou a situação de informalidade, a qual não tem volta e persiste retroalimentada pela instabilidade das instituições.

A constituição de um amplo acordo entre MPDFT e GDF, por meio do Termo de Ajustamento de Conduta 002/2007, no início do governo Arruda, em 2007, esboçou uma mudança nessa trajetória, mas não se conseguiu efetivá-la em nível agregado, principalmente após a queda daquele governo, depois do maior escândalo de corrupção já visto em nível local no Brasil. Mais de dez anos antes, o governo de Cristóvam Buarque já havia tentado um caminho para a regularização dos condomínios, mas também não havia conseguido levá-la a cabo porque não foi viável politicamente implementar processos licitatórios de venda das terras públicas em que foram constituídos alguns condomínios próximos ao Lago Sul e próximos à Sobradinho. Nosso objetivo, portanto, foi mostrar o quanto é difícil, em termos operacionais e políticos, mudar a trajetória da expansão urbana informal dos condomínios em Brasília, pela complexidade do problema, pelos interesses em disputa e pelos incentivos gerados por inúmeras camadas de instituições que afetam as expectativas dos indivíduos que comercializam imóveis e prestam serviços informalmente no interior dos condomínios horizontais do Distrito Federal.

Não sustentamos que seja impossível implementar uma política efetiva de regularização fundiária em nível agregado no Distrito Federal, mas que as estruturas de incentivos institucionais existentes, e que pautam a ação dos diversos atores individuais e grupos interessados na questão os estimula a adotar estratégias que jogam a regularização numa trajetória sub-ótima/ineficiente. Tanto é assim, que o governo de Agnelo Queiroz parece ter dado ‘um passo atrás’ no tema da regularização dos condomínios ao resgatar uma postura conflitiva com o MPDFT, ao mesmo tempo em que promoveu uma reforma administrativa que aumentou as barreiras burocráticas ao processo administrativo de regularização.

Ao longo da dissertação, descrevemos os processos políticos nos quais se deram a origem, a disseminação e a consolidação dos condomínios horizontais irregulares no Distrito Federal. Nesse sentido, argumentamos que a partir de três momentos distintos houve um aumento substancial na quantidade de loteamentos irregularmente constituídos nas franjas do Plano Piloto de Brasília. Além disso, argumentamos que um conjunto de fatores político-institucionais lançou as políticas de regularização dos condomínios subsequentes numa trajetória dependente dos arranjos institucionais frágeis anteriores, principalmente após 1991.

Essa trajetória persistiu até 2012, devido a um ciclo de retroalimentação da fragilidade institucional o qual, juntamente às características da burocracia do governo do DF, mina a eficácia das tentativas formuladas de uma política de regularização efetiva dos condomínios horizontais.

Se a efetividade de políticas públicas depende de fatores como estabilidade, adaptabilidade, coerência, coordenação e eficiência, podemos perceber que, no caso da irregularidade dos condomínios em Brasília, é a informalidade quem tem garantido essas características. Nesse sentido, o principal achado desse trabalho poderia ser sintetizado na inversão da pergunta que dá nome à dissertação: Por que permanece a irregularidade? Esta sim seria a pergunta exata para a resposta que apresentamos. A poucos, de fato, interessa levar a cabo o custoso processo de accertamentos que, ao final, se efetivos, tornarão a regularização viável.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, Rebecca. *Inventing Local Democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner. 2000.
- ABRAMO, Pedro. Public Land Management: The Brasilia Experience. **Land Lines**. Vol. 10. Num. 6, Nov., 1998.
- ABRUCIO, Fernando L. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: HUCITEC. 1998.
- ABRUCIO, Fernando L.; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. cap. 1. p.27-72. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S.:(Orgs). **Burocracia e Política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro. Editora FGV. 2010.
- ANJOS, Rafael S.A. dos. Estruturas básicas da dinâmica territorial no DF. p.199-216. In: PAVIANI, Aldo.; GOUVÊA, L. A.de C. **Brasília**: controvérsias ambientais. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2003.
- ANTUNES, Gabriela B. **O Poder Político no Distrito Federal**: a trajetória de Joaquim Roriz. 2004. Dissertação de Mestrado - Dep. de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.
- ARAGÃO, José M. **Sistema Financeiro da Habitação**: uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema. Curitiba. Juruá. 1999
- ARANTES, Rogério B.; LOUREIRO, Maria R.; COUTO, Claudio; TEIXEIRA, Marco A.C. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. cap. 3. p.109-148. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S.:(Orgs). **Burocracia e Política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro. Editora FGV. 2010.
- ARAÚJO, Suely M.V.G. de. As normas federais sobre parcelamento do solo urbano (conceituação, espécies, exigências obrigatórias, procedimento da lei 6.766/79). **Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**. Brasília. Ano 10. vol 20.p.01-318, jul/dez. 2002.
- ARRETCHE, Marta (coord.); VAZQUEZ, Daniel; FUSARO, Edgard. **Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional**. Brasília. Centro de Estudos da Metrópole/CEBRAP e Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades. 2007.
- ARRETCHE, Marta (coord.); CORDEIR, Berenice de S.; FUSARO, Edgard; DIAS, Edney C.; BITTAR, Mariana. **Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional**. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades e do Centro de Estudos da Metrópole / Cebrap. 2012.

BAHIA, Luiz H.N. **O poder do clientelismo**: Raízes e fundamentos da troca política. Rio de Janeiro. Renovar. 2003.

BARROS, Thais W. de S. **Regularização Fundiária nas Cidades Planejadas de Brasília e Goiânia 1993/1998**. 2004. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

BEACH, Derek; PEDERSON, Rasmus. **Process Tracing Methods – Foundations and Guidelines**. Manuscript. 2012.

BENEVIDES, Maria V. **Governo Kubitscheck**: desenvolvimento econômico e estabilidade política. São Paulo. Editora Brasiliense. 1976.

BENNET, Andrew; ELMAN, Colin. **Complex Causal Relations and Case Study Methods**: The Example of Path Dependence. *Political Analysis*, cap.14. p. 250–267. Jun. 2006.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo. FAPESP. 1998.

BORGES, Antonádia. **Tempo de Brasília**: etnografando lugares-eventos da política. Rio de Janeiro. Relume Dumará. Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ. 2003

BORGES, André. Rethinking State Politics: The Withering of State Dominant Machines in Brazil. **Braz. Polit. Sci. Rev.** (online). Vol. 2, Rio de Janeiro. 2007.

\_\_\_\_\_. Já não se fazem mais máquinas políticas como antigamente: competição vertical e mudança eleitoral no estados brasileiros. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v.18, n.35, p. 167-188, fev. 2010a.

\_\_\_\_\_. **Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil**: uma tipologia e algumas hipóteses. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, no 24, mai./ago, p. 120-157. 2010b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; WILHEIM, Jorge.; SOLA, Lourdes. **Sociedade em Transformação**. São Paulo: Editora UNESP. 2001.

\_\_\_\_\_. **Burocracia pública na construção do Brasil**. São Paulo. 2008. Disponível em: <[www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br)>. Acesso em 05/jan.2013.

CALDEIRA, Teresa. **A Política dos Outros**: O Cotidiano dos Moradores da Periferia e o que Pensam do Poder e dos Poderosos. São Paulo: Editora Brasiliense. 1984.

\_\_\_\_\_. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em S.Paulo. São Paulo. Edusp. 2000.

CALDEIRA, Teresa; HOLSTON, James. Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. cap.6. p.215-256. In: AVRITZER, Leonado (org). **A participação em São Paulo**. São Paulo. Editora UNESP. 2004.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DF. **Relatório Final da CPI da Fundação Zoobotânica do DF.** Brasília. 1991.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Final CPI da Grilagem.** Brasília. 1995.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Final CPI das Cooperativas.** Brasília. 2000.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Final CPI dos Condomínios.** Brasília. 2002.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final da CPI da Codeplan.** Brasília. 2010.

CAMPOS, Neio. A segregação planejada. p.109-130. In: PAVIANI, Aldo. **A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília.** Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2010.

CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e Redemocratização.** Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1975.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica.** Rio de Janeiro. Zahar Editores. 1975.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual.** Dados, v.40, n.2, 1997.

CELLARD, André. A análise documental. In: POURPART, J.; DESLAURIERS, J.; GROULX, L.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. **A Pesquisa Qualitativa. Enfoques Epistemológicos e Metodológicos.** Editora Vozes. Petrópolis. 2008. p.295-316.

CHAER, Tatiana M.S. **Regularização Fundiária em Área de Preservação Permanente: uma contribuição à gestão urbana sustentável.** 2007. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

COLLIER, David. **Understanding Process Tracing.** Em: Political Science and Politics, nº 4, 823-30. 2011.

CORDEIRO, Luiz A.; KOHLSDORF, Gunter R. Brasília: algumas especulações prospectivas. p.323-368. In: PAVIANI, Aldo. **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão.** Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2010.

CORREIA, Salatiel P. S. **A Construção de Goiás: ensaio de desenvolvimento político e regional.** Goiânia. Editora da PUC Goiás. 2011.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michèle. O delineamento de pesquisa qualitativa. In: POURPART, J.; DESLAURIERS, J.; GROULX, L.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. **A Pesquisa Qualitativa. Enfoques Epistemológicos e Metodológicos.** Editora Vozes. Petrópolis. 2008.

CUNHA, Julia L. **Entre Decisões Políticas e Assentimentos Técnicos: A Gestão Ambiental no DF.** Monografia de Graduação. Instituto de Ciência Política. Universidade de Brasília. 2010. 30 pp.

DINIZ, Eli. **Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1982.

DOYLE, Patrícia C. Comercialização de habitações populares em Brasília. p.115-138. In: PAVIANI, Aldo. **Brasília: Moradia e exclusão**. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 1996.

ELSTER, Jon. **Peças e Engranagens das Ciências Sociais**. Tradução de Antônio Trânsito; revisão técnica de Plínio A. S. Dentzein. Rio de Janeiro. Relume-Dumará. 1994.

EPSTEIN, David. Brasília, plan and reality: a study of planned and spontaneous urban development. Los Angeles: University of California Press, 1973.

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução**. Em: Lua Nova no. 28-29 São Paulo. Abril. 1993.

\_\_\_\_\_. **Embedded Autonomy**. Princeton. Princeton University Press. 1995.

\_\_\_\_\_. **Autonomia e Parceria: Estados e Transformação Industrial**. Rio de Janeiro: Editora, UFRJ, 2004

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo. Editora Globo. 2008.

FARRET, Ricardo L. O Estado, a questão territorial e as bases da implantação de Brasília.p.25-36. In: PAVIANI, Aldo. **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2010.

FERREIRA, Ignez C.B.; PENNA, Nelba A. Brasília: novos rumos para a periferia. p.189-212. In: PAVIANI, Aldo. **Brasília: Moradia e exclusão**. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 1996.

FERREIRA, Paulo R. R.B. Venda direta de lotes de "Condomínios Irregulares" no Distrito Federal: análise de sua legalidade. **Revista Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**.Brasília. Ano 16. Edição Especial. VII Concurso de Monografias. 2008.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO DISTRITO FEDERAL – FIBRA. **Brasília: Preservação e Legalidade**. José Roberto Arruda: Desafios do Governo – Ano 2007. Brasília:Gráfica e Editora Charbel. 2009.

FILHO, Helio T.C.; LEAL, Marcio F.M. Ação Civil Pública, com Pedido de Liminar. **Revista Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**.Brasília. Ano 1.nº 2. out/dez 1993.

FRANCO, Itamar. **Definição específica das funções da Comissão do Distrito Federal, objetivando uma melhor fiscalização dos atos do governo do Distrito Federal**. Renúncia do orador como membro deste órgão. Diário do Congresso Nacional, Seção II, 27 set. 1977. p. 5027-5031.

FREITAS, José C. de. Loteamentos Clandestinos e suas modalidades fraudulentas: atuação preventiva dos agentes públicos. IRIB. **Rev. de Direito Imobiliário**. Ano 23. nº 48. jan/jun. 2000.

FREITAS, Eleusina L. H. de. **Loteamentos Fechados**. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. 2008. 203p.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras. 2007.

GAY, Robert. The Even More Difficult Transition From Clientelism to Citizenship: Lessons from Brazil. In: FERNANDEZ-KELLY, Patricia; SHEFNER, Jon. **Out of the Shadows: Political Action and Informal Economy in Latin America**. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press. 2006.

GEDDES, Barbara. **Politician's Dilema: building state capacity in Latin America**. Califórnia. University of California Press. Berkeley and Los Angeles. 1996.

GEDDES, Bárbara; RIBEIRO NETO, Artur. Fontes institucionais da corrupção no Brasil. In: ROSENN, K.; DOWNES, R. (Org.). **Corrupção e reforma política no Brasil**. São Paulo: FGV, 2000.

GEDDES, Barbara. **Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics**. The University of Michigan Press. 2003.

GYRAUDI, Agustina. Conceptualizing State Strength. Moving Beyond Strong and Weak States. **Rev. cienc. polít.** (Santiago) vol.32 no.3 Santiago. 2012.

GOMES, Geórgia D.S. **A Vinculação de Parlamentares a Grupos de Interesse e seus Impactos na Reeleição para a Câmara Legislativa do Distrito Federal**. 1995. Dissertação de Mestrado - Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília. 1995.

GONZALES, Suely F.N. As formas concretas da segregação residencial em Brasília. p.117-142. In: PAVIANI, Aldo. **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2010.

GOUVÊA, Luiz A. de C. Habitação e emprego: uma política habitacional de interesse social. In: PAVIANI, Aldo. **Brasília: Moradia e exclusão**. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 1996.

GOUVÊA, Luiz A. A capital do controle e da segregação social. p.83-108. In: PAVIANI, Aldo. **A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília**. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2010 [1991]

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Relatório Final da Comissão Paritária de Estudos para a Regularização**. 2003a. 86p.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Voto em separado à Comissão Paritária de Estudos para a Regularização**. Companhia Imobiliária do Distrito Federal. Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal: Procuradoria Jurídica, 2003b.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais do Distrito Federal**. Brasília: Subsecretaria de Análise de Parcelamentos Urbanos SUPAR/SEDUH, 2006.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Documento Técnico do Plano de Ordenamento Territorial – PDOT**. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA, 2007.

HAGOPIAN, Frances. **Traditional Politics and Regime Change in Brazil**. Cambridge. Cambridge University Press. 1996

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. **Political Science and the Three New Institutionalisms**. In: Political Studies XLIV, 936-957. 1996.

HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. **Greening Brasil: environmental, activism, in state and society**. Durham, London. Duke University Press. 2007.

HOLANDA, Sergio B. de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras. 2002.

HOLSTON, James. The Misrule of Law: Land and Usurpation in Brazil. **Comparative Studies in Society and History**, Vol. 33, No. 4, Outubro, 1991, pp. 695-725.

\_\_\_\_\_. **A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia**. São Paulo. Companhia das Letras. 2010 [1993].

\_\_\_\_\_. **Insurgent Citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil**. Princeton: Princeton University Press. 2008.

\_\_\_\_\_. Libertem o espírito de Brasília. **Revista Veja**. Edição Especial. 50 anos de Brasília. 2010. Disponível em <http://veja.abril.com.br/especiais/brasil/libertem-espírito-brasil-p-148.html>. Acesso em 13/fev.2012.

IWAKAMI, Luiza N. Vila Paranoá: a luta desigual pela posse da terra urbana. In: PAVIANI, Aldo. **A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília**. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2010.

JACCOUD, Mylène; MAYER, Robert. A observação direta e a pesquisa qualitativa. In: POURPART, J.; DESLAURIERS, J.; GROULX, L.; LAPERRIERE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. **A Pesquisa Qualitativa**. Enfoques Epistemológicos e Metodológicos. Editora Vozes: Petrópolis, 2008.

JACCOUD, Luciana. Lutas sociais: populismo e democracia: 1960/1964. p.167-194. Em PAVIANI, Aldo. **A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília**. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2010.

JATOBÁ, Sérgio U. Crescimento urbano na metrópole de Brasília: potencial e limitações. In: PAVIANI, Aldo; BARRETO, Frederico; FERREIRA, Ignez; CIDADE, Lúcia; JATOBÁ, Sérgio. **Brasília, 50 anos, da capital a metrópole**. 2010.

KYMLICKA, Will. **Filosofia política contemporânea**. Martins Fontes: São Paulo. 2006.

LAFER, Celso. **JK e o programa de metas: 1956-1961: processo de planejamento e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV. 2002.

LEVITSKY; Steven; MURILLO, Maria Victoria. **The Politics of Institutional Weakness: Argentine Democracy**. Pennsylvania. The Pennsylvania State University Press. 2005.

\_\_\_\_\_. Variation in Institutional Strength. **Annu. Rev. Polit. Sci.** 12:115-133. 2009.

LIMA, José M. **A alteração de uso de imóveis urbanos no Distrito Federal: apropriação individual ou gestão social?** 2009. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

LOUREIRO, Maria R.; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana C.B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. cap. 2. p.73-108. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S.:(Orgs). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro. Editora FGV. 2010.

MAHONEY; James. Path Dependence in Historical Sociology. **Theory and Society**, Vol. 29, No. 4, pp. 507-548. Ago. 2000.

MAHONEY, James. After KKV: The New Methodology of Qualitative Re-search. **World Politics**, 62 (1), p.120-47. 2010.

MAHONEY; James; THELEN, KATHLEEN. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge. Cambridge University Press. 2010.

MALAGUTTI, Cecília J. **Loteamentos Clandestinos no DF: legalização ou exclusão?** 1996. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Loteamentos Clandestinos no Distrito Federal: caminhos alternativos para a sua aceitação. In: PAVIANI, Aldo. **Gestão Urbana: conflitos e cidadania**. Brasília. 1999. p.55-84.

MANN, Michael. **The sources of Social Power**. Volume II: The rise of classes and nation-states, 1760-1914. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

MARICATO, Hermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis. Vozes, 2000.

MARQUES, Eduardo. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro/São Paulo, Revan/FAPESP, 2000.

MARQUES, Eduardo (coord.); GOMES, Sandra; GONÇALVES, Renata; TOLEDO, Demétrio; MOYA, Encarnación; CAZZOLATO, Donizete; FERREIRA, M. **Assentamentos Precários no Brasil Urbano**. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades e do Centro de Estudos da Metrópole / Cebrap. 2007.

MATTA, Roberto da. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro. Editora Rocco. 2001 [1984].

MATOS, Fábio B. de; BRÂNCIO, Anna M. A. Ação Civil Pública com pedido de concessão de ordem liminar - CEB - fornecimento de energia elétrica em parcelamentos ilegais do solo. **Rev.Fund.Esc.Super.Minist.Público Dist.Fed. Territ.Brasília**. vol 8. p. 135-153. 2002.

MELLO, Neli A. de. Políticas públicas e consumo do meio ambiente urbano. In: PAVIANI, Aldo.; GOUVÊA, L. A.de C. **Brasília**: controvérsias ambientais. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2003. p.217-240.

McALLISTER, Lesley K. **Making law matter**: environmental protection and legal institutions in Brazil. Califórnia. Standford University Press. 2008.

MIGDAL, Joel S. The state in society: an approach to struggles for domination. In: MIGDAL, J; KOHLI, A; SHUE, V.(ed). **State power and social forces**. Domination and transformation in Third World, Cambridge. Cambridge University Press. 1994.

\_\_\_\_\_. **State in Society**: studying how states and societies tranform and contitute one another. Cambridge. Cambridge University Press. 2001.

MOURA, Cristina Patriota de. As trajetórias da formalização: condomínios horizontais. In: **32º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**. GT 01: A cidade nas ciências sociais: teoria, pesquisa e contexto, 2008. **Anais...**

\_\_\_\_\_. "Condomínios" no DF: clubes, favelas ou cidades? In: PAVIANI, Aldo; BARRETO, Frederico; FERREIRA, Ignez; CIDADE, Lúcia; JATOBÁ, Sérgio. **Brasília, 50 anos, da capital a metrópole**. 2010a.

\_\_\_\_\_. Condomínios horizontais em Brasília: elementos e Composições. In: **Antropolítica**. Niterói, n. 28, p.47-68, 1. sem. 2010b.

NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press. 1991.

NUNES, Edson de O. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro. Garamond. 2010 [1997].

NUNES, Brasilmar Ferreira. **Brasília**: a fantasia corporificada. Brasília. Paralelo 15. 2004.

O'DONNELL, Guillermo. On the state, democratization, and some conceptual problems: a Latin American view of some postcommunist countries. **World Development**. 21 (8):1355–69.1993.

\_\_\_\_\_. **Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina**. Novos Estudos. São Paulo. Cebrap. 1998.

\_\_\_\_\_. **El Estado Burocrático Autoritário**. Buenos Aires: Prometeo Libros. 2009.

\_\_\_\_\_. **Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa**. São Paulo: Paz e Terra. 2011.

OFFE, Clauss. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. **Biblioteca Tempo Universitário, 79**. Tempo Brasileiro. Rio de Janeiro. 1984.

OLIVEIRA, Fransisco. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. Boitempo Editora. São Paulo. 2003.

OLIVEIRA, Rômulo. **Brasília e o paradigma modernista: planejamento urbano do moderno atraso**. 185f. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Estado de Las Ciudades de América Latina y El Caribe**. Rumbo a una nueva transición urbana. ONU-HABITAT. 2012.

PAINTER, Martin; PIERRE, Jon. Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. In: PAINTER, Martin; PIERRE, Jon. **Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives**. New York. Palgrave Macmillan Ltd. 2005.

PASSOS, Edilenice. A comissão do Distrito Federal. **Senatus**, Brasília, v.8, n.1, p.122-141, abr. 2010.

PAVIANI, Aldo. **Brasília a metrópole em crise: ensaios sobre urbanização**. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2010[1989].

\_\_\_\_\_. **Brasília: Moradia e exclusão**. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 1996.

\_\_\_\_\_. A realidade da metrópole: mudança ou transformação na cidade?. p.213-230. In: \_\_\_\_\_. **Brasília: Moradia e exclusão**. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 1996.

\_\_\_\_\_. **Brasília - gestão urbana: conflitos e cidadania**. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 1999.

\_\_\_\_\_. **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2010.

\_\_\_\_\_. **A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília**. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2010 [1991].

\_\_\_\_\_. A construção injusta do espaço urbano.p.131-166. In: \_\_\_\_\_. **A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília**. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2010.

PAVIANI, Aldo; GOUVÊA, L. A.de C. **Brasília: controvérsias ambientais**. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2003.

PEREIRA, Fernando V. **A relação entre a Política de Desenvolvimento Urbano e a Política Ambiental no DF: a expansão urbana na forma de condomínios**. 2001. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, UnB, Brasília, 2001.

PEREIRA, Ana Karine. **Fragmentação, Poder de Veto e Accountability na Gestão Ambiental: o caso do Distrito Federal**. 2010. Dissertação de Mestrado - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

PIATTONI, Simona. Clientelism in Historical and Comparative Perspective. p.1-30. In: \_\_\_\_\_. **Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective**. Cambridge: Cambridge University Press. 2001.

\_\_\_\_\_. Clientelism, Interests, and Democratic Representation. p. 193-212. In: \_\_\_\_\_. **Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective**. Cambridge: Cambridge University Press. 2001.

PIERSON, Paul. **When Effect Becomes: Policy Feedback and Political Change**. World Politics, Vol. 45, No. 4. pp. 595-628. Jun. 1993.

\_\_\_\_\_. Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes. In: \_\_\_\_\_. **Studies in American Political Development**, 14. p.72-92. 2000a.

\_\_\_\_\_. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **The American Political Science Review**, Vol. 94, No. 2. pp. 251-267. Jun 2000b.

\_\_\_\_\_. **Politics in Time: history, institutions and social analysis**. Princeton. Princeton University Press. 2004.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. El Institucionalismo Histórico en La Ciencia Política. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**. Vol. 17. N°1. ICP. Montevideo. 2008 [2002].

POURPART, J.; DESLAURIERS, J.; GROULX, L.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. **A Pesquisa Qualitativa**. Enfoques Epistemológicos e Metodológicos. Editora Vozes. Petrópolis. 2008.

POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POURPART, J.; DESLAURIERS, J.; GROULX, L.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. **A Pesquisa Qualitativa**. Enfoques Epistemológicos e Metodológicos. Editora Vozes. Petrópolis. 2008.

QUEIROGA, Alessandra E. de. Ação Penal nº 2.002/92. **Rev.Fund.Esc.Super.Minist.Público Dis.Fed. Territ.Brasília**. Ano 7. nº 13-Jan/jun.1999.

\_\_\_\_\_. **Concretização do Princípio da Função Social da Propriedade em Face dos Parcelamentos Irregulares do Solo: a desapropriação como sanção**. 2000. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Martins Fontes: São Paulo. 2008.

RENNÓ Jr, Lucio R. **Cultura Política da Desconfiança**: o estudo do Distrito Federal. Dissertação de Mestrado - Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 1997.

RIBEIRO, Gusavo L. **O capital da esperança**: a experiência dos trabalhadores na construção de Brasília. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2008.

RICUPERO, Bernardo. **Sete Lições sobre as Ininterpretações do Brasil**. São Paulo. Alameda. 2007.

ROLNIK, R. ; CYMBALISTA, R. ; NAKANO, A. K. . Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito da ADVOCEF**, v. 1, p. 123-158, 2011.

SALLES, Paulo S.B. de A. Paradigmas e paradoxos: solo, água e biodiversidade no Distrito Federal. p.135-146. In: BENSUSAN, Nurit.(org) **Seria melhor mandar ladrilhar?**: biodiversidade como, para que, por quê. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2002

SANTOS, Wanderley G. dos. **O Cálculo do Conflito**: estabilidade e crise na política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ. 2003.

\_\_\_\_\_ **O ex-Leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2006.

SCHVASBERG, Benny. Do Plano Piloto a Brasília metropolitana: considerações sobre planos diretores e planejamento metropolitano. In: PAVIANI, Aldo; BARRETO, Frederico; FERREIRA, Ignez; CIDADE, Lúcia; JATOBÁ, Sérgio. **Brasília, 50 anos, da capital a metrópole**. Brasília. 2010.

SCHVASBERG, Benny. Planejamento Urbano no Brasil pós-1988: panorama histórico e desafios contemporâneos. In: FARIA, Rodrigo de; SCHVASBERG, Benny (org.). **Políticas Urbanas e Regionais no Brasil**. Brasília: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Editora Universidade de Brasília. 2011.

SHIRAISHI, Juliana Costa. **Conflitos ambientais em unidades de conservação**: Percepções sobre a Reserva Biológica da Contagem, DF. 2011. n° f.. Dissertação de Mestrado – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SILVA , José Graziano da. **O que é Questão Agrária**. São Paulo: Brasiliense. 1980.

SILVA, Maria Alice Sampaio. A outra face de Brasília: os parcelamentos irregulares e a cidade intramuros. In: VI COLÓQUIO QUAPÀ-SEL. 2011. **Anais eletrônicos...** São Paulo Disponível em <<http://silviomacedo.files.wordpress.com/2011/11/artigo-15.pdf>>. Acesso em 12 de fevereiro de 2012.

SILVEIRA, Denise Prudente. Gestão Territorial do Distrito Federal: Trajetórias e Tendências. In: PAVIANI, Aldo (ord). **Brasília – gestão urbana**: conflitos e cidadania. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1998.

SKOCPOL, Theda. Bring the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P; REUSCHEMEYER, D; SKOCPOL, T. (ed). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOIFER, Hillel; VOM HAU, Mathias. Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructure Power. **Studies in Comparative International Development** 3-4 (43):219-30, 2008.

SOUSA, Nair H.B. de.; MACHADO, Maria S.; JACCOUD, Luciana de B. Taguating: uma história candanga. p.53-80. In: PAVIANI, Aldo. **Brasília: Moradia e exclusão**. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 1996.

SOUSA, Nair H.B. de. O movimento pró-fixação e urbanização do Núcleo Bandeirante: a outra face do populismo janista. p.195-244. In: PAVIANI, Aldo. **A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília**. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2008.

SPILLER, Pablo; STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano. The institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina. **Journal of Law, Economics and Organization**, 19 (2), p.281-306. 2003.

STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano. Para compreender a política das políticas públicas: uma abordagem metodológica. Cap.2. p.11-21. In: BANCO INTERAMERICANO DE DESNVOLVIMENTO. **A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina**. Cambridge. David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. 2007.

STEINBERGER, Marília. Zoneamento Ecológico-Econômico: instrumento geoestratégico.p.267-300. In: PAVIANI, Aldo.; GOUVÊA, L. A.de C. **Brasília: controvérsias ambientais**. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2003.

SVAMPA, Maristella. **Los que ganaron: la vida em los countries y barrios privados**. Buenos Aires. Bibios. 2001.

VIDAL, Laurent. **De nova Lisboa a Brasília: A invenção de uma capital (séculos XIX-XX)**. Tradução, Florence Marie Dravet. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 2009.

VITA, Álvaro de. **A Justiça Igualitária e seus críticos**. São Paulo. Martins Fontes. 2007.

VOLPE, Ana P. **A Construção do Legislativo: a Câmara Legislativa do Distrito Federal**. 2006. n° f. Dissertação de Mestrado - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

ZARUR, Sandra B. Vila Planalto: um caso de residência popular. p.81-114. In: PAVIANI, Aldo. **Brasília: Moradia e exclusão**. Brasília. Editora Universidade de Brasília. 1996.

ZUVANIC, Laura; IACOVIELLO, Mercedes; GUSTA, Ana L. The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America. In: SCARTASCINI, Carlos;

STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano. How Democracy Works. **Political Institutions, Actors and Arenas in Latin America Policymaking**. Inter-American Development Bank. David Rockefeller Center for Latin American Studies at Harvard University. 2010.

## APÊNDICE 1 - LISTA DE ENTREVISTAS

1. Presidente de associação de pequenos produtores rurais, set., 2009.
2. Conselheira do Conselho de Desenvolvimento Rural, out., 2009.
3. Dois fundadores de ONG ambiental, nov., 2009.
4. Analista da PRODEMA, MPDFT, nov., 2010.
5. Síndico de condomínio irregular de baixa renda, nov., 2010.
6. Líder de rua em condomínio irregular de baixa renda, nov., 2010.
7. Pioneiro de Brasília, morador de condomínio de baixa renda, dez., 2010.
8. Morador de condomínio de baixa renda, dez., 2010.
9. Servidor estatutário do GDF, com experiência no IPDF e SEMARH, ago., 2012.
10. Servidor estatutário do GDF, SEMATEC e SEMARH, ago., 2012.
11. Presidente de associação de condomínios de renda média e alta, ago., 2012.
12. Servidor aposentado da Câmara dos Deputados Federais, Pioneiro, ago., 2012.
13. Conselheiro do CONAM, ago., 2012.
14. Professor da UnB, mar., 2012.
15. Professor da UnB, ago., 2012.
16. Ex-presidente de empresa pública do GDF, ago., 2012.
17. Promotora da PRODEMA, MPDFT, ago., 2012.
18. Ex-presidente de órgão ambiental no DF, nov., 2012.
19. Diretor de empresa urbanizadora de condomínios no DF, ago., 2012.
20. Dois servidores celetistas do GDF, membros do GRUPAR, ago., 2012.
21. Servidora do GDF lotada na Terracap, ago., 2012.
22. Dois servidores celetistas do GDF, ex-membros do GRUPAR, dez., 2012.
23. Juiz da Vara de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, TJDF, dez., 2012.
24. Presidente do Fórum Distrital de Regularização Fundiária, dez., 2012.
25. Representante de condomínio irregular de renda média e alta no CONAM, dez., 2012.
26. Subsecretário na SEMARH e ex-presidente de Associação de Condomínios, dez., 2012.
27. Procurador do DF e ex-secretário executivo do GRUPAR, dez., 2012.
28. Promotor da PROURB, MPDFT, jan., 2013.

**APÊNDICE 2 – QUADRO GERAL DE EVENTOS 1988-2012**

<b>QUADRO GERAL DE EVENTOS - Continua</b>		
<b>PERÍODO</b>	<b>Nº</b>	<b>EVENTO</b>
<b>PERÍODO 1</b> 1º Governo Roriz 1988-1990	1	<b>Lei nº 40, de criação da SEMATEC e do IEMA, em setembro de 1989;</b>
	2	Lei 41/89, que aprovou a política de meio ambiente do DF;
	3	<b>Lei nº 54/89, que previa a regularização ou a desconstituição de parcelamentos urbanos implantados no DF, sob a forma de loteamentos ou condomínio de fato;</b>
	4	<b>Decreto nº 12.379/90, que regulamentava os critérios previstos na Lei 54/89</b>
	5	Decreto nº 12.844, de janeiro de 1990, que permitia a instalação de energia elétrica em parcelamentos irregulares em áreas rurais;
	6	<b>Lei nº 122, que autorizava a CEB a fornecer energia elétrica a qualquer parcelamento no DF independente da condição de irregularidades e proibia o corte do fornecimento até a promulgação da Lei Orgânica do DF, que viria a ser aprovada somente três anos adiante;</b>
<b>PERÍODO 2</b> 2º Governo Roriz 1ª Legislatura CLDF 1991-1994	7	<b>Inauguração da CLDF, em janeiro de 1991;</b>
	8	<b>Lei Distrital 353, em 18/11/1992, o PDOT, que, de um lado, derrubava o monopólio do GDF sobre a prerrogativa legal de parcelar o solo e oferecer lotes urbanos e rurais e, de outro, previa que todo parcelamento de terra novo deveria obter com antecedência parecer do CONPLAN . Além disso, permitia a regularização de condomínios constituídos até o dia de promulgação da lei e previa a criação o IPDF;</b>
	9	Lei Distrital nº 612, que autorizava o fornecimento de energia para uma lista de unidades habitacionais irregulares;
	10	<b>Lei Orgânica do Distrito Federal, em 1993, que atribuiu à CLDF a prerrogativa de legislar sobre uso e ocupação do solo;</b>
	11	<b>Lei Distrital nº 694, em 1994, que dispunha sobre a regularização dos condomínios e listava 50 empreendimentos, dentre os quais alguns sem projeto urbanístico e outros com irregularidade fundiária;</b>
	12	Lei Distrital nº 696, que nomeava 43 parcelamentos localizados em áreas particulares;
	13	<b>Lei Distrital nº 732, em 1994, autorizava a CEB a fornecer energia elétrica a condomínios irregulares;</b>
	14	<b>Lei Distrital nº 759, que dispunha sobre a alienação de terras públicas rurais pertencentes ao DF e à Terracap;</b>
	15	<b>Lei Distrital nº 801, 28 de novembro de 1994, que concedia novo prazo para a apresentação de projetos urbanísticos de regularização previstos no quarto evento;</b>
	16	<b>Lei Distrital nº 841 , que autorizava o GDF a atribuir domínio útil de bem imóveis que havia sido objeto de desapropriação ou desapropriação em comum;</b>
	17	Decretos de 16.045/94, 16.046/94 e 16.047/94 “aprovaram” a regularização de três condomínios que não haviam cumprido as exigências legais para regularização: os Condomínios Rural S. Francisco II, Jardim Atlântico Sul e Setor de Mansões Rurais Lago Sul;
	18	<b>Lei Distrital 494/93 - Criação do IPDF, em 20 de julho de 1993;</b>
	19	<b>Lei Distrital 804/1994 - Criação do IDHAB, que assumiu atribuições da extinta SHIS;</b>

QUADRO GERAL DE EVENTOS - Continuação		
PERÍODO	Nº	EVENTO
PERÍODO 3 Governo Cristóvam 2ª Legislatura CLDF 1995-1998	20	Decretos 16.416/95, 16.418/95 e 16.419/95, que anulavam a regularização de três condomínios, dada por decreto do governador anterior, nos últimos dias de mandato (evento 16);
	21	Decreto 16.281/95, que estabelecia novas diretrizes ao SIV-SOLO;
	22	Decreto 16.290/95, que estabelecia medidas emergenciais para coibir a ocupação irregular de terras públicas;
	23	<b>Lei Distrital nº 954, 17/11/1995, estabelecia os procedimentos da regularização em áreas públicas da Terracap;</b>
	24	<b>Decreto nº 17.057, 26/12/1995, estabelecia procedimentos para promover divisões amigáveis das terras desapropriadas em comum com terras particulares;</b>
	25	<b>Lei Distrital nº 992, 28/12/95, estabelecia procedimentos para regularização de terras particulares – com data limite para regularização até dez de 1995;</b>
	26	Decreto nº 17.260, 01/04/1996, regulamenta ao Lei 992;
	27	Decreto nº 17.261, que permitia a tramitação conjunta de processos de parcelamento nos órgãos responsáveis;
	28	<b>Lei Federal nº 9262, de 12/01/1996, transferiu a gestão da APA do SB do GF para o GDF e autorizou a venda direta ou dispensa de licitação para os procedimentos de regularização dos condomínios situados em terras públicas da Terracap;</b>
	29	Lei Distrital nº 1149, de 11/07/1996, rezoneamento da APA do SB, e permitia a regularização em zonas de proteção ambiental;
	30	<b>LC nº 17, PDOT, de 28/01/1997, aprova uma nova zona urbana na área de incidência dos condomínios irregulares na APA do SB, para viabilizar a regularização;</b>
	31	Lei Distrital nº 1.823, contempla a estratégia de regularização contida no PDOT/97, com a criação de cinco setores habitacionais após aprovação de projetos urbanísticos e licenciamento ambiental; 1) Boa vista; 2) Taquari, 3) Dom Bosco, 4) São Bartolomeu, 5) Jardim Botânico. Além destes, foi acrescida uma emenda que, sem qualquer tipo de projeto urbanístico ou licença ambiental, também formalizou a existência de <u>Vicente Pires</u> , região ambientalmente frágil, em que abundam condomínios irregulares
	32	<b>Lei Federal nº 9.636, de 1998, que obriga a licitação para a venda lotes em condomínios em terras públicas, mas confere direito de preferência a quem ocupou até a data limite de fevereiro de 1996;</b>
33	<b>Lei Distrital 1.797/97 - criação da SEDUH, em 1997;</b>	
PERÍODO 4 3º Governo Roriz 3ª Legislatura CLDF 1999-2002 (continua)	34	Decreto nº 20.881, aprovou as etapas de urbanização do SHJB;
	35	Decreto nº 21.286, aprovou o projeto urbanístico do SH Taquarí Trecho I;
	36	<b>Lei Federal nº 9.785, em 29 de janeiro de 1999, que altera as leis federais de parcelamento do solo e de registros públicos;</b>
	37	<b>LC nº 341, de 15/12/2000, inseriu os parcelamentos Mini Chácaras e Pousada das Andorinhas na poligonal do SH DB e estabelece parâmetros urbanísticos;</b>
	38	Decreto nº 22.061, aprovou o projeto urbanístico do SH DB;
	39	Decreto nº 23.060, aprovou o projeto urbanístico do SH Taquarí Trecho I;
	40	Decreto nº 23.061, aprovou o projeto urbanístico do SH Taquarí Trecho II;
	41	<b>Extinção da FZDF, em de 1999</b>
42	<b>Criação da SEAF, em 21 de janeiro de 1999;</b>	

QUADRO GERAL DE EVENTOS - Conclusão		
PERÍODO	Nº	EVENTO
PERÍODO 4 3º Governo Roriz 3ª Legislatura CLDF 1999-2002 (continuação)	43	<b>Extinção do IPDF</b>
	44	<b>Extinção da SEMATEC, em 2000</b>
	45	<b>Extinção do IEMA, em 2000</b>
	46	<b>Extinção do IDHAB</b>
	47	<b>Criação da SEMARH</b>
	48	Lei Distrital 3.104/2002, de 27/12/2002 - Terracap passou a ter a atribuição de localizar e sistematizar os parcelamentos urbanos informais;
	49	<b>Decreto sem número de criação da APA do Planalto Central, de 10 de janeiro de 2002.</b>
	50	<b>Extinção da SEAF, em dezembro de 2002;</b>
PERÍODO 5 4º Governo Roriz 4ª Legislatura CLDF 2003-2006	51	Constituição da Comissão Paritária de Estudos para a Regularização, 9 de junho de 2003
	52	<b>Criação da SUPAR dentro da SEDUH, 27 de junho de 2003</b>
	53	Criação de um grupo de trabalho para propor procedimentos que agilizassem a regularização, em 2003
	54	Em 2005, o GDF mapeou os condomínios irregulares e passou a cobrar IPTU.
	55	<b>Criação da Comparques;</b>
	56	Elaboração do Diagnóstico dos Parcelamentos Urbanos Informais, em 2006;
	57	Em janeiro de 2006, a Terracap lançou licitação para venda de lotes nos condomínios San Diego, Portal do Lago Sul, Mansões Califórnia e Estância Jardim Botânico, todos no SHJB, pois já contavam com projeto urbanístico e licenciamento ambiental, mas o governo recuou em virtude da repercussão negativa gerada;
	58	<b>200 ADIs ajuizadas pelo MPDFT corriam no TJDFT nesse período;</b>
PERÍODO 6 Governo Arruda 5ª Legislatura CLDF 2007-2010	59	<b>Extinção da SEMARH, em 1º de janeiro de 2007</b>
	60	<b>Extinção da SEDUH, em 1º de janeiro de 2007</b>
	61	<b>Criação da SEDUMA, em 1º de janeiro de 2007</b>
	62	<b>Julgamento da ADI nº 2990-8/DF, em 18 de abril de 2007, e declaração de constitucionalidade da Lei Federal nº 9.262 pelo STF, que previa a venda direta, com dispensa de licitação, dos lotes localizados em condomínios irregulares em terra pública na APA do SB</b>
	63	<b>Criação do IBRAM, em maio de 2007</b>
	64	<b>Assinatura do TAC 002 ou "TAC dos Condomínios", em maio de 2007</b>
	65	<b>Criação do GRUPAR, em março de 2008;</b>
	66	<b>Lei Federal nº 11.697/2008, criação da Vara de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano do DF</b>
	67	<b>LC 803, PDOT, em 25 de abril de 2009;</b>
	68	Lei Federal 11.977, em 7 de julho de 2009, PMCMV e regularização fundiária em áreas urbanas
PERÍODO 7 Governo Agnelo 6ª Legislatura CLDF 2011-2012	69	<b>Extinção da SEDUMA, em janeiro de 2011</b>
	70	<b>Criação da SEMARH, em janeiro</b>
	71	<b>Criação da SEDHAB, em janeiro</b>
	72	<b>Criação da SERCOND, em dezembro de 2011</b>
	73	<b>Mudança de vinculação do GRUPAR, que passou a ser subordinado à SEDHAB e não mais à Governadoria</b>

