

ANALISANDO MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA
POLÍTICA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL URBANO
DO DISTRITO FEDERAL À LUZ DO MODELO DAS
COALIZÕES DE DEFESA

Victor Manuel Barbosa Vicente*
Paulo Carlos Du Pin Calmon**
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo***

Resumo

O presente artigo analisa o processo de mudança institucional no âmbito da política de ordenamento territorial urbano do Distrito Federal, entre 1991 e 2009, à luz do *Advocacy Coalition Framework* (Modelo das Coalizões de Defesa – MCD). Analisam-se causas e consequências das mudanças institucionais ocorridas, bem como os atores envolvidos e suas crenças direcionadas à política pública. A pesquisa é de cunho qualitativo e utilizou dados coletados em extenso conjunto de documentos relativos ao processo legislativo e em entrevistas com atores-chave envolvidos na política pública em foco. Foram identificadas cinco coalizões de defesa atuando nas arenas decisórias sobre essa temática: modernistas, desenvolvimentistas, coalizão pró-moradia popular, ambientalistas e patrimonialistas. Verifica-se que as mudanças institucionais nas últimas duas décadas foram realizadas pelo poder público sob a forte pressão de coalizões historicamente hegemônicas. Complementarmente, aplicam-se os achados da pesquisa aos debates em curso na Câmara Legislativa do Distrito Federal, no final de 2013, sobre o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) e a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo (Luos).

Palavras-chave: Política urbana. Mudanças institucionais. Modelo das coalizões de defesa. Distrito Federal.

ANALYZING INSTITUTIONAL CHANGES IN URBAN
TERRITORIAL POLICY OF BRAZILIAN FEDERAL
DISTRICT APPLYING THE ADVOCACY COALITION
FRAMEWORK

Abstract

This article studies the institutional change process within urban planning policy in the Brazilian Federal District, from 1991 to 2009, taking the Advocacy Coalition Framework (ACF) as theoretical base. We analyze the causes and consequences of the institutional changes that occurred as well as the actors involved and their beliefs addressed to public policy. The research is a qualitative study and has used data collected from an extensive set of documents related to the legislative process and interviews with key actors involved in the public policy in focus. Five advocacy coalitions acting in decision-making arenas on this issue were

*Doutor em Administração pela Universidade de Brasília. Professor-adjunto da Faculdade de Ciências Integradas do Pontal da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: victorvicente@ufu.br

**Doutor em Políticas Públicas pela University of Texas System. Professor do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. E-mail: paulo.calmon@gmail.com

***Doutora em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados e professora voluntária na Universidade de Brasília. E-mail: suelymvg@gmail.com

identified: modernists, developmentalists, social housing coalition, environmentalists and patrimonialists. It is verified that the institutional changes in the last two decades were held by the government under strong pressure of historically hegemonic coalitions. Additionally, we apply the research findings to ongoing debates in the Legislative Chamber of the Federal District, in late 2013, on the Plan for the Preservation of Brasília Original Plan (PPCUB) and the new Land Use Law (Luos).

Keywords: Urban policy. Institutional changes. Advocacy coalition framework. Brazilian Federal District.

Introdução

No Distrito Federal (DF), as terras não parceladas foram e continuam sendo praticamente de exclusivo monopólio estatal. Pode-se afirmar que o Governo do Distrito Federal tem a maior companhia imobiliária do Brasil, a Terracap¹ (DISTRITO FEDERAL, 2014). O Estado assume o processo de alocação e transferência de direitos de uso e de propriedade em áreas urbanas e rurais, por meio de arranjos institucionais que conformam a estrutura de governança do ordenamento territorial no DF. Entende-se por estrutura de governança o conjunto de instituições formais e informais que moldam uma política pública, englobando também a maneira como essas instituições são interpretadas e aplicadas na prática (CALMON; COSTA, 2013, p. 15).

No que se refere às áreas urbanas, tem-se um conjunto extenso de leis e normas regulamentares referentes a uso, parcelamento e ocupação do solo: diretrizes para o adensamento, áreas prioritárias ou vetadas para expansão, delimitação dos núcleos urbanos, zoneamento, coeficientes de aproveitamento e gabaritos edifícios, instrumentos de fiscalização e combate à ocupação irregular do solo, etc. Essas regras guiam (ou pelo menos deveriam guiar) as transações que transferem direitos de uso e de propriedade entre entidades governamentais ou entre o Poder Público e entidades não governamentais ou cidadãos.

As mudanças nessas leis e normas regulamentares constituem, assim, alterações na estrutura de governança territorial urbana do DF. Espera-se que elas conformem tentativas de o Poder Público solucionar, entre outros problemas, a ocupação irregular e desordenada do solo, bem como de promover o fortalecimento da gestão urbana democrática, para que a propriedade cumpra sua função social e colabore para a melhoria da qualidade de vida da população e para a proteção do meio ambiente.

Cabe explicar que, mesmo antes da concessão de autonomia política ao DF pela Constituição de 1988, o governo estabeleceu instrumentos para o ordenamento territorial na região, além do próprio Plano Piloto de Brasília, tais como: o Plano Diretor de Águas, Esgotos e Controle da Poluição – Planidro (1970), o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília – Pergeb (1974), o Plano de Estruturação e Organização Territorial do Distrito Federal – Peot (1978), o Plano de Ordenamento Territorial – POT (1985), o plano Brasília Revisitada (1987) e o Plano de Ordenamento e Uso do Solo – Pouso (1990) (COSTA, 2011; BARRETO, 1987).

Essas estruturas de governança emergiram em período de regime político caracterizado pela excessiva centralização das decisões políticas relacionadas ao DF no Executivo federal (com destaque para o Presidente da República e os governadores por ele indicados) e no Legislativo federal. Sem autonomia política, não havia Poder Legislativo local. A fase anterior à autonomia política também ficou marcada pela diversidade e heterogeneidade da estrutura legal que disciplina o uso, o parcelamento e a ocupação do solo no DF, pela sobreposição de funções regulatórias e pela ausência de mecanismos de participação da sociedade civil no controle democrático das decisões tomadas sobre o ordenamento territorial (BARRETO, 1987).

¹ Terracap – Companhia Imobiliária de Brasília / Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal.

Com o processo de redemocratização do país e a autonomia política do DF assegurada pela Carta Política de 1988, foram instituídas novas estruturas de governança, que redefiniriam o papel do Estado na gestão do território local, seja diretamente ofertando terra ou, de maneira indireta, estabelecendo planos, legislação, tributação e incentivos, dentro de um espaço político altamente polarizado e aberto a conflitos (BARRETO, 2010). Mesmo assim, permanece uma estrutura de governança fragmentada, formada por diversos arranjos sobrepostos e desarticulados entre si. Há, ainda, a legislação ambiental e do patrimônio histórico, que respalda a ação de diversos órgãos, inclusive do Ministério Público.

O propósito deste artigo é caracterizar e explicar a lógica das mudanças nesse âmbito após 1991. Foram identificados e analisados os fatores que influenciaram as alterações ocorridas na estrutura de governança territorial urbana no DF, com ênfase nos atores envolvidos e seus respectivos posicionamentos em face da política pública em foco. Para isso, o trabalho aplica o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), termo aqui traduzido como Modelo de Coalizão de Defesa (MCD). Enquadramento teórico proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993; 1999), o MCD tem sido pouco utilizado no estudo de políticas públicas no Brasil (ARAÚJO, 2013; 2007; VICENTE, 2012; VIANA, 2011; BUENO, 2005; FRANÇA, 2002), mas bastante aplicado em outros países (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009).

Sob tal enquadramento, assume-se que a concepção e as mudanças na estrutura de governança territorial urbana são, em princípio, resultado de demandas e escolhas feitas pelos atores sociais. Como será explicado adiante, o MCD permite identificar a atuação e a influência exercida por diferentes coalizões de atores no âmbito de cada área de políticas públicas. Dispondo de variados tipos de recursos, tais grupos atuam sob a forma de coalizões de defesa, organizadas em torno de valores, ideias e interesses comuns, consubstanciados em um conjunto de "crenças" (ARAÚJO, 2013; 2007; SABATIER; WEIBLE, 2007; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; 1999; BENNETT; HOWLETT, 1992; DAVIS; DAVIS, 1988).

Considera-se que a aplicação do MCD no estudo da experiência do DF permite não apenas identificar como a atuação de diferentes coalizões de defesa afetou o ordenamento territorial na capital do país, mas também examinar a robustez desse modelo em face da experiência brasileira. Deve ser dito que, para a Organização das Nações Unidas, a governança sustentável do ambiente urbano desponta como um dos maiores desafios do futuro (UN-HABITAT, 2010). Destaque-se que o caso do DF constitui um exemplo relevante de tentativa de implantação de inovações no campo da gestão urbana, especialmente quanto ao maior controle formal pelo Poder Público das terras parceladas e utilizadas.

O presente artigo baseia-se, em parte, em pesquisa de doutoramento de Vicente (2012), que se propôs a responder à seguinte pergunta: *Como e por que a estrutura de governança territorial urbana no Distrito Federal mudou entre 1991 e 2009?* A partir dos achados da referida tese, abordam-se, aqui, também, os debates na Câmara Legislativa do Distrito Federal, entre 2010 e 2013, ainda não finalizados, sobre o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal (Luos).

Base teórica: o Modelo das Coalizões de Defesa

O objetivo do Modelo das Coalizões de Defesa (MCD) é explicar mudanças nas políticas públicas ao longo do tempo. Suas origens remontam aos estudos sobre mudanças na política de bem-estar social na Inglaterra e na Suécia (HECLO, 1974). Hecló (1974) concluiu que, sem prejuízo dos efeitos das mudanças sociais e econômicas de grande escala, as políticas públicas são transformadas a partir da interação entre pessoas inseridas na comunidade política, que atua em cada tema/objeto de atenção governamental.

O MCD enquadra-se nos modelos recentes de análise em políticas públicas conhecidos como pós-positivistas, também chamados pós-modernos, pós-empiricistas

ou pós-estruturalistas, os quais defendem o primado das ideias e do conhecimento e a centralidade do discurso, da argumentação e da interpretação no processo de produção de políticas públicas. Mais do que atores racionais perseguindo seus interesses materiais, é a interação de valores, normas e diferentes formas de conhecimento que caracteriza o *policy process*. Nesse sentido, entende-se que a política (*politics*) guia-se por valores, e não meramente por fatos ou dados, e que a natureza de um problema e a melhor solução para ele são construções sociais, baseadas nas crenças daqueles que interpretam o mundo social e político cada vez mais complexo e repleto de incertezas (HOWLETT et al., 2013; SMITH; LARIMER, 2009; JOHN, 1999).

O modelo assume que as políticas públicas resultam, em grande parte, da interação entre coalizões de atores, individuais ou coletivos, que compartilham determinadas crenças comuns, formando as chamadas coalizões de defesa, que interagem em um determinado subsistema de políticas públicas, definido como:

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

Ao defender a existência de subsistemas específicos de políticas públicas (dos quais o subsistema da política de ordenamento territorial urbano do DF constitui exemplo), o MCD delimita setorial e geograficamente o campo de atuação e interação das coalizões de defesa. Mais especificamente, Sabatier (1988, p. 139) conceitua uma coalizão de defesa como um conjunto de atores heterogêneos (representantes eleitos, servidores públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, intelectuais, organizações públicas e privadas consideradas como um coletivo, etc.), que (i) compartilham determinado sistema de crenças, estas englobando valores, ideias, objetivos políticos, formas de perceber problemas, preferências, pressupostos causais, etc., e (ii) demonstram um grau não trivial de ações coordenadas ao longo do tempo.

Sabatier e seus colegas (1993; 2007) admitem que os membros de uma coalizão de defesa podem atuar como atores racionais, mas que são parte de um mundo complexo, de informação imperfeita, e que possuem capacidade cognitiva limitada. Assim, as crenças por eles compartilhadas estabelecem atalhos e heurísticas não apenas para a compreensão do mundo, mas para orientar sua atuação concertada e socialmente articulada com outros atores políticos na defesa daquilo que acreditam ser seus interesses ou da comunidade da qual fazem parte.

Uma característica importante do MCD é sua perspectiva dinâmica. Sabatier e Jenkins-Smith (1993; 1999) argumentam que o modelo é adequado para analisar mudanças de longo prazo nas políticas públicas, normalmente abrangendo períodos de pelo menos dez anos. A justificativa para esse horizonte temporal estendido advém, principalmente, da percepção de que as crenças se sujeitam a um processo de aprendizagem e mudança perceptível de forma mais fidedigna se analisado em períodos largos de tempo. Esse processo contínuo de aprendizagem, cuja leitura tem inspiração em Hecló (1974), é denominado de *policy-oriented learning* ou aprendizado direcionado à política pública (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; 1999).

Ademais, o MCD percebe que a informação técnica altera ao longo do tempo a percepção e as crenças dos *policy makers* por meio da *enlightenment function*, função esclarecedora proporcionada pelo gradual acúmulo de estudos e conhecimentos (WEISS, 1977). O efeito cumulativo de estudos e conhecimentos teria influência relevante no redirecionamento das políticas públicas (WEIBLE, 2008; SABATIER; WEIBLE, 2007; HAAS, 1990; WEISS, 1977; 1983).

Ao contrário do que preconizam alguns modelos tradicionais da administração pública e da área de estudos sobre burocracia, as agências governamentais não são atores neutros que agem de forma imparcial em um determinado subsistema. De acordo com o MCD, essas agências interagem, influenciam e, em geral, integram as coalizões que atuam em determinado subsistema de políticas públicas. Uma provável explicação dessa tendência de as agências governamentais interagirem com as

coalizões advém do fato de haver “[...] múltiplos soberanos/principais, com fontes de recursos, autoridade legal específica e visões políticas ligeiramente diferentes” (FRANÇA, 2002, p. 103).

O sistema de crenças das coalizões de defesa é trabalhado no MCD em estrutura tripartite e hierárquica, abrangendo: (i) núcleo duro (*deep core*), com crenças muito resistentes a mudanças que extrapolam a política pública objeto do subsistema; (ii) núcleo de políticas públicas (*policy core*), com as crenças que definem as coalizões de defesa; e (iii) aspectos instrumentais (*secondary beliefs*), mais suscetíveis a negociações e mudanças (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007).

O MCD também analisa elementos externos aos subsistemas de políticas públicas. Entre os eventos exógenos que afetam o processo de mudança, existe um conjunto de parâmetros relativamente estáveis, como: (i) os atributos básicos da área do problema ou bem, objeto de uma determinada área de política pública (características-chave desse problema ou bem e necessidades de intervenção estatal sobre eles); (ii) a distribuição básica de recursos naturais, uma vez que a abundância ou a carência desses elementos disponíveis em uma sociedade condicionam suas possibilidades de desenvolverem diferentes setores econômicos e determinam a viabilidade das opções de políticas públicas; (iii) os valores socioculturais fundamentais e a estrutura social; e (iv) a estrutura constitucional, que determina o regime e sistema político adotado (democracia, presidencialismo, parlamentarismo, federalismo, etc.) e as regras legislativas básicas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; 1999).

Há, ainda, eventos externos ao subsistema de natureza mais dinâmica. Encontram-se, nesse sentido, modificações nas condições socioeconômicas e na opinião pública, que podem afetar um subsistema a ponto de enfraquecer os pressupostos causais que justificam a atual política pública, ou alterar o suporte político a determinada coalizão. Também se incluem nessa perspectiva as alterações nas coalizões governamentais e as decisões políticas e os impactos de outros subsistemas, variável importante porque os subsistemas de políticas públicas são apenas parcialmente autônomos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; 1999).

Cabe dizer que, embora o MCD seja considerado pelos autores como um enquadramento teórico e não como uma teoria, Sabatier e seus colaboradores (1993; 2007) têm realizado um esforço sistemático de propor hipóteses que auxiliem na análise da atuação das coalizões, assim como no processo de aprendizagem e mudança ocorrido no âmbito de determinado subsistema de políticas públicas. Trata-se de uma estratégia analítica para visualizar a atuação das coalizões de defesa e seus efeitos, e não uma tentativa de formular hipóteses rigorosas que sejam falseáveis a partir de experimentos cruciais. Em suma, as hipóteses preconizadas pelo MCD em relação à estrutura das coalizões de defesa propõem que o principal elemento aglutinador dessas coalizões é a concordância sobre crenças que compõem o chamado núcleo de políticas públicas. Postula-se que os grupos de aliados e os de oponentes em dado subsistema permanecem estáveis durante períodos de até uma década ou mais. Quanto à mudança política, afirma-se que uma política tende a permanecer por tanto tempo quanto permanece no poder a coalizão que a criou, tida como coalizão dominante (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; 1999).

Metodologia

Apresentam-se, aqui, os principais resultados de um estudo de caso com perspectiva longitudinal, que traz uma narrativa das mudanças na estrutura de governança que normatiza o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano no DF, à luz do MCD.

Nos estudos de caso voltados para aplicação do MCD, recomenda-se a utilização de perspectivas longitudinais com abrangência mínima de dez anos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 120). O período abrangido neste trabalho inicia com a consolidação formal da autonomia política do DF mediante a criação da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), em 1991, até a votação da segunda revisão do Plano

Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), no primeiro semestre de 2009. Destaque-se que o plano diretor deve ser o instrumento soberano que orienta a regulação do ordenamento territorial e a garantia dos direitos sociais da cidade e da propriedade fundiária e imobiliária urbana (NYGAARD, 2005). Para fins de apreciação dos processos de mudanças e suas causas, a análise foi dividida em quatro fases, respeitando os contextos políticos e referidos governos da época.

- **1991-1994** – inicia com a instalação da CLDF (1991), seguida pela consequente aprovação do primeiro PDOT (1992) e da Lei Orgânica do DF (1993), inclui o primeiro mandato eletivo do governador Joaquim Roriz (PMDB);
- **1995-1998** – abrange o mandato do governador Cristovam Buarque (PT) e a elaboração e aprovação da primeira revisão do PDOT (1997);
- **1999-2009** – abrange dois mandatos eletivos do governador Joaquim Roriz (PMDB) e o mandato do governador José Roberto Arruda (DEM), interrompido em 2009 após a descoberta de grande esquema de corrupção, inclui a elaboração e aprovação da segunda revisão do PDOT (2009).

Complementarmente, com base nos resultados para o período 1991-2009, abordam-se os debates ocorridos na Câmara Legislativa do Distrito Federal, entre o segundo semestre de 2013 e o primeiro de 2014, sobre o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal (Luos). Como as discussões nesse campo estiveram paradas entre 2009 e 2013, com isso se atualiza a análise dos processos decisórios afetos à política em foco. Registre-se que os debates sobre essas leis foram interrompidos, e em 2015 foram retomados pelo novo governador eleito, Rodrigo Rollemberg.

Reforçando o recorte temporal adotado e a própria adoção do MCD, Frey (2007, p. 220-221) enfatiza a importância de se utilizarem métodos como estudos de caso longitudinais, capazes de enxergar o modo de funcionamento da construção e execução das políticas públicas e abranger arranjos institucionais, crenças e objetivos dos atores envolvidos, instrumentos de ação e estratégias adotadas.

Na aplicação do MCD, foram realizados sete procedimentos, a saber:

- **procedimento 1** – identificar a estrutura de crenças que constituem o núcleo de políticas públicas do subsistema referente ao ordenamento territorial urbano no DF;
- **procedimento 2** – identificar as coalizões e os principais atores que as integram, caracterizando suas posições e prioridades na disputa pelo controle sobre a política de ordenamento territorial urbano no DF;
- **procedimento 3** – caracterizar as principais decisões que marcaram a política de ordenamento territorial entre 1991 e 2009;
- **procedimento 4** – identificar os conflitos entre as diferentes coalizões nos processos de tomada de decisão;
- **procedimento 5** – analisar os recursos utilizados pelas coalizões para transformação de crenças e ideias em ações governamentais;
- **procedimento 6** – analisar o processo de mudança institucional, identificando os efeitos dos eventos externos nas decisões decorrentes da interação entre as diferentes coalizões;
- **procedimento 7** – compreender a dinâmica institucional no subsistema.

Os resultados desses procedimentos são trabalhados de forma integrada pelo MCD. Como faz grande parte dos estudos que aplicam esse enquadramento teórico, os achados da pesquisa serão apresentados diferenciando a conformação do subsistema e sua dinâmica ao longo do tempo.

O Quadro 1 traz a lista de elementos do núcleo de políticas públicas que apoiou a pesquisa qualitativa. Elaborada a partir da literatura com estudos empíricos do MCD e, também, de uma análise exploratória nos documentos disponíveis, essa lista funciona como um código de análise documental, usado para a leitura detalhada de extensa base de dados.

Quadro 1 – Lista de elementos do núcleo de políticas públicas (código de análise documental adotado na aplicação do MCD).

MCD	
Categorias	Delimitação da investigação (posições/crenças)
Visão essencial sobre o uso do solo no DF	<ul style="list-style-type: none"> · Uso do solo como recurso político/eleitoral. · Uso do solo como elemento de redução das desigualdades socioespaciais. · Uso do solo deve atender às demandas da proteção ambiental. · Uso do solo como recurso econômico, reserva de mercado e de valor. · Uso do solo deve respeitar as normas de tombamento. <p>Principais fontes para a definição desta variável: Paviani (2009); Viana (2008); Bassul (1998); Sabatier e Pelkey (1990); Davis e Davis (1988).</p>
Visão essencial sobre os recursos naturais	<ul style="list-style-type: none"> · Utilitarismo puro. · Foco exclusivo ou priorização do uso sustentável. · Foco exclusivo ou priorização da preservação. · Conciliação entre o uso sustentável e a preservação. <p>Principais fontes: Araújo (2007; 2013); Sabatier e Brasher (1993); Munro (1993).</p>
Causas dos problemas fundiários no DF	<ul style="list-style-type: none"> · Ênfase predominante na alta taxa de crescimento populacional. · Ênfase predominante na valorização rápida e preços exorbitantes dos imóveis no DF. · Ênfase predominante na grilagem e ocupação irregular do solo no DF com a inércia do poder público. · Ênfase predominante no impasse sobre a titularidade das terras no DF. · Ênfase predominante na existência de uma estrutura de poder, de redes clientelistas e de patronagem. · Ênfase predominante na inexistência de políticas habitacionais para pessoas de baixa renda. · Posição integradora (causas múltiplas). <p>Principais fontes: Silva (2006); Barbo (2001).</p>
Visão sobre regularização fundiária de parcelamentos irregulares no DF	<ul style="list-style-type: none"> · Apoio incondicional. · Apoio exclusivo à regularização fundiária de interesse social e de assentamentos de baixa renda. · Apoio exclusivo à regularização fundiária de interesse específico. · Oposição marcadamente cautelosa por vários motivos. · Oposição total. <p>Principais fontes: Araújo (2013); Quintanar (2006); Queiroga (2002); Malagutti (1999).</p>
Visão sobre alterações que mudam a destinação original de áreas para outros usos	<ul style="list-style-type: none"> · Apoio incondicional. · Apoio parcial com algumas demandas e ressalvas. · Oposição total. <p>Principais fontes: Distrito Federal (2009; 1997; 1992).</p>
Visão sobre a concessão dos direitos de propriedade sobre terras no DF	<ul style="list-style-type: none"> · Regulação estatal do uso do solo. Posturas a favor de leis mais restritivas à ocupação e expansão urbana no DF. · Desregulação do uso do solo. Posturas a favor de leis menos restritivas à ocupação e expansão urbana no DF. <p>Principais fontes: Cole e Ostrom (2012); Epstein (2012).</p>
Visão sobre a disponibilidade hídrica para expansão urbana	<ul style="list-style-type: none"> · O problema é severo e necessita de atenção urgente. · O problema é severo, mas pode ser tratado futuramente. · Não é um problema severo. <p>Principais fontes: Agência Nacional de Águas (2010).</p>

Fonte: Adaptado de Vicente (2012, p. 43).

Os documentos analisados na pesquisa de Vicente (2012) totalizaram aproximadamente 12 mil páginas. Eles abrangem, entre outros: relatórios oficiais sobre investigação de ilegalidades com terras públicas no DF (CPI/1991/1995); os registros sobre o chamado Fórum de Terras, em 1995; os registros das audiências ocorridas ao longo da Investigação Terracap (2001) e da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Condomínios (2002); o relatório final sobre o inquérito STJ/650 (BRASIL, 2009); e os registros das audiências ocorridas na revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), entre 2007 e 2009, promovidas pelo Executivo e pelo Legislativo locais. As notas taquigráficas das audiências públicas foram especialmente importantes para a identificação das posições dos atores.

Além disso, a pesquisa abrangeu análise de diversas informações georreferenciadas, como mapas cartográficos, topográficos e fundiários, censos, gráficos etc. Foram também analisados vários outros documentos oficiais, incluindo leis, decretos, portarias, exposições de motivos e relatórios do Legislativo e do Executivo locais. Foi feita, ainda, a análise de grande número de artigos de jornais, especialmente nos arquivos históricos do Correio Braziliense, veículo com maior circulação no DF.

Adicionalmente, Vicente (2012) realizou coleta de dados primários por meio de nove entrevistas não estruturadas (GASKELL, 2002) com gestores governamentais e não governamentais que tiveram participação direta na formulação das diferentes versões do plano diretor de ordenamento territorial no DF, bem como conversas informais com consultores legislativos da CLDF, que atuam na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Dessa forma, reuniram-se dados sobre os elementos internos e externos do subsistema de políticas públicas, como preconiza o MCD. O conjunto de dados obtidos foi interpretado a partir do código de análise exposto no Quadro 1, sem prejuízo do estudo de outras variáveis, como as atinentes ao contexto político afeto aos processos decisórios governamentais. A técnica utilizada no estudo dos dados documentais e das entrevistas foi análise de conteúdo, a qual permite “compreender melhor um discurso, de aprofundar suas características [...] e extrair os momentos mais importantes” (RICHARDSON et al., 1999, p. 172). Na organização e análise de dados, foi utilizado como apoio o *software* NVIVO 9.

A conformação do subsistema da política de ordenamento territorial urbano no DF (1991-2009)

Os dados da pesquisa² apontam que os atores individuais e coletivos que participaram do subsistema da política de ordenamento territorial urbano do DF, entre 1991 e 2009, podem ser agrupados nas seguintes coalizões: (i) Coalizão Modernista; (ii) Coalizão Pró-Moradia Popular; (iii) Coalizão Desenvolvimentista; (iv) Coalizão Ambientalista; e (v) Coalizão Patrimonialista.

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

Os modernistas têm uma visão clara sobre o uso do solo no DF. Para os atores dessa coalizão, o uso, o parcelamento e a ocupação do solo no conjunto urbano tombado devem, acima de tudo, respeitar as normas do tombamento. Os integrantes da Coalizão Modernista travam lutas contínuas com representantes do setor imobiliário, que defendem a ampliação da ocupação e a flexibilização de uso na área tombada e seus arredores.

Os dados empíricos da pesquisa de Vicente (2012) indicam como principais atores da Coalizão Modernista: os participantes do Instituto do Patrimônio Histórico

² Dados extraídos da pesquisa de Vicente (2012).

e Artístico Nacional no Distrito Federal (Iphan/DF), a maior parte dos associados do Instituto de Arquitetos do Brasil, Seção do Distrito Federal (IAB/DF) e do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Crea/DF), que se manifestaram publicamente nos processos decisórios estudados, mas, principalmente, toda uma ampla gama de profissionais e especialistas das áreas de arquitetura, urbanismo, paisagismo e política urbana em geral, a liderança da Unesco no Brasil e raros deputados distritais.

Como frase representativa das crenças que orientam a atuação da Coalizão Modernista no que se refere à política de ordenamento territorial no DF, adota-se: "defendemos o tombamento do conjunto urbanístico do Plano Piloto de Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade" (VICENTE, 2012, p. 68).

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

Os dados empíricos da pesquisa de Vicente (2012) indicam como principais atores desse grupo no DF, no período entre 1991-2009: Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (Codhab), Associação Pró-Morar do Movimento Vida de Samambaia, União Pela Moradia Popular, Coalizão de Luta Pela Moradia Popular, Articulação do Grito dos Excluídos do Distrito Federal, União de Condomínios de Baixa Renda e alguns deputados distritais. Essa coalizão surge como parte de um amplo conjunto de movimentos sociais e diferentes organizações que se articulam em âmbito nacional mediante o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).

Como frase representativa das crenças que orientam a atuação da Coalizão Pró-Moradia Popular, tem-se: "o Estado tem que estar presente, e a moradia digna é nosso direito" (VICENTE, 2012, p. 75).

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

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

As restrições à expansão urbana e ao adensamento da ocupação pelos planos diretores e outras leis são colocadas como problemas que demandam atuação dos membros da coalizão e do governo local. De forma geral, as limitações urbanísticas e ambientais, e mesmo as meramente administrativas associadas à venda de terras pelo poder público, travam o desenvolvimento econômico, na forma como esse grupo o conceitua. Os mecanismos de preservação do conjunto urbanístico de Brasília, trabalhados pelo Iphan e ponto-chave das preocupações da Coalizão Modernista, devem ser considerados, mas as regras nesse âmbito não podem chegar a prejudicar ou impedir os negócios imobiliários.

Os dados empíricos da pesquisa³ indicam como principais atores: Terracap, a empresa pública controlada pelo GDF que gere as terras públicas, Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal (Sinduscon/DF), Associação de Empresas do Mercado Imobiliário do Distrito Federal (Ademi/DF), Associação dos Condomínios Horizontais e Associações de Moradores do Distrito Federal (Unica/DF), diversas outras associações patronais com atuação no DF, proprietários de terras particulares e alguns deputados distritais.

³ Dados extraídos da pesquisa de Vicente (2012).

Podem ser colocadas como frases que representam as crenças da Coalizão Desenvolvimentista: "o progresso é inevitável" ou "o espaço urbano deve ser regulado pelo mercado" (VICENTE, 2012, p. 81).

Pode-se afirmar que os argumentos defendidos pela Coalizão Desenvolvimentista influenciaram, de forma significativa, o processo do planejamento urbano no DF. Nesse sentido, as iniciativas apresentadas pela indústria imobiliária e de construção civil, durante a tramitação dos planos diretores e de outros instrumentos urbanísticos, foram incorporadas aos referidos planos. São exemplos desse sucesso: a aprovação de novas regiões de adensamento populacional e de desenvolvimento econômico; a transformação de extensas áreas rurais em urbanas e mudanças na destinação de lotes, atendendo aos interesses de determinados grupos econômicos; e a transferência da emissão de licenciamentos ambientais para obras de construção e empreendimentos de impacto nas Áreas de Proteção Ambiental do São Bartolomeu e do Planalto Central para uma agência específica local, sem a necessidade de manifestação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

Registre-se que o uso da expressão "desenvolvimentismo" e de suas variações com sentido próximo ao aqui adotado é frequente nos estudos com aplicação do MCD, a exemplo de Sabatier e Brasher (1993), Weible, Sabatier e Nechodom (2005), Weible e Sabatier (2009) e Araújo (2007; 2013). Por isso, optou-se pela expressão, mesmo sob o risco da polissemia.

Os atores da Coalizão Ambientalista, por sua vez, compartilham crenças sobre prioridades de valores essenciais centradas na defesa da proteção do bioma cerrado, da proteção do Lago Paranoá e das áreas de mananciais, e da qualidade de vida para as pessoas que vivem hoje no DF e futuras gerações. Centram-se na imposição de limites à expansão urbana desenfreada e, essencialmente, na prioridade da defesa do interesse público sobre o individual nas decisões sobre ordenamento territorial. Na visão dessa coalizão, as normas ambientais necessitam ser rigorosamente aplicadas, mesmo quando criam dificuldades para o setor imobiliário. O grupo tem combatido sistematicamente os interesses imobiliários de expansão sobre unidades de conservação ou outras áreas de interesse ambiental.

Os dados empíricos da pesquisa indicam como principais atores da Coalizão Ambientalista: os órgãos responsáveis pela política ambiental em nível federal e distrital (Ministério do Meio Ambiente, Ibama, Instituto Chico Mendes, Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental – e Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do DF – Semarh/DF), diversas organizações não governamentais com atuação focada na proteção do meio ambiente e no desenvolvimento sustentável, raros deputados distritais comprometidos em promover a política ambiental e pesquisadores associados a diversos grupos acadêmicos que atuam no DF ou têm interesse na questão ambiental.

Como frases emblemáticas das crenças da Coalizão Ambientalista, podem-se colocar: "defendemos o desenvolvimento sustentável" ou "enaltecemos a importância da natureza e seu legado" (VICENTE, 2012, p. 87).

A existência da Coalizão Patrimonialista⁴ foi observada por Vicente (2012) a partir de um conjunto extenso de evidências existentes nos documentos analisados e nas entrevistas aplicadas. Como as ações de seus integrantes muitas vezes envolvem atos ilícitos, não se pôde trabalhar em relação a esse grupo com os elementos do núcleo de políticas públicas do MCD adotados como referência nas demais coalizões. Não se encontrará um patrimonialista defendendo publicamente ilicitudes. De toda forma, existem inúmeros documentos que podem conformar uma base consistente para a narrativa sobre a atuação dessa coalizão. Destacam-se, nesse sentido, os relatórios de comissões parlamentares de inquérito e outras investigações formais sobre irregularidades relacionadas ao ordenamento territorial do DF.

⁴ No regime patrimonialista, não há uma clara distinção entre o que é propriedade do Estado e o que é propriedade particular da elite governante (GIDDENS, 2000, p. 218-219). Optou-se por utilizar o termo com intuito de fazer alusão à existência de uma coalizão de atores cuja atuação estratégica e oportunista (e não raramente marcada por ilicitudes) objetiva, fundamentalmente, conduzir as decisões sobre a política de uso, parcelamento e ocupação do solo no DF com o propósito de obter vantagens pessoais, sejam elas de cunho político-eleitoral ou de cunho econômico-financeiro.

As análises realizadas indicaram que os principais atores da Coalizão Patrimonialista foram: grileiros, especuladores imobiliários, alguns deputados distritais e grupos políticos que os apoiam. Como frases emblemáticas das crenças desse grupo, podem-se colocar: “se invadir regulariza” ou “terreno no DF vale ouro” (VICENTE, 2012, p. 90).

O estudo detido das posições das cinco coalizões descritas anteriormente aponta para similaridades e antagonismos de posições entre elas. Nessa linha, o Quadro 2 resume as prioridades de valores mais importantes defendidas pelas coalizões sobre as principais temáticas relacionadas ao uso, parcelamento e ocupação do solo no DF, diferenciando os grupos segundo a opção por leis mais ou menos restritivas relativas ao ordenamento territorial, bem como segundo a posição quanto à necessidade de mais ou menos intervenção estatal na construção da estrutura de governança nesse campo de políticas públicas.

Quadro 2 – Síntese do sistema de crenças das coalizões de defesa.

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

Fonte: Vicente (2012, p. 99).

Deve ser explicado que, apesar da evidente proximidade entre as coalizões Desenvolvimentista e Patrimonialista, há diferenças entre as crenças de seus membros que vão além da questão dos limites entre legalidade e ilegalidade. Os desenvolvimentistas são defensores de um Estado “fazedor de obras” que, muitas vezes, terá atuação que beneficia o empresariado. Não raramente, na história do DF, ocorrerá captura de organismos governamentais e inter-relação entre desenvolvimentistas e patrimonialistas, mas há, também, desenvolvimentistas que atuam na legalidade, incluindo técnicos governamentais com visão de mundo que reflete essa perspectiva e que não pactuam com a ilegalidade. As crenças dos patrimonialistas, por seu turno, tendem a refletir apenas o esforço para atendimento de seus próprios interesses materiais, em detrimento do interesse público.

Na linha da interface entre esses dois grupos, Campos (2011, p. 2) afirma:

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

Nesse quadro, os desenvolvimentistas e patrimonialistas têm marcado sua influência no subsistema por conseguir garantir poder formal à parte de seus membros (VICENTE, 2012, p. 104). A existência de membros da coalizão com autoridade para influenciar na tomada de decisão governamental é recurso cuja importância é destacada no MCD (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 2001-2002). Outro recurso importante no modelo são as informações técnicas, mais usadas no caso estudado pelas coalizões Ambientalista e Modernista (VICENTE, 2012, p. 104).

Na sequência, apresenta-se uma linha do tempo sobre os distintos governos no DF, com foco nas principais inflexões institucionais observadas na trajetória recente, analisadas em relação a seu conteúdo e ao papel das coalizões de defesa nessas mudanças.

A dinâmica do subsistema da política de ordenamento territorial urbano no DF

O período 1991-1994

Na fase inicial de estudo, o período entre 1991 a 1994, tem-se como evento central o primeiro Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT), instituído pela Lei n. 353, de 18 de novembro de 1992 (DISTRITO FEDERAL, 1992), após a eleição dos membros da primeira legislatura da CLDF e a posse do primeiro governador eleito por sufrágio direto, Joaquim Roriz.

O primeiro plano de ordenamento territorial pós-Constituição de 1988 deveria não apenas incorporar os instrumentos de planejamento territorial que haviam sido estabelecidos até então, mas consolidar as bases para uma política urbana mais efetiva, mais coerente e, principalmente, mais democrática. Tem-se o plano diretor como o principal instrumento da política urbana por previsão da própria Constituição Federal (Art. 182). Dessa forma, ele constitui ferramenta importante na luta pela chamada reforma urbana, que propugna pela eliminação da segregação social nas cidades, pela garantia da moradia digna, separação entre o direito de propriedade e o direito de construir e o combate à especulação imobiliária, entre outros elementos (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009). No entanto, avanços nessa perspectiva passaram longe do primeiro PDOT do DF.

O PDOT/1992 será lembrado especialmente por ter produzido duas mudanças. A primeira refere-se à instituição do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do DF (Conplan). A segunda, talvez mais importante, foi abrir a possibilidade de alienação de áreas rurais para fins urbanos, em decisão que constituiu uma vitória das Coalizões Desenvolvimentista e Patrimonialista (VICENTE, 2012, p. 111). Como observaram dois estudiosos da história da ocupação territorial no DF:

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

Mesmo reforçado com o respaldo trazido pelos dispositivos introduzidos pela Lei Orgânica do DF, o PDOT/1992 não gerou efeitos capazes de direcionar e ordenar o crescimento urbano em consonância com o desenvolvimento sustentável e de atender, com efetividade, as novas prerrogativas constitucionais de gestão democrática e da necessidade do cumprimento da função social da propriedade. Muitas das intervenções previstas na lei dependiam de regulamentação posterior. Como não havia apoio político para essa regulamentação em um quadro dominado pelos desenvolvimentistas, assim como uma ausência de organizações ou fóruns que cobrassem a sua regulamentação e implementação, a grande maioria dos dispositivos caiu em desuso (PAVIANI, 2003).

Os moradores dos condomínios irregulares passaram a ser figuras centrais nesse período. Emergiu, então, movimento inédito, que ainda hoje tem repercussões: uma união entre ricos e pobres em torno de legalização de terras invadidas no DF. Mais do que isso, havia uma permissão aberta para o surgimento de novas invasões. A partir de 1991, no primeiro mandato do primeiro governador eleito, Joaquim Roriz, houve um aumento significativo de famílias em ocupações irregulares e a criação de novas regiões administrativas no DF. As ocupações viriam a atingir um pico em 1999 (524 ocupações e 607 mil famílias nessa situação), ano em que Roriz assumiu seu segundo mandato como governador eleito (MALAGUTTI, 1999).

Dava-se início à completa desorganização das políticas de ocupação territorial. Esse sistema gerava *feedback* positivo para o grupo político no poder, na medida em que a doação de terras e lotes, assim como a troca de favores nas decisões sobre ocupação do espaço urbano, alimentavam o estabelecimento de alianças e currais eleitorais. O domínio do subsistema por desenvolvimentistas e patrimonialistas deixa marcas profundas no ordenamento territorial, assim como nas relações entre governo e população de baixa renda. O cidadão que não tem consciência do seu direito à cidade recebe lotes (em geral não acompanhados dos serviços públicos necessários) como um presente do governante.

Constata-se no período significativo volume de lei de mudanças de destinação, desafetação e conversão de áreas rurais em urbanas e, especialmente, a criação de novas cidades satélites, na maior parte das vezes sem infraestrutura urbana, reforçando, assim, a segregação socioespacial no DF. As coalizões que defendiam as crenças pró-leis menos restritivas foram as grandes articuladoras de mudanças institucionais nessa fase. A forte presença dos atores das coalizões Desenvolvimentista e Patrimonialista nas arenas decisórias permitiu a predominância dessa categoria de mudanças.

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

O período 1995-1998

A segunda fase de estudo é marcada pela aprovação da primeira revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF, em 1997. O PDOT/1997 foi instituído pela Lei Complementar n. 17, de 28 de janeiro de 1997 (DISTRITO FEDERAL, 1997). Na época, era governador do DF Cristovam Buarque, então filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), o primeiro governador desse partido na história do país.

O PDOT/1997 foi fortemente influenciado por um grupo de urbanistas e ambientalistas, categorias cujos pleitos foram praticamente ignorados no PDOT/1992. Esse grupo acreditava que a política urbana deveria ser utilizada como instrumento para redução de desigualdades sociais e para oferta de moradia digna. Ademais, o grupo defendia que o uso do solo deveria também levar em consideração questões relacionadas à preservação ambiental e à sustentabilidade. Rejeitava-se o uso da terra como moeda de troca e, principalmente, seu uso político eleitoral. As coalizões Ambientalista e Modernista ganharam poder.

Um importante elemento de ruptura no governo Cristovam foi enfatizar medidas de combate à grilagem de terras e ocupação irregular do solo. Tais medidas, que tinham caráter formal e retórico no governo Roriz, ganharam abrangência e amplitude. Um ponto de concentração de evidências referentes a esse tema foi a CPI da CLDF sobre Grilagem de Terras, ocorrida em 1995.

Nessa fase, cabe destacar também a regulamentação do funcionamento do Conplan como órgão deliberativo, e não apenas consultivo como propunha o PDOT/1992, tornando mais efetivos o funcionamento e as decisões desse órgão colegiado.

Pelo predomínio das coalizões pró-leis mais restritivas, muitas áreas rurais, que tinham sido transformadas em urbanas, voltaram a ser rurais. Nessa fase, não foi criada nenhuma cidade satélite. A prioridade foi a ocupação dos vazios urbanos e das regiões próximas às cidades satélites já existentes. Há de ser dito que a atuação do governo em interação com os ambientalistas e modernistas não trouxe o retorno político necessário para a reeleição de Buarque. Talvez tenha faltado nesse sentido uma conexão mais forte com a Coalizão Pró-Moradia Popular.

O período 1999-2009

A terceira fase de estudo pode ser dividida em duas subfases: (i) Governo Roriz (1999-2006); e (ii) Governo José Roberto Arruda (2007-2009). Optou-se por considerar esses dois períodos como subfases sequenciais, pois não houve aprovação de um novo PDOT entre 1999 e 2006.

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

Essa brecha legal foi suficiente para que fossem realizadas alterações substanciais nas normas que regiam o ordenamento territorial do DF. Na verdade, Roriz e seus aliados no Legislativo local aprovaram, nos seus dois mandatos (1999-2006), um volume de leis complementares sobre uso, parcelamento e ocupação do solo nunca antes visto, e elas desfiguraram o PDOT/1997.

Entre 1999 e 2006, o governador Roriz gerenciou as terras no DF com poder e tom messiânico, cumprindo promessas feitas na campanha eleitoral. Os patrimonialistas assumiram o controle, mantendo conexão com os representantes dos interesses imobiliários integrantes da Coalizão Desenvolvimentista. Tem-se a coroação da atuação dessas duas coalizões nas mudanças institucionais no ordenamento territorial no DF, gerando-se transformações definitivas no espaço urbano e, também, rural.

Parte relevante dos membros da Coalizão Pró-Moradia Popular também teve suas demandas atendidas. As cooperativas de habitação popular ganharam força pelos projetos de assentamentos populares que foram acatados.

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

De fato, o PDOT/2009 legitimou as práticas do passado, considerando os erros cometidos como fato consumado. Não prestou contas da devastação territorial ocorrida nas duas primeiras décadas do período de autonomia política do DF, além de avançar com mais força sobre áreas respeitadas até então, mesmo pelos grileiros, a exemplo das áreas ambientalmente protegidas no Catetinho e nas bordas do Parque Nacional de Brasília (BARRETO, 2011).

Esse esforço de empurrar as fronteiras de expansão urbana na direção das zonas ambientalmente frágeis atendeu preferencialmente a interesses especulativos em detrimento da função socioambiental da propriedade urbana. Entende-se, inclusive, que o aumento da zona urbana tenha contribuído para valorizar os terrenos em geral, dificultando ainda mais o acesso financeiro da população de baixa renda às áreas mais propícias para habitação (FREITAS, 2009, p. 136).

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

A aprovação dos dispositivos do PDOT/2009 e de leis menos restritivas apenas consolidou o movimento de mudanças que vinha dos dois governos anteriores de Joaquim Roriz. Apesar de alguma saliência dos ambientalistas nessa subfase, no conjunto, prevaleceram, mais uma vez, as crenças das coalizões pró-leis menos restritivas.

O PPCUB e a Luos

Apesar de sancionado pelo governador Arruda em 2009, o PDOT/2009 foi julgado como parcialmente inconstitucional pelo Tribunal de Justiça local, evidenciando diversos vícios durante o processo de sua formulação e aprovação. Cerca de sessenta dispositivos de seu texto foram objeto de suspensão por decisão judicial, fato que obrigou o então governo petista, comandado por Agnelo Queiroz, a encaminhar proposta de atualização do PDOT/2009.

Mais recentemente, os embates políticos relacionados ao ordenamento territorial urbano no DF estão centrados na discussão de dois instrumentos legais: o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal (Luos)⁵.

A proposta do PPCUB encaminhada pelo Executivo foi recebida com forte oposição da Coalizão Modernista.

Em audiência pública realizada no início de dezembro de 2013⁶, no Senado Federal, a diretora de patrimônio cultural do Instituto Histórico e Geográfico do DF, por seu discurso pertencente ao grupo dos modernistas, afirmou que, na proposta, quase 70% dos setores que compõem a área tombada de Brasília sofrem algum tipo de intervenção. Em sua opinião, o PPCUB erra por não apresentar mapas com as principais alterações, não especificar claramente o que vai ser modificado e, além disso, não trazer ferramentas para corrigir desvirtuamentos, como os condomínios residenciais na orla do Lago, potencializando adensamentos urbanos em quase toda a área tombada, sem os devidos estudos de infraestrutura.

O presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB/DF), Paulo Henrique Paranhos, na mesma reunião, apontou a especulação imobiliária como raiz das mudanças que colocam em risco o tombamento do conjunto urbanístico de Brasília. O professor Federico Flósculo, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (UnB), por sua vez, afirmou que mais de 50% do teor do projeto do PPCUB necessitava ser problematizado. Nota-se que essas pessoas compartilham sistemas de crenças similares a de outros membros da Coalizão Modernista.

Em março de 2014, atores importantes da Coalizão Modernista abandonaram as discussões formais sobre o PPCUB que estavam ocorrendo no Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (Conplan), órgão colegiado auxiliar do governo na formulação, acompanhamento e atualização das diretrizes e dos instrumentos de implementação da política nesse campo. Esse ato revela um alto grau de conflito entre essa coalizão e a dos desenvolvimentistas.

Deve ser registrado que, apesar da forte defesa em relação à preservação do conjunto tombado pela Coalizão Modernista, algumas vezes não integrantes dos chamados desenvolvimentistas e sem qualquer ligação com os patrimonialistas já estão se levantando contra a rigidez do tombamento. Posicionamento nessa linha foi externado por um dos principais artífices do plano original da cidade, o finado arquiteto Oscar Niemeyer⁷:

⁵ Ver os projetos de Lei Complementar n. 78 e n. 79, de 2013, na CLDF.

⁶ Notas taquigráficas disponíveis em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/sessao/escriva/notas.asp?cr=2203>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

⁷ Cabe lembrar que, apesar de a autoria do projeto do Plano Piloto de Brasília ser do arquiteto Lúcio Costa, Oscar Niemeyer esteve envolvido no projeto da nova capital desde o início, tendo integrado o júri que escolheu o projeto e concebido os mais importantes edifícios públicos inclusos na área hoje tombada.

Uma cidade não pode ser tombada, porque sempre aparecem modificações. Se Paris fosse tombada, não existiria a Champs-Élysées nem o Arco do Triunfo. Se Barcelona fosse tombada, a cidade não teria se voltado naturalmente para o mar. Se Nova York fosse tombada, não existiriam os arranha-céus que ocuparam a cidade horizontal que antes existia. Uma cidade tombada é ignorância. As modificações são inevitáveis, e Brasília ainda vai passar por muitas delas. O tempo obriga a isso (MENCHEN, 2014, [s. p.]).

O processo da Luos encaminhado pelo governo Agnelo gerou menos manifestações públicas do que o PPCUB, mas também não ficou isento de conflitos. Nessa lei, estão definições importantes sobre a localização de atividades, gabaritos das edificações e outros elementos, aplicáveis a todas as cidades do DF, simultaneamente, com exceção da área tombada do Plano Piloto de Brasília, a qual que é tratada pelo PPCUB.

A Luos consta em previsão expressa da Lei Orgânica do DF desde 1993. A inexistência desse arranjo institucional reflete na ausência de definições sobre o tema na maioria das localidades urbanas do DF, gerando anacronismos e disfunções no processo de gestão do território. Durante anos, os ambientalistas demandaram a aprovação dessa lei. Juntamente com o zoneamento ecológico-econômico (ZEE), a Luos, em tese, imporá restrições e mecanismos de freios à expansão urbana desordenada, instituindo instrumentos de gestão mediante os quais as decisões quanto ao uso e ocupação do território passariam a ser tomadas em bases sustentáveis.

A proposta do governo Agnelo, apesar de ter sido submetida a audiências públicas, não entrou verdadeiramente na agenda política, talvez pelo destaque conferido ao PPCUB. Críticas mais severas surgiram com o andamento das discussões. Na reunião anteriormente citada, ocorrida no Senado Federal, Melo, representante da Promotoria de Justiça da Ordem Urbanística do Ministério Público do DF e Territórios, expressou preocupações em relação ao adensamento excessivo não apenas no PPCUB, mas também na Luos.

Os debates sobre esses dois instrumentos regulatórios foram retomados pelo governo Rodrigo Rollemberg, em 2015, sob intensas críticas. De forma geral, vê-se que as cinco coalizões aqui analisadas continuam atuando nesses processos e, até agora, continua a se evidenciar a divisão entre ambientalistas e desenvolvimentistas modernos, de um lado, e desenvolvimentistas e patrimonialistas, de outro, com indefinições sobre o posicionamento da Coalizão Pró-Moradia Popular.

Conclusão

Brasília possui uma das maiores áreas urbanas tombadas no mundo, mas, no DF, recurso abundante por excelência é a terra. Tem-se, nesse local, o maior percentual de terras ociosas localizadas no perímetro urbano em todo o país. Com o tombamento e, também, a concentração da quase totalidade das terras nas mãos do governo local, o mercado imobiliário firmou uma imagem de falsa escassez, que é usada para justificar preços elevadíssimos para os terrenos urbanos. O valor do metro quadrado de terra urbana em Brasília, até agosto de 2012, era o mais caro do país, tendo sido superado recentemente pelo relativo a alguns bairros da cidade do Rio de Janeiro (FIPE/ZAP, 2012).

Com a análise detida dessa realidade, fica enfraquecida a tese de que os problemas do déficit de moradias no DF e das muitas ocupações irregulares verificadas em seu território têm suas causas na demanda por espaços e habitações. O que se verifica é que o próprio governo local, apesar de ter o monopólio do estoque de terras, opta por ofertar via Terracap terrenos urbanos regulares com preços elevados, auferindo recursos que são usados para finalidades governamentais diversas, nem sempre atendendo a preocupações sociais. A oferta de terra regular no DF é segregadora, em esquema que também respalda vultosos lucros de empresários do mercado imobiliário.

O que se verifica na experiência de Brasília é que a proteção de seu núcleo central pelas normas do tombamento, cuja relevância deve ser aqui reconhecida e destacada, assim como o controle estatal das terras urbanas, não foi acompanhada por uma gestão

governamental eficaz, que conseguisse avançar no sentido de assegurar a prevalência do interesse público sobre o privado e, também, decisões democráticas, justiça social e proteção do meio ambiente. O planejamento governamental não conseguiu impedir que a ocupação do DF culminasse em um distanciamento progressivo entre a cidade planejada e a real, pelo contrário. Ademais, a segregação socioespacial foi intensificada por decisões políticas que forçaram o DF a se expandir até mesmo para fora de suas fronteiras, com a região do Entorno passando diretamente a interferir no equilíbrio urbano e ambiental, sem políticas de integração e desenvolvimento regional que conseguissem minimizar os efeitos negativos na capital do país.

A análise da evolução das condições de governança do espaço urbano no DF reflete a disputa de crenças entre as diferentes coalizões de defesa sobre as alternativas de políticas públicas para a gestão do território. Considera-se que o estudo da política de ordenamento territorial urbano no DF, com base no MCD, trouxe elementos que tornam nítida a origem de pelo menos uma parte dos problemas existentes nesse campo. O longo processo de tramitação dos diferentes PDOTs e de leis correlatas foi caracterizado por divergências entre as coalizões Ambientalista e Modernista, de um lado, e as coalizões Desenvolvimentista e Patrimonialista, de outro, demonstrando que as diferenças de crenças explicam impasses nos processos decisórios. A Coalizão Pró-Moradia Popular ora se aproxima dos ambientalistas, ora dos desenvolvimentistas e patrimonialistas.

Ficou evidente a relação explicativa entre os recursos das coalizões e o resultado do processo de mudança institucional. No estudo de caso realizado, a autoridade legal formal foi o recurso mais poderoso que orientou as mudanças institucionais e, conseqüentemente, as mudanças nas regras que regem a governança territorial no DF também foram. Na maior parte do período estudado, parece não haver dúvidas de que, no âmbito do subsistema da política de ordenamento territorial urbano no DF, os grupos dominantes foram as coalizões Desenvolvimentista e Patrimonialista, que tiveram acesso ao poder formal. Na verdade, pela ampla coalizão governamental que hoje gere o DF, os desenvolvimentistas permanecem com controle de boa parte dos processos decisórios nesse campo, e esse quadro tem sido corroborado nos debates recentes sobre o PPCUB e a Luos.

Como previsto no MCD, em todo o período estudado, a informação técnica foi recurso utilizado pelas coalizões de defesa, especialmente pelos ambientalistas e modernistas, que dispunham de um arsenal de estudos acadêmicos e de outras pesquisas, divulgados durante os debates. Porém, parece que esses grupos desconsideraram a componente política mais ampla em sua atuação, negligenciando incorporá-la em seus estudos de alternativas, o que tornou mais vulnerável a riscos políticos a defesa de crenças baseadas somente na informação técnica. Sendo assim, pondera-se que o ordenamento territorial não pode se furtar ao fato de que as arenas decisórias não são apenas técnicas, e que a componente política demanda uma interdisciplinaridade que a incorpore, para garantir êxito na formulação de políticas públicas e, também, efetividade em sua aplicação.

A análise da dinâmica do subsistema ao longo do tempo permitiu identificar alguns eventos externos que influenciaram a atuação das coalizões e o processo de tomada de decisão. Entre os mais importantes, tem-se o processo de redemocratização do país, a autonomia política do DF, o processo acelerado de urbanização e as mudanças nas coalizões governamentais.

Em todos os outros governos do DF do período estudado, com exceção do governo Cristovam Buarque, em que ambientalistas e modernistas tiveram uma relativa superioridade, a tônica prevalente foi o apoio à expansão urbana, com a ocupação de novas áreas para fins residenciais, entre outros, e a utilização intensiva do solo. Essas soluções, que atenderam às demandas das coalizões Desenvolvimentista e Patrimonialista e, de certa forma, a Coalizão Pró-Moradia Popular, geraram graves problemas ambientais e também sociais.

Em síntese, evidenciou-se que alguns fatores foram determinantes no processo de mudanças institucionais que ocorreram na política de ordenamento territorial urbano no DF, entre eles:

- as disputas por prioridades de valores entre atores de cada coalizão conformam o subsistema da política de ordenamento territorial urbano e tiveram efeito direto e significativo nos processos de pactuação e competição referentes às deliberações que ocorrem nessa área de políticas públicas;
- a capacidade que cada coalizão de defesa dispunha de oferecer apoio político ou recursos diversos aos decisores públicos;
- a persistência de elementos clientelistas e patrimonialistas nas relações políticas entre atores governamentais e não governamentais no Distrito Federal.

Na constituição urbana do Distrito Federal, fica explícita uma linha divisória que coloca em relevo a lógica de conflito entre grupos de interesses privados e mercadológicos (e na fronteira com a ilegalidade) e de defesa de interesses sociais e difusos, que apresentam variações de poder ao longo dos anos, que não chegam, contudo, a alterar o predomínio da segregação social.

Nota-se, de uma forma geral, que a aplicação do MCD à política de ordenamento territorial urbano mostra que o modelo é bastante apropriado para estudar situações que envolvem conflito político substancial e alta complexidade técnica, como previsto pelos autores do modelo.

Conclui-se que as mudanças institucionais na governança territorial do DF tendem a refletir mais interesses paroquiais, com pouca consideração a um planejamento conjunto e global na definição de regras para a regulação do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, pois uma gestão urbana consistente visa essencialmente:

- promover uma gestão urbana democrática que viabilize a função social da propriedade e da cidade;
- promover a democratização do acesso à terra;
- impactar de forma positiva o planejamento urbano, tendo em vista a qualidade de vida da população, a justiça social e a proteção do meio ambiente.

A defesa de interesses de determinados grupos econômicos por coalizões de defesa e sua chancela pelo Poder Público em grande parte do período pós-1988 acabaram refletindo em um modelo de governança territorial problemático que:

- privilegiou a doação de lotes para formação de currais eleitorais;
- promoveu alterações de uso do solo e mudanças de destinação de áreas de forma casuística e indiscriminada;
- não evitou o surgimento de comportamentos oportunistas, enfraqueceu os espaços de participação social e não promoveu a democratização do acesso à moradia;
- trabalhou de forma desarticulada as ações relativas às questões fundiárias, urbanísticas e ambientais.

Espera-se que esse quadro possa ser revertido daqui por diante, inclusive no que se refere aos processos decisórios em curso referentes PPCUB e à Luos.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). *Atlas Brasil abastecimento urbano de água*: Distrito Federal, avaliação oferta/demanda. Brasília: ANA, 2010. Disponível em: <<http://atlas.ana.gov.br/Atlas/forms/analise/Geral.aspx?est=11&mapa=diag>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

ALMEIDA NETO, L. M. de; CAVALCANTE, S. R. *Motivo excepcional e interesse público comprovado*: pré-requisitos básicos para modificações de Planos Diretores de Ordenamento Territorial e Locais, no Distrito Federal, fora dos prazos previstos para revisão. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal; UDA/ASSEL, 1998.

ARAÚJO, S. M. V. G. *Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas*. Dissertação (Mestrado)–Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

ARAÚJO, S. M. V. G. *Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom*. Tese (Doutorado)–Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Brasília, 2013.

BARBO, L. C. A ocupação do solo no distrito federal. *Revista de Conjuntura do Corecon-DF*, n. 7, jul./set. 2001.

BARRETO, F. F. P. Análise das políticas de organização territorial do Distrito Federal. *Boletim do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília*. Brasília, v. 47, n. 43, p. 16-33, 1987.

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

BARRETO, F. F. P. *Brasília urbana e os três planos de Teresinha de Jesus*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil247.com/pt/247/brasil247/28114>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

BASSUL, J. R. A estrutura fundiária do Distrito Federal e a dinâmica do desenvolvimento urbano. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE GERENCIAMENTO DE RENDAS FUNDIÁRIAS E CUSTOS URBANOS, 1998, Brasília. *Anais...*, Brasília, 1998. p. 1-9.

BENNETT, C. J.; HOWLETT, M. The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, v. 25, p. 375-394, 1992.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Resumo do inquérito n. 650/STJ*, de 24 de setembro de 2009. Brasília, 2009. Relator Ministro Fernando Gonçalves. Disponível em: <http://esporte.ig.com.br/images/arquivos/pdistrito_fedinq_603_v001.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014.

BUENO, L. A. Aplicação da Advocacy Coalition Framework (MCD) na análise da evolução da política pública de controle de armas no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 34., 2005, Caxambu. *Anais...*, Caxambu, 2005.

CALMON, P. C. P.; COSTA, A. T. M. Redes e governança de políticas públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, v. 1, p. 1-29, 2013.

CAMPOS, A M. Ex-embaixador dos EUA chama Câmara Legislativa de “refúgio de canalhas”. *Correio Braziliense*, Brasília, Caderno Cidades, 29 jun. 2011.

COLE, D.; OSTROM, E. *Property in land and other resources*. Cambridge (USA): Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

COSTA, G. G. da. A cartografia nos planos diretores do Distrito Federal. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CARTOGRAFIA HISTÓRICA, 1., 2011, Paraty. *Anais...*, Paraty, maio 2011.

DISTRITO FEDERAL. *Lei n. 353*, de 18 de novembro de 1992. Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, institui o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 1992.

DISTRITO FEDERAL. *Lei Complementar n. 17*, de 18 de novembro de 1997. Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, institui o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 1997.

DISTRITO FEDERAL. *Lei Complementar n. 803*, de 25 de abril de 2009. Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal, 2009.

DISTRITO FEDERAL. *Terracap* – Companhia Imobiliária de Brasília. Disponível em: <<http://www.terracap.df.gov.br/regularizacao-fundiaria-novo-2>>. Acesso em: 7 jan. 2014.

DAVIS, H; DAVIS, S. Analyzing change in public lands policymaking: from subsystems to advocacy coalition. *Policy Studies Journal*, v. 17, p. 3-24, 1988.

EPSTEIN, R. A. Playing by different rules? Property rights in land and water. In: COLE, D. e OSTROM, E. (Ed.). *Property in land and other resources*. Cambridge (USA): Lincoln Institute of Land Policy, 2012.

FERREIRA, I. C. B.; STEINBERGER, M. O modelo de gestão de Brasília e as políticas urbanas nacionais. *Cadernos Metrôpole*, v. 14, p. 67-83, 2005.

FIPE/ZAP. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. *Índice FIPEZAP de preços de imóveis anunciados*. Notas metodológicas. São Paulo, fev. 2011. Disponível em: <<http://downloads.fipe.org.br/content/downloads/indices/fipezap/metodologia/FipeZap%20Index%20-%20Methodology%20v20110216.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2012.

FRANÇA, E. F. *Coalizões de advocacia na formulação da política de controle de drogas no Brasil, no período 1998/2000*. Dissertação (Mestrado)–Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

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

FREY, K. Governança urbana e participação pública. *RAC-Eletrônica*, v. 1, n. 1, p. 136-150, jan./abr. 2007.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Ed.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 64-89.

GIDDENS, A. *Capitalismo e moderna teoria social*. Lisboa: Presença, 2000.

HAAS, E. *When knowledge is power: three models of change in international organizations*. Berkeley: University of California Press, 1990.

HECLO, H. *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. Yale University Press (New Haven), 1974.

HOWLETT, M. et al. *Política pública: seus ciclos e subsistemas uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JOHN, P. *Analysing public policy*. Londres: Pinter, 1999.

MALAGUTTI, C. J. Loteamentos clandestinos no Distrito Federal. In: PAVIANI, A. (Org.). *Brasília-gestão urbana: conflitos e cidadania*. Brasília: Ed. UnB, 1999.

MENCHEN, D. *Entrevista Oscar Niemeyer*. Tombamento de Brasília é uma besteira. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0202200913.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

MUNRO, J. F. California water politics: explaining policy change in a cognitively polarized subsystem. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Ed.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Western Press, 1993. p. 105-128.

NYGAARD, P. D. *Planos diretores de cidades: discutindo suas bases doutrinárias*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2005.

PAVIANI, A. Brasília no contexto local e regional: urbanização e crise. *Revista Território*, ano VII, n. 11-13, set./out. 2003.

- PAVIANI, A. *Brasília é uma grande imobiliária*. Urbanismo, assessoria de comunicação da UnB, 2009.
- QUEIROGA, A. E. de. *Parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção* – o caso dos condomínios irregulares no Distrito Federal. Porto Alegre: Fabris, 2002.
- QUINTANAR, M. D. Reseña de legalizando la ciudad: asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana. *Gestión y Política Pública*, v. XV, n. 2, p. 500-505, 2006.
- RICHARDSON, R. J. et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.
- SABATIER, P. *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.
- SABATIER, P. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, v. 21, p. 129-168, 1988.
- SABATIER, P.; BRASHER, A. M. From vague consensus to clearly differentiated coalitions: environmental policy at Lake Tahoe, 1964-1985. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Ed.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Western Press, 1993. p. 177-210.
- SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P. A (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.
- SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Western Press, 1993.
- SABATIER P. A, PELKEY N. W. *Land development at Lake Tahoe, 1960-84: the effects of environmental controls and economic conditions on housing construction*. FAU/FIU Joint Center for Environmental and Urban Problems, Fort Lauderdale, Florida Atlantic University, 1990.
- SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations, and clarifications. In: SABATIER, P. A (Ed.). *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.
- SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K. *A trajetória da reforma urbana no Brasil*. Banco de textos do Dialogues, Propositions, Histoires (DPH), 2009. Disponível em: <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>>. Acesso em: 10 abr. 2013.
- SILVA, H. A. Os problemas fundiários do Distrito Federal. *Mundo Jurídico*, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/29839-29855-1-PB.pdf>>. Acesso em: 1º dez. 2013.
- SMITH, K. B.; LARIMER, C. W. *The public policy theory primer*. Boulder: Westview Press, 2009.
- UN-HABITAT. United Nations Human Settlements Programme. Urban sprawl now a global problem. In: UN-HABITAT. *State of the World's Cities 2010/2011 – Cities for all: bridging the urban divide*. 2010. Disponível em: <<http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2917>>. Acesso em: 15 jan. 2014.
- VIANA, L. B. F. *Entre o abstrato e o concreto: legados do embate sobre o projeto de integração do São Francisco ou da transposição*. Dissertação (Mestrado)–Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- VIANA, R. *A (re)produção do espaço como mercadoria: polo 3 – Projeto Orla extensões – latências*. Dissertação (Mestrado em Geografia)–Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

VICENTE, V. M. B. *Análise de mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano no Distrito Federal (1991-2009)*. Tese (Doutorado em Administração)–Universidade de Brasília, Brasília. 2012.

WEIBLE, C. M. Expert-based information and policy subsystems: a review and synthesis. *The Policy Studies Journal*, v. 36, n. 4, 2008.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. Coalitions, science, and belief change: comparing adversarial and collaborative policy subsystems. *The Policy Studies Journal*, v. 37, n. 2, p. 195-212, maio 2009.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. Themes and variations: taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; NECHODOM, M. No sparks fly: policy participants agree on thinning trees in the Lake Tahoe basin. *Journal of Forestry*, v. 103, n. 1, p. 5-9, jan./fev. 2005.

WEISS, C. H. Ideology, interests and information: the basis of policy positions. In: CALLAHAN, D.; JENNINGS, B. (Ed.). *Ethics, social sciences and policy analysis*. New York: Plenum Press, 1983.

WEISS, C. H. Research for policy's sake: the enlightenment function of social research. *Policy Analysis*, v. 3, p. 531-545, 1977.

Submissão: 08/09/2014

Aprovação: 23/01/2015