

ISSN 2446-5585

PUBLICAÇÃO MENSAL

ano 1 – n. 8

novembro – 2015

**TEXTOS PARA  
DISCUSSÃO  
ASSESSORIA  
LEGISLATIVA**

**ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE CONTROLE DO USO DO  
SOLO E DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO  
DISTRITO FEDERAL**

**José Veríssimo de Sena**

nº **8**



**CÂMARA  
LEGISLATIVA**  
DISTRITO FEDERAL

## **CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**

### **MESA DIRETORA**

*DEPUTADA CELINA LEÃO*  
PRESIDENTE

*DEPUTADA LILIANE RORIZ*  
VICE-PRESIDENTE

*DEPUTADO RAIMUNDO RIBEIRO*  
PRIMEIRO-SECRETÁRIO

*DEPUTADO JÚLIO CÉSAR*  
SEGUNDO-SECRETÁRIO

*DEPUTADO RENATO ANDRADE*  
TERCEIRO-SECRETÁRIO

*Textos para Discussão* é uma série de artigos elaborada por Consultores Legislativos da CLDF, em atendimento ao que determina o art. 2º, II da Resolução nº 89 de 1994. Compete à Assessoria Legislativa elaborar pesquisas e estudos técnicos sobre temas legislativos considerados relevantes para a Câmara Legislativa, além de promover, por iniciativa própria e no seu âmbito de competência, estudos e sugestões à Mesa Diretora sobre temas de interesse da Casa.

URL:

<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/>:  
<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1513>

ISSN 2446-5585

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não representa posicionamento oficial da Câmara Legislativa do DF.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

SENA, José Veríssimo de. Análise das políticas de controle do uso do solo e de regularização fundiária no Distrito Federal. Assessoria Legislativa/Câmara Legislativa do DF, novembro/2015 (Textos para Discussão nº 8). Disponível em:

<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1700>. Acesso em (data).

Revisão\*:

José Afonso de Sousa Camboim – Sedit/CLDF  
Vania Maria Rego Codeço – Sedit/CLDF.

\*Citações conforme original.

# **ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE CONTROLE DO USO DO SOLO E DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO DISTRITO FEDERAL**

## **RESUMO**

O texto apresenta uma análise das políticas públicas de controle do uso do solo e de regularização fundiária urbana no Distrito Federal desenvolvidas desde a inauguração de Brasília, em 1960, com enfoque no período de autonomia política, a partir de 1988, segundo o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon. Visa a assinalar as razões e condições que levaram o Estado a reprimir grande parte das ocupações ilegais de baixa renda e não obstar a implantação em larga escala de parcelamentos irregulares, e busca indicar os fatores que impediram ou retardaram a efetivação do processo de regularização fundiária. Aponta que a variação das políticas está associada ao perfil dos sucessivos governos, e que as mudanças institucionais, motivadas por piora dos indicadores, resultaram em maior grau de efetivação das ações.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas de Regularização Fundiária, Políticas de Controle do Uso do Solo, Modelo de Múltiplos Fluxos.

## SUMÁRIO

I - Introdução .....	1
II - Revisão da literatura e definição do marco teórico.....	3
2.1 – Descrição do modelo teórico.....	6
2.2 – Considerações e proposta de adição ao modelo.....	8
III – Descrição do objeto de estudo .....	9
3.1 – Cenário geral.....	9
3.2 – Período 1960-1988.....	11
3.3 – Período 1988-1994.....	13
3.4 – Período 1995-1998.....	15
3.5 – Período 1999-2006.....	17
3.6 – Período 2007–2010.....	19
3.7 – Período 2011 – 2012.....	22
IV - Análise das políticas e aplicação do modelo teórico.....	23
4.1 – Cenário geral.....	23
4.2 – Período 1960-1988.....	24
4.3 – Período 1988-1994.....	29
4.4 – Período 1995-1998.....	30
4.5 – Período 1999-2006.....	33
4.6 – Período 2007–2010.....	35
4.7 – Período 2011 – 2012.....	39
V – Conclusões.....	41
VI - Referências bibliográficas.....	46

## **I – INTRODUÇÃO**

As questões relacionadas ao uso do solo apresentam características particulares no Distrito Federal. O processo de mudança da Capital da República para Brasília, em 1960, envolveu desapropriação de cerca de metade do território, passando o Poder Público a deter o domínio da gestão fundiária. A oferta controlada de imóveis, associada às altas remunerações alcançadas pela burocracia federal (fator utilizado para motivar a transferência dos servidores do Rio de Janeiro), promoveu intensa valorização imobiliária. A consolidação de Brasília ocorreu no período de maior migração da população rural brasileira para as cidades, e o contingente resultante do célere e elevado crescimento populacional buscou alternativas para moradia em ocupações irregulares e parcelamentos clandestinos, nas terras particulares não desapropriadas ou mesmo em áreas públicas.

A ocupação e parcelamento irregulares do solo estão entre as principais questões enfrentadas pelas políticas de ordenamento territorial do Distrito Federal. Enquanto ao longo do tempo se observou considerável sucesso na remoção de ocupações irregulares (invasões), a proliferação de parcelamentos ilegais se tornou incontrolável. Tais parcelamentos, conhecidos como “condomínios”, instalaram-se à revelia da legislação federal de parcelamento do solo e dos instrumentos de planejamento local, acarretando graves problemas ambientais e de infraestrutura, uma vez que não respeitam normas técnicas e diretrizes de zoneamento e preservação.

A omissão no controle do uso do solo resultou em danos para todo o conjunto urbano, sobrecarregando eixos de circulação, rompendo tipologias urbanas e afetando mananciais de água. Diante da ocupação consolidada, não havendo viabilidade técnica e política para relocação da população, restou ao poder público proceder à regularização dos assentamentos para minimizar os danos e estabelecer formalidade. Contudo, diversos entraves institucionais, técnicos e jurídicos impediram ou retardaram a efetivação de tal política.

Diante da escassez de estudos que tratem do tema sob o ponto de vista da Ciência Política, procuramos identificar os fatores que determinaram o curso das políticas de controle do uso do solo e de regularização fundiária urbana no Distrito Federal desde a inauguração de Brasília, em 1960, com enfoque no período de autonomia política, a partir de 1988.

O modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams*) de Kingdon (1995) foi adotado para a pesquisa, por destacar os processos pré-decisórios de formação da agenda governamental e por proporcionar a descrição de fluxos independentes dos problemas, das alternativas e do ambiente político nos sucessivos intervalos temporais.

A identificação dos fluxos procura apontar as razões e condições que levaram o Estado a não obstar a implantação em larga escala de parcelamentos irregulares, e a reprimir grande parte das ocupações ilegais (invasões) de baixa renda.

Apontamos duas hipóteses neste trabalho:

1 – A variação das políticas de controle do uso do solo e de regularização fundiária no Distrito Federal está associada ao perfil dos sucessivos governos;

2 – Mudanças institucionais, motivadas por piora dos indicadores, resultaram em maior grau de efetivação das políticas de controle do uso do solo e de regularização fundiária no Distrito Federal.

Por meio de metodologia indutiva observacional, segundo indica o modelo teórico de Kingdon, descrevemos os fluxos das políticas em diferentes intervalos temporais, o primeiro correspondente ao momento anterior a 1988 e os demais correspondentes aos mandatos dos governadores.

De acordo com as definições de Gil (2009), do ponto de vista dos objetivos, a pesquisa pode ser caracterizada como exploratória e explicativa, constituindo, quanto aos procedimentos, estudo de caso apoiado em fontes documentais e bibliográficas. A coleta de dados compreendeu exame da legislação

e dos arranjos institucionais em cada período, e análise de fatos históricos e políticos.

Não foram identificados em trabalhos acadêmicos ou junto aos órgãos públicos dados detalhados acerca do quantitativo de ocupações e parcelamentos irregulares implantados ou erradicados para cada período analisado. O Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal, de 2006, elaborado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – Seduh, apresenta histórico geral do processo e dados da época a respeito dos parcelamentos irregulares. A tese de doutorado *De Plano Piloto a metrópole: a mancha urbana de Brasília*, de Brito (2009), traça um panorama do processo de urbanização do Distrito Federal, com importantes dados a respeito do processo de retirada de invasões e de criação das cidades-satélites.

A dissertação de mestrado *Por que falha a regularização? Fragilidade institucional e (in)capacidades estatais no Distrito Federal*, de Brandão (2013), procura investigar a trajetória da disseminação dos parcelamentos clandestinos de alta renda e os fatores institucionais que resultaram no fracasso das políticas de regularização.

Esperamos que a pesquisa possa contribuir para o aprofundamento das questões sob o prisma da ciência política, uma vez que a maior parte dos trabalhos procuram tratar o tema sob abordagem jurídica ou urbanística.

## **II – REVISÃO DA LITERATURA E DEFINIÇÃO DO MARCO TEÓRICO**

Rua (1998) define políticas públicas como o conjunto das decisões relativas à alocação imperativa de valores; *outputs* resultantes das atividades políticas. Aponta que uma política pública envolve a seleção estratégica de ações para implementação das decisões tomadas.

De acordo com a descrição de Capella (2006), dois modelos na área de políticas públicas podem ser destacados como importantes ferramentas para análise de processos de formulação de políticas públicas e de mudança na agenda

governamental: o modelo de Múltiplos Fluxos, desenvolvido por Kingdon, e o modelo de Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones.

O modelo de múltiplos fluxos avalia as políticas públicas como um conjunto formado por processos complexos e busca explicar por que alguns problemas se tornam importantes para um governo, ou seja, as razões para algumas questões passarem a ser efetivamente consideradas pelos formuladores de políticas.

Kingdon rompe com os esquemas interpretativos deterministas ao não compreender o desenvolvimento de políticas como uma cadeia sequencial e ordenada, que partiria da percepção do problema em direção à construção de alternativas e sua implementação. Para o modelo de múltiplos fluxos, o estabelecimento da agenda e a adoção de uma solução específica dependem da construção de um ambiente político favorável, o que exige análise de condições de ambiguidade e incerteza.

Ainda segundo Capella (2006), o modelo de equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones procura elucidar de que forma se alteram períodos de estabilidade e momentos de rápida mudança nas políticas públicas, considerando que longos períodos de transformações lentas, incrementais e lineares são interrompidos por ocasiões de mudanças drásticas. Considera que a racionalidade limitada leva os governos a delegarem autoridade para agentes em subsistemas políticos, que processam as questões de forma paralela enquanto as lideranças ocupam-se de poucas questões de forma serial. De maneira semelhante ao modelo de Kingdon, as mudanças na agenda ocorrem quando as questões alcançam o macrossistema.

Quando os participantes do processo decisório compartilham um entendimento sobre uma questão, observa-se um monopólio de políticas (*policy monopoly*). Os arranjos institucionais, sustentados por ideias ou imagens da política (*policy images*), podem favorecer ou não determinadas propostas. Quando uma imagem, construída por informações empíricas e por apelos emotivos, é amplamente acolhida, um monopólio se mantém. A disputa em torno do



entendimento de uma política é considerada como elemento crucial, tanto para definição de problemas quanto para seleção de soluções.

Nos subsistemas, prevalece o monopólio de políticas, com mudanças lentas e incrementais. O equilíbrio pode ser pontuado por períodos de rápida mudança quando a atenção sobre uma questão rompe os limites do subsistema e chega ao microsistema, que se caracteriza pela diversidade de entendimentos sobre uma mesma política.

Ambos modelos entendem que a definição de uma questão é fundamental na formação da agenda e consideram a independência entre os momentos de aceção de problemas e formulação de soluções. Reservam papel de grande importância aos atores individuais no processo de formação das agendas, especialmente ao chefe do Poder Executivo.

O modelo de múltiplos fluxos foi escolhido para o desenvolvimento do trabalho por destacar os estágios pré-decisórios, uma vez que o processo de regularização dos parcelamentos irregulares ainda não foi concluído. A possibilidade de análise independente dos fluxos oferecida pelo modelo permite destacar as questões levadas à agenda governamental, observados os processos de construção de soluções e o ambiente político. Dessa forma, pode representar ferramenta para identificação dos elementos que obstaram o controle do uso do solo e a regularização fundiária no Distrito Federal.

Embora se observem no curso de tais políticas momentos de transformações ou avanços mais acelerados, especialmente durante o mandato do governador José Arruda, as explicações para tal fato não estão relacionadas de modo preponderante ao conceito de subsistemas ou à imagem da política, mas sim a interesses políticos, entraves jurídicos e arranjos institucionais, o que afasta a conexão com o modelo de equilíbrio pontuado.

Outros modelos de análise de políticas públicas foram empregados de forma complementar para esclarecer o comportamento dos tomadores de decisões: a teoria da opção pública de Buchanan e o incrementalismo, de

Lindblom, expostos por Dye (2006), assim como a teoria da lógica da ação coletiva de Olson (1999), sendo brevemente apresentados no desenvolvimento da aplicação do modelo teórico.

## 2.1 – Descrição do Modelo Teórico

Segundo o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1995), descrito por Capella (2006), as políticas públicas são um conjunto formado por quatro processos: 1) o estabelecimento da agenda; 2) a consideração das alternativas para a formulação da política pública; 3) a escolha entre o conjunto de alternativas disponíveis; e 4) a implementação da decisão.

O termo agenda é utilizado por Kingdon como “a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades”. A mudança da agenda governamental é resultado da convergência de três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e políticas (*politics*).

Para o primeiro fluxo, *questão* é uma situação social percebida, mas que não ocasiona necessariamente ações do Estado. Passa a integrar a agenda, inserindo-se no fluxo de problemas, quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas por meio de indicadores, eventos ou *feedback* de ações governamentais.

Indicadores e *feedback* (acompanhamento da implantação da política e de suas consequências) revelam dados capazes de demonstrar a existência e relevância de uma questão. Os eventos, como crises e desastres, podem concentrar a atenção sobre determinado assunto, mas raramente são capazes de elevar um assunto à agenda. A forma como um problema é definido e articulado é fundamental para determinar o sucesso de uma questão no competitivo processo de definição da agenda.

O segundo fluxo corresponde às soluções e alternativas disponíveis para os problemas, geradas em comunidades (*policy communities*) de formuladores de

políticas, compostas por especialistas – pesquisadores, analistas, acadêmicos, burocratas. As ideias são submetidas a um processo de seleção entre as que forem mais difundidas em efeito multiplicador (*bandwagon*) e que se mostrarem mais viáveis. As ideias que apresentam custos toleráveis e valores compartilhados são aquelas aceitas pelo público e pelos tomadores de decisões.

A dimensão política constitui o terceiro fluxo, com as regras e dinâmicas próprias das instituições e dos processos de negociação entre grupos de interesse. Três elementos são determinantes: o clima ou humor social; as forças políticas organizadas; e as mudanças de atores em posições estratégicas da estrutura governamental, que podem desencadear a introdução de problemas na agenda. Diferentemente do consenso do fluxo de alternativas, construído pela persuasão e difusão de ideias, as coalizões políticas advêm de processos de barganha e negociação.

Quando circunstâncias específicas denominadas janelas (*policy windows*) possibilitam a união dos três fluxos, no processo denominado *coupling*, ocorrem possibilidades de mudanças, em circunstâncias influenciadas sobretudo pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político. De acordo com Kingdon, as janelas são transitórias, podendo se abrir de forma periódica e previsível como na transição entre governos ou mediante eventos e circunstâncias inesperados.

Outro componente fundamental do modelo é a atuação dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*). São negociadores dispostos a investir recursos para promover políticas que possam lhes favorecer, mantendo conexões políticas ou ocupando cargos no governo. São os responsáveis por unir soluções a problemas na abertura das janelas.

Os atores envolvidos no processo de formulação de políticas públicas podem ser visíveis, os que recebem atenção considerável da imprensa e do público, ou invisíveis. Os visíveis atuam principalmente na definição da agenda, e compreendem os altos escalões da burocracia, parlamentares, participantes do processo eleitoral, grupos de interesse e a mídia. O grupo de atores invisíveis é composto por servidores públicos, analistas, assessores parlamentares,

acadêmicos, pesquisadores e consultores, que agem predominantemente para geração de alternativas e soluções. Participantes podem atuar nos dois grupos, mas geralmente tendem a se especializar em um ou outro processo.

O modelo considera limitado o poder de influência da mídia, pois a ela cabe destacar pontos de uma agenda já estabelecida, de cuja formulação não participa diretamente. Os meios de comunicação amplificam os problemas em evidência e atuam na circulação das ideias entre a comunidade de formuladores de políticas. Kingdon reconhece ainda “doses consideráveis de caos, imprevistos, conexões fortuitas e pura sorte” nos processos das políticas públicas.

## **2.2 – Considerações e proposta de adição ao modelo**

As políticas de controle do uso do solo e de regularização fundiária compreendem procedimentos complexos, que envolvem planejamento territorial, adequação de índices urbanísticos, licenciamento ambiental, conflitos ou indefinições de titularidade de terras e outras questões legais. Por isso, além das alternativas geradas por especialistas, consideramos como componentes do fluxo de soluções as ações implementadas para o avanço das políticas, que compreendem passos necessários para viabilizar o controle do uso do solo e a regularização de uma maneira ampla.

Segundo o modelo de múltiplos fluxos, as oportunidades de mudanças – abertura das janelas – apresentam caráter transitório, não perdurando por longos períodos de tempo.<sup>1</sup> Ou seja, da mesma forma que as janelas se abrem, também se fecham. Contudo, identificamos na análise das políticas de regularização fundiária do Distrito Federal elementos que impossibilitavam a abertura da janela, mas que, uma vez superados, não se tornariam novamente impedimento para os processos. Buscando contribuir para o aprimoramento do modelo, denominamos travas de abertura de janela tais óbices que constituem entraves para as oportunidades de mudança. Estão atreladas, no caso estudado, a arranjos

---

<sup>1</sup> O Modelo de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones trata da alternância entre períodos de estabilidade e momentos de rápida mudança nas políticas públicas.

institucionais que podem ser relacionados ao conceito de dependência da trajetória<sup>2</sup>. Outra interpretação possível para o conceito seria considerar graus de abertura das janelas, ou seja, diferentes etapas a serem superadas para efetivação das políticas, que podem ser implementadas de forma total ou parcial<sup>3</sup>.

### **III – DESCRIÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO**

#### **3.1 – Cenário geral**

No processo de mudança da Capital da República, o aumento da remuneração e a disponibilização de imóveis funcionais foram fatores de convencimento para transferência da burocracia federal do Rio de Janeiro para Brasília. Desde cedo, observou-se rápida e intensa valorização dos imóveis, o que segregou as camadas de baixa renda para fora dos limites do projeto de Lúcio Costa, em assentamentos informais. A oferta controlada de imóveis pelo Poder Público não atendeu ao acelerado movimento de imigração, no período de maior êxodo rural ocorrido no país.

Na ocasião da criação do Distrito Federal, houve desapropriação de grande parte das terras que compõe seu território, para que o poder público pudesse assumir o controle sobre as dinâmicas urbanas e rurais. Porém, cerca de 50% da gleba permaneceu sob a forma de propriedades rurais particulares. Tal fato, associado a imprecisões nas demarcações, acarretou indefinições sobre a titularidade de diversas áreas, o que possibilitou contestações e fraudes. Foram

---

<sup>2</sup> De acordo com Borges (2007), há dependência de trajetória quando acontecimentos passados afetam a evolução e o desenvolvimento posteriores de um caso, envolvendo padrões específicos de temporalidade e sequência.

<sup>3</sup> As políticas de controle da ocupação do solo e de regularização fundiária do Distrito Federal compreendem processos complexos que envolvem diversas questões ou etapas a serem superadas: planejamento territorial (zoneamento das áreas urbanas), titularidade das glebas, alienação de bens públicos (possibilidade de venda direta aos ocupantes), licenciamento ambiental, exigências de índices urbanísticos, padrão de apresentação de projetos e análise dos processos (órgãos públicos e concessionárias de serviços públicos) entre outras.

também objeto de loteamentos irregulares as concessões precárias de terras públicas (sobretudo da União) para uso rural. A instituição ao longo do tempo de inúmeras áreas com restrições ambientais não conteve o avanço das ilegalidades.

Os principais formuladores das políticas de desenvolvimento urbano no Distrito Federal são tradicionalmente atores ligados aos órgãos do Poder Executivo responsáveis pelo tema. A Lei Orgânica do Distrito Federal estabelece competência privativa do Governador para proposição dos principais instrumentos de planejamento urbano, o que reforça o papel do Executivo como propositor do ordenamento territorial.

O Poder Legislativo, constituído a partir de 1990, atuou durante certo período de forma direta no planejamento urbano, principalmente para alteração de parâmetros de uso e ocupação de unidades imobiliárias, até que Emenda à Lei Orgânica aprovada em 2007 cerceou tais prerrogativas parlamentares. A Câmara Legislativa não agiu, portanto, como proponente de soluções para os temas tratados neste trabalho, mas atuou na convalidação e debate das normas apresentadas pelas secretarias de governo. É importante assinalar a instalação de quatro Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs visando a investigar as ilegalidades envolvidas na multiplicação dos loteamentos clandestinos: CPI da Terra (1991), CPI da Grilagem (1995), CPI das Cooperativas (1999) e CPI dos Condomínios (2002).

Cabe destacar a diferença entre os conceitos de ocupação e parcelamento urbano adotados neste trabalho: ocupação irregular consiste no assentamento de forma coletiva e desordenada em área pública ou de terceiros (popularmente denominada invasão ou favela), enquanto parcelamento irregular corresponde ao fracionamento e comercialização de lotes, em área pública ou particular, sem a anuência do poder público. A legislação urbanística federal estabelece que todo parcelamento urbano deve ser submetido à aprovação do município, que detém competência exclusiva sobre ordenamento de seu território. O interessado deve apresentar às instâncias competentes o registro imobiliário da gleba, projeto urbanístico, estudos de viabilidade e o licenciamento ambiental.

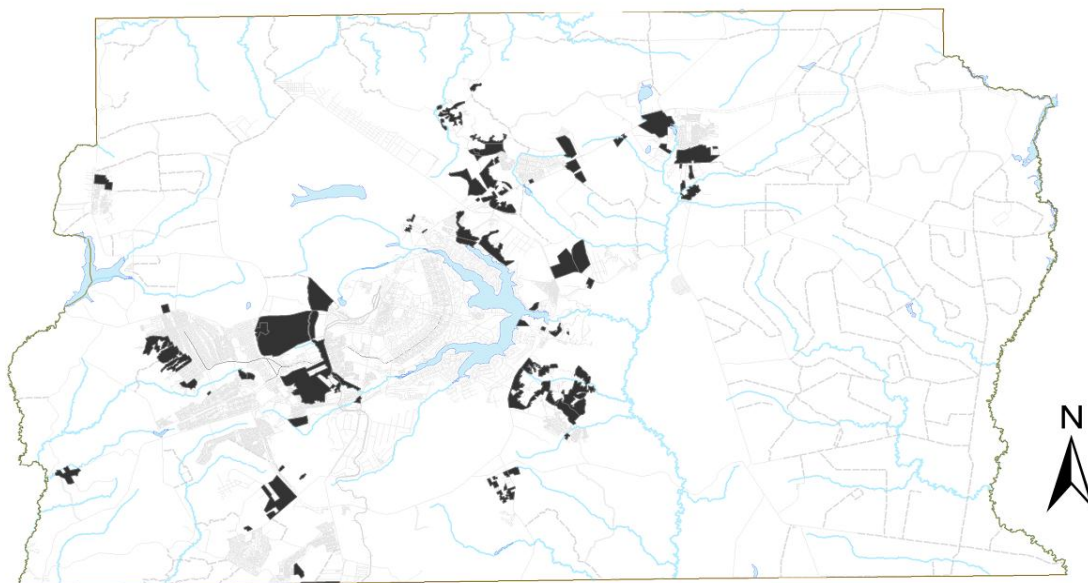


Figura 1 – Parcelamentos Irregulares: Áreas de Regularização do Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT 2009. Fonte: Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal - Siturb

### 3.2 – Período 1960-1988

As ações do poder público no período anterior à autonomia política concentraram-se na retirada de ocupações ilegais de baixa renda, iniciadas por operários da construção que permaneceram na Capital, e que cresceram e se espalharam com o forte movimento migratório. Foram formalmente consolidados, após sofrerem intervenções de ordenamento, apenas os assentamentos da Candangolândia e do Núcleo Bandeirante, que teriam originalmente caráter provisório. Criaram-se as novas cidades (conhecidas como cidades-satélites) de Taguatinga, Sobradinho, Gama, Guará e Ceilândia, para abrigar a população retirada e para acomodação do intenso crescimento populacional.

Rocha (2011) afirma que desde a construção da nova Capital, o poder público atuou de forma consistente na remoção de invasões, destacando os casos da construção das cidades do Guará, em 1967, e de Ceilândia, em 1969, na tentativa de erradicação das ocupações irregulares. Enquanto Ceilândia efetivamente recebeu famílias provenientes de invasões, o Guará tornou-se bairro

de classe média, recebendo grande número de servidores públicos, devido à sua proximidade com o Plano Piloto.

Brito (2009) aponta como alicerces da criação das cidades-satélites a criação da Sociedade de Habitações de Interesse Social – SHIS, responsável pela implantação dos novos assentamentos, e a estreita vinculação da política habitacional de Brasília ao Banco Nacional de Habitação - BNH, criado no governo militar. A Comissão Permanente de Controle e Remoção de Invasões, criada em 1965, constituiu a principal ferramenta de controle do uso do solo durante os governos militares. Em 1969 foram criadas a Campanha de Erradicação de Invasões – CEI (da qual derivou o nome Ceilândia) e o Grupo Executivo de Remoção – GER.

Segundo dados apresentados pela autora, em 1967 as ocupações irregulares abrigavam cerca de 15% da população do Distrito Federal. A partir do final da década de 1960, foram erradicadas as invasões denominadas Ibratinga, Velhacap, Área Alfa, Iapi, Vila Tenório, Bernardo Sayão, Colombo, Morros do Querosene e do Urubu e Curral das Éguas, além de outras próximas a Taguatinga, a Sobradinho e aos Setores de Indústrias e Militar.

Apesar dos esforços, as políticas habitacionais do período militar não responderam à imensa demanda. Em 1982, cerca de 70 mil pessoas residiam de forma irregular. Naquele ano, o Programa de Assentamento Populacional de Emergência – Pape priorizou a urbanização de assentamentos informais, que resultou na consolidação da Vila Metropolitana, Candangolândia, Vila Planalto e Vila Maricá.

Em 1975 foram identificados os primeiros parcelamentos ilegais, e ao final da década de 1980 se intensificou o processo de loteamento irregular do solo. Brandão (2013) relaciona os primeiros parcelamentos identificados, segundo informações da CPI da Grilagem de 1995: os “condomínios” Quintas da Alvorada (1975), Mansões Centro-Oeste (1976), Mirante das Paineiras (1984), Parque das Paineiras (1985), Jardim das Paineiras (1985) e Rural Mansões Califórnia (1986).



Em 1985, os órgãos governamentais haviam apontado a existência de 150 parcelamentos irregulares, que chegariam a 179 em 1989 (Seduh, 2006).

Procurando disciplinar a expansão urbana no Distrito Federal, o Poder Executivo elaborou planos de ordenamento a partir do final da década de 1970. O Plano Estrutural de Ordenamento Territorial – PEOT, de 1977, e o Plano de Ocupação Territorial – POT, conjuntamente com o Plano de Ocupação e Uso do Solo – Pouso, ambos de 1985, apontaram o vetor de crescimento sudoeste para criação das novas cidades, estabeleceram diretrizes para ocupação e instituíram áreas de preservação ambiental. Tais planos não trataram diretamente de estratégias relacionadas à coerção do parcelamento irregular ou da regularização das áreas consolidadas.

Brandão (2013) assinala que entre 1960 e 1964 o clima de instabilidade política, que se instalou no país devido à possibilidade de ruptura institucional, impediu a aprovação da legislação que pretendia conceder ao Distrito Federal *status* federativo. Além da interrupção da plena democracia em todo Brasil, o arranjo do regime militar cerceou a autonomia política local. O governador era nomeado pelo Presidente da República, e uma comissão do Senado se responsabilizava pelas normas locais.

### **3.3 – Período 1988-1994**

Em 1988, Joaquim Roriz foi nomeado governador pelo então presidente José Sarney (as primeiras eleições seriam realizadas em 1990), e continuou as ações de retirada de ocupações irregulares com uma política habitacional que consistia na doação de lotes à população de baixa renda nas novas cidades de Samambaia e Paranoá. Os beneficiários compreendiam não somente aqueles retirados dos assentamentos ilegais, mas também pessoas em condições precárias de moradia (compartilhando lotes com outras famílias) ou residentes do Entorno do Distrito Federal.

Os dados censitários relativos às taxas de crescimento populacional anual no Distrito Federal (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) apontam

altos índices nas décadas de 1970 (14,39) e 1980 (8,22), havendo queda significativa na década de 1990 (2,86 em 1991). Portanto, o primeiro período do governo Roriz lidou principalmente com uma demanda habitacional reprimida para as classes de baixa renda, que seria menos expressiva nos anos posteriores. Enquanto nas décadas anteriores o crescimento se deveu principalmente aos movimentos de imigração, a partir da década de 1990 o crescimento vegetativo foi preponderante.

Rocha (2011) aponta que, diante da saturação de sucessivas expansões de Ceilândia, o governo Roriz implantou em 1989 a cidade de Samambaia, prevista desde o PEOT de 1977, com doação inicial de 30.000 lotes para programas habitacionais; a localidade atingiu a população de 125.000 habitantes já em 1991.

A Constituição Federal de 1988 concedeu autonomia política ao Distrito Federal, que passou a eleger governador e representantes do Poder Legislativo local. Roriz venceu as eleições pelo Partido Trabalhista Renovador - PTR, e durante seu mandato manteve a política habitacional com a criação das cidades de São Sebastião, Santa Maria, Recanto das Emas e Riacho Fundo. Entre 1989 e 1994, foram ofertados cerca de 100 mil lotes urbanizados para famílias de baixa renda (Seduma, 2009). Nesse período, houve a proliferação de parcelamentos irregulares, sobretudo na bacia hidrográfica do Rio São Bartolomeu.

As ações coercitivas do Ministério Público e do Poder Judiciário mostraram-se ineficazes e difusas. Entre os apontados como responsáveis pela implantação dos parcelamentos irregulares estavam importantes aliados políticos de Joaquim Roriz na Câmara Legislativa do Distrito Federal.

A Lei distrital nº 54, aprovada em 1989, estabeleceu a possibilidade de regularização de loteamentos implantados até a data de publicação da norma, após anuência dos órgãos ambientais, além de vedar a instalação de novos loteamentos não autorizados, instituindo desconstituição e sanções em caso de descumprimento. Em 1992 foi aprovado o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, ratificando o eixo sudoeste para expansão urbana. A norma

rompeu a competência exclusiva do Estado de proceder ao parcelamento do solo, determinando que os loteamentos particulares obtivessem parecer do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano – Conplan, além da aprovação nas demais instâncias afetas.

O PDOT de 1992 pela primeira vez tratou dos parcelamentos irregulares, determinando a realização de estudos que identificassem a viabilidade técnica e ambiental para regularização ou desconstituição das áreas consolidadas até a data de publicação dessa lei. A Lei distrital nº 694, de 1994, determinava a regularização de 52 loteamentos, exigindo elaboração de estudos e projetos para avaliação dos órgãos competentes.

Contudo, os parcelamentos passíveis de regularização não foram incorporados ao zoneamento urbano no Plano Diretor. Não havia arranjo institucional estabelecido para análise dos processos de regularização, e os impedimentos constantes da legislação local e federal resultavam em indefinições sobre procedimentos e sobre os critérios urbanísticos e ambientais a serem adotados.

A Lei Orgânica do Distrito Federal, aprovada em 1993, concedia ao Poder Legislativo iniciativa para legislar sobre uso e ocupação do solo, prerrogativa que foi amplamente utilizada para alterar destinação e índices de lotes segundo interesses particulares dos parlamentares. A Lei distrital nº 732, de 1994, autorizou a Companhia Energética de Brasília – CEB a fornecer energia aos loteamentos irregulares.

### **3.4 – Período 1995-1998**

Nas eleições de 1994, Cristovam Buarque, do Partido dos Trabalhadores – PT, foi eleito governador do Distrito Federal, derrotando em segundo turno o candidato da situação Valmir Campelo.

Os moradores de parcelamentos irregulares passaram a constituir parcela cada vez mais significativa da população, criando as primeiras associações para

representar seus interesses, como a Federação dos Condomínios Horizontais do Distrito Federal – Facho, de 1997. O governo então tomou medidas visando à regularização. A Lei distrital nº 992, de 1995, definiu procedimentos para o processo, revogando a Lei distrital nº 54, de 1989. Dois grupos de trabalho levantaram e sistematizaram dados e informações, que levaram à elaboração de estudos urbanísticos e à criação de setores habitacionais que abrangiam agrupamentos de parcelamentos. Criou-se uma secretaria específica para tratar do tema, a Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários – Seaf.

Uma Comissão Parlamentar de Inquérito, denominada CPI da Grilagem, foi instalada na Câmara Legislativa visando a investigação das ilegalidades envolvidas nos processos de loteamento clandestino. Em 1997, foi promulgado novo Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, que estabelecia como programa prioritário a regularização dos parcelamentos implantados, considerando estudos de viabilidade técnica e ambiental, e visando à ordenação jurídica, à arrecadação de impostos e à garantia de benefícios às populações. O PDOT incorporou áreas ocupadas pelos parcelamentos às zonas urbanas, indicando um novo eixo de expansão no sentido nordeste.

A Lei federal nº 9.262, de 1996, apresentada por parlamentares do Distrito Federal, buscou estabelecer a possibilidade de venda de lotes localizados em áreas públicas nos limites da Área de Proteção Ambiental – APA da bacia do Rio São Bartolomeu diretamente aos ocupantes, dispensando os procedimentos licitatórios exigidos pela legislação (Lei federal nº 8.666, de 1993). Contudo, a constitucionalidade da norma foi questionada pela Procuradoria-Geral da República, sendo a matéria julgada apenas em 2007.

De uma forma geral, os procedimentos para regularização não foram postos em prática, devido à falta de coordenação entre os órgãos. Não houve superação das travas institucionais, e a política não avançou da forma pretendida. O governo de Cristovam não implementou ações eficazes para controle do uso do solo, o que acarretou o surgimento de novos parcelamentos irregulares. O poder público não evitou a consolidação da Vila Estrutural, ocupação irregular localizada

sobre um aterro sanitário. Uma tentativa de remoção, realizada em 1997, acarretou o uso excessivo de violência pela polícia, o que levou a opinião pública a contestar a ação do Estado.

### **3.5 – Período 1999-2006**

Joaquim Roriz retornou ao posto de governador do Distrito Federal pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, derrotando Cristovam Buarque por pequena margem de votos no pleito de 1998 (a possibilidade de reeleição havia sido aprovada pelo Congresso Nacional em 1997). Roriz se reelegeu em 2002, superando o candidato da oposição Geraldo Magela.

Perdurou a ineficiência do Estado no controle do uso do solo, com surgimento de novos parcelamentos ilegais. A população residente em assentamentos irregulares já representava cerca de um quarto da população do Distrito Federal. Em 2004 foi fundada a União dos Condomínios Horizontais e Associações de Moradores no Distrito Federal – Unica-DF.

O governo instituiu grupos de trabalho para desenvolvimento de estudos urbanísticos e de viabilidade para regularização dos parcelamentos. Em 2006, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Habitação – Seduh elaborou o trabalho intitulado Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal, que reuniu dados abrangentes acerca do assunto, identificando 513 parcelamentos irregulares implantados, sendo 379 urbanos e 134 rurais, com população estimada em 347 mil habitantes. Os parcelamentos de baixa renda foram estimados em 60%, contra 38% de média e 2% de alta renda. Outra ação importante da Secretaria foi a construção de um banco de dados georreferenciado do território do Distrito Federal, permitindo a vinculação das informações às localizações espaciais.

A Seduh determinou que o processo de regularização deveria tratar os parcelamentos de forma agrupada, em setores habitacionais, de modo a possibilitar o atendimento de índices urbanísticos e a instalação de equipamentos públicos, além de abranger as restrições ambientais de maneira mais ampla.

Assim como nos governos anteriores, não houve definição clara de critérios, competências e procedimentos, nem coordenação entre os órgãos para viabilização do processo de regularização. Não foram enfrentadas as restrições impostas pela legislação local e federal.

O período de 1999 a 2002, segundo descreve Brandão (2013), foi marcado por rupturas institucionais e por grande número de demissões de servidores de carreira (por meio de planos de demissão voluntária), em acordo com a política de reforma gerencial que ocorria em nível federal. Foram extintos o Instituto de Planejamento do Distrito Federal – IPDF, a Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia – Sematec, o Instituto do Meio Ambiente – Iema, o Instituto de Desenvolvimento Habitacional– Idhab e criadas a Seduh e a Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Semarh.

Entre os principais aliados de Joaquim Roriz em seus quatro mandatos estavam alguns dos apontados como responsáveis pela implantação dos parcelamentos, processo que, em muitos casos, envolvia ocupação de áreas públicas e falsificação de registros de propriedade. Supostos favorecimentos do governador Joaquim Roriz a parcelamentos irregulares praticados pelo deputado distrital Pedro Passos (PTB 2003-2006, 2007) motivaram indiciamento de ambos pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ em 2003. Pedro Passos foi presidente da Comissão de Assuntos Fundiários (2005-2006), e da Comissão de Constituição e Justiça, em 2007, ano em que renunciou ao segundo mandato por denúncias de participação em fraudes de licitações públicas.

O deputado distrital José Edmar (PMDB e Prona 1995-1998, 1999-2002, 2003-2006), presidente da Comissão de Assuntos Fundiários (2003-2004), foi indiciado pela Polícia Federal, chegando a ser preso em 2003 acusado de grilagem de terras.

Gim Argello, deputado distrital (PTB 1999-2002, 2003-2006), vice-presidente (1999-2000, 2003-2004) e presidente (2001-2002) da Câmara Legislativa, e o deputado distrital Odilon Aires (PMDB 1995-1998, 1999-2002,

2003-2006) também foram investigados pelo STJ e pela Polícia Federal por envolvimento em parcelamento irregular do solo.

### **3.6 – Período 2007–2010**

Em 2006, José Roberto Arruda elegeu-se governador em primeiro turno pelo Partido da Frente Liberal – PFL (atual Democratas), com ampla margem de votos. Arruda exercera mandato de deputado federal, após haver se envolvido no episódio da violação do painel de votações do Senado que o levou a renunciar ao posto em 2001.

Logo no início do mandato, anunciou-se a proibição de qualquer tipo de construção em terreno não escriturado – medida de caráter simbólico, uma vez que tal ilícito desde sempre contrariou o ordenamento urbanístico. A criação da Agência de Fiscalização do Distrito Federal – Agefis concentrou as ações de fiscalização do governo em um único órgão. Desenvolveram-se instrumentos de monitoramento do território por fotografia aérea e georreferenciamento, a partir da continuidade de projetos iniciados em 2005. Houve intensificação na fiscalização e demolição de construções irregulares em diversas localidades, o que resultou na contenção da implantação de parcelamentos irregulares.

A revisão do PDOT, aprovada em 2009, reconheceu os parcelamentos irregulares consolidados como zonas urbanas e definiu critérios e índices para regularização. Foram delimitados setores de regularização que visavam o tratamento conjunto das glebas adjacentes e a restrição da expansão irregular.

O Decreto distrital nº 18.913, de 1997 (regulamento da Lei distrital nº 992, de 1995), exigia reserva de 35% de áreas públicas para os parcelamentos urbanos do Distrito Federal. Mas não houve previsão de tal proporção para implantação de vias públicas, espaços livres ou equipamentos públicos na maior parte dos parcelamentos irregulares consolidados. Em 2008, o Poder Executivo editou o Decreto distrital nº 28.864, que revogou a regulamentação anterior, além de estabelecer procedimentos para requerimentos de regularização.

Outro impedimento de caráter jurídico ultrapassava as competências legislativas do Distrito Federal. O atendimento da obrigatoriedade de licitação pública para alienação de bens públicos, prevista pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei federal nº 8.666, de 1992, impossibilitava a venda direta de lotes irregulares localizados em glebas públicas aos ocupantes. Segundo dados da Seduh (2006), 28% dos parcelamentos irregulares estavam localizados (total ou parcialmente) em terras públicas desapropriadas, e 13% em terras em comum (onde há conjuntamente propriedade pública e particular, e a porção relativa a cada titular não se encontra demarcada).

O questionamento da constitucionalidade da Lei federal nº 9.262, de 1996, que havia sido apresentada por parlamentares do Distrito Federal para estabelecer a possibilidade de venda de lotes localizados em áreas públicas nos limites da Área de Proteção Ambiental – APA da bacia do Rio São Bartolomeu diretamente aos ocupantes foi julgado improcedente pelo Supremo Tribunal Federal em 2007, considerado o princípio da razoabilidade diante da excepcionalidade da situação consolidada dos parcelamentos. A questão da legalidade da venda direta passou a ser considerada pelo governo como jurisprudência válida para todo o território do Distrito Federal.

A Lei federal nº 11.977, de 2009, marco que trata da política nacional de regularização fundiária, facultou aos municípios a redução da área mínima dos lotes e do percentual de áreas públicas exigidos. Nos casos de regularização de interesse social (voltada para a população de baixa renda), definiu possibilidade de concessão de título de legitimação de posse aos ocupantes, e admitiu a regularização em Áreas de Preservação Permanente inseridas em áreas urbanas consolidadas, comprovada a viabilidade ambiental.

Em 2009, um entendimento com o governo federal resultou na transferência do gerenciamento da APA do Planalto Central, que abrange cerca de 63% do território do Distrito Federal, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama para o governo local, tornando o Instituto Brasília Ambiental – Ibram responsável pela concessão de licenças.



Outro avanço relativo às questões ambientais havia ocorrido em 2007, quando foi firmado o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC nº 2 com o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, estabelecendo critérios para a regularização fundiária em APAs.

O governo Arruda agrupou as áreas de desenvolvimento urbano e meio ambiente em uma única secretaria de Estado (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – Seduma). Criou um órgão específico para tratar dos processos de regularização, o Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais – Grupar, que reuniu representantes da Seduma, do Ibram e de concessionárias de serviços públicos de forma a proporcionar celeridade na apreciação dos requerimentos.

O Grupar estabeleceu critérios de análise e padrões para apresentação de estudos e projetos. A elaboração desses documentos foi determinada aos particulares interessados ou ao Poder Público nos casos de ocupações e parcelamentos de interesse social, sendo que diversos processos passaram a ser avaliados pelo órgão a partir de 2008.

Ao final de 2009, a operação da Polícia Federal denominada Caixa de Pandora instalou grave crise política no Distrito Federal. Arruda foi acusado de articular uma rede de pagamentos a parlamentares, com recursos oriundos de empresas que prestavam serviços ao governo. Em março de 2010, o governador teve seu mandato cassado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal por desfiliação partidária. O vice, Paulo Octávio, renunciou ao cargo, e o presidente da Câmara Legislativa, Wilson Lima, assumiu interinamente, até que Rogério Rosso fosse eleito indiretamente para cumprir o restante do mandato.

Durante 2010, a instabilidade política provocou estagnação governamental, o que significou paralisia nos processos de regularização. Uma ação do Ministério Público apontou as denúncias de pagamento a deputados distritais da base do governo para propor impugnação da revisão do PDOT de 2009. Contudo, decisão do TJDFT retirou apenas alguns dispositivos do texto, por vício material e de iniciativa.

### **3.7 – Período 2011 - 2012**

Joaquim Roriz liderava as pesquisas nas eleições de 2010, mas abriu mão da candidatura em favor de sua esposa Weslian Roriz, do Partido Social Cristão – PSC, derrotada no segundo turno por Agnelo Queiroz. Uma ampla coligação, composta pelos partidos PDT, PSB, PC do B, PRP, PPS, PHS, PTC, PRB e PTB, apoiou a vitória do candidato do PT e do vice-governador Tadeu Filipelli, do PMDB.

Reforma administrativa no início do governo desvinculou as competências ambientais do desenvolvimento urbano, sendo a Seduma desmembrada em duas secretarias (Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Regularização e Habitação – Sedhab e Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Semarh. Foi criada a Secretaria de Regularização de Condomínios, responsável pelos parcelamentos de média e alta renda, e o programa de regularização fundiária recebeu a denominação de “Regularizou é Seu”. Foram mantidos a concentração das ações de fiscalização na Agefis e as ações de controle e monitoramento territorial, assim como a legislação e os procedimentos estabelecidos para análise dos processos de regularização. Contudo, a mudança de governo promoveu troca de grande parte dos técnicos do Grupar, constituído por cargos ou funções ocupadas por representantes dos órgãos públicos e concessionárias.

No decorrer de 2012, uma série de parcelamentos encontrava-se em fase de elaboração de estudos e de cumprimento de exigências para licenciamento, enquanto alguns chegaram às últimas etapas do processo de regularização, incluindo licenciamento ambiental e aprovação do projeto no Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – Conplan.

Intervenção do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT acarretou impugnação, determinada por desembargador do TJDF, do registro cartorial dos parcelamentos Lago Azul e Lago Sul I. Alegou-se que os processos não poderiam ter sido analisados de maneira isolada, mas deveriam fazer parte de estudos que abrangessem os setores habitacionais nos quais as glebas estão inseridas, de modo que os impactos e a oferta de áreas públicas fossem avaliados de maneira conjunta. Apontou-se que tal compromisso teria sido firmado no

Termo de Ajustamento de Conduta – TAC nº 2, de 2007. O caso ainda deverá ser julgado por Turma do Tribunal de Justiça.

O processo de regularização avançou sobretudo em ocupações e parcelamentos de interesse social, com projetos e estudos desenvolvidos pelo Estado. Na Vila Estrutural, foi concluído o processo de registro cartorial, com doação dos imóveis aos ocupantes, instalação de infraestrutura e remanejamento de famílias das áreas mais ambientalmente sensíveis.

## **IV – ANÁLISE DAS POLÍTICAS E APLICAÇÃO DO MODELO TEÓRICO**

### **4.1 – Cenário geral**

Pode-se apontar como fator que contribuiu para o processo de ocupação desordenada do solo no Distrito Federal a acelerada valorização imobiliária, combinada com a incapacidade do Estado (detentor da maior parte das glebas) de planejar e oferecer espaços e condições de financiamento para a expansão urbana, em função do grande crescimento populacional que se verificou desde a fundação da cidade.

Brito (2009) indica o padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento e gestão das áreas urbanas, a natureza da regulação tradicional e o não cumprimento da função social da propriedade como causas da ilegalidade urbanística.

Brandão (2013) afirma que a criação sistemática de áreas ambientalmente protegidas pode ser entendida como uma tentativa pouco eficaz de frear a expansão urbana irregular na Capital. Argumenta que o modelo tecnocrático local baseado no insulamento burocrático, específico no federalismo brasileiro, permitiu o surgimento de uma modalidade de moradia isolada da sociedade: os condomínios de alta renda. O autor aponta o insulamento dos órgãos como fator facilitador da ingerência das incorporadoras na política habitacional, de acordo com o conceito de anéis burocráticos formulado por Fernando Henrique Cardoso.

A complexidade técnica e a abrangência do assunto afastam a sociedade das discussões estruturais mais amplas. As reivindicações de grupos de interesse (setor imobiliário, grupos sociais, associações de moradores) se apresentam fragmentadas, concentrando-se em áreas ou questões específicas. Ou seja, a questão não suscita um debate amplo que envolva toda sociedade.

#### **4.2 – Período 1960-1988**

Desde a década de 1960 até 1988, diante do crescimento populacional acelerado, a questão das ocupações irregulares de baixa renda nos arredores da Capital mobilizou a atenção do governo, principalmente após a tomada do poder pelos militares, em 1964. Apesar de haver sido constatada, a implantação dos primeiros parcelamentos irregulares, na década de 1970, não chegou a figurar como problema na agenda e não despertou a atenção dos formuladores de políticas públicas.

Brandão (2013) destaca que o regime autoritário em operação seguiu os moldes do insulamento burocrático. A condição gerencial do Distrito Federal a cargo de comissão do Senado teria resultado em miopia administrativa que possibilitou a instalação dos parcelamentos irregulares de alta renda.

No fluxo de soluções, os governos estruturaram desenho institucional para monitoramento do território e erradicação das ocupações ilegais, sendo a população removida para novas cidades (Taguatinga, Sobradinho, Gama, Guará e Ceilândia) por meio de política habitacional vinculada a financiamentos estatais. A regularização de assentamentos consolidados representou solução secundária, como nos casos da Candangolândia e do Núcleo Bandeirante.

Foram elaborados os primeiros planos de ordenamento territorial, necessários para o controle do uso do solo ao definirem as zonas passíveis de ocupação urbana. Não trataram, contudo, de questões relacionadas à regularização fundiária. A criação de inúmeras áreas com restrições ambientais pode ser apontada como tentativa de conter o crescimento desordenado.

Sob a administração federal, não havia interesses eleitorais diretamente envolvidos nas decisões políticas, o que limitava a ação de grupos de interesse. As manifestações eram proibidas e reprimidas pelo regime ditatorial.

O novo ambiente político havia silenciado qualquer manifestação em torno do acesso à moradia nos domínios da Capital. Diante do novo ideário, condições de informalidade na ocupação territorial tornavam-se ainda mais indesejadas, entendidas como ameaças ao controle da ordem social.<sup>4</sup>

Rocha (2011) destaca um caso raro de ator político do momento pré-emancipação que permaneceu posteriormente na cena política. Maria de Lourdes Abadia assumiu a Administração Regional de Ceilândia por 14 anos. Os créditos advindos das benfeitorias realizadas na cidade a elegeram deputada distrital, deputada federal e vice-governadora, chegando ao cargo de governadora após a renúncia de Joaquim Roriz em 2006.

### **Fluxos do Período 1960-1988**

#### FLUXO DE PROBLEMAS

- Crescimento populacional acelerado, movimento imigratório intenso;
- Ocupações de baixa renda em diversos pontos do Distrito Federal;
- A *questão* da implantação dos primeiros parcelamentos irregulares não chegou a configurar um *problema* no fluxo e não despertou interesse dos formuladores de políticas urbanas.

#### FLUXO DE SOLUÇÕES

- Desenvolvimento de planos de ordenamento territorial visando a estabelecer zonas e critérios para ocupação urbana, sem incorporar os parcelamentos irregulares;

---

<sup>4</sup> Brito, 2009, p. 132.

- Constituição da Comissão Permanente de Controle e Remoção de Invasões, Campanha de Erradicação de Invasões – CEI, Grupo Executivo de Remoção – GER e Sociedade de Habitações de Interesse Social – SHIS;
- Remoção de ocupações irregulares de baixa renda, e criação de novas cidades para assentamento da população;
- Urbanização e consolidação de ocupações irregulares;
- Política habitacional vinculada a programas do Banco Nacional de Habitação – BNH, criado pelo governo militar.

#### FLUXO POLÍTICO

- O regime militar restringiu fortemente a democracia e a liberdade no país, sendo as manifestações para reivindicação de moradia proibidas e reprimidas;
- O Distrito Federal não possuía autonomia política, sendo o governador nomeado pelo Presidente da República e uma Comissão do Senado responsável pelas normas locais;
- Não havia grupos organizados atuando pela regularização dos parcelamentos irregulares.

#### **4.3 – Período 1988-1994**

A autonomia do Distrito Federal estabelecida pela Constituição Federal de 1988 alterou profundamente os processos de formulação de políticas públicas, inserindo no fluxo político o componente dos interesses eleitorais e possibilitando atuação mais efetiva de grupos de interesse nas ações do governo.

Nomeado governador pelo então presidente José Sarney em 1988, Joaquim Roriz orientou seu mandato tendo em vista a possibilidade de ser eleito no pleito de 1990. Seu principal instrumento consistiu na política habitacional de doação de lotes em novas cidades, que serviu ao mesmo tempo para assentar a população retirada de ocupações irregulares e arregimentar eleitorado, prática clientelista continuada após a vitória nas eleições de 1989. Os dados demográficos demonstram que a maior parte dos beneficiários da política habitacional consistia de passivo do acelerado crescimento populacional imigratório das décadas de 1970 e 1980, embora o crescimento (principalmente vegetativo) continuasse expressivo na década de 1990.

O modelo da opção pública de James Buchanan, descrita por Dye (2006), pode explicar a atuação política descrita. De acordo com a teoria, os indivíduos se associam politicamente para se proporcionarem benefícios mútuos. Os partidos e os agentes políticos estão interessados em ganhar eleições, conquistar autoridade e prestígio e aumentar seu poder, enquanto grupos procuram defender seus interesses. A concentração de benefícios e a dispersão dos custos gera um sistema controlado por pequenos grupos. Tais preceitos fazem parte da teoria da escolha racional, segundo a qual o comportamento dos indivíduos é sempre direcionado para maximização de seus objetivos e redução dos custos.

No fluxo de problemas, as ocupações de baixa renda eram assimiladas de forma negativa pela população, uma vez que ofereciam condições mínimas de infraestrutura aos moradores e denegriam a infraestrutura e a paisagem urbana.

A ausência de controle externo na burocracia local, no período entre 1988 e 1990 (quando não havia Poder Legislativo instituído), é apontada por Brandão (2013) como fator determinante para disseminação de parcelamentos clandestinos, em especial quanto às ações no interior da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal, que forneceu grande vulto de concessões irregulares de terras para loteamentos.

Os grupos contrários à implantação dos parcelamentos irregulares (grupos de profissionais ligados às áreas de urbanismo e meio ambiente, associações de

moradores, parte da mídia) não conseguiram mobilizar a opinião pública de maneira efetiva.

A teoria da lógica da ação coletiva de Olson (1999) pode elucidar a paralisia da maior parte da população do Distrito Federal, residente em imóveis legalizados, diante da difusão de parcelamentos irregulares, que ocasionaram prejuízos ambientais, paisagísticos e de infraestrutura a todo o conjunto urbano. De acordo com Olson, os indivíduos de um grupo, mesmo considerados racionais e centrados em seus interesses, não agem voluntariamente para promover interesses comuns. Isso porque, mesmo não contribuindo para consecução do benefício coletivo, esperam usufruir de igual modo do bem público em questão. Os indivíduos avaliam que sua cooperação não será relevante ou decisiva, presumindo que os demais empreenderão esforços para a causa. Portanto, a deserção seria a estratégia a proporcionar maiores ganhos e menores custos.

O processo de remoção, necessário para manutenção do ordenamento do território, foi bem recebido pelos ocupantes de baixa renda, realocados para locais mais adequados, enquanto a postura de inércia, ou de não decisão, em relação às políticas de repressão aos parcelamentos ilegais era favorável aos moradores dessas localidades, que se tornavam um grupo cada vez mais numeroso e organizado no Distrito Federal, passando a demandar a regularização das áreas. Os compradores pagavam preços muito inferiores aos do mercado pelos lotes irregulares, e os parceladores acumulavam vultosos lucros. Rúa (1998) aponta que a não-decisão significa que determinada temática ameaça fortes interesses ou contraria os códigos de valores de uma sociedade, o que gera obstáculos à inclusão de uma questão à agenda governamental.

Não havia procedimentos estabelecidos para a regularização fundiária que compreendessem competências dos órgãos afetos e critérios para análise dos requerimentos. A legislação local e federal apresentava uma série de travas para abertura de janelas: exigência de parâmetros urbanísticos não passíveis de serem atendidos pelos parcelamentos consolidados; indefinição sobre restrições e condicionantes ambientais; e impossibilidade de venda direta de bens públicos aos



ocupantes, no caso de assentamentos localizados em terras do Distrito Federal ou da União.

### **Fluxos do Período 1988-1994**

#### FLUXO DE PROBLEMAS

- Passivo de moradia resultante de intenso crescimento populacional das décadas anteriores;
- Diminuição da imigração e aumento das taxas de crescimento vegetativo;
- Ocupações de baixa renda em diversos pontos do Distrito Federal;
- A proliferação de parcelamentos irregulares passou a ocupar lugar na agenda, despertando interesse dos formuladores de políticas públicas;
- Os moradores de parcelamentos irregulares se organizaram em associações para pleitear a regularização das áreas.

#### FLUXO DE SOLUÇÕES

- Remoção de ocupações irregulares de baixa renda e criação de novas cidades para assentamento da população;
- Aprovação das primeiras leis distritais, Leis nº 54, de 1989, e nº 694, de 1994, que visavam à regularização dos parcelamentos;
- Elaboração de Plano Diretor de Ordenamento Territorial que determinava a realização de estudos que identificassem a viabilidade técnica e ambiental para regularização ou desconstituição das áreas

consolidadas, sem, contudo, incorporar as áreas ao zoneamento urbano;

- Os entraves da legislação e arranjo institucional impediam avanço nos processos de regularização.

#### FLUXO POLÍTICO

- Autonomia política concedida ao Distrito Federal pela Constituição Federal de 1988 inseriu interesses eleitorais ao cenário político e intensificou a ação de grupos de interesse;
- A política habitacional de remoção das ocupações irregulares e distribuição de lotes urbanizados buscava arregimentar eleitorado;
- Base de apoio do governo constituída por políticos apontados como responsáveis ou colaboradores dos parcelamentos irregulares.

#### **4.4 – Período 1995-1998**

Contribuiu para a eleição de Cristovam Buarque o discurso que atribuiu à política clientelista de doação de imóveis do governo Roriz o aumento expressivo da população, com conseqüente saturação de serviços públicos e aumento da violência, o que é refutado pelos dados demográficos que indicam que tal política lidou principalmente com demanda acumulada pelos elevados índices de crescimento populacional das décadas anteriores.

Do ponto de vista político, os múltiplos parcelamentos irregulares passaram a abrigar uma parcela relevante da população do Distrito Federal, de modo que os interesses eleitorais desestimularam ações de repressão e impulsionaram o processo de regularização. A criação de associações representou a formalização dos grupos de interesse dos moradores.

A alternância de governo possibilitou abertura de janela para mudanças na agenda das políticas de planejamento territorial. No fluxo de soluções, foram aprovadas medidas visando ao estabelecimento de procedimentos, e foi criado órgão específico para tratar da regularização fundiária. Estudos proporcionaram a sistematização de informações e a criação de setores habitacionais que abrangiam agrupamentos de parcelamentos. O PDOT de 1997 tratou das questões da regularização, reconhecendo e incorporando ao zoneamento urbano áreas ocupadas pelos parcelamentos.

O governo não obteve êxito em estruturar procedimentos, em estabelecer competências aos órgãos envolvidos na regularização nem no enfrentamento dos entraves jurídicos. Os índices urbanísticos exigidos pela legislação não eram passíveis de atendimento pela maior parte dos assentamentos consolidados. Os critérios para licenciamento ambiental, especialmente para as áreas localizadas em áreas de preservação, não se encontravam definidos. A exigência de realização de processo licitatório constituía obstáculo à regularização de cerca de um terço dos parcelamentos que se encontravam em glebas públicas.

A ocupação da Vila Estrutural, localizada sobre um aterro sanitário, foi impulsionada por políticos da oposição, que organizaram distribuição de material de construção aos invasores. O uso excessivo de violência pela polícia em tentativa de remoção foi reprovado pela opinião pública, e amplificado pelos adversários políticos. Para não assumir o custo político da ação, o governo não impediu a consolidação da invasão, que se tornaria a maior ocupação irregular do Distrito Federal.

## **Fluxos do Período 1995-1998**

### FLUXO DE PROBLEMAS

- Ocupações de baixa renda em pontos dispersos, destacando-se a Vila Estrutural, localizada sobre um aterro sanitário;

- A proliferação de parcelamentos irregulares mobilizou a atenção da sociedade e dos formuladores de políticas públicas;
- Moradores de parcelamentos irregulares constituíram associações para demandar a regularização das áreas.

#### FLUXO DE SOLUÇÕES

- A Lei distrital nº 992, de 1995, buscou estabelecer procedimentos para regularização;
- Constituição de grupos de trabalho para sistematizar dados e informações referentes aos parcelamentos irregulares;
- Criação de setores habitacionais que abrangiam agrupamentos de parcelamentos irregulares, visando ao tratamento conjunto das áreas;
- Elaboração de Plano Diretor de Ordenamento Territorial que incorporava áreas de parcelamentos irregulares ao zoneamento urbano e estabelecia como programa prioritário a regularização dos parcelamentos implantados.

#### FLUXO POLÍTICO

- Uso excessivo da força para remoção da Vila Estrutural é recebido de forma negativa pela opinião pública – o governo recusou o custo político da retirada e não impediu a consolidação da ocupação irregular;
- Interesses eleitorais desestimulavam ações de repressão ao parcelamento irregular do solo e impulsionavam o processo de regularização.

#### **4.5 – Período 1999-2006**

Diante de índices de imigração e crescimento demográfico menores que os observados até a década de 1980, com adensamento populacional deslocado para cidades do Entorno em consequência da crescente valorização dos imóveis no Distrito Federal, a política habitacional para as classes de baixa renda perdeu importância no segundo período do governo Roriz, que intensificou políticas assistencialistas.

Permaneceu no fluxo de problemas a questão da instalação de parcelamentos irregulares. A inércia do Estado pode ser relacionada ao fato de vários dos apontados como responsáveis pela implantação dos loteamentos haverem sido aliados políticos de Roriz, constituindo a base de apoio do governo no Legislativo.

Os moradores dos assentamentos ilegais assumiram maior importância no fluxo político, com fortalecimento de suas associações. Com cerca de um quarto da população do Distrito Federal residindo em áreas irregulares, tornou-se totalmente inviável a remoção e desconstituição do conjunto urbano informal consolidado. Restava promover a regularização fundiária, para minimizar os impactos no meio ambiente e na rede de infraestrutura, integrando os parcelamentos à malha urbana regular. O senso comum passou a condenar apenas a ação dos parceladores, ou grileiros, e tratar os compradores de lotes irregulares como atores que, ludibriados, haviam agido de boa-fé, apesar da legislação tipificar tal conduta como ilegal.

No fluxo de soluções, as ações do Poder Público se concentraram na elaboração de estudos e levantamentos para identificação das áreas passíveis de regularização. Assim como nos governos anteriores, não houve superação das travas para abertura de janelas, relacionadas com os desenhos institucionais e com os impedimentos da legislação local e federal.

Segundo a leitura de Brandão (2013), as rupturas institucionais relacionadas à reforma gerencial do governo, abrangendo extinção de diversos

órgãos e demissão em massa de servidores (por meio de programas de demissão voluntária), fragilizaram as capacidades estatais de gerir a questão da regularização.

### **Fluxos do Período 1999-2006**

#### FLUXO DE PROBLEMAS

- Menor demanda de habitação por parte das classes de baixa renda, ocasionada pela diminuição do crescimento populacional e pela valorização imobiliária, que deslocou o adensamento para as cidades do Entorno;
- Continuidade da instalação de parcelamentos irregulares;
- A consolidação do conjunto tornou totalmente inviável a remoção dos parcelamentos irregulares.

#### FLUXO DE SOLUÇÕES

- Elaboração de estudos e levantamentos para identificação das áreas passíveis de regularização;
- Desenvolvimento de banco de dados georreferenciado do território.

#### FLUXO POLÍTICO

- A política habitacional para as classes de baixa renda perdeu importância, sendo suplantada por programas assistencialistas;
- Base de apoio do governo constituída por políticos apontados como colaboradores ou responsáveis pelos parcelamentos irregulares;

- Fortalecimento das associações de moradores de parcelamentos irregulares;
- A regularização fundiária tornou-se importante fator eleitoral, por interessar diretamente a grande parte da população.

#### **4.6 – Período 2007–2010**

Na eleição de José Roberto Arruda, o PFL rompeu aliança com o PMDB no Distrito Federal para lançar candidatura própria, o que significou alternativa ao embate entre PMDB e PT, que polarizou as disputas políticas desde a década de 1990.

Arruda conseguiu superar a imagem negativa relacionada ao episódio da violação do painel de votações do Senado em 2001. Uma das bandeiras de sua campanha foi a promessa de regularização dos parcelamentos irregulares, que lhe garantiu apoio de importante segmento da população. De fato, significativos esforços do governo visando à regularização fundiária e ao controle e ordenamento da ocupação do solo puderam ser observados no período.

O governo promoveu um choque de gestão na repressão ao parcelamento e às ocupações irregulares. A concentração das competências de fiscalização em um único órgão, conjuntamente com a utilização de instrumentos de monitoramento mais eficientes, resultou na contenção da instalação de novos assentamentos ilegais.

Entre os principais aliados de Arruda, estavam empresários do setor imobiliário, incluindo o vice-governador Paulo Octávio. Favorecia tal grupo o adensamento de algumas áreas do conjunto urbano consolidado, e a repressão aos parcelamentos irregulares era fator importante para a valorização dos empreendimentos, pela limitação de oferta de imóveis.

A regularização interessava aos moradores não apenas pela segurança jurídica, mas pela valorização dos imóveis. Lemos (2011) procurou demonstrar o

significativo impacto que a regularização fundiária pode exercer sobre o preço dos imóveis, utilizando a técnica de modelos de preços hedônicos em uma amostra de 49 imóveis localizados na Região Administrativa do Jardim Botânico. Nessa localidade, observaram-se imóveis similares situados em parcelamentos irregulares e em parcelamentos parcialmente regularizados (cujos projetos urbanísticos foram aprovados por decreto, mas sem registro cartorial) a partir de 2008.

No fluxo de soluções, a revisão do PDOT aprovada em 2009 representou avanço para regularização, ao inserir os parcelamentos consolidados no zoneamento urbano e definir critérios e índices, delimitando setores para tratamento conjunto das glebas adjacentes.

Durante o governo Arruda foram rompidas diversas travas de abertura de janela que impediam o progresso da política de regularização fundiária, relacionadas a mudanças de jurisdição e aos arranjos institucionais. Tais entraves provocavam imobilidade governamental, condição de estagnação destacada por Capella (2006).

A trava de mais fácil superação compreendia a exigência de reserva de 35% das glebas para áreas públicas, revogada pelo Decreto distrital nº 28.864, de 2008. O julgamento da constitucionalidade da Lei federal nº 9.262, de 1996, abriu possibilidade de venda direta aos moradores de unidades imobiliárias localizadas em terras públicas, situação enfrentada por 28% dos parcelamentos irregulares. A Lei federal nº 11.977 autorizou, para fins de regularização, a redução da área mínima dos lotes e do percentual de áreas destinadas ao uso público, e admitiu a regularização de interesse social em Áreas de Preservação Permanente.

As mudanças no desenho institucional compreenderam, ainda, a transferência do gerenciamento da APA do Planalto Central (que abrange cerca de 63% do território) para o Ibram, vinculado ao governo local. A condição anterior do licenciamento ambiental, sob competência do Ibama, dificultava o trâmite dos processos, haja vista a agenda saturada do órgão federal.



A criação do Grupar, reunindo representantes da Seduma, do Ibram e das concessionárias de serviços públicos, proporcionou coordenação entre os órgãos, para apreciação conjunta dos requerimentos. Rua (1998) destaca a importância da cooperação e dos vínculos entre os órgãos públicos no nível local para o sucesso de implementação de uma política. Foram estabelecidos critérios para análise e padrões de apresentação de projetos, parâmetros que possibilitaram o avanço dos processos.

Ao final de 2009, as denúncias de corrupção contra o governo instalaram crise política e levaram à cassação de Arruda, com eleição indireta de Rogério Rosso para cumprimento do restante do mandato, período marcado por estagnação nas políticas de controle e regularização.

### **Fluxos do Período 2007–2010**

#### FLUXO DE PROBLEMAS

- Consolidados os parcelamentos irregulares, restava à política de regularização fundiária inseri-los na estrutura urbana e minimizar os impactos decorrentes.

#### FLUXO DE SOLUÇÕES

- Ações de repressão estancaram as práticas de ocupação e parcelamento irregulares do solo;
- Desenvolvimento e aprimoramento de ferramentas de monitoramento territorial;
- A revisão do PDOT, aprovada em 2009, reconheceu os parcelamentos irregulares consolidados como zonas urbanas e definiu critérios e índices para regularização;

- O Decreto distrital nº 28.864/2008 e a Lei federal nº 11.977/2009 possibilitam redução de exigência de índices urbanísticos e de proporção de áreas públicas para regularização de parcelamentos;
- A gestão ambiental, antes compartilhada com o órgão federal (Ibama), passou integralmente para a responsabilidade de órgão distrital (Ibram);
- Julgamento do STF declarou admissível a venda direta de lotes localizados em áreas públicas, prevista na Lei federal nº 9.262/1996, aos moradores de parcelamentos irregulares;
- As áreas de desenvolvimento urbano e meio ambiente foram reunidas em uma única secretaria de Estado (Seduma), e órgão específico foi criado para tratar dos processos de regularização (Grupar), reunindo representantes dos diversos órgãos e concessionárias de serviços públicos envolvidos;
- Foram estabelecidos, por meio do Grupar, critérios e padrões para análise dos requerimentos de regularização.

#### FLUXO POLÍTICO

- As ações de repressão às práticas de parcelamento irregular do solo atenderam aos interesses do setor imobiliário, uma das principais bases de apoio do governo, pela limitação de oferta de imóveis e consequente valorização dos empreendimentos legais;

- As ações voltadas para a regularização fundiária representavam ganhos eleitorais, sem encontrar oposição significativa da sociedade;
- A crise política instalada ao final de 2009 levou à cassação de Arruda e à eleição indireta de Rogério Rosso para o restante do mandato. O período foi marcado por estagnação e interrupção dos avanços iniciados nos processos de regularização.

#### **4.7 – Período 2011 - 2012**

No cenário da crise política, Agnelo Queiroz superou Weslian Roriz no segundo turno das eleições. Joaquim Roriz, que liderava as pesquisas, abandonou sua candidatura em favor da esposa devido ao receio de enquadramento na Lei Complementar federal nº 135, promulgada em junho de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa. Essa lei estabelecia casos de imputação de inelegibilidade, entre os quais a renúncia a cargo eletivo após oferecimento de representação para abertura de processo. Roriz havia renunciado ao cargo de senador em 2008, após acusação de desvio de verbas públicas.

A ampla coalizão construída para eleição de Agnelo congregou PT e PMDB, encerrando tradicional rivalidade da política local. Tal aliança entre os dois partidos reproduziu o arranjo nacional instituído desde o segundo mandato do presidente Lula.

As ações relacionadas às políticas de controle da ocupação do solo e de regularização fundiária promovidas nos dois primeiros anos de governo podem ser apontadas como de tendência predominantemente incremental, nos moldes do modelo apresentado por Lindblom, descrito por Dye (2006). De acordo com a teoria, as restrições de tempo, de informação e de custos impedem que os formuladores identifiquem propostas alternativas e suas consequências, ficando, portanto, as atenções concentradas em acréscimos, decréscimos ou modificações dos programas em vigor.

O programa de regularização fundiária ganhou publicidade, recebendo a denominação de Regularizou é Seu, para ser apresentado como algo desvinculado da gestão anterior. Apesar de uma secretaria específica ter sido criada para tratar da matéria, foram mantidos o desenho institucional e os procedimentos para análise dos processos e emissão de licenças.

A troca de chefias e de grande parte dos técnicos promovida pela mudança de governo, especialmente no Grupar, integralmente composto por cargos e funções, acarretou perda da experiência acumulada, resultando em período de estagnação. A retomada dos processos, a partir de 2012, promoveu o progresso da regularização de ocupações e parcelamentos de interesse social. Enquanto na Vila Estrutural o registro cartorial chegou a ser concluído, os assentamentos de média e alta renda encontravam restrições frente à posição do Ministério Público, que exigia que as análises dos requerimentos fossem realizadas de forma conjunta para os setores habitacionais definidos nos planos de ordenamento. Tal entendimento limitou a coordenação das ações, pois o desenvolvimento de projetos e estudos é de responsabilidade de cada parcelamento.

## **Fluxos do Período 2011 - 2012**

### FLUXO DE PROBLEMAS

- Definidos o desenho institucional, os critérios e procedimentos, restava a efetiva implementação da política de regularização fundiária: análise de levantamentos, projetos e estudos, exigência de ações mitigadoras, emissão de licenças, resolução de conflitos fundiários; registro cartorial;
- A troca de chefias e de grande parte dos técnicos do GRUPAR promovida pela mudança de governo acarretou perda da experiência acumulada, resultando em período de estagnação.

### FLUXO DE SOLUÇÕES

- Manutenção das ações de controle do uso do solo;
- Manutenção da legislação e dos procedimentos para análise dos processos e emissão de licenças de regularização, com alterações incrementais.

#### FLUXO POLÍTICO

- Ampla base de apoio ao governo;
- A política de regularização fundiária representa ganhos eleitorais consideráveis, sem encontrar oposição significativa na sociedade.

### **V - CONCLUSÕES**

As políticas de controle do uso do solo e de regularização fundiária do Distrito Federal compreendem processos complexos que envolvem diversos atores e etapas. A utilização do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1995) buscou esclarecer de modo analítico a dinâmica de problemas, soluções e interações políticas ao longo do tempo, em momentos correspondentes ao período anterior à autonomia política local e a cada mandato eletivo.

A identificação dos fluxos pode fornecer uma explicação, fundamentada na escolha racional dos atores, para as condições e razões que levaram o Estado a não impedir a implantação em larga escala de parcelamentos irregulares no Distrito Federal nem reprimir grande parte das ocupações ilegais (invasões) de baixa renda. Também pode elucidar os óbices, relacionados a questões jurídicas e aos arranjos institucionais, que impediram ou retardaram a regularização fundiária, apesar de se observar os visíveis interesses na efetivação do processo.

Outras teorias deram suporte à análise do comportamento dos agentes políticos: a teoria da opção pública de Buchanan, o incrementalismo de Lindblom, descritos por Dye (2006), e a teoria da lógica da ação coletiva de Olson (1999).

A análise da trajetória sugere a validade das hipóteses levantadas. Com relação à primeira, observou-se variação das políticas conforme o perfil dos sucessivos governos, o que corrobora a tese de possibilidade de abertura de janela em períodos de transição, indicada pelo modelo de múltiplos fluxos. Para tal hipótese, consideramos apenas os governos do período posterior à autonomia política do Distrito Federal.

No período anterior à autonomia política, o Estado atuou de forma consistente na erradicação de ocupações irregulares, apoiado em políticas de financiamento habitacional e na criação de novas cidades ou reestruturação de assentamentos. A questão incipiente do parcelamento irregular do solo não chegou a ocupar a agenda governamental.

Joaquim Roriz (1988-1994 e 1999-2006) atuou de forma consistente na erradicação de ocupações irregulares de baixa renda, realocando a população mediante doação de lotes em novas cidades, fator preponderante para a formação do seu eleitorado. Os parcelamentos irregulares proliferaram diante da inércia do Estado, fato que pode ser corroborado pela presença, entre os apontados como responsáveis pela implantação dos assentamentos, de importantes aliados políticos do governador. Em seu último mandato, houve tentativa de viabilização da regularização fundiária, frustrada, entretanto, pela impossibilidade de se superarem os óbices jurídicos e institucionais.

O governo de Cristovam Buarque (1995-1998), eleito por parcela da população que atribuiu à prática de doação de lotes a saturação dos serviços públicos e o aumento da violência, buscou promover mudanças na política habitacional e implementar ações visando ao maior controle do uso do solo e à regularização dos parcelamentos. Contudo, entraves jurídicos, custos políticos e deficiências de coordenação relacionadas aos arranjos institucionais não evitaram o surgimento de novos parcelamentos e ocupações irregulares, e impediram o avanço nos processos de regularização.

José Roberto Arruda incorporou entre os principais pontos de sua campanha eleitoral a questão da regularização fundiária, uma vez que os

moradores dos parcelamentos irregulares já constituíam parcela significativa da população. Seu governo (2007-2010) implementou ações efetivas de fiscalização e repressão, contendo o parcelamento e ocupação irregulares. Atuou no âmbito local e junto à esfera federal para transpor os entraves jurídicos, e propôs desenho institucional que proporcionou a coordenação das ações e o estabelecimento de padrões e procedimentos para os processos de regularização.

Após período de instabilidade política motivada pela cassação do mandato de Arruda, o governo de Agnelo Queiroz (2011-2012), nos seus dois primeiros anos, procurou manter as políticas de controle e regularização fundiária da gestão anterior, buscando avançar de forma incremental. Todavia, a mudança de governo promoveu substituição em chefias e quadros dos órgãos afetos, o que resultou em perda da experiência acumulada e período de estagnação, até a retomada dos processos.

Quanto à segunda hipótese, verificou-se que as mudanças institucionais, motivadas por piora nos indicadores, resultaram em maior grau de efetivação das políticas. Tais indicadores dizem respeito ao quantitativo de ocupações e parcelamentos irregulares, cujo crescimento chegou a incorporar cerca de um quarto da população, e aos danos causados às redes de infraestrutura, à paisagem e ao meio ambiente.

A hipótese contrária em certo sentido a apresentada por Brandão (2013), de que a instabilidade institucional observada no Distrito Federal, a partir de 1988, favoreceu a permanência do *status quo* da irregularidade em situação de equilíbrio, e os custos das mudanças institucionais permaneceram mais baixos que os benefícios da aplicação e obediência aos arranjos vigentes.

A análise dos fluxos demonstrou que os sucessivos planos de ordenamento territorial (Peot-1977, POT-1985, Pouso-1985, PDOT-1992, PDOT-1997 e PDOT 2009) auxiliaram na delimitação das zonas urbanas, das áreas de restrição, dos mecanismos de controle e dos critérios para regularização fundiária. As diversas alterações efetuadas na legislação local e federal foram fundamentais para viabilização da regularização, compreendendo a possibilidade de venda direta

de áreas públicas e a alteração nas exigências ambientais e urbanísticas (que não eram anteriormente passíveis de atendimento pelos assentamentos consolidados). O reordenamento dos desenhos institucionais propiciou celeridade ao licenciamento ambiental e resultou na definição de padrões e procedimentos para apresentação de estudos e projetos.

Embora se possa reconhecer que as rupturas institucionais provocam descontinuidade da gestão e perda de experiência acumulada, o controle efetivo do uso do solo e o processo de regularização no Distrito Federal somente foram deflagrados após abrangente reformulação da legislação e dos arranjos, para superação dos entraves jurídicos e estruturação de instâncias que promoveram a coordenação entre os órgãos envolvidos.

Podemos apontar como maior limitação dos resultados do trabalho a carência de dados detalhados acerca do número de ocupações e parcelamentos irregulares implantados ou erradicados para cada período analisado. A agenda de pesquisa sugerida para o tema estaria, portanto, relacionada à verificação das conclusões diante de dados quantitativos mais precisos e ao aprofundamento dos referenciais documentais e bibliográficos.

Um importante fator de risco para as áreas protegidas são as pressões para alterações formais nos atos legais que as criaram. Há uma quantidade crescente de propostas para mudanças na legislação ambiental que afetam diretamente as UCs e outras áreas protegidas no Brasil e no Distrito Federal. Essas propostas incluem redução, desafetação ou alteração do *status* de proteção de UCs (Mascia & Pailler, 2011; Marques & Peres, 2015).

Essas pressões são também percebidas sobre áreas verdes de cidades com forte especulação imobiliária. Apesar de alguns dos parques urbanos do Distrito Federal terem perdido parte da vegetação nativa, sua principal função é a de propiciar espaços públicos para atividades ao ar livre; portanto esses parques cumprem os objetivos para os quais foram criados. Por esse motivo, destaca-se na proposta do Ibram a recategorização de muitos parques de uso múltiplo como



UCs, conferindo-lhes maior segurança jurídica, e a fusão de unidades contíguas para otimizar a gestão.

Deter a extensão urbana nas áreas das APAs e na zona rural, suscetíveis à fragmentação pelo mercado imobiliário, é o maior desafio na relação política entre o governo, o setor imobiliário e a sociedade. Nesse contexto, para manter as funções ambientais das unidades de conservação e dos parques urbanos, outros caminhos são possíveis, como a aplicação eficiente dos instrumentos legais existentes, a regularização fundiária e o aumento dos recursos financeiros e humanos.

## VI – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORGES, André. Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. XXIV Simpósio Nacional de História da Associação Nacional de História – ANPUH, São Leopoldo, 2007.
- BRANDÃO, Igor Dias Marques Ribas. Por que falha a regularização? Fragilidade institucional e (in)capacidades estatais no Distrito Federal – Dissertação (mestrado). Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2013.
- BRITO, Jusselma Duarte de. De Plano Piloto a metrópole: a mancha urbana de Brasília – Tese (doutorado). Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2009.
- CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.
- DYE, Thomas. (2006). "Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas". In Heidemann, Francisco e Salm, José Francisco. Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB.
- FRANÇA, Karla; VIANA, Rosângela. Brasília: a imposição da utopia. Anais XVI Encontro Nacional Dos Geógrafos, Porto Alegre, jul. 2010.
- GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL - SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO - SEDUH. Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal. Brasília, 2006.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL - SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO - SEDUH. Programa Habitar Brasil – BID. Projeto de Monitoramento de Ocupações Informais por População de Baixa Renda no Distrito Federal. Brasília, 2005.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL – SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE – SEDUMA. Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT: Documento Técnico. Brasília, 2009.
- LE MOS, Matheus Lustosa. Impacto da regularização fundiária no preço dos imóveis do Distrito Federal: Uma abordagem hedônica – Monografia (bacharelado). Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2011.
- OLSON. 1999 [1965]. A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. SP: Edusp.

- KINGDON, John W. (1995). Como chega a hora de uma idéia? In: FERRAREZI, Elisabete, SARAIVA, Enrique (org.). Políticas Públicas Coletânea, v.1. ENAP, p.219-224, 2006.
- KINGDON, John W. (1995). Juntando as coisas. In: FERRAREZI, Elisabete, SARAIVA, Enrique (org.). Políticas Públicas - Coletânea, v.1. ENAP, p.225-245, 2006.
- ROCHA, Gustavo de Souza. A questão da expansão urbana no Distrito Federal: uma análise histórico-comparada dos múltiplos fluxos da política – Monografia (bacharelado). Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2011.
- RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, M<sup>a</sup> das Graças & CARVALHO, M<sup>a</sup> Izabel V. (Orgs). Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. Brasília: Paralelo 15, 1998.