



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas

Públicas – FACE

Departamento de Gestão de Políticas Públicas – GPP

NELSON BRENO DOS SANTOS DO NASCIMENTO ROCHA

**ORDENAMENTO TERRITORIAL NA PERSPECTIVA DE CAPACIDADES
ESTATAIS: ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL
(PDOT) NA REGIÃO ADMINISTRATIVA DE PLANALTINA/DF**

Brasília - DF

2024

NELSON BRENO DOS SANTOS DO NASCIMENTO ROCHA

**ORDENAMENTO TERRITORIAL NA PERSPECTIVA DE CAPACIDADES
ESTATAIS: ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL
(PDOT) NA REGIÃO ADMINISTRATIVA DE PLANALTINA/DF**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção de título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Dr.^a Sheila Cristina
Tolentino Barbosa

Brasília - DF

2024

NELSON BRENO DOS SANTOS DO NASCIMENTO ROCHA

**ORDENAMENTO TERRITORIAL NA PERSPECTIVA DE CAPACIDADES
ESTATAIS: ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL
(PDOT) NA REGIÃO ADMINISTRATIVA DE PLANALTINA/DF**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de
Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do aluno

Nelson Breno dos Santos do Nascimento Rocha

Prof. Dr.^a Sheila Cristina Tolentino Barbosa
Professor-Orientador

Prof. Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa
Professor-Examinador

Brasília, 10 de setembro de 2024

Dedico este trabalho aos cidadãos e às cidadãs do Distrito Federal e em especial da região administrativa de Planaltina/DF, aos profissionais da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Agradeço o comprometimento, apoio e inspiração. Esta dedicação é em reconhecimento ao trabalho feito e a busca por uma transformação no ordenamento territorial do Distrito Federal.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a minha família, agradeço a todos que me apoiaram de alguma forma durante esse período de formação acadêmica. Agradeço também todo o corpo docente de professores do departamento de Gestão de Políticas Públicas, pela dedicação e empenho em ensinar da melhor forma possível e sempre nos motivar e incentivar a crescer academicamente e profissionalmente.

A minha orientadora Sheila Cristina Tolentino Barbosa, meu imenso agradecimento por todo aprendizado que adquirir na orientação precisa e profissional que tive durante essa trajetória, além do encorajamento e motivação para chegar até aqui e seguir em frente.

Aos profissionais da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação por terem me recebido e disponibilizado tempo para reuniões e entrevistas, especialmente ao coordenador de planejamento urbano da SEDUH por ter me auxiliado durante a residência na Secretaria. Agradeço também pelo profissionalismo e empenho pelo trabalho prestado para o território do Distrito Federal.

RESUMO

O objetivo do presente estudo é descrever e analisar o processo de implementação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial na região administrativa de Planaltina/DF a partir da perspectiva de capacidades estatais do nível distrital, com o objetivo de identificar as capacidades, lacunas e inconsistências na esfera distrital e como isso impacta o ordenamento territorial da região administrativa de Planaltina/DF. A base referencial teórica desse estudo foi desenvolvida a partir de referências teóricas sobre ordenamento territorial, desenvolvimento territorial, implementação de políticas públicas e capacidades estatais, em específico, as capacidades técnicas-administrativas, político-relacionais e arranjos institucionais. Para atingir os objetivos da pesquisa foram utilizados métodos qualitativos como observação participante nas oficinas participativas do PDOT e na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação, também foram utilizadas entrevistas com os gestores responsáveis pela revisão e implementação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial. Ademais, a análise de conteúdo correu por meio do Geoportal, documento técnico do PDOT e sites oficiais. Quanto aos principais achados ressaltam-se: os resultados denotam uma baixa capacidade estatal, em razão de um déficit estratégico; há contradição entre princípios e objetivos; déficit de regulamentação de instrumentos; a percepção negativa dos gestores em relação ao contexto constitucional e capacidades político-relacionais bem desenvolvidas.

Palavras-chave: Plano Diretor de Ordenamento Territorial; Capacidades Estatais; técnico-administrativas, político-relacionais, arranjos institucionais; Ordenamento Territorial; PDOT; Implementação.

ABSTRACT

The objective of this study is to describe and analyze the implementation process of the Master Plan for Territorial Planning in the administrative region of Planaltina/DF from the perspective of state capacities at the district level, with the aim of identifying the capacities, gaps and inconsistencies at the district level and how this impacts the territorial planning of the administrative region of Planaltina/DF. The theoretical reference basis of this study was developed from theoretical references on territorial planning, territorial development, implementation of public policies and state capacities, specifically, technical-administrative, political-relational capacities and institutional arrangements. To achieve the research objectives, qualitative methods were used, such as participant observation in the participatory workshops of the PDOT and the State Secretariat for Urban Development and Housing, and interviews with the managers responsible for the review and implementation of the Master Plan for Territorial Planning. In addition, the content analysis was carried out through the Geoportal, a technical document of the PDOT and official websites. Regarding the main findings, the following stand out: the results indicate low state capacity, due to a strategic deficit; there is a contradiction between principles and objectives; a lack of regulation of instruments; the negative perception of managers in relation to constitutional circumstances and well-developed political-relational capabilities.

Keywords: Master Plan for Territorial Planning; State Capabilities; technical-administrative, political-relational, institutional arrangements; Territorial Planning; PDOT; Implementation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa da estratégia de dinamização do DF	36
Figura 2 - Mapa da estratégia de dinamização no território de Planaltina	36
Figura 3 - Quadro de dados de regularização fundiária	38
Figura 4 - Quadro de dados de regularização fundiária	39
Figura 5 - Quadro de dados de regularização fundiária	39
Figura 6 - Quadro de dados de regularização fundiária	40
Figura 7 - Áreas de regularização em Planaltina.....	40
Figura 8 - Parâmetros para área habitacionais em Planaltina.....	41
Figura 9 - Polo multifuncional de Planaltina	42
Figura 10 - Áreas de dinamização em Planaltina de acordo com o GeoPortal.....	43
Figura 11 - Áreas de dinamização - trecho Arapoanga	43
Figura 12 - Área de dinamização - trecho Arapoanga.....	44
Figura 13 - Área de revitalização de conjuntos urbanos - GeoPortal	45
Figura 14 - Casa do artesão	45
Figura 15 - Estratégias de oferta de áreas habitacionais	46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial

SEDUH – Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano e Habitação

APM - Área de Proteção de Manancial

SISPLAN - Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal

CONPLAN – Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal

FUNDURB – Fundo de Desenvolvimento Urbano

PUI - Parcelamento Urbano Isolado

RA - Região Administrativa

LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo

EIV – Estudo de impacto de vizinhança

ONAL - Outorga onerosa de alteração de uso

IPDF - Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal

PDR - Plano de Desenvolvimento Rural

PGIRH - Plano de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos

PDGIRS - Plano Diretor de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

PDTU - Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade

PHANDHIS – Plano Distrital de Habitação de Interesse Social

SEGETH – Secretaria de Gestão do Território e Habitação

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Lista de entrevistados.....	34
--	-----------

Sumário

1 Introdução	13
1.2 Plano Diretor de Ordenamento Territorial	14
1.3 Pergunta de pesquisa	16
1.4 Objetivos	16
1.4.1 Objetivo geral	16
1.4.2 Objetivos específicos	16
1.5 Justificativa	17
2 Referencial Teórico	19
2.1 Ordenamento Territorial	19
2.2 Desenvolvimento Territorial	22
2.3 Implementação de Políticas Públicas	24
2.4 Capacidades Estatais	25
2.4.1 Arranjos Institucionais	26
2.4.1 Capacidades Técnico-administrativas	27
2.4.2 Capacidades Político-Relacionais	28
3. Procedimentos Metodológicos	30
3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa	30
3.2 Caracterização da organização, setor ou área lócus de estudo	30
3.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa e procedimentos de coleta e análise de dados	31
3.3.1 Entrevistas	32
3.3.2 Observação Participante	32
3.4.3 Análise documental	33
4. Análise de dados	35
4.1 Estratégias de intervenção do Plano Diretor de Ordenamento Territorial sobre o Território	35
4.1.1 Estratégia de dinamização de áreas urbanas	35
4.1.2 Estratégia de revitalização de conjuntos urbanos	37
4.1.3 Estratégia de Regularização Fundiária	38
4.1.4 Estratégia de Oferta de Áreas Habitacionais	40
4.1.4.1 Novas Áreas Habitacionais	41
4.1.5 Estratégia de Integração Ambiental do Território	41
4.1.6 Estratégia de implantação de Pólos Multifuncionais	42
4.2 Mapeamento das estratégias e análise dos resultados conforme o GeoPortal	42

4.2.1 Estratégias de dinamização de áreas urbanas.....	43
4.2.2 Estratégia de revitalização de conjuntos urbanos	44
4.2.3 Estratégia de regularização fundiária	45
4.2.4 Estratégias de oferta de áreas habitacionais	46
4.2.5 Estratégia de integração ambiental do território	46
4.2.6 Estratégia de implantação de pólos multifuncionais.....	46
4.3. Capacidades estatais e arranjos institucionais no processo de implementação do plano diretor de ordenamento territorial.....	46
4.3.1 Arranjos institucionais.....	46
4.3.2 Capacidades técnico-administrativas	50
4.3.3 Capacidades político-relacionais.....	51
4.4. Processo de revisão e implementação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial na região administrativa de Planaltina/DF	52
4.5 Falhas, lacunas e inconsistências no processo de revisão e implementação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial e sua relação com as capacidades estatais.....	55
5. Considerações Finais.....	61
6. Referências	64
7. APÊNDICES	70
7.1 Apêndice A - Conceitos de Indicadores relativos ao Desenvolvimento Territorial ...	70
7.2 Apêndice B – Conceitos de Indicadores de Ordenamento Territorial	71
7.3 Apêndice C – Conceitos de Indicadores de Implementação de Políticas Públicas.....	73
7.4 Apêndice D – Conceitos de Indicadores de Capacidades Estatais.....	74
7.5 Apêndice - E	75
7.5.1 Roteiro de Entrevista	75
ANEXOS	78
ANEXO A – Princípios e Objetivos do PDOT	78
ANEXO B - Instrumentos Destinados à Operacionalização, Otimização e Integração das Estratégias.	79

1 INTRODUÇÃO

No contexto contemporâneo a questão do ordenamento territorial brasileiro ainda se encontra em uma grande disparidade de desenvolvimento que é afetando principalmente pela complexidade do quadro socioeconômico e político e suas capacidades estatais presente nas mais diversas regiões do país. Nota-se, observa-se que o ordenamento territorial se faz uma questão inteiramente importante ao fato que se trata de um instrumento de planejamento do Estado pois aborda nele toda estratégia acerca da infraestrutura de ambientes urbanos, conjuntos de organizações existentes como negócios, transportes, comunicações, energia e amplas aglomerações populacionais com suas questões e impactos e espaços de interesses diversos.

Nesse sentido, o ordenamento territorial tem como objetivo instituir uma análise geográfica com a finalidade de proporcionar a qualidade de vida e garantir condições propícias ao desenvolvimento das atividades econômicas, sociais e culturais. Desse modo, o ordenamento territorial se configura como uma importante ferramenta para evitar ou minimizar diversos problemas estruturais de desenvolvimento urbano existentes pela falta de planejamento e regularização dos territórios.

No contexto social vigente, segundo Gomide e Pereira (2018), o estudo acerca das competências, qualidades e habilidades do Estado se torna fundamental para produzir políticas públicas eficazes ao levar em consideração recursos escassos e a necessidade de ações efetivas e rápidas. Com isso, compreender e identificar o processo de ordenamento regional a partir de uma perspectiva de capacidades estatais tendo em vista a complexidade de questões acerca da temática na discussão contemporânea torna a região o sujeito de seu próprio processo de desenvolvimento.

É notório, constata-se que existe diversos programas e instrumentos para impulsionar o desenvolvimento regional nas mais diversas áreas, desse modo, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal de acordo com a Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009, com alterações decorrentes da Lei Complementar nº 854 de 15 de outubro de 2012, da Lei Complementar nº 951 de 25 de março de 2019, e da Lei Complementar nº 986 de 30 de junho de 2021 exemplificam tais ações.

Nesse sentido, as capacidades estatais que o governo do Distrito Federal possui ou não, pode impactar diretamente ou indiretamente a implementação de um instrumento norteador como o plano diretor de ordenamento territorial em uma determinada região administrativa.

É notório, constata-se que para promover a implementação de um instrumento de política pública, tendo como estudo de análise o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, pode envolver atores de diferentes níveis governamentais e organizações com distintos

interesses, expertises e formas institucionais, constituindo arranjos interorganizacionais para a consecução de ações governamentais específicas, sendo que sua estrutura e suas formas de interação influenciam em seu desempenho. (Barbosa, 2016, p. 47)

Desse modo, a implementação de instrumentos de políticas públicas envolve uma série de fatores de coordenação interorganizacional que pode ser afetado diretamente pela capacidade estatal que o âmbito distrital possui. Nesse sentido, a análise das capacidades estatais que o Estado possui, ou seja, as habilidades de gestão, coordenação, profissionalização e autonomia da esfera distrital é a chave fundamental para o fortalecimento do processo de desenvolvimento regional. Com isso, entender de que forma as características específicas das capacidades ou faltas delas pode afetar o processo de implementação de um instrumento norteador da esfera distrital, faz-se necessário para diagnosticar quais entraves impactam o ordenamento territorial da região administrativa analisada.

1.2 Plano Diretor de Ordenamento Territorial

De acordo com a Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano e Habitação (2023), o Plano Diretor de Ordenamento Territorial é um instrumento de política territorial e de prescrição e determinação aos atores públicos e privados que desempenham papéis na construção, confecção e gerenciamento do território urbano, de ampliação urbana e rural do território do Distrito Federal. Desse modo, segundo a lei Orgânica do DF, o art. 31, o PDOT englobara todo o território do Distrito Federal e orientará e regularizará o território acerca do povoamento urbano e das atividades econômicas e sociais do território nas mais diversas regiões do Distrito Federal. O Plano Diretor é elaborado de forma participativa, o procedimento se inicia dentro do governo, e aos poucos as questões discutidas se abrem a distintos segmentos sociais até que se alcance completamente a sociedade, que se participa por intermédio de audiências públicas, oficinas e reuniões.

De acordo com o Estatuto das Cidades (2001) o Plano Diretor tem durabilidade de 10 anos e posteriormente a esse período ele precisa passar por revisão para compreender as dinâmicas de transição e modificação das cidades, como o crescimento da população, comércio e o surgimento de grandes empreendimentos produtores e fontes de emprego e renda, a capacidade de provimento e abastecimento de água, tratamento de esgoto e as transformações em funções do clima. Desse modo, justamente para compreender e seguir essas transformações que o PDOT necessita ser aperfeiçoado e sugerir novos caminhos para o desenvolvimento da região. Nesse sentido, esses caminhos precisam considerar a demanda da sociedade, mas essas demandas necessitam estar estruturadas em estudos técnicos que mostram a capacidade do

território de sustentar essas mudanças, no caso do Distrito Federal o Plano Diretor é de 2009 e passou por algumas pequenas alterações em 2012 e a revisão começou em 2019.

Segundo a Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano e Habitação (2023), o procedimento de revisão do PDOT é estruturado por um grupo de trabalho planejado pela SEDUH em conjunto com 27 órgãos que contribuem com a primeira parte das discussões e essa revisão leva em conta diferentes leis vigentes no DF, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE). Outros Planos também são avaliados e pautados na revisão do PDOT e no momento que serão revisados necessitarão se adaptar ao novo e vigente texto sendo eles; Plano de Drenagem Urbana – PDDU; Plano Diretor de Transporte Urbana e Mobilidade – PDTU; Plano Diretor de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PDGIRS; Plano de Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos - PGIRH; Plano Distrital de Saneamento Básico e ademais serão determinadas os procedimentos e normas para o Plano de Desenvolvimento Rural, o PDR.

Segundo Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano e Habitação (2023), a revisão do PDOT é fundamentada em quatro estágios; diagnóstico; prognóstico; proposta e consolidação que será realizada com a cooperação do governo e da sociedade. No diagnóstico consistirá em fazer um levantamento das particularidades de desenvolvimento do DF e dos seus habitantes para constatar de “de onde viemos” e “onde estamos” em ligação às várias perspectivas presentes no PDOT. Com isso, será realizado um cruzamento entre as estratégias de planejamento vigentes, o que efetivamente foi estabelecido ou não, os problemas e as perspectivas da sociedade para as transformações. O prognóstico é o estágio no qual as perspectivas da população e dos técnicos do governo são examinadas para responder à pergunta “Onde queremos chegar?” e são analisados os prováveis contextos futuros para o aperfeiçoamento das discussões e das resoluções. A proposta é o estágio onde a definição e estabelecimento entre governo e a sociedade acerca de questões, estratégias, zoneamento e normas para se chegar à “cidade que queremos”. A consolidação é executada depois da audiência pública final e a aprovação do Conplano, e o anteprojeto de lei é finalizado, com isso, é finalizado o plano orçamentário e o projeto é direcionado à Câmara Legislativa do Distrito Federal para conferência e aprovação.

De acordo a Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano e Habitação (2023), o Plano Diretor de Ordenamento Territorial engloba múltiplas perspectivas do território que serão analisadas pelo Executivo e pela sociedade, e para estruturar os estudos a SEDUH elaborou um procedimento metodológico e separou os temas que serão desenvolvidos em eixos temáticos como: Território resiliente: tem a finalidade de capacitar o DF para a adequação às

transformações que ocorrem espontaneamente nas cidades, identificando as ameaças e fragilidades e estabelecendo estratégias de resolução; Eixo de Participação Social e Governança: tem o objetivo de elaborar a gestão e o processo de planejamento do PDOT, de modo participativo com a sociedade; Gestão Social da Terra: sugere debater novos modos e instrumentos de controle social para a gestão do solo, com o intuito de diminuir as desigualdades e proporcionar o justo fornecimento dos direitos e benefícios de viver em cidades; Desenvolvimento Econômico Sustentável e Centralidades: objetiva incentivar novos espaços urbanos que ampliem a oferta de emprego e de atividades, em regiões fora do Plano Piloto; Mobilidade: tem como objetivo a acessibilidade e a mobilidade sustentável através da incorporação entre ordenamento territorial e transporte público de qualidade, superpondo o deslocamento a pé ou por bicicletas; Ruralidade: pretende conseguir determinar uma nova abordagem nas relações campos-cidade, que incentive o desenvolvimento rural, a proteção e preservação ambiental e a segurança alimentar; Habitação e Regularização Fundiária: tem o propósito de criar estratégias para combater o déficit habitacional e as ocupações irregulares, ampliando a oferta de moradia digna para as faixas de renda mais vulneráveis. Meio Ambiente e Infraestrutura: objetiva incorporar a rede de infraestruturas urbanas à rede de infraestrutura verde e propiciar o desenvolvimento sustentável, com qualidade de vida tanto nas áreas urbanas quanto nas áreas rurais.

1.3 Pergunta de pesquisa

De que forma as capacidades estatais do âmbito Distrital influenciam a implementação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial na região administrativa de Planaltina/DF?

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo geral

Descrever e analisar o processo de implementação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial na região administrativa de Planaltina/DF a partir da perspectiva de capacidades estatais do nível distrital, com o objetivo de identificar as capacidades, lacunas e inconsistências na esfera distrital e como isso impacta o ordenamento territorial da região administrativa de Planaltina/DF.

1.4.2 Objetivos específicos

- Analisar como se dá o processo de implementação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial na região administrativa de Planaltina/DF;
- Descrever as capacidades estatais técnico-administrativas, político-relacionais e arranjos institucionais presentes no processo de implementação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial na região administrativa de Planaltina/DF;
- Identificar as falhas, lacunas e inconsistências no processo de implementação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial e sua relação com as capacidades estatais;

1.5 Justificativa

A presente pesquisa justifica pela necessidade de se analisar os atributos e habilidades que a esfera distrital possui, para que a região administrativa seja capaz de realizar ações de relevância para a população e que seja capaz de se desenvolver através do ordenamento territorial.

Ademais, esse trabalho se faz relevante para o âmbito acadêmico ao fato de não só colaborar para as discussões acadêmicas acerca do ordenamento territorial, como também constata a relevância do impacto das capacidades estatais na implementação de políticas públicas. Desse modo, a análise da implementação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial na região administrativa de Planaltina/DF foi crucial para se entender como as capacidades do Estado afetam o ordenamento territorial ao se pensar no cenário de disparidade em que a cidade se encontra ao se comparar com as demais regiões administrativas do DF.

Ao se analisar os principais problemas territoriais da região administrativa de Planaltina, segundo o relatório da Seduh, a região de planaltina/DF apresenta problemas como a “falta de acessibilidade para pedestres e cadeirantes, a ocupação desordenada de calçadas e becos, cercamento de áreas públicas, estacionamentos irregulares, lotes institucionais desocupados e prédios acima da altura permitida pela Luos” (Cipriano, 2023, Online).

Com efeito, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial é um instrumento de política pública de ordenamento territorial que tem como objetivo o desenvolvimento urbano do modelo de ocupação, linha dos fluxos demográficos e de mercadorias com objetivo de estabelecer o planejamento da habitação e regularização, mobilidade, ruralidade, meio ambiente e infraestrutura, desenvolvimento econômico a partir das particularidades de região administrativa.

Nesse sentido, compreender as condições das capacidades estatais lança luzes ao processo de ordenamento territorial e desenvolvimento, ou seja, as habilidades de gestão, coordenação, profissionalização e autonomia da esfera distrital é a chave fundamental para o fortalecimento do processo de desenvolvimento do ordenamento territorial. Com isso, entender o processo de implementação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial na região administrativa de planaltina/DF é fundamental para identificar como as condições das capacidades afetam o processo de ordenamento territorial.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Essa seção apresenta os principais temas acerca do ordenamento territorial e das capacidades estatais, com a finalidade de compreender a importância e o significado do ordenamento territorial e das capacidades estatais. Como também, compreender o desenvolvimento do ordenamento territorial a partir da perspectiva das capacidades estatais, acerca do entendimento dos principais autores que apresentam o tema e justificam a importância do ordenamento territorial e das capacidades estatais para o desenvolvimento territorial urbano.

Ademais, a pesquisa visa compreender esses conceitos que tem como intuito o desenvolvimento urbano a partir da implementação de instrumentos de política de ordenamento territorial na região administrativa analisada.

2.1 Ordenamento Territorial

Para compreender o ordenamento territorial é preciso entender o espaço geográfico segundo Haesbaert (2006), como um espaço que é influenciado por um conjunto de forças políticas, econômicas, culturais, simbólicas ou naturais que se relacionam e influenciam o espaço geográfico de maneira totalmente diferente em cada território.

Nesse sentido, o conceito acerca do território “não se reduz então à sua dimensão material ou concreta; ele é, também, “um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais” que se projetam no espaço” (Braga; Morelli; Lages, 2004, p. 26). Assim sendo, pode se compreender o território como um lugar de trocas e de relações de poder em aspectos econômicos, políticos e sociais.

Desse modo, o ordenamento territorial tem como objetivo “captar os grandes padrões de ocupação, as formas predominantes de valorização do espaço, os eixos de penetração do povoamento e das inovações técnicas e econômicas e a direção prioritária dos fluxos demográficos e de produtos” (Moraes, 2005, p. 45). Com isso, pode se observar que o ordenamento territorial é fundamental para o desenvolvimento territorial e assim evitar diversos problemas públicos urbanos decorrentes da falta de ordenamento territorial.

A compatibilização de políticas em seus rebatimentos no espaço, evita conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes no uso dos lugares e dos recursos. Pensa-se o Estado como agente regulador e harmonizador, e não como gerador de impactos negativos (sociais, ambientais e econômicos). O ordenamento territorial é um instrumento de articulação transterritorial e interinstitucional que objetiva um planejamento integrado e especializado da ação do poder público. (Moraes, 2005, p. 46)

Raeder (2010) estabelece que pode se compreender o ordenamento territorial através da esfera política acerca das relações de poder, em diferentes níveis hierárquicos com propósito de compreender os fenômenos não só a partir das lutas institucionalizadas, como também a partir das barganhas que ocorrem em âmbitos não institucionais, ao qual convenções espaciais podem ser menos evidentes, porém apontam componentes fundamentais para constituição do ordenamento territorial.

Para Peres e Chiquito (2012) ordenar o território seria refletir e agir entre os múltiplos domínios que influenciam o desenvolvimento por meio de uma estratégia para ordenar as políticas setoriais que acarretaria a habilidade de atuar nos níveis de sub-regiões e dos espaços, no ordenamento das redes ou na gestão da ordenação onde é reduzida a assistência do Estado. Ademais, na organização de vínculos entre os interesses energéticos da economia e espaços marginalizados desse método.

Na visão de Costa (2006) ordenar o território é a capacidade de articular e estruturar os fluxos e a presença e atuação do poder. Com isso, segundo o autor exige a capacidade de distinguir os interesses e os níveis de dimensão das análises, diferenciar os âmbitos espaciais. Assim como, melhorar o planejamento estratégico de combate as discrepâncias regionais, para entender e atuar acerca das regiões metropolitanas e os amontoados urbanos, ou seja, aderir uma variedade de decisões de norma técnico-operacional, organizacional e institucional. Contudo, “o planejamento e organização das atividades econômicas e da expansão urbana devem consideraras fragilidades e a capacidade do meio físico e biótico” (Mansur, 2010, p. 238).

Na abordagem de Sá (2005), o conceito operacional acerca do ordenamento territorial é estruturado através do planejamento desenhado acerca de espaços em que sucedem procedimentos produtores, inovadores, em agrupamentos territoriais que provocam trocas de visões, princípios econômicos, culturais e sociais. Delineamento de espaços onde ocorrem processos produtivos, inovativos, participativos, em concentrações geográficas que ensejam o compartilhamento de visões e valores econômicos, sociais e culturais, e que se constituem em fontes de dinamismo, diversidade, resiliências e de vantagens competitivas em relação a outras regiões.

De acordo com São Paulo (2016), a aquisição dos níveis de compartimentação das unidades homogêneas de uso e ocupação do solo urbano refere-se à demarcação e categorização da cobertura da terra. Desse modo, estão estruturados em três níveis e alguns seguimentos. O nível hierárquico I compõe a (cobertura da terra) que aborda a área urbana ou edificada que consiste em área de uso intenso, composta por construções e sistema viário, exemplo: área

residencial, urbana, comercio, condomínios, serviço, chácaras residenciais de lazer e pequenos sítios, como também, cobertura arbórea: composição vegetal derivada predominantemente por componentes arbóreos; cobertura herbácea arbustiva: área que possui vegetação de gramíneas ou leguminosas, ao qual, a altura pode diferenciar acerca de decímetros até alguns metros; solo exposto: áreas que foram terraplanadas ou aradas; corpos d'água: refere-se a canais de rios, lagos, riachos. O nível II compõe a (tipologia de uso urbano) que aborda os tipos: residencial, comercial, serviços e grandes equipamentos que consiste em áreas ocupadas por comércio, galpões, indústrias, tratamentos de esgoto e água; espaço verde urbano: áreas apropriadas de áreas verdes públicas, praças e parques; área desocupada: área que não possui intervenções de edificações; loteamento: áreas tomadas por loteamentos, porém sem edificações. O nível hierárquico III compõe (Padrões físicos da ocupação urbana) que aborda a densidade da ocupação sendo classificadas em: muito alta, alta, média, baixa e muito baixa, que corresponde a quantidade de lotes por unidade de área. Aborda o estágio da ocupação que é estruturado em: consolidação; em consolidação; rarefeito. Aborda também o ordenamento urbano que é estruturado em: muito alto; alto; médio; baixo e muito baixo que é determinado por meio da estruturação de três componentes básicos que constitui: 1. arborização urbana; 2. pavimentação e 3. traçado do sistema viário.

Na tabela 1 apresenta-se parâmetros de ocupação territorial.

1 - Níveis hierárquicos do sistema de classificação uhct e seus atributos

Níveis de Compartimentação o (ATRIBUTOS FÍSICOS)			
Nível I	Nível II	Nível III	
COBERTURA DA TERRA (COBERTURA)	TIPOLOGIA USO URBANO	PADRÃO FÍSICO DA OCUPAÇÃO URBANA	
	Residencial/DENSIDADE Comercial/ DE Serviços	ESTÁGIO DE OCUPAÇÃO (EST_OCUP)	ORDENAMENTO URBANO (ORD_URB)

Área urbana ou Edificado	Grande equipamento	Muito alto	Consolidação Em consolidação	Muito alto
	Loteamento	Alta	Rarefeito	Alto
	Área desocupada	Média		Médio
	Espaço verde Urbano	Baixa		Baixo
		Muito Baixa		Muito baixo
Vegetação				
Arbórea				
Vegetação				
Herbácea-				
Arbustiva				
Solo exposto				
Corpos d'água				

Fonte: São Paulo (2016 apud adaptado Medeiros e Grigio, 2019).

2.2 Desenvolvimento Territorial

O conceito de desenvolvimento na visão de Furtado (2000) relaciona-se ao processo de transformação contínua, ao passo que fica claro o progresso junto a modernização de técnicas que visam o aprimoramento da industrialização acerca dos meios de produção e das estruturas sociais. Desse modo, observa-se que o conceito de desenvolvimento no sentido mais amplo está ligado ao crescimento junto a modernização. A partir desse entendimento, o desenvolvimento em alguma área específica vai abranger suas características e peculiaridades.

Ademais, o conceito de território configura como uma “porção do espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo. Ele é o recipiente físico e o suporte do corpo político organizado sob uma estrutura de governo” (Gottmann, 2012, p. 523). Além disso, o “território é concebido como o espaço físico e simbólico, fonte tanto dos bens materiais quanto imateriais que estruturam a sociedade” (Maluf; Bonnal; Cazella, 2008, p. 196).

Dessa forma, Tonneu e Cunha (2005) definem que para impulsionar o desenvolvimento territorial é preciso guiar e incorporar as operações, fomentar o processo social e gerar ou aprimorar os arranjos institucionais que propiciem o desenvolvimento. Nesse sentido, a criação de novos arranjos institucionais “passa pela elaboração de normas e regras que regulem a ação

do poder público e de empresários, agricultores familiares e técnicos, definindo um conjunto de deveres, responsabilidades e direitos, bem como pela costura de parcerias entre iniciativa privada, organizações populares (comunidades, sindicatos, associações), instituições de apoio (ONGs) e poderes públicos”. (Tonneau; Cunha, 2005, p. 49).

Desse modo, pode ser compreender o “desenvolvimento territorial” como “dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais endógenas do território” (Delgado; Bonnal; Leite 2007, p. 23). Desse modo, levar em conta as dinâmicas específicas presentes dentro do desenvolvimento territorial se torna fundamental para se conseguir atingir com efetividade o desenvolvimento ao passo que as relações entre os diversos atores correspondentes de cada dinâmica podem impactar no processo de desenvolvimento territorial.

Para Tonneau e Cunha (2005) o êxito do desenvolvimento territorial é resultado de boas inter-relações entre as atividades econômicas, recursos físicos e humanos, exigências da população, divisão da riqueza, atuações de grupos sociais, governança e suporte do Estado e das organizações.

A partir das perspectivas de Delgado, Bonnal e Leite (2007) a pluralidade das dinâmicas e demandas existentes nos mais diversos territórios com múltiplos significados e objetivos da territorialidade se configura como um obstáculo ao passo que distintos objetivos e âmbitos demandaram capacidades personalizadas da sociedade civil e do Estado resultando assim em múltiplas relações desses âmbitos. Com isso, “o território é algo permeado pela lógica da dominação e dos interesses, muitas vezes conflitantes, inscritos tanto em um espaço físico quanto em sua forma de ocupação” (Tonneau; Cunha, 2005, p. 46).

Gaviria *et al* (2003) também corrobora que o desenvolvimento territorial tem como intuito impulsionar as capacidades, propiciar o capital social e a atuação da sociedade territorial. Ademais, os autores evidenciam que o “processo deve ser participativo, procurando envolver os diferentes segmentos da sociedade (estado, empresários, organizações profissionais e não governamentais), com o objetivo de definir um projeto comum, assumido e reconhecido pela sociedade” (Tonneau; *et al.* 2003, p. 5).

Nesse sentido, Dantas, Troleis e Morais (2015) afirmam que o desenvolvimento territorial é um objetivo que necessita se efetuar com base no cruzamento entre múltiplos contextos sociais, considerando o contexto atual e perspectivas futuras. Os autores constataam que o desenvolvimento se refere a desenvolver um planejamento que harmoniza componentes de caráter econômico, ambiental, social e cultural em múltiplos níveis.

2.3 Implementação de Políticas Públicas

A implementação no processo de políticas públicas é a capacidade de planejar e executar metas e transformá-las em ações eficazes e resultados efetivos (Barbosa, 2016). Lotta (2014) evidencia que a implementação se entende através de um processo de barganha entre múltiplos agentes nos ambientes institucionais e relacionais ao qual a participação da tomada de decisão impacta de alguma forma a implementação acerca da divergência de interesses.

Na perspectiva de (Arretche, 2001, p. 48), “quanto mais complexo for um programa, maior será a variedade de interesses e concepções envolvidos em sua execução e, por consequência, mais fortes serão as tendências a não-convergências”. Nesse sentido, a implementação envolve múltiplos atores com perspectivas, interesses e visões de mundo distintas que podem influenciar ainda mais o processo de implementação se a implementação da política pública envolver atores de diferentes níveis hierárquicos.

Arretche (2001) evidencia que escolha de uma estratégia é fundamental para concretizar determinados objetivos na implementação de uma política pública. Esse processo de implementação envolve múltiplos atores de diferentes níveis hierárquicos na tomada de decisões. A autora ressalta que a diversidade de atores com distintas visões e objetivos faz com que o ambiente das políticas passe por constante transformação acerca das diversidades de atores com distintos objetivos e visões. Nesse sentido, a autora destaca três aspectos para uma estratégia fundamental para a implementação eficaz: 1. se os agentes implementadores de fato conhecem o programa; 2. se os objetivos e determinações do programa estão alinhados com sua estratégia e se não estiverem, estabelecer suas próprias determinações; 3. se as conjunturas constitucionais são favoráveis de desenvolver seus objetivos através de adequação da execução.

De acordo com Passone (2013) ressalta que o processo de implementação consiste no desenho da política bem elaborado, tanto no âmbito mais solene e técnico, com estratégias e ações bem estruturadas e objetivas, recursos tanto financeiros e humanos acessíveis são essenciais para alcançar transformações. Perez (2010) destaca que a identificação de relações múltiplas acerca de variáveis dependentes, intervenientes, independentes ao qual aborda os níveis e estrutura de implementação, condutas dos atores incluídos no processo de implementação, assim como a organização da operação da rede, esferas organizacionais, jurídicas, financeiras e de suporte logístico pode ser eficaz ao passo que ajuda na identificação de entraves ou componentes facilitadores para tornar eficiente o processo de implementação.

Lotta (2019) ressalta que envolve uma série de fatores no processo de implementação podendo usufruir de múltiplas ferramentas, a participação de atores estatais ou não, mas o que

de fato justifica o funcionamento e a implementação de políticas públicas do Estado é a capacidade de efetivar essas políticas públicas.

A implementação de políticas públicas acerca da territorialização vem sendo implementadas no Brasil a partir de dois aspectos. Nesse sentido, um aspecto de ordenação e estruturação territorial com o intuito de modernizar as políticas clássicas de destaque regional e suceder e dar destaque as diversas regiões do país. Ademais, outro aspecto que objetiva a exclusividade da territorialização de políticas públicas, com o intuito de melhorar o desempenho e a eficiência na implementação descentralizada de políticas públicas que visam a territorialização (Delgado; Bonnal; Leite, 2007).

Na perspectiva de Draibe (2001), a implementação de políticas públicas envolve alguns fatores fundamentais, como a dimensão temporal que é a determinação da temporalidade das ações, ou seja, basicamente cálculos políticos para formar alianças para vencer possíveis resistências acerca da política. Assim, como envolve a escolha de atores estratégicos e matrizes de conflito e cooperação, como também parcerias e redes de apoio.

2.4 Capacidades Estatais

Na perspectiva de Gomide e Pires (2018), as capacidades estatais necessitam ser examinadas a partir de dois aspectos: 1. técnico-administrativo, que representa a execução de burocracias profissionais e capazes que atuam a partir de atributos financeiros, tecnológicos e organizacionais para funcionar de forma ordenada; 2. político-relacional, representa a competência de inserção de diversos atores sendo esses econômicos, sociais e políticos de modo arquitetado nos procedimentos acerca das políticas públicas, objetivando a elaboração de acordos e pactos de base para os planejamentos acerca dos programas e projetos governamentais. Com isso, os autores destacam que a esfera técnico-administrativa está ligada a ideia de eficácia e eficiência, e a esfera político-relacional está associada a conceitos aquisição por meio de aprendizagem, inovação e legalidade das atividades e operações dos governos. Grin *et al.* (2018) afirma que a ausência de capacidades estatais é capaz de limitar o avanço das políticas e diminuir os objetivos das ações governamentais.

De acordo com Gomide e Pires (2012, p. 26), o estudo das capacidades acerca da presença de “instrumentos e profissionais competentes, com habilidades de gestão e coordenação de ações na esfera governamental – vem sendo admitida como chave para o entendimento e o fortalecimento do processo de desenvolvimento nacional em bases consistentes”. Souza (2016) enfatiza que o conceito acerca de capacidades estatais é um conceito amplo e que abrange aspectos institucionais, políticos, técnicos e administrativos.

Ademais, capacidade estatal é definido por Souza (2016, p.8) “como um conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las”.

Em suma, o estudo das capacidades estatais é fundamental segundo Gomide e Pereira (2018), para que a implementação de políticas públicas seja eficaz e que visam o desenvolvimento, pois as capacidades afetam todo o processo de implementação como a seleção de projetos, eficácia alocativa e o processo de interação com diversos atores interessados.

2.4.1 Arranjos Institucionais

Os argumentos de Gomide e Pires (2018), evidenciam que a análise de arranjos institucionais ou de governança das políticas públicas seria uma base coerente para reconhecer e determinar as capacidades estatais. Nesse sentido, os autores destacam que conforme quais autores estão associados, de que forma eles se relacionam e como é dividido suas ações e atribuições entre eles na política pública, a governança pode estar relacionada com Estados mais capazes. Gomide e Pires (2014), retratam que para entender acerca do processo das políticas públicas é necessário analisar e compreender os arranjos institucionais, pois são entendidos como os procedimentos, técnicas e o conjunto de regras que determinam como se estruturam os interesses e atores na execução de uma política pública. Como também, Pires e Gomide (2012) apresentam que a construção de uma política pública deriva a partir de arranjos institucionais que fundamentam os procedimentos decisórios. Em cada política envolve organizações com suas características relacionadas a recursos, instrumentos legais, mandatos e competências, procedimentos de comando, espaços de negociação, tomada de decisões entre atores esses do sistema político, sociedade e governo, como também a prestação de contas, e controle demandado de órgãos dos poderes judiciário e legislativo. (Pires; Gomide, 2012).

Pires e Gomide (2014) enfatizam que os arranjos que indicam a capacidade de execução de uma política pública, pois são eles, que atribuem o estado a capacidade de execução. Com isso, os arranjos estabelecem “justamente o “local” no qual decisões e ações das burocracias governamentais se entrelaçam com as decisões e as ações de atores políticos e sociais, repercutindo em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações nas políticas públicas” (Pires; Gomide, 2018, p. 29).

Contudo, Pires e Gomide (2018), destacam que os instrumentos são fundamentais para estruturar e dar base aos arranjos institucionais, pois podem abranger normas de natureza fiscal, legislativa, informativa, regulatória, econômica, comunicativa, incentivos e informativa. Como

procedimentos de editais, isenção tributária, licitações, esquemas de certificação, convênios, bancos de dados e índices. Ademais, Pires e Gomide (2018) acrescentam que os instrumentos e arranjos são fundamentais para determinar o porquê algumas ações governamentais são eficientes e bem-sucedidas em relação a outras. Esses arranjos e instrumentos são dotados de diversos recursos tecnológicos, organizacionais, financeiros e humanos e conforme se constituem esses instrumentos e arranjos, ou seja, como se relacionam, ordenam e comandam as inter-relações entre os atores fundamentais, podem desempenhar menores ou maiores capacidades de implementação de uma política pública.

Pires e Gomide (2018), enfatiza que dependendo do objetivo da política pública ou programa governamental a realização do objetivo da política é essencialmente relacionada ao arranjo institucional que constituem sua elaboração e gerenciamento, abrangendo diversos atores relevantes e instrumentos que determinam as inter-relações. Nesse sentido, as inter-relações entre os atores, recursos necessitam ser configurados por instrumentos que ordenam a ação entre os atores para resolver o problema público, através de diversos modos de articulação entre os atores e recursos. Desse modo, “a depender da qualidade dessa configuração (atores e instrumentos), o arranjo produzirá as capacidades técnico-administrativas e político-relacionais necessárias à produção dos resultados esperados” (Pires; Gomide, 2018, p. 30).

2.4.1 Capacidades Técnico-administrativas

As capacidades técnico-administrativas na perspectiva de Marengo, Strohschoen e Joner (2017) é exemplificada através da junção da independência profissional e a capacidade técnica. Souza (2017) define que as capacidades técnico-administrativas são essenciais para lidar e serem capazes de produzir resultado para os diversos sistemas políticos e das mais variadas coalizões e arranjos institucionais para diferentes políticas públicas.

As capacidades técnico-administrativas são definidas e analisadas por Gomide e Pereira (2018, p. 945) “por meio de três variáveis: profissionalização, autonomia e coordenação”. Nessa perspectiva, Gomide e Pereira (2018), afirmam que a análise acerca da capacidade técnico-administrativa está relacionada a escolaridade, experiência profissional e atuação na administração pública. Gomide e Pereira (2018), associou que a capacidade técnico-administrativa é propriedade capital para capacidade de organização e gerenciamento e da escolha dos projetos a serem realizados, com efeito diretamente no orçamento e cronograma da política.

Souza (2016), evidencia que no processo burocrático é difícil e dinâmico e é fundamentado através da formação de ordens e processos como modo de ordenar os sistemas e

o desenvolvimento dos que operam nas organizações. Esse procedimento burocrático envolve dois contextos: a validação, sistematização impessoalidade das normas; outro contexto é a hierarquia. Gomide e Pires (2012) determinam as capacidades técnico-administrativas como ferramentas, organizações e profissionais com capacidade de condução e gerenciamento de atuação no âmbito governamental, sendo determinado como solução para compreensão e a consolidação do procedimento de desenvolvimento nacional em suportes resistentes.

Pires e Gomide (2014), evidenciam que a capacidade técnico-administrativa na implementação de políticas de desenvolvimento em um contexto de aspecto constitucional exige a presença de instituições participativas, representativas e de controle judicial, burocrático e social. Souza (2016) destaca algumas dimensões da qualidade da burocracia federal como: 1. recrutamento; 2. formação; 3. promoção interna; e 4. accountability. Ademais, é fundamental detectar e desenvolver a ‘efetividade burocrática, responsáveis por gerar coesão administrativa (coerência interna) e as formas pelas quais o Estado atua junto à sociedade (conexão externa)’ (Grin *et al*, 2018, p. 315).

2.4.2 Capacidades Político-Relacionais

Conforme, Pires e Gomide (2018) a capacidade político-relacional é pressuposto fundamental na ação governamental, pois a integração de diversos atores na implementação de uma política pública requer apropriados mecanismos de negociação/articulação entre os múltiplos atores, com o objetivo de uma boa relação entre múltiplos grupos sociais com a burocracia estatal e na coordenação entre as diversas organizações estatais. Ademais, Pires e Gomide (2018) evidenciam que na elaboração e implementação de uma política exige a realização de diversos procedimentos, recursos e atores a serem articulados. Nesse sentido, os autores destacam que na execução envolve diversas esferas de governo, burocracias de múltiplos órgãos, delegações legislativas, parlamentares, ações judiciais, entidades da sociedade civil como mobilizações sociais, organizações empresariais e associações de trabalhadores.

Nesse sentido, segundo Gomide e Pires (2012) a capacidades políticas-relacionais são fundamentais para a inserção de diversos atores para o processo de barganha de diversos interesses, consensos acerca das estratégias que visam o desenvolvimento e para a constituição de metas e acordos políticos para a formulação e implementação de políticas públicas. As capacidades relacionais de acordo com Gomide e Pereira (2018), são as habilidades de articulação de interesses e a elaboração de consensos entre os múltiplos atores, órgãos e grupos com objetivo de melhorar o desempenho da implementação de uma política pública. Pires e

Gomide (2014), evidenciam que na implementação de políticas de desenvolvimento é necessárias “capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas” (Gomide; Pires, 2014, p. 21).

O artigo *O conceito de governança aplicado às políticas de infraestrutura*, de Alexandre Gomide e Ana Karine Pereira, número 19 do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi), demonstra em sua pesquisa acerca do “vínculo com a administração (se servidor efetivo ou não) e a percepção dos burocratas sobre a interferência, política nas suas rotinas de trabalho” (Gomide; Pereira, 2018, p. 946), que os burocratas tomam determinadas decisões que não prejudique o seu vínculo com o a administração pública, com isso, o elevado grau de intervenção política que influenciam nas decisões justificam uma certa subordinação dos atores burocratas as propensões políticas, em razão do procedimento decisórios. Desse modo, destacam os autores que múltiplos atores, no contexto interno e externo do governo, buscam induzir ou interferir os procedimentos decisórios e proteger seus interesses. Nesse sentido, Gomide e Pereira (2018) destacam que a capacidade relacional, está relacionada com aspectos de transparência e legitimidade, sendo instrumentalizada por aspectos como: relações entre burocratas de diferentes esferas com grupos sociais locais; negociação entre atores; relações e discursões com órgãos de controle externo.

Desse modo, Alves (2015) evidencia que a capacidades relacionais é basicamente a construção e conciliação, por meio de mecanismos e instrumentos de estrutura como: práticas e rotinas, conhecimentos, processos e políticas em dinâmica e agrupamento, com o intuito de constituir valor e conhecimento para chegar no aprimoramento do processo, adequações ou inovação na coordenação intraorganizacional.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esse trabalho se atribui a uma pesquisa realizada como requisito parcial à obtenção de título de Bacharel em Gestão de políticas públicas. Desse modo, Creswell (2007), determina o estudo de caso como uma estratégia de investigação que é guiada por alguns componentes; concepções filosóficas que evidenciam o motivo das escolhas acerca das estratégias de investigação qualitativas que vai moldar a abordagem dos métodos de pesquisa acerca das questões, coleta e análise de dados, interpretação e validação.

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

A pesquisa desenvolveu-se por meio de métodos qualitativos ao passo que as lacunas e inconsistências identificadas sucedeu por meio das percepções de gestores acerca do processo de implementação da política analisada. Nesse sentido, a pesquisa é de caráter descritivo e utilizou métodos e técnicas de entrevistas, observação participante e análise documental. Os dados obtidos por meio da metodologia são de base primária e secundária obtidos mediante entrevistas, observação participante e análise dos documentos oficiais e do Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

3.2 Caracterização da organização, setor ou área lócus de estudo

A pesquisa foi realizada na Secretária de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação no setor comercial norte, quadra 01, bloco A - Edifício Number One – asa norte - Brasília/DF, CEP: 70711-900. A Secretária de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação possui 538 registros de servidores ativos das mais diversas funções e cargos em exercício no ano de 2023 especificamente no mês de abril (BRASIL, Portal da Transparência, DF, 2023).

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação possui uma Secretaria adjunta, possui oito subsecretarias, uma central de aprovação de projetos, cinco coordenações de apoio, vinte e uma subcoordenações, vinte e oito diretorias, vinte gerências e dois núcleos.

Desse modo, a Secretária de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (2023) tem como responsabilidade o planejamento urbano no Distrito Federal que se iniciou no ano de 1956, por meio da Lei nº 2.874/56. Sua estrutura se modificou ao decorrer de sua trajetória, passou pela fundação do Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (IPDF). A instituição era um órgão responsável pelo método de planejamento territorial urbano do Distrito Federal e tinha como atribuições cooperar com a execução dos planos e programas referentes a estruturação territorial e urbana, proporcionar pesquisas, e desenvolver e reavaliar diretrizes urbanísticas (BRASIL, Secretária de Estado de Desenvolvimento e Habitação, 2023).

Ademais, através da Lei nº 1.797/97, constitui-se a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, com responsabilidade de elaborar, organizar, efetuar e implementar a política habitacional e de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, permanecendo o IPDF ligado à Secretaria. A partir do Decreto 21.289/00 o IPDF foi anulado e suas atribuições passaram a ficar sob controle da SEDUH, (BRASIL, Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Habitação, 2023).

A Secretaria durante o ano de 2007, já era de responsabilidade supervisionar a política habitacional, fundiária e urbanística e passou também a supervisionar políticas de meio ambiente, resíduos e recursos hídricos. Porém, tempos depois foi separada, com o intuito de tornar a Secretaria responsável somente por políticas de desenvolvimento urbano, habitação e regularização, (BRASIL, Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Habitação, 2023).

Foi incluído na Secretaria, a SEGETH, as atribuições de ordenamento territorial da coordenação de cidades, que anteriormente era de responsabilidade da casa civil, e as atividades que competiam à anulada Secretaria de Regularização de Condomínios - Sercond no ano de 2015, com isso, após dois anos, a Subsecretaria de Cidades parou de vincular-se à SEGETH e foi convertida em Secretaria das Cidades, (BRASIL, Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Habitação, 2023). No momento atual, a Secretaria tornou-se a atribuí-se a denominação de SEDUH, de acordo com o Decreto nº 39.610, de 1º de janeiro de 2019, e tem atribuição o ordenamento, o planejamento da política habitacional, o reconhecimento e a validação de projetos arquitetônicos, urbanísticos, o planejamento, desenvolvimento e interferência urbana, criação de estratégia acerca das partições do solo e licenciamento de atividades urbanas, a gestão de Brasília como patrimônio cultural da humanidade, o planejamento do uso e ocupação do solo, os estudos e projetos e criação de áreas habitacionais, (BRASIL, Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Habitação, 2023).

3.3 Caracterização dos instrumentos de pesquisa e procedimentos de coleta e análise de dados

Os instrumentos de coletas de dados, conduziram-se através de um roteiro de entrevista semiestruturada, análise documental, observação participante simples e quadro operacional de conceitos de indicadores (Apêndices A a E). Desse modo, o quadro operacional de conceitos de indicadores foi construído através da utilização de indicadores de conceitos abordados no referencial teórico que foi utilizado para construir o roteiro de entrevista que abordou todos os aspectos importantes do referencial teórico e que através das respostas obtidas mediante as

entrevistas conseguiu-se identificar indicadores de conceitos teóricos abordados nas respostas dos gestores durante a realização das entrevistas.

3.3.1 Entrevistas

Minayo, Deslandes e Gomes (2002) evidencia a entrevista como técnica como um elemento que busca adquirir dados através dos depoimentos dos atores, podendo esses serem dados objetivos e subjetivos. Além disso, o método de entrevista semi-estruturada é entendido através das perguntas preliminarmente estruturadas, assim como abordar o tema de maneira mais aberta. Para Laville e Dionne (1999) a entrevista semi-estruturada se baseia em uma sequência de perguntas abertas, realizadas verbalmente em uma ordem antecipada, ao passo que o entrevistador pode agregar perguntas de complementação como: por quê; como; você pode me dar um exemplo.

Nesse contexto, as entrevistas semiestruturadas foram realizadas com os gestores do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, com o intuito de obter informações acerca de suas experiências e observações na implementação e revisão do PDOT. As entrevistas foram realizadas virtualmente, registradas através de áudios e mensagens de texto. Abaixo, segue a lista de entrevistados, que serão identificados por números.

Quadro 01 – Lista de entrevistados

Entrevistado(a)	Organização	Cargo na SEDUH
Gestor 01	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF	Coordenador de planejamento urbano da COPLAN – Conselho de Planejamento Urbano do Distrito Federal
Gestor 02	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF	Gestora de Políticas Públicas e Gestão Governamental
Gestor 03	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF	Analista de Planejamento Urbano e Infraestrutura

Fonte: Autoria própria

3.3.2 Observação Participante

A observação participante é entendida na perspectiva de Minayo, Deslandes e Gomes (2002) através da vivência direta do pesquisador com o caso observado para adquirir conhecimento e noções acerca da realidade dos atores sociais em suas particulares esferas com o intuito de compreender a pluralidade de acontecimentos ou ocorrências que não são absolvidos mediante perguntas, já que, analisados prontamente na própria realidade, emitem o que há de mais inestimável e sutil na vida real. Desse modo, a partir da observação participante acerca de reuniões, oficinas e encontros a respeito do discursão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial identificou-se fatores que são influenciados pelas capacidades estatais.

Essa imersão foi realizada através da visita à Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano e Habitação, como também a participação em uma reunião dos gestores e coordenadores do Plano Diretor de Ordenamento Territorial da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano e Habitação com Gestores e o novo secretário da Secretaria do Meio Ambiente e Proteção Animal, como também a participação na 7ª Oficina Participativa do Plano Diretor com o tema: Construção Civil, Setor Imobiliário, Indústria e Comércio no DF, na Oficina Participativa de Samambaia e Oficina Participativa de Planaltina. A observação participante em todos esses eventos foi realizada de forma presencial.

3.4.3 Análise documental

Análise com base documental de acordo com Laville e Dionne (1999) se torna fundamental, ao passo que podemos identificar vários aspectos das realidades econômicas, políticas e sociais e sua evolução. Além de informações estatísticas, com o intuito de reunir, descrever informações pertinentes para a pesquisa.

Desse modo, a análise documental abrangeu a utilização do GeoPortal | DF que é um portal atribuído a possibilitar e disponibilizar todas as informações cartográficas e urbanísticas como a localização, tamanho e diversas outras características relacionadas ao ordenamento territorial. Desse modo, a partir da revisão do documento técnico vigente do Plano Diretor de Ordenamento Territorial e mapeamento das estratégias propostas, identificou por intermédio do Geoportal quais estratégias foram implementadas e quais não foram implementadas. A análise documental também ocorreu através do site da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação que apresenta diversas informações, dados, portais, notícias, serviços a respeito do trabalho prestado pelo órgão.

- GeoPortal: <https://www.geoportal.seduh.df.gov.br/geoportal/>

- Documento técnico PDOT: https://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/documento_tecnico_pdot12042017.pdf
- <https://www.seduh.df.gov.br/>

4. ANÁLISE DE DADOS

4.1 Estratégias de intervenção do Plano Diretor de Ordenamento Territorial sobre o Território

Essa parte do projeto consistiu em mapear as estratégias que foram propostas no documento técnico do Plano Diretor de Ordenamento Territorial que é a Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009, com algumas alterações no decorrer do tempo, que é revisada a cada dez anos.

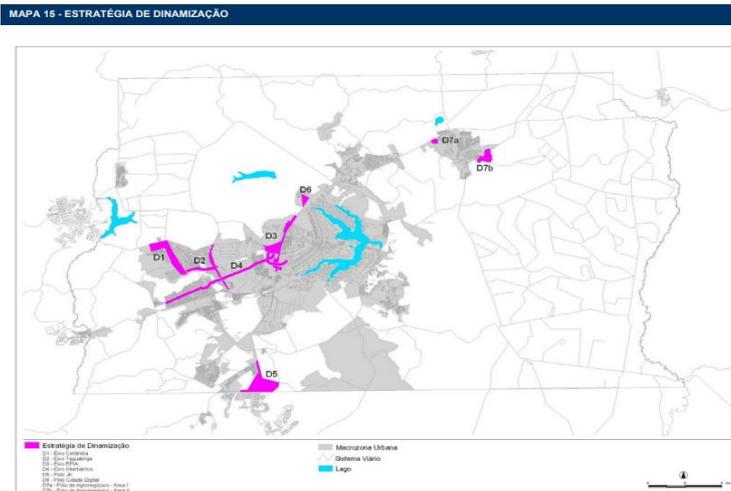
Nesse sentido, a partir do mapeamento das estratégias, a verificação da implementação das estratégias ocorreu através do Geoportal que é um mapa digital e dinâmico onde fiscalizou-se e verificou as mudanças, ou seja, se de fato as estratégias foram implementadas no território especificamente de Planaltina. Desse modo, a partir dos resultados obtidos acerca de quais estratégias foram implementadas ou não, os resultados analisados foram diagnosticados a partir das percepções dos gestores acerca dos temas abordados no estudo.

4.1.1 Estratégia de dinamização de áreas urbanas

O documento técnico do Plano Diretor de Ordenamento Territorial apresenta a definição precisa da estratégia de dinamização de áreas urbanas:

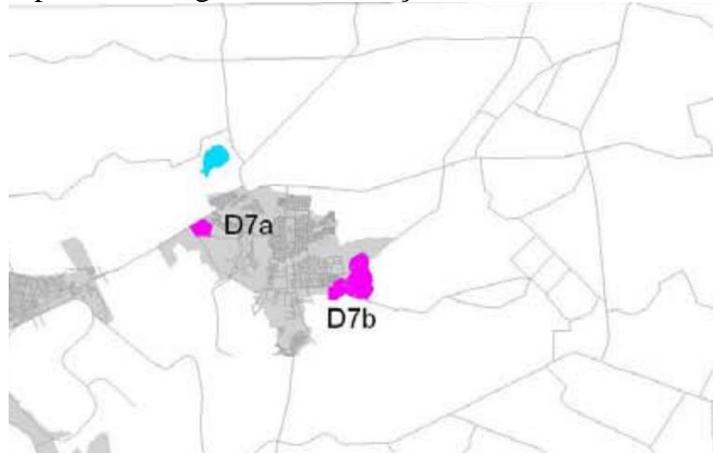
Está voltada à configuração de novas centralidades que promovam o desenvolvimento urbano, econômico e social e induzam o crescimento local e regional. Busca distribuir e incentivar a instalação de atividades de grande envergadura de maneira mais equilibrada pelo território do Distrito Federal, colaborando para descentralizar a oferta de empregos e para reduzir a convergência de fluxos para o Plano Piloto. As Áreas de Dinamização são espaços onde existem embriões de centros de atividades, formais ou informais, com interesse de mercado, e onde existe a previsão de recursos governamentais para intervenção. Estão localizadas em espaços próximos aos fluxos metropolitanos, isto é, em áreas com grande acessibilidade para os municípios limítrofes do DF. Foram definidas como locais que devem receber intervenções de grande porte e gerar impactos de abrangência regional. As áreas de dinamização constituem, assim, espaços de oportunidade a novos investimentos, tanto do setor imobiliário, como da indústria, ciência e tecnologia e especialmente do comércio. (PDOT, 2009, p. 171)

Figura 1 - Mapa da estratégia de dinamização do DF



Fonte: Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – Documento técnico (2009)

Figura 2 - Mapa da estratégia de dinamização no território de Planaltina



Fonte: Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – Documento técnico (2009)

D7a – Polo de Agronegócios – Área I

D7b – Polo de Agronegócios – Área II

As áreas de dinamização em Planaltina estão localizadas nos seguintes trechos de acordo com o documento técnico do Plano Diretor de Ordenamento Territorial:

O projeto do Pólo de Agronegócios divide-se em dois trechos: Trecho Mestre D'armas e Trecho Arapoanga. O primeiro localiza-se no entroncamento entre as rodovias BR 020 e DF 230, e o segundo localiza-se no entroncamento entre as rodovias DF 030 e DF 345, a oeste do Setor Habitacional Arapoanga. O Trecho Mestre D'armas destina-se às atividades de revenda e distribuição de máquinas de pequeno e grande portes e equipamentos destinados à agricultura; assim como áreas de venda de sementes, adubos e insumos para o produtor rural. O Trecho Arapoanga destina-se à áreas de depósito e armazenagem, o que implica a construção de grandes hangares, viveiros, estufas e/ou edificações que façam referência a estes usos. Possuirá amplas áreas verdes que caracterizem a área como um parque de negócios rurais, mas também um espaço que possa ser usufruído pela comunidade do Distrito Federal. Este trecho comportará ainda um centro de desenvolvimento de tecnologias agropecuárias. (PDOT, 2009, p. 176)

4.1.2 Estratégia de revitalização de conjuntos urbanos

O documento técnico do Plano Diretor de Ordenamento Territorial apresenta a definição e as medidas a serem cumpridas para efetivar a estratégia de revitalização de conjuntos urbanos de Planaltina:

Destaca o valor simbólico de espaços significativos para a história do Distrito Federal que estejam passando por um processo progressivo e crescente de degradação. A revitalização lida com a necessidade de fixar alguns elementos para a preservação das características urbanas, porém aponta para a necessidade de transformar e atribuir novos valores aos espaços objeto de intervenção. A revitalização atua sobre a dimensão física do espaço assim como sobre os valores imateriais. Para isso, é necessário trabalhar os conjuntos urbanos por estratos: do suporte, seja o sistema viário ou o espaço livre, partindo para a edificação, passando pelos usos e pelas referências à memória e história de suas comunidades. (PDOT, 2009, p. 181)

Eixo Histórico de Planaltina

O documento técnico do Plano Diretor de Ordenamento Territorial apresenta a importância dos conjuntos urbanos de Planaltina:

Setor Tradicional de Planaltina constitui um dos últimos espaços preexistentes à construção de Brasília. O discurso desenvolvimentista associado à construção de Brasília ignorou a presença dos assentamentos preexistentes, historicamente estigmatizados como exemplos do interior atrasado e decadente do Brasil, quando comparado ao esplendor das cidades coloniais mineiras. Os vestígios do passado colonial presentes em Planaltina representam, porém, elementos importantes da história da construção de Brasília, além de elementos de identidade para diferentes grupos sociais do DF. Intervenções no Eixo Histórico de Planaltina procuram resgatar parte desta herança cultural, desconhecida inclusive para moradores de outras áreas de Planaltina. (PDOT, 2009, p. 187)

As áreas estabelecidas em Planaltina para a revitalização de conjuntos urbanos de acordo com o documento técnico de Ordenamento territorial são:

ÁREAS COMPREENDIDAS: Área no Setor Tradicional de Planaltina, compreendendo o espaço urbano e as edificações adjacentes à Praça São Sebastião de Mestre D'Armas, a Praça Coronel Salviano Monteiro Guimarães e a Praça Antônio Marcigaglia, passando pela Avenida Goiás até a Avenida Independência. (PDOT, 2009, p. 187)

4.1.3 Estratégia de Regularização Fundiária

O documento técnico do Plano Diretor de Ordenamento Territorial define que o objetivo principal da regularização fundiária é:

Criar condições necessárias para a solução do problema de numerosas áreas informalmente ocupadas no Distrito Federal, onde reside um quarto da população, predominantemente de baixa renda. O principal objetivo desta estratégia é implementar as ações de regularização fundiária, de modo a garantir o direito à moradia, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (PDOT, 2009, p. 200)

RA Planaltina

Setor Habitacional Mestre D'Armas

Figura 3 - Quadro de dados de regularização fundiária

QUADRO 19 - RA PLANALTINA - SETOR HABITACIONAL MESTRE D'ARMAS						
Área de Regularização	Nº lotes	Área	População atual	População prevista	Lotes ocupados	Situação fundiária
ARIS Mestre D'Armas I	7.478	601 ha	25.347	29.958	6.292	Área Desapropriada Terracap e Área Particular
ARIS Mestre D'Armas II	381	56,80 ha	904	1.479	233	Área Desapropriada e Área Particular
ARIS Mestre D'Armas III	448	64,26	410	1.740	105	Área Desapropriada União, Área Desapropriada Terracap e Desapropriada em Comum

Fonte: Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – Documento técnico (2009)

Proposta

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial propõe para Planaltina a seguinte proposta de regularização fundiárias para a área do Setor Habitacional Mestre D'Armas:

Propõe-se que 10% da área total do parcelamento seja destinada à área pública e define-se a densidade bruta do Setor Habitacional Mestre D'Armas equivalente a 50 hab/ha. (PDOT, 2009, p. 229)

Setor Habitacional Arapoanga

Figura 4 - Quadro de dados de regularização fundiária

QUADRO 20 - RA PLANALTINA - SETOR HABITACIONAL ARAPOANGA						
Área de Regularização	Nº lotes	Área	População atual	População prevista	Lotes ocupados	Situação fundiária
ARIS Arapoanga I	7.417	462 ha	28.312	53.039	5.961	Área Particular
ARIS Arapoanga II	186	10,607 ha	256	722	66	Área Particular

Fonte: Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – Documento técnico

(2009)

Proposta:

Propõe-se que 10% da área total do parcelamento seja destinado à área pública. Define-se a densidade bruta do Setor Habitacional Arapoanga equivalente a 75 hab/ha. (PDOT, 2009, p. 229)

Setor Habitacional Aprodarmas

Figura 5 - Quadro de dados de regularização fundiária

QUADRO 21 - RA PLANALTINA - SETOR HABITACIONAL APRODARMAS						
Área de Regularização	Nº lotes	Área	População atual	População prevista	Lotes ocupados	Situação fundiária
ARIS Aprodarmas I	109	9,94 ha	252	423	65	Área Particular
ARIS Aprodarmas II	471	44,99 ha	1.587	1.847	404	Área Particular
ARIS Aprodarmas III	111	33,79 ha	322	431	83	Área Particular

Fonte: Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – Documento técnico

(2009)

Proposta:

Propõe-se que 10% da área total do parcelamento seja destinada à área pública e define-se a densidade bruta para o Setor Habitacional Aprodarmas equivalente a 75 hab/ha. Os usos previstos neste plano são: residencial unifamiliar, coletivo, misto, comercial, residencial multifamiliar. Também é destinada área para parque no Setor. (PDOT, 2009, p. 230)

Setor Habitacional Vale do Amanhecer

Figura 6 - Quadro de dados de regularização fundiária

QUADRO 22 - RA PLANALTINA - SETOR HABITACIONAL VALE DO AMANHECER						
Área de Regularização	Nº lotes	Área	População atual	População prevista	Lotes ocupados	Situação fundiária
ARIS Vale do Amanhecer	2.910	153,35 ha	10.809	11.364	2.767	Área Desapropriada Terracap

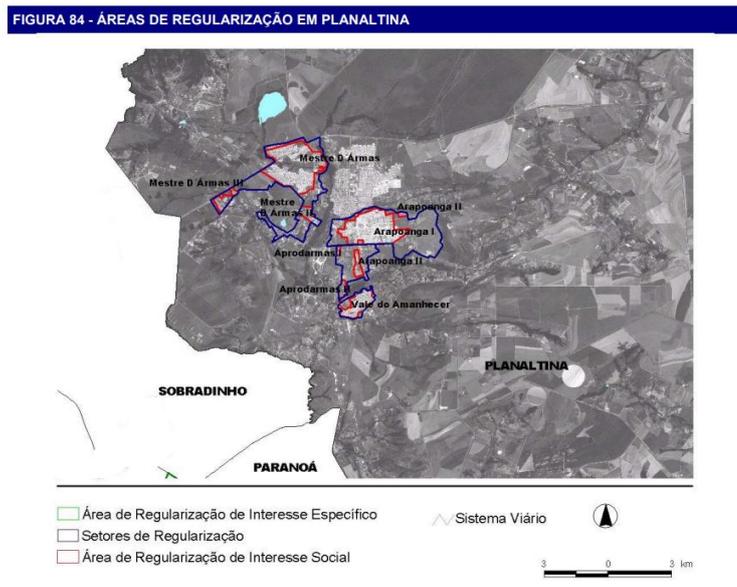
Fonte: Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – Documento técnico

(2009)

Proposta:

Propõe-se que 10% da área total do parcelamento seja destinado à área pública. Define-se a densidade bruta do Setor Habitacional Vale do Amanhecer equivalente a 200 hab/ha. (PDOT, 2009, p. 231)

Figura 7 - Áreas de regularização em Planaltina



Fonte: Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – Documento

técnico (2009)

4.1.4 Estratégia de Oferta de Áreas Habitacionais

O plano diretor apresenta a seguinte justificativa para a oferta de áreas habitacionais:

A demanda habitacional no horizonte de vigência do Plano foi estimada com base na perspectiva de aumento populacional de cerca de 550 mil pessoas até 2020, considerando, principalmente os novos nascimentos e, apenas de forma reduzida, fluxos migratórios. Para atender a tal demanda o Plano prevê, além de áreas prioritárias para atender à demanda mais imediata, uma reserva de terras passíveis de

urbanização que poderão atender a esta demanda futura. Na oferta de novas áreas habitacionais é priorizada a ocupação dos vazios intra-urbanos ou a ocupação de áreas próximas aos núcleos urbanos consolidados, onde haja oferta de serviços, comércios e equipamentos comunitários. Criam-se, assim, dois tipos de intervenção: novas áreas habitacionais e áreas a serem adensadas com projetos habitacionais. (PDOT, 2009, p. 268)

4.1.4.1 Novas Áreas Habitacionais

O documento técnico do Plano Diretor de Ordenamento Territorial determina as seguintes áreas para oferta de áreas habitacionais:

- Setor Residencial Leste – Quadras 21A e 22A, em Planaltina Localizado na Região Administrativa de Planaltina – RA VI, o Setor Residencial Leste, formado pelas Quadras 10 e 20 (Buritis II), Quadras 11 a 17 (Buritis III), Quadras 18 e 19 e Quadras 21 a 26 (Buritis IV), foi elaborado com o objetivo de conter a ocupação irregular de vazios urbanos, protegendo o Parque Ribeirinho. A área do Setor abrange um total de 11,64 hectares em terras desapropriadas, com 266 unidades imobiliárias destinadas à habitação unifamiliar, que deverá abrigar 1.032 habitantes.
- Expansão do Setor Residencial Oeste – Quadras I, J, K, em Planaltina Localizada na Região Administrativa de Planaltina - RA VI, as Quadras I, J, K compreendem a expansão do Setor Residencial Oeste, situado na Zona Urbana Consolidada. Abrange uma área de 23,26ha, em terras desapropriadas, e destina-se a servidores civis e militares do Distrito Federal. O projeto da área propõe um parcelamento com 756 lotes unifamiliares, com população estimada de 2.933 habitantes, e 3 lotes para habitação coletiva, com potencial de até 814 habitantes, totalizando 3.747 habitantes. (PDOT, 2009, p. 276)

Figura 8 - Parâmetros para área habitacionais em Planaltina

Áreas a serem Adensadas	RA	Área (ha)	Pop. Est. (hab)	Faixa de Renda
Setor Residencial Leste – Quadras 21A e 22A	Planaltina	11,64	1.032	Baixa
Expansão do Setor Residencial Oeste – Quadras I, J, K	Planaltina	23,26	3.747	Baixa

Fonte: Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – Documento técnico (2009)

4.1.5 Estratégia de Integração Ambiental do Território

O plano diretor estabelece no documento técnico a seguinte descrição acerca da integração ambiental do território:

A estratégia de integração ambiental do território introduz no plano o conceito de conexão de ecossistemas, que corresponde à ligação entre sistemas naturais preservados ou pouco antropizados. A conexão ecológica responde à necessidade de manutenção dos aspectos funcionais dos ecossistemas, de estabelecimento de fluxo biótico e gênico e de outros aspectos de qualidade ambiental. (PDOT, 2009, p. 282)

Propõe a implementação dessa estratégia nos seguintes trechos dentro do território de Planaltina:

Embrapa – segue da área da Embrapa localizada entre as localidades urbanas de Sobradinho e Planaltina, ao longo do curso do córrego Atoleiro até sua junção ao rio São Bartolomeu; (PDOT, 2009, p. 283)

4.1.6 Estratégia de implantação de Pólos Multifuncionais

A criação de Pólos Multifuncionais constitui uma tentativa de ofertar atividades comerciais de bens e serviços, de lazer, cultura e habitação ligados à rede estrutural de transporte coletivo. Esta oferta de diferentes subcentralidades em torno dos terminais de integração da rede de transporte público coletivo permite reduzir os deslocamentos da população para as áreas centrais consolidadas e saturadas do território do Distrito Federal. (PDOT, 2009, p. 286)

PM 5 – Pólo Multifuncional Planaltina

Este Pólo será implantado no perímetro da BR-020, na intersecção com a Avenida Contorno Estância, via de acesso à grande parte dos condomínios residenciais de Planaltina. Seu objetivo principal é reduzir a necessidade de deslocamento da sua população urbana para as áreas centrais do Distrito Federal. A área escolhida, vizinha ao Condomínio Estância Mestre D’armas V, está inserida no principal vetor de crescimento de Planaltina. Por ser uma região carente de todo e qualquer tipo de serviço, apresenta grande potencial na formação de uma nova centralidade para a região. Esta nova centralidade deverá ser obtida mediante a implantação de equipamentos de pequeno porte nas áreas de saúde, abastecimento, cultura, esporte e lazer. (PDOT, 2009, p. 291)

Figura 9 - Polo multifuncional de Planaltina



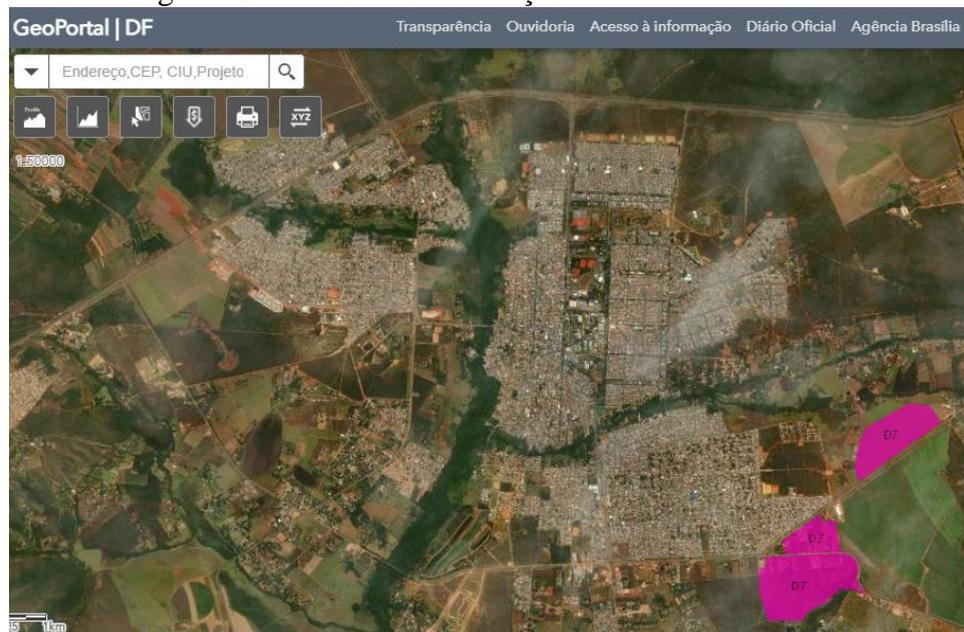
Fonte: Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – Documento técnico (2009)

4.2 Mapeamento das estratégias e análise dos resultados conforme o GeoPortal

4.2.1 Estratégias de dinamização de áreas urbanas

O plano diretor estabelece duas áreas de dinamização em Planaltina que estão localizadas no trecho Arapoanga e Trecho Mestre D'armas. Desse modo, através do GeoPortal observa-se que somente o trecho Arapoanga se encontra como área de dinamização. Aborda-se que a área de dinamização do trecho Arapoanga encontra-se com dois núcleos de depósito de armazenagem e contém uma fazenda de lavoura, porém a área permanece pouco desenvolvida.

Figura 10 - Áreas de dinamização em Planaltina



Fonte: GeoPortal (2023)

Figura 11 - Áreas de dinamização - trecho Arapoanga



Fonte: GeoPortal (2023)

Figura 12 - Área de dinamização - trecho Arapoanga



Fonte: GeoPortal (2023)

4.2.2 Estratégia de revitalização de conjuntos urbanos

As áreas de revitalização de conjuntos urbanos de Planaltina estão conservadas e preservadas. Ademais, é importante ressaltar que a casa do artesão de Planaltina passou por uma audiência pública em 2023 que discutiu a reforma.

Figura 13 - Área de revitalização de conjuntos urbanos



Fonte: GeoPortal (2023)

Figura 14 - Casa do artesão



Fonte: Arquivo/Setur (2023)

4.2.3 Estratégia de regularização fundiária

A estratégia de regularização fundiária para Planaltina foi estabelecida para quatro setores, sendo eles: Mestre D'armas, Arapoanga, Aprodarmas e Vale do amanhecer. Nesse sentido, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação elaborou um projeto de lei complementar que dispõe sobre regularização fundiária urbana (Reurb) que foi aprovado pela câmara legislativa em 2021, além de aprovar em 2023 o Plano Distrital de habitação e interesse social que é o Phandhis em conjunto com vários outros programas de governo que são

direcionados ao acesso a moradia. Ademais, a Secretaria conta com o portal da regularização que é um portal direcionado a dar transparência aos processos de regularização fundiária do Distrito Federal. Contudo, a regularização fundiária do setor Mestre D'armas está passando por uma batalha judicial desde 2022. Diante disso, constata-se que houve um déficit temporal, levando em conta que desde da implementação do plano diretor em 2009 somente depois de alguns anos introduziu-se mecanismos que viabilizassem o desenvolvimento dessa estratégia.

4.2.4 Estratégias de oferta de áreas habitacionais

A oferta de áreas habitacionais em Planaltina foi estabelecida para o setor residencial leste entre as quadras 21A e 22A e no setor residencial oeste nas quadras I, J, K. Ainda assim, nota-se que a oferta de áreas não resolve de fato o déficit habitacional de famílias carentes de moradia ou que encontram-se em situação de habitação precárias na região de Planaltina.

Figura 15 - Estratégias de oferta de áreas habitacionais



Fonte: GeoPortal (2023)

4.2.5 Estratégia de integração ambiental do território

Não possível verificar o andamento ou resultado dessa estratégia.

4.2.6 Estratégia de implantação de pólos multifuncionais

Não foi implantando o polo multifuncional em Planaltina e nenhuma outra região administrativa.

4.3. Capacidades estatais e arranjos institucionais no processo de implementação do plano diretor de ordenamento territorial

4.3.1 Arranjos institucionais

O plano diretor de ordenamento territorial dispõe de diversos arranjos institucionais que foram constatados através da análise documental, entrevistas e observação participante. Diante disso, como exemplo de arranjos institucionais utilizados no processo de revisão e implementação do plano diretor identificou-se os principais arranjos institucionais como os princípios e objetivos específicos do PDOT, Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal - FUNDURB, Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN, instrumentos de operacionalização, otimização e integração das estratégias, Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS, Zoneamento Ecológico Econômico, Decreto 41.004, Lei Complementar nº 854 de 15 de outubro de 2012, Lei Complementar nº 951 de 25 de março de 2019, Lei Complementar nº 986 de 30 de junho de 2021, Decreto nº 38.437, de 25 de agosto de 2017, Decreto nº 39.037, de 08 de maio de 2018 e o Decreto nº 42.389, de 12 de agosto de 2021.

O plano diretor dispõe de diversos instrumentos e mecanismos de articulação interinstitucional a exemplo do decreto nº 25.766, de 25 de abril de 2005 que possibilita alicerce e assistência técnica do processo de revisão e expande a participação de estâncias do Governo Federal e de órgãos colegiados. O plano diretor baseia-se em princípios e objetivos, que descrevem e determinam o que se busca atingir dentro de cada tema abordado pelo plano diretor. Nesse sentido, esses princípios se configuram arranjos institucionais pois determinam como se estruturam os procedimentos, técnicas e o conjuntos de regras da execução da política de ordenamento territorial.

De acordo com a Secretaria de Estado e Desenvolvimento urbano (2024), o Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) é uma ferramenta de natureza contábil que tem como objetivo adquirir e designar recursos para possibilitar projetos e planos para o desenvolvimento urbano. Com isso, se equivalendo a um arranjo institucional por possuir todas as características de capacidades estatais. O Coplan é uma ferramenta muito importante para a implementação do PDOT, pois auxilia na elaboração, análise, supervisão e modernização das diretrizes e dos instrumentos utilizados para a implementação do plano diretor de ordenamento territorial. Ademais, segue abaixo fala do entrevistado sobre os arranjos institucionais identificados no processo de implementação do plano diretor;

“Em relação aos processos, o próprio plano diretor traz dentro das estratégias algumas diretrizes, alguns procedimentos, ele prevê alguns procedimentos de forma mais geral que precisaram ser regulamentados a exemplo do comitê de APM, mas ele traz processos, procedimentos para a sua publicação. E recursos ele tem dentro das estratégias, um dos princípios do plano é a participação popular dentro do planejamento da gestão do território, ele estabelece o SISPLAN (Sistema de

Planejamento Territorial) e tem como órgão de implementação, instância de implementação o CONPLAN que é o Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal e esse conselho por exemplo; é uma ferramenta para implementação do plano, porque tem várias questões que o plano prevê que devam ser objeto de aprovação pelo conselho para poder ser aplicado e o conselho também autoriza a liberação de fundos.”(Entrevistado 1)

O plano diretor de ordenamento territorial conta com diversos instrumentos destinados à operacionalização, otimização e integração das estratégias apresentadas no anexo ao final desse estudo. Nesse sentido, dentro do plano diretor é apresentado um capítulo com a definição e atuação de todos os instrumentos jurídicos, tributários e financeiros utilizados denominando a área de atuação, as condições e a instituição legal dos instrumentos. O plano diretor conta com instrumentos destinados ao manejo da estratégia de regularização fundiária, à operacionalização de intervenções urbanas estabelecidas nas estratégias de dinamização e estruturação viária, instrumentos destinados à aperfeiçoamento das áreas livres na zona urbana do agrupamento tombado e na zona urbana definitiva, destinados à operacionalização de interferência urbanas estabelecidas nas estratégias de revitalização, destinados ao manejo da estratégia de oferta de áreas habitacionais, destinados à incorporação com os municípios limítrofes do DF.

Aborda-se como exemplo de instrumentos a outorga onerosa de alteração de uso, transferência do direito de construir, consórcio imobiliário, operações urbanas consolidadas entre diversos outros. Sendo assim, esses instrumentos são meios destinados a operacionalização de ações para que as estratégias sejam implementadas e concluídas, são arranjos institucionais muito importantes para se alcançar a efetivação das estratégias definidas. Conforme o entrevistado, contribui a respeito dessa informação dizendo:

“O plano diretor detém instrumentos, como instrumentos urbanísticos, o plano diretor traz um capítulo de instrumentos, como parcelamento e uso compulsório, como outorga onerosa da alteração de uso, outorga onerosa do direito de construir que são instrumentos tributários para ocupar o território de uma forma distinta tu paga uma contrapartida para o governo, paga um tributo. E aí além disso tem instrumentos de participação social, como a previsão de audiências públicas e conselhos, ele traz dentro do SISPLAN uma previsão conselhos locais, tem o conselho territorial de planejamento urbano que é para o DF todo.” (Entrevistado 1)

Tendo em vista que os arranjos institucionais são fundamentais para a implementação de uma política pública, a cooperação institucional é essencial para que as decisões entre atores, setores, instituições e transposições de diretrizes aconteçam de uma forma adequada. De acordo com o entrevistado 1, o plano diretor conta com o decreto 41.004 que prevê instâncias, diretrizes, estratégias, acordos de cooperação de participação, determina e orienta uma série de

medidas que institui a estrutura de governança e gestão participativa do processo de revisão do plano diretor de ordenamento territorial. Os entrevistados validam esse fato ao dizer que:

“Existe sim uma cooperação institucional, o plano diretor traz diretrizes para várias outras políticas setoriais e essas políticas devem ser recepcionadas pelos órgãos que aplicam essas políticas, algumas delas são de competência da Seduh e outras não, como política de meio ambiente, política de saneamento, a política de recurso hídricos, a política de mobilidade são de competência de outras pastas e muitas vezes a gente recepciona questionamentos para se manifestar com relação a aplicação da política setorial ou a formulação, revisão da política setorial considerando o que o plano diretor diz.”(Entrevistado 2)

“E no caso da revisão do PDOT a gente tem sim acordos entre instituições e setores para poder executar a revisão, a gente tem por exemplo grupos de trabalho, para a revisão do plano diretor a gente tem um decreto 41.004 de 2020 que ele prevê instâncias de participação, ele prevê a estrutura de governança e gestão participativa dentro da revisão do plano diretor. Então a revisão do plano diretor tem por si só quatro escalas, quatro estâncias de governança e participação.” (Entrevistado 1)

O plano diretor detém seis estratégias de intervenção sobre o território para a região administrativa de Planaltina. Diante disso, cada uma das estratégias apresentadas no tópico 4.1 estabelecem objetivos a serem feitos ou produzidos nas áreas determinadas para que seja implantadas as estratégias, se configurando como arranjos institucionais por serem um conjunto de regras e procedimentos, ou seja, estratégias definidas. De acordo com os entrevistados, é reafirmado essa informação a respeito da definição de estratégias ou organizações de ações a partir do plano:

“O plano diretor tem sim estratégias definidas, estratégias de desenvolvimento econômico, estratégias de polos multifuncionais, estratégias de regularização fundiária, estratégias de oferta habitacional, estratégia de dinamização e requalificação urbana, estratégia de conexão e proteção ambiental, mas nem todas as estratégias têm ações definidas.” (Entrevistado 1)

O plano diretor é regulado por um conjunto de normas, princípios e leis entre diversos outros instrumentos que fazem com que o plano seja bem estruturado por arranjos e capacidades político-relacionais ou técnicos administrativos. Ao analisar se existe parâmetros de ocupação do solo urbano na implementação do PDOT, os entrevistados, exemplificam o uso de parâmetros e arranjos em sua fala:

“Existe poucos parâmetros, por quê? porque o PDOT ele dar diretrizes gerais para a organização do território, para dizer por exemplo; nessa área pode se fazer isso, e nessa área não pode fazer isso, essa área é área de proteção ambiental, essa área onde tem ocupações ilegais pode ser regularizada, ele é um plano mais geral. Os parâmetros

de ocupação do solo do tipo que em um lote pode ocupar tanto por cento do lote, nesse outro lote aqui você pode construir até tantos pavimentos, nesse lote você pode desenvolver tais atividades, esse tipo de parâmetro é definido na lei de uso e ocupação do solo que é a LUOS, é uma lei que é vinculada ao plano diretor, mas é uma lei específica para as definições desses parâmetros, entretanto o plano diretor prever sim parâmetros gerais para áreas que ainda não foram parceladas.” (Entrevistado 1)

4.3.2 Capacidades técnico-administrativas

As capacidades técnicos-administrativas identificadas no processo de revisão e implementação do Plano Diretor foi bastante perceptível durante a observação participante em eventos como reuniões da Secretaria com outros órgãos e na execução das oficinas participativas onde foi possível perceber um alto grau de capacidade técnica administrativa levando em conta aspectos como o nível analítico e operacional dos gestores em coordenar estratégias e traçar objetivos da política acerca do PDOT. Desse modo, como exemplo mais concreto de capacidade técnico-administrativa ressalta-se o comitê de áreas de proteção de mananciais (APM), além disso, cabe reconhecer a formação profissional dos gestores e demais profissionais que executam a revisão e implementação do plano diretor de ordenamento territorial.

O comitê de áreas de proteção de mananciais (APM) tem um papel fundamental na gestão das áreas do Distrito Federal, tem a função de coordenação, monitoramento, educação ambiental e incorporação com a gestão das bacias hidrográficas. Desse modo, se configurando como uma capacidade técnico-administrativa por produzir ações coordenadas e orientadas para áreas de proteção de mananciais. Nesse contexto, os gestores demonstram conhecer as diretrizes e processos do plano diretor, visto que os gestores devem dominar as diretrizes para favorecer a implementação por meio das proposituras. Nas palavras do entrevistado, pode-se perceber a importância dos gestores em conhecerem as metas, diretrizes, processos e recursos acerca da implementação do plano diretor de ordenamento territorial:

“Sim. É fundamental para o gestor conhecer as metas e diretrizes de qualquer plano que se será implantado. Essa consciência facilita no entendimento e na clareza das proposituras. Os atores devem ser facilitadores do processo, por isso, devem se esforçar para que toda a equipe tenha clareza suficiente dos procedimentos para a execução. Desse modo, nos disponibilizam materiais, cursos e treinamentos que facilitam o aprendizado.” (Entrevistado 2)

O processo de implementação do plano diretor conta com a participação de vários gestores e técnicos entre outros que possuem diferentes níveis de escolarização, experiência profissional e atuação na administração pública, uma vez que o processo de implementação do

plano diretor é dividido em várias etapas e dentro de cada etapa é necessário a participação de gestores com todos os níveis de escolarização, experiência profissional e atuação na administração pública, por ser necessário trabalhos de gestão, apoio, auxiliar, técnico entre outros. Corroborar-se o fato de que durante a imersão nas reuniões e oficinas do PDOT, observei que os gestores e técnicos possuem alto grau de profissionalismo e capacitação. Dessa forma, o entrevistado, constata esse fato acerca da análise de formação dos gestores:

“Os critérios de profissionalização não são uniformes, sólidos e imputáveis, mas a gente gosta de trazer pra equipe uma visão heterogenia, uma composição heterogenia, a maior parte da equipe é de arquitetos, mas nós temos geógrafos, na medida do possível a gente trabalha com contato com outro advogado. Com relação a formação, experiências de trabalho a gente tem desde pessoas com muito tempo de trabalho no governo como pessoas recém-formadas. Ai tipo tentando responder de uma forma mais objetiva, a gente tem tanto pessoas recém-formadas quanto como pessoas com muito tempo de governo a gente tem de recém-formados a pessoas com doutorados e tem tanto arquitetos como também outras profissões como especialmente geógrafos, mas a maior parte do quadro hoje é de pessoas na faixa de cinco anos de formados com mestrado se for fazer assim uma estatística a maior parte é em média cinco anos de formado com mestrado ou concluindo mestrado.” (Entrevistado 3)

4.3.3 Capacidades político-relacionais

Tendo em vista que as capacidades estatais político-relacionais são fundamentais para a implementação de uma política pública, observou-se que a participação social no processo de revisão para a elaboração do próximo plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal foi de grande abrangência devido a todas as ferramentas político-relacionais utilizadas. O processo de revisão do PDOT contou com cinquenta e cinco oficinas participativas, sendo oficinas por região administrativa e oficinas voltadas a segmentos da sociedade, além de receber contribuições de participação por meio de relatório de participação individual disponíveis no site da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano e Habitação e disponível também pelas reuniões livres e organizadas pela sociedade.

A exemplo de capacidades político-relacionais observadas no processo de implementação e revisão do plano diretor identificou-se como capacidade político-relacionais o Comitê de Gestão Participativa – CGP, Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – SISPLAN, acordos entre instituições e setores, Comissão de Articulação Institucional, Comissão de Acompanhamento dos Códigos de Obras e a Comissão de Acompanhamento do Estudo de Impacto de Vizinhança.

O plano diretor traz um capítulo voltado a participação da sociedade, onde define estratégias de participação que conta com uma série de requisitos fundamentais para se alcançar a participação social. O processo de participação social contou com reuniões locais, audiências

regionais e audiências públicas gerais, todas as demandas obtidas e propostas apresentadas foram tabuladas e sistematizadas de acordo com o tema abordado nas reuniões e audiências locais ou gerais. O Sistema de Planejamento Territorial é um instrumento de capacidade político relacional, visto que traz uma previsão de conselhos locais e a previsão de audiências públicas para decisões de planejamento territorial. Desse modo, o entrevistado, contribui dizendo acerca dos instrumentos de políticas públicas:

“E aí além disso tem instrumentos de participação social, como a previsão de audiências públicas os conselhos, ele traz dentro do SISPLAN uma previsão conselhos locais, tem o conselho territorial de planejamento urbano que é para o DF todo.” (Entrevistado 1)

As comissões de acompanhamento são uma ótima ferramenta político-relacionais para promover a articulação transetorial e interinstitucional pois tem o papel de acompanhar as atividades, promover estudos e elaborar preposições. Desse modo, a exemplo da comissão de acompanhamento do EIV (Estudo de Impacto de Vizinhança) tem um papel muito importante como instrumento de articulação, além de contar com uma série de medidas de prevenção para que os impactos feitos pelo empreendimento sejam harmônicos com as circunstâncias do local projetado e seus arredores.

De acordo com o entrevistado, todos os instrumentos tem comissões de acompanhamento. Nesse sentido, o plano diretor possui mecanismos de articulação transetorial e interinstitucional, ou seja, as capacidades político-relacionais são bem estruturadas e executadas no processo de revisão e implementação do PDOT. Segue a fala dos entrevistados:

“Existe sim, mas uma vez vou usar o comitê de APM, que é um mecanismo, que tu tem ali a gestão e o monitoramento da áreas de proteção manancial, que são definidas no Plano Diretor gerido por dois órgãos, tu tem da mesma forma o sistema de planejamento que é gerido pelo órgão de planejamento junto com outros órgãos e de representantes de sociedade civil organizada, tu tem a comissão de acompanhamento do código de obras, comissão de acompanhamento do EIV, todos os instrumentos eles tem comissões de acompanhamento que são previstos pelo Plano Diretor, então tu tem diversos mecanismos de articulação.” (Entrevistado 1)

“Mecanismos de articulação são primordiais. A articulação transetorial e interinstitucional é fundamental para sensibilizar e melhorar a qualidade do serviço público prestado ou a se prestar.” (Entrevistado 3)

4.4. Processo implementação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial na região administrativa de Planaltina/DF

Ao investigar o processo revisão e implementação do plano diretor de ordenamento territorial constatei que os gestores responsáveis pela revisão e implementação do PDOT tiveram um papel importante no processo de revisão, pois participaram de forma direta para que ocorresse a participação social do público-alvo do plano diretor. Desse modo, as condições do processo de revisão foram bem estruturadas e formuladas, as audiências públicas, conselhos e oficinas foram executadas com alto nível de profissionalismo, organização e estrutura.

O processo de implementação do Plano Diretor vigente de 2009 vem ocorrendo até o ano de 2023 em virtude de algumas estratégias demandarem um longo período para serem implementadas. Uma das etapas do processo de revisão do PDOT para elaborar o próximo plano ocorreu no ano de 2023, que foi diferente comparado ao processo de elaboração do plano diretor vigente, ou seja, de 2009. O processo de revisão para o novo plano diretor de vigência de dez anos foi dividido em quatro etapas sendo ela o diagnóstico, prognóstico, proposta e consolidação. Desse modo, o estudo da revisão do plano diretor foi separado por eixos temáticos que orientam as pesquisas e proposições com eixos de habitação e regularização fundiária, gestão de valorização social da terra, ruralidades, território resiliente, meio ambiente e infraestrutura, mobilidade, desenvolvimento econômico sustentável e centralidades e participação social e governança.

Nesse sentido, no atual processo de revisão do plano diretor na etapa do diagnóstico foi estabelecido uma frente de trabalho técnico com servidores da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH) e servidores de outros órgãos do DF para elaborarem um estudo sobre o território e uma leitura comunitária que são as oficinas que aconteceram, totalizando no final da revisão cinquenta e cinco oficinas ao todo e no final de cada etapa vai ser realizado audiências públicas para comentar o que foi traduzido pela SEDUH.

É notório constata-se que no ano de 2007 quando estava ocorrendo o processo de elaboração do plano de 2009 houve eventos com a comunidade, estudos técnicos, porém foi realizado em outra escala, os eventos com a comunidade foram agrupados, ou seja, agruparam regiões administrativas e realizaram reuniões públicas por grupo de regiões administrativas. De acordo com o entrevistado 01, não chegou a dez reuniões entre as regiões administrativas, mas aconteceu reuniões de menor escala com técnicos de forma que as questões foram discutidas de maneira mais pontual, e que querem fazer da mesma forma na etapa do prognóstico para o próximo plano diretor.

Diante disso, os técnicos definem para cada eixo temático subtemas e com isso ocorrerá reuniões específicas com órgãos que lidam e controlam determinado subtema para discutir as propostas e demandas, ou seja, as reuniões aconteceram para discutir o parcelamento urbano

isolado, área de proteção manancial, pólos multifuncionais etc. Nesse sentido, para determinado tema que é proposto pelo plano diretor acontecerá reuniões com os órgãos que representam esse tema que é tratado no plano diretor ou em reuniões com representantes de uma determinada comunidade que tratam do tema. Com isso, a elaboração do próximo plano diretor está sendo de forma bastante diferente em termos de escala, pois a atual revisão está ocorrendo numa capilaridade bem maior e nesse sentido está sendo mais proveitosa do que em 2007, até porque segundo o entrevistado hoje a instituição tem recurso, tem uma compreensão, tem metodologias que permitem fazer isso.

Ao se observar as oficinas de participação, tanto as oficinas com um público específico como a oficina participativa do plano diretor com o tema: construção civil, setor imobiliário, indústria e comércio do DF e como as oficinas por região administrativas, os burocratas responsáveis pela coordenação das oficinas se mostraram excelentes profissionais ao observar os aspectos de didática, organização e condução do público, esclarecimentos de dúvidas, gestão do tempo, além dos recursos de estrutura excelentes para receber o público e recursos áudios visuais tecnológicos.

As oficinas foram estruturadas em (Abertura) com quinze minutos de duração, (Combinados) com cinco minutos de duração, (A revisão do PDOT) com quinze minutos de duração, (Dinâmica) com noventa e cinco minutos de duração, (Fechamento) com quarenta e cinco minutos de duração e (Encerramento) com cinco minutos de duração. Todo o roteiro de reunião foi meramente muito bem explicado para o público, além de se observar que os gestores apresentavam dados pertinentes acerca da região administrativa que estava ocorrendo a oficina. A dinâmica teve como objetivo mapear pontos de desafios, potencialidades e possíveis caminhos no território dentro dos eixos temáticos da revisão do PDOT, os eixos são: desenvolvimento econômico sustentável e centralidades, habitação e regularização fundiária, meio ambiente e infraestrutura, mobilidade, ruralidade, gestão social da valorização da terra, território resiliente e participação social e governança. O público presente na oficina foi dividido em grupos em salas, assim como os técnicos da SEDUH também. Diante disso, em cada sala tinha presente um mapa da região administrativa para que o grupo mapeasse os pontos de demanda da região administrativa analisada, nas salas eram entregues formulários para fazer uma contribuição individual acerca das temáticas observadas que podiam ser preenchidos tanto em papel como em relatório online. Foi estruturado um roteiro para os grupos em sala fazer com que a dinâmica ocorresse de forma organizada e eficiente. Ademais, ao final da dinâmica era escolhido uma pessoa da sala para fazer um resumo de tudo que foi tratado para que todos

presentes na oficina ficassem ciente de tudo que foi observado em cada grupo. Portanto, as oficinas participativas foram bem planejadas e executadas.

4.5 Falhas, lacunas e inconsistências no processo de revisão e implementação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial e sua relação com as capacidades estatais.

É notório, constata-se que o plano diretor não estabelece metas, não detém de um instrumento ou uma estratégia para avaliar o quanto o plano diretor foi efetivo. Ademais, o plano diretor não dispõe de indicadores para mensurar se os objetivos e princípios foram eficazes. Corrobora-se o fato de que as metas são mecanismos muito importantes para alcançar determinados resultados, visto que as metas designam atribuições, atividades que vão guiar o percurso até alcançar os objetivos e as estratégias estabelecidas. Nas falas dos entrevistados, identifica-se lacunas acerca de aspectos de implementação do plano quanto a fatores relacionados a metas:

“O plano diretor não estabelece metas e isso inclusive é uma crítica válida para o plano que está tentando colocar no próximo plano. A gente tem uma previsão que o próximo plano seja mais realista, mais palpável no sentido de estabelecer metas que devam ser alcançadas. O plano diretor tem uma periodicidade de revisão de dez em dez anos, mas hoje o plano diretor não tem uma estratégia ou um instrumento para aferir o quanto o plano diretor foi eficiente, efetivo na sua aplicação, pois a gente tem a definição de princípios e objetivos, mas não tem metas com indicadores palpáveis. Então se eu conheço as metas? Eu não conheço porque não tem e isso já por si só uma crítica. A gente tem as diretrizes, o plano diretor traz diretrizes, princípios e objetivos e ao final as estratégias que são as diretrizes mais efetivas para a análise.” (Entrevistado 1)

“O PDOT 2009 procurou trazer estratégias de desenvolvimento econômico com infraestrutura e política habitacional. Infelizmente algumas não ocorreram, aí a importância do monitoramento e correção de possíveis falhas.” (Entrevistado 3)

O plano diretor estabelece estratégias para a intervenção do território, porém não são todas que possuem ações ou procedimentos bem desenvolvidos para a execução dessas estratégias, algumas estratégias têm ações genéricas deixando assim lacunas para sua implementação. Observa-se que a estratégia de implantação de polos multifuncionais não foi implantada em planaltina e nenhuma outra região administrativa, pois cada uma é objeto de realização de estudos exclusivos para poder ser criado e implantado, com isso, caracteriza que a estratégia de implantação de polos multifuncionais é uma estratégia genérica, apesar que o plano já está em vigência a mais de 10 anos essa estratégia não saiu do lugar. Segue a fala do entrevistado acerca da definição de estratégia e ações a partir do plano:

“Nem todas as estratégias têm ações definidas. A estratégia de conexão ambiental por exemplo; ela tem a previsão de implantação de conectores ambientais, mas isso não é bem desenhado no território. A estratégia de regularização fundiária ela é bem desenvolvida, bem elaborada, a estratégia de polos multifuncionais ela aponta dentro do território áreas para a criação de polos multifuncionais, mas cada um é sujeito a elaboração de estudos específicos para poder ser implantado tanto que nenhum foi implantado. A gente tem a previsão de estratégias, mas não tem ações bem definidas para cada estratégia, as estratégias são bem elaboradas, tem ações bem claras e muito palpáveis e outras são coisas muito mais genéricas, então existe uma organização de ações, mas não é uma organização homogenia entre todas as estratégias.” (Entrevistado 1)

Ao analisar aspectos relacionados ao contexto organizacional, foram identificadas inconsistências ao fato que o contexto constitucional não são totalmente favoráveis, segundo as palavras do entrevistado estão meio a meio quando se refere-se a favorecer ou desfavorecer, ou seja, dependendo do panorama da questão tratada, pode flexibilizar, adequar ou mesmo tornara-se inflexível, rígido. Ademais, a implementação da política de ordenamento territorial tem todo um procedimento a ser seguido que passa por várias instâncias e órgãos, diante disso, se no decorrer desse procedimento se alguma instância ou órgão passar por algum problema a tramitação de processos dessa política atrasa, e os demais órgãos ficam refém devido ser uma análise conjunta. Cabe reconhecer, no entanto que existe alguns aspectos que o contexto constitucional mais atrapalha, ou seja, aborda-se que o plano diretor determina áreas a serem regularizadas, porém se existir uma área que não esteja inclusa nas áreas determinadas para regularização, essa área não tem como ser regularizada e em decorrência disso, impossibilita dispor equipamentos, infraestrutura, atividade econômica ou mesmo incentivar a criação de empreendimentos. Com isso, o contexto constitucional deve ser flexível ao fato que a depender da circunstância as medidas determinadas devem ser reformuladas para desviar-se de obstáculos que aparecem no decorrer do processo de implementação. Segue abaixo as falas do entrevistado, acerca do contexto constitucional:

“As conjunturas constitucionais não inviabilizam a adequação da execução, mas entre favorecer e desfavorecer as conjunturas constitucionais ficam meio a meio nesse quesito de favorecer ou desfavorecer, porque em alguns aspectos pode flexibilizar, adaptar, assim como a pergunta fala em adequar a aplicação do instrumento, mas em outros casos a questão fica muito engessada, por exemplo; para um grande parcelamento você tem todo um rito para um procedimento de regularização fundiária você tem todo um rito e você tem que seguir aquele rito e se há algum problema no meio daquele rito porque aquele rito passa por vários órgãos e passa por várias análises e se tem algum problema aquilo fica dificultado, por exemplo; o comitê de APM, a gente teve aí uma questão de reestruturação dentro da Secretaria de Meio Ambiente e isso fez parar a tramitação de processos e isso atrasou a tramitação de processos dentro do comitê e como é uma análise conjunta a gente fica refém.” (Entrevistado 1)

O plano diretor estabelece uma previsão de áreas a serem regularizadas e aí se tem uma área que não está prevista dentro do plano diretor como área de regularização, mas ela está toda consolidada e tem toda uma dinâmica, uma estrutura, um modelo de ocupação de área urbana por mais que qualquer estudo técnico que seja feito comprove que aquilo hoje é uma área urbana, se ela não está prevista no plano diretor como área de regularização eu não tenho como regularizar. E aquilo impede de você prover infraestrutura, equipamento, a anuência de atividade econômica, a anuência para empreendimentos dentro daquela área e aí cria um desequilíbrio dentro da dinâmica urbana. Então isso é uma coisa que mais atrapalha.” (Entrevistado 1)

Aborda-se que foi identificado segundo as palavras dos entrevistados, que o processo democrático permite a alternância da alta cúpula e em decorrência disso a mudança de interesses sempre que muda a alta cúpula. Com efeito, essas mudanças de interesses têm resultados diretos na escolha de mecanismos, instrumentos e decisões acerca das políticas públicas, considerando o fato que interesses individuais podem estar acima dos interesses coletivos. Nas palavras do entrevistado, nota-se esse fato:

“É algo que precisa melhor sobremaneira. A legislação orçamentária possibilita, com o ciclo orçamentário, que a gestão pública pense e se organize no primeiro ano e que projete as execuções de médio e longo prazo para os próximos 4 anos. Ocorre que o processo democrático permite a rotatividade da alta cúpula e consequentemente as mudanças de interesses. Com isso, fica lento o amadurecimento da equipe, mesmo tendo servidores experientes em sua composição. Isso impacta grandemente na criação ou continuidade das políticas públicas, pois podem ser preteridas, desconsideradas como prioridades, podem ter recursos diminuídos ou até nem aparecerem.” (Entrevistado 2)

Ao verificar se os objetivos e determinações do programa são alinhados com as estratégias dos gestores, constata-se inconsistências em alguns aspectos como princípios que divergem com estratégias. Diante disso, verifica-se que existe princípios que se divergem com estratégias ao serem implementadas, é o caso do princípio da promoção da cidade compacta que tem o objetivo ter uma área urbana ocupada contida, em virtude de que quanto mais uma cidade se expande mais caro fica para manter e prover infraestrutura e serviços. Contudo, o plano diretor tem uma estratégia denominada PUI (Parcelamento Urbano Isolado) que o gestor quando identifica uma área já consolidada e ocupada com características urbanas fora da zona urbana pode delimitar o PUI, ou seja, o gestor concede a partir dessa delimitação que a área possa ser lidada, ter o direito de instituir serviços e infraestruturas para determinada zona rural com características urbanas. Nesse sentido, prover infraestruturas como sistema viário, água, esgoto, energia se tem um gasto exacerbado, pois essas infraestruturas estão concentradas apenas na zona urbana. Dessa forma, a estratégia PUI (Parcelamento urbano isolado) acaba incentivando que áreas sejam ocupadas irregularmente, e os gestores ao recebem solicitação para reconhecer áreas como (PUI) vai contra o princípio da cidade compacta, além de estar

umentando o custo da ocupação urbana do DF. Com isso, entende-se que os gestores não tem espaço para estabelecer as próprias determinações, tendo em vista que apesar de reconhecer as estratégias e princípios que se divergem os gestores não podem negar ou propor determinações próprias. Nas palavras do entrevistado, é afirmado essa informação ao dizer que:

“Tratando sobre ocupação do território, a gente tem como princípio a promoção da cidade compacta, o que seria uma cidade compacta? Uma cidade que tem um tecido urbano, uma área ocupada contida porque a cidade quanto mais ela se espalha mais cara ela fica para manter porque mais tu tens que investir em infraestrutura, mais tu tens que investir em serviços né, a expansão de tudo isso. E aí a gente tem o princípio no plano diretor da cidade compacta, só que a gente tem uma estratégia chamada parcelamento urbano isolado, que é o que? quando você identifica fora da zona urbana áreas que tem ocupação com característica urbana, áreas que já estão consolidadas com essa ocupação com característica urbana tu delimita ali PUI (Parcelamento Urbano Isolado), e aí tu autoriza aquela área, aquela poção que está fora da zona urbana ser tratada, ela continua zona rural, mas ela recebe e tem direitos ao benefícios de zona urbana. Então tu tens que implantar ali infraestrutura, serviços, e aí todas as infraestruturas como água, esgoto, energia, sistema viário e isso tudo é muito caro, por quê? Porque a rede dessas infraestruturas está toda concentrada dentro da zona urbana consolidada, e aí se tu levas isso lá para o (Pui) para o parcelamento urbano isolado tu tem um gasto muito maior para levar essa infraestrutura até lá. E quê que acontece é que uma vez que é solicitada a demarcação de uma área como o Pui, se for uma área já consolidada fica muito difícil para a gente como técnico negar isso. E aí isso onera muito o gasto do governo e existir essa estratégia estimula que outras áreas se ocupem irregularmente se consolidem e o governo vai ser meio que obrigado a ir lá e reconhecer como (Pui) e levar infraestrutura, então tu encarece o custo da ocupação urbana para o governo e isso vai completamente de encontro ao princípio da cidade compacta, então aí respondendo, nem sempre são alinhados, muitos são, mas alguns não são e eu acho que não há espaço para estabelecer as próprias determinações não, a gente tem que seguir o plano diretor à risca.” (Entrevistado 1)

É primordial ressaltar que foi identificado segundo o entrevistado, o aumento de mais de 400 núcleos informais no Distrito Federal, ou seja, mesmo depois da implementação do plano diretor vigente (Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009) que tem vigência de 10 em 10 anos, houve um aumento significativo de núcleos informais. É necessário, porém admitir que a máquina pública não tem capacidade estatal suficiente ou adequada para determinadas ações, como intervenção nas ocupações informais e ao mesmo tempo de acordo com o entrevistado, não implementa uma política habitacional de maneira mais rápida. Diante disso, se a política habitacional deixa lacunas em sua formulação, as ocupações informais crescem por inúmeros fatores ao reconhecer brechas, diretrizes de habitação escassas na política habitacional. Ademais, existe diversos fatores que contribuem para o crescimento de bairros marginalizados e sem infraestruturas em determinadas regiões administrativas, sendo identificados como baixa fiscalização ou falta de fiscalização em certas regiões administrativas, a concentração de empregos e serviços está lotada em apenas alguns lugares específicos, os

polos multifuncionais não terem sido implementados, a não requalificação de áreas e o mercado informal.

O aumento de bairros marginalizados no Distrito Federal na perspectiva do entrevistado 2, advém de dois fatores: a pobreza e o oportunismo. Diante disso, ao observar perfil socioeconômico das áreas de ocupações irregulares notou-se que existe ocupações tanto em áreas com o perfil socioeconômico baixo como alto, além de ocupações irregulares em lugares estratégicos feitas pela classe média e alta. Diante disso, o entrevistado 2, evidencia que o plano diretor fez uma política de habitação de baixa e média renda, no entanto, ao passar dos anos constatou notadamente que em especial os procedimentos, a política foi distorcida, pois não atendeu de forma eficaz a população que mais carece. Desse modo, existe diversas lacunas, inconsistências voltadas ao próprio plano diretor que se não trabalhadas para sanar esses problemas agravaram a dinâmica urbana do DF. Com isso, evidencia-se a importância do estudo das capacidades estatais para identificar as falhas e assim melhorar as capacidades de ação da máquina pública. Pode-se perceber claramente essas lacunas nas palavras dos entrevistados:

“Se identificaram mais de 400 núcleos informais na área urbana. Então houve sim um crescimento muito grande, especialmente a máquina pública não tem uma capacidade de ação, de intervenção nas ocupações informais e ao mesmo tempo não implementa política habitacional de uma forma mais célere, de uma forma mais rápida. Então, isso tudo, se você não tem acesso à terra e tem área desocupada, o que isso gera? ocupação informal, então cresceu bastante e por um conjunto de fatores, todos eles relacionados ao plano diretor como por exemplo: a política habitacional, diretrizes de habitação escassas. Então por um conjunto de fatores relacionados ao próprio Plano Diretor ao escopo do Plano Diretor sim, mas também por outros fatores como por exemplo a fiscalização, então houve sim aumento. (Entrevistado 1).”

“A ocupação informal, no meu ponto de vista tem 2 vieses: 1) pobreza e 2) oportunismo. Temos ocupações irregulares em áreas onde o perfil socioeconômico é baixo e muito baixo, paralelo a isso temos ocupações irregulares em locais estratégicos, agora com classe média e média alta. Veja que os dois esbarram na política pública. Falta? Ruim? Com privilégios? Pois é, temos um plano diretor (PDOT 2009) que fez uma política de habitação de baixa e de média renda, em diversos locais do território, contudo, após alguns anos a observando, mais especificamente os procedimentos, eu particularmente, verifico que a política foi distorcida e terminou por não atender a população mais necessitada. Então, entendo que o aumento das áreas vulneráveis, sem infraestrutura e que acabam segregando a população tem relação direta com falhas não monitoradas da política habitacional e também destoam da política, quando o poder econômico sobrepõe o interesse público. Por tanto, o PDOT por si só não é capaz de conter as ocupações desordenadas. Entendo que um Plano Diretor de Ordenamento Territorial deve envolver a população a fim de conscientizá-la, deve ter suas políticas monitoradas e deve ter toda a estrutura governamental comprometida, ou seja, fazendo seus trabalhos de forma mais efetiva e integrada.” (Entrevistado 3)

Ao verificar quais fatores impactam os instrumentos de ordenamento territorial, identificou-se através das falas do entrevistado que o plano diretor traz uma série de

instrumentos, no entanto, apenas institui tais instrumentos, mas não os regulamenta, ou seja, o plano diretor determina que deve conduzir-se determinada situação com certo instrumento, porém não estabelece como o instrumento será aplicado, quais mecanismos devam ser utilizados, quem será o responsável pela execução, pois cada instrumento necessita de uma regulamentação específica. Ressalta-se que as principais lacunas que afeta os instrumentos é a burocracia normativa e o esforço técnico que é crucial para a regulamentação dos instrumentos.

Ademais, identifica-se que a regulamentação de determinados instrumentos demandam quase o mesmo tempo de vigência que o plano diretor, pois requer um longo período de estudo de desenvolvimento da discussão para poder regulamentar o instrumento, a exemplo do estudo de pacto de vizinhança (EIV) que foi regulamentado em 2019 e a outorga onerosa de alteração de uso (ONAL) foi regulamentada em 2015, apesar de que o plano diretor já estava em vigência desde de 2009, observa-se que o EIV levou 11 anos para ser regulamentado e a outorga onerosa de alteração de uso (ONAL) levou 7 anos para sua regulamentação levando em conta a publicação do plano diretor vigente de 2009. Desse modo, percebe-se lacunas e falhas que impactam os instrumentos de ordenamento territorial. Através da fala do entrevistado, confirma-se essas informações:

“O plano diretor já traz uma previsão desses instrumentos, entretanto, ele não os regulamenta, ele apenas institui e o que significa? significa que o plano diretor traz e que deve haver tal instrumento para tal situação, agora como o instrumento é aplicado, quais os mecanismos, quem é responsável pela aplicação, como ele deve ser aplicado no sentido de como é a identificação da área, como é a previsão o procedimento de notificação, o procedimento de avaliação e se aquilo realmente deve ser aplicado como a cobrança deve ser feita, então cada instrumento exige uma regulamentação. Então eu acho que o principal fator que interfere na não aplicação e interfere nos instrumentos é a burocracia normativa e o esforço técnico necessário para regulamentação desses instrumentos para além da norma do plano diretor para sua prévia sua efetiva aplicação. Por exemplo o plano diretor prevê o instrumento de estudo de pacto de vizinhança para empreendimentos de grande porte ou potencial impacto poluidor, o plano diretor é de 2009 e esse instrumento de estudo de impacto de vizinhança foi regulamentado no final de 2019, a ONALT foi regulamentada lá em 2015 que é a outorga onerosa da alteração de uso, então exige um tempo de estudo de aprimoramento de discussão para poder regulamentar o instrumento e que é um tempo quase o mesmo tempo da elaboração do plano diretor.”(Entrevistado 1)

É notório, constata-se que a análise do plano diretor de ordenamento territorial a partir da perspectiva das capacidades estatais foi fundamental para poder identificar as falhas, lacunas e inconsistências presentes no processo de revisão e implementação e com isso averiguar e mensurar o resultado da política a partir do resultado das estratégias implementadas na região administrativa de Planaltina, ou seja, diagnosticar em quais pontos o plano diretor foi eficiente e ineficiente e com isso constatar o nível de capacidade estatal da esfera distrital.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa utilizou um recorte com enfoque nas capacidades estatais, mas é primordial ressaltar que os problemas que se configuram entraves para o desenvolvimento eficiente do ordenamento territorial derivam e perpassam por múltiplas questões e relações políticas e sociais. Desse modo, a pesquisa utilizou um recorte parcial da realidade como somente teve o objetivo de discutir a capacidade do âmbito distrital e sua contribuição para a implementação do plano diretor de ordenamento territorial. Diante disso, o limite abordado pela pesquisa para constatar o nível da capacidade estatal do âmbito distrital na implementação do plano diretor é o limite de influência da própria variável da capacidade estatal na implementação, ou seja, não vai resolver os problemas que derivam das múltiplas questões e relações políticas e sociais que fazem parte da política de ordenamento territorial.

A pesquisa utilizou o conceito de capacidade estatal como uma variável independente e explicativa, ou seja, a pesquisa partiu do fenômeno observado que foi o resultado da implementação das estratégias de intervenção sobre o território de Planaltina-DF do plano diretor fazendo o caminho de trás pra frente rastreando os processos para explicar até que ponto as características que a organização e o Estado possui explica o resultado que se alcançou, observando como os recursos e competências foram transformados em ações efetivas ou deficitárias.

Dada as análises realizadas, constata-se que a capacidade do Distrito Federal de elaborar e utilizar os atributos identificados na análise de dados para a implementação do plano diretor foi baixa, em virtude que se observa um déficit estratégico que afetou o resultado da implementação das estratégias. Portanto, não há a implementação de todas as estratégias e as estratégias implementadas são deficitárias por diferentes razões entre elas: estratégias que não possuem ações ou procedimentos bem desenvolvidos, algumas estratégias têm ações genéricas, há contradição entre princípios e estratégias.

Conforme a análise, foi possível observar que apesar do plano diretor contar com um grande volume de arranjos institucionais, contudo, ainda permanece lacunas relevantes de mecanismos e procedimentos que não foram desenvolvidos ou regulamentados adequadamente e comprometeram negativamente o resultado da implementação das estratégias de intervenção sobre o território de Planaltina-DF.

Considerando os dados da pesquisa, as capacidades estatais do âmbito distrital influenciaram a implementação do plano diretor de ordenamento territorial na região administrativa de Planaltina de forma que a escolha, elaboração e utilização de mecanismos e ferramentais em algumas estratégias foram deficitárias e por conseguinte não alcançou o

resultado esperado e conseqüentemente permanece postergado o resultado das estratégias de intervenção sobre o território de Planaltina. Nesse sentido, as capacidades deficientes identificadas em maior escala foram nos arranjos institucionais em virtude de que se percebe um maior déficit na regulamentação de instrumentos e ações pouco desenvolvidas.

Cabe reconhecer que a instituição responsável pela implementação do plano diretor e o próprio plano diretor conta com inúmeras capacidades técnico-administrativas, arranjos institucionais e principalmente as capacidades político-relacionais que fizeram com que desenvolvessem um ótimo trabalho com a participação social da população na revisão do plano diretor. Desse modo, o papel dos gestores na implementação do plano diretor de ordenamento territorial mostrou-se fundamental na implementação do plano diretor tendo em vista que lidam com a política de diversas maneiras e em diversas situações e com isso conseguem visualizar a política em diversas óticas e assim aferir os mecanismos e ferramentas utilizados para a aplicação do plano diretor. Contudo, observou-se que falta espaço no contexto constitucional para que os gestores coloquem ações apropriadas.

Em decorrência das falhas, lacunas e inconsistências identificadas implica que a instituição precisa investir no desenvolvimento de um instrumento ou uma estratégia para avaliar o quanto o plano está sendo efetivo, desenvolver ações e procedimentos bem regulamentados e incluir na agenda de implementação do plano diretor o diagnóstico estratégico, além de que os objetivos e determinações do programa devam estar alinhados com as estratégias dos gestores.

Ademais, é importante evidenciar que a modernização das áreas econômicas, sociais e dos meios de produção da região administrativa de Planaltina/DF está em grande parte relacionado com o plano diretor, mas também depende de outras questões. Ao analisar o contexto de Planaltina nota-se que é a cidade mais antiga do Distrito Federal, ou seja, tem um passado urbano uma configuração urbana. Diante disso, mesmo que o governo der todos os incentivos fiscais, dependendo da atividade econômica necessita-se de uma configuração urbana específica e demanda de mercado. Desse modo, em decorrência dessas questões os investidores dão preferências para áreas que estão se expandido próximos a rodovias com disponibilidade de lotes, de infraestrutura e com equipamentos maiores. Então, há uma série de fatores que se articulam, que se relacionam e que interferem em entraves para a modernização econômica e dos meios de produção que advém do ordenamento territorial.

Cabe reconhecer, no entanto, que o estudo possui limitações, pois analisar a implementação do plano diretor sobre todos os aspectos e relações políticas e sociais que envolve a política de ordenamento territorial demandaria um longo período de estudo, diante

disso, não foi possível aprofundar a pesquisa em todos os aspectos que o plano diretor de ordenamento territorial é estruturado e também não foi possível estender a pesquisa para todos os órgãos governamentais que participam da implementação do PDOT. Apesar da análise possuir limitações, ela serve de ponto de partida para reconhecer a relevância da pesquisa sobre a perspectiva das capacidades estatais e da importância e papel do plano diretor de ordenamento territorial.

Para estudos futuros, recomenda-se que sejam realizados estudos que busquem identificar e analisar as capacidades estatais de todas as subsecretarias, diretorias e coordenações da instituição e dos órgãos que participam conjuntamente da implementação do PDOT e influenciam de alguma forma a implementação do plano diretor de ordenamento territorial.

6. REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M, T, S. *et al.* Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. SP: IEE/PUC, Cenpec, Cedac, p. 45-56. Cromosete Gráfica e Editora Ltda. 2001.

BARBOSA, S. C. T. Capacidade de Gestão: coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais no Brasil. **Boletim de Análise Político-institucional**, vol. 1, n. 9, p. 47-55, 2016.

BONNAL, P; CAZELLA, A, A; MALUF, R, S. Multifuncionalidade da agricultura e desenvolvimento territorial: avanços e desafios para a conjugação de enfoques. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, vol. 16. n. 2, p. 185-227, outubro, 2008.

BRAGA, Christiano; MORELLI, Gustavo; LAGES, Vinicius Nobre. Territórios em movimento: **cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva**. Brasília, Sebrae, Brasília, 2004.

COSTA, W, M, da. Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**, Brasília, 13-14 de novembro de 2003/Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MI, 2005 p. 55-59.

CIPRIANO, Leandro. Planaltina é a segunda RA a receber diagnóstico urbano da Seduh. **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação SEDUH**, 2023. Disponível em:<<https://www.seduh.df.gov.br/planaltina-e-a-segunda-ra-a-receber-diagnostico-urbano-da-seduh/>>. Acesso em: 20 mar 2023.

COSTA, Wanderley Messias. Ordenamento territorial e Amazônia: vinte anos de experiências de zoneamento ecológico e econômico. **Universidade e Meio Ambiente da UFPA**, v. 1, n. 1, p. 1-28, 2016. Disponível: <http://www.reumam.com.br/index.php/revista/article/viewFile/1/11>>. Acesso em: 18 maio. 2023.

DRAIBE, Sônia Miriam. *et al.* **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: EDUC, 2001.

DELGADO, N. G; BONNAL, P; LEITE, S. P. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores locais.** 2007, 72 f. Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – CPDA – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ Instituto de Ciências Humanas e Sociais – ICHS Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – DDAS, 2007. Disponível em: <file:///C:/Users/Nelson/Desktop/Projeto%20de%20Pesquisa%20%20TCC/Desenvolvimento%20Territorial/Desenvolvimento%20territorial%20%20Delgado,%20Bonnal%20e%20Leite.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2023.

DANTAS, M, E; TROLEIS, A, L; MORAIS, I, R, D. Plano Diretor e Ordenamento Territorial: uma análise do espaço urbano de Natal. **Novos Cadernos NAEA**, vol. 18. n. 2, p. 217-230. jun-set. 2015.

FURTADO, C. **Introdução ao Desenvolvimento. Enfoque Histórico-Estrutural.** 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. 125 p.

GRIN, E. J. et al. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 312-336, set./dez. 2018. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>>. Acesso em: 16 mai. 2023.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto. Capacidades estatais e democracia: **a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas.** Ipea, 2014. Disponível em:<<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6760>>. Acesso em: 15 mai. 2023.

GOMIDE, A, A. PEREIRA, A, K. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **Revista de administração pública.** Rio de Janeiro 52(5):935-955, set. - out. 2018.

GOTTMANN, j. A evolução do conceito de território. **Boletim Campineiro de Geografia**, v2, n. 3, p. 523–545, 2012.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, p. 25-30, 2012.

HAESBAERT, Rogério. Ordenamento Territorial. **Boletim goiano de Geografia**. Instituto de Estudos Sócio-Ambientais. v.26, n 1, p. 117-124. Jan/jun. 2006

LOTTA, G. Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. P. 1-323, Brasília, **Enap Escola Nacional de Administração Pública**, 2019.

LOTTA, G, S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v 19. n. 65, p. 186-206, Jul/Dez. 2014. Disponível em:<<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/10870>>. Acesso em: 15 mai. 2023.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017. Disponível em:<<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/j4KRBjwzRzmHGNWfS8CSh8w/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 17 mai. 2023.

MORAES, A, C, R. Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: **anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**, Brasília, 13-14 de novembro de 2003/Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MI, 2005 p. 43–47.

MANSUR, Kátia Leite. Ordenamento territorial e geoconservação: **análise das normas legais aplicáveis no Brasil e um caso de estudo no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. Geociências, v. 29, n. 2, p. 237-249, 2010. Disponível:<<https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/geociencias/article/view/3995>>. Acesso em: 18 maio. 2023.

MEDERIOS, F, F; GRIGIO, A, M. Identificação das Unidades Homogêneas e Padrão da Ocupação Urbana (UHCT) como subsídio ao ordenamento territorial em Mossoró, RN –

Brasil. **Revista Latino Americana de Estudios Urbano Regionales**. EURE, Vol. 45, núm. 135, p. 245-270, 2019. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/journal/196/19659113012/html/>>. Acesso em: 28 de jun. 2023.

OLLAIK, L, G; MEDEIROS, J, J. Instrumentos governamentais: reflexão para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública RAP**, Rio de Janeiro. p. 1943-1967, nov/dez. 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/W9Q8g6LXrPJkFSRj9mrVxCt/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 11 de jul. 2023.

PEREZ, J, R, R. **Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente**. Educ. Soc., Campinas- SP, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out.-dez. 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/gCjwL6rYr6sHpMPBGTwL73c/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 16 mai. 2023.

PERES, Renata Bovo; DE ALMEIDA CHIQUITO, Elisângela. Ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento regional: novas questões, possíveis articulações. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 71-86, novembro, 2012. Disponível em: <<https://rbeur.emnuvens.com.br/rbeur/article/view/4102>>. Acesso em: 17 maio. 2023.

PASSONE, E, F, K. Contribuições atuais sobre o estudo de implementação de políticas educacionais. **Cadernos de pesquisa**. São Paulo, v. 43. n. 149, p. 596-613, maio/ago. 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cp/a/gSRwDbvYTO9v3mLvDHQd3NM/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 16 mai. 2023.

RUCKERT, A, A. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, p. 31-39, 2005.

RUCKERT, A, A. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: **anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília**, 13-14 de novembro de

2003/Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MI, 2005 p. 31-39, 2005.

RAEDER, Sávio. Jogos & cidades: **ordenamento territorial urbano em sedes de megaeventos esportivos**. Vol. 01, Brasília: Ministério do Esporte/ 1º Prêmio Brasil Esporte e Lazer de inclusão Social, Supernova Gráfica, 2010.

SÁ, T, D, A. Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: **anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília**, 13-14 de novembro de 2003/Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). Brasília: MI, 2005 p. 70-78.

SOUZA, C. Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença. In: GOMIDE, A. A; BOSCHI, R.R. (orgs). Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2016.

TONNEAU, J, P.; CUNHA, L, H. **Pesquisas em Desenvolvimento Territorial no Semi-Árido**. Raízes, Campina Grande, vol. 24, nºs 01 e 02, p. 45–53, jan./dez. 2005.

TONNEAU, J, P; SILVA, P, C, G; CARTAXO, W, V; MENEZES, E, A; GAVIRIA, L. Seminário “Desenvolvimento Territorial e Convivência com o Semi-Árido Brasileiro”. **Relatório Final**. Petrolina-PE, 01 de setembro de 2003. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/157525/desenvolvimento-territorial-e-convivencia-com-o-semi-arido-brasileiro-experiencia-de-aprendizagem-relatorio-final>>. Acesso em: 16 mai. 2023.

São Paulo (2016). Sistema de classificação Unidades Homogêneas de Cobertura da Terra e do Uso e Padrão da Ocupação Urbana (UHCT) e Mapeamento da Vulnerabilidade de Áreas Urbanas de Uso Residencial/comercial/serviços a Eventos Geodinâmicos do Estado de São Paulo. **Instituto Geológico, Coordenadoria de Planejamento Ambiental / Secretaria do Meio Ambiente do Estado do São Paulo**. Disponível

em:http://igeologico.sp.gov.br/files/2016/06/Ficha_Tecnica_UHCT_2016.pdf. Acesso em: 15 de jul. 2023.

DISTRITO FEDERAL. SEDUH. Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal. Brasília. **Documento Técnico**. 2009.

7. APÊNDICES

7.1 Apêndice A - Conceitos de Indicadores relativos ao Desenvolvimento Territorial

CÓDIGO	ÍTEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
P.DM	Processo de modernização	Consiste no processo de modernização da industrialização e de áreas econômicas, sociais, culturais e meios de produção de um determinado território.	Modernização de técnicas, aprimoramento da industrialização acerca de meios de produção e das estruturas sociais. Modernização de áreas específicas, crescimento.
I.DT	Impulsionar o desenvolvimento territorial.	Tonneu e Cunha (2005) Guiar e incorporar as operações, fomentar o processo social e gerar ou aprimorar os arranjos institucionais que propiciem o desenvolvimento.	Guiar e incorporar as operações, fomentar o processo social, gerar ou aprimorar os arranjos institucionais.
PD. DI	Mecanismos de negociação/articulação	Processo de barganha entre múltiplos atores a partir de seus interesses.	Existe conselhos, comitês, consultas públicas, audiências, mesa de discussão, consulta os atores, existe processos participativos que harmoniza componentes de caráter econômico, ambiental, social e cultural em diferentes segmentos da

			sociedade, Estado, empresários, organizações profissionais e não governamentais.
--	--	--	--

7.2 Apêndice B – Conceitos de Indicadores de Ordenamento Territorial

CÓDIGO	ÍTEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
CP. OT	Compatibilização de políticas de ordenamento territorial.	Procedimentos, ferramentas ou produtos para evitar problemas públicos decorrentes da falta de ordenamento territorial.	Existência de procedimentos, ferramentas ou produtos para evitar problemas públicos decorrentes da falta de ordenamento territorial como: ex
A. TI	Articulação transetorial e interinstitucional.	Planejamentos integrado e especializado de múltiplos atores de diferentes setores ou instituições.	Diferentes níveis hierárquicos, lutas institucionalizadas, barganhas não institucionais, convenções espaciais, tomada de decisões.

P.DO	Parâmetros de ocupação	Consiste na identificação da cobertura do solo, tipologia do uso urbano, padrão físico de ocupação urbana, densidade da ocupação, estágio de ocupação e nível do ordenamento urbano.	Exemplos: Área urbana ou edificada, vegetação arbórea, vegetação herbácea-arbustiva, solo exposto, corpos d'água, residencial, comercial, serviços, grande equipamento, loteamento, área desocupada, espaço verde urbano, densidade ou ordenamento urbano em níveis: muito alto, alta, média, baixa, muito, baixa, consolidação, em consolidação, rarefeito, muito alto, alto, médio, baixo ou muito baixo.
E.M	Espaços marginalizados.	Determinados espaços no território que ficam na margem da dinâmica central do consumo.	Favelas, bairros operários, bairros sem

			infraestrutura, espaço de desigualdades.
--	--	--	--

7.3 Apêndice C – Conceitos de Indicadores de Implementação de Políticas Públicas

CÓDIGO	ÍTEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
I.PP	Implementação de políticas públicas.	Capacidade de planejar e executar metas e transformá-las em ações eficazes e resultados efetivos (BARBOSA, 2016).	Existência de Planejamento, monitoramento e controle de ações.
D.DP	Desenho da política.	Consiste na organização de ações capazes de executar conhecimento para a utilização de instrumentos que concedam o alcance de objetivos, resultado e metas.	Estratégias definidas, ações organizadas, existe disponibilidade de recursos financeiros e humanos, existe instrumentos.
R.IE	Requisitos de implementação eficaz.	São requisitos da implementação eficaz os seguintes elementos: 1- agentes conhecem todas as diretrizes, metas, processos e recursos do programa. 2- Objetivos e determinações do programa estão alinhados. 3- As conjunturas constitucionais são favoráveis para desenvolver seus objetivos através de adequação da execução.	Agentes conhecem todas as diretrizes, metas, processos e recursos do programa. Objetivos e determinações do programa estão alinhados. As conjunturas constitucionais são favoráveis para desenvolver seus

			objetivos através de adequação da execução.
--	--	--	---

7.4 Apêndice D – Conceitos de Indicadores de Capacidades Estatais

CÓDIGO	ÍTEM	DEFINIÇÃO	INDICADORES
A.I	Arranjos institucionais	Gomide e Pires (2014) definem como os procedimentos, técnicas e o conjunto de regras que determinam como se estruturam os interesses e atores na execução de uma política pública.	Procedimentos, técnicas, conjuntos de regras e procedimentos decisórios definidos.
CD.I	Instrumentos de políticas públicas	Instrumentos podem se configurar como normas de caráter institucional, técnico, administrativo, regulatório, fiscal, legislativo.	Exemplos: Gestão direta, corporações governamentais, regulação econômica, regulação social, seguros governamentais, publicidade de utilidade pública, impostos corretivos e taxas, contratação, aquisição de serviço contratado, assistência financeira, empréstimos e garantia de empréstimos, renúncia fiscal, vales.

A. TA	Aspectos técnico-administrativos	capacidades derivadas da existência e do funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada.	Existência de recursos humanos qualificados, disponibilidade de recursos financeiros, organizacionais, e tecnológicos.
CAP.R	Capacidades estatais político relacionais	São associadas às habilidades e aos procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e a coalizões de suporte aos planos, aos programas e aos projetos governamentais.	Há inclusão de diferentes atores com espaços de decisão e negociação visando a construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos. Exemplos: reuniões, audiências, ouvidorias. Existência de metas e objetivos comuns.

7.5 Apêndice - E

7.5.1 Roteiro de Entrevista

O roteiro de entrevista foi usado para as entrevistas com os gestores responsáveis pelo processo de implementação do plano diretor de ordenamento territorial.

1 – Você conhece as metas do programa? Você conhece as diretrizes, processos e recursos disponíveis? Os atores envolvidos permitem que os agentes conheçam o programa ou viabilizam que conheçam?

2 – As conjunturas constitucionais são favoráveis para desenvolver seus objetivos através de adequação da execução?

3 – Os objetivos e determinações do programa são alinhados com a sua estratégia? e se não estiver você tem espaço para estabelecer suas próprias determinações?

4 – O plano Diretor tem alguma estratégia definida? Tem alguma organização de ações a partir do plano?

5 - O Plano Diretor detém instrumentos de políticas públicas para sua implementação?

6 – Existe parâmetros de ocupação do solo urbano na implementação do PDOT? Se sim, quais?

7 – Houve o aumento de bairros marginalizados, sem infraestruturas e com espaço de desigualdade mesmo com a determinação de intervenção do Plano Diretor de 2009 ao longo dos anos?

8 - O que impulsiona a ocupação desordenada no território de Planaltina?

9 - Que fatores impactam os instrumentos do ordenamento territorial? Que tipo de fatores?

10 - Quais entraves dificultam o processo de modernização das áreas econômicas, sociais e os meios de produção da região administrativa de planaltina?

11 - Existem mecanismos de negociação de interesses entre os múltiplos atores envolvidos com a região administrativa de Planaltina?

12 – De que forma a disponibilidade de recursos afetou a tomada de decisão? ou o processo de atribuição de papéis?

13 – Existem mecanismos de articulação transetorial e interinstitucional na implementação do PDOT?

14 – De que forma os arranjos institucionais impactam a implementação do Plano Diretor?

15 – Que fatores mais afetam a elaboração dos arranjos institucionais?

16 – Existe uma cooperação institucional entre os atores? Existe acordo entre os setores, instituições e transposição de diretrizes na revisão do PDOT?

17 – Quais são os critérios de profissionalização exigidos dos gestores responsáveis pela implementação do Plano Diretor?

ANEXOS

ANEXO A – Princípios e Objetivos do PDOT

estabelece como necessários aos Planos Diretores, tais como delimitação das áreas de aplicação de instrumentos urbanísticos, parâmetros de uso e ocupação do solo urbano e a incorporação da participação da sociedade no processo de elaboração e implementação do Plano.

Além disso, a revisão do PDOT procurou incorporar elementos que o convertam em um instrumento que define as estratégias para solução dos principais problemas detectados, estabelecendo as ações, os planos e projetos a serem desenvolvidos pelo Poder Público, sempre com base na gestão democrática da cidade.

A expectativa é que o Plano Diretor traduza o anseio da população aliado ao planejamento urbanístico adequado ao desenvolvimento sustentável do Distrito Federal e dos seus municípios limítrofes, com respeito às diretrizes do Estatuto da Cidade e a toda legislação de ordem superior, nos termos constitucionais.

2. PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DO PDOT

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial como instrumento básico da política urbana do Distrito Federal baseia-se em princípios – subjacentes às propostas de planejamento e de intervenções sobre o território –, que buscam fortalecer seu papel no desenvolvimento territorial urbano e rural do Distrito Federal.

São princípios do Plano:

- garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana e rural e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, como forma de redistribuir os ganhos resultantes de iniciativas públicas para a sociedade, promovendo, assim, a equidade das ações no território;
- reconhecer os atributos fundamentais de Brasília como Capital Federal, Centro Regional e Metrópole Nacional em formação e do Conjunto Urbanístico do Plano Piloto de Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade, tendo em vista sua singularidade, resultante da aplicação dos preceitos espaciais do Movimento Moderno de Arquitetura, e a conseqüente necessidade de preservação do seu sítio e de direcionar, definir e potencializar as ações setoriais nessa temática;
- assegurar a distribuição justa e equilibrada das oportunidades de emprego e renda no Distrito Federal, como forma de reverter o quadro de concentração de riqueza, decorrente do histórico do processo de ocupação e de desenvolvimento econômico do DF, que se traduz na concentração de emprego e de renda na região do Plano Piloto;
- promover a gestão compartilhada entre os setores públicos, privados e sociedade civil, envolvendo os municípios limítrofes ao Distrito Federal, de modo a viabilizar a integração das ações de planejamento e gestão do território, diante da concentração, não somente de

empregos, mas, também, de serviços e de equipamentos públicos e da redução das oportunidades de moradia para a população de baixa renda no DF, que resultou em intensiva e indisciplinada ocupação dos municípios limítrofes do DF;

- assegurar a participação da sociedade no planejamento, gestão e controle do território, buscando a co-responsabilidade da população por meio de sua participação nas decisões relacionadas ao planejamento e gestão territorial, como fator de fortalecimento da cidadania; e
- assegurar o uso sustentável do território, a partir da convergência das dimensões social, econômica e ambiental, com reconhecimento do direito de todos à cidade sustentável e a construção de uma visão sistêmica e integrada do processo de urbanização considerando as dimensões econômica, social, ambiental, cultural e espacial, como forma de mitigar os impactos e as externalidades negativas decorrentes do processo de urbanização para a sociedade.

Com a finalidade de direcionar as políticas setoriais e de planejamento urbano, o Plano estabelece dois níveis de objetivos: os gerais e os específicos. Os objetivos gerais delineiam a linha mestra da atuação pública e privada para o ordenamento territorial, observando os princípios norteadores do Plano.

No desenvolvimento territorial e urbano no Distrito Federal serão observados, como objetivos gerais do Plano:

Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico

6

- a promoção da melhoria da qualidade de vida da população e a redução das desigualdades socioespaciais, buscando minimizar a disparidade econômica, social, ambiental, espacial e de infraestrutura entre as localidades do Distrito Federal a partir da maior interligação entre as centralidades existentes e o fomento de novas. Ainda, como forma de consecução desse objetivo, é imperiosa a distribuição equilibrada da população, dos equipamentos e serviços básicos e das atividades econômicas no território, de modo que as relações predatórias de concorrência entre localidades sejam mitigadas, promovendo uma melhoria qualitativa das condições de urbanidade e cidadania para a população; e

- a integração da política de ordenamento territorial com as demais políticas setoriais que tenham reflexo no processo de planejamento e gestão do território do Distrito Federal e de seus municípios limítrofes, reconhecendo a relação entre o Distrito Federal e seu Entorno, e seus impactos na demanda por serviços e empregos e no meio ambiente natural e construído. Dessa forma, as iniciativas públicas setoriais do Distrito Federal devem estar em consonância com as respectivas ações promovidas pelos Estados de Goiás e de Minas Gerais, na medida em que se percebe a conformação de uma área metropolitana de Brasília, envolvendo a complexidade de fatores e agentes envolvidos na dinâmica do território.

A preocupação com a integração das políticas públicas setoriais, associada aos princípios adotados para o Plano, conduz à

proposição de um elenco de objetivos específicos, que definem o caráter estratégico ao Plano. Assim, os objetivos específicos incidem em áreas temáticas: Ordenamento Territorial, Patrimônio Cultural e Meio-Ambiente, Economia, Transporte Urbano, Habitação e Regularização Fundiária e Participação Popular.

Com a finalidade de direcionar as ações de ordenamento territorial, e conseqüentemente, da ocupação urbana para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e bem-estar de seus cidadãos, colocam-se como objetivos específicos do Plano, segundo os citados temas:

1. Ordenamento Territorial

- A otimização e priorização da ocupação urbana em áreas com infra-estrutura implantada e em vazios urbanos de áreas consolidadas, respeitada a capacidade de suporte socioeconômica e ambiental do território.
- A promoção do desenvolvimento de novas centralidades no território do Distrito Federal.
- A garantia da implantação de infra-estrutura e equipamentos públicos adequados para atendimento da população.

2. Patrimônio Cultural e Ambiental do Distrito Federal

- A consolidação, resguardo e valorização do Conjunto Urbanístico do Plano Piloto de Brasília

como sítio urbano tombado e Patrimônio Cultural da Humanidade.

- A proteção, recuperação, valorização e aproveitamento das potencialidades do patrimônio cultural do Distrito Federal.
- A proteção, preservação e recuperação do patrimônio ambiental do Distrito Federal.

3. Economia

- A ampliação das oportunidades de trabalho, equilibrando sua localização em relação à distribuição da população no território do Distrito Federal e a promoção do desenvolvimento territorial e econômico do Distrito Federal, articulado ao desenvolvimento metropolitano e regional.

4. Transporte Urbano

- A melhoria das condições de acessibilidade aos serviços urbanos e aos equipamentos públicos e comunitários.
- A promoção da mobilidade urbana de modo a garantir a circulação da população por todo o território do Distrito Federal.

Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – Documento Técnico

7

5. Habitação e Regularização Fundiária

- A diversificação da oferta de imóveis residenciais compatíveis com as demandas da sociedade.
- A valorização da ordem urbanística como função pública, com a promoção da regularização e a integração dos assentamentos informais à cidade legal.

6. Participação Popular

- A promoção da participação da sociedade no planejamento, gestão e controle das políticas de ordenamento territorial.

ANEXO B - Instrumentos Destinados à Operacionalização, Otimização e Integração das Estratégias.

4. GESTÃO DO TERRITÓRIO

Os instrumentos de gestão urbana atendem à necessidade de adaptação do escopo do planejamento a novos paradigmas, em que se considera a cidade como o resultado da produção de múltiplos agentes que devem ter sua ação coordenada, mediante ajustes e adequações na legislação que acompanhem a dinâmica de produção da cidade (Rolnik, 2000).

Os instrumentos de gestão urbana constituem a interface do planejamento com as dinâmicas socioeconômicas, mediando os interesses de mercado e da coletividade. O PDOT adota uma lista de instrumentos jurídicos, tributários e financeiros que estão previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

Os instrumentos fundamentais à gestão urbana são detalhados pelo PDOT de modo a viabilizar sua aplicação de forma eficaz. Estes instrumentos estão vinculados a objetivos e estratégias concretas do PDOT:

1. Instrumentos destinados à operacionalização da estratégia de regularização fundiária: Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, Usucapião Urbano Individual ou coletivo e Concessão de Direito Real de Uso.
2. Instrumentos destinados à operacionalização de intervenções urbanas, propostas nas estratégias de Dinamização e Estruturação Viária: Operação Urbana Consorciada, Outorga Onerosa do Direito de Construir, Outorga

Onerosa da Alteração de Uso, Consórcio Imobiliário.

3. Instrumentos destinados à otimização das áreas ainda disponíveis na Zona Urbana do Conjunto Tombado e na Zona Urbana Consolidada: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação com pagamento de títulos; Direito de Superfície, Direito de Preempção.
4. Instrumentos destinados à operacionalização de intervenções urbanas, propostas nas estratégias de Revitalização: Transferência do Direito de Construir.
5. Instrumentos destinados à operacionalização da estratégia de oferta de áreas habitacionais: Urbanizador social.
6. Instrumentos destinados à integração com os municípios limítrofes do DF: Consórcio Público.

4.1. Instrumentos destinados à operacionalização da estratégia de regularização fundiária

A existência de uma política urbana desvinculada da política habitacional, associada à complexa situação fundiária apresentada, gerou um quadro de ocupação irregular com fins especulativos (por meio da grilagem e ocupação clandestina), em áreas privadas, em áreas públicas do Governo do Distrito Federal e da União, muitas das quais situadas em Áreas de Preservação Ambiental - APA's.

A adoção de certos instrumentos capacita o poder público a interferir no processo de regularização das áreas, buscando alternativas, principalmente, aos problemas de titularidade e renda.

A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, a Concessão de Direito Real de Uso viabilizam a permanência, em terras públicas, da população implicada na regularização fundiária. Já o Usucapião Urbano Individual ou Coletivo viabiliza a permanência de pessoas que habitam áreas privadas.

A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (individual ou coletivo), para as terras públicas, e o Usucapião Urbano individual ou coletivo, para as terras privadas, estão voltadas à regularização fundiária da moradia de populações de baixa renda, em áreas menores que 250m² habitadas há, no mínimo, cinco anos ininterruptos.

Já a Concessão de Direito Real de Uso cede a posse, mas não a propriedade, de áreas públicas para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo de terra ou outra utilização de interesse social, podendo ser onerosa ou gratuita dependendo do interesse público, independentemente da renda dos interessados.

4.2. Instrumentos destinados à operacionalização de intervenções urbanas propostas nas estratégias de Dinamização e Estruturação Viária

A necessidade de captar recursos privados que viabilizem financeiramente intervenções urbanas é o fundamento destes

instrumentos. O principal, a Operação Urbana Consorciada, é um instrumento que prevê a implementação de um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público, mediante parcerias público-privadas com proprietários, moradores, usuários e investidores privados para execução de um projeto. Seu objetivo é alcançar transformações urbanísticas estruturais em determinada área, além de melhorias sociais e a valorização ambiental, com apoio dos recursos dos beneficiados. Opera pelo manejo e transação dos direitos de uso e construção do solo. A Operação Urbana Consorciada utiliza outros instrumentos para sua viabilização, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Caso as Áreas de Dinamização incidirem sobre áreas carentes de infra-estrutura e serviços urbanos, cujos proprietários não têm condições de arcar com o custo de tais melhorias, o Poder Público poderá utilizar o Consórcio Imobiliário para viabilizar estas infra-estruturas. No Consórcio Imobiliário, o proprietário transfere ao Poder Público seu imóvel que será objeto de obras e, em troca, recebe unidades imobiliárias.

Se as intervenções urbanas requerem a implantação de equipamentos públicos e comunitários, áreas de lazer, dentre outros, mas não houver disponibilidade de terrenos, o Direito de Preempção garante ao Poder Público a prioridade na aquisição de terrenos que forem negociados no mercado.

4.3. Instrumentos destinados à otimização das áreas disponíveis na Zona Urbana do Conjunto Tombado e na Zona Urbana Consolidada

Tanto na Zona Urbana do Conjunto Tombado, quanto na Zona Urbana Consolidada, é necessário um melhor aproveitamento das áreas com urbanização e ocupação consolidadas, mediante ocupação de terrenos vazios ou subutilizados.

O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação com pagamento de títulos são instrumentos voltados à indução da ocupação urbana em áreas já dotadas de infra-estrutura e equipamentos. Especialmente em áreas centrais, onde alguns imóveis são mantidos vazios, estes instrumentos pressionam os empreendedores a dispor no mercado suas propriedades. Como consequência, não são todos os imóveis que estarão sujeitos à aplicação destes instrumentos, mas principalmente aqueles que supõem a redução da oferta de áreas do mercado, implicando a necessidade de expansão do perímetro urbano para abrigar as demandas de urbanização ou nos casos em que é notório o processo de especulação imobiliária.

O Direito de Superfície é o instrumento que têm como função separar a propriedade do terreno do direito de edificação, de tal forma que a propriedade do que for construído em um terreno seja da pessoa que detém o direito de superfície embora a

propriedade do terreno não seja necessariamente desta mesma pessoa. Isso permite ao morador e ao poder público usufruir do solo, subsolo ou espaço aéreo de uma área sem transferência da propriedade do terreno. Este instrumento aumenta a capacidade do Poder Público de interferir nos mercados imobiliários.

Na Zona Urbana Consolidada, a otimização das áreas com urbanização e ocupação consolidadas pode-se materializar no aumento do potencial construtivo de certas áreas. Nestes casos, serão necessários muitas vezes investimentos públicos para que as infra-estruturas se adequem às novas demandas. A Outorga Onerosa do Direito de Construir concede o aumento de potencial construtivo em troca do pagamento de contrapartida, pecuniária ou em forma de benfeitorias, como forma de compensar os investimentos em infra-estrutura para atender a este aumento de potencial construtivo.

Por outro lado, a otimização das áreas com urbanização e ocupação consolidadas pode ser promovida mediante alteração dos usos, buscando-se atividades mais atrativas às dinâmicas urbanas. A valorização de imóveis particulares derivada da alteração de uso deverá ser recuperada por meio da Outorga Onerosa da Alteração de Uso.

4.4. Instrumentos destinados à operacionalização de intervenções urbanas propostas nas estratégias de Revitalização

Restrições legais ou obras públicas voltadas à revitalização podem implicar prejuízos

para proprietários de imóveis. Este grupo de instrumentos tem a finalidade de compensar os prejudicados neste processo.

A Transferência do Direito de Construir tem como função compensar o proprietário do imóvel por uma limitação ao uso do potencial construtivo em função, por exemplo, de interesse cultural, ambiental ou para regularização fundiária. O potencial construtivo do imóvel não utilizado pode ser negociado pelo proprietário com o Governo do Distrito Federal para imóveis em outras áreas, especialmente, para aquelas no perímetro de uma Operação Urbana Consorciada, ou com o mercado, transformando este potencial construtivo em moeda - Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC. Os CEPAC poderão ser alienados em leilão ou empregados diretamente no pagamento das obras e serviços necessários à própria operação, podendo também ser ofertados como garantia para obtenção de financiamentos para implementação da operação. O Poder Público indica quem pode doar e quem pode receber potencial construtivo.

4.5. Instrumentos destinados à operacionalização da estratégia de oferta de áreas habitacionais

Considerando que a Estratégia de Oferta de Áreas Habitacionais enfatiza a habitação coletiva e a oferta de unidades imobiliárias voltadas a diferentes faixas de renda, é necessária a ação de empresários interessados em investir na habitação social, especialmente para viabilizar a construção de edifícios.

O Urbanizador social é o empreendedor interessado em realizar parcelamentos ou edificações destinadas à habitação de interesse social, voltada para a população com renda compreendida entre 2,5 e 5 salários mínimos. Este empreendedor poderá doar ou disponibilizar imóveis abaixo do preço de mercado em troca de contrapartidas, tais como adoção de parâmetros diferenciados da urbanização, financiamento público dos estudos ambientais ou de obras de infra-estrutura e financiamentos a juros baixos através da Caixa Econômica Federal e do Sistema de Financiamento Habitacional.

4.6. Instrumentos destinados à integração com os municípios limítrofes do DF

O fortalecimento do papel metropolitano de Brasília constitui ação estratégica para a consolidação do Distrito Federal como centralidade regional do centro-oeste brasileiro. A prática de cooperação intergovernamental é o mecanismo a ser utilizado para promover um pacto capaz de enfrentar as desigualdades sociais e regionais existentes no interior de uma área metropolitana. Estabelece maior articulação intergovernamental para a gestão compartilhada de responsabilidades públicas, fortalecendo a relação entre os governos do Distrito Federal e dos demais municípios goianos.

A Lei de Consórcios Públicos (Lei Federal n° 11.107), sancionada em abril de 2005, norteia a associação de Municípios, Estados, Distrito Federal e União para a gestão dos

serviços públicos de interesse comum. Assim, a Lei dos Consórcios Públicos institui um arcabouço legal e institucional para a concretização do federalismo cooperativo no país.

Para se ter uma idéia do atual estágio de implementação dos consórcios públicos no Brasil, segundo dados da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros - MUNIC (IBGE, 2004), 1.969 (35%) municípios apresentaram consórcio intermunicipal na área de saúde, 611 (11,1%) para tratamento ou disposição final de lixo e 254 (4,6%) nas áreas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. No universo de mais de 5.500 municípios, apenas 84 (1,5%) municípios apresentaram consórcio intermunicipal na área de habitação.

Como se constata, a ampla maioria dos consórcios concentra-se na área ambiental e de saúde. Como exemplo da aplicação da figura dos consórcios intermunicipais, pode-se citar a questão do manejo dos resíduos sólidos nos municípios do entorno do lago de Furnas, que atualmente envolve 45 municípios e 1.621.407 habitantes. Uma das principais ações realizadas pelo consórcio foi a elaboração de planos gestores de resíduos sólidos a partir de um plano sub-regional de ação.

Outro exemplo é a utilização dos consórcios públicos para o desenvolvimento local. Na região do rio Paraguaí, em Mato Grosso, cerca de 9 municípios limítrofes ao rio estabeleceram consórcio público para a gestão ambiental e econômica como medida de incentivo à cadeia de produção e de beneficiamento do abacaxi. Para isto, adotaram um sistema de cooperação mútua entre produtores e municípios, de forma a

minimizar os custos de transporte e de beneficiamento da produção com a utilização de equipamentos comprados, de forma conjunta, pelas prefeituras locais.

O consórcio público permite:

- o estabelecimento de convênios, contratos e acordos de qualquer natureza;
- o recebimento de auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e de órgãos do governo;
- os processos de desapropriações, nos termos do contrato constitutivo;
- a instituição de servidões, nos termos da declaração de utilidade, de necessidade pública ou de interesse social, por parte do poder público;
- a realização de compras por meio de licitação conjunta;
- a criação de agência reguladora e escolas de governo regionais;
- o compartilhamento de equipamentos e de pessoal técnico; e
- a construção e o gerenciamento de unidades de saúde consorciadas, dentre outros.

Geralmente, a organização dos consórcios segue as seguintes etapas:

1. Formulação com os entes interessados de um Protocolo de Intenções, cujo conteúdo mínimo deve conter o que consta na Lei de Consórcios Públicos;

2. Ratificação, por meio de lei complementar, das intenções e conteúdo presentes no Protocolo;

3. Formulação e aprovação de Estatuto;

4. Eleição do corpo administrativo e deliberativo, geralmente formado por presidente, secretário executivo, coordenador financeiro e conselhos.

O consórcio público poderá contribuir para a promoção do desenvolvimento regional e para a construção de um sistema urbano mais coerente e eficiente de prestação de serviços públicos. Nesse sentido, é igualmente importante que o Governo do Distrito Federal exerça sua atribuição de coordenação da gestão no âmbito sub-regional, de forma a consolidar as instâncias de cooperação horizontal entre municípios e atuar na condição de intermediário que possa coordenar o processo de regionalização de políticas públicas e apoiar técnica e financeiramente municípios limítrofes mais pobres.

O Consórcio público no Distrito Federal poderá contribuir para a resolução dos problemas de transportes coletivos públicos do Distrito Federal e região do Entorno. Segundo a Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste, do Ministério da Integração Nacional, encontra-se em estudo proposta de consórcio público para gerenciar o transporte coletivo no entorno do DF.

Por fim, pode-se afirmar que a gestão compartilhada de responsabilidades públicas fortalece as três esferas de governo na

realização de suas atribuições e pode viabilizar a consolidação do processo de descentralização de atribuições, garantindo dessa forma uma prestação de serviços públicos de qualidade para o conjunto da população residente no Distrito Federal e municípios de sua área metropolitana. Além disso, a criação de novos arranjos institucionais de articulação entre os entes federados poderá pavimentar a construção de um novo projeto regional de desenvolvimento, que possibilite uma inserção soberana do país no quadro do processo de globalização econômica e que se consolida no cenário internacional.

Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - Documento Técnico

300

QUADRO 44 – INSTRUMENTOS JURÍDICOS, TRIBUTÁRIOS E FINANCEIROS.

Instrumentos Jurídicos, Tributários e Financeiros	Área de Aplicação	Condições	Instituição Legal
Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (Arts. 145 a 147 e Art. 136, XVII do PDOT)	Na Zona Urbana do Conjunto Tombado; nas Vias Principais, nas Vias de Atividades, nos Centros e Subcentros da Zona Urbana Consolidada. Os PDLs detalharão a localização dos lotes, projeções e glebas objeto do instrumento.	O imóvel deve ser enquadrado nos critérios de não edificação, subutilização e não utilização constantes nos §§ 2º, 3º e 4º do Art. 146 do PDOT, e estar localizado em área passível de aplicação.	Lei Específica, fixa condições e prazos da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar.
Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (Art. 148 do PDOT)	Na Zona Urbana do Conjunto Tombado; nas Vias Principais, nas Vias de Atividades, nos Centros e Subcentros da Zona Urbana Consolidada. Os PDLs detalharão a localização dos lotes, projeções e glebas objeto do instrumento.	Descumprimento das condições e prazos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios constantes da notificação.	A mesma Lei Específica do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios estabelece a graduação anual das alíquotas progressivas e a aplicação do instituto.
Desapropriação em Títulos da Dívida Pública (Art. 149 do PDOT)	Na Zona Urbana do Conjunto Tombado; nas Vias Principais, nas Vias de Atividades, nos Centros e Subcentros da Zona Urbana Consolidada. Os PDLs detalharão a localização dos lotes, projeções e glebas objeto do instrumento.	Poderá ocorrer a desapropriação após cinco anos de cobrança do IPTU Progressivo no Tempo caso o proprietário não tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação e utilização compulsórios; ou o Poder Público mantenha a cobrança da alíquota máxima até o cumprimento da obrigação.	A mesma Lei Específica do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios estabelece as condições de desapropriação; os títulos da dívida pública terão prévia aprovação do Senado Federal.
Direito de Superfície (Arts. 150; 151; 84, VI e 81, III do PDOT)	Não há necessidade de delimitação, porém nas áreas de regularização de interesse social e específico foi determinada sua aplicação prioritária, entre outros instrumentos.	Promover a viabilidade da implementação de diretrizes constantes no PDOT.	Lei Específica para cada caso autoriza o Distrito Federal a adquirir ou conceder, de forma onerosa; sua concessão ou extinção dar-se-á mediante escritura pública e será averbada no cartório de registro de imóveis.
Direito de Preempção (Arts. 152 a 156 e 84, IV do PDOT)	Imóvel urbano situado na Zona Urbana do Conjunto Tombado; nas Vias Principais, nas Vias de Atividades, nos Centros e Subcentros da Zona Urbana Consolidada e prioritariamente nas Áreas de Regularização de Interesse Específico. Os PDLs detalham a delimitação das áreas de incidência do instrumento e a finalidade a que se destina cada uma.	O imóvel deverá ser utilizado para os fins previstos nos Arts. 26 do Estatuto da Cidade e 152 do PDOT.	Lei Específica fixa o prazo de vigência, estabelece normas sobre os procedimentos da notificação, as condições de pagamento, de publicação, os órgãos responsáveis e outras medidas necessárias para dar execução do instituto, inclusive possibilidade de desistência do Poder Público.
Outorga Onerosa do Direito de Construir (Arts. 157 a 163, 247, 256 e 84, IV do PDOT)	Núcleos Urbanos do Guará, Taguatinga, Ceilândia, Sambaíba, Gama, Sobradinho e Planaltina inscritos na Zona Urbana Consolidada, Áreas de Dinamização, Operações Urbanas e Áreas de Regularização de Interesse Específico. Os PDLs detalharão o perímetro das áreas de aplicação da ODIC.	O beneficiário deverá prestar contrapartida, de acordo com o disposto no Art. 159 PDOT e com a Lei Específica.	Lei Específica estabelece as normas e procedimentos gerais, determinando: a fórmula de cálculo para a cobrança do valor de contrapartida, o coeficiente de ajuste a ser inserido na forma de cálculo da contrapartida, os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e o tipo de contrapartida do beneficiário que melhor satisfaça o interesse público.

Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - Documento Técnico

301

CONTINUAÇÃO DO QUADRO 44- INSTRUMENTOS JURÍDICOS, TRIBUTÁRIOS E FINANCEIROS.

Outorga Onerosa de Alteração de Uso (Arts. 157 a 161, 164 a 167 e 247 do PDOT)	Os PDLs estabelecerão os perímetros das áreas de aplicação nos casos de incidência na Zona Urbana do Conjunto Tombado, Zona Urbana Consolidada e Zona de Uso Controlado I e II. Lei Específica estabelecerá os perímetros das áreas de aplicação, nos casos das Áreas de Dinamização e áreas objeto de operações urbanas consorciadas, podendo ser aplicada em Áreas de Regularização de Interesse Específico.	O beneficiário deverá prestar contrapartida, de acordo com o disposto no Art. 159 PDOT e com a Lei Específica	Lei Específica estabelece as normas e procedimentos gerais, determinando: a fórmula de cálculo para a cobrança do valor de contrapartida, o coeficiente de ajuste a ser inserido na forma de cálculo da contrapartida, os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e o tipo de contrapartida do beneficiário que melhor satisfaça o interesse público.
Transferência do Direito de Construir (Arts. 168 a 170 do PDOT)	Para efeito de redução do potencial construtivo: na Zona Urbana do Conjunto Tombado, na Zona Urbana Consolidada, na Zona Urbana de Uso Controlado II, nas Áreas de Regularização e nas áreas objeto de operações urbanas consorciadas. Para efeito de recebimento do potencial construtivo: na Zona Urbana Consolidada, na Zona Urbana de Expansão e Qualificação, nas Áreas de Dinamização, nas áreas objeto de Operações Urbanas Consorciadas e nas Áreas de Regularização de Interesse Específico. Sendo os perímetros estabelecidos nos PDLs. Lei Específica estabelecerá os perímetros de aplicação nos casos de Áreas de Dinamização e das áreas objeto de Operações Urbanas Consorciadas.	Somente será realizada, mediante prévia autorização da SEDUH, quando o imóvel, submetido à limitação do uso do coeficiente de aproveitamento, estiver enquadrado nas situações previstas no Art. 168 do PDOT.	Lei Específica define os procedimentos necessários à aplicação, Lei Autorizativa para a transferência e alienação do direito de construir.
Consórcio Imobiliário (Art. 171 do PDOT)	Os mesmos do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios e nos imóveis necessários nas intervenções urbanísticas	O proprietário deverá transferir seu imóvel para o Distrito Federal	Concessão ou outra forma de contratação.
Operações Urbanas Consorciadas (Arts. 172 a 177 do PDOT)	Lei Específica delimitará cada área, sendo prioritárias para aplicação as Áreas de Dinamização e de Otimização, dentre outras a serem indicadas no âmbito do Plano do Conjunto Urbanístico Tombado de Brasília e dos Planos de Desenvolvimento Local. Os PDLs poderão indicar novas áreas para aplicação.	Deverão atender os objetivos estabelecidos no Art. 173 do PDOT, podendo a SEDUH propor novas áreas mediante anuência do CPDU.	Lei Específica criará cada Operação Urbana Consorciada e conterá o seu Plano, cujo conteúdo mínimo deve atender ao disposto nos arts. 33 do Estatuto da Cidade e Art. 175 PDOT, além de delimitar o perímetro de cada Operação.

CONTINUAÇÃO DO QUADRO 44- INSTRUMENTOS JURÍDICOS, TRIBUTÁRIOS E FINANCEIROS.

Concessão de Uso Especial para fins de moradia (Arts. 178 a 183 do PDOT)	Não há necessidade de delimitação, porém nas áreas de regularização de interesse social foi determinada sua aplicação prioritária.	Possuir como sua área urbana pública de até 250,00 m ² , pelo prazo ininterrupto de cinco anos até 30/06/01, sem oposição, utilizando-a como sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural. Para aplicação coletiva, a área deve ser maior que 250 m ² e a população deve ser de baixa renda (renda familiar de até 5 salários mínimos).	Via administrativa ou por sentença judicial.
Concessão de Direito Real de Uso (Art. 184 do PDOT)	Não há necessidade de delimitação, porém nas áreas de regularização de interesse social e específico foi determinada sua aplicação prioritária.	É aplicada em terrenos públicos ou particulares, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo de terra ou outra utilização de interesse social.	Contratos para cada área, mediante licitação, observados os casos previstos na lei.
Usucapião Especial de imóvel urbano e rural (Art. 185 a 187 do PDOT)	Não há necessidade de delimitação, porém nas áreas de regularização de interesse social foi determinada sua aplicação prioritária.	Possuir como sua área urbana particular de até 250,00 m ² , por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a como sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural. Para aplicação coletiva, a área deve ser maior que 250 m ² e a população deve ser de baixa renda, ou seja, renda familiar de 5 salários mínimos.	Sentença Judicial conferindo título de domínio.
Urbanizador Social (Art. 188 a 193 do PDOT)	Haverá indicação da SEDUH.	Será admitido: na produção e implantação de parcelamento do solo ou edificação a atender para demanda habitacional, na regularização das Áreas de Regularização de Interesse Social e no parcelamento de áreas destinadas à Área de Especial de Interesse Social.	Lei Específica para regulamentação disposto sobre o Termo de Compromisso e as responsabilidades para a realização da parceria