



Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Sociais
Departamento de Sociologia

Estado e políticas de habitação – o caso de Brasília

Autor: Elbson Araujo do Carmo

Brasília (DF)

2022

Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Sociais
Departamento de Sociologia

Estado e políticas de habitação – o caso de Brasília

Autor: Elbson Araujo do Carmo
Orientadora: Prof.^a. Dra. Mariza Veloso Motta Santos

Dissertação apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília – UNB, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre.

Brasília (DF)

2022

Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciências Sociais
Departamento de Sociologia

Estado e políticas de habitação – o caso de Brasília

Autor: Elbson Araujo do Carmo
Orientadora: Prof.^a. Dra. Mariza Veloso Motta Santos

Banca examinadora:

Prof.^a. Dr.^a Mariza Veloso Motta Santos
Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Sociologia

Prof.^a Dra.^a Haydée Glória Cruz Caruso
Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Sociologia

Prof.^a Dra.^a Christiane Machado Coelho
Universidade de Brasília (UnB) – Departamento de Sociologia (suplente)

Prof.^a Dra.^a Antonádia Monteiro Borges
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) - Departamento de Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade.

Brasília
2022

*“Quem construiu a Tebas de sete portas? Nos livros estão nomes de reis. Arrastaram eles os blocos de pedra?
E a Babilônia várias vezes destruída. Quem a reconstruiu tantas vezes? Em que casas da Lima Dourada moravam os construtores?
Para onde foram os pedreiros, na noite em que a Muralha da China ficou pronta?
Tantas histórias
Quantas perguntas”*

Bertholt Brecht. Perguntas de um trabalhador que lê.

AGRADECIMENTOS

Numerosos são aqueles que merecem os meus agradecimentos, e, portanto, para que eu não seja injusto com nenhum daqueles que contribuíram para a realização deste trabalho por conta do mais humano e puro esquecimento, em alguns casos agradecerei a uma coletividade, sem que com isso a minha gratidão e meu caloroso afeto seja menor.

Agradeço aos grandes amores da minha vida: minha esposa Vanilda e minha filha Maria Vitória, por se fazerem tão presentes, me motivarem tanto a ponto de serem o combustível essencial de todas as minhas realizações. Agradeço ainda a paciência de ambas diante de todas as minhas ausências e faltas ao longo de todo o processo que culminou com esta dissertação. Vocês são partícipes desta vitória. Amo vocês duas!

Agradeço a todos os meus familiares por todo o incentivo e motivação, e por todas as contribuições na edificação do homem que eu sou. Muito obrigado!

Agradeço à minha orientadora, Prof^a Dra. Mariza Veloso, pela presença e constante interesse em meu trabalho, agradeço ainda pelo apoio e motivação nos momentos de queda. Sem a sua ajuda, tudo seria muito mais difícil. Obrigado professora!

Agradeço a todos os meus colegas do mestrado pelos valiosos ensinamentos e pela convivência possível no contexto da distância provocada pela atual pandemia de Covid-19. Vários de vocês foram exemplos para mim, ainda que alguns não saibam disso.

Agradeço aos meus amigos e colegas de trabalho pelo incentivo, e pela motivação. Agradeço ainda por terem ajudado a viabilizar o meu sonho materializado nesta dissertação ao suportar as minhas ausências durante todo esse período.

Sou grato a todo o corpo docente e discente do Instituto de Ciências Sociais pelo exemplo de firmeza e altivez diante de um dos piores momentos da história brasileira para as ciências sociais. Momento este no qual a academia é vilipendiada, e a ciência é objeto do escárnio e do desprestígio dos poderes temporais, e de setores da sociedade que deveriam, por missão, defender a verdade, a solidariedade social, e a vida. Não tenho dúvida alguma de que o obscurantismo de hoje encontrará seu destino natural: a irrelevância e a derrota!

Por fim, mas não por ordem de relevância, agradeço ao Grande Arquiteto do Universo, que é o único que a **todes** conhece, aceita e ama.

RESUMO

Esta dissertação objetiva, a partir da análise histórica da ocupação de Brasília, Distrito Federal (DF), bem como dos instrumentos políticos e jurídicos usados pelo Estado para essa finalidade, demonstrar algumas das razões pelas quais a realidade dos espaços urbanos que atualmente se constata na Capital da República é marcada pelo *apartheid* social e pela segregação socioespacial, o que pouco a diferencia de outras capitais brasileiras cujo crescimento se deu de forma desordenada e não disciplinada pelo Estado em sua maioria, enquanto Brasília é o produto de um planejamento político e urbanístico na sua realização. Em face dessa realidade contrastante, a relevância sociológica desta pesquisa reside em demonstrar como o espaço urbano do DF foi formado a partir de padrões excludentes de ocupação que privilegiaram a manutenção do Plano Piloto de Brasília como uma cidade artificialmente insulada, e que deveria ser mantida distante da realidade de pobreza, desigualdade e violência que se replica em todo o Brasil até os dias atuais, e de como algumas das políticas de habitação locais não foram capazes de erradicar ou mitigar graves desigualdades no acesso à moradia e no direito à cidade, e pelo contrário, em alguns casos, agravando o problema. Foi efetuada uma pesquisa bibliográfica e descritiva envolvendo investigação de antecedentes históricos, produção acadêmica, produção jurídico-legislativa, documentos de órgãos de controle estatal e notícias da imprensa considerando o período entre 2001 – ano da promulgação do Estatuto da Cidade, e 2016 – ano em que foi instituído o programa Habita Brasília, que é o atual programa de habitação de interesse social do DF; bem como coleta e análise de indicadores sociais de base estatística sobre habitação no DF, que evidenciaram a existência de um processo no qual diversas políticas públicas urbanas em Brasília não atingiram seus objetivos sociais em sua implementação, além de privilegiarem os interesses de um mercado imobiliário local financeiramente poderoso, e politicamente muito influente.

Palavras-Chave: Brasília; Política habitacional; Habitação; Segregação socioespacial.

ABSTRACT

This dissertation aims, from the historical analysis of the occupation of Brasília, Federal District (DF), as well as the political and legal instruments used by the State for this purpose, to demonstrate some of the reasons why the reality of urban spaces that is currently observed in the Capital of the Republic is marked by social apartheid and socio-spatial segregation, which differentiates it little from other Brazilian capitals whose growth occurred in a disorderly and not disciplined way by the State, while Brasília is the product of political and urban planning in its realization. In view of this contrasting reality, the sociological relevance of this research lies in demonstrating how the urban space of the Federal District was formed from exclusionary patterns of occupation that favored the maintenance of the Brasilia Pilot Plan as an artificially insulated city, and that should be kept away from the reality of poverty, inequality and violence that is replicated throughout Brazil to the present day, and how some of the local housing policies have not been able to eradicate or mitigate serious inequalities in access to housing and the right to the city, and on the contrary, in some cases, aggravating the problem. A bibliographic and descriptive research was carried out involving investigation of historical background, academic production, legal-legislative production, documents of state control agencies and press reports considering the period between 2001 - the year of the promulgation of the City Statute law, and 2016 - the year in which the Habita Brasília program was established, which is the current housing program of social interest of the Federal District; as well as the collection and analysis of statistical-based social indicators on housing in the Federal District, which evidenced the existence of a process in which several urban public policies in Brasilia did not achieve their social objectives in their implementation, besides privileging the interests of a financially powerful and politically very influential local real estate market.

Keywords: Brasilia; Housing policy; Housing; Socio-spatial segregation.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução da população e do índice de urbanização no Brasil (1940-1960).....	38
Tabela 2 - Brasil: Índice de urbanização por região (%)	40
Tabela 3 - Financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH/BNH - 1964-1986 (julho)	45
Tabela 4 - Evolução da população e do índice de urbanização no Brasil (1980-2000).....	47
Tabela 5 - Investimentos do Governo FHC em habitação entre 1995 a 2002 (junho)	48
Tabela 6 - PMCMV - evolução das faixas de renda familiar atendida e taxas de juros anuais aplicáveis	49
Tabela 7 - Contratações e entregas do PMCMV: 2009 a setembro de 2020, por Faixas .	52
Tabela 8 - Comparativo entre as faixas de renda familiar do PMCMV e do Morar Bem DF em R\$.....	112
Tabela 9 - Volume de Recursos Transacionados no Mercado Imobiliário do DF entre 2004 a 2016	113
Tabela 10 - Relação de inscritos Cadastro Habitacional DF 2014 por fonte de registro	116
Tabela 11 - Relação de Inscrições Individuais - RII.....	117
Tabela 12 - Relação de Inscrições Por Entidades - RIE.....	117
Tabela 13 - Lotes regularizados por Região Administrativa.....	119
Tabela 14 - Candidatos irregulares que receberam imóveis pelo Programa Morar Bem (Até 2016)	120
Tabela 15 - Perfil dos candidatos por tipo de cadastramento (Faixa 1 do Programa) ..	120
Tabela 16 - Alterações na fila após a repontuação e reclassificação dos candidatos.....	121
Tabela 17 - Exemplo de imóvel do Programa Morar Bem vendido irregulamente	121
Tabela 18 - % de priorizados atendidos por projeto.....	123
Tabela 19 - Zonas especiais de interesse social -ZEIS no DF	131
Tabela 20 - Déficit Habitacional no Distrito Federal	157
Tabela 21 - Projeção do déficit habitacional urbano no Distrito Federal	159

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Demolição de barracos e transferência dos moradores / centro de Ceilândia	73
Figura 2 - Formato do Novo Cadastro Habitacional do DF	116
Figura 3 - Denúncias de corrupção no Morar Bem - 1	120
Figura 4 - Denúncias de corrupção no Morar Bem - 2	122
Figura 5 - ZEIS da RA Paranoá reservada ao Paranoá Parque	130
Figura 6 - O Residencial Paranoá Parque (2017)	139
Figura 7 - Vazios no Entorno do Paranoá Parque e áreas consolidadas próximas.....	142
Figura 8 – Distância do Paranoá Parque em relação ao Plano Piloto de Brasília.....	142

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Déficit Habitacional Quantitativo no Brasil por componente - 2011 a 2019	50
Gráfico 2 - Evolução do valor médio do m² dos imóveis residenciais no DF	107
Gráfico 3 - Recursos por fonte de financiamento	114
Gráfico 4 - Valor do metro quadrado (Vm²) e valor dos imóveis comercializados com recursos do MCMV-DF e com recursos de financiamento imobiliário de mercado (FIA)	114
Gráfico 5 - Comportamento do valor do m² no DF	115
Gráfico 6 - Contemplados x habilitados por faixa no Morar Bem	123
Gráfico 7 - Maiores carências relatadas pelos moradores do Paranoá Parque em relação à moradia anterior (2017)	151
Gráfico 8 - Componentes do Déficit Habitacional no DF – 2015	158

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMB	Área Metropolitana de Brasília
AUB	Aglomerado Urbano de Brasília
BNH	Banco Nacional da Habitação
COHAB	Companhia de Habitação Popular
CGU	Controladoria Geral da União
CGDF	Controladoria Geral do Distrito Federal
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CODHAB	Companhia de Desenvolvimento Habitacional (DF)
COVID-19	<i>Coronavirus Disease 2019</i> (doença por coronavírus 2019, tradução nossa)
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DF	Distrito Federal
FICAM	Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Popular
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia pelo Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FJP	Fundação João Pinheiro
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
GEB	Guarda Especial de Brasília
GDF	Governo do Distrito Federal
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHAB	Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Territorial e Predial Urbano
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MPDFT	Ministério Público do DF e Territórios
MTST	Movimento do Trabalhadores sem Teto
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital
PAIH	Plano de Ação Imediata para a Habitação
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PIB	Produto Interno Bruto
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNH	Plano Nacional de Habitação

PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PPB	Plano Piloto de Brasília
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR	Programa de Erradicação de Subhabitação
PT	Partido dos Trabalhadores
RIDE	Região de Desenvolvimento Integrado
RM	Região Metropolitana
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SEDUH	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (DF)
SHEB	Sociedade de Habitações Econômicas de Brasília (DF)
SHIS	Sociedade de Habitação de Interesse Social (DF)
SINJ	Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal
SISDUC	Sistema de Documentação Urbanística e Cartografia (DF)
SITURB	Sistema de Informação Territorial Urbana (DF)
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TERRACAP	Companhia Imobiliária do Distrito Federal
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
UNESCO	A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

Introdução.....	13
Minhas motivações.....	13
Objeto e apresentação.....	16
Parte 1 - Direito social à moradia na Constituição de 1988 e políticas públicas de habitação no Brasil.....	21
Capítulo 1 - Controvérsias sobre o direito social à moradia e função social da propriedade no Brasil.....	21
Capítulo 2 - Políticas públicas de habitação e mercado imobiliário.....	30
Capítulo 3 - Políticas de habitação no Brasil.....	34
3.1 - O nascimento do Brasil urbano e as primeiras políticas de habitação	34
3.2 - Do golpe militar de 1964 até a redemocratização	40
3.3 - Da redemocratização do Brasil ao Minha Casa Minha Vida	46
Parte 2 – Políticas públicas de habitação em Brasília	54
Capítulo 4 – Brasília, a invenção de uma capital	54
Capítulo 5 - A cidade utópica <i>versus</i> a cidade real.....	58
Capítulo 6 - Brasília sob a ditadura dos espaços	66
Capítulo 7 - Capitalismo de Estado ou mercado imobiliário público-privado?	75
Capítulo 8 - Das cidades satélites à nova metrópole	81
Capítulo 9 - Populismo político ou pseudopolítica habitacional?	88
Capítulo 10 - Habitação de interesse social - a abertura da Caixa de Pandora.....	96
Capítulo 11 - Programas habitacionais no DF, o pesadelo da casa própria.....	110
Capítulo 12 - Zonas Especiais de Interesse Social e a ocupação de vazios no DF	126
Capítulo 13 - Paranoá Parque, uma ZEIS habitada	139
Capítulo 14 - O Habita Brasília e o futuro do déficit habitacional no DF.....	155
Considerações finais	160
Referências bibliográficas	165

INTRODUÇÃO

Minhas motivações

Antes de abordar o tema proposto, é necessário que eu explicito minhas motivações para esta pesquisa. Muito embora as minhas formações universitárias precedentes seja em áreas diversas da sociologia, o meu interesse nesta última não é recente e é justamente o produto dessa caminhada acadêmica anterior, muito especialmente na seara do fenômeno urbano, na qual por muitas vezes precisei do olhar sociológico para compreender os desdobramentos sociais daquilo que eu aprendia e apreendia.

Iniciei minha vida acadêmica cursando Administração na Universidade do Estado da Bahia (UNEB). E naquela época, passadas as matérias essenciais e obrigatórias, nossos mestres nos questionavam a todo o tempo qual seria o nosso “direcionamento” dentro do curso. Ainda me recordo de um professor-decano me questionar: “E então, o que vai ser? Gestão pública? Setor privado? Finanças? Empreendedorismo”? E com um evidente menor protagonismo na lista citada e certo desdém na fala, continua: “ou vai de Terceiro Setor?”.

Minha opção foi pelo Setor Privado; mais especificamente pelos negócios imobiliários, o que era incomum para a época, já que maioria dos profissionais em atuação nesse mercado eram forjados pelo próprio mercado imobiliário, e não pela academia. Concluída a graduação, abracei o mesmo tema em um curso de especialização *Master of Business Administration* (MBA). Classifico esse meu período de aquisição de conhecimentos no terreno do urbanismo e mais especialmente da habitação da forma como eu a via na época (e como muitos ainda a veem) da seguinte maneira: a habitação enquanto um negócio. Dado o seu gigantismo e eficiência, eu acreditava que a atuação do mercado imobiliário da forma mais liberal possível, e sem as numerosas “amarras regulatórias”, seria a saída até mesmo para os graves problemas da habitação popular. Para mudar essa percepção foi necessário conhecer outra dimensão da questão habitacional, a dimensão dos direitos fundamentais e dos direitos sociais.

No prosseguimento de minha carreira acadêmica e profissional, optei por retornar às cadeiras universitárias e iniciei um curso de Direito na Universidade Federal da Bahia (UFBA). Muito embora passados os anos desde a faculdade de Administração, voltei a escutar dos meus mestres a mesma cobrança acerca de qual seria o meu “direcionamento”: Administrativo? Penal? Civil? Trabalhista? Constitucional? Família? Perguntavam eles.

A exemplo do curso de Administração, optei por um ramo do Direito pouco convencional na graduação: o Direito Imobiliário, e com ele as suas principais dimensões nos ramos do Direito Civil, do Direito Constitucional e do Direito Administrativo. Essa experiência acadêmica ampliou de sobremaneira a minha percepção acerca da centralidade da habitação para além do seu aspecto econômico, abarcando a sua importância enquanto instrumento de inclusão, justiça, cidadania e pacificação social; mas sobretudo a sua dimensão no campo dos direitos fundamentais e da garantia da dignidade da pessoa humana.

Também a exemplo da primeira graduação, na sequência me ocupei de cursar uma especialização em Direito Imobiliário, experiência essa que somente veio a corroborar minhas percepções acerca das potencialidades da habitação enquanto um instrumento de transformação social, e, portanto, a sua necessária centralidade nas mais diversas políticas públicas.

A exemplo da experiência vivida na Administração, classifico esse meu segundo período de aquisição de novos conhecimentos acerca do fenômeno urbano e na área da habitação da seguinte forma: a habitação como direito social fundamental, e ainda como um veículo de efetivação de outros direitos fundamentais, como saúde, segurança, educação, entre outros.

Dessas duas experiências acadêmicas combinadas pude extrair que a habitação enquanto negócio e enquanto direito não são visões antagônicas, são dimensões mutuamente complementares, mas que infelizmente, a meu ver, a primeira pode existir sem a segunda num regime capitalista, e é justamente para promover o equilíbrio entre essas citadas dimensões que é necessária a intervenção da sociedade, por meio de sua representação política estatal, através de projetos e principalmente de políticas públicas de habitação, dado às imensas desigualdades sociais, e a dificuldade de aquisição de moradia vivenciado por uma parcela significativa da população brasileira.

As experiências acadêmicas anteriormente descritas me credenciaram a atuar tanto junto ao mercado imobiliário privado na advocacia consultiva nas áreas de incorporação imobiliária, operações de desligamento, parcelamento e contratos, quanto no ensino técnico preparatório para as certificações profissionais da Associação Brasileira de Poupança e Empréstimo (Abecip), da qual também sou certificado com a Certificação CA-600¹ – último e maior grau de certificação daquela Associação. Enquanto funcionário do Banco do Brasil, atuei no

¹ Certificação ABECIP Série CA-600 é voltada para profissionais que atuam no crédito imobiliário e na estruturação de operações financeiras com lastro em imóveis, e na Habitação de Interesse Social (H.I.S.). A CA-600 é obrigatória para esses profissionais de acordo com o Normativo do Sistema de Autorregulação Bancária da Febraban Nº 009/2013. Disponível em < <https://www.abecip.org.br/certificacoes> > . Acesso em 19 mar 2022, às 11:55h.

Programa Minha Casa Minha Vida e no financiamento à habitação pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH), tanto no financiamento à produção de empreendimentos habitacionais para indústria da construção e incorporação, quanto para o mercado pessoa física quando ocupei a função de Assessor junto à Superintendência do Banco no Estado da Bahia; bem como atuei na formulação de cursos corporativos de crédito imobiliário para o Banco do Brasil; atuei como Educador Corporativo do Banco na formação de funcionários de todos os níveis hierárquicos para atuação junto ao mercado imobiliário; e, também na formação de outros Educadores Corporativos na mesma área de negócios. Essa atuação como educador me proporcionou viajar e conhecer maioria das capitais brasileiras ao ministrar os cursos. Considerando que fui alçado à função de Auditor do Banco, ainda mantenho o prazeroso exercício da função de Educador Corporativo na área imobiliária, o que me oferece a oportunidade de manter atualizados os meus conhecimentos nessa área de negócios tão complexa e mutável.

Essa experiência no campo profissional, além de consolidar diversas percepções obtidas no campo teórico, foi importante na construção de outros saberes empíricos, principalmente acerca dos programas e das políticas públicas de habitação, e do desafio representado pela sua concepção, e sobretudo, pela sua implementação, dado à quantidade de fatores e atores em seu Entorno, conforme abordaremos nesta pesquisa.

Por fim, ao me tornar mais um migrante em Brasília dado à mudança de função supramencionada, e aqui fixar pouso com a família em 2017, foi inevitável e irresistível que meu olhar não fosse atraído pelos panoramas urbanos e organizações sociais tão diversos aqui encontrados, e me sentir motivado a compreendê-los, ainda que dentro dos limites que a própria diversidade urbana brasileira impõe, e as dificuldades de abordagem de tema tão complexo.

Num segundo momento, e após conhecer parte da história desta cidade e identificar o protagonismo do Estado na geração de seus espaços, me senti magneticamente seduzido por pesquisar e compreender a atuação estatal e as políticas públicas que conformaram esta cidade, e, por conseguinte, suas possíveis consequências e desdobramentos sociais. E nesse sentido, após muita pesquisa entre diversos cursos e universidades escolhi no Mestrado em Sociologia da UnB, dada à enorme diversidade de sua produção acadêmica, comportando abordagens na seara do direito, da administração, da história, da religião, das questões de gênero, da literatura, cultura, entre várias outras. Na UnB identifiquei o suporte e o caminho para a realização deste projeto.

E por fim, a maior de todas as motivações para este projeto e para o Mestrado: aproximando-se o fim da minha atual carreira profissional, realizar um ponto de inflexão na

minha vida pavimentando o caminho para viver uma nova carreira e uma paixão antiga, a docência, para a qual o próximo passo será o Doutorado, afinal ainda tenho inquietações e ambições, e a maior delas é a de continuar sendo um ser humano útil à minha coletividade nos saberes e nos afetos.

Objeto e apresentação

I

Muito já se falou e escreveu acerca de Brasília, e a partir das mais diversas óticas e abordagens, o que só demonstra a sua riqueza temática, cuja diversidade tem se renovado e multiplicado constantemente desde a fundação da cidade. Isso pode ser explicado quando se parte da perspectiva de que Brasília pode ser investigada para além de sua condição de cidade-capital, e pode ser compreendida e explicada também pelos fatores exógenos e endógenos que a conformaram e a transformam constantemente, tanto no plano social quanto espacial da cidade. Nesse sentido, enquanto objeto de pesquisa, eu optei por investigar e conhecer a atuação do Estado por meio das suas políticas públicas de habitação na formação do espaço social e urbano de Brasília.

Considerando o fato de que o Estatuto da Cidade, de 2001, regulamentou artigos da Constituição Federal que tratam da Política Urbana, optei por fazer um recorte temporal de análise das políticas posteriores ao citado Estatuto e até 2016 – ano de criação do programa habitacional Habita Brasília, ainda vigente. Ou seja, o intervalo das políticas públicas de habitação mais detidamente analisadas nesta pesquisa foi entre 2001 e 2016, muito embora tenhamos avançado na análise dos dados disponíveis acerca do citado Habita Brasília.

Tendo em vista que este trabalho foi realizado totalmente durante a pandemia de Covid-19, a metodologia adotada foi qualitativa e quantitativa, e envolveu dois processos: a pesquisa bibliográfica e legislativa, e a pesquisa em bases de dados estatísticos.

A pesquisa bibliográfica e legislativa correspondeu ao mapeamento de pesquisas e estudos acadêmicos como artigos, monografias, dissertações e teses disponibilizadas no repositório da UnB e em outras universidades, no âmbito da sociologia, arquitetura, história, antropologia, direito, entre outros; bem como obras de diversos autores que abordem questões relacionadas ao direito, sociologia, filosofia, urbanismo, habitação, história, política, entre outros temas correlatos à pesquisa, e também notícias veiculadas na Imprensa. Do mesmo modo foram pesquisados os principais diplomas legais acerca das políticas urbana e de habitação promulgadas em Brasília e no plano federal correlatos às políticas públicas analisadas, a

exemplo de leis, decretos, atos normativos, planos diretores, planos de habitação, programas habitacionais, projetos, portarias, entre outras.

De forma a aprofundar a avaliação dos resultados produzidos pelas políticas públicas de habitação analisadas, bem como oferecer suporte técnico a algumas das conclusões desta pesquisa, fizemos uso de relatórios de órgãos independentes de controle do próprio Estado, a exemplo do Tribunal de Contas do DF e da Controladoria Geral do DF, objetivando com isso investigar como os próprios organismos de controle estatal avaliam a implementação de suas políticas. Além disso, o grande valor desses documentos reside no fato de que foram produto de auditorias e inspeções oficiais e conclusivas, conduzidas por profissionais com qualificação técnica legalmente exigida.

A pesquisa em bases de dados estatísticos foi efetuada em repositórios de dados públicos disponibilizados em sítios da Internet – compreendidos aqui os dados e sumários disponibilizados pelo Governo do Distrito Federal (GDF), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação João Pinheiro (FJP), Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CODHAB), entre outros.

A exemplo desta apresentação, divido o desenvolvimento deste trabalho em duas partes.

Na primeira apresento inicialmente uma exposição conceitual acerca das políticas públicas, bem como um conjunto de justificativas acerca da necessidade das políticas de habitação como parte integrante das políticas sociais de qualquer governo, bem como uma problematização acerca do direito social à moradia e do direito à propriedade no Brasil a partir da Constituição de 1988. Entendo que essas reflexões sejam úteis tanto à compreensão das razões pelas quais o mercado imobiliário não é capaz de solucionar o problema da falta de moradias, quanto à compreensão das dificuldades e contradições enfrentadas na construção de uma consciência jurídica e política de relevância do direito social à moradia no Brasil e como estas são relevantes na implementação (ou não implementação) das políticas públicas de habitação de interesse social.

Nesta primeira parte abordo ainda o processo histórico e sociopolítico de implementação das políticas públicas de habitação no Brasil promovidas pelos governos federais compreendendo o período entre o governo de Getúlio Vargas, na década de 1930, e o Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009. A abordagem dessa temática se mostrou relevante tanto na compreensão das origens das políticas públicas de habitação no Brasil, quanto na avaliação de

seus resultados, bem como acerca da influência que estas exerceram na formação de algumas das políticas de habitação de Brasília.

Na segunda parte, abordo Brasília inicialmente sob o prisma de seus precedentes históricos, suas utopias e distopias. Considerando o caráter também político e simbólico que justificou a construção da nova capital num momento específico da história, busquei nessa parte introdutória compreender quais as necessidades e ideais justificaram um empreendimento de tamanho vulto.

Concluí nosso estudo das políticas de habitação de Brasília tratando das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que correspondem a uma inovação no campo da habitação, e utilizei como exemplo uma ZEIS já ocupada: a do Residencial Paranoá Parque, que por sua vez foi o primeiro assentamento residencial resultante do programa habitacional Morar Bem e um dos maiores empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida no Brasil.

II

Compreendo que a construção de Brasília, entre 1956 e 1960, empreendida pelo então presidente Juscelino Kubitschek, foi antes de tudo uma realização política com pretensões de promover transformações econômicas, mas principalmente mudanças sociais. O escritor Laurent Vidal, em seu livro “De Nova Lisboa a Brasília”, corrobora essa ótica ao afirmar que a nova capital, no período de sua construção e após sua inauguração, foi ostentada como um símbolo do surgimento de um novo Brasil, o Brasil desenvolvimentista (VIDAL, 2009, p.185).

O contexto da época também sustenta essa linha de análise. Após uma eleição realizada com o país em estado de sítio, Juscelino foi o primeiro presidente eleito pelo voto popular após a crise política que resultou no suicídio do presidente Getúlio Vargas, fato esse que havia polarizado politicamente o país, quase levando ao colapso das instituições. Kubitschek em seu discurso político transformou Brasília em um símbolo da tão necessária união nacional naquele momento - uma nova capital federal, que interligaria todas as regiões do Brasil.

Para Vidal, além de uma obra de infraestrutura, o novo Distrito Federal (DF) foi utilizado como peça de propaganda política para sinalizar para as massas populares um divisor histórico que transformaria um Brasil assolado pelo atraso econômico, e pelas anomalias advindas das desigualdades e da exclusão social. Assim, a partir de seu arrojado e inovador planejamento de ocupação urbana de inspiração modernista, a nova capital lançava as bases de uma nova abordagem para os espaços urbanos no Brasil, enquanto parte integrante de uma

proposta de transformação social, mas também de reorganização das forças políticas e das elites econômicas dentro de um novo modelo de país.

[...] Concebemos a decisão da mudança da capital como um gesto original e altamente representativo da particularidade política do governo Kubitschek; **como a revelador de uma nova cultura política, de um novo projeto para o Brasil moderno: o “desenvolvimentismo”**. A este título, o projeto Kubitschek não difere em nada dos outros projetos de mudança definidos desde a Independência. Cada um é a expressão, em determinado momento, de **interesses políticos particulares servindo para justificar uma certa organização das elites dentro do Estado e para simbolizar um novo projeto de sociedade**. O recurso a um projeto de cidade – uma cidade moderna e respeitosa das tradições – permitindo então dar uma dimensão universal à expressão desses interesses políticos (VIDAL, 2009, p.186, grifo nosso).

Dentre os objetivos de transformação social, o principal deles era a meta de integrar um país vasto, cultural e socialmente diverso a partir de um único centro de poder político no interior do país, que além de concentrar o corpo burocrático e os poderes máximos da Federação, promoveria a integração de uma rede de comunicação e mobilidade viária inédita na história do Brasil, viabilizando assim uma maior integração regional e social no país.

Considerando esse aspecto eminentemente político como uma das causas da construção de Brasília, e dado ao fato do Estado ser o detentor de toda a terra pública disponível à urbanização, esta cidade, em sua origem e conformação inicial difere de grande maioria das capitais brasileiras, que surgiram e se complexificaram ao longo dos séculos por conta das constantes transformações da vida social e econômica, e cujo planejamento da sua ocupação por meio de políticas públicas em geral foi a exceção e não a regra.

A capital idealizada por Kubitschek e planejada pelo arquiteto Lúcio Costa, não tinha por fundamento simplesmente uma revolução na arquitetura e no urbanismo, mas o lançamento de novas bases para a organização social urbana no Brasil. E ainda que seja discutível a intencionalidade de Costa em atribuir ao seu projeto de cidade uma estrutura comunal e de acesso igualitário aos bens urbanos, este debitou parte dessa responsabilidade à efetivação de políticas públicas de “agenciamento urbanístico” e oferta de “acomodações decentes” em trechos de seu Relatório do Plano Piloto de Brasília.

[...] E seja como for, as diferenças de padrão de uma quadra a outra serão neutralizadas pelo próprio agenciamento urbanístico proposto, e não serão de natureza a afetar o conforto social a que todos têm direito. Elas decorrerão apenas de uma maior ou menor densidade, do maior ou menor espaço atribuído a cada indivíduo e a cada família, da escolha dos materiais e do grau e requinte do acabamento. **Neste sentido deve-se impedir a enquistação de favelas tanto na periferia urbana quanto na rural. Cabe à Companhia Urbanizadora prover dentro do esquema proposto acomodações decentes e econômicas para a totalidade da população** (COSTA, Lúcio, 1991, P.30, grifo nosso).

Para o professor Neio Campos, o impedimento à favelização e à precarização da habitação no DF não se processou por meio de políticas públicas de oferta de moradia muito

embora o monopólio do Estado sobre a terra pública, a opção estatal foi a de utilizar de leis e programas com vistas a erradicar populações favelizadas do Entorno do Plano Piloto e de outras cidades satélites, segregando social e espacialmente essas populações. Ou seja, se há dúvidas acerca da intencionalidade de Lúcio Costa em fazer de Brasília uma cidade inclusiva, não haveria dúvidas, segundo Campos, acerca da intencionalidade do Estado em moldar o seu espaço social e urbano utilizando-se para isso de uma estratégia de “segregação planejada” (CAMPOS, 2010, p.115-118).

Hoje, decorridos pouco mais de 60 anos da fundação da cidade, é observável no DF a existência de uma realidade no qual a ocupação ilegal e licenciosa do espaço urbano não tem como único resultado o fenômeno extremo da favela, mas também o fenômeno do condomínio de luxo ilegal. E em meio a essa realidade contrastante produzida por esses dois fenômenos paradoxais, mostrou-se relevante pesquisar e compreender como ocorreu a intervenção estatal por meio de instrumentos de política urbana², com destaque para programas habitacionais voltados para a população menos favorecida - comumente conhecidos como políticas de habitação de interesse social.

No âmbito da pesquisa da intervenção estatal na conformação espacial do DF, mostrou-se essencial identificar e compreender os demais atores não estatais, que a seu turno também influenciaram na construção de Brasília como ela se apresenta atualmente. Me refiro ao mercado privado imobiliário, que não raro se faz representar por uma elite capitalista, política e economicamente muito poderosa, que a seu modo pode influenciar de forma muitas vezes definitiva os rumos políticos em favor de seus próprios interesses. Mas me refiro ainda à sociedade organizada, que pelos meios ao seu alcance também busca impor, ou pelo menos proteger, os seus interesses e compelir o Estado ao atendimento de seus direitos e demandas, ainda que pela via do conflito legítimo. E considerando essa multiplicidade de atores, a pesquisa também se ocupou em compreender se as políticas de habitação implementadas pelo Estado ao longo do tempo se tornaram ou não, ainda que parcialmente, em vetores e indutores da segregação socioespacial - que se caracteriza principalmente pela periferização ou marginalização de pessoas ou grupos sociais por conta de fatores econômicos, de classe, culturais, históricos e até raciais no espaço das cidades.

² A Política Urbana é matéria constitucional na Constituição da República de 1988. Como política pública materializa-se na forma de um programa de ação governamental voltado à ordenação dos espaços habitáveis, abrangendo, dessa forma, tanto o planejamento quanto a gestão das cidades. Conforme Estatuto da Cidade, são exemplos de instrumentos de política urbana: programas de habitação, plano diretor, desapropriação, usucapião, regularização fundiária, entre outros. Disponível em < <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/educacao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana> >, acesso em 20 abr 2021, às 17:50h.

PARTE 1 - DIREITO SOCIAL À MORADIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO NO BRASIL

Capítulo 1 - Controvérsias sobre o direito social à moradia e função social da propriedade no Brasil

Dentro da perspectiva desta dissertação, neste capítulo são abordadas algumas das principais controvérsias jurídicas e políticas envolvendo o direito social à moradia e o direito de propriedade com o propósito de dilatar a compreensão de fatores outros que estão presentes no problema representado pela questão urbana e habitacional, e que por conseguinte tem direta influência na formulação e nas limitações impostas às políticas de habitação e urbanização por parte do Estado no Brasil, o que se constitui numa temática extremamente cara a esta dissertação, e que será retomada em diversos capítulos adiante.

Nos servimos inicialmente do pensamento de Pierre Bourdieu acerca das relações entre o Direito e o Estado, tendo em vista que o Direito tem o condão de moldar e modificar a realidade social, bem como de estabelecer parâmetros e limitações diversas nas relações de poder, haja vista ser ele (o Direito) uma emanção do poder máximo numa sociedade: o Estado. De acordo com Pierre Bourdieu, à medida que os juristas criam, alteram, interpretam e reinterpretem o Direito eles também instituem estruturas sociais, mas o Direito também é estruturado em uma sociedade ou em um espaço social dado (BOURDIEU, 1989, p. 9-14).

Os chamados “direitos sociais” são considerados direitos fundamentais de segunda geração, e foram se disseminando pelas nações do Ocidente especialmente após a Segunda Guerra Mundial como um veículo de efetivação dos direitos de primeira geração (o direito à vida, à liberdade, à propriedade, entre outros). Os direitos sociais passaram a ser consagrados como direitos fundamentais na passagem do Estado Liberal para o “Estado de Bem-estar social, também conhecido como *Welfare State*” (MEIRELES, 2008, p.38).

O Estado de bem-estar social surgiu na Alemanha, na década de 1880, a partir das ideias de Otto von Bismarck, como uma alternativa ao liberalismo econômico e ao socialismo. O *Welfare State* está alicerçado no princípio de que o Estado deve prover padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social à população (Idem). Esse novo modelo de Estado foi uma resposta aos graves problemas sociais e econômicos gerados em grande medida pela Revolução Industrial. Os países que se instrumentalizaram sob ótica do bem-estar

social paulatinamente passaram a reconhecer a centralidade da efetivação dos direitos sociais em suas políticas públicas com vistas à realização da justiça social.

É possível constatar que desde o início do período republicano, o Brasil não experienciou o estabelecimento de um Estado de Bem-estar Social. A alternância de curtos períodos de governos democráticos e longos períodos ditatoriais; a sequência de projetos de Estado voltados ao desenvolvimento econômico dissociado de políticas de inclusão e distribuição de renda; e a prevalência de governos neoliberais após a Constituição de 1988 obstaram a instalação desse modelo de Estado. Entretanto, o Brasil conta com políticas sociais potencialmente relevantes para a efetivação dos direitos sociais, a exemplo do Sistema único de Saúde (SUS), o Bolsa Família, a universalização do ensino básico e fundamental gratuitos, a previdência social, o Minha Casa Minha Vida, entre outros. Ocorre que dado às limitações de alcance dessas políticas e a baixa qualidade dos serviços prestados a partir destas, não é possível situar o Estado brasileiro no rol daqueles voltados ao bem-estar social, a exemplo de vários países europeus (GURGEL e JUSTEN, 2021).

No Brasil, o direito social à moradia foi um dos últimos direitos fundamentais incluídos na Constituição de 1988, e esta última em sua versão original não trazia esse direito, que somente foi gravado no texto constitucional no ano 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26/00, em seu artigo 6º, após uma longa mobilização por parte dos movimentos sociais de defesa da moradia.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A evolução da moradia ao status de um direito é uma construção jurídica muito recente no país, muito embora já esteja consagrado no plano internacional há muito tempo, especialmente em tratados internacionais como a Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU, de 1948, e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1996, sendo o Brasil signatário de ambos. Para o jurista Orlando Gomes, se até 1988 as constituições brasileiras foram omissas acerca do direito à moradia, o conceito já havia sido defendido sem êxito na Constituinte de 1934, em pleno governo provisório de Getúlio Vargas (GOMES, 2012, p.123-124). Entretanto, era necessário que em algum momento da história uma constituição brasileira reconhecesse primeiro que o direito à propriedade não poderia ser absoluto caso não cumprisse a sua função social. Ou seja, moradia, propriedade e função social da propriedade são conceitos inter-relacionados.

A limitação jurídica ao direito à propriedade privada ocorre apenas na Constituição de 1988, na qual os dispositivos referentes à função social da propriedade como uma condição do exercício do direito à propriedade são introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro no seu rol de direitos e garantias fundamentais (art. 5º, incisos XXII e XXIII, CF/88). Na atual Constituição, o direito à propriedade perdeu, pelo menos teoricamente, a sua potencial plenitude absoluta e teve sua valoração modificada, tendo em vista que a sua amplitude passou a coexistir com a possibilidade de não apenas ser limitada, mas também de ser legalmente indissociada da sua função social (TEPEDINO, 2001, p.280-282).

Sintetizando: a função social da propriedade passou a ser um dever do proprietário, determinando que o exercício da propriedade privada está condicionado à sua utilidade coletiva. Dessa forma, na prática, uma casa ou um edifício de apartamentos residenciais, por exemplo, deve servir de habitação e não de objeto de especulação sem uso, sob pena de desapropriação. No espectro contrário do dever legal de conferir à propriedade privada uma função social encontra-se o especulador e a especulação imobiliária, que se beneficia justamente da propriedade irresponsável sem qualquer aplicação ou finalidade social concreta com o objetivo de conter a oferta buscando com isso a elevação da demanda por esses mesmos imóveis, e, por conseguinte, a artificial inflação dos preços desses bens. Ou seja, o lucro do especulador não se baseia no valor de uso do imóvel, mas no valor artificialmente representado pela sua igualmente artificial escassez.

O tema da especulação é extremamente relevante para a presente dissertação e será retomado em diversos pontos. De acordo com a conceituação de Renato Saboya, a especulação imobiliária se caracteriza “pela distribuição coletiva dos custos de melhoria das localizações, ao mesmo tempo em que há uma apropriação privada dos lucros provenientes dessas melhorias” (SABOYA, 2015). Ou seja, trata-se de um fenômeno típico das sociedades capitalistas, nas quais as relações são predominantemente marcadas pela mercantilização e financeirização dos bens sociais. O principal promotor dessas citadas melhorias é o Estado por meio de obras de infraestrutura (pavimentação, esgotamento, sistema viário, entre outros) e por meio da instalação de bens e serviços públicos (praças, ciclovias, policiamento, hospitais, escolas, coleta de lixo, iluminação pública, entre outros); e mesmo quando a iniciativa privada promove modificações no mapa urbano que resultam na valorização de uma área (construção de um Shopping Center, por exemplo), raramente o faz sem que o Estado providencie as mesmas estruturas e serviços antes citados.

A confluência de interesses entre o capital e o Estado estão na gênese da especulação imobiliária, haja vista que a valorização diferencial de determinadas áreas do espaço urbano também significa dinamização econômica e formalização daquele espaço, o que assegura ao Estado maior arrecadação de impostos e visibilidade política dos seus gestores. Entretanto, há uma face perversa da especulação que se expressa tanto na socialização dos custos de valorização de uma propriedade privada, quanto na gentrificação e consequente expulsão das populações marginalizadas e menos favorecidas para áreas periféricas, dado à elevação dos custos com a moradia. Esta dissertação se alinha ao pensamento de Santarém que afirma: “a especulação imobiliária é um processo de acúmulo mas também um forte vetor no desenvolvimento urbano. Ou seja, orienta a cidade aos interesses do capital e não das pessoas” (SANTARÉM, 2013, p.102).

Merece especial atenção o fato de que a inclusão da função social da propriedade na Constituição não foi uma iniciativa da classe política, mas o resultado de uma luta dos movimentos sociais. Durante as discussões da Assembleia Nacional Constituinte de 1988 coube ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), contando com o apoio de 48 entidades da sociedade civil, apresentar uma proposta de emenda constitucional popular, haja vista a resistência de setores políticos conservadores e do *lobby* do grande empresariado do mercado imobiliário, que eram contrários à constitucionalização do tema. Juntamente com outros movimentos de luta pela moradia o MNRU pressionou os parlamentares a apreciarem e aprovarem a Proposta (KOURY e OLIVEIRA, 2021). As bandeiras do MNRU consistiam em,

“1) garantir os direitos urbanos; 2) limitar o direito de propriedade e controlar o direito de construir; 3) garantir que a produção da cidade, moradia, transportes e serviços públicos sejam uma responsabilidade do Estado e 4) garantir a participação da comunidade no processo de desenvolvimento urbano” (KOURY e OLIVEIRA, 2021).

Após a inclusão da Política Urbana na Constituição (artigos 182 e 183), foi necessária mais de uma década de mobilização de movimentos sociais para que esses artigos fossem devidamente regulamentados por meio do Estatuto da Cidade, o que apenas acontece em 2001, um ano após a constitucionalização do direito à moradia, atestando o quanto o tema da habitação e da responsabilização do Poder Público na gestão dos problemas urbanos é controverso no âmbito jurídico e político (SAULE JR e UZZO, 2012). Expressam os citados artigos da constituição de 1988 (BRASIL, 1988, grifo nosso):

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º **O plano diretor**, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, **é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.**

§ 2º **A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.**

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º **É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:**

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação [...].

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

A inclusão da função social da propriedade na Constituição foi uma etapa necessária para que se pudesse avançar para o campo da habitação. Foi necessário humanizar o conceito do direito de propriedade para que se pudesse dilatar seus sentidos jurídicos e sociais para além da materialidade, dando a este um caráter de poder individual que somente é lícito se em benefício da sociedade que o proporciona. Ainda assim, conforme antes demonstrado, o direito social à moradia somente foi incluído na Constituição de 1988 doze anos após a sua promulgação. Ou seja, este direito sequer estava no texto constitucional originalmente promulgado em 1988, e durante maior parte da história do Brasil republicano o direito à moradia sequer existiu legalmente (BRASIL, 2000).

Cabe destacar, entretanto, que a inclusão de artigos na Constituição não é suficiente à efetivação de qualquer direito no plano da realidade social, e tem apenas o efeito de torná-lo pelo menos um compromisso do Estado e da sociedade em sua realização, muitas vezes sem prazo para que isso aconteça. Porém, grande parte da legislação infraconstitucional³ continua a padecer da tradicional valoração do direito à propriedade permitindo interpretações concorrentes com a função social da propriedade e do direito social à moradia, a exemplo do Código Civil Brasileiro (SARMENTO, 2006, p.327), cujo início da elaboração remonta à década de 1970 (portanto anterior à Constituição de 1988), sendo objeto de inúmeras críticas quando de sua promulgação - as mais comuns referentes ao seu relativo atraso e

³ Infraconstitucional é toda regra que não conste do texto constitucional, e por conseguinte é inferior a este na hierarquia das normas jurídicas, pois a Constituição é a lei suprema de um país.

conservadorismo no trato das relações sociais modernas, questões de gênero, costumes e avanços constitucionais.

No campo social, se a Constituição se manifesta num sentido mas as demais legislações regulamentadoras das relações de poder entre os atores sociais é inerte ou pouco aderente ao texto constitucional, além de permitir interpretações diversas por parte dos tribunais, o que se pode observar acerca da efetividade da função social da propriedade, mesmo constitucionalizada, é que há um “esvaziamento ou banalização do conceito” (OLIVEIRA, BIASOTO, 2011, p.60).

Após a Constituição de 1988, a mais importante inovação legislativa na seara do direito urbanístico foi o Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001). O Estatuto também foi produto da ação política do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, e objetivou regulamentar os artigos da Política Urbana (182 e 183 da Constituição) e aperfeiçoar o conceito de propriedade por meio do cumprimento de sua função social, situando a propriedade urbana enquanto veículo de efetivação de direitos coletivos (MEDAUAR e ALMEIDA, 2002, p.17). A relevância do Estatuto vai além ao reconhecer a cidade como o locus da vida moderna dos brasileiros, tendo em conta que em 2010, 84,36% da população brasileira vivia nas cidades, mas de reconhecer também que maioria dos processos sociais no Brasil tem o urbano como seu espaço de ocorrência, e que a intervenção nesse mesmo espaço urbano teria direta influência nos processos sociais do país.

É observável, entretanto, que mesmo a constitucionalização da questão urbana e sua posterior regulamentação no Estatuto da Cidade não foi suficiente para colocar os problemas urbanos numa posição de centralidade nas políticas públicas, muito embora maior parte da população brasileira resida em cidades, fato esse que por si justifica a enorme relevância da questão para a sociedade. Essa noção de centralidade das políticas de habitação na efetivação do direito à moradia e do necessário protagonismo do Estado perpassa toda esta dissertação.

De acordo com Saule Jr. e Uzzo, os governos brasileiros simplesmente parecem considerar a reforma urbana uma batalha perdida, e focam suas políticas na produção de novas habitações - como se política habitacional a isso se resumisse - e geralmente em número insuficiente e para os estratos de menor renda, às vezes com objetivos eleitorais transitórios, deixando a esmo questões como mobilidade, saneamento, requalificação de áreas degradadas e confisco de imóveis que não cumprem a sua função social com vistas à maior oferta de habitação popular. O grande empresariado do setor, a seu turno, lida com a questão sob a

natural ótica do capital e do lucro, contando para isso com o imobilismo do poder público como um ativo viável aos seus interesses especulativos (SAULE JR e UZZO, 2012).

Entre as possíveis razões para as dificuldades de efetivação do direito social à moradia e sua definitiva inclusão na agenda pública enquanto política de Estado, estão as ainda frequentes discussões acerca dos limites do direito à propriedade no Brasil e do alcance do direito social à moradia. Este último ainda permanece um conceito aberto e não adequadamente compreendido pelos legisladores, pelos formuladores das políticas públicas e pelos aplicadores do direito.

A abordagem da problemática da função social enquanto limitador ao exercício absoluto do direito à propriedade imobiliária encontra, portanto, evidentes barreiras na forma desconhecida e variada como os tribunais interpretam esses dois direitos, e isso prejudica de sobremaneira a operacionalização de múltiplas alternativas do Poder Público na solução do déficit habitacional, a exemplo das dificuldades práticas no uso da desapropriação e da arrecadação de imóveis urbanos abandonados por parte do Estado, conforme faculta o Estatuto da Cidade, dado à quantidade de instrumentos jurídicos em defesa da prevalência do direito de propriedade disponíveis tanto aos proprietários regulares quanto aos especuladores, o que dificulta programas de habitação que incluam desapropriação de casas e prédios residenciais abandonados para a habitação popular, tendo em conta que fatalmente tais desapropriações poderão demandar custos e anos nos tribunais (LEVY e NALINI, 2016, p.35).

Segue um exemplo de trecho de julgado que bem exemplifica a situação descrita. Sob o aspecto sociológico-jurídico, o seu impacto no campo social se traduz em privilegiar um direito eminentemente pessoal (a propriedade) em detrimento de um direito de alcance coletivo (função social), quando ambos estão no mesmo nível valorativo na Constituição:

[...] A função social da propriedade não se sobrepõe à proteção que a Constituição confere a propriedade privada. [...] 5 – Apelação não provida. TJ-DF – 20121310043185 0004055-54.2018.8.07.0017 (TJ-DF) 31/01/2017. (TJ-DF, 2017).

Ante o exposto, acerca deste ponto, esta dissertação dialoga com o trabalho de Elza Canuto em sua tese de doutorado acerca das relações do direito social à moradia e dignidade humana. Ganha status de urgência uma unificação do entendimento dos juízes, advogados, e da classe política acerca da função social da propriedade e da sua forma de aplicação, e isso deve partir dos tribunais superiores brasileiros, a exemplo do STJ e STF, de maneira a formar uma jurisprudência majoritária que expresse o conteúdo mandatório e não relativo ou opinativo desse dispositivo constitucional.

Os julgamentos envolvendo questões relacionadas aos limites do direito à propriedade urbana não podem emular um jogo de azar, no qual as decisões do Judiciário podem variar de maneira desproporcional, gerando com isso uma insegurança jurídica desnecessária, haja vista que a função social da propriedade deixou de ser uma mera tese jurídica quando foi positivada no texto constitucional há mais de duas décadas, ou seja, ela (a função social) não pode existir para um tipo de imóvel e não para outro a depender das convicções do magistrado (CANUTO, 2008, p.51-61).

Conforme afirma o jurista Ingo Sarlet em artigo que avalia os impactos sociais dos 20 anos da Constituição de 1988, ante um contexto de desigualdade no plano legal e jurídico, as políticas sociais se mostram o único caminho viável para a efetivação de direitos. A efetivação do direito social à moradia demanda, além de legislações que a tornem efetiva, a direta ação do Poder Público por meio da “criação e estruturação de órgãos, da edição de normas que estabeleçam procedimentos de tutela e promoção de direitos, e o fornecimento de bens, serviços, e outras ações comissivas” (SARLET, 2008, p.21).

No mesmo sentido ensina Bourdieu: em "nossas sociedades o Estado contribui de forma determinante na produção e na reprodução dos instrumentos da construção da realidade social enquanto estrutura organizacional e instância reguladora das práticas" (BOURDIEU, 1996, p.125). Em suma, a ação do Estado é essencial na efetivação e no fomento de políticas de habitação para as classes menos favorecidas da população, e se o Estado não age em favor da promoção dos direitos, essa omissão se desdobra em dano à sociedade, pois um direito fundamental é sempre produto de uma luta social a exemplo dos direitos ora problematizados, e sua vocação é a de se manifestar nas relações sociais, aperfeiçoando-as.

Esse conceito do Estado enquanto fiador de direitos sociais também é teorizado por Robert Castel em sua teoria da “propriedade social”. Para Castel, ao contrário do que afirma o discurso liberal de socialização da riqueza, o que se observa nas democracias do Ocidente é que o desenvolvimento econômico seria a razão de toda a desigualdade, haja vista que o liberalismo é tão eficiente na produção da riqueza quanto em sua concentração nas mãos de poucos. Caberia então ao Estado garantir, por meio de salvaguardas à cidadania, o acesso à propriedade social fundamentada em redes de proteção social e em direitos sociais inalienáveis, a exemplo do direito à aposentadoria, do direito à saúde, do direito à moradia, e outros (NARDI, 2003).

O papel do Estado deveria ser, de acordo com Castel, o de fiador da sociedade, negociando e estabelecendo leis, políticas, e pactos sociais que conciliem posições divergentes, de forma que não apenas os direitos sociais, mas a sua efetivação seja um fim em si mesmo, de

maneira que posições meramente filantrópicas, ou movidas por um ideal socialista distributivo, sejam definitivamente afastadas. Ou seja, a propriedade social deve fazer parte da estrutura da sociedade e não ser um movimento pontual (CASTEL, 1998, p.585-590).

Para compreender as conexões e interdependências existentes entre a efetivação do direito à moradia e suas relações com a efetivação dos direitos humanos, se faz necessário interpretar o conteúdo do direito à moradia em suas interseções com o conteúdo do direito à vida, à educação, à segurança, dentre outros, o que caracteriza a sua interdependência com outros direitos também fundamentais, não cabendo assim interpretações isoladas. Segundo Souza, dessa compreensão surge a necessidade de uma efetivação de direitos sociais e fundamentais de forma inter-relacionada (SOUZA, 2009, p.21).

Seguindo a mesma compreensão, Sarlet destaca uma série de conexões entre a moradia e a dignidade humana. Para ele, o direito à moradia perpassa uma série de outros direitos, inclusive direitos fundamentais, sendo central na construção de uma democracia e da identidade de um povo, além de importante instrumento de pacificação dos conflitos urbanos e desenvolvimento social (SARLET, 2008b, p.45).

É possível concluir que situar o direito à moradia e a Política Urbana na Constituição do país, e o papel do Estado enquanto agente de efetivação desse mesmo direito representaram avanços importantes para a construção de políticas urbanas e de habitação voltadas ao interesse social, principalmente após a promulgação do Estatuto da Cidade. Porém, o objeto do Direito é o “fenômeno jurídico historicamente realizado” que se verifica no espaço e no tempo, não havendo, portanto, um Direito que seja possível dissociar da experiência social (GUSTIN e DIAS, 2010, p.12). Resumindo, direitos sociais fundamentais surgiram para se transformarem em ações sociais, em fatos sociais, em modificadores da realidade criando e modificando relações de poder.

Sob esse prisma, considerando o atual momento histórico e político, a constitucionalização de diretrizes de uma “Política de Habitação” ainda é algo a ser perseguido; e, o direito social à moradia e a função social da propriedade enquanto balizador das relações patrimoniais coletivas ainda carecem de reconhecimento e maior aplicação por parte do Estado e dos operadores do Direito, encontrando-se nos estágios iniciais de incorporação à cultura jurídica e social do Brasil, e ainda mais distantes de uma incorporação à moral social subjetiva do brasileiro comum, principalmente num contexto em que a sociedade brasileira deste início de século XXI ainda impõe reservas à valoração dos direitos humanos como um alicerce social basilar.

Nesse sentido, para Henri Lefebvre, os direitos sociais seriam efetivos caso se tornassem uma “prática social”, se fossem igualmente assimilados de forma a influenciar o comportamento em sociedade, e, por conseguinte a atuação do Estado. E essa assimilação é possível, caso seja considerada uma temática fundamental na busca de soluções para os problemas urbanos, o que viabilizaria o próprio direito a uma “vida urbana” plena e igualitária, que, segundo o autor, é a própria definição do “direito à cidade” (LEFEBVRE, 2008b, p. 137-139).

Capítulo 2 - Políticas públicas de habitação e mercado imobiliário

O Pensamento liberal e neoliberal predominante nos governos que adotam essa doutrina econômica na formulação de suas políticas propõe que o mercado imobiliário privado é suficiente à solução da questão da moradia, inclusive dos mais pobres, desde que determinadas “amarras regulatórias” desse setor sejam retiradas, a exemplo da legislação ambiental rígida, entre outras; e ainda desde que o Estado promova oportunidades de emprego e renda. Entretanto, no caso da contínua crise habitacional brasileira, há questões estruturais e estruturantes que desqualificam o pensamento liberal acerca do tema e deixam patente a necessidade da intervenção estatal por meio de políticas públicas específicas para solucionar a demanda por moradia popular, e este capítulo objetiva expor criticamente essa questão.

O que são políticas públicas? Não há uma resposta única a esta pergunta, e nem mesmo uma definição que seja melhor que todas as outras. Sob o aspecto estritamente normativo, as políticas públicas sociais são instrumentos estatais para a efetivação de direitos. O sociólogo Alfredo Gomes, estudioso da regulação estatal e políticas públicas, por sua vez, afirma que política pública é uma construção social e histórica, na qual todos os atores sociais têm o seu peso de influência e também seus próprios interesses, o que invariavelmente resulta em conflitos e contradições, tendo em vista que uma política pública necessariamente resultará no atendimento de interesses e necessidades de grupos sociais específicos em detrimento de outros, mas que paradoxalmente, ainda assim, objetiva o bem comum.

As políticas públicas são construções sociais e históricas cujos determinantes são necessariamente complexos e múltiplos. Tais determinantes podem ser classificados, em linhas gerais, como sociais, culturais, políticos e econômicos (GOMES, 2011, p. 19).

Elenaldo Teixeira, em seu estudo apresenta um conceito muito mais amplo, abarcando processos, leis, recursos públicos, relações sociais, entre outros componentes. Mas a sua conceituação abarca também o “não fazer” por parte do Poder Público como parte integrante

das políticas públicas, tendo em vista que as omissões também representariam “manifestações políticas” por parte dos gestores públicos. Esse aspecto do conceito de Teixeira dialoga com o conceito de Thomas Dye de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer" (DYE, 1984).

"Políticas públicas" são diretrizes, princípios norteadores de ação do Poder Público; regras e procedimentos para as relações entre Poder Público e Sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. [...] Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. **Devem ser consideradas também as "não ações", as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos** (TEIXEIRA, 2002, p. 2, grifo nosso).

Uma diferença bastante relevante na compreensão das políticas públicas, e que tem direta ligação com esta pesquisa diz respeito ao fato de que uma política pública tanto pode ser parte de uma política de Estado, quanto pode ser uma política de governo. Essa diferença não é uma mera tecnicidade, e é relevante para uma análise diferencial e comparativa entre políticas públicas. Uma política de Estado é toda política pública que independente de governos ou do governante deve ser realizada compulsoriamente pois está definida na Constituição, a exemplo da Política Urbana, definida nos artigos 182 e 183 da Constituição. Já uma política de governo depende diretamente das prioridades de cada governo de turno e das escolhas do governante, e por conta disso pode não ter continuidade. É neste último “tipo” de política pública que são situadas as políticas públicas de habitação no Brasil, pois muito embora a Constituição de 1988 traga em seu texto uma Política Urbana, não traz diretrizes de uma política de habitação com status constitucional nos mesmos moldes. Em resumo, em grande medida a implementação de uma política pública de habitação, e até mesmo a sua “forma” depende de fato da “vontade política” do governante, e ao avaliar essas políticas, avalia-se em certa medida as decisões políticas dos gestores públicos.

A falta do status constitucional para diretrizes de uma política de habitação não desobriga o Poder Público de sua execução, tendo em conta que habitação integra o rol de direitos sociais da Constituição, mas essa falta faz toda a diferença na definição das prioridades dos gestores públicos, ou seja, o elemento do “não fazer” passa a fazer parte do rol de opções políticas na questão habitacional, e por conseguinte isso tem direto impacto sobre a sociedade, e principalmente sobre as populações de baixa renda que não dispõe de moradia.

Não obstante a não inclusão de diretrizes de política habitacional não tenha sido constitucionalizada, o país dispõe de outros instrumentos, e o principal deles é a atual Política Nacional de Habitação (PNH), de 2004, que muito embora utilize de diversos elementos da Política Urbana e do Estatuto da Cidade, não tem o mesmo status legal, ainda que entre as suas

metas está a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano; e sob a sua gestão estão o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Para justificar uma maior centralidade das políticas públicas de habitação, inclusive acerca de suas potencialidades se constitucionalizada, é observável que o mercado imobiliário privado, muito embora o seu gigantismo, é incapaz de resolver o problema da habitação para os estratos de menor renda da população. As justificativas para esse posicionamento estão na própria organização e funcionamento desse mercado.

Em países capitalistas como o Brasil, o espaço urbano e a habitação são mercadorias como quaisquer outras, e, portanto, integram a produção capitalista. Utilizando da obra da socióloga Arlete Rodrigues, é observável que no processo de produção do espaço da cidade e reprodução do capital, o valor de troca é predominante em relação ao valor de uso. Por conseguinte, a habitação urbana passa a ser um produto de consumo, e, portanto, subordinado às regras de mercado, e à especulação dos agentes fornecedores de bens, que sempre irão primar pela elevação dos preços e maximização dos lucros (RODRIGUES, Arlete M., 1988, p.72).

No mesmo sentido opina Henri Lefebvre, em sua obra “A Revolução Urbana”, ao propor que a organização do espaço urbano é um produto do capitalismo. A sociedade capitalista produziria seus espaços baseado em três condições fundamentais: a) o espaço urbano é uma mercadoria; b) sendo o espaço urbano uma mercadoria, o acesso a esse espaço é diferenciado em função das diferentes classes sociais; c) enquanto uma mercadoria acessível em função do fator classe social, o espaço urbano é também objeto de uma apropriação subjetiva e ideológica por essas mesmas classes (LEFEBVRE, 2008a).

Atualmente no mundo ocidental, inclusive no Brasil, o mercado imobiliário figura como uma das maiores indústrias nacionais, sendo aquela que: a) mais emprega mão de obra menos qualificada⁴; e, b) a que mais movimenta a economia, sendo uma das indústrias que mais influencia decisões de governos. Isso fica evidente quando se constata que no capitalismo globalizado, todas as crises financeiras mundiais ocorridas no século XXI até 2021, foram igualmente crises imobiliárias, a exemplo da “bolha imobiliária americana”, de 2007/2008⁵.

⁴ Correio Braziliense - Construção civil cresce 1,3% graças à expansão do crédito imobiliário. Disponível em: < https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/12/04/internas_economia,811291/construcao-civil-cresce-1-3-gracas-a-expansao-do-credito-imobiliario.shtml> . Acesso em 20/03/2022.

⁵ A crise do subprime, também chamada de “bolha imobiliária americana”, se iniciou a partir da forte queda do índice Dow Jones (das bolsas de valores norte-americanas) em julho de 2007, e foi motivada pela possibilidade do não pagamento de milhões de empréstimos hipotecários pelos devedores. Esses empréstimos eram garantidos por imóveis artificialmente sobrevalorizados, e que arrastou várias instituições financeiras americanas para a situação de falência, atingindo mercados financeiro de todo o mundo, inclusive do Brasil (GANZERT e colab., 2016).

Outra razão relevante para a compreensão da crise habitacional, e da consequente necessidade de políticas públicas para esse setor, reside no fato de que a mercantilização da habitação e da terra urbana no Brasil se constitui num dos maiores determinantes da forma de ocupação e da organização da sociedade no espaço urbano, moldando as cidades modernas brasileiras e incidindo numa produção excludente do espaço e das oportunidades de acesso à moradia para os mais pobres.

Segundo Rodrigues, o preço da terra urbana e da habitação quando somados aos altos custos da indústria da construção, aos juros dos financiamentos bancários, e aos elevados lucros dos especuladores e das corporações do mercado imobiliário, produzem um resultado financeiramente perverso que tem como consequência a produção de imóveis cujos valores são inacessíveis para a população de baixa renda, excluindo esta última do mercado formal de habitação (Idem, p.72). Em síntese, o alto preço da moradia nas cidades brasileiras determina o lugar das pessoas no plano da cidade com base em estratos de renda, forçando uma apartação social e obrigando os mais pobres a buscarem abrigo em áreas distantes e desprovidas de serviços públicos básicos, como saneamento e segurança, arcando ainda com maiores custos com transporte e acesso a bens e serviços urbanos.

Há outra dimensão que não pode ser desconsiderada: além de um produto, a habitação também é uma necessidade básica humana. O abrigo é a necessidade imediata ao alimento em todas as sociedades, se constituindo numa demanda que quando não atendida, atenta seriamente contra a vida e a paz social. Por conta disso, a moradia foi consagrada como um direito social fundamental em maioria dos países ocidentais, capitalistas ou não. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, consagrou em seu artigo 25, entre outros direitos, a habitação entre os principais (ONU, 1995). O Brasil, juntamente com 48 países foi signatário da Declaração, mas somente incluiu a habitação como um direito social em sua Constituição 52 anos depois.

Diante dessa dualidade de conteúdo da questão habitacional no Brasil – a de ser uma mercadoria num país capitalista, e ao mesmo tempo um direito e um recurso necessário e eficaz para a redução das desigualdades sociais, o Estado brasileiro se defronta com um contexto no qual, não pode intervir na liberdade da atividade econômica privada, mas por meio de políticas públicas pode atuar na regulação dos preços do mercado imobiliário, de forma que este último viabilize o fornecimento dos imóveis para a população de baixa renda - estrato no qual não há interesse comercial por parte desse mercado por conta da baixa lucratividade.

Por outro lado, o mesmo Estado se vê compelido a intervir no problema social da habitação, ainda que seja apenas para mitigá-lo, sob pena de experienciar o recrudescimento de convulsões sociais mais agudas e a multiplicação de problemas outros advindos da carência habitacional, como crise na saúde pública, falta de mão de obra, entre outros; além fragilizar a efetividade do seu controle social. Dessa forma, diante do abismo social representado pelas desigualdades da população, e também diante da concentração de poder historicamente exercida pelas elites capitalistas, resta ao Estado brasileiro a condição de único agente capaz de fomentar a habitação para a população de baixa renda por meio de suas políticas públicas, haja vista a completa incompetência e desinteresse comercial do mercado imobiliário privado para solucionar o problema.

Capítulo 3 - Políticas de habitação no Brasil

Neste capítulo, esta dissertação se ocupou de abordar as políticas públicas de habitação implementadas nacionalmente desde o governo de Getúlio Vargas até o Programa Minha Casa Minha Vida, bem como seus resultados nas conformações espaciais e sociais do Brasil em seu processo de acelerada urbanização no decorrer do século XX e início do século XXI. A pesquisa do tema se mostrou valiosa à compreensão do objeto desta dissertação, haja vista a necessidade de investigar e compreender se, e em qual medida as políticas públicas implementadas em Brasília ao longo de sua história, guardadas as devidas proporções, e os respectivos momentos históricos nos quais ocorreram, são reflexos da forma como o Estado brasileiro concebeu políticas urbanas e de habitação no plano nacional.

3.1 - O nascimento do Brasil urbano e as primeiras políticas de habitação

No Brasil, a partir do final do século XIX e início do século XX, as cidades brasileiras passam a refletir as transformações que se realizam no âmbito do capitalismo mundial, inclusive sob seu aspecto socialmente mais excludente, a saber: o adensamento populacional, a crescente migração de populações das áreas rurais para a cidade, a elevação da violência urbana, a precarização da moradia, a falta de saneamento básico, entre outros (COSTA, 1982, p.313).

Para o urbanista, Nabil Bonduki, diante dos problemas gerados pelos novos aglomerados urbanos brasileiros, até o final da Primeira República em 1930, não houve qualquer intervenção significativa do governo federal no problema da habitação e da alocação das novas populações nas cidades. É preciso salientar que entre essas novas populações, uma

das mais numerosas eram os negros libertos, que não possuindo terras, buscavam nas cidades melhores oportunidades de vida, o que no plano social se refletia na existência de um estrato social numericamente considerável e muito pauperizado. Mas, ao invés de implementar políticas urbanas e de habitação dado à sua emergência, a ação dos governos se caracterizou por responsabilizar os desvalidos pela sua condição, agindo apenas no campo do sanitário e do higienismo⁶, forçando assim a segregação das populações mais pobres em favelas ou em áreas afastadas dos centros urbanos, também sob a justificativa de controlar as epidemias que ocorriam na época. Mas havia também interesses subjacentes das elites urbanas da época de banir os pobres dos centros urbanos com vistas a se apropriar dos seus lugares, objetivando a acumulação e a especulação imobiliária (BONDUKI, 2017, p.75).

O trabalho crítico da historiadora da habitação na era Vargas, Marizete Duarte serve de suporte à análise desse período de um Brasil urbano nascente nesta dissertação, que em certa medida não se diferencia excessivamente da organização social e dos problemas urbanos dos dias atuais, guardadas as devidas proporções. Um exemplo dessa parcial similaridade no que tange aos problemas relacionados à questão urbana e habitacional é que nas primeiras décadas do século XX, a exemplo dos dias atuais, as classes mais abastadas eram predominantemente as detentoras de maior parcela da propriedade urbana e dos imóveis disponíveis para a locação, inclusive dos vários cortiços existentes (DUARTE, 2013, p. 4-7), e detinham também enorme influência na (não) formulação de políticas de habitação urbana mais amplas nas suas áreas de influência. Até os anos 1930 os aluguéis foram a forma predominante de acesso dos brasileiros à habitação urbana, o que condicionou esse mesmo acesso ao poder aquisitivo das famílias. Ou seja, quanto mais pobre, menor a possibilidade de moradia digna, ou mesmo de qualquer moradia que não fosse aquela construída pelo próprio indivíduo nas periferias urbanas e favelas, que em regra, eram desprovidas das mínimas condições de habitabilidade, segurança e saneamento básico (DUARTE, 2013, p. 4).

Até 1930 estava consolidado no Brasil um modelo no qual a mobilidade social estava quase estagnada e o acesso ao espaço urbano estava limitado pela sua concentração nas elites econômicas, modelo esse que era a mera replicação dos modelos de dominação das oligarquias

⁶ O higienismo no Brasil consistiu numa doutrina, que entre a segunda metade do século XIX e XX, se caracterizou metodologicamente por compreender a população de um país como um capital essencial ao seu desenvolvimento. Dessa forma a doença era considerada um fenômeno também social, cujos impactos negativos se refletiam em toda a sociedade. Mas não apenas a doença seria o problema, os hábitos e a moralidade dos cidadãos, se não devidamente moldados, prejudicariam o “processo civilizador” do país. O higienismo brasileiro, sob a justificativa da preocupação com a constituição física dos brasileiros, também abarcou o pensamento eugenista, no qual o “branqueamento” da população também seria um fator de melhoria dos padrões sanitários, morais e intelectuais da população (AVANZINI, 2021).

rurais sobre os meios de produção, e sobre os rumos políticos do Brasil, dominação essa que levou o país a uma revolta armada intitulada “Revolução de 1930”, que levou Getúlio Vargas ao poder. Vargas deu início a uma série de transformações na estrutura do Estado, inclusive com a substituição das antigas elites políticas, rompendo assim o modelo de organização política e social anterior; criou uma série de direitos e garantias trabalhistas; estatizou riquezas nacionais; e implementou uma política de industrialização que elevou e acelerou a migração campo-cidade; e, iniciou as primeiras políticas públicas nacionais de moradia popular.

Conforme abordado nesta dissertação, antes do início do governo Vargas, a propriedade imobiliária urbana não era acessível à maior parte da população, entretanto, no âmbito da política Trabalhista e Nacional Desenvolvimentista de Vargas, viabilizar essa propriedade ganha centralidade em seu discurso para as massas, inclusive enquanto política de apoio ao desenvolvimento econômico, para a qual era necessária a atração e manutenção da força de trabalho para os centros urbanos e para a indústria nascente. Vargas promoveu uma intervenção de ordem política, jurídica e econômica sobre o problema do acesso das classes trabalhadoras à moradia. Isso se deu por meio de novas legislações e um programa de financiamento subsidiado de moradia e construção de conjuntos habitacionais, inaugurando assim as políticas públicas de habitação fundamentadas em viabilizar o acesso à moradia do trabalhador por meio da propriedade imobiliária (BONDUKI, 2017, p.73).

Nesse modelo de política pública, o discurso varguista era de que todo trabalhador também deveria ter acesso não apenas à moradia, mas à “casa própria”. Esse modelo de política pública estava em linha com o populismo⁷ getulista, que prometia diminuir as diferenças sociais por meio da valorização do trabalho e da classe trabalhadora, numa doutrina política que ficou conhecida como “Trabalhismo” (DUARTE, 2013, p.7). Nesse sentido, o principal traço distintivo entre a alta burguesia brasileira e a base da pirâmide social era a propriedade material, e, portanto, facilitar ao trabalhador o acesso à propriedade imobiliária possuía também um caráter simbólico e identitário ao tentar romper um modelo consolidado de organização social. Se tornou célebre desse período a propaganda governamental na qual Getúlio passa a ser chamado popularmente de “Pai dos Pobres”, muito embora, a exemplo de qualquer ditador, ele tenha restringido as liberdades individuais e efetivado um rígido controle social dos mais pobres.

⁷ Populismo – Fenômeno político e ideológico presente com maior peso na periferia do sistema capitalista que se caracteriza pela expectativa de setores populares menos organizados por uma ação salvadora do Estado capitalista. No Brasil esse período é reconhecido entre 1945 a 1964 (DUARTE, 2013, apud Boito e Tacher).

O discurso de Getúlio Vargas afirmava pretender socializar o direito à propriedade, entretanto não objetivava transformar o direito à moradia em um direito social fundamental, e com isso transformá-lo num dever do Estado. Ou seja, ficou patente que a iniciativa estava circunscrita ao bojo do poder de turno, sinalizando aos seus destinatários - a classe trabalhadora – que enquanto o getulismo fosse a força política dominante, a socialização da propriedade imobiliária urbana poderia ser acessível àquela classe. Isso pode ser evidenciado pelo fracasso das discussões em torno da inclusão do direito à moradia na Constituinte de 1934, conforme abordado no capítulo dedicado às controvérsias sobre o direito social à moradia e função social da propriedade. Toda essa estratégia política conjugando benesses à classe trabalhadora e política pública de habitação era uma tradução do populismo de Estado e do personalismo político varguista, que será utilizado por diversos governos ao longo do século XX, e é possível afirmar que avançou ao século XXI (DUARTE, 2013, p.7).

Para a consecução dos seus objetivos, e conforme abordado no capítulo anterior, diante da incapacidade do mercado imobiliário em atender à crescente demanda por habitação, o governo Vargas estabelece um modelo bipartite, na qual tanto o Estado quanto o próprio trabalhador arcariam com investimentos necessários à aquisição da moradia.

A política habitacional varguista se dividiu em dois períodos (DUARTE, 2013, p.10):

- a) entre 1937 e 1945 foram utilizados recursos do Governo Federal e dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAPs, criados por Vargas em 1930, e que consistiam em autarquias previdenciárias de categorias profissionais. No período foram construídas apenas 124 mil unidades habitacionais.
- b) entre 1946, até sua extinção em 1964, a Fundação da Casa Popular (FCP), centralizou toda a política de habitação do Governo Federal. Muito embora tenha sido implementada no governo do presidente Eurico Gaspar Dutra, as tratativas de sua criação se deram no Governo Vargas, e por isso é considerada uma política varguista, tendo em conta que permaneceu praticamente inalterada no período. Os resultados da FCP foram ainda menores que os dos IAPs: sendo construídas apenas 19 mil moradias.

Muito embora as transformações relevantes promovidas por Vargas no campo da habitação, estas não surtiram o efeito esperado, e produziram uma quantidade de moradias aquém do necessário para mitigar a crise urbana de então. Ficou patente para esta pesquisa que os poucos resultados das políticas de habitação varguistas estão diretamente relacionados à forma populista como foram concebidas e implementadas sem considerar fatores como

crescimento demográfico no período, e essa avaliação considera a quantidade de habitações produzidas (143 mil) no decorrer de aproximadamente 34 anos (1930 a 1964) (DUARTE, 2013, p.10), se comparada a uma população urbana que quase triplicou apenas entre 1940 e 1960, com um incremento de mais de 18 milhões de habitantes.

Tabela 1 - Evolução da população e do índice de urbanização no Brasil (1940-1960)				
Ano	População Total	População Urbana	População Rural	Urbanização (%)
1940	41.236.315	12.880.182	28.356.133	31,24
1950	51.944.397	18.782.891	33.161.506	36,16
1960	70.070.457	31.303.034	38.767.423	44,67

Fonte: Adaptado pelo autor com base em IBGE 2003-2010 (STAMM e colab., 2013, p.254).

Outra das principais causas do fracasso da política do governo Vargas na solução, ou mesmo mitigação do problema da habitação urbana reside no fato de que o programa de financiamento estava circunscrito a trabalhadores formais, mas mesmo nesse grupamento, o programa estava ao alcance apenas daqueles que detivessem renda suficiente e condições de cumprir toda a burocracia exigida para a aquisição do imóvel, ou seja, mesmo entre os trabalhadores formais não foram aqueles situados na base da pirâmide desse grupo social os principais beneficiários. Os demais, não beneficiados, ainda que exercendo o trabalho formal, se viram obrigados a buscar formas alternativas de aquisição da moradia disponíveis na época: comprar um imóvel, a autoconstrução, ou a favelização e a periferização.

Segundo Bonduki, outra falha estratégica da política habitacional varguista residiu na tentativa populista de manter a simpatia entre as classes trabalhadoras não beneficiadas pelas suas políticas habitacionais, para isso Vargas determina em 1942 o congelamento dos aluguéis. O resultado foi o despejo em massa de trabalhadores informais e populações de baixa renda em geral bem como o agravamento do déficit de moradias, pois sem conseguir reajustar os preços, a elite rentista que ainda detinha maior parte dos imóveis urbanos para a locação optou pelo mercado de compra e venda de imóveis, que se mostrava muito mais lucrativo. Os mesmos rentistas reduziram bruscamente a construção de imóveis para a locação - que permanecia uma das principais formas de moradia nas grandes cidades, agravando assim a carência de moradias (BONDUKI, 2017, p. 261).

Os governos eleitos pelo voto popular, e subsequentes ao fim do terceiro governo de Getúlio Vargas, em 1954⁸, se limitaram à manutenção da política habitacional varguista, não

⁸ Diante da crise política desencadeada pelo suicídio de Getúlio Vargas em 1954, desconsideramos nesta dissertação os governos presidenciais não-eleitos e transitórios posteriores de: Café Filho (1 ano e 76 dias no

trazendo quaisquer inovações relevantes neste campo. O governo seguinte, do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), ao tempo em que construía Brasília instrumentalizou politicamente a Fundação da Casa Popular objetivando o direcionamento dos recursos e projetos da Fundação para o estado de Minas Gerais – reduto político do então presidente. Entre 1956 e 1960, foram construídas naquele estado 62,8% do total de conjuntos habitacionais, e 52,5% das casas construídas no Brasil com suporte da FCP, evidenciando assim uma política habitacional clientelista (MELO, 1990, p.56). Enquanto isso, em Brasília, as populações trabalhadoras estavam sendo erradicadas das proximidades do Plano Piloto.

No governo seguinte, de Jânio Quadros (1961), foi planejada a extinção da FCP e criação do Instituto Brasileiro de Habitação. O plano sequer foi lançado, tendo em vista que Jânio renuncia com pouco menos de oito meses de governo. Assumindo o vice-presidente João Goulart, este apresenta um amplo programa de reforma nacional intitulado “Reformas de Base” que incluía uma arrojada reforma urbana. Por meio do Ministério do Trabalho, Goulart anuncia o que seria uma reedição do Trabalhismo populista de Vargas, através de um programa habitacional unificado cujo lema era: “fazer de cada proletário um proprietário” (MEIRA, 2013, Idem).

Em relação à reforma urbana, uma das propostas estabelecia um limite para o número de imóveis pertencentes a um mesmo proprietário. Os imóveis excedentes seriam vendidos de forma subsidiada à população urbana sem moradia, o que aterrorizou a elite imobiliária (Câmara dos Deputados, 2022). O programa habitacional de Goulart não foi adiante por conta da saída do ministro Franco Montoro da pasta do trabalho, peça central do plano. Entre 1962 e 1964, a FCP cai no ostracismo, não recebendo sequer recursos no orçamento para o ano de 1964. E a reforma urbana jamais saiu do papel, além de ser um dos estopins do golpe militar que depôs João Goulart, e inaugurou um novo período ditatorial no Brasil.

Do todo exposto, se pode concluir que entre erros e acertos o Governo Vargas foi um marco da intervenção política do Estado na crise habitacional brasileira, mas ela se limitou a atacar os efeitos dessa crise e não as suas causas e tinha forte componente populista. A política dos conjuntos habitacionais, do “direito à casa própria”, e da FCP da era Vargas não resolveu ou mesmo mitigou o problema da moradia nas grandes capitais brasileiras, que continuaram crescendo e se adensando rapidamente, de forma às vezes caótica, sem que fosse implementada

cargo), Carlos Luz (3 dias no cargo), e de Nereu Ramos (81 dias no cargo). Essa escolha se justifica no fato de nenhum destes ter implementado ou alterado qualquer política habitacional do governo Vargas, que permaneceu vigente até 1964 com a liquidação da Fundação Casa Popular.

uma política pública nacional continuada para disciplinar e dotar de recursos essenciais os espaços daquele novo modo de vida do brasileiro: o urbanismo.

Para ratificar esse posicionamento, esta pesquisa dialoga com o pensamento de Nabil Bonduki, ao afirmar que a política habitacional varguista moldou todas as políticas públicas de habitação de governos posteriores ao colocar a questão habitacional da agenda estatal, bem como mudou a percepção da realidade social sob a ótica da propriedade imobiliária, e isso teve claros efeitos na produção jurídica estatal até os dias atuais (BONDUKI, 2017, p.73).

3.2 - Do golpe militar de 1964 até a redemocratização

O início dos anos 1960 no Brasil foram marcados por uma série de convulsões políticas e sociais (entre as quais a crise urbana) que culminaram no golpe militar de 1964, que depôs o presidente João Goulart. Além da inexistência de uma política pública de habitação de âmbito nacional em vigor desde 1962, estava instalado um quadro inflacionário que inviabilizava o investimento em habitação de interesse social. Segundo Santos, a crise urbana brasileira se agravou no período principalmente por conta dos seguintes componentes: a) desenfreado crescimento das cidades brasileiras, com a consequente elevação da favelização e de construções precárias executadas pelos próprios cidadãos; b) colapso ou má prestação de serviços públicos essenciais como transporte, limpeza pública, saúde e educação; c) graves problemas de infraestrutura, a exemplo da ausência ou insuficiência de redes de esgoto, água tratada e energia elétrica; e, d) o percentual da população urbana do país ultrapassa os 44,6% desde 1960 em função da crescente migração campo-cidade; todo esse contexto histórico contribuiu para o agravamento da crise urbana brasileira a um grau insustentável, demandando com máxima urgência a implementação de novas políticas públicas voltadas não apenas para a habitação, mas também para a infraestrutura urbana, tendo em conta que, naquele momento, apenas construir casas não seria o suficiente para mitigar os graves problemas das grandes cidades brasileiras (SANTOS, Claudio H. M., 1999, p.10-12).

Tabela 2 - Brasil: Índice de urbanização por região (%)									
Região	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2007	2010
Sudeste	39,42	44,5	57	72,7	82,81	88,02	90,5	92,03	92,95
Centro-Oeste	21,52	24,4	34,22	48	67,79	81,28	86,7	86,81	88,8
Sul	27,73	29,5	37,1	44,3	62,41	74,12	80,9	82,9	84,93
Norte	27,75	31,5	37,38	45,1	51,65	59,05	69,9	76,43	73,53
Nordeste	23,42	26,4	33,89	41,8	50,46	60,65	69,1	71,76	73,13
Brasil	31,24	36,2	44,67	55,9	67,59	75,59	81,2	83,48	84,36

Diante dessa conjuntura, o novo governo se viu compelido a compreender a emergência do problema, e sobretudo o risco político representado pelas instabilidades sociais advindas da crescente piora das condições de vida nas cidades na época. Ou seja, não foi uma opção política, mas uma necessidade política. No mesmo sentido opina Barbosa acerca da atuação do Estado na produção habitacional pública de que o governo não ficou inerte. O então presidente marechal Castello Branco, instituiu o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), e funda o Banco Nacional da Habitação (BNH), objetivando com isso a criação de uma política habitacional financeiramente autossustentável, permanente, e de financiamento em moldes capitalistas (BARBOSA, Itakê, 2008, p.48).

Diferente da política de Vargas, focada apenas na oferta de moradia, o novo Sistema, apoiado por políticas públicas acessórias (viária, saneamento, saúde e educação), previam uma extensa lista de investimentos em infraestrutura urbana, e objetivava estabelecer uma regulação única para a ação do Estado, com estímulos ao investimento privado em habitação popular. Entretanto, segundo Santos, a proposta política dos militares não diferia do populismo varguista sob o aspecto da busca do apoio das massas num momento em que o governo golpista ainda enfrentava aguerrida oposição de diversos setores da sociedade, bem como incertezas acerca de sua sustentabilidade política (SANTOS, Cláudio H. M., 1999. p.10-17).

Como evidência da importância e centralidade da política habitacional naquele momento da história, o golpe militar ocorre em 31 de março de 1964, e a complexa e extensa lei que instituiu o SFH e cria o BNH (lei nº 4.380) foi promulgada em 21 de agosto de 1964, ou seja, apenas cinco meses após o golpe de Estado, sendo uma das primeiras políticas públicas de âmbito nacional do início do governo dos militares.

Nabil Bonduki ressalta a proeminência do Plano Nacional de Habitação (PNH) do governo militar, inclusive no campo econômico, o que proporcionou o surgimento de outras inovações jurídicas no campo da política de habitação do Brasil, a exemplo da lei 4.591/64 que regulamentou a incorporação imobiliária e a forma de atuação da indústria da construção civil no mercado da habitação. E, em 1966, foi criado o FGTS com o objetivo de servir como fonte adicional de financiamento da habitação popular e de obras de infraestrutura. Segundo Bonduki:

⁹ Urbanização do Brasil - Conseqüências e características das cidades. Disponível em < <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=720>> . Acesso em 22/06/2021, às 17:10h.

No entanto, foi o papel econômico desta política habitacional – que dinamizou a economia, através da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil – que a transformou num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares (BONDUKI, 2008, p. 72).

Da avaliação do alcance social dessas políticas, e do conjunto de incentivos ao mercado privado, foi possível a esta dissertação constatar que, tanto o PNH quanto o BNH, jamais tiveram como objetivo a solução do problema da habitação no Brasil. O Objetivo real era o de administrar o problema, e utilizar-se dele como justificativa para beneficiar o grande capital, além de arrefecer as pressões sociais da época. Cariello Filho se manifesta no mesmo entendimento, de que as políticas de habitação do período objetivavam dinamizar o mercado produtivo e financeiro da construção civil bem como conter a oposição à política de arrocho salarial da época, além de reformas que ele classificou como “anti-trabalhador” (CARIELLO FILHO, 2011, p.98-100).

Um exemplo desse direto benefício aos grandes grupos empresariais da construção civil foi o fato destes serem privilegiados diretamente com a criação do SFH, haja vista que este último instituiu o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), no qual parte substancial dos recursos financeiros da poupança popular foram direcionados para o financiamento da habitação, disponibilizando ao empresariado uma imensa fonte de financiamento de baixo custo, antes inexistente (CARIELLO FILHO, 2011, p.100).

Uma importante evidência do desvio de finalidade do SFH eram os critérios de seleção dos beneficiários dos programas habitacionais do BNH, que seguiam parâmetros exclusivamente econômicos, em detrimento da observância de critérios que beneficiassem as necessidades das populações mais atingidas pela insuficiência de moradias: as famílias de baixa renda. Ou seja, o critério para ser beneficiário era a renda e não necessidade de moradia. Silva e Silva identifica ainda que o BNH adotou uma política de financiamento espacialmente segregatória ao direcionar recursos para o financiamento de habitações preferencialmente nas periferias das cidades, privilegiando assim o baixo custo das habitações em detrimento da infraestrutura mínima, contrariando inclusive a proposta do SFH de combinar habitação e infraestrutura.

[...] o BNH foi criado muito mais para atender a requisitos políticos, econômicos e monetários dos governos militares do que para sanar o problema da habitação do trabalhador. [...] O critério econômico tem se constituído no parâmetro determinante, mesmo quando se trata de programas de habitação popular, nos quais a preocupação com a inadimplência condiciona os financiamentos à presumível capacidade de pagamento das famílias a serem atendidas. **Para garantir esse critério, os custos da habitação popular têm sido atenuados com a utilização de terrenos distantes e precários em todos os sentidos** [...] (SILVA E SILVA, 1989, p.170).

Com base no contexto antes descrito, é possível afirmar que a atual prática de precarizar o espaço e a infraestrutura em nome do controle do custo e garantia do lucro da elite imobiliária nos empreendimentos de habitação popular encontram antecedentes inclusive nas primeiras políticas públicas implementadas no país.

Não raro, quando o assunto é política pública, não basta ao governo simplesmente disponibilizar dinheiro para que os resultados se materializem, e no caso de políticas complexas como são as de habitação popular, é necessário que o governo atue também de forma estruturante e burocrática. No caso do SFH não foi diferente. No início dos anos 1970 ficou patente que apenas o fornecimento de uma fonte de financiamento por parte do Estado, e a disponibilização de um sistema financeiro de habitação não foi o suficiente para sequer mitigar o problema do déficit habitacional nas grandes cidades brasileiras. É preciso salientar, entretanto, que na época não eram utilizadas as mesmas metodologias para o cálculo do déficit de moradias no Brasil usadas atualmente. Dados estimados pelo próprio governo davam conta, em 1964, de um déficit de habitações entre 6 e 7 milhões, enquanto a população do país era de 75 milhões de pessoas. Já a ONU afirmava que o déficit habitacional no Brasil era ainda pior, e chegava a 9 milhões de moradias (MENDONÇA, Lycia, 1980, p.154).

Segundo Melo, para acelerar a produção de moradias e tentar reduzir o déficit habitacional, a partir do governo do general Ernesto Geisel (1974-1979), o Estado se viu forçado por pressões sociais a assumir o protagonismo da produção de moradias por meio de programas habitacionais, a exemplo do “Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB)”; do “Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Popular (FICAM); e do “Programa de Erradicação de Subhabitação (PROMORAR)” (MELO, 1989).

O PROFILURB, de 1975, consistia no financiamento de moradias para famílias de baixa renda (até três salários-mínimos), e teve o mérito de ser direcionado ao público mais efetivamente atingido pela carência de habitação, que em sua maioria não eram alcançados pelos financiamentos concedidos pelo BNH. Entretanto, o programa era burocrático e dado ao preço das habitações, não atraía o interesse dos construtores e incorporadores haja vista a baixa lucratividade, tendo assim um efeito muito restrito sobre o problema que objetivava solucionar: o déficit habitacional. Como agravante ganhou a pecha de ser um gerador de “favelas organizadas” dado à precariedade das habitações construídas, geralmente em conjuntos habitacionais distantes e sem equipamentos públicos (Idem, 1989).

O FICAM, de 1977, consistia num programa auxiliar ao PROFILURB, abarcava o mesmo público beneficiário, e padecia dos mesmos problemas no que concerne ao alcance e dificuldade de acesso por parte da população. Entretanto, inovou ao facultar ao beneficiário a possibilidade da autoconstrução¹⁰ por meio do financiamento do material de construção necessário à edificação da moradia do mutuário, dentro dos limites do programa (Ibidem, Idem).

Em 1982 é lançado o “Programa de Erradicação de Subhabitação (PROMORAR)”, que segundo Melo, se constituiu na “forma mais bem acabada de política habitacional” e no mais exitoso de todos os programas habitacionais dos governos militares, tendo em vista que cerca de um quarto das 600 mil habitações produzidas pelas COHABs foram realizadas no âmbito do PROMORAR, um recorde entre todas as políticas habitacionais anteriores. Uma das grandes inovações desse Programa foi o objetivo da erradicação das moradias insalubres por meio da requalificação de habitações em favelas, sem com isso remover seus moradores dessas áreas para localidades distantes dos centros urbanos, uma solução que ainda hoje se mostra bastante viável dado ao seu alto impacto na qualidade de vida da população aliada ao baixo custo (Idem).

Há, entretanto, posições em contrário acerca dos reais objetivos da instituição desses programas habitacionais num momento em que a sequência de governos militares chegava ao seu fim. Fatores políticos como a “Abertura” - que consistiu na transição lenta e gradual do então regime ditatorial para um regime democrático no Brasil, podem ter influenciado a atuação do BNH e do SFH no país. Melo e Gouvêa convergem ao afirmarem que esses programas habitacionais objetivavam na verdade cooptar as populações mais pobres em favor de um projeto político do governo militar, e tinha por meta permanecer no poder ajudando a eleger como primeiro presidente civil pós-ditadura o então ministro do interior do último governo militar, Mario Andreazza (MELO, 1989) (GOUVÊA, 1995, p.101).

O último dos programas habitacionais do governo militar foi o Projeto João de Barro, de 1984, que se tratava de um sistema de incentivo à autoconstrução, a exemplo do FICAM anterior. Esse programa, entretanto, relegava a segundo plano o planejamento, e objetivava a construção de unidades sem um mínimo de assistência técnica necessárias à qualidade dessas habitações, sendo mais uma vez um esforço de propaganda política do governo militar junto às populações mais carentes.

¹⁰ Segundo o dicionário Michaelis, a autoconstrução se caracteriza por um “sistema de construção habitacional destinado à população de baixa renda, em que o futuro proprietário ergue a moradia com o próprio trabalho”. Entretanto outra definição adiciona a este conceito a obtenção formal ou informal de um lote urbano, onde a família decide e constrói a própria casa utilizando recursos próprios e auxílio de mão de obra familiar, de amigos ou contratada. A precariedade das construções não é uma regra quando o tema da autoconstrução é modernamente abordado (LINHARES, 2019).

Com base no exposto, não obstante a ditadura militar por meio de suas políticas de habitação tenha viabilizado o financiamento de 4,4 milhões de unidades habitacionais no decorrer de 22 anos, apenas de 33,6% foram destinadas às camadas de baixa renda da população, e não solucionaram ou mesmo reduziram a crise habitacional brasileira, contudo tenha sido um extenso conjunto de políticas públicas e programas mais amplos de que todo o período varguista.

Muito embora os avanços gerados pela implementação do SFH, fatores como: a) décadas de inflação elevada; b) queda do poder aquisitivo da classe trabalhadora dado ao constante arrocho dos salários; c) e, principalmente, a recessão econômica dos anos 1980; exauriram o sistema sob o ponto de vista financeiro. Segundo Bonduki, outras razões como a) elevada inadimplência dos mutuários, principalmente os de baixa renda; b) baixa liquidez do mercado de imóveis; c) o total desinteresse do empresariado em investir no mercado imobiliário voltado às camadas menos favorecidas da população dado à natural baixa lucratividade desse setor; e, d) o final do período ditatorial dos presidentes militares, em 1985, com a eleição do primeiro presidente civil em mais de duas décadas, José Sarney; levaram ao final do ciclo da política do SFH nos moldes então existentes (BONDUKI, 2008, p.73-78).

Por fim, o BNH, que desde início dos anos 1980 exercia apenas o papel de gestor de uma carteira de financiamentos imobiliários não pagos pelos mutuários, é extinto em 1986 sem quaisquer resistências da sociedade, e suas funções são incorporadas à Caixa Econômica Federal. Segundo Bonduki, a extinção do BNH e a redemocratização, na prática, deixaram o país sem uma política de habitação em execução (Idem). E muito embora o SFH exista até os dias atuais, a experiência dos governos militares deixou claro que, no Brasil, sem o fomento do Estado, a habitação de interesse social não acontece, tendo em vista que em situações de crise econômica, é justamente esse segmento que mais sofre com a contingência de recursos e fuga do capital privado dado à sua baixa lucratividade para o setor, entretanto, é o segmento que concentra a maior parcela da população sem moradia.

Tabela 3 - Financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH/BNH - 1964-1986 (julho)							
Interesse social		Outros programas*		Classe média		Total	
%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade
33,6	1.499.806	17,6	788.130	48,8	2.179.393	100	4.467.329
*Instituto, Hipoteca, Emp. P/PRON., Programa Nacional para o Trabalhador Sindicalizado (Prosin).							
Fonte: diagramação e adaptações do autor com base em artigo de Sergio de Azevedo: Vinte e dois anos de política de habitação popular 1964-86: criação, trajetória e extinção do BNH (AZEVEDO, 1988, p.117)							

3.3 - Da redemocratização do Brasil ao Minha Casa Minha Vida

O primeiro governo pós-ditadura militar do presidente Jose Sarney (1985-1990), se limitou a liquidar o BNH por absoluta inviabilidade no cumprimento de suas funções precípuas, e a implementar ações com o objetivo de permitir a renegociação e quitação dos contratos imobiliários inadimplentes dos antigos mutuários do BNH, acumuladas ao longo do período de alta inflacionária dos governos militares, não apresentando assim qualquer novo programa de habitação (LUCIANO e MELLO, 2019, p.10).

O governo seguinte, do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), que por sua vez instituiu o Plano de Ação Imediata para a Habitação – PAIH, voltado para famílias com renda familiar de até cinco salários-mínimos. Tratava-se de um plano de ação emergencial cujo objetivo era a construção de 245 mil moradias em 180 dias, com recursos provenientes do FGTS. Segundo Soares e Moura, o Programa foi um fracasso, tendo em vista que o prazo original foi prorrogado por mais 18 meses e o preço final das unidades foi muito superior ao originalmente orçado. Após cumprir as rígidas exigências da Caixa Econômica Federal, o trabalhador recebia um imóvel com apenas 23m² e em péssimas condições de acabamento e infraestrutura, além de distantes dos centros urbanos. Os autores afirmam ainda que “assim como os demais programas habitacionais instituídos no país, o PAIH também era composto de uma política segregacionista e contraditória, pois beneficiava primordialmente os interesses privados do setor da construção civil e imobiliário, em detrimento da classe trabalhadora” (SOARES e MOURA, 2001, p.08).

Após a renúncia de Fernando Collor, o governo subsequente, de Itamar Franco (1992-1994), instituiu dois novos programas habitacionais com foco no atendimento à população de baixa renda. Considerando a crise de recursos na qual se encontrava o SFH, os Programas Habitar Brasil e Morar Município inovaram ao dividir competências com estados e municípios e ao utilizar recursos de outros programas sociais, a exemplo do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), formatação essa que seria, em certa medida, o gérmen do futuro Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV dos governos do Partido dos Trabalhadores. Para Luciano e Mello, os resultados dos programas não foram efetivos e enfrentaram diversas falhas de condução e implementação no plano federal, estadual e municipal, mas foi a primeira política habitacional que tentou envolver todos os entes da Federação, e serviu de base fundamental para a política habitacional do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) (LUCIANO e MELLO, 2019, p.10).

O período compreendido entre a extinção do BNH, em 1986, e a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), (1995-2002), foi uma década praticamente perdida no esforço de reduzir as desigualdades advindas da falta de acesso à moradia para as camadas mais pobres da população, tendo em vista a ineficiência e ineficácia das políticas federais de habitação especialmente voltada para esse público, o que permitiu o agravamento tanto do déficit habitacional quanto dos problemas urbanos oriundos da falta de infraestrutura.

De acordo com estudo da Fundação João Pinheiro, em 1995, o país contabilizava um déficit de moradias urbanas da ordem de 4 milhões de unidades¹¹. Como agravante, na década de 1990, o percentual da população brasileira vivendo nas cidades já era superior a 75% (SOUZA, Leda Mara, 2005, p. 106-107).

Ano	População Total	População Urbana	População Rural	Índice de Urbanização (%)
1980	119.002.706	80.436.409	38.566.297	67,59
1991	146.825.475	110.990.990	35.834.485	75,59
2000	169.799.170	137.953.959	31.845.211	81,25

Fonte: Adaptado pelo autor com base em IBGE 2003 a 2010. (STAMM e colab., 2013, p.254).

Nesse contexto o governo optou por imprimir um processo de revitalização do SFH e de especialização da Caixa Econômica Federal como um banco voltado ao financiamento da habitação, isso com vistas tanto à redução do déficit de moradias quanto à dinamização da economia por meio dos incentivos à indústria da construção civil (BRASIL, Presidência, 2002, p.169).

O lançamento dos diversos programas de habitação do governo FHC, por meio da Caixa Econômica Federal, consistiu, na maioria dos casos, na concessão de financiamentos utilizando recursos do FGTS e do SFH, sob a forma de cartas de crédito, o que viabilizava a concessão de empréstimos, tanto para o cidadão individualmente adquirir a casa própria, quanto para a indústria da construção edificar unidades habitacionais a juros mais baixos que aqueles oferecidos pelo mercado financeiro privado (BRASIL, Presidência, 2002, p.170).

Comparado aos governos anteriores, o governo FHC obteve relativo êxito na revitalização do SFH e na política de incentivo ao mercado da construção por meio de financiamentos de imóveis na planta (imóveis adquiridos antes da efetiva construção), tendo

¹¹ Considerando a metodologia da Fundação João Pinheiro para a apuração do déficit habitacional, que utiliza o conceito de “necessidades habitacionais”, composto por: a) déficit habitacional (famílias conviventes, cômodos cedidos ou alugados, domicílios improvisados); b) inadequação habitacional (acesso a infraestrutura, adensamento excessivo), em 1995 a Fundação realizou um estudo que estimou o déficit habitacional total no país em 5,6 milhões de moradias, sendo 4 milhões de domicílios urbanos, e 1,6 milhão de famílias rurais.

disponibilizado no decorrer de oito anos mais de 2 milhões de financiamentos imobiliários, ou seja, quase 50% de todos 4 milhões de financiamentos concedidos durante os 22 anos dos governos militares.

Tabela 5 - Investimentos do Governo FHC em habitação entre 1995 a 2002 (junho)				
Programa	Famílias beneficiadas	Recursos (R\$ bilhões)	População beneficiada*	Empregos gerados*
Carta de Crédito FGTS	1.241.114	16,343	4.844.960	1.479.097
Carta de Crédito Caixa	255.738	8.443	999.180	809.686
Arrendamento Residencial - PAR (moradia baixa renda)	67.222	1.355	273.416	131.780
Pró-Moradia (recuperação de áreas degradadas)	180.326	0,873	721.304	120.598
Habitar Brasil / Morar melhor (regularização fundiária, obras de infraestrutura)	347.763	1.464	1.147.631	156.726
Recursos FAT (moradia famílias de baixa renda)	3.382	0,165	7.440	8.053
Total	2.062.860	28.189	7.993.931	1.705.941
Fonte: adaptado pelo autor com base em Caixa Econômica Federal; período 1995-2001 (Brasil de 1994-2002 A era do Real, Brasil, Secom, p.170).				

É evidente, entretanto, que o grande demérito da política habitacional do governo FHC é o fato de mais uma vez as classes mais baixas da população - na qual se concentravam os maiores índices de déficit habitacional e de moradias inadequadas - recebeu a menor quantidade de financiamentos. Dos 2 milhões de famílias atendidas no período, apenas 70,6 mil com renda inferior a seis salários-mínimos foi beneficiada pelos programas especialmente criados para esse segmento: o PAR e o Recursos FAT. Os demais financiamentos se concentraram da classe média aos estratos mais elevados de renda, sendo possível afirmar que, muito embora os números dessa política, ela também não foi capaz de reduzir o déficit de moradias na população mais atingida pelo problema, e beneficiou o grande capital imobiliário ao direcionar recursos para o financiamento de imóveis de médio e alto padrão, maximizando o lucro do empresariado desse setor (BRASIL, Presidência, 2002, p. 169-171).

Findo o governo FHC, desde início da sequência dos governos do Partido dos Trabalhadores - PT (Luiz Inácio Lula da Silva - 2003-2011, e Dilma Rousseff - 2011-2016), foi constatado que nem mesmo os resultados econômicos advindos do Plano Real (1994), a exemplo da elevação da renda dos mais pobres (IPEA, 2012, p.6) e aquecimento do mercado imobiliário do período FHC, foram capazes de impulsionar o mercado da habitação de interesse social, que foi retirado da agenda político-econômica da época (DIAS, 2013, p.36-37).

Como resultado houve elevação do déficit habitacional do país, que chegou a 10% da quantidade de domicílios no período, tendo alcançado patamares ainda mais elevados em algumas regiões, a exemplo da Região Nordeste que chegou a 14% (FEJ, 2006, p. 73-80).

Porém, na mesma época ocorrem uma série de transformações sociais motivadas pelos novos panoramas urbanos desenhados pela ausência do Estado, que se caracterizaram principalmente por: aumento da favelização; queda em indicadores sociais; proliferação de movimentos de defesa do direito à moradia; ações organizadas de ocupação de imóveis abandonados, (principalmente pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST); e aumento das desigualdades sociais motivadas não apenas por raça, gênero, ou estatura econômica, mas também pelo lugar que se ocupa no mapa da cidade (RODRIGUES e BARBOSA, 2010, p.23-24).

Além dos problemas no plano interno, o Brasil experienciou no período os efeitos da crise mundial de 2008, o que demandava ações de estímulo à indústria da construção civil dado à sua capacidade de dinamizar diversos setores da economia e de geração de emprego, principalmente para trabalhadores menos qualificados. Todo esse contexto tornou auto evidente a necessidade de implementação de uma política pública para solucionar a carência de habitações no país e incentivar o mercado imobiliário nacional, sendo em 2009 lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (BRASIL, 2009).

O Programa se caracterizou pela manutenção dos programas habitacionais anteriores relacionados ao SFH, e unificação dos programas de financiamento com recursos do FGTS, mas inovou ao estabelecer faixas de subsídio que podem chegar a 90% do valor do imóvel, a depender da renda familiar: quanto menor essa renda, maior o subsídio. Adicionalmente o PMCMV estabeleceu competências específicas para a iniciativa privada, União, estados, e municípios, em programas que englobaram também o combate ao déficit habitacional nas áreas rurais em regime de convênio com entidades civis (Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR), criando assim um sistema focado **na construção de novas moradias, e na geração de empregos na indústria da construção e comercialização de imóveis.**

O Programa foi dividido em fases, e organizou suas linhas de crédito em faixas de renda familiar, com taxas de juros, prazos de financiamento e valor das unidades habitacionais estabelecidas em lei, e não suscetíveis às variações de mercado. Cabe destacar que para a Faixa 1 do Programa, que é destinado para o segmento com renda familiar total de R\$ 1.800,00, não há incidência de juros nas prestações.

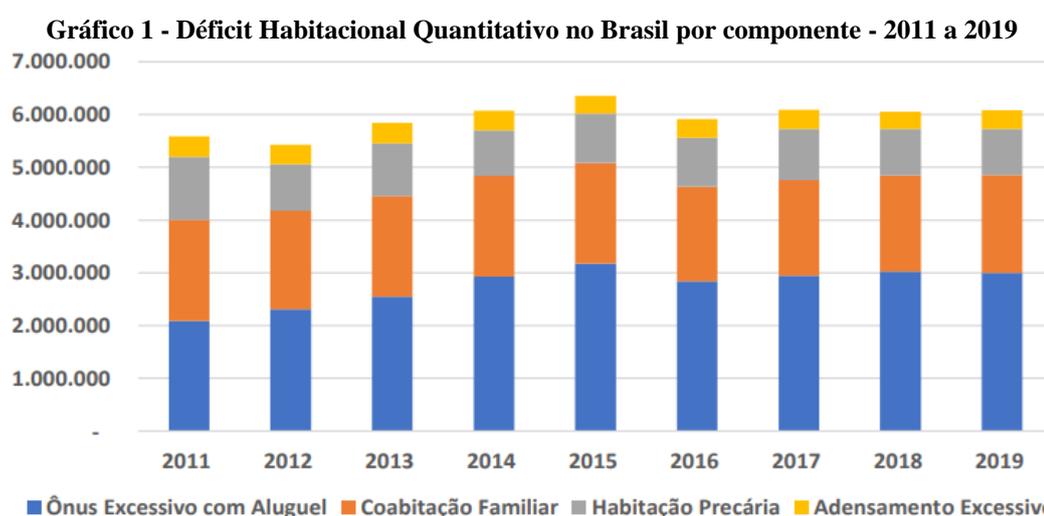
Tabela 6 - PMCMV - evolução das faixas de renda familiar atendida e taxas de juros anuais aplicáveis						
Faixas	Criação	Fase 1 (2009)	Fase 2 (2011)	Fase 3 (2016)	(Atual - 2019)	Juros anuais
Faixa 1	2009	Até R\$ 1.395	Até R\$ 1.600	Até R\$ 1.800	Até R\$ 1.800	Não há
Faixa 1,5	2016	Não existia	Não existia	Até R\$ 2.350	Até R\$ 2.350	5%
Faixa 2	2009	Até R\$ 2.790	Até R\$ 3.275	Até R\$ 3.600	Até R\$ 4.000	5,5% a 7,0%
Faixa 3	2009	Até R\$ 4.650	Até R\$ 5.000	Até R\$ 6.500	Até R\$ 9.000	8,16% a 9,16%

Elaborado pelo autor com base em: Relatório de Avaliação PMCMV, 2009-2020, Ministério da Economia, (BRASIL, Presidência, 2020, p.10-11).

Entre 2009 e 2020, o PMCMV contratou mais de seis milhões de unidades habitacionais, entregando cerca de cinco milhões dessas unidades contratadas, constituindo-se no maior programa habitacional já executado no Brasil.

O Programa foi lançado num contexto de estabilidade econômica; de maior segurança jurídica desde a promulgação do Estatuto da Cidade; sob a gestão de um recém-criado Ministério das Cidades; e, de robustas fontes de recursos financeiros advindos da unificação de todos os programas federais de habitação e do FGTS; entretanto, também não foi capaz, entre 2009 e 2020, de reduzir o déficit habitacional, que cresceu nesse período. Entre 2011 e 2019, o déficit quantitativo cresceu de 5,6 para 6,1 milhões de moradias (BRASIL, Presidência, 2020, p.19).

Uma das principais deficiências do PMCMV reside naquilo que deveria ser o principal foco: a redução do déficit habitacional da população de baixa renda, tendo em vista que esse estrato da população, de acordo com a Fundação João Pinheiro, concentra 88% de todo o déficit habitacional quantitativo do país até 2019 (FJP, 2021). E o direcionamento dos recursos, evidencia que o foco do programa não é essa população específica. Dos 6,1 milhões de unidades contratadas até 2020, apenas 2,1 milhões foram destinadas às Faixas 1 e 1,5 do Programa.



Ministério da Economia. Programa Minha Casa Minha Vida. Relatório de Avaliação. Dezembro de 2020, (BRASIL, Presidência, 2020, p.19).

Não bastasse o baixo direcionamento de recursos, os imóveis produzidos para a baixa renda, e entregues à população, apresentaram um elevado índice de defeitos construtivos e estruturais. Em avaliação do Programa efetuada pela Controladoria Geral da União (CGU), em

2015, foi constatado que em quase metade da amostra pesquisada havia falhas construtivas, evidenciando assim graves falhas por parte dos construtores e dos organismos responsáveis pela fiscalização das obras.

A partir de uma amostra com um total de 195 empreendimentos, distribuídos em 110 municípios e em 20 estados da federação, o relatório inferiu que, **em quase 50% dos empreendimentos avaliados, houve algum problema ou incompatibilidade nas unidades habitacionais em relação às especificações** e quantitativos previstos no Projeto. As incompatibilidades mais frequentes foram relacionadas com falhas ou deficiências de ambientes sujeitos à incidência de água, como trincas, fissuras, infiltrações e vazamentos (BRASIL, Presidência, 2020, p.48).

Mas o principal demérito desses empreendimentos reside nas suas localizações, em geral, distantes dos centros urbanos, de equipamentos públicos e de oportunidades de emprego e estudo. Esse problema seria advindo do elevado custo dos terrenos em áreas mais próximas aos centros urbanos, que poderiam representar um percentual elevado do custo das unidades habitacionais. Entretanto, não se observa no PMCMV ações concretas com o objetivo de mitigar os efeitos dessa variável, por exemplo: por meio da utilização da desapropriação de terrenos destinados à especulação, não atendendo assim uma função social, conforme previsto no Estatuto da Cidade, ou mesmo pela utilização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), abordadas nesta dissertação. Mas esse problema não foi resolvido, mas apenas assimilado moldando assim os rumos do Programa, o que resultou em aglomerados com graves problemas de mobilidade e carência de equipamentos públicos como escolas e unidades de saúde, em alguns casos, se configurando assim num veículo de segregação social financiado por uma política pública. **O próprio Relatório de Avaliação do PMCMV do Governo Federal reconhece esse fato:**

A localização dos empreendimentos em regiões distantes dos centros urbanos é possivelmente o problema mais citado por pesquisadores em avaliações do programa. **Segregação social e dificuldade de mobilidade são efeitos diretos do distanciamento, além da falta de infraestrutura urbana nas proximidades [...]** (BRASIL, Presidência, 2020, p.47, grifo nosso).

Outra deficiência identificável diz respeito à estratégia do Programa de focar majoritariamente na construção de novas edificações, em detrimento de programas de desapropriação e requalificação de imóveis abandonados (inclusive terrenos); qualificação de áreas urbanas e de unidades preexistentes; reforma e ampliação de imóveis multifamiliares; entre diversas outras formas de intervenção de maior impacto social e de menor custo. A título de exemplo, de acordo com a Fundação João Pinheiro, em 2015, havia 7,9 milhões de domicílios vagos e em condições de serem ocupados no país (FJP, 2021), e este número não inclui imóveis em ruínas ou de uso ocasional. Entretanto, o déficit habitacional no Brasil era de 6,1 milhões de unidades (BRASIL, Presidência, 2020, p.42-43). Em suma, deduzindo o número

de domicílios vagos do déficit habitacional, havia um excedente de 1,8 milhões de unidades habitacionais que não cumpriam sua função social.

Com base nos dados pesquisados, e considerando: a) a quantidade de moradias contratadas; b) o crescimento do déficit habitacional no período de vigência do PMCMV; c) a baixa quantidade de unidades destinadas às famílias de baixa renda; d) a segregação social provocada pelas distâncias entre os centros urbanos e os empreendimentos; e) a carência de equipamentos públicos nos empreendimentos; e, f) a não utilização de outros instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade com vistas a reduzir o preço de terrenos e a especulação imobiliária; esta dissertação concluiu que: muito embora a relevância e amplitude do Programa, principalmente na oferta de imóveis para a classe média; a dinamização do ciclo econômico da construção civil e geração de empregos; e, o parcial desvio de finalidade, os principais beneficiários do Programa, entre 2009 e 2020, foram: os especuladores imobiliários - principalmente aqueles detentores de terrenos há muito tempo sem qualquer função social nas áreas urbanas; o grande capital financeiro representado pelos fundos de investimentos imobiliários; o grande empresariado ligado à indústria de materiais de construção; e, os grandes construtores e incorporadores imobiliários brasileiros.

Em linha com a conclusão desta pesquisa neste capítulo, a professora e membro da comissão Habitat da ONU, Raquel Rolnik, afirma que “o MCMV não é política habitacional, mas sim uma política industrial que beneficia, ao fim, bancos e construtoras”. Destaca que a única inovação do programa foi o fornecimento de subsídio financeiro aos compradores facilitando assim a aquisição de moradia, mas salienta que o modelo de política de habitação calcado apenas em produção de unidades é um erro, custa muito caro ao Estado, e não beneficia quem de fato precisa de moradia. Afirma que estas políticas precisam ser diversificadas com, por exemplo, programas de construção assistida, aluguel subsidiado, conversão do “imenso estoque” de imóveis públicos em habitação, e desapropriação de imóveis que não cumpram sua função social. E destaca ainda que o PMCMV beneficia o especulador imobiliário ao afirmar que “outro lado perverso é que o MCMV tem sido usado para remover assentamentos informais que estão em áreas bem valorizadas das cidades”; e por fim, e com vistas a dar a dimensão do problema, declara: “existem seis milhões de pessoas sem moradia adequada e cinco milhões de casas e apartamentos vazios no Brasil. Claro que essa é uma matemática simples, mas que ajuda a enxergar a questão” (A TARDE, 2016).

Tabela 7 - Contratações e entregas do PMCMV: 2009 a setembro de 2020, por Faixas			
Faixa	Contratações (Unidades)	Entregas (Unidades)	Valor Contratado (R\$ Bilhões)
Faixa 1	1.910.546	1.493.180	97,4

Faixa 1,5	150.127	150.127	18,4
Faixa 2	3.108.378	3.108.378	357,8
Faixa 3	363.349	363.349	57,3
Em produção / estoque	608.595	0.00	21,9
Total	6.140.995	5.115.034	552,8
Elaborado pelo autor com base em: Relatório de Avaliação PMCMV, 2009-2020, Ministério da Economia, p.11. *Estão contabilizadas no Faixa 1 as unidades contratadas no âmbito no PMCMV rural (cerca de 215 mil unidades contratadas).			

PARTE 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO EM BRASÍLIA

Capítulo 4 – Brasília, a invenção de uma capital

Neste capítulo se busca compreender os macro antecedentes históricos, ideológicos e sociopolíticos que justificaram a construção de Brasília no século XX. A investigação, ainda que não exaustiva desses antecedentes históricos, mostrou-se útil à compreensão crítica do objeto pesquisado nesta dissertação e dos conflitos em torno deste a partir de sua realidade histórica e social. Nas palavras de Boltanski e Thévenot,

[...] O que é pertinente para o argumento é a reflexividade do momento crítico. A situação inicial é mais ou menos a seguinte: as pessoas, envolvidas em relações costumeiras, fazendo coisas juntas - a saber, em política, trabalho, sindicalismo - e tendo que coordenar suas ações, dão-se conta de que há algo errado; que elas não conseguem mais conviver; que algo mudou. Dar-se conta de algo possui uma dupla significação. O termo aponta ao mesmo tempo para um movimento reflexivo interior e para uma performance no mundo exterior. **No processo de se dar conta de que algo está errado deve-se tomar distância do momento presente e retroceder ao passado** (BOLTANSKI e THEVENOT, 1999, 359-360, grifo nosso).

Na década de 1950, o tema da mudança da capital do país para o interior foi retomado de forma definitiva, culminando entre 1956 e 1960 com a construção de Brasília. As razões da transferência à época foram: segurança nacional; interiorização do desenvolvimento; construção de estradas, interligação de cidades e regiões isoladas; mas nem todas as motivações para a construção da nova capital eram objetivas. Havia também um caráter simbólico em torno daquele empreendimento. Entre esses últimos havia também uma tentativa de eliminação simbólica dos vestígios da dominação portuguesa com a mudança da capital do Rio de Janeiro; e ainda no mesmo campo do simbólico, Brasília seria um instrumento ideológico visando criar junto às massas “um espírito de identidade nacional” (FERRET, 2010, p.25). Estavam assim lançadas as bases da utopia urbana e política que a construção da nova capital iria incorporar durante todo o período de sua construção, e que permaneceu até os dias atuais, nos quais a imagem da cidade-monumento ao mesmo tempo futurista que, segundo Kubitscheck “nasceu sob o signo da arte”, em certa medida dissimula a metrópole real, que é uma das mais desiguais do Brasil na contemporaneidade¹².

Em similar sentido se manifesta Christiane Coelho ao afirmar que a “construção de Brasília no final dos anos 50 do século XX representa a tentativa de concretização de uma

¹² Com base em avaliações da Codeplan utilizando o índice Gini. O Distrito Federal registra desigualdade maior do que o resto do país e da região Centro-Oeste. O Índice de Gini – medida de desigualdade que varia de 0 a 1 (0 é o ideal de igualdade e 1 é o pior grau de desigualdade) – no DF foi 0,602 em 2017, enquanto no país o índice foi 0,549 (AGÊNCIA BRASIL, 2018).

utopia urbana”, e que a ideia daquela nova capital também era a tradução de um projeto de sociedade. A autora propõe ainda que projetos de futuro e projetos de sociedade associam também variáveis outras, a exemplo da “associação entre planejamento e espontaneidade, projeto e realidade, utopias e inserções sociais, refundação nacional e experimentação social” (COELHO, 2008).

Estabelecidas as justificativas ideológicas, políticas e econômicas para a transferência da capital do país para o seu interior quase inexplorado, o que consumiria um grande volume de recursos num país que na época (década de 1950) enfrentava dificuldades financeiras e tensões sociais, despertou uma série de constantes desavenças políticas e polarização social. Diante desse contexto, a propaganda governamental acerca da construção da nova capital do país buscou justificar ainda mais a sua relevância social por meio de um projeto urbano e arquitetônico que ambicionava ser um marco do modernismo mundial, e também um símbolo da ideologia político-desenvolvimentista do governo que o patrocinava, personificado no arrojado Plano de Metas¹³ do presidente Juscelino Kubitschek (JK).

Segundo Coelho, a materialização de uma capital nacional planejada e marcada pela modernidade e pelo caráter funcionalista e utilitarista de seus espaços, ao mesmo tempo que a individualizava de forma emblemática no plano das cidades modernas, também é responsável pela estranheza que Brasília suscita num primeiro contato, o que não raro conduz aqueles que a visitam a compor uma imagem de “cidade artificial e pouco humana” (COELHO, 2008). O projeto de Brasília também representou uma dicotomia contrastante: a de ser uma das cidades mais modernas do mundo sendo erguida no centro de um dos países mais atrasados e subdesenvolvidos do mundo. Nesse sentido, o projeto carregava em si muito mais a meta simbólica de um país desejado e ideal do que o Brasil real daqueles dias, e isso se refletirá na forma como a cidade será ocupada nas décadas seguintes, em que o país ideal representado pelo Plano Piloto será “protegido” do Brasil real à sua volta.

Para além do aspecto simbólico, para melhor compreensão do contexto da época, e com vistas a conhecer motivações outras menos debatidas acerca da construção de Brasília, esta pesquisa buscou os estudos de Luiz Alberto Gouvêa sobre a ação estatal naquele momento da história. Para Gouvêa, além do ideário político, havia por parte do governo de então, a necessidade de um efetivo distanciamento das massas com vistas a uma maior liberdade no exercício do poder político e conseqüentemente, um mais eficiente controle social,

¹³ O Plano de Metas do governo JK foi um programa econômico que estipulou 30 metas para a promoção do desenvolvimento econômico e da industrialização do Brasil. O Plano de Metas tinha como prioridade o investimento nas áreas de energia, transporte, indústria pesada e alimentação (DE ALBUQUERQUE, 2015).

principalmente sobre as classes trabalhadoras, que na época, pressionavam o Governo Federal com constantes greves e manifestações no Rio de Janeiro – capital do país na época.

Para que os objetivos políticos e desenvolvimentistas propostos fossem alcançados, havia a necessidade de manter o poder republicano distante do povo e hermético às suas demandas não convergentes com os interesses do governo de turno, o que dificilmente poderia ser implementado numa cidade culturalmente efervescente e cosmopolita como o Rio de Janeiro dos anos 1950. Para estudiosos como Gouvêa, a nova capital foi pensada para acomodar as estruturas do poder Federal, disponibilizando a este último um ambiente e uma estrutura propícia para o seu pleno exercício ante uma menor vigilância da sociedade (GOUVÊA, 1995, p.57).

Além destes pressupostos simbólicos e de sentido, corrobora a tese de uma cidade feita para um modelo específico de Estado, e não apenas para a alocação das suas estruturas burocráticas o fato da construção Plano Piloto de Brasília ter sido projetado e edificado estritamente dentro dos princípios modernistas da Carta de Atenas¹⁴, e portanto, sua organização socioespacial privilegiava uma alocação das entidades públicas, das empresas, e dos indivíduos no espaço urbano de forma racionalmente predefinida, na qual o espaço ocupado por cada pessoa, empresa, serviço ou entidade pública deveria estar diretamente relacionado ao seu papel na estrutura orgânica da cidade-capital. Para Gouvêa, toda a estrutura planejada para Brasília estava voltada a ser funcionalmente adequada à proposta de Estado distante do povo então vigente, contrapondo-se assim à “desordem da cidade tradicional – anárquica e insubmissa” (GOUVÊA, 1995, p.58).

Entretanto, cabe destacar que, no caso do DF, a política de alocação das pessoas no espaço fora do Plano Piloto jamais seguiu os preceitos da citada Carta, e este é um aspecto relevante considerado na proposta desta dissertação. Ou seja, houve em Brasília uma dupla estratégia de alocação das pessoas no seu espaço urbano: uma prevista no projeto de construção da capital; e outra incidental e não prevista, que foi sendo implementada de forma reativa à medida que mais e mais trabalhadores e migrantes buscaram moradia e melhores oportunidades de vida na cidade (CAMPOS, 2010, p.114), é justamente essa segunda estratégia e as políticas públicas a esta relacionadas da qual parte substancial deste trabalho se ocupa. Dessa forma, uma capital nacional pensada e construída sob os antecedentes históricos e ideológicos antes citados,

¹⁴ A Carta de Atenas é o manifesto urbanístico resultante do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em Atenas em 1933. Redigido pelo arquiteto Le Corbusier, traça diretrizes urbanísticas na qual a cidade é um organismo funcional, com setores e área previamente definidas: comércio, diversão, indústrias, vias expressas ao invés de ruas, etc (DOMINGUES, 2016, p.24-30). O Plano Piloto de Brasília é considerado o mais avançado experimento urbano do mundo a aplicar integralmente as diretrizes da Carta.

bem como a sua imbricada relação funcionalista e orgânica com o poder Federal, e com tudo mais que com este último guardasse direta correlação, dificilmente incorporaria ao seu ideário político e social a vocação de ser uma cidade inclusiva e aberta à diversidade. Brasília não foi construída para ser uma cidade da sociedade brasileira, mas sim do Estado brasileiro.

E depois da construção e da inauguração. Onde alocar tanta gente? Essa pergunta não foi respondida até os dias atuais, tendo em vista que o início da construção do Plano Piloto marcou também o ponto inicial da construção da metrópole de Brasília, que ainda é uma obra inacabada (FERREIRA, 2010, p. 51).

Capítulo 5 - A cidade utópica *versus* a cidade real

Neste capítulo esta dissertação irá abordar Brasília enquanto uma cidade que se reconhece muito mais pelas suas próprias utopias do que pela cidade real que se tornou, o que em certa medida a coloca acima da crítica, mas também da verdade factual.

Uma das primeiras utopias acerca da capital afirma que Brasília seria o resultado épico de um grande projeto de união nacional, de uma comunhão de brasileiros dos mais diversos rincões objetivando a construção do grande símbolo do desenvolvimento nacional das décadas vindouras. O próprio Lúcio Costa afirmou que Brasília era o “coroamento de um grande esforço coletivo tendo em vista o desenvolvimento nacional” (COSTA, Lúcio, 1992).

Dada à quantidade de manifestações e citações encontradas no decorrer desta pesquisa, e em publicações diversas, que repetem esse ufanismo triunfalista acerca de Brasília, é possível que esse seja provavelmente o seu mito fundante, que a traduziu enquanto uma materialização nacionalista de uma cidade-capital de todos os brasileiros, mas como toda a utopia urbana, ela sobrevive apenas nesse plano idealizado da realidade, desprezando completamente a cidade que se impôs. Esta pesquisa acompanha o pensamento de Paulo Bicca ao afirmar que uma série de mitos e realidades se confundem em Brasília acerca de sua própria identidade (BICCA, 2010, p.144). Em sentido diverso a esse primeiro possível mito fundante, Frederico Holanda opina que essa cidade não foi a da comunhão nacional, mas a da tradicional exploração pura e simples da mão de obra que a construiu, estritamente dentro dos moldes capitalistas, respeitando ainda a lógica da exclusão que esse modelo produz (HOLANDA, 2016).

Outra dessas utopias perpassa a tese de que a proposta original do projeto de cidade da capital, concebido pelo arquiteto Lúcio Costa, seria socialmente inclusivo. Muito embora seja muito possível que a intencionalidade dessa citada inclusão social seja também parte dessa mesma utopia, tendo em vista a impossibilidade de comprová-la. Mas para Holanda, não seria totalmente verdade que a “utopia de Brasília se desvaneceu no tempo”, ela seria um misto de realidades bastante controversas, na qual a cidade guarda similaridades com as demais metrópoles brasileiras, entretanto, tem os seus próprios vícios e “apresenta fortes peculiaridades – para o bem e para o mal – mormente quanto à segregação socioespacial” de sua população (idem, 2016).

Diante dessa Brasília utópica, e também distópica, a compreensão da amplitude e conteúdo do problema da distribuição populacional socialmente segregatória no DF demandou

a esta dissertação avançar em sua análise enquanto uma construção também sociopolítica, tendo em conta que concluída a construção da capital, tem início um processo de ocupação que terá como principal protagonista o Estado, que detinha o monopólio da terra e que agiu por meio de suas políticas públicas na distribuição e na delimitação dos espaços das pessoas naquele panorama urbano (CAMPOS, 2010, p.112-113).

Essa posição privilegiada do Estado o permitiu constituir um mercado imobiliário *sui generis*, no qual a principal mercadoria, a terra, estava concentrada sob seu domínio; e além da propriedade, o mesmo Estado detinha o poder de normatizar e disciplinar como essa mercadoria seria transacionada, detendo ainda o uso legítimo da força para fazer valer a sua política de ocupação.

Compreendida a centralidade do Estado na produção dos espaços do DF e as especificidades de sua posição originária na formação do espaço da cidade, é impossível não relacionar a sua direta atuação na conformação dos seus panoramas urbanos. Segundo Holanda, se constitui em mais um mito a narrativa de que o monopólio estatal na ocupação de Brasília teria favorecido a alocação das pessoas em seu espaço urbano, como se este fosse um sujeito neutro nas relações comerciais fundiárias, pelo contrário, essa ação teria atendido predominantemente a interesses econômicos e não sociais.

Dois mitos – entre tantos – desmoronam em Brasília: 1) o do Estado “acima” das classes sociais, como se ele não servisse aos interesses hegemônicos e, 2) seu correlato: a falácia de que um estoque de terras públicas seria um instrumento para a promoção de políticas urbanísticas visando ao benefício das maiorias. As terras públicas, fruto das desapropriações quando da fundação da Capital, são administradas pela TERRACAP, empresa estatal do Governo do Distrito Federal, que age, entretanto, como qualquer especulador fundiário. Esse é o Estado que temos, não o Estado que queremos (HOLANDA, 2016, grifo nosso).

Nesta dissertação, também com vistas à melhor compreensão do processo de ocupação de Brasília se adotou a perspectiva de que há uma imbricada correlação entre o seu Plano Piloto, seu núcleo urbano originalmente construído, e a ocupação de todo o Entorno que o orbita; e mais que isso, o DF em toda a sua multiplicidade é compreendido como um produto da forma como se operou a ocupação de Brasília a partir da construção do Plano Piloto e por causa deste último. Conforme as palavras de Cristina Patriota: “Quantas cidades há em Brasília? Legalmente, somente uma, já que a capital federal é indivisível e não há municípios no DF. Simbolicamente, no entanto, Brasília pode ser uma ou muitas cidades [...]” (MOURA, 2010, p. 296).

Desta forma, nesta pesquisa se evitou avaliar o Plano Piloto de Brasília enquanto uma unidade particular, na qual a ocupação diferenciada seria justificável em face dos propósitos de seu projeto arquitetônico e de sua simbologia política, o que pode se constituir num erro, tendo

em vista que, conforme esta abordagem, o Plano Piloto de Brasília é o fato histórico, político e econômico gerador do Distrito Federal enquanto uma metrópole contemporânea, e de toda a sua organização político-social, e não o contrário (CAMPOS, 2010, p.114). Do mesmo modo, se optou por buscar compreender o Plano Piloto de Brasília para além de um mero centro administrativo, mas também enquanto centro gerador de maior parcela da riqueza produzida e consumida em todo o DF, concentrando mais de 47% dos empregos e mais de 90% do PIB local, muito embora ocupe uma das menores áreas geográficas da região (CODEPLAN, 2013). Resumindo, a Brasília metropolitana dos dias atuais é o produto direto do Plano Piloto nuclear original, tendo em conta que dele se irradiou toda a ocupação do DF, em todos os seus erros e acertos.

Sob o prisma dos antecedentes econômicos, independentemente da forma como a Capital da República estava sendo concebida, o real pano de fundo do princípio da ocupação do DF, o Brasil da época, vivia um período bastante conturbado socialmente. O ano de 1958 marcou um dos mais trágicos ciclos de seca no Nordeste¹⁵, o que provocou uma das maiores migrações para os Estados do Sul e do Sudeste no século XX. No plano nacional, entre 1957 e 1959, a inflação saltou de 7% para 39% ao ano¹⁶, agravando ainda mais o problema do desemprego e da fome no país. Esses dois fatores combinados a uma política de atração de mão de obra promovida pelo governo e por empreiteiros, trouxe para os canteiros de construção da nova capital um verdadeiro exército de retirantes, em sua maioria nordestinos, cujo projeto de vida comum era o de se fixar na cidade, trazer o restante da família, e jamais voltar aos sertões. Entretanto, não havia no projeto de construção a posterior acomodação de toda aquela massa de trabalhadores no espaço urbano em produção (BEÚ, 2013, p.48).

Outra importante evidência de que Brasília foi projetada originalmente para ser nada além de uma cidade administrativa na configuração de seus espaços reside no mito de que a cidade foi projetada originalmente para abrigar 500 mil habitantes no Plano Piloto, informação essa que com o passar dos anos ganhou o status de uma verdade histórica, inclusive disseminada pela mídia até os dias atuais. Porém a população máxima a ser instalada na cidade jamais constou do edital do concurso para escolha do projeto, bem como do relatório de Lúcio Costa. Esse número tratava-se de uma estimativa informada pela NOVACAP, mediante consulta do

¹⁵ A seca de 1958, no Nordeste do Brasil, provocou uma das maiores migrações de populações nordestinas. Grande parte migrou para os Estados do Sudeste, e outra expressiva parcela veio para o Planalto Central buscar oportunidades de trabalho na construção de Brasília (MEMORIAL DA DEMOCRACIA, 2015).

¹⁶ Os elevados gastos dos projetos de investimento do governo JK elevaram a dívida externa brasileira. Mas o fator de maior insatisfação da população era a inflação: em 1959, a inflação no Brasil alcançou a marca de 39,4% (era 7% em 1957) (SCHWARCZ e STARLING, 2015, p.423-427).

Instituto dos Arquitetos do Brasil, e jamais foi atingido após a inauguração (LEITÃO e FICHER, 2010, p.107). Em 2020 a Codeplan estimou que a população do Plano Piloto seja de pouco mais de 230 mil pessoas (CODEPLAN, 2018b, p.8).

Outro mito acerca de Brasília diz respeito às origens da sua organização social. Em linha com o pensamento do professor Neio Campos, é possível afirmar que a capital, sob o ponto de vista sociológico, não se organizou apenas a partir da transferência de populações de servidores públicos do Sudeste, mas principalmente dos canteiros de obras e das “invasões” que a margeavam. Foi a pressão migratória dessas populações que obrigou o Estado a buscar soluções de alocação espacial para essas pessoas. Entretanto, nenhuma das soluções adotadas objetivava estender a área geográfica do Plano Piloto, mas insulá-lo, e este ponto também é central nesta dissertação. Essa opção política pelo insulamento do Plano Piloto resultou no primeiro momento na favelização daquela massa de migrantes, e num segundo momento na alocação daquelas pessoas em localidades cada vez mais distantes, e com pouca ou nenhuma infraestrutura urbana: as primeiras cidades-satélites. Cidades essas que em diversos casos, ante a impossibilidade de erradicação da localidade original, foram oficializadas no seu local de origem por decreto, a exemplo (entre vários outros similares no DF) do Núcleo Bandeirante. Ou seja, simplesmente materializaram no plano legal o assentamento ou invasão que já estava consolidado no mundo dos fatos, o que Neio Campos chamou de “seletivização espacial”.

No momento da construção de Brasília, já se presencia uma seletivização espacial, o pois o Plano Pilo, desde o início, caracterizava-se como o espaço urbano destinado ao funcionalismo público federal e à pequena burguesia, enquanto as cidades-satélites eram formadas a partir da pressão exercida pela população migrante dos trabalhadores menos qualificados (ligados sobretudo à construção civil), que possuíam como perspectiva de moradia apenas as proximidades dos canteiros das obras, seja nos seus alojamentos ou nas denominadas “invasões” (CAMPOS, 2010, p.112, grifo nosso).

No mesmo sentido, e ao abordar a odisséia dos trabalhadores que operaram a construção de Brasília, Edson Beú identifica a criação de um imaginário em torno desses trabalhadores. As primeiras conformações sociais e formação das identidades culturais do DF foram gestadas num primeiro momento, em sua maioria, pelos migrantes nordestinos que chegaram para obrar na construção da cidade, e essa construção de uma identidade cultural teve início antes mesmo da sua inauguração. Ou seja, a organização social e cultural de Brasília nasceu de seus alojamentos de trabalhadores, que se constituíram na primeira população com ânimo de permanecer definitivamente no território, mesmo diante de todas as adversidades (BEÚ, 2013, p.47).

Também será a partir desses mesmos assentamentos transitórios que serão formados os primeiros contingentes de favelização e exclusão social, que posteriormente serão apenas

deslocados para outras regiões do DF, num processo crescente e constante de transferência de bolsões de pobreza de um lugar para outro (BEÚ, Idem).

Há várias possíveis explicações do porquê os migrantes optaram pela permanência no DF, mesmo com tantos fatores locais adversos na época. Esta dissertação elegeu como a mais provável a inexistência de outras grandes obras de porte similar ao de Brasília ocorrendo na mesma época no país que conjugasse: potencial de atração de mão de obra; e, oportunidades e fixação de residência no local de destino, a exemplo do que comumente ocorre com grandes obras de infraestrutura. Para evidenciar a procedência desta tese, esta dissertação identificou que o próximo grande projeto nacional depois da construção de Brasília (iniciada em 1958) foi a construção da usina hidroelétrica de Itaipu (iniciada em 1975), portanto, 17 anos depois.

Itaipu foi a maior hidroelétrica do mundo na época, e por conseguinte uma das maiores obras de engenharia em todo o globo, e consequentemente, e a exemplo da construção de Brasília, atraiu uma enorme quantidade de trabalhadores que fizeram a população de Foz do Iguaçu (cidade próxima à obra) saltar de 20 mil para mais de 100 mil habitantes em apenas seis anos. Entretanto neste último caso, a mão de obra seria necessária também depois da inauguração da hidroelétrica, e diferentemente de Brasília, o governo construiu nove mil casas e um novo hospital especialmente para os trabalhadores de Itaipu (OLIVEIRA, Jordan, 2021).

A título de contraponto à hipótese esposada nesta pesquisa, segundo Brasilmar Nunes, as causas seriam de caráter econômico, mas também ideológico. Para Nunes, Brasília era na época “o grande projeto de união nacional”, e inclusive era assim descrito e propagado pela mídia naquele período. E sob esse prisma, o discurso utópico de construção de um novo Brasil repleto de novas oportunidades no Centro-Oeste provocou o engajamento popular que esse tipo de nacionalismo simbólico causa, que se traduziu em constantes ondas migratórias, antes, durante e depois da inauguração da cidade (NUNES, 2003, p.75-76). Maior parte dos migrantes partiram em busca de melhores condições de vida que apenas um novo lugar, uma nova cidade pode oferecer, coisa difícil de ser alcançada, por exemplo, na construção de uma rodovia no meio da floresta amazônica. Segundo Nunes, os migrantes buscaram em Brasília oportunidades que lhes pudesse permitir “a inserção numa lógica mercantil que cada vez mais se mostra inexorável”. Para os migrantes, Brasília era uma oportunidade real de “ultrapassar o estágio socioeconômico” no qual se encontravam (NUNES, 2003, Idem).

Mesmo antes da inauguração da capital a questão habitacional já se constituía num dos seus principais problemas. De acordo com Holston, “em março de 1958, passados apenas seis meses do lançamento do edital para o concurso do plano urbanístico da cidade, o território de

Brasília já comportava população próxima aos 30 mil habitantes” (HOLSTON, 2005, p.210). Nesse contexto, a reação da NOVACAP à proliferação de favelas e de invasões, bem como ao desenfreado crescimento da Cidade Livre (posteriormente Núcleo Bandeirante) foi imediata, e marcada primeiramente pela repressão violenta.

Diante da reação popular ao aparato repressivo, e temendo ainda mais desgastes de imagem com a imprensa (que se opunha fortemente ao projeto) o próprio Juscelino Kubitschek teria ordenado à NOVACAP que tomasse imediatas providências. A solução adotada foi a criar a primeira cidade satélite do DF, Taguatinga, em 05/06/1958, também projetada por Lúcio Costa, e proceder a remoção daquela população, bem como a de várias outras espalhadas nos canteiros, invasões e favelas do DF de então (Ibidem Idem). De acordo com as evidências colimadas para esta dissertação, é possível afirmar que a criação de novas cidades satélites se constituiu como a primeira política pública urbana e de habitação do DF, e a mais longeva, tendo em vista que é aplicada até a contemporaneidade.

Outra política pública de habitação adotada de maneira quase simultânea à criação das cidades satélites foi a distribuição de lotes semi-urbanizados pela NOVACAP àqueles que se dispusessem a se transferir para aquela cidade satélite do DF. Entretanto, Taguatinga distava 25km do Plano Piloto - o que para o sistema viário da época e irregularidade do transporte público era uma distância excessiva – e como agravante, era muito carente de equipamentos e serviços públicos, o que provocou a resistência de vários grupos em deixar seus assentamentos de origem mais próximos ao centro do Plano Piloto, e estes mais uma vez foram reprimidos pela ação da Guarda Especial de Brasília (GEB). Ou seja, ao fim e ao cabo não havia opção, e não aceitar a transferência para Taguatinga significaria não ter qualquer acesso à terra urbana (Idem, 2005, p.265-273).

Entretanto, a política habitacional conjugada de construção de cidades satélites e oferta de lotes já naquela época não se mostrou uma solução adequada para as populações mais despossuídas. Taguatinga, por exemplo, não conseguiu impedir a ocorrência de novas invasões dentro de seu próprio território, tendo em vista que a distribuição de lotes e a assistência da NOVACAP às novas construções estava restrita àqueles que se enquadrassem nos critérios da burocracia estatal. Em resumo, não era uma política habitacional inclusiva, pelo contrário, se mostrava segregatória em seu conteúdo e aplicação, e não objetivava solucionar o problema da moradia de maneira igualitária. Essa constatação também põe por terra outro mito acerca de Brasília: o de que “o governo distribuiu terra para todo mundo que quisesse” quando da fundação da cidade.

A grande dificuldade foi selecionar os recebedores de lotes na nova urbe, uma vez que estava previsto o acesso a eles apenas para trabalhadores e servidores de baixa renda, e muitos favelados estavam excluídos desses critérios formais. Assim, a cidade já nasce com as chamadas "invasões" (Vila Dimas e Vila Matias), pois havia muitos sem teto que não se adequavam à legalidade instituída para a distribuição de lotes, ou seja, a cidade forjava já no seu nascimento a desigualdade social (...) **a criação de Taguatinga era apenas uma mudança geográfica de sua condição de excluídos** (JACCOUD e colab., 1996, p. 61, grifo nosso).

Todavia, cabe destacar que pouco mais de dois anos após a fundação da nova Capital, o DF já dispunha de organismos estatais voltados especialmente ao seu ordenamento, disciplina do espaço urbano, e fornecimento de moradia aos seus habitantes; algo raro na época em relação ao restante do país. Para evidenciar esse fato se destaca em 1962 a criação da Sociedade de Habitações Econômicas de Brasília – SHEB, que em 1964 foi renomeada para Sociedade de Habitação de Interesse Social – SHIS (GDF, 2017b). Ou seja, não faltou ao Estado os operadores necessários à implementação de políticas de justa e adequada ocupação desde o seu surgimento, o que poderia evitar a proliferação de ocupações irregulares e não assistidas pelo Poder Público. Esta pesquisa concluiu acerca dessa questão que a ação do Estado no primeiro momento foi tão somente reativa, e que faltou foi um modelo de planejamento, um padrão, uma atuação lógica inerente à ocupação que beneficiasse as populações sem moradia, o que teve diretos impactos na morfologia espacial e social de Brasília. No mesmo sentido opina Lemos ao afirmar que no princípio da ocupação da cidade não existia um planejamento para a fixação das populações migrantes, e que os reajustes no projeto urbano foram posteriores às ocupações ditas irregulares, configurando assim essa reatividade do Estado (LEMOS, 2017).

As remoções das favelas existentes ao redor de Brasília, durante e logo após a construção, fizeram parte de uma política de estado com o pretexto de assegurar a saúde e segurança das populações. No entanto, o fornecimento desses recursos básicos à manutenção da vida foram lentos e graduais (idem).

Por fim, outro mito brasileiro diz respeito à figura romantizada do “candango”, que não raro é retratado como símbolo do heroísmo desbravador na construção de Brasília, além de uma forma de expressão cultural do gentílico brasileiro. Entretanto, na época da construção da cidade, esse personagem corporificou outra forma de segregação: aquela oriunda da xenofobia e do racismo. Segundo Holston, “candango” foi a adjetivação atribuída à massa populacional de retirantes que chegavam a Brasília. Segundo o autor, “o termo apesar de não emergir no contexto de Brasília foi amplamente empregado e vinculado aos primeiros construtores da capital com viés [...] depreciativo, quase insultuoso”. Candango, que já adjetivara pejorativamente os cafuzos e mestiços, “significava alguém sem qualidades, sem cultura, um ignorante sem eira nem beira da classe baixa”, e foi largamente adotada para designar o cidadão pobre, em sua grande maioria, mestiço, que buscava no DF oportunidades

mínimas de subsistência (HOLSTON, 2005, p.210). Mas na Brasília real, foi justamente sobre essa população de migrantes que a seletividade espacial na distribuição da terra e na ocupação do território por parte do Estado recaiu, considerando que aqueles trabalhadores e suas famílias não seriam alocados (e nem poderiam se alocar) no Plano Piloto de Brasília na época. Nas palavras de Ignez Ferreira, a solução adotada para resolver o problema da moradia da população de baixa renda em Brasília foi a “exclusão destes do perímetro valorizado e planejado, forçando a segregação socioespacial” (FERREIRA, 2010, p.50).

No mesmo sentido opina Lemos ao identificar que “as realocações e segregações urbanas planejadas pelo Estado estabelecem paralelismos com o biopoder e o racismo”. O autor identifica que no caso de Brasília houve o estabelecimento por parte do Estado de um distanciamento físico das populações que este objetivava segregar, inclusive optando por não eleger diretamente negros e negras em sua política de apartação, mas nivelar a todos socialmente de maneira estereotipada, o que, de acordo com esta dissertação tornou o processo de segregação socioespacial ainda mais eficaz.

O Distrito Federal escolheu não ver negras e negros. Na prática, circunscreveu seus limites com a Faixa de Segurança Sanitária, criando uma distância própria para o corpo estereotipado em suas características: o candango, homem, aço, trabalhador braçal. Na escrita historiográfica, nivelou todos sobre o aspecto social (LEMOS, 2017).

Retomando a ideia que abre este capítulo: de que Brasília se reconhece mais pelos seus mitos e utopias que pela cidade real que ela é, a conclusão que se alcança é que a utopia de uma cidade-símbolo, construída sob o signo da união nacional, da igualdade e da interiorização do desenvolvimento não se sustenta diante da realidade de exclusão e segregação que se impôs na Capital da República mesmo antes de sua inauguração, e que contemporaneamente, conforme antes evidenciado, se traduz na identificação de Brasília como a cidade mais desigual do Brasil (AGÊNCIA BRASIL, 2018).

Capítulo 6 - Brasília sob a ditadura dos espaços

Este capítulo se ocupou de avaliar as políticas de habitação dos primeiros anos posteriores à inauguração de Brasília e o papel desempenhado pelo novo modelo de Estado que se instalou no Brasil a partir do golpe militar de 1964, que a exemplo de qualquer ditadura política, também promoveu uma ditadura dos espaços e do lugar das pessoas no DF, que se caracterizou por uma estratégia de erradicação de favelas e invasões surgidas no Entorno do Plano Piloto de Brasília, realizando assim as pretensões de insulamento de sua sede administrativa, controle social aliado a um controle espacial da população da capital, bem como o estabelecimento por parte do governo ditatorial de uma política de periferização e distância do povo.

No decorrer da década compreendida entre 1960 e 1970 a população do DF se multiplicou, saltando de 141 mil para 537 mil pessoas, o que exerceu uma grande pressão sobre a capacidade do Estado de ordenar a ocupação e alocar aquela massa populacional (PAVIANI, 2010b, p.236). De acordo com Neio Campos, em resposta, o Estado adota por meio da NOVACAP a estratégia de originar novos núcleos urbanos no DF através da criação de cidades-satélites e da remoção forçada de famílias dessas favelas e invasões (CAMPOS, 2010, p.117), numa política na qual o preconceito de classes e a necessidade de manter a verdadeira face da sociedade pauperizada do DF distante do centro de poder do país era premente, haja vista que tornar a pobreza invisível, ou menos visível, à percepção daquilo que Durkheim chamou de “consciência coletiva”¹⁷, é uma maneira eficaz de torna-la menos afrontosa e imoral. Aldo Paviani vai além e defende o posicionamento de que havia intencionalidade na política estatal de exclusão ora descrita, inclusive com um conteúdo também higienista, ao utilizar a “possível poluição do Lago Paranoá” e a necessária formação de um “anel sanitário” como uma das justificativas para a remoção dos assentamentos.

Em Brasília, os órgãos de planejamento efetivaram intencionalmente a pontualização da cidade, sob o discurso de preservação do Plano Piloto, sobretudo da bacia do Lago Paranoá, que deveria permanecer incólume à poluição. Assim a população do Gama está condenada a percorrer 50km até o Plano Piloto se deseja trabalhar, abastecer-se, estudar etc., **unicamente porque as águas do Paranoá**

¹⁷ Segundo Durkheim, a consciência coletiva é “o conjunto das crenças e dos sentimentos comuns à média dos membros de uma mesma sociedade forma um sistema determinado que tem vida própria; podemos chamá-lo de consciência coletiva ou comum. Sem dúvida, ela não tem por substrato um órgão único; ela é, por definição, difusa em toda a extensão da sociedade, mas tem, ainda assim, características específicas que fazem dela uma realidade distinta. De fato ela é independente das condições particulares em que os indivíduos se encontram: eles passam, ela permanece. (...) Ela é, pois, bem diferente das consciências particulares, conquanto só seja realizada nos indivíduos. Ela é o tipo psíquico da sociedade, tipo que tem suas propriedades, suas condições de existência, seu modo de desenvolvimento, do mesmo modo que os tipos individuais, muito embora de outra maneira” (DURKHEIM, 2010, p.50).

deveriam ser preservadas da poluição. E assim aconteceu com as demais cidades-satélites (PAVIANI, 2010c, p.101, grifo nosso).

Esta dissertação se alinha ao pensamento do professor Frederico de Holanda, de que a apartação social em Brasília “não surge no tempo, nasce com ela, e de forma extrema”. Para Holanda, um dos principais resultados do modelo de ocupação resultante das políticas de habitação no DF é o seu “espraiamento”, o que a situaria, sob o aspecto estritamente geográfico, como a “mais dispersa capital brasileira”, sendo a “segunda geograficamente mais dispersa do mundo depois de Mumbai, na Índia”. Esse espraiamento, segundo Holanda, se caracteriza pela dispersão dos centros habitacionais e pela distância entre as suas diversas regiões administrativas surgidas após a inauguração da capital, e destas em relação à sua “cidade-mãe”: o Plano Piloto de Brasília (HOLANDA, 2016).

Ainda segundo Frederico Holanda, a segregação socioespacial produto desse modelo de ocupação impõe até os dias atuais um elevado custo socioeconômico à população de Brasília, especialmente aos mais pobres, que se traduz principalmente: nas dificuldades de acesso a equipamentos públicos, como hospitais e escolas em função das distâncias; no alto custo com transporte; na baixa eficiência do transporte público - “que é o pior entre as capitais brasileiras” - o que eleva o tempo de deslocamento; e principalmente, para os habitantes das regiões administrativas mais distantes, os imensos percursos entre casa e trabalho. De acordo com Holanda, isso evidencia que a pirâmide social em Brasília pode ser expressa também por essas distâncias: “famílias de poder aquisitivo na base da pirâmide social localizam-se, em média, a 26,6km do centro do Plano Piloto; as do topo da pirâmide social localizam-se, em média, a 5,1km do mesmo ponto” (idem, 2016).

Os primeiros resultados dessa atuação do Estado na década de 1960 resultaram num controle socioespacial com efeitos diretos na maximização de desigualdades no DF. Um fato representativo dessa atuação estatal foi a primeira adoção de uma política de redução da produção imobiliária por parte do Estado visando conter a migração, o que praticamente paralisou o mercado local da construção civil na época - que tradicionalmente é o setor da economia que mais emprega mão de obra menos qualificada, que era justamente a característica comum dos migrantes que continuavam a chegar em ondas sucessivas. A contenção na oferta de moradias aliada à baixa atividade da indústria da construção teve como efeito o agravamento da crise social de forma setorizada, atingindo de forma quase exclusiva os mais pobres e sem teto, que além de poucas fontes de renda formal, praticamente não dispunham de programas de acesso à moradia. Esse foi o contexto no qual a formação do espaço urbano do DF foi iniciada,

e que produzirá e reproduzirá os espaços urbanos locais que Neio Campos identificou como “espaço dos excluídos” (CAMPOS, 2010, p.117).

Começa-se a desenhar o agravamento da crise social que acompanhará todo o processo de formação do espaço urbano da cidade. **Paralelamente à estagnação desse submercado imobiliário, com a consequente diminuição da oferta de emprego no setor da construção civil, observa-se o contínuo crescimento do número de habitantes de Brasília [...]. Esse crescimento vai implicar uma pressão constante por moradias por parte dos migrantes que chegavam à cidade e, também, do grande número dos 'sem teto', que não preenchiam os critérios estabelecidos pela NOVACAP para a compra dos lotes nas cidades-satélites** (CAMPOS, 2010, p.116, grifo nosso).

De acordo com Campos, a lógica da exclusão permeou até mesmo a distribuição espacial do Plano Piloto de Brasília, que não foi ocupado de maneira igualitária nesse período entre a sua população prioritariamente destinatária: os servidores públicos. A divisão do espaço econômico e social no Plano Piloto foi também determinada pela divisão do trabalho, sendo privilegiado o estrato dos “quadros superiores da tecnoburocracia” – formada por parlamentares, magistrados, servidores civis e militares de alto escalão, altos funcionários de estatais, entre outros, enquanto os servidores públicos com menor qualificação e os prestadores de serviços foram, em sua maioria, direcionados para fora dos limites do Plano Piloto (CAMPOS, 2010, p.115). Em síntese, a lógica da exclusão contrariou até mesmo o projeto de Lúcio Costa de, pelo menos entre o funcionalismo público, evitar os desequilíbrios na oferta de moradia por meio do agenciamento urbanístico, que alocaria as pessoas no espaço em função de suas necessidades e tamanho de suas famílias (COSTA, Lúcio, 1991, p.30).

A partir do golpe militar de 1964, as políticas de ocupação e moradia do DF ganham a nova feição do Estado de Exceção¹⁸ antidemocrático que se instalava, e do forte controle social necessário à sustentação de uma ditadura. Se no período compreendido entre a construção e a inauguração da cidade a atuação do Estado esteve voltada para a preservação do Plano Piloto e transformação de assentamentos preexistentes em cidades satélites, a exemplo do Núcleo Bandeirante, a partir desse novo momento político sua atuação incorporará de maneira definitiva um modelo de ocupação espacialmente segregatório ao consolidar a organização espacial e social da cidade de forma fragmentada, espalhada e polinucleada¹⁹. Segundo James

¹⁸ O conceito de Estado de Exceção tem origem jurídica e aponta para um fenômeno social muito específico: a suspensão do Estado de Direito através do direito. A ideia da exceção é a de suspender a Constituição em momentos de crise e que, portanto, tal suspensão deve ser legal, apesar de inconstitucional (OLIVEIRA e CHACON, 2013).

¹⁹ Termos como “espriamento” e “polinucleado” são expressões comumente utilizadas em textos acerca do urbanismo em Brasília para descrever, respectivamente, o espriamento enquanto a forma como os seus centros urbanos (cidades satélites) de espalham em todas as direções de seu território, separadas umas das outras, a partir de seu centro econômico e político – o Plano Piloto; e o polinucleamento enquanto a forma como suas cidades satélites se constituem em núcleos urbanos independentes e geograficamente separados e distantes entre si, como se fossem uma malha de cidades independentes, se diferenciado assim de bairros, que em geral, nas grandes cidades brasileiras, são contíguos uns aos outros.

Holston, a ditadura, a exemplo dos governos anteriores, também buscou imprimir e consolidar em Brasília o seu ideal de organização espacial e social.

Brasília foi planejada por um liberal de centro-esquerda seus prédios foram desenhados por um comunista, sua construção foi feita por um regime desenvolvimentista, e a **cidade consolidou-se sob uma ditadura burocrático-autoritária, cada qual reivindicando uma afinidade eletiva com a cidade** (HOLSTON, 2005, grifo nosso).

A atuação dos militares no campo da organização espacial e social abordados por Holston também pode ser compreendida à luz da reflexão de Milton Santos acerca do conceito de espacialização, que por sua vez dialoga com a “Sociologia do Espaço” de Simmel - que propõe que a organização social é formada também a partir das condições espaciais às quais uma sociedade é condicionada (SIMMEL, 2013). Segundo Santos “a sociedade está sempre espacializando-se. Mas a espacialização não é o espaço. A espacialização é um momento da inserção territorial dos processos sociais. O espaço é mais do que isso, pois funciona como um dado do próprio processo social” (SANTOS, 1988, p.25-26). A organização socioespacial de Brasília imposta pelos militares parte de uma rigorosa e inflexível configuração dos seus espaços urbanos com base em critérios de classe, e de igual inflexibilidade na alocação das pessoas pertencentes a essas classes nesses espaços.

Nesse sentido esta dissertação acompanha o pensamento de Castells quando afirma que a segregação é um “processo”, que ele define como “a tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só nos termos de diferença, mas também de hierarquia” (CASTELLS, 2009, p.210).

As políticas de ocupação que antes objetivavam manter o Plano Piloto de Brasília insulado e distante das populações para as quais não havia sido concebido, passam a ser adotadas como uma estratégia de controle social mais efetivo por parte da ditadura militar, e consistiu criar cidades satélites cada vez mais distantes do Plano Piloto, mas também distantes entre si, objetivando manter o povo que habitava o centro de poder do país – Brasília - o mais fragmentado possível, e com baixa capacidade de mobilização política num primeiro momento, num claro exercício do que Foucault chamou de “biopoder” ao disciplinar a sociedade local de maneira planejada, e inclusive pelo emprego da violência, por meio da inserção e distribuição das pessoas no espaço urbano do DF, mantendo um rígido controle sobre seus corpos. Machado, ao refletir acerca da teoria do “biopoder” de Foucault, entende a alocação dos corpos no espaço como uma forma de disciplina social, “uma técnica de distribuição dos indivíduos através da inserção dos corpos em um espaço individualizado, classificatório, combinatório” (MACHADO, 2009, p.173).

Na mesma linha dessa abordagem, Diego Martins em sua pesquisa opina acerca do caráter contraditório e anticapitalista desse modelo de ocupação e habitação em Brasília, que chamou “política segregacionista”. Esta dissertação se alinha a esta percepção tendo em conta que a mesma é antieconômica sob vários aspectos, a saber: provoca maior dispêndio de tempo e dinheiro dos trabalhadores ao deslocar-se, com diretos efeitos sobre a capacidade produtiva; resulta em maiores custos com logística dado às distâncias entre os diversos núcleos habitacionais, comerciais e industriais; e, os enormes gastos do Estado em prover infraestrutura num território fragmentado. Martins, entretanto, afirma que essa suposta contradição seria falsa, e que a opção por esse modelo não foi urbanística, mas política e social por parte da ditadura da época “para manter as relações de poder do sistema”. Em resumo, e ainda nas palavras do autor, “durante todo o período de ditadura, as antigas vilas operárias foram atacadas e perseguidas, continuando o projeto excludente que já se implementava antes de 1964, porém o problema de habitação não foi solucionado com as políticas higienistas” (OLIVEIRA, Diego M., 2021, p.81).

O golpe militar de 1964 que daria início ao período de mais de 20 anos de ditadura no Brasil, em Brasília modificaria a estrutura urbana, de modo sagazmente interligado com os interesses políticos das elites nacionais / locais, aperfeiçoando o projeto segregacionista e excludente, vigente até 1964 (Idem, 2021, p.57).

Para viabilizar esse rígido controle da população do DF, os militares aprovaram uma série de legislações que conferiram à nova capital o desenho que definiu a continuidade do seu processo de ocupação pelos anos seguintes e até os dias atuais (PACHECO, 2020, p.98). A característica comum dessas leis foi a dispersão espacial da população e a multiplicidade de núcleos habitacionais. A primeira dessas legislações foi o Plano Rodoviário do DF (Decreto nº 297/64), que definiu as estradas federais, regionais, e agrícolas, além das Estradas Parques. A segunda (Lei nº 4.545/64), além de promover uma reforma administrativa, praticamente consolidou um modelo de ocupação dividindo o DF em Regiões Administrativas, com isso reforçando de insulamento do Plano Piloto e institucionalizando na máquina pública a política de deslocamento de populações para regiões mais distantes à medida que a demanda por moradias fosse se elevando. A terceira norma (Decreto nº 456/65), definiu a descentralização da administração do DF em oito Administrações Regionais (RA): RA-I Brasília, RA-II Gama, RA-III Taguatinga, RA-IV Brazlândia, RA-V Sobradinho, RA-VI Planaltina, RA-VII Paranoá e RA-VIII Jardim (posteriormente renomeada Núcleo Bandeirante) (Idem, 2020. p.98-99).

Essas três primeiras medidas definiram a formação do aglomerado urbano de Brasília de forma socialmente segregada, no qual a estrutura de classes se refletiu na distribuição e no

acesso à terra urbana, num processo de crescente pulverização da população de acordo com o seu estrato social: quanto mais despossuído e não enquadrável nas exigências burocráticas da NOVACAP, mais periférica e distante seria a sua alocação espacial. De acordo com Aldo Paviani, esse processo não foi uma casualidade, e se constituiu numa política de Estado de “periferização planejada”. Paviani reafirma a intencionalidade do poder público na forma como a população foi alocada na cidade. Na dicção do autor: “o polinucleamento urbano de Brasília foi todo ele planejado por ação direta do GDF, que redundou em uma diáspora de oito núcleos dormitórios” (PAVIANI, 2010c, p.85).

Para Frederico Holanda, a caracterização dessa periferia empobrecida enquanto “núcleos dormitórios”²⁰ e fragmentários impôs aos seus habitantes o ônus adicional da distância dos locais de trabalho, geralmente localizados no Plano Piloto, bem como de equipamentos públicos essenciais como escolas e hospitais, além dos custos com locomoção ante o transporte público precário, limitando ainda mais as suas possibilidades de mobilidade social (HOLANDA, 2016).

Outro fato determinante na organização social da capital foi a estratégia do governo militar de forçar a consolidação de Brasília como a capital administrativa do Governo Federal, transferindo de maneira compulsória cada vez mais órgãos públicos ainda lotados no Rio de Janeiro, o que resultou na necessidade de maior oferta de moradia além daquela prevista para o Plano Piloto. Um dos principais marcos desse momento, foi que, entre 1967 e 1969, o governo do DF empreende uma de suas primeiras experiências com utilização do novo Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criado pelo governo militar em 1964, ampliando assim as soluções locais de política de habitação antes conduzidas exclusivamente pela NOVACAP e pela SHIS. Nesse período, e com recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH), é construída a cidade satélite do Guará (PACHECO, 2020, p.98).

Essa nova urbe foi destinada principalmente para servidores públicos ocupantes de funções subalternas na estrutura da tecnoburocracia estatal. Para estes últimos, a exclusão perpetrada no Plano Piloto, por meio de sua elitização, o tornou inacessível a uma parcela cada vez mais numerosa do serviço público, restando também a estes últimos a periferização forçada,

²⁰ “Cidade-dormitório é o nome dado à cidade em que habita uma grande quantidade de moradores que trabalham ou estudam em uma cidade vizinha próxima. [...] O conceito de cidade-dormitório é muitas vezes utilizado também na caracterização de uma cidade que não apresenta condições de trabalho para manter parte de sua população fixa. A cidade-dormitório é vista ainda como lugar de marginalização, de periferização e de pobreza, bem como de baixo índice de qualidade de vida” (NUNES, José Horta, [S.d.]).

ainda que em melhores condições que maioria da população menos favorecida (DOS SANTOS, 2016, p.42).

Após a decretação do Ato Institucional nº 5 (o AI-5) pelos militares, em 1968, e da nova Constituição de 1969²¹, o regime ditatorial estava consolidado e Brasília deixa de ter uma prefeitura e passa a ser comandada por um governador nomeado pelo Presidente da República - é o nascimento do GDF sob os auspícios da ditadura então instalada. Como uma de suas primeiras medidas, a partir do início da década de 1970 o GDF institucionaliza uma política pública de remoção de populações de menor renda vivendo em assentamentos irregulares nas cercanias do Plano Piloto, e de sua área mais valorizada, o Lago Sul, bem como de erradicação de invasões das cidades satélites mais próximas do centro da capital. Nesse contexto de recrudescimento do controle social e espacial no DF, cabe estabelecer uma relação com o pensamento de Foucault ao afirmar que o poder soberano do Estado somente se valida dentro da sociedade, e suas ações de controle não dizem respeito apenas às condutas, mas alcança o ordenamento do espaço no qual a sociedade habita (FOUCAULT, 2015, p.282).

Esta dissertação dialoga com pesquisa de Oliveira quando este avalia o paradoxo dessa medida no que diz respeito ao fato de que as cidades satélites foram criadas originalmente para abrigar as populações “indesejadas” e marginalizadas por parte do Estado, que não as admitia no Plano Piloto. Porém, essas mesmas cidades, com o passar do tempo, passaram a receber seus próprios “indesejados”, e por isso também passaram a ser o foco de ações de erradicação, nas quais essas populações favelizadas foram desalojadas e enviadas para novos centros urbanos ainda mais distantes e pouco assistidos pelo Estado (OLIVEIRA, Diego M., 2021, p.73).

Para a operacionalização desse processo de segregação por parte do Estado, o então governador Hélio Prates cria, em 1970, a Companhia de Erradicação de Invasões – CEI. E uma das primeiras ações da nova companhia estatal, também sob o argumento de “evitar a poluição” do lago Paranoá, foi a remoção forçada dos 82 mil moradores da favela conhecida como Vila do Iapi (GOUVÊA, 1995, p.67-68). De acordo o documentário “A Cidade é uma só?” do cineasta Adirley Queirós, o governo empreendeu uma grande campanha publicitária para convencer os moradores a não resistir à remoção compulsória, prometendo além de terras, saúde, segurança, e o fornecimento de uma série de serviços públicos e oportunidades imediatas, que na verdade demoraram décadas para serem disponibilizadas, ou jamais o foram até os dias atuais (QUEIRÓS, 2011).

²¹ A Constituição de 1969 foi produto de uma imensa alteração na Constituição de 1967, que na prática concentrou mais poderes no Poder Executivo e manteve os principais dispositivos do AI-5 e dos AI anteriores: censura, eleições indiretas, Lei de Segurança Nacional, possibilidade de fechamento do Congresso, etc. (BRASIL, 1969).

Já o processo de remoção da parcela dos moradores da Vila do IAPI que não acreditaram nas promessas do Estado se deu de maneira forçada. É preciso destacar que isso significava a remoção de assentamentos próximos do Plano Piloto de Brasília, que oferecia melhor acesso a serviço de saúde, educação e oportunidades de trabalho para outro muito mais carente e distante 30km do Plano Piloto: a Ceilândia, que padecia de péssimas condições de transporte na época, numa clara efetivação de uma política pública que incorporou a segregação forçada como um de seus instrumentos (Ibiden, idem).

Essa mesma percepção Percepção essa compartilhada pela pesquisa Barbosa, ao afirmar que a ação da Campanha de Erradicação de Invasões (CEI) no caso de Ceilândia tem reflexos até a contemporaneidade, e se manifesta na qualidade de vida de seus habitantes, tendo em vista que a RA possui alguns dos piores indicadores de renda familiar e per capita do DF. Outro aspecto diz respeito ao perfil racial de seus moradores, que é composto por uma população majoritariamente parda e negra (60%), o que a situaria como a cidade com o maior número absoluto de pessoas dessas categorias de cor/raça. Barbosa cita ainda, e de acordo com o PDAD 2013/2014, que a Ceilândia concentrou 45,36% de todos os homicídios ocorridos no DF naquele período. O autor identificou que “esse processo implicou a precarização da vida dos habitantes dessas localidades segregadas, que ficaram apartados dos meios de exercício de cidadania disponíveis no Plano Piloto” (BARBOSA, Luiz C., 2016, p.41-44).

Figura 1 - Demolição de barracos e transferência dos moradores / centro de Ceilândia



À esquerda, demolição de barracos em invasão próxima ao Plano Piloto e transferência das famílias; à direita, centro de Ceilândia 1970. Fonte: Arquivo Público do Distrito Federal²².

Com vistas a concluir acerca do tema em comento neste capítulo, esta dissertação se alia às conclusões da tese de Matias Pacheco acerca da gentrificação e das transformações urbanas

²² Criação da Campanha de Erradicação de Invasões (CEI) - Cronologia do Urbanismo. Disponível em: < <http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br/apresentacao.php?idVerbete=1625> >, acesso em 20 abr 2021, às 17:30h.

em Brasília no período, na qual o autor afirma que a política pública de erradicação de favelas e invasões prosseguiu e se intensificou no decorrer de toda a década de 1970, se constituindo numa “política de habitação” contínua no período. Como resultado, em pouco mais de cinco anos após a sua criação, a CEI erradicou mais de 118 mil pessoas do Plano Piloto para mais de 43 mil lotes nas cidades satélites. Já a SHIS concentrou a sua atuação na construção de apenas 23 mil moradias para a classe média, em sua maioria servidores públicos de baixo escalão, por meio de financiamento habitacional do SFH principalmente em Taguatinga e no Guará. Em síntese, a combinação das estratégias de expulsão dos mais pobres do centro urbano para as periferias, e de oferta de moradia financiada aos trabalhadores formais com menor renda fora do Plano Piloto, resultaram numa desconcentração populacional deste último, que entre 1970 e 1980 caiu de 30% para 24% de todo o DF, o que permite afirmar que a CEI no período atingiu seus objetivos de insulamento do Plano Piloto e apartação das populações “indesejadas” em Brasília (PACHECO, 2020, p. 102-103), bem como foi uma representação muito bem acabada do controle social e espacial exercido pelo Estado totalitário do período.

Capítulo 7 - Capitalismo de Estado ou mercado imobiliário público-privado?

Neste capítulo esta dissertação aborda o surgimento de novos atores no processo de formação do espaço urbano e das políticas de habitação em Brasília a partir dos anos 1970. Processo esse representado pela associação de interesses entre o Estado e o mercado capitalista privado, cujos desdobramentos terão direta influência na organização social, política e econômica da cidade até a contemporaneidade.

Além da ação direta do Estado, Brasília a partir dos anos 1970 passa a ter outros atores na conformação dos espaços sociais urbanos. Esses atores são representados pela nascente elite imobiliária do DF, que é composta por grandes incorporadoras, construtoras, grandes imobiliárias e locadoras de imóveis, bem como bancos e fundos de investimento imobiliário. A Companhia Imobiliária do Distrito Federal (TERRACAP), criada em 1972, pela União e Governo do DF, além de exercer um papel fiscalizador das construções buscando impedir que famílias beneficiadas por lotes e imóveis financiados pela SHIS ampliassem suas casas (que na periferia mediam em média 62m², e no Plano Piloto 230m²), passa a exercer também o papel de vendedor de imóveis públicos para a iniciativa privada, encerrando assim um ciclo na qual o Estado exerceu o monopólio da terra urbana (CAMPOS, 2010, p.120-122).

A partir da atuação da TERRACAP o DF passa a ter um mercado imobiliário com dinâmica própria, e por conseguinte, uma elite econômica exploradora desse mercado com características tradicionais capitalistas, mas ainda muito atrelado ao Estado, constituindo uma relação que Campos classifica como um “submercado concorrencial”. Entretanto, esse mercado não tinha sua atuação balizada pelas políticas do Estado (único fornecedor do bem transacionado), mas pela lógica da acumulação do capital (inclusive do capital fundiário) e da especulação imobiliária, na qual eram estocados grandes vazios urbanizáveis em áreas mais centrais da cidade objetivando a sobrevalorização dos imóveis urbanos e a maximização do lucro quando de sua comercialização (idem, p.123). Em suma, essa elite imobiliária se converteu num setor da economia do DF que acumulou extremo poder político com o decorrer dos anos à medida que acumulou e concentrou capital espacial, e passou a influenciar desde então o curso da política urbana e das políticas de habitação na cidade, seja por meio de seu poder econômico, seja por meio da sua direta influência sobre o Estado.

A atuação da elite imobiliária local nesse “submercado concorrencial” rapidamente o tornou o principal mercado de produção de espaço urbano do DF em substituição ao estatal, e por conseguinte repassou os efeitos da financeirização e da mercantilização da moradia aos

preços dos imóveis no DF, agravando o problema do acesso à moradia, tendo em conta que a relação entre o acesso à habitação e classe social se torna absoluta (PACHECO, 2020, p.103). Cristina Patriota e Vinicius Januzi avaliam os efeitos desse processo de financeirização da moradia em Brasília ao afirmar que “cada vez mais, Brasília foi sendo atravessada pela perspectiva de classe, não somente em seu sentido econômico, embora este seja o principal, mas também em seus aspectos simbólicos” (MOURA e JANUZZI, 2019, p.14).

Essa financeirização do urbano em Brasília se dará também pela pressão da elite imobiliária local na elevação dos preços dos aluguéis de maneira diferencial no Plano Piloto e nas maiores e mais bem estruturadas cidades satélites, como o Núcleo Bandeirante e o Guará, tendo em conta que a locação é o principal produto habitacional do mercado privado depois da construção. Isso forçou as famílias de baixa renda a buscar aluguéis mais adequados às suas possibilidades financeiras, e por sua vez foram forçadas a sair de centros mais caros, para localidades mais baratas, distantes e empobrecidas. Como resultado, na década de 1970 o número de famílias com renda inferior a três salários mínimos vivendo no Plano Piloto se torna cada vez mais reduzido, num processo tanto de segregação quanto de gentrificação planejada pela elite imobiliária local juntamente com o Estado, que se mantinha fiel ao seu objetivo de manter o Plano Piloto distante das massas (Idem, p.104).

O surgimento de um mercado imobiliário privado em Brasília, para o qual o único fornecedor da principal mercadoria, a terra, era o próprio Estado, também provocou uma exponencial elevação de seu preço numa relação de promiscuidade com o grande incorporador imobiliário local. Considerando que a TERRACAP alienava maior parte do estoque de terras urbanas por meio da licitação pública, o que demandava a realização de leilões, estes assumiam um caráter especulativo, no qual os grandes incorporadores (e seus financiadores), detentores de elevados volumes de capital, poderiam disputar a arrematação da mercadoria em patamares financeiros superiores aos pequenos e médios concorrentes. No mesmo entendimento desta pesquisa se manifesta Neio Campos, de que essa prática, além de tornar a terra artificialmente mais cara, concentrou a sua posse em um pequeno grupo de corporações, que se tornaram os maiores detentores das terras comercializáveis no mercado privado, que ao repassar os seus custos de aquisição, tornaram o solo urbano ainda mais escasso e caro para os consumidores finais (CAMPOS, 2010, p. 125).

A ocorrência desse fato evidencia uma relação licenciosa entre o Estado e a elite imobiliária do DF, haja vista que a busca pela maximização do lucro com a comercialização do espaço urbano enquanto mercadoria, deve ser um objetivo do capitalista privado e não do

Estado. Essa prática estatal de leiloar terras urbanas indiscriminadamente e pelo maior lance, sem o devido cuidado em resguardar porções desta última para a destinação às populações da base da pirâmide social e sem mesmo utilizar desse recurso para conter aumentos artificiais de preços, garantindo assim a economia popular, evidencia uma prática que pode ser classificada como especulação imobiliária de Estado (HOLANDA, 2016), na qual este último se porta como um especulador como qualquer outro, sob a ótica da sua ostensiva mercancia, se associando ou se submetendo aos ditames da elite imobiliária local, inclusive beneficiando a esta última na fixação dos preços mínimos para aquisição de terras, praticamente inviabilizando de maneira torpe a livre concorrência, que por sinal é característica imanente do capitalismo.

Esta dissertação, sob o aspecto ora abordado, se alinha ao pensamento de Jean Lojkine, de que no âmbito do capitalismo, invariavelmente o Estado é um instrumento das classes dominantes na defesa de seus interesses, em detrimento das demandas da sociedade; e quando essa relação instrumental se aplica à questão urbana, será essa relação perniciosa que irá organizar o espaço urbano, e por conseguinte a própria sociedade urbana (LOJKINE, 1997, p.172-174). Esse tipo de associação entre o Estado e o grande mercado incorporador imobiliário na comercialização de terras públicas maximizará a apartação espacial e social no DF, e irá maximizar a sua crise habitacional nas décadas seguintes.

Considerando que a edificação é indissociável do solo e é justamente um dos seus principais instrumentos de valorização, a atuação do grande incorporador não se limitou apenas à massiva aquisição de terrenos da TERRACAP, o que se tornou uma fonte de renda fundiária para o Estado e veículo de ascensão de grupos políticos diversos ao seu governo, se estendendo num conluio no qual a elite imobiliária se articulava com o Estado com o fito deste último prover obras de infraestrutura e equipamentos urbanos, permitindo a acelerada ocupação de extensas áreas com empreendimentos privados, beneficiando indiretamente o governo ao evitar o surgimento das ocupações irregulares nessas localidades, aumentando a arrecadação de tributos, e elevando a oferta de moradia para as classes mais abastadas, que podiam pagar mais pelos imóveis à elite imobiliária local (CAMPOS, 2010, p.126-127).

Essa atuação conjunta, entretanto, beneficiou muito mais o capitalista imobiliário que a sociedade e o Estado por conta do rápido retorno dos recursos investidos na aquisição da terra, pelo ganho de escala na construção de grandes empreendimentos, e pela comercialização de imóveis em áreas previamente dotadas de benfeitorias públicas, permitindo assim uma valorização diferencial ainda na fase da construção, mesmo em relação a outras localidades já

habitadas, a exemplo do processo de urbanização do Lago Norte e Sul de Brasília, que na contemporaneidade é um dos metros quadrados mais caros do país (idem, p.127).

Essa valorização diferencial, e essa nova oferta de moradia a preços elevados numa conjunção de capitalismo privado e de Estado, teve efeitos perniciosos no custo da habitação em Brasília. O principal deles no Plano Piloto é a sua maior estratificação residencial, resultando em diferentes gradações e padrões de qualidade da habitação em cada setor da localidade, evidenciando um processo de gentrificação forçada e subversão do projeto original do Plano Piloto, que previa a mínima diferenciação das habitações. Por conseguinte, a cidade capitalista se impôs até mesmo à cidade planejada e ainda idealizada por parcela de seus habitantes (PACHECO, 2020, p.104).

Entretanto, como resultado da pressão exercida pela elite imobiliária e pelo Estado para a elevação dos preços da moradia, ocorre o agravamento da crise social e habitacional no DF em função do deslocamento populacional para as cidades satélites menos estruturadas e mais distantes do centro. Isso se deveu ao fato da carestia dos imóveis urbanos ter o seu epicentro no Plano Piloto, que por sua vez passa a se irradiar rapidamente para as cidades satélites em progressão geométrica, levando ao rápido aumento dos preços da habitação nessas localidades (imóveis e alugueis) e com isso gerando ou ampliando a favelização entre as pessoas de menor renda. Ou seja, na mesma medida em que os preços dos lotes, casas e aluguéis vão se elevando, a população mais pobre vai se afastando de áreas que se tornam artificialmente mais caras para outras mais acessíveis financeiramente, num processo forçado de pauperização e precarização das condições de habitação em função da renda familiar, cuja variação não acompanhou os índices de preços da habitação no DF, resultando em núcleos satélites cada vez mais distantes, populosos, favelizados e pobres (idem, 104-106).

Todo esse processo ocorre em menos de uma década. Entre 1975 e 1980, 33mil pessoas deixaram o DF para morar em municípios do Entorno, nos quais eram ofertados lotes com preços mais baixos e em melhores condições de pagamento. Dialogando com o trabalho de Gouvêa, esta pesquisa concluiu que, por consequência, a associação do Estado e da iniciativa privada numa aparente estratégia que pode ser caracterizada como Capitalismo de Estado²³ na comercialização do espaço urbano, significou uma instrumentalização do aparato fundiário

²³ No Capitalismo de Estado este atua como uma instituição privada operando negócios objetivando acumulação de capital (lucro), o que difere da intervenção estatal na economia que em geral se dá pelo fomento a atividades essenciais à economia do país ou que não despertam o interesse privado, cumprindo assim uma função social. (DA COSTA, Fernando N., 2012, p.12).

estatal e das terras públicas em benefício da elite imobiliária, e em desfavor da população menos favorecida, que se constituía em maioria dos habitantes do DF (Ibidem, Idem).

Desta forma, observa-se uma relação entre a maior distância dos núcleos satélites ao Plano Piloto e a diminuição da renda da população, **evidenciando a questão da segregação urbana, onde, no caso de Brasília, o Poder Público agiu diretamente no processo quando removeu a população de menor renda para a periferia**, deixando entre o centro mais valorizado e os novos núcleos, extensos espaços de terra à espera de valorização, agindo o governo por intermédio da Companhia Imobiliária de Brasília – **TERRACAP, de forma semelhante à iniciativa privada, usando sua prerrogativa de exclusividade das ações de planejamento urbano e monopólio das terras, como instrumento para futura especulação imobiliária** (GOUVÊA, 1995, p.76, grifo nosso).

Segundo Cristina Patriota, em 1977 foi publicado o primeiro Plano Estrutural de Ordenamento Territorial do DF (PEOT). O Plano surgiu da necessidade de atualizar as normas de planejamento urbano, que não mais correspondiam à realidade de Brasília, que caminhava cada vez mais rapidamente rumo à metropolização. Uma das principais motivações para esse replanejamento, além do crescimento das cidades satélites e da crise social delas advinda, era o interesse da elite imobiliária na disseminação dos condomínios horizontais e dos loteamentos fechados, o que além de impulsionar o protagonismo da iniciativa privada na ocupação do DF, aprofundou a sua dispersão espacial e a ocupação irregular de terras públicas (MOURA, 2010, p.283).

Os chamados “condomínios” podem ser considerados um produto da ocupação mal planejada e mal executada do DF por parte do Estado, que foi absolutamente omissa no efetivo controle dessas ocupações. Se por um lado este último combateu as favelas e invasões de terras públicas empreendidas pelos mais pobres, erradicando progressivamente os despossuídos para regiões cada vez mais periféricas com vistas a evitar a ocupação ilegal, de outro foi leniente com a ocupação de terras destinadas originalmente à cultura agrícola e à separação do Plano Piloto de seu Entorno quando invadidos e transformados em condomínios ilegais (MOURA, 2010, p. 284-286).

Nas palavras de Patriota, a própria denominação dessas ocupações como “condomínios”, seria uma “virada semântica”, um termo utilizado pela elite imobiliária, pela classe média, e pelas elites de Brasília para “designar o loteamento clandestino” (Idem, p.287). Ou seja, um verniz social de raiz elitista para estabelecer uma clara diferenciação entre a classe média e alta e os “invasores e favelados”. E não se tratou de mero recurso linguístico, tendo em conta que as camadas de menor renda aplicavam a mesma nomenclatura aos seus loteamentos irregulares objetivando a posterior regularização e permanência. Para Patriota, a própria imprensa da época classificava os “condomínios de baixa renda” como símbolos de ocupação ilegal, ao passo em que classificavam os “condomínios de alta renda” como sinônimos de luxo,

muito embora ambos padecessem da mesma irregularidade legal e formal, e fossem produto da mesma usurpação de patrimônio público e grilagem (MOURA, 2012, p.220-221).

A partir dos anos 1970 os condomínios se constituíram também numa das principais formas de ocupação do DF e criaram todo um novo panorama de organização social, marcado principalmente pela autoconstrução como uma alternativa à aquisição da moradia a preços mais acessíveis e fora do direto controle social e econômico do Estado, que era mais fortemente exercido nas cidades satélites (Idem. p.23). De acordo com Pescatori, o período compreendido entre 1970 e 1980, além de produzir uma série de morfologias urbanas que extrapolaram as primeiras intervenções estatais no espaço da cidade, entre os quais os loteamentos e condomínios, também estabeleceu as bases do processo da ocupação do DF como uma urbe, que além de dispersa, passa a crescer desordenada e anarquicamente a exemplo das demais metrópoles brasileiras (PESCATORI, 2015, p.50).

Brasília entre 1964 e final da década de 1970 foi convertida para um modelo urbano de exclusão e segregação social, no qual a ação hierarquizada das estruturas da sociedade capitalista foi movida principalmente por três fatores: os econômicos, os políticos, e os ideológicos, num sistema muito similar ao descrito por Castells, no qual os três fatores antes citados estabeleceriam a estratificação urbana e seus reflexos no plano espacial da cidade (CASTELLS, 2009, p.460-483).

A conclusão deste capítulo identifica que o principal fenômeno observado nesse período, foi a transição do modelo de ocupação do DF calcado no monopólio estatal, para um modelo de ocupação bipartite, no qual, além do Estado que ainda detinha grande parte da terra urbana (mas não mais seu monopólio) passam a atuar também os agentes do mercado imobiliário local, representados por uma elite imobiliária composta por grandes incorporadoras, construtoras, grandes imobiliárias, locadoras, e fundos de investimento imobiliário. Essa relação entre Estado e mercado imobiliário deu um novo rumo e uma nova dinâmica à ocupação do DF, com diretos reflexos sobre a conformação da sociedade no plano espacial e também em prejuízo da população mais carente. Esta pesquisa se alinha ao pensamento de Lefebvre de que nas relações entre Estado e mercado imobiliário, não raro, o problema da segregação socioespacial não é mitigado ou erradicado, mas maximizado. Nas palavras de Lefebvre, “O Estado e a Empresa, apesar de suas diferenças e às vezes de seus conflitos, convergem para a segregação” (LEFEBVRE, 2008, p.98).

Capítulo 8 - Das cidades satélites à nova metrópole

Neste capítulo esta dissertação se ocupou de problematizar as ações do Estado e os resultados de suas políticas de habitação no decorrer da década de 1980. No período, conforme será abordado, houve a consolidação do modelo de ocupação e expansão das cidades satélites rumo à metropolização de Brasília; a implementação do primeiro programa de habitação de âmbito nacional aplicado no DF, o Promorar Brasília; e, o crescimento das migrações intraurbanas.

Conforme abordado no capítulo anterior, as remoções de famílias do Entorno do Plano Piloto para as cidades satélites do DF ofereciam como principal atrativo à mudança a oferta de lotes semi-urbanizados e casas – estas apenas para aqueles que fossem habilitados junto à burocracia da NOVACAP. Entretanto, as ondas migratórias para o DF continuaram a acontecer com cada vez mais constância, exercendo assim uma constante pressão sobre a cidade em todas as áreas e principalmente na área da habitação. Diante desse contexto, a partir de 1979, o GDF muda a sua política de erradicação de favelas, e passa a considerar que é justamente a oferta de lotes para as populações de baixa renda o principal fator responsável pela atração de populações migrantes para Brasília. A ação estatal foi a de pela segunda vez em sua história praticamente paralisar a oferta de moradia para a população de menor renda. Conquanto, as reais causas da migração não guardavam relação com a oferta de moradia. Na realidade não estavam sequer atreladas a essa oferta (PAVIANI, 2010c, p.84).

Em pesquisa da CODEPLAN, ficou evidenciado que apenas 5% dos migrantes tinham por objeto a conquista de moradia própria ao vir para o DF e a maioria (67,2%) migravam em busca de emprego e melhores condições de vida, tendo em vista a carência estrutural de suas regiões de origem e a saturação de oportunidades em outras localidades do Sul e Sudeste do país. De acordo com Aldo Paviani, no fim das contas, a lógica de adoção dessa estratégia mais uma vez foi a de buscar erradicar os pobres objetivando com isso erradicar os ônus estatais oriundos da pobreza (PAVIANI, Idem).

O resultado da contenção de moradias e sustação de políticas habitacionais entre 1979 e 1983 teve o seguinte resultado: em 1983 já havia 85 mil pessoas morando em favelas, e o número de barracos já era “pelo menos 3,5 vezes maior que o número de barracos existentes no início da implementação desta política” em 1979 (PAVIANI, 2010c, p.85). No mesmo sentido opina Luiz Alberto Gouvêa, ao avaliar que no início da década de 1980 a estratégia do GDF de controle forçado da migração por meio da brusca redução da oferta de habitação agravou as

desigualdades e a crise da habitação entre os mais pobres, que sem alternativas, passaram a se organizar comunitariamente com vistas à construção de novos assentamentos totalmente desprovidos de infraestrutura mínima nas cidades satélites, de forma que cada uma dessas cidades passou a possuir a sua própria favela (GOUVÊA, 1995, p.83). Ou seja, a ação do próprio Estado contra os migrantes mais pobres, resultou numa nova proliferação de invasões e construções irregulares no DF, mas por outro lado essa estratégia motivou o surgimento de diversas organizações comunitárias e de defesa da moradia em Brasília.

O expressivo crescimento da população do DF com um incremento de mais de 600 mil habitantes entre 1971 e 1980 (Idem, p.83) combinado à artificial elevação do preço da habitação, resultou numa demanda reprimida por novas moradias, acelerando o crescimento da cidade em direção à sua periferia bem como o aumento de sua influência econômica sobre os municípios do seu Entorno. Esse fenômeno motivou no final da década de 1970 a identificação geográfica e econômica da Área Metropolitana de Brasília (AMB), formada pelo DF e mais 10 municípios goianos. Essa organização também ficou conhecida como Aglomerado Urbano de Brasília (AUB) (PAVIANI, 2010c, p.81) (CATALÃO, 2010, p. 76-78).

O Censo de 1980 também revelou que 29% da população da AMB morava no Plano Piloto, 56% nas cidades satélites, e 14% nos municípios do Entorno Goiano (PAVIANI, 2010d, p. 84). Foi essencial a esta dissertação conhecer o processo de transição de Brasília para a sua metropolização enquanto um marco fundamental, tendo em conta que ela deixa de ser uma urbe em particular, e passa à condição de aglomerado urbano integralmente inserido na realidade e complexidade das demais metrópoles brasileiras, guardando com estas uma série de similaridades no que concerne aos problemas envolvendo mobilidade, adensamento populacional e consumo de serviços públicos, sem com isso perder as características que continuaram a lhe ser próprias como o polinucleamento e a dispersão populacional. Isso terá direta influência na adoção de políticas de habitação de âmbito nacional em seu território, bem como de políticas que abrangem o seu entorno.

Se os primeiros anos da ditadura militar permitiram ao Estado a livre implementação de segundas políticas de remoção forçada das populações mais pobres para áreas periféricas e carentes de infraestrutura no DF, a “abertura democrática” em curso que culminaria em 1985 com o fim do período ditatorial no Brasil, provocou mudanças na estratégia de atuação do Governo de Brasília. Nesse contexto, o programa nacional PROMORAR foi adotado e sofreu adaptações por parte do GDF, sendo rebatizado para “Promorar Brasília”, ou “Programa de Assentamento Popular de Emergência”. E a exemplo do mesmo programa em sua versão

federal, objetivava a urbanização de favelas e invasões, mas também a oferta de lotes e construção de habitações, se constituindo num dos programas habitacionais mais completos já criados no Brasil (PAVIANI, 2010d, p. 99-103).

Esse programa poderia ter sido um contraponto na sequência de políticas habitacionais espacialmente segregatórias do DF, pois o seu principal diferencial era a requalificação de assentamentos precários e a fixação das famílias nos locais em que já residiam e mantinham laços sociais, ao invés das violentas políticas de erradicação anteriores. Entretanto, 67% do total de famílias faveladas da época estava localizada na área do Plano Piloto, e mesmo na vigência do Programa nenhuma favela foi assentada ou requalificada no Entorno do Plano Piloto, exceto o Acampamento da Candangolândia, no qual, porém, foi criada uma linha separatória: uma faixa de lotes para a população de maior renda entre a localidade e o Plano Piloto, atendendo assim os interesses da elite imobiliária do DF de manter o citado centro de Brasília como área nobre e propícia à especulação imobiliária privada (Idem, p.94). Esta dissertação se alinha às conclusões de Gouvêa acerca da subversão do Promorar em Brasília quando ele afirma que a política de apartação de populações pobres conjugada com a proteção do Plano Piloto, área mais rica do DF, se manteve subjacente ao Promorar Brasília com vistas a atender ao grande capital imobiliário local, se constituindo tão somente em veículo de propaganda político-eleitoral e gentrificação.

O Regime Militar, tendo em vista a "abertura política" e as eleições que se aproximavam, tenta legitimar-se com o Promorar. Deixa de lado as políticas de erradicação de favelas e, por meio da proposta de urbanização destes assentamentos, alcança os objetivos das políticas anteriores; ao mesmo tempo angaria simpatias das classes populares, **servindo o Programa, todavia, para implicitamente expulsar a população favelada das áreas nobres, as quais se valorizavam com as melhorias implantadas** (GOUVÊA, 1995, p.127, grifo nosso).

Da avaliação dos resultados do Promorar se extrai que entre 1982 e 1985 o Programa entregou 8.238 casas para a população de baixa renda - das quais, 4.919 (60%) foram concentradas longe do Plano Piloto, em Taguatinga e no Núcleo Bandeirante, beneficiando 41.640 pessoas; e 1.274 lotes foram ofertados por meio da TERRACAP para os estratos de média e alta renda, principalmente na área do Plano Piloto e na parte com melhor estrutura urbana de Taguatinga no período (Idem, p. 100-101).

O Promorar Brasília foi predominantemente um projeto político, que tinha por meta legitimar o governo militar de então, mesmo ante a abertura democrática que ocorria, e também atender os interesses eleitorais do governador José Ornellas, então candidato e posteriormente eleito ao Senado. É interessante pontuar como a retomada de práticas democráticas no Brasil a partir daquele momento, a exemplo das eleições para cargos eletivos, terá efeito direto no fazer

político quando o assunto é a habitação dos mais pobres, conforme abordaremos em capítulos próximos. Acerca desse aspecto utilitarista atribuído às massas pela classe política Antonádia Borges pontua que o poder político se realiza não a despeito, mas a partir da impossibilidade de contemplar a população de forma homogênea, e que as “pessoas fornecem a energia social necessária à expansão do poder político” (BORGES, 2003, p.47), e afirma,

Ao interesse de alguns políticos pela expansão territorial e populacional, vem calhar a disposição de certas famílias em morar nesses locais novos, transferindo suas vidas (e seus títulos de eleitor) para lá (Idem, p.49).

Uma das frentes de atuação do Programa Promorar Brasília: a requalificação de áreas degradadas, também teve a sua aplicação desvirtuada em Brasília. O discurso da urbanização de favelas foi inócuo, tendo em vista que maioria daquelas localizadas no Plano Piloto foram erradicadas como todas as outras anteriores e nos mesmos moldes da CEI, e seus moradores deslocados para áreas mais distantes do centro do DF, liberando assim vastas áreas para a especulação por parte da elite imobiliária local.

Conforme as conclusões de Gouvêa acerca do Promorar Brasília: de que o Programa, ainda que tenha alcançado um número de beneficiários bastante expressivo, se constituindo na maior política de habitação do DF em seu alcance populacional até aquele momento, consistiu numa reforma urbana que beneficiou muito mais a elite imobiliária local, tanto pela manutenção do isolamento do Plano Piloto quanto pela dinamização da indústria da construção no período, que por conta das obras de requalificação, construção e urbanização maximizou seus ganhos financeiros na mesma proporção da quantidade de casas construídas e lotes urbanizados, ao passo que, os beneficiários do Programa acusaram piora nas suas condições de habitação, seja pela qualidade das moradias produzidas, seja pela distância e isolamento geográfico aos quais foram submetidos, e também pelo endividamento com o financiamento e as obras de requalificação ou construção das suas novas habitações (GOUVÊA, 1995, p.128-129). Conforme abordamos nesta dissertação, políticas de habitação também são constituídas pelas opções políticas dos gestores públicos, o que adiciona a essas políticas o seu caráter de possível transitoriedade, e não foi diferente com o Promorar Brasília, que não teve continuidade.

No final dos anos 1980 (entre 1985 e 1988) o GDF evidencia por meio de duas políticas de erradicação de migrantes um recrudescimento da ideologia de controle e de apartação social presente nas políticas de ocupação do DF desde sua fundação: a primeira era chamada de “Retorno com Dignidade”, que consistia no “incentivo” aos migrantes a retornarem à sua terra natal, que consistiu, inclusive, em colocar pessoas recém chegadas à cidade sem um destino ou endereço comprovável imediatamente em ônibus interurbano rumo às suas localidades de

origem. A segunda política era intitulada “Entorno com Dignidade”, e foi resultado direto do processo de metropolização da capital, consistindo no financiamento à construção de conjuntos habitacionais no Entorno goiano do DF, objetivando com isso impedir que os migrantes fixassem residência no território de Brasília, o que somente foi possível por conta da estrutura administrativa federalizada do DF, facilitando que os recursos financeiros necessários à execução desse programa pudessem ser aplicados inclusive fora do seu território, ainda que se tratasse de um programa do governo de Brasília (OLIVEIRA, 2008, p.120).

Martins constata em sua tese de doutorado na UnB uma certa permissividade do Estado na prática dessas políticas de “dignidade” mencionadas no parágrafo anterior, e chama a atenção para o fato dessas políticas permanecerem vigentes mesmo após a redemocratização do país, e mudança do anterior governo do DF nomeado pela ditadura (do coronel José Ornellas) para um novo governo civil do democrata cassado pelo golpe militar de 1964, José Aparecido; governo esse que também foi responsável, segundo a autora, pelo desencadeamento de uma “farra da terra pública”, na qual a permissividade com as ocupações ilegais permaneceu praticamente inalterada. Ou seja, no DF e no Brasil, mudou o regime político, mas não o tratamento dispensado à questão habitacional (MARTINS, Amanda M, 2016, p.64).

A década de 1980 se caracterizou ainda pelo fato de Brasília se tornar uma das maiores cidades brasileiras em pouco mais de 20 anos de existência, por conta do seu rápido processo de metropolização e crescimento populacional, ultrapassando um milhão de habitantes na época (PAVIANI, 2010b, p.84). Esse rápido crescimento demográfico teve direto impacto sobre o processo de organização social do DF, haja vista que a desigualdade existente entre seus diversos núcleos urbanos periféricos - as cidades satélites - configuraram uma cidade formada por várias outras cidades, na qual nenhuma delas oferecia um panorama social, econômico e urbano totalmente similar. Nesse sentido, o pensamento de Aldo Paviani dialoga com Frederico Holanda quando afirma que uma das faces mais danosas dessas assimetrias, que são bastante específicas (mas não exclusivas) de Brasília, são as grandes distâncias e a precariedade dos transportes, o que submete os trabalhadores a consumir parcela expressiva de seus ganhos, além do desgaste físico e psíquico com seus deslocamentos (PAVIANI, 2010b, p.107).

Os prejuízos psíquicos oriundos da conformação espacial do DF causados aos seus habitantes de menor renda não é um fator que possa ser relativizado. Simmel destacou os efeitos dos estímulos excessivos da vida urbana na psique de seus habitantes. Seguindo o autor, a metrópole produz uma grande variedade de imagens e estímulos muito rapidamente, o que limita a capacidade do indivíduo em lhes atribuir sentido, influenciando diretamente os

processos que ocorrem no plano da consciência. Em sua obra “ A Metrópole e a Vida Mental”, Simmel afirma que a vida na metrópole é impessoal, calculista, e movida pela economia monetária. Sua dinâmica social (à qual chamou de “formas sociais”) é simultaneamente causa e efeito dessa impessoalidade calculista (SIMMEL, 1973). E é observável que a conformação espacial de Brasília tem influência direta no comportamento de seus habitantes, principalmente no que concerne à impessoalidade. Essa ideia também é defendida por Brasilmar Nunes, que classificou Brasília como “o lugar do individualismo” (NUNES, 2003). Com base no pensamento de Simmel e Nunes, esta pesquisa credita esse comportamento identificado por Nunes, em parte, à forma como a cidade foi espacialmente conformada, na qual os espaços de convivência urbana são limitados por enormes vazios, diferindo de outras metrópoles brasileiras mais antigas, nas quais a quase anarquia dos espaços favorece o encontro entre os diferentes, a espontaneidade e o colorido das expressões sociais; coisa que não ocorre da mesma forma nos condomínios fechados e isolados, e entre algumas das mais distantes e isoladas cidades satélites de Brasília entre si.

Outro fenômeno do período que merece ser destacado diz respeito ao processo de consolidação das cidades satélites, o que, de acordo com o evidenciado nesta pesquisa, também significou um processo de consolidação da periferização da pobreza. Em 1982, por exemplo, a Ceilândia é a localidade com maior população em Brasília com mais de 400 mil habitantes (antes separação da área do Sol Nascente/Pôr do Sol), cuja renda média *per capita* correspondia a 12% da renda do morador do Plano Piloto (PAVIANI, 2010b, p.90 e 107). Em 2018, a situação permaneceu praticamente inalterada: o morador de Ceilândia percebe uma renda média de 13,63% da renda do morador do Plano Piloto (PACHECO, 2020, p.113).

De acordo com os estudos de Ignez Ferreira, nesse contexto de desigualdade na distribuição e ocupação do espaço urbano, na década de 1980 em Brasília ocorre um processo de aceleração das “migrações intraurbanas” - que se caracterizam pela movimentação populacional dentro da mesma cidade. A crescente valorização do preço dos imóveis e dos aluguéis no Plano Piloto no período empurrou as populações mais pobres para localidades cada vez mais distantes deste, o que acentuou esse fenômeno que também ocorreu na primeira década depois da fundação da cidade conforme antes abordado nesta pesquisa (FERREIRA, 2010b, p.78). Entretanto há uma diferença no processo ocorrido nos anos 1980. Se antes a inflação artificial de preços motivada pela especulação do mercado privado de Brasília empurrou populações mais pobres gradativamente para a sua periferia, esse novo processo migratório se radicalizou com a progressiva transferência de várias populações menos favorecidas da área

urbana do DF para o seu Entorno goiano e mineiro, num movimento não mais de periferização, mas de exclusão do espaço urbano do DF. Segundo a demógrafa Maria Celia Caiado, entre 1975 e 1986, 33 mil pessoas trocaram o alto custo da habitação no DF pela moradia de menor custo nos municípios do seu Entorno, mesmo tendo que se locomover para o território do DF para estudar, trabalhar e buscar serviços públicos, percorrendo assim distâncias ainda maiores. Esse número se eleva entre 1986 e 1991: foram 46.162 migrantes intraurbanos (CAIADO, 2005).

Resumindo, a especulação imobiliária exercida conjuntamente tanto pelo Estado quanto pela elite imobiliária local, somada à estagnação econômica do Brasil na década de 1980, bem como alterações no panorama migratório no final desse período em relação ao período da fundação da cidade, transformaram Brasília numa metrópole que passa a demandar urgentemente um planejamento urbano que não seja meramente reativo às alterações demográficas, bem como de uma política habitacional que deixe no passado a erraticidade e a descontinuidade. Ao concluir capítulo, essa dissertação se alinha à tese de Maria Celia Caiado quando afirma que no curso de seu processo de edificação e consolidação, “Brasília tornou visíveis as contradições inerentes à organização social brasileira: passou de cidade que pretendia ser socializante na distribuição de pessoas e atividades para uma estrutura intra-urbana fortemente marcada pelo processo de segregação socioespacial da população”. E conclui destacando o paradoxo existente na utilização da propriedade pública (a terra urbana) por parte do Estado enquanto um “instrumento de ocupação seletiva, instituindo a segregação planejada” em seu território (CAIADO, 2005).

Capítulo 9 - Populismo político ou pseudopolítica habitacional?

Este capítulo se dedica à avaliação de um período marcado pela instrumentalização política da questão habitacional no DF, marcadamente pelos governos de Joaquim Roriz (1988-1990; 1991-1995; 1999-2006), que foi um dos últimos governadores “biônicos” do DF (nomeados pelo Presidente da República), e também o primeiro governador eleito da cidade. Conforme será problematizado, esse período representou: a consolidação da segregação socioespacial no DF com a criação de novas cidades satélites; a consolidação da supremacia econômica e política da elite imobiliária local no acesso à terra pública; a consolidação de Brasília como uma metrópole; e, a distribuição da terra urbana enquanto moeda de troca eleitoral como se fosse uma política habitacional de governo.

[...] o domínio coronelista no Distrito Federal (DF) que consolidou a segregação socioespacial na capital federal com as ações do governador Joaquim Roriz a partir do final dos anos 1980. Durante os 15 anos à frente do governo do DF (com intervalos), as mudanças ocorridas na conformação territorial do DF se deram não somente pelo intenso fluxo de migração que teve aumento de 50% nos anos 1980, mas principalmente pela "política habitacional" colocada em prática com base na distribuição de lotes, o que proporcionou certo ‘domínio político e econômico sobre o DF’ (MARTINS, Amanda M, 2016, p. 42, grifo nosso).

Entre os primeiros atos do governo Roriz no campo da sua política de habitação, em 1989, decreta a criação do Programa de Assentamentos de População de Baixa Renda (Decreto nº 11.476/89), que previa tanto a concessão de lotes semi-urbanizados para essas populações, quanto a remoção forçada de pessoas residentes em áreas invadidas para esses mesmos lotes. Esse foi o primeiro programa de habitação do DF desde o fim do Promorar Brasília, funcionou entre 1989 e 1995, e foi o carro-chefe do discurso populista nos governos de Roriz que muito embora disponibilizasse os lotes à população, não outorgava sua propriedade aos beneficiários, estabelecendo assim uma relação perversa de clientelismo político.

Esse programa seria posteriormente ampliado pela Lei nº 770/94, que autorizava o governo a doar definitivamente os lotes, se constituindo em mais um instrumento eleitoral do governo Roriz, além de objetivar evitar a eleição de seu adversário político Cristovam Buarque, do PT; pois se originalmente a distribuição dos lotes sem a correlata entrega do título de propriedade se constituía em moeda político-eleitoral numa eleição, a outorga do mesmo título em momento posterior servia ao mesmo propósito em um novo pleito (1995-1999) (ANDRADE, 2008). Acerca dessa prática política calcada na incompletude das ações com vistas à posterior utilização das mesmas políticas públicas no discurso eleitoral como instrumento de barganha por votos sob a promessa de conclusão, ou complementação da promessa política original, Antonádia Borges apresenta a seguinte reflexão:

Ao dizer “voltarei sempre para inaugurar o asfalto”, o governador Joaquim Roriz deixa explícita uma realidade que muito lentamente ficou clara para mim: a necessidade de não se cumprir por completo nenhuma promessa, sem que isso possa ser considerado um “estelionato”[...].

O sentido dessa promessa política está inscrito em um quadro mais amplo e somente por isso tem legitimidade e razão de ser (Weber, 1993). Para “voltar sempre” é necessário que sempre haja ruas por asfaltar, pessoas e políticos a serem contemplados (BORGES, 2003, p.91).

A Lei nº 770 também mudou para pior o paradigma da produção habitacional em Brasília - que antes incluía entrega de unidades habitacionais (casas e apartamentos), e passou a entregar de forma massiva lotes semi-urbanizados. Esse Programa foi tão amplo que deu origem posteriormente a quatro novas cidades satélites: Samambaia, Santa Maria, Riacho Fundo e Recanto das Emas. Oficialmente, durante o primeiro governo Roriz (1988-1990), a SHIS ofereceu 3.992 casas, e nenhum lote foi disponibilizado. No segundo governo (1991-1994), foram entregues apenas 686 casas e 40.009 lotes. No terceiro governo Roriz, de (1999-2005), foram entregues 22.632 lotes no total, e nenhuma casa (OLIVEIRA, 2008, p. 114).

Maria Cecília Castelo Branco, em sua dissertação acerca das narrativas urbanas em Brasília identificou como a figura de Roriz passou a fazer parte do imaginário brasiliense justamente por conta dessa distribuição indiscriminada de terra pública, separando, entretanto, nesse mesmo ideário utópico as reais motivações dessa ação política. Isso em certa medida atesta o poder desse tipo de malversação do patrimônio público em sua conversão em apoio político. Uma das narrativas politicamente contraditórias de cidadãos trazidas na citada dissertação descreve:

O participante mais politizado cita o privilegio na distribuição de lotes no início de Brasília e o fato de ser dos poucos lugares do Brasil onde houve "uma distribuição real da terra. Isso ninguém jamais vai tirar do Roriz. Ele distribuiu mais de 100 mil lotes. E olha que sou petista" (CASTELO BRANCO, 2006)

No período dos governos Roriz, a política habitacional do DF se resumiu praticamente à oferta de terra em troca de apoio político, deixando a cargo dos beneficiários providenciar grande parte da infraestrutura urbana necessária, o que acabou criando uma memória coletiva de que aquele seria o modelo ideal de atuação do Estado, e que esta seria positiva, haja vista a quantidade de mandatos outorgados pela população àquele governante. Essa atuação dos governos Roriz pode ser definida como uma estratégia fundiária com fins eleitorais, e não pode ser compreendida como uma política urbana e habitacional tecnicamente concebida e implementada, constituindo-se tão somente em algo que pode ser descrito como uma pseudopolítica habitacional.

No governo Roriz (1988-1994) devido ao desgaste político de seu antecessor e à existência de sucessivas eleições, **a habitação passa a ser utilizada como instrumento para angariar simpatias populares** e principalmente conter o avanço

dos partidos progressistas, em particular o Partido dos Trabalhadores (PT-DF) (PAVIANI, 1996, p.234-235).

Em face dessa atuação dos governos Roriz, a produção do espaço urbano de Brasília entra num período de quase total anarquia, agravando ainda mais a crise habitacional e a exclusão social das populações menos favorecidas, que muitas vezes recebiam o lote, e sobre ele erigiam apenas o imóvel possível, um barraco (não obstante a proibição do Estado), dado à inexistência de qualquer política habitacional ou de um planejamento urbano rigidamente executados. Segundo Martins, a fragilidade legal à qual eram submetidas as populações despossuídas consistia também no fato da disponibilização e ocupação consentida da terra urbana por parte do Estado carecer de segurança jurídica, por não garantir num primeiro momento a titularidade individual da terra aos seus beneficiários, haja vista que maioria das famílias de baixa renda deveriam estar vinculadas a alguma cooperativa (conforme Decreto nº 18.009/1997), que não raro funcionavam também como comitês eleitorais dos governos Roriz (MARTINS, Amanda M., 2016, 64-67).

Para que se tenha a exata dimensão dos prejuízos sociais causados por essa pseudopolítica habitacional, mais de 20 anos após o início dessa distribuição de lotes ainda há vastas porções de terra não regularizadas e milhares de famílias morando em lotes sem deter o título de propriedade definitiva, e portanto em total insegurança jurídica, o que tem diretos efeitos por exemplo em caso de morte do posseiro, dificultando a transferência por herança aos herdeiros. Em 2020 foi retomado o processo de regularização de lotes pelo GDF, mas trata-se de um processo longo e que demanda anos (AGÊNCIA BRASÍLIA, 2020). Do mesmo modo, diante do foco estatal em garantir apoio político em troca de terras, a grilagem privada em terras públicas avançou livremente ante a permissividade do governo, beneficiando assim a elite imobiliária local, que acumulou no período vastas e valorizadas porções de terras.

Denúncias de corrupção e disputas políticas praticamente eliminaram, na época, a possibilidade de execução de uma política habitacional contínua e socialmente inclusiva. Diante da erraticidade da atuação governamental, e das inúmeras denúncias de corrupção, ao longo de quase uma década ocorrem seguidas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI)²⁴ no DF: em 1995 ocorre a CPI da Grilagem; em 1999 a CPI das Cooperativas; e em 2002 a CPI dos

²⁴ As Comissões Parlamentares de Inquérito são disciplinadas Pela Constituição Federal de 1988, e conforme o seu “§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores” (BRASIL, 1988).

Condomínios; todas essas investigações envolveram proeminentes figuras políticas do DF e empresários integrantes da elite imobiliária local (BELTRÃO JR, 2014, p.11).

Dialogando com o trabalho de Oliveira, foi possível a esta pesquisa compreender que Roriz somente conseguiu sustentar sua política eleitoral e clientelista ao longo de 15 anos por conta de três fatores: a) o Estado ainda permanecia como proprietário de parcela expressiva da terra urbana, mesmo diante da existência de um mercado imobiliário privado, o que a tornava uma mercadoria escassa, concentrada, e pouco acessível; b) o conteúdo ideológico de sua estratégia de troca de apoio político por lotes foi passivamente aceito e assimilado pela sociedade em parcela de seus estratos, pois se para os mais pobres a carência de moradia é uma necessidade que tem efeitos desumanos, tornando-os mais vulneráveis a uma estratégia político-eleitoral de troca de habitação por votos, para os estratos mais ricos era a oportunidade perfeita de obter vastas porções de terra numa condição sem precedentes; e, c) a elite imobiliária local foi imensamente beneficiada - a especulação imobiliária e a grilagem promovidas pelo mercado imobiliário privado, principalmente pelos grandes incorporadores, ocorreu livremente. Extensas áreas urbanas foram invadidas pelo empresariado local, e posteriormente regularizadas pelo Estado, numa promíscua convergência de interesse entre o Estado e o grande capital imobiliário de Brasília (OLIVEIRA, Diego, 2021, p.85-91).

Segundo Aldo Paviani, outro fenômeno identificável no decorrer dos governos Roriz foi a livre proliferação dos loteamentos irregulares em função da ausência de uma política habitacional técnica e juridicamente sustentável por parte do Estado. A ocupação irregular se tornou o principal veículo de expansão urbana no DF e um dos principais negócios da elite imobiliária. Se antes as invasões de terras públicas ocorriam predominantemente em áreas próximas do Plano Piloto e das cidades satélites mais bem estruturadas, esse fluxo se inverteu, e uma das principais formas de obtenção de moradia passou a ser dos loteamentos clandestinos em áreas rurais e terras públicas, ainda que mais afastadas do Plano Piloto, bem como em áreas de preservação ambiental, subvertendo o planejado pelos Planos Diretores de Ordenamento Territorial (PDOT) daquela década (1992 e 1997). Em 1995 havia 529 desses loteamentos irregulares no DF, de todos os tamanhos e perfis de renda (PAVIANI, 2010b, p.234-238).

As ocupações ilegais, que resultam em condomínios de alto luxo próximos ou na área do Plano Piloto, bem como loteamentos próximos ao Lago Paranoá, não observaram a legislação ambiental e ainda assim prosperaram, ao contrário das favelas da primeira década da cidade, que foram erradicadas justamente sob o discurso de proteção dessas mesmas áreas. Esse quadro demonstra que o problema da habitação em Brasília alcançava dimensões não

adequadamente mensuradas ou conhecidas, e que tinha reflexos, para o bem e para o mal, em praticamente todas as classes sociais, refletindo-se num plano espacial da cidade ainda mais desigual e segregatório, que praticamente definiu o seu mapa socioeconômico de forma definitiva (BELTRÃO JR, p.11). De acordo com Gouvêa, a consolidação da segregação socioespacial e do clientelismo político no DF encontra sua representação nos números produzidos por essa atuação política estatal, que configurou maior parcela do panorama urbano do DF, no qual os loteamentos chamados “clandestinos” correspondiam a quase um terço de todos os domicílios existentes na época.

foram entregues/doados à população de baixa renda cerca de 90 mil lotes, que, somados aos ofertados às populações de média e alta rendas e, ainda, aos loteamentos clandestinos incentivados pelo governo, **totalizam quase um terço do total de domicílios do Distrito Federal**" (GOUVÊA, 2008, 254-255, grifo nosso).

Mas nem tudo na política clientelista da era Roriz se resume à distribuição de lotes e leniência com invasões. Um dado que aparentemente contrasta com a política populista de distribuição de terras públicas do GDF na década de 1990: é a atuação violenta da polícia para erradicar assentamentos irregulares da população de baixa renda, bem como o incentivo à ocupação ilegal por parte de políticos de partidos diversos para forçar posteriores legalizações (prática comum na época), objetivando com isso a formação de suas bases eleitorais, numa clara reprodução da mesma estratégia eleitoral dos governos Roriz. Um exemplo dessas ações violentas foi a tentativa de erradicação da favela Estrutural (originada nos anos 1960 a partir de um aterro sanitário). Houve resistência popular às remoções forçadas, que com apoio político local conseguiu permanecer no assentamento (PAVIANI, 2007, p.11-12). Esse mesmo apoio político oportunista, além de fomentar a manutenção daquela ocupação, incentivou a sua expansão objetivando forçar o governo a regularizar definitivamente a área como cidade, que já totalizava 40 mil habitantes. Em 1998 os confrontos com a polícia recomeçam, e resultaram em seis mortos (CORREIO BRAZILIENSE, 2010).

A ação repressora do governo Roriz sobre a população pobre da Estrutural contrastou com o tratamento leniente dispensado às invasões que resultaram em condomínios de alto luxo, evidenciando o preconceito de classe que sempre permeou as relações do Estado com o povo despossuído do DF. Diante do escândalo das mortes, o governo, a princípio, buscou criminalizar a resistência dos moradores que não aceitaram a destruição de seus barracos e a remoção forçada, mas terminou por ceder e permitir a permanência das famílias. A razão para esse recuo foi exatamente a mesma da sua política de troca de votos por lotes: eleitoral, pois naquele mesmo ano, 1998, ocorreriam as eleições para governador, e Roriz disputava a eleição contra Cristovam Buarque, vencendo este último por uma margem mínima de votos (3,48%). No caso

da estrutural, o preço da resistência à segregação promovida pelo Estado foi o sangue dos sem-teto que se insurgiram (idem).

Fato similar ocorreu em 1997 na favela de Itapuã, que também surge como uma ocupação de terras públicas próximas ao Lago Paranoá também incentivada por políticos locais. Políticos esses que também utilizaram do problema da moradia popular no DF para constituir seus redutos eleitorais. A primeira etapa da ocupação, o Condomínio Itapoã 1, era composto por lotes mal urbanizados, com 15x30m, e praticamente nenhuma infraestrutura. Na localidade, quando de sua ocupação, os conflitos dos moradores com a Polícia Militar eram frequentes, em face das seguidas tentativas de reintegração de posse. Mas, mais uma vez foi a persistência e a organização dos ocupantes contra a violência do aparato governamental que garantiu a sua permanência no local (PAVIANI, 2007, p.11-12).

Esses dois fatos descritos exemplificam o pensamento de Lefebvre, que identifica na luta de classes o verdadeiro motor dos conflitos urbanos contemporâneos, e que esse tipo de conflito não nega a essência comunitária e existencial da vida urbana, e ainda comporta entre seus estandartes o direito de pertencimento à cidade. Para Lefebvre, no contexto urbano, cada classe social expressaria esse senso de pertencimento buscando ocupar cada vez mais espaço nos rumos da dinâmica social, mesmo que isso signifique uma posição de resistência e uma relação conflituosa com as demais classes, mas afirma: “as lutas de facções, de grupos, de classes, reforçam o sentimento de pertencer. [...] Quanto aos detentores da riqueza e do poder, sentem-se eles sempre ameaçados” (LEFEBVRE, 2008, p.13).

Para Brasilmar Nunes, a farrá com a terra pública da década de 1990 foi determinante para a proliferação das Regiões Administrativas (antigas cidades satélites), e para a consolidação do DF através destas últimas, num processo de consolidação do processo de metropolização de Brasília iniciado em finais dos anos 1970 (antes abordado nesta dissertação), no qual essa nova metrópole “tenderia a apresentar as características típicas de grandes cidades brasileiras, a saber: segregação espacial, periferização da população, poluição, elevados índices de violência etc.”. Segundo o sociólogo, o planejamento urbano de Brasília da forma como foi executado criou um espaço social marginal que ele chamou de “*apartheid* tupiniquim” (NUNES, 2003, p. 90-99).

Segundo o urbanista Benny Schavasberg, outro marco histórico do período que contribuiu para consolidação do processo de metropolização foi a Constituição de 1988, que inovou ao facultar aos estados a possibilidade de desenvolverem o planejamento regional no país por meio da instituição de suas unidades regionais. O ciclo de criação de unidades regionais

de diferentes dimensões, conformações e portes populacionais que se seguiu terminou “vulgarizando de certa forma o conceito metropolitano”. A nova Constituição permitiu também o aumento do número de Regiões Metropolitanas (RM) no Brasil, criadas em sua maioria por atos institucionais, sem que houvesse uma mínima integração funcional entre os municípios abrangidos por essas regiões. A Área Metropolitana de Brasília (AMB) é um exemplo desse tipo de disfunção de maneira peculiar: a de uma metrópole sem uma região metropolitana legalmente reconhecida (SCHVASBERG, 2010, p.259). Ou seja, a AMB tem todas as características e todos os problemas típicos de uma região metropolitana, entretanto não goza dos recursos financeiros federais e benefícios legais com vistas a equacioná-los, e isso é produto da política de periferização da população adotada no DF, que criou centros urbanos distantes e espacialmente dispersos, denotando com isso que a estratégia de ocupação geograficamente espalhada e polinucleada passou a cobrar seu preço à medida que a cidade se agigantou .

A Constituição permitiu também a criação de uma nova categoria de organização regional: as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE), que objetivam promover o planejamento integrado de serviços, infraestrutura, mobilidade, saúde e também moradia entre todos os entes integrantes. A RIDE do DF foi criada pela Lei complementar nº 94, de 1998, e é constituída pelas cidades satélites do DF e de municípios de seu Entorno nos estados de Minas Gerais e Goiás (CATALÃO, 2010, p.79-82). A RIDE DF, entretanto, é também expressão das desigualdades de sua ocupação, na qual se observa uma imensa disparidade entre a “Cidade-Mãe”, Brasília, e seu Entorno. Segundo Schvasberg, uma clara evidência dessa desigualdade pode ser expressa a partir do PIB/DF, que é de R\$ 80.071.130,00 enquanto o PIB/Entorno é de R\$ 5.539.060,00. Em síntese, o PIB do DF é 16 vezes maior do que o PIB do seu Entorno, com um território que é 10 vezes menor. Já o BIP do DF per capita é de R\$ 37.600,00, 7 vezes maior que o PIB do Entorno per capita que é de R\$ 5.164,00. Acerca das disparidades dessa RIDE, se manifesta Schvasberg,

É evidente que é preciso considerar e, sobretudo, relativizar a enorme distância que há entre o Distrito Federal (DF) e o seu núcleo central de Brasília com os municípios do Entorno em matéria de renda, empregos e PIB – Produto Interno Bruto. Nestes aspectos são tremendamente díspares e mais altos os indicadores de Brasília, o que é resultado e resultante de uma centralidade e um poder metropolitano altamente concentrado e desproporcional em relação às demais aglomerações e regiões metropolitanas brasileiras. **Embora a própria acepção do termo MetrÓpole signifique Cidade-Mãe, demonstrando a supremacia e imanência desta para com as demais, no caso de Brasília a desigualdade entre a Cidade-Mãe e as demais extrapolou a idéia inicial das cidades-satélites do DF.** Hoje, Brasília polariza claramente os municípios da Área Metropolitana de Brasília (AMB) em uma relação metropolitana de alto padrão de desigualdade. (SCHVASBERG, 2010, p.263-264).

Ao concluir este capítulo esta dissertação toma por suporte a tese de Lojkine, de que o Estado, por meio de suas políticas habitacionais, seria o principal promotor da segregação socioespacial, pois criaria suas políticas com o objetivo de sempre beneficiar ao grande capital (LOJKINE, 1997, p.172). No caso de Brasília, além de beneficiar a este último, os governos de turno na última década do século XX se utilizaram, sobretudo, do clientelismo político-eleitoral como veículo de conquista e manutenção de poder, mesmo à custa da maximização das desigualdades urbanas, que segundo o citado autor podem se manifestar a partir de três formas de ocorrência, que conforme demonstrado nesta dissertação até este capítulo, são observáveis nos panorama urbano do DF, a saber:

- 1 – Uma oposição entre o centro, onde o preço do solo é o mais alto, e a periferia [...]
- 2 – Uma separação entre zonas de moradias reservadas às camadas sociais mais privilegiadas e as zonas de moradia popular.
- 3 – Um esfacelamento generalizado das ‘funções urbanas’, disseminadas em zonas geograficamente distintas e cada vez mais especializadas: zona de escritórios; zona industrial; zona de moradia, etc. É o que a política urbana sistematizou e racionalizou sob o nome de zoneamento. (LOJKINE, 1997, p.189).

Capítulo 10 - Habitação de interesse social - a abertura da Caixa de Pandora

Neste capítulo serão abordadas as principais inovações no campo da gestão urbana e da moradia após a promulgação do Estatuto da Cidade, e como estes influenciaram Brasília, que já era uma das maiores metrópoles brasileiras, e com estas últimas compartilhava uma série de deficiências no campo da habitação, da mobilidade urbana e do direito à cidade, conforme dissertado nos capítulos anteriores. É preciso destacar que a constitucionalização do direito social à moradia, da função social da propriedade e da política urbana objetivou promover mudanças na forma como as cidades e as políticas de habitação de interesse social seriam conduzidas doravante pelos governos. Esta dissertação também se ocupou de abordar neste capítulo as principais mudanças ocorridas nos panoramas urbanos e na organização social de Brasília a partir desses novos marcos legais e políticas públicas implementadas.

O Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política urbana e da adequada aplicação da função social da propriedade. O Estatuto propõe avanços relevantes na política urbana nacional, e de maneira uniforme para todo o país, disciplinando a atuação de todos os entes da Federação. O Estatuto também foi um importante marco na inclusão da sociedade civil no planejamento urbano, privilegiando as decisões colegiadas para o atendimento das necessidades coletivas por meio de mecanismos de gestão participativa (BRASIL, 2001).

O segundo marco legal da década, e que em certa medida reforçou as disposições do Estatuto da Cidade foi a promulgação da Lei Federal nº 11.124/2005, que promoveu mudanças na forma da gestão urbana dos estados e do DF por meio de dois eixos principais: 1) criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS; 2) a elaboração do Plano de Habitação de Interesse Social é condição necessária para efetivar o repasse de recursos federais voltados para habitação social aos entes federados (MDR, 2020).

Essa legislação disciplinou a forma como os recursos federais para a habitação para as camadas de baixa renda seriam repassados aos estados e ao DF, e estabeleceu a elaboração de planos de habitação local como condição essencial para os repasses, muito embora a adesão ao Programa seja facultativa. Essa lei fundamentou a criação do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social – PLANDHIS, pelo GDF.

No que concerne ao DF, o período compreendido entre a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, e o lançamento do programa habitacional vigente – o Habita Brasília, em 2016, foi marcado pela profusão de inovações e alterações legislativas, bem como pela implementação de programas habitacionais objetivando o combate ao déficit habitacional, a exemplo da lei distrital nº 3.877/2006 - que trata da Política Habitacional no DF; da lei distrital 4.020/2007 – que criou a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB; da lei complementar Nº 794/2008 – que criou o programa Cheque Moradia no DF; o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2009 (PDOT/2009), que atualizou o PDOT de 1997, adequando-o às inovações do Estatuto da Cidade de 2001; da criação do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social – PLANDHIS, em 2012; e do Decreto nº 37.438/2016 – que instituiu o já citado programa Habita Brasília.

Pesquisar e conhecer da existência dessas leis foi útil a esta dissertação com vistas a responder à seguinte pergunta: quais instrumentos detinha o Estado para enfrentar a questão habitacional? Conforme se pôde demonstrar, o DF dispõe de um adequado e atualizado conjunto de normas e fontes recursos para o enfrentamento do déficit habitacional. É preciso destacar ainda que o citado PDOT promoveu a maior transformação no panorama urbano do DF desde a fundação da cidade, tendo em conta que transformou maior parte das terras do DF (inclusive rurais) em áreas urbanas e flexibilizou as normas de construção, permitindo ao mercado imobiliário a construção de grandes edifícios verticais, abrindo assim uma série de novas frentes de desenvolvimento social e econômico, ampliando muito o espaço da cidade que poderia ser ocupado (SANTARÉM, 2013, p.96). Essa ampliação na oferta de terra urbana influenciará positivamente, inclusive, a demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), adiante abordadas nesta dissertação.

Paralelamente à criação dessas novas legislações, segundo Paviani, o Estado frente às ocupações irregulares anteriores executou uma “política do fato consumado”, passando a regularizar essas áreas, sem com isso necessariamente dota-las de melhor infraestrutura (PAVIANI, 2010a). A maior evidência desse “fato consumado”, é que, segundo estimativas do PLANDHIS, dos 191.269 lotes planejados para regularização fundiária, 82.245 já se localizavam em cidades satélites consolidadas, e a sua totalidade estava concentrada em Áreas de Regularização de Interesse Social (famílias com renda até 12 salários mínimos segundo critérios do GDF) (GDF, 2012, p.101).

Após a sequência de governos de Joaquim Roriz, que renunciou em 2006 para disputar uma vaga no Senado, uma das primeiras ações do novo governador José Roberto Arruda (ex-

secretário de obras de Roriz) para adequar a legislação do DF ao Estatuto da Cidade foi a criação do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social - FUNDHIS — Criado pela lei complementar nº762/2008, cujo objetivo é centralizar e gerenciar os recursos financeiros destinados à implementação de programas e políticas habitacionais abrangendo construção, conclusão, melhoria, reforma, aluguel social, lotes urbanizados, infraestrutura em geral, paisagismo e até mesmo compra de material de construção para reforma de moradias, representando assim uma proposta completa e abrangente, sendo uma das legislações mais avançadas da área de habitação no país (ANDRADE, 2008). O objetivo da lei é solucionar o déficit habitacional no DF, priorizando a população de baixa e média renda. A principal inovação dessa lei, entretanto, é que os recursos são administrados por um Conselho Gestor de 12 membros - composto por seis representantes do GDF, e seis da sociedade civil – sendo quatro representantes de movimentos populares de defesa da moradia, um do empresariado do setor, e um representante dos trabalhadores (GDF, 2008a).

Ficou definido nessa lei que a responsabilidade por implementar a política habitacional do DF é a SEDUH e cabe à TERRACAP o fornecimento de lotes e unidades habitacionais prontas. Em 2007, foi sancionada a Lei Nº 4.020, que criou a CODHAB e o Sistema de Habitação do Distrito Federal (SIHAB-DF). À CODHAB cabe executar a política habitacional do DF, podendo atuar não apenas no seu território, mas em toda a Área Metropolitana de Brasília (AMB), objetivando assim a busca da integração da política habitacional do DF com a dos municípios da RIDE-DF (CLDF, 2007). O destaque que esta dissertação confere a esse conjunto de leis e empresas públicas tem um fundamento bastante claro: desde a criação da SHEB, em 1962, e pela primeira vez em décadas, o GDF estruturou um conjunto de medidas que ia da alocação de fundos até a organização de empresas especialmente voltadas para a habitação popular, dotando o Estado de uma estrutura completamente diferente das anteriores. Ou seja, os rumos das políticas de habitação no DF dependeriam muito mais de opções e decisões políticas doravante.

A criação do FUNDHIS e sua gestão por um conselho composto em parte por representantes de movimentos sociais significou um avanço na gestão dos recursos financeiros destinados à habitação de interesse social no DF. Muito embora não seja o objeto principal desta dissertação a investigação da participação social nas políticas de habitação, esta dissertação se alinha à pesquisa de Bernhardt, que destaca a importância da participação da sociedade nas decisões relacionadas a habitação ao destacar que a exclusão da participação social nas decisões políticas se reflete na forma como as cidades são organizadas em seus espaços. Ou seja, a

exclusão política se reflete na exclusão social, que por sua vez se materializa no espaço urbano, haja vista que cidades, na dicção Bernardth, são construídas a partir de lógicas políticas, e de acordo com o apresentado nesta dissertação Brasília não fugiu a essa regra, pelo contrário, corporificou os planos políticos sob os quais foi erigida e ocupada ao longo do tempo por diferentes governos, sendo destes um claro reflexo. Nesse sentido afirma Bernhardt: “a exclusão de uma parcela da população mais vulnerável no campo social e econômico se reflete na forma como vivemos nos nossos espaços urbanos” (BERNHARDT, 2009, p.21).

Não obstante o avanço representado pela participação da sociedade civil no FUNDHIS, esta, como é comum nesses colegiados públicos, não detém isoladamente a gestão e nem poder de veto. De acordo com a lei que criou o fundo, em caso de empate, o voto de qualidade (também chamado “voto de Minerva”) cabe exclusivamente ao representante do Estado no conselho: o secretário de desenvolvimento urbano. Ou seja, ainda que haja participação da sociedade no citado conselho, o poder decisório permanece nas mãos do Estado.

Cabe ao GDF a criação das políticas de habitação que farão jus aos recursos do Fundo, que quando não utilizados são transferidos ao Tesouro do DF. Com base na série de balanços divulgados pelo GDF, desde que foi criado, não faltou dinheiro ao FUNDHIS, que tem entre as suas várias origens de receitas, o valor arrecadado de 10% das emissões de Alvará de Construção e Aprovação de Projetos Habitacionais de todo o DF. A tabela abaixo explicita o que esta dissertação ora problematiza: o recorte dos últimos seis anos evidencia um volume de aplicação de recursos muito aquém do valor disponibilizado, além de períodos nos quais nenhum centavo foi empenhado ou pago, mesmo ante a existência de orçamento disponível. Se não houve falta de dinheiro, o que faltou então para que os números do déficit habitacional no DF fossem drasticamente reduzidos por meio da aplicação de recursos financeiros em programas de habitação ao longo dos anos haja vista a sua disponibilidade? Esta dissertação não conseguiu identificar uma justificativa para este fato, e chama a atenção a brusca redução do orçamento para 2021, que correspondeu a menos de 10% do valor orçado no ano anterior.

Comparativo Quadro de Detalhamento de Despesas				
(Aprovação Lei Orçamentária Anual - FUNDHIS)				
ANO	LOA (Lei Orçamentária Anual)	VALOR APROVADO	VALOR EMPENHADO	VALOR LIQUIDADO
2015	Lei nº 5.442, 30.12.2014	R\$ 56.084.879,00	R\$ 3.368.417,75	R\$ 2.783.304,79
2016	Lei nº 5.601, 30.12.2015	R\$ 37.786.981,00	R\$ 4.418.691,16	R\$ 4.241.322,36
2017	Lei nº 5.796, 29.12.2016	R\$ 30.943.777,00	R\$ 502.697,08	R\$ 502.697,08
2018	Lei nº 6.060, 29.12.2017	R\$ 25.001.280,00	0,00	0,00
2019	Lei nº 6.254,09.01.2019	R\$ 65.087.639,00	R\$ 8.259.826,63	R\$ 280.173,42
2020	Lei nº 6.482, 09.01.2020	R\$ 67.087.284,00	0,00	0,00
2021	Lei nº 6.778, 06.01.2021	R\$ 6.314.542,00	0,00	0,00

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da SEDUH (SEDUH, 2022)

Concluída a estruturação da nova máquina estatal voltada para a habitação no DF, a opção do então governador José Roberto Arruda foi, em 2008, por meio do decreto nº 29.072, regulamentar a Lei Nº 3.877, e instituir, na prática, três programas habitacionais distintos para o DF, organizados em três categorias: I) de interesse social, para famílias com renda de 0 a 5 salários mínimos; II) para atendimento à classe média, inclusive por meio de cooperativas e associações habitacionais; e, III) de regularização fundiária - dividido em regularização fundiária “De Interesse Social” (até 12 salários mínimos) e “De Interesse Específico” (superior a 12 salários mínimos) (GDF, 2008b). No mesmo ano, a Lei Complementar Nº 794 criou o Programa Cheque-Moradia, destinado à construção e melhoria de unidades habitacionais de interesse social no DF (GDF, 2012b), por meio da disponibilização de um auxílio de R\$ 15.000 para construção e de R\$ 3.000 para reforma dos domicílios.

Mas a principal alteração legislativa necessária a viabilizar de fato uma política habitacional que priorizasse as populações de baixa renda, e com isso viabilizasse soluções para o problema do déficit habitacional no DF seria um novo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT/2009).

A criação de um novo PDOT para o DF mobilizou diversos setores da sociedade, e se constituiu numa oportunidade de redefinir o futuro da habitação e do direito à cidade em Brasília humanizando o seu planejamento. Diante dos seguidos fracassos da política urbana, principalmente aquelas verificadas ao longo dos 13 anos dos governos de Joaquim Roriz, o novo PDOT foi objeto de um intenso debate social e jurídico na época.

De acordo com a urbanista Suely Franco, a execução do PDOT anterior (e então vigente), de 1997, não se ocupou de prover soluções para as necessidades de habitação da população de baixa renda, e durante a sua vigência não foram observadas minimamente pelo Estado as diretrizes relacionadas à disciplina do uso e comercialização do solo, infraestrutura, mobilidade, entre outros. Essa inobservância por parte do próprio Estado favoreceu ainda mais a grilagem de terras pela elite imobiliária, o parcelamento irregular, e a invasão licenciosa de terras públicas por grupos empresariais objetivando a especulação, resultando em uma “gestão territorial dispersiva e aleatória e a perversidade dos processos imobiliários irregulares” que redesenharam o espaço do DF, evidenciando assim que apenas normas por si só não são suficientes, principalmente quando a própria ação governamental não as observa, daí a importância do amplo debate que o novo PDOT provocou (GONZALES, 2010a, p.176-177).

Segundo a mesma autora, a multiplicidade de interesses políticos em torno da questão habitacional e a falta de planejamento urbano teve como um de seus reflexos a piora de indicadores sociais em Brasília, a exemplo da concentração de 43,18% de pessoas sem casa em 2006 estar vinculada a um único extrato social - a população de baixa renda - até 3 salários-mínimos (Gonzales, 2010a, Idem). Tomando por fundamento o pensamento de Suely Franco, esta dissertação compreende que essa piora observada nos indicadores sociais é um produto direto do descasamento entre a política urbana executada pelo Estado desde a década anterior até aquele ano e as reais necessidades da sociedade, principalmente de seus extratos mais vulneráveis, resultando na ampliação das desigualdades e recrudescimento das disparidades socioespaciais.

Segundo a pesquisa de Wanderson Nascimento, as discussões públicas em torno do PDOT/2009 que precederam o seu envio à Câmara Legislativa do DF evidenciaram disputas envolvendo ONGs, entidades representativas de defesa do direito à moradia, sindicatos, acadêmicos, políticos e grupos empresariais. O autor identificou três grupos organizados, que ele classificou como “coalizões”:

- a) a “coalização modernista”, formada majoritariamente por representantes do Instituto do Patrimônio Histórico do DF (IPHAN) e de membros do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), cujas bandeiras foram a defesa da conservação do patrimônio arquitetônico e ambiental, o combate à grilagem de terras, e a criação de leis mais restritivas quanto à ocupação e expansão urbana do DF;
- b) a “coalizão Pró-Moradia Popular”, composta por movimentos sociais e agentes públicos, a exemplo da CODHAB, Associação Pró-Morar, União Pela Moradia Popular, Coalizão de Luta Pela Moradia Popular, Articulação do Grito dos Excluídos, União de Condomínios de Baixa Renda, entre outros, que defendiam a redução das desigualdades socioespaciais e leis menos restritivas acerca da ocupação e expansão urbana do DF. Exigiam também o cumprimento dos dispositivos de política urbana do Estatuto da Cidade, com destaque para o cumprimento da função social da propriedade urbana e da democratização do acesso à moradia; e
- c) a “coalização desenvolvimentista”, formada em sua maioria por representantes do mercado imobiliário, tais como empreiteiros, incorporadores imobiliários, Sindicato da Indústria da Construção Civil do DF (SINDUSCON-DF), Associação de Empresas do Mercado Imobiliário do DF (ADEMI-DF),

Associação de Condomínios Horizontais e Associações de Moradores do DF (Única-DF), e também por parlamentares distritais, cujas pautas traziam um discurso de priorizar o desenvolvimento econômico, mas que na verdade objetivavam a maximização dos ganhos de capital pela especulação imobiliária. O crescimento vertical (liberação do gabarito) de Águas Claras e do Setor Noroeste, áreas destinadas à moradia da classe média-alta, integrariam os interesses desta coalizão (NASCIMENTO, 2017).

Houve intensa participação popular na construção do Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2009 (PDOT/2009), tanto nas diversas audiências públicas e consultas, quanto nas discussões quando da chegada do projeto à Câmara Legislativa do DF; e pela configuração dos públicos envolvidos fica patente uma disputa de classes pela definição de um novo modelo de cidade que contemplasse a sua diversidade e seus interesses socioeconômicos.

Para as classes menos favorecidas representadas, a regularização dos lotes previamente ocupados, o direito à cidade e o combate à segregação socioespacial estava no centro do debate, o que permitiu, inclusive, a confluência de interesses “progressistas” com interesses “pró-moradia popular” em alguns momentos, tendo em vista que progresso econômico e inclusão social não são mutuamente excludentes (NASCIMENTO, 2017).

O grande objeto em torno do qual as “coalizões” travaram seus embates não era apenas a aprovação de uma nova disciplina legal do espaço urbano do DF, mas o capital espacial resultante dessa nova normatização para os diversos estratos sociais representados por esses grupos; capital espacial esse que é extremamente desigual em Brasília. Foi justamente esse desequilíbrio de classes, ou mais especificamente de “poder material e simbólico” na dicção de Bourdieu, o fiel da balança do resultado dos debates em torno do PDOT.

Bourdieu, segundo a perspectiva de sua “Teoria da Ação Prática”, compreende que a cidade e seus lugares são espaços de lutas e de interações nas quais os agentes estão intrinsecamente relacionados à produção e reprodução de discursos, ideologias, relações e práticas sociais. Muito embora Bourdieu não tenha elaborado uma teoria de um capital espacial, diversos de seus estudos se dedicam à análise das formas de produção do “espaço físico” e do “espaço social”. Segundo ele, por exemplo, “a oposição entre centro e periferia, são o efeito da distância no espaço social, quer dizer, da distribuição desigual das diferentes espécies de capital no espaço geográfico” (BOURDIEU, 1989, p. 139).

Mesmo havendo participação da sociedade, também houve um intenso lobby político por parte da elite imobiliária, objetivando principalmente a liberação de gabaritos (aumento da

verticalização permitida dos imóveis), a expansão de novas áreas habitacionais, e flexibilização de legislações. Como resultado desse processo, em comparação aos Planejamentos anteriores, questões envolvendo proteção do patrimônio urbano perderam relevância diante de grupos com discursos “desenvolvimentistas”, o que resultou no favorecimento de setores de maior poder econômico (NASCIMENTO, 2017). Tais resultados evidenciam, conforme o pensamento foucaultiano, que as assimetrias nas relações sociais somente podem ser equalizadas pelo Estado, entretanto, o lobby político da elite imobiliária junto a este último culminou pelo atendimento de maior parte das suas demandas, em detrimento dos movimentos sociais, evidenciando assim que a “sensibilidade” estatal aos reclames sociais é sempre diminuta ante a influência do mercado capitalista e dos grupos de interesse locais.

Entretanto, não bastasse a franca vantagem da elite imobiliária no atendimento de suas pautas, ao final da fase de debates o PDOT que foi discutido com a sociedade foi muito diferente daquele aprovado na Câmara Distrital, gerando consequências no campo jurídico-penal. Diante de uma série de denúncias de corrupção que envolviam parlamentares do Legislativo Distrital, membro da cúpula do Judiciário, diversos integrantes do Executivo, e, empresários de diversos setores, principalmente aqueles ligados à elite do mercado imobiliário do DF, todos supostamente envolvidos num esquema de corrupção que ficou conhecido como o “Mensalão do DEM de Brasília”, foi deflagrada pela Polícia Federal a “Operação Caixa de Pandora” cujas investigações alcançaram até mesmo o governador do DF, José Roberto Arruda, resultando em sua prisão e posterior cassação de mandato por infidelidade partidária. Entre os objetos do suposto esquema criminoso estaria a alteração da proposta original do PDOT com vistas a beneficiar os interesses de grupos empresariais. O Ministério Público do DF (MPDFT), por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), pediu a anulação do PDOT pois o projeto originalmente discutido com a sociedade continha 285 artigos, já o aprovado pelos deputados distritais possuía 330 artigos, com evidentes indícios de adulteração na proposta discutida com a sociedade (SENADO FEDERAL e CORREIO BRAZILIENSE, 2009).

Da denúncia do Ministério Público Federal chama a atenção o fato de entre os 39 indiciados na época, além de agentes públicos e do próprio governador, figurar como um dos supostos agentes-chave do esquema o vice-governador, Paulo Octávio, que é o maior empresário local do ramo da construção civil e da habitação de médio a alto padrão, além de executor junto ao Estado grandes obras de infraestrutura e possuir inúmeros imóveis, vastos terrenos e luxuosos shopping centers e hotéis em Brasília, se constituindo assim em um político poderoso e um dos homens mais ricos do Distrito Federal. Havia ainda diversas grandes

empresas do setor imobiliário supostamente envolvidas no escândalo, evidenciando o poder econômico dessa elite imobiliária a ponto de supostamente alcançarem os mais elevados cargos do Executivo distrital, vários membros da Câmara Distrital, bem como desembargador membro do Tribunal de Justiça do DF e dos Territórios (TJDFT). Até mesmo Joaquim Roriz, ex-governador do Distrito Federal, figurou entre os indiciados. Já entre as empresas denunciadas estavam: PaulOOctavio Investimentos Imobiliários Ltda; Adler Engenharia; Conbral Engenharia; e, JC Gontijo Engenharia. Entre vários crimes, o Ministério Público imputou aos supostos envolvidos o crime de formação de quadrilha, e destacou na sua denúncia que o seu modus operandi se caracterizava por ter instrumentalizado o Estado a serviço dos próprios interesses.

A poderosa quadrilha integrada pelos denunciados, vinculados pela união de desígnios de cometer os mesmos crimes, implantou um sofisticado estratagema de corrupção e de desvio de recursos públicos no Distrito Federal, **entranhando-se na estrutura administrativa e de governo com a finalidade de cometer crimes para financiar suas atividades ilícitas, conquistar e manter o poder político e enriquecer seus membros e aliados** (STJ, 2010, p.3 grifo nosso).

As revelações da Operação Caixa de Pandora também foram o combustível para que os movimentos sociais e de classe se insurgissem conjuntamente contra o governo Arruda, tendo em conta que ficou patente que tais movimentos foram alijados e enganados quando dos debates em torno do PDOT/2009. De acordo com pesquisador Paíques Lima, o chamado “Movimento Fora Arruda e Toda Máfia”, ou apenas “Movimento Fora Arruda”, se constituiu numa jornada de lutas populares e universitárias sem a qual dificilmente os fatos ganhariam a mídia, e por conseguinte o rigor investigativo que culminou na prisão e cassação de Arruda (LIMA, 2015, p.133).

Lima destaca em sua pesquisa que Arruda e seu grupo político construíram uma retórica modernizadora da gestão do DF, e de retomada do “desenvolvimentismo” em Brasília, o que supostamente contrastaria com a gestão de seu padrinho político, Joaquim Roriz, que foi marcada pelo populismo e personalismo político. A principal bandeira de Arruda para o DF estava centrada num choque de gestão e de eficiência nos serviços e nas contas públicas (LIMA, Idem).

No que concerne ao objeto desta dissertação, Lima destaca que entre os eixos da política Arruda estava o “projeto de reorganização territorial do Distrito Federal” por meio do qual “mercantilizou-se o solo urbano, com fomento estatal à especulação imobiliária (LIMA, 2015, p.134). No mesmo sentido do afirmado por Lima, esta dissertação concluiu que essa mercantilização e esse fomento estatal à especulação encontrou no governo Arruda tão somente o ápice de um processo iniciado muito antes, conforme abordado no capítulo dedicado à

formação do mercado imobiliário privado local e nos seguidos escândalos de corrupção e CPIs dos governos Roriz envolvendo grilagem e favorecimento de agentes públicos por grupos de interesse no espaço urbano do DF.

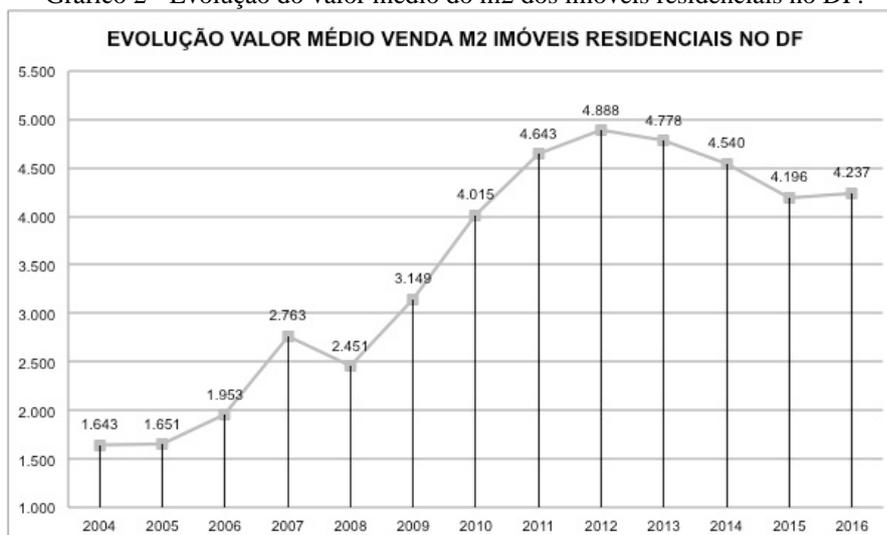
Para que se estabeleça uma dimensão do conteúdo e da gravidade das denúncias, que por sinal alcançavam todas as esferas do Estado em Brasília, incluindo a alta cúpula do Executivo, bem como os poderes Judiciário e Legislativo (incluído o presidente da Câmara, que estava na linha de sucessão do governador), a Procuradoria Geral da República pediu em 2010 a intervenção federal no DF, justificando que a capital apresentava uma situação de total aviltamento das instituições de Estado praticamente paralisando a máquina pública distrital em face do suposto esquema de corrupção. Desde a redemocratização do país, e até aquela data, nunca havia ocorrido uma intervenção num estado da Federação. Considerando a prisão de Arruda, a renúncia do vice, Paulo Octávio, e a eleição indireta de Rogério Rosso como governador, o STF optou por negar o pedido de intervenção (CONJUR, 2010).

O conhecimento do desenrolar das ações populares contra o governo Arruda quando do escândalo do “Mensalão do DEM” foi útil aos objetivos desta dissertação no sentido de compreender os rumos da atuação do Estado e das políticas de habitação no DF após uma comoção popular tão prolongada e que resultou no desmonte político de toda aquela estrutura de governo. No mesmo sentido opina Lima, ao afirmar que o “Movimento Fora Arruda” teve o condão de “rearticular as forças sociais do DF”, abrindo caminho para que uma nova corrente política assumisse os rumos do poder, e rompesse com a hegemonia do grupo político que dominava o DF há quase duas décadas, representados predominantemente por nomes como Roriz e Arruda, que construíram sua base de apoio popular com fundamento na exploração política da questão da moradia no DF (LIMA, 2015, p.136).

Passados 12 anos desde o escândalo (2021), várias ações penais desencadeadas pela Operação Caixa de Pandora ainda não foram concluídas, e vários dos acusados, principalmente aqueles relacionados ao mercado imobiliário privado do DF continuam em atuação, a exemplo da PaulOctavio Investimentos Imobiliários. Sob o aspecto da política habitacional do DF, o suposto conluio criminoso entre agentes do Estado e de empresários da elite imobiliária local, além de evidenciar a forma socialmente predatória como a questão imobiliária no DF estava sendo conduzida, aprofundou a crise habitacional em Brasília e a piora de indicadores sociais, a exemplo da elevação do preço dos imóveis diante de sua baixa oferta e elevada demanda, especialmente no período compreendido entre a saída de Joaquim Roriz do GDF, em 2005, e a revisão do PDOT em 2012. Como agravante, a crise econômica mundial de 2008 provocou

sérios impactos na economia brasileira, com retração econômica e desaceleração do PIB (GONÇALVES, 2017, p.24).

Gráfico 2 - Evolução do valor médio do m2 dos imóveis residenciais no DF.



Fonte: (PACHECO, 2020, p.205)

A forma como ocorreu a paralisação das políticas de habitação no DF na primeira década do século XXI, tendo como principal causador o perverso conluio entre a elite imobiliária local e o Estado foi emblemática sob diversos enfoques. A partir da combinação de fatores como: a política de oferta de lotes em troca de apoio político perpetrada pelo Governo Roriz até 2005; uma sequência de inovações legislativas e administrativas no DF que culminaram com o Plano de Ordenamento Territorial (PDOT) de 2009 no centro de um escândalo de corrupção; e, os efeitos da crise econômica de 2008, é possível afirmar que os anos 2000-2010 foi uma década perdida para a habitação de interesse social no DF. Por consequência, houve o aprofundamento das desigualdades, e surgimento de novos assentamentos favelizados. Sobretudo, ocorreu o sucateamento e paralisação da máquina pública da habitação em prejuízo das populações de baixa renda conforme os dados que adiante serão apresentados.

Esta dissertação situa como central outro fato ocorrido no período: mesmo ante os efeitos da Operação Caixa de Pandora, esta última evidenciou que a elite imobiliária local havia se consolidado como uma força econômica e política sob a qual o modelo de produção capitalista do espaço do DF se modificou de maneira praticamente irreversível. Se nos primeiros anos da capital o Estado era o principal fornecedor da moradia e ordenador do espaço da cidade, os escândalos de corrupção evidenciaram que o capitalista imobiliário havia usurpado esse papel, ao ponto de dominar inclusive a própria máquina de Estado em favor dos próprios interesses. E esse fato não pode ser relativizado, tendo em vista que transformou a habitação no DF por meio de sua financeirização e elitização, agravando ainda mais o abismo entre as

classes, a apartação social e a segregação do espaço urbano sob um viés predominantemente financista, reduzindo ainda mais as oportunidades de obtenção de moradia para os mais pobres.

Para evidenciar os resultados dessa conformação sociopolítica e econômica da habitação em Brasília após essa sequência de escândalos de corrupção, de acordo com o IBGE, em 2012 (auge da elevação local dos preços de imóveis), 133.556 brasilienses moravam em 36 favelas distribuídas em todo o território do DF. Havia 36,5 mil domicílios, maioria barracos, com em média 3,7 habitantes cada, e cuja maioria da população era composta por mulheres: 50,3% (CORREIO BRAZILIENSE, 2012).

Apenas 45,3% das favelas tinha fornecimento de energia elétrica e iluminação pública pela Companhia Energética de Brasília (CEB); um dos piores índices do Brasil. A título de exemplo, em São Paulo, 65,9% dos assentamentos irregulares carentes recebem fornecimento de energia. Em Goiás, o índice é quase o dobro do DF, com 83% das favelas iluminadas. Sem alternativas, os demais 54,4% de domicílios favelizados do DF sem luz em casa, foram empurrados para as ligações ilegais de energia elétrica (conhecida como “gato de energia”). Ainda assim, 0,3% dessas habitações precárias não tem qualquer forma de iluminação (Idem).

Sob o prisma do saneamento básico e da saúde coletiva, nas favelas brasilienses apenas 53,5% moradias eram atendidas pelos caminhões do Serviço de Limpeza Urbana (SLU), e os demais habitante providenciavam o próprio descarte ou queima do lixo. Um aspecto positivo é que a grande maioria das favelas é atendida com água tratada pela Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb): 94,5% desses domicílios eram atendidos. Entretanto, apenas 15% das habitações eram ligados à rede pública de esgoto; 82% usavam fossas sépticas, e 3% lançavam dejetos orgânicos em valas, rios, ou em córregos (Ibiden, Idem).

Em 2020, o número de domicílios favelizados em Brasília quase dobrou desde 2012, chegando a 62.179 habitações, o que corresponde a 6,65% do total de domicílios existentes; enquanto a população estimada aumentou 17% entre 2010 e 2021²⁵, evidenciando assim que o fenômeno da favelização atingiu parcela expressiva dos já residentes no DF, e não predominantemente migrantes, como ocorria nas décadas anteriores (IPEA, 2020).

Também em 2020, o DF ostenta ainda possuir a segunda maior favela do Brasil, a Sol Nascente, com 25.441 habitações, que muito embora tenha sido transformada em cidade (32ª Região Administrativa do DF) por meio da Lei nº 350/2019, ainda preserva praticamente todas as características de um assentamento favelizado, haja vista que apenas leis e decretos, por si,

²⁵ De acordo com o IBGE, a população do DF no Censo de 2010 era de 2.570.160 habitantes, e a estimativa é que seja de 3.094.325 habitantes em 2021 (IBGE, 2021).

não alteram realidades quando desacompanhados de ações efetivas. A Sol Nascente perde em número de habitações apenas para a favela da Rocinha, no Rio de Janeiro, com 25.742 domicílios; apenas 301 a mais que a sua congênere brasiliense (IPEA, 2020).

Em síntese, todos esses números evidenciam os prejuízos causados pela financeirização do espaço urbano e pela corrupção público-privada envolvendo habitação de interesse social, bem como seus efeitos na organização dos espaços sociais e na produção e reprodução das desigualdades socioeconômicas, deteriorando o panorama urbano de Brasília num modelo exclusivista, elitista, concentrador de renda e socialmente excludente no período.

Capítulo 11 - Programas habitacionais no DF, o pesadelo da casa própria

Neste capítulo esta dissertação se ocupou de conhecer e avaliar as políticas urbana e de habitação do DF implementadas após a crise provocada no setor pela corrupção revelada pelo escândalo do “Mensalão do DEM”, que provocou um retrocesso na implementação de vários dos projetos representados pelas legislações urbanísticas e habitacionais aprovadas entre 2000 e 2010, conforme abordado no capítulo anterior.

O contexto sob o qual tais políticas foram pesquisadas e avaliadas se situa a partir do período em que a coalisão de partidos políticos, movimentos sociais, estudantis e sindicais que ajudaram a encerrar o ciclo político representado no governo Arruda e a eleger governador Agnelo Queiroz do PT (em 2011) passam a cobrar com mais veemência soluções por parte do Estado para a questão urbana e habitacional no DF, que enfrentava um de seus piores momentos históricos diante dos agravamentos dos indicadores sociais e da piora da confiança da população tanto na classe política quanto nos agentes do mercado (OLIVEIRA, Diego M., 2021, p.115).

Este capítulo também objetivou dar visibilidade ao trabalho de organismos de controle do próprio Estado, a exemplo da Controladoria Geral do DF e Tribunal de Contas do DF, que promoveram avaliações objetivas dos programas e das políticas de habitação, e que ofereceram recomendações relevantes para ajustes nestes últimos, conferindo a este capítulo um caráter de avaliação sociológica, política, mas também técnica acerca do tema em análise, o que demanda por consequência uma abordagem mais descritiva em certa medida em favor da adequada compreensão do objeto pesquisado.

Conforme abordado no capítulo dedicado às políticas de habitação no Brasil, no plano nacional, com vistas a mitigar os efeitos da crise econômica mundial de 2008, o Governo Federal lança uma série de medidas objetivando a retomada dos níveis de emprego e da atividade da indústria da construção, que tradicionalmente é o setor que mais emprega mão de obra menos qualificada (CANTISANI e CASTELO, 2015). Como parte integrante dessas medidas, no campo da política habitacional do Brasil, em finais de 2009 ocorre a sua ação mais relevante: a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

O PMCMV provocou mudanças na legislação sobre habitação e regularização fundiária no DF na década de 2010, além de disponibilizar uma nova fonte de financiamento para programas de habitação locais, o que também dinamizaria a indústria da construção, e os ganhos da elite imobiliária, que teve sua atividade reduzida na habitação de média e baixa renda após os escândalos do “Mensalão do DEM” e por conta dos efeitos da crise mundial de 2008. Assim,

em 2011, é lançado pelo GDF o Programa Morar Bem – que teve como principal fonte de recursos financeiros o PMCMV, e deste último foi uma adaptação com alterações. O Programa foi criado com uma meta declarada de contratar 100 mil unidades habitacionais (UH) dotadas de toda a infraestrutura urbana, além de escolas, postos de saúde e de polícia. Entre 2011 e 2012 são lançados os cinco primeiros editais:

[...] em 2011, 1.008 UH em Samambaia (faixa 2), 168 em Santa Maria (faixa 2), 5.904 Riacho Fundo II (faixa 2); em 2012, em 2012, 6.240 UH no Paranoá (faixa 1), 8.000 em São Sebastião (faixas 2, 3 e 4) e 5.133 no Riacho Fundo II (faixa 2 e 3). Somando em total: 26.453 UH pelo programa. No DF, até 2014 foram contratadas 47.767 UH pelo PMCMV, beneficiando famílias com renda domiciliar per capita de R\$2.055. As moradias contratadas se concentraram na faixa 2, com 22.806 UH, depois a faixa 1, com 16.524, e finalmente a faixa 3, com 8.437 UH (PACHECO, 2020, p 200).

Para o objeto desta pesquisa foi relevante investigar e conhecer o processo instituído para a seleção dos beneficiários com vistas a compreender como se processou a execução do Programa desde a seleção do público beneficiário até o seu primeiro empreendimento: o Residencial Paranoá Parque. O acesso da população ao Programa Morar Bem, a exemplo do determinado no PMCMV, era feito por meio de um cadastramento no Programa via Internet, sob gestão da CODHAB. Esse cadastramento poderia ser efetuado pelo cidadão individualmente, ou através de uma cooperativa habitacional (Idem).

Esse processo objetivava submeter os candidatos a um sistema de pontuação segundo o seu nível de vulnerabilidade social, e essa pontuação definiria a sua ordem de classificação no cadastro de beneficiários. Além dessa pontuação, os idosos, deficientes físicos, famílias chefiadas por mulheres, e famílias em situação de vulnerabilidade (desastre, perda do imóvel, condições insalubres) seriam priorizados (Ibiden, Idem).

Para participar do Programa, de acordo com a Lei 3.877/2006, o cidadão deveria atender aos seguintes pré-requisitos: a) residir no Distrito Federal nos últimos 5 anos; não ser, nem ter sido proprietário de imóvel no DF; c) não ser beneficiado em outro programa habitacional no Distrito Federal; d) possuir renda familiar de até 12 salários mínimos (GDF, 2006).

O aspecto mais discutível do Morar Bem quando de seu lançamento eram as suas faixas de renda familiar admitidas para atendimento. Enquanto o PMCMV admitia três faixas de renda, divididas entre R\$ 1.600,00 e R\$ 5.000,00, já o Morar Bem estabeleceu quatro faixas, que irão definir o tipo de imóvel que será ofertado, a forma de subsídio governamental e o universo de concorrentes no cadastro público para a disputa à unidade habitacional. Considerando a inexistência de uma limitação prévia à quantidade máxima de unidades a serem produzidas por faixa, estava expresso o risco de desvirtuamento interesse social do Programa por meio da concentração de investimentos em faixas de renda familiar mais elevada.

Tabela 8 - Comparativo entre as faixas de renda familiar do PMCMV e do Morar Bem DF em R\$				
Faixas	PMCMV (2011)	Morar Bem (2011)	PMCMV (Atual - 2019)	Morar Bem (Atual - 2020)
Faixa 1	Até R\$ 1.600	Até R\$ 1.600	Até R\$ 1.800	Até R\$ 1800
Faixa 1,5	Não existia	Não existia	Até R\$ 2.350	Até R\$ 2.600
Faixa 2	Até R\$ 3.275	Até R\$ 3.275	Até R\$ 4.000	Até R\$ 4.000
Faixa 3	Até R\$ 5.000	Até R\$ 5.000	Até R\$ 9.000	Até R\$ 7.000
Faixa 4	Não há	Até R\$ 6.000	Não há	Até R\$ 12.468
Fonte: Elaborado pelo autor com base na lei federal 11.977/2009 e lei distrital 3.877/2006				

O Programa Morar Bem foi lançado com o propósito de alterar o paradigma da habitação de interesse social no DF desde a década de 1990, quando teve início o segundo mandato de Roriz, em 1991, na qual a política habitacional foi basicamente a de entrega de lotes semi-urbanizados nas periferias, nas quais os beneficiários arcavam com a construção de unidades habitacionais (UH) carentes de infraestrutura adequada. Entre 2011 e 2014, a produção de unidades prontas deveria ter ganho protagonismo enquanto solução da demanda por habitações (Ibidem, Idem).

Entretanto, até final de 2012, nenhuma UH havia sido construída por meio do Morar Bem no DF, ao tempo em que os municípios do Entorno do DF já haviam construído 25.064 UH por meio do PMCMV; um número que superou o déficit habitacional somado desses municípios, representado pela carência de 21.192 UH (GDF, 2012, p.42). Diante desse contexto, a opção do GDF por criar um programa próprio, ainda que se servindo de parte da legislação e dos recursos do PMCMV, ao invés de adotar integralmente este último é muito discutível sob a ótica da celeridade e urgência necessária à implementação de soluções habitacionais para a população de baixa renda naquela época frente ao acelerado crescimento do déficit habitacional, que oscilou entre 12,4% e 14,1%, entre 2011 e 2015, chegando a superar a média nacional no período, que atingiu 10% (CODEPLAN, 2018a).

Em complemento aos financiamentos do PMCMV, e com vistas à obtenção de acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), o GDF elaborou o seu Plano Distrital de Habitação de Interesse Social (PLANDHIS), em 2012. O PLANDHIS objetiva também ser um orientador da política habitacional do DF, estabelecendo um conjunto de ações e estratégias para combater o déficit habitacional por meio do Programa Morar Bem, a partir de ações para atender três demandas habitacionais: acesso à moradia, regularização fundiária, e requalificação de habitações (GDF, 2012, p.100).

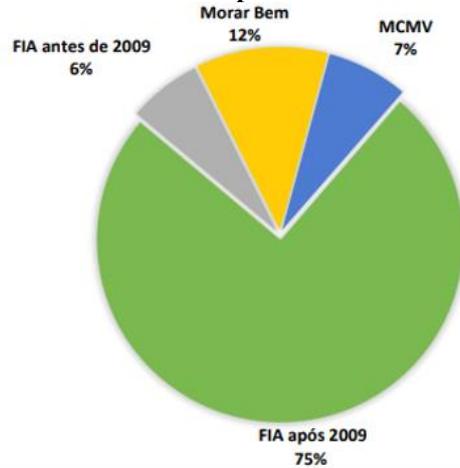
O PLANDHIS estabeleceu, além dos norteadores do Morar Bem, um conjunto de metas, que incluíam a entrega de 24 mil unidades habitacionais prontas até 2014, e a assinatura do contrato de 100 mil unidades por meio do mesmo Programa. Entretanto, essa meta de unidades

prontas não foi alcançada até 2014. O PLANDHIS também subdimensionou a demanda habitacional do DF em 262.126 habitações, porém 375.960 famílias se inscreveram no Cadastro de Habitação para pleitear a aquisição de um dos imóveis (GONÇALVES, 2017, p.24 e 48), ou seja, o Estado possivelmente não adotou uma metodologia adequada para dimensionar a carência de moradias.

A real efetividade do Programa Morar Bem na redução do déficit habitacional no período é questionável, tendo em vista que do volume total de recursos transacionados no mercado imobiliário local até 2016, apenas 19% foram oriundos do Morar Bem e do PMCMV (GONÇALVES, 2017, p.46-47). E mesmo após o lançamento do PMCMV, em 2009, o Financiamento Imobiliário para Aquisição de imóveis (FIA), efetuado junto ao mercado financeiro privado foi muito mais volumoso, atestando que, diante da ineficiência estatal no fomento à habitação, não restou ao cidadão outras alternativas que não a dependência do custoso mercado habitacional, beneficiando assim o setor bancário e a elite imobiliária local. Num contexto de juros mais baixos e estabilidade econômica no período, as famílias de classe média e média-baixa do DF optaram por buscar financiamento habitacional do mercado privado que esperar que o Estado promovesse a solução para a deficiência na oferta de moradia.

Tabela 9 - Volume de Recursos Transacionados no Mercado Imobiliário do DF entre 2004 a 2016				
PMCMV*	Morar Bem	Financiamento Imobiliário antes de 2009	Financiamento Imobiliário após 2009	Total
4.078.993.769,07	2.516.891.562,56	1.416.909.805,00	16.342.719.819,00	21.838.623.393,07
Adaptado pelo autor com base em (GONÇALVES, 2017, p.47)				
* considerando os repasses ao Morar Bem				

Gráfico 3 - Recursos por fonte de financiamento

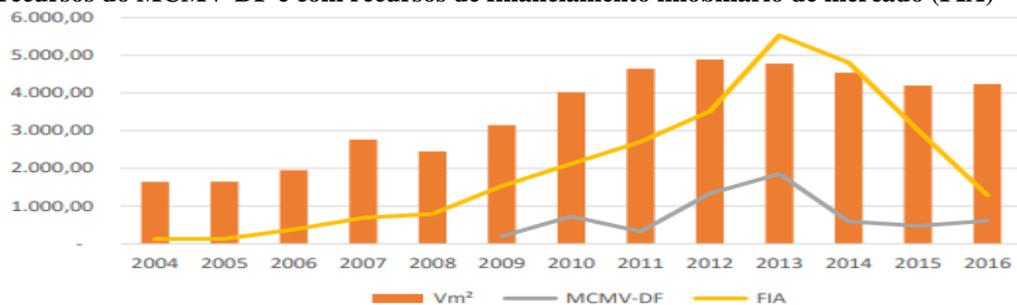


Fonte: (GONÇALVES, 2017, p.17)

Há, entretanto, um aspecto positivo na atuação do PMCMV e do Morar Bem no DF: após o lançamento dos programas, estes se tornaram um fator de equilíbrio de preços dos imóveis no DF, que após um crescimento acentuado entre 2005 e 2012 (197%), permaneceu estável, e inclusive se verificou uma redução e desaceleração nos preços entre 2013 e 2016 (retração de 13%), e que coloca em destaque a hipótese de que se essa atuação fosse potencializada possivelmente o impacto poderia ser maior. O único momento em que fato similar ocorreu foi durante a crise financeira mundial de 2008 (GONÇALVES, 2017, p.41).

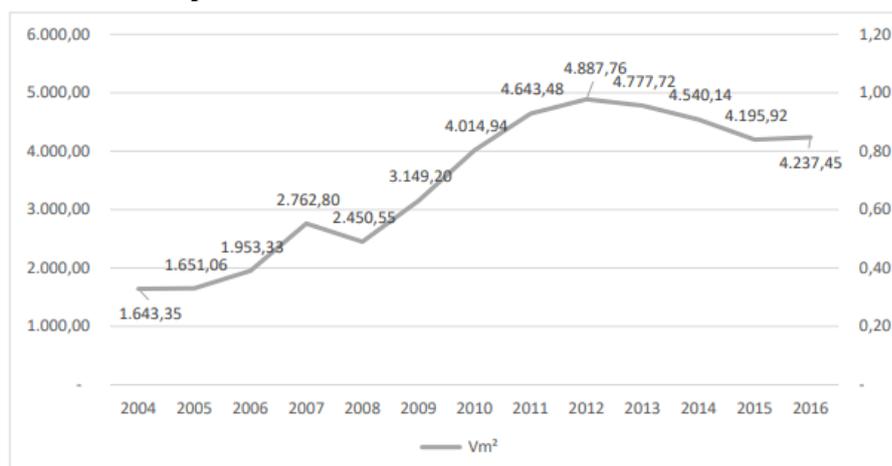
Em resumo, esses números evidenciam também o quanto a presença do Estado enquanto regulador de preços por meio de política habitacional é determinante para o acesso da população à moradia e contenção da especulação imobiliária. A crescente elevação de preços observada no DF, que foi um dos fatores determinantes na periferização das populações mais pobres, conforme abordado nesta dissertação, poderia ter sido contida ou mitigada com uma contínua política de Estado que fosse além da mera entrega de lotes semi-urbanizados em troca de apoio político das décadas precedentes.

Gráfico 4 - Valor do metro quadrado (Vm²) e valor dos imóveis comercializados com recursos do MCMV-DF e com recursos de financiamento imobiliário de mercado (FIA)



Fonte: Adaptado pelo autor com base em (GONÇALVES, 2017, p.44)

Gráfico 5 - Comportamento do valor do m² no DF



Fonte: (GONÇALVES, 2017, p.41)

Com vistas a aprofundar a avaliação dos resultados do Programa Morar Bem, utilizamos nesta pesquisa a partir deste ponto as conclusões produzidas nas auditorias e inspeções de órgão de controle do DF. A primeira auditoria realizada na operacionalização e nos resultados do Programa está materializado no relatório de inspeção da **Controladoria Geral do DF**, de dezembro de 2014, que de sua investigação do Programa Morar Bem, apresentou uma série de constatações, evidenciando a necessidade de correções no Programa pouco menos de três anos após o seu lançamento. Na primeira das constatações relevantes, e que corrobora o mencionado nesta pesquisa, a Controladoria aponta o desalinhamento entre o GDF e as Diretrizes Nacionais de Habitação, ao privilegiar a distribuição de lotes em detrimento da entrega de unidades habitacionais prontas (CGDF, 2014, p.11).

Segundo a Controladoria, por ocasião do lançamento do PMCMV, o GDF instituiu o Cadastro Único de Habitação do Distrito Federal, por meio do Decreto 30.742/2009, substituído posteriormente, em 2011, pelo Novo Cadastro Habitacional do Distrito Federal. Esse cadastro seria um dos pilares do Morar Bem, e foi organizado em dois grupamentos: Relação de Inscrições Individuais (RII), e Relação de Inscrições por Entidades (RIE) - entidades essas que se identificavam como cooperativas habitacionais. Entre a inscrição no Cadastro e a entrega do imóvel, o beneficiário deveria percorrer quatro etapas: 1) inscrição; 2) habilitação; 3) convocação; e, 4) contratação/entrega do imóvel. (CGDF, 2014, p.11).

Figura 2 - Formato do Novo Cadastro Habitacional do DF



Fonte: (CGDF, 2014, p.12)

Conforme o mesmo relatório, e consoante informações prestadas pela SEDHAB, havia o objetivo de habilitar 375,9 mil candidatos cadastrados com base em critérios objetivos definidos no Decreto Distrital nº 33.177/2011, que definiam uma pontuação específica para o atendimento de cada um dos critérios de atendimento do Programa, e essa pontuação definiria a classificação do candidato na fila de atendimento do Programa, a saber: a) tempo de residência no DF; b) tempo de inscrição em programas habitacionais; c) famílias em condições especiais (pessoas com deficiência ou com mais de 60 anos); d) renda familiar per capita. Adicionalmente havia mais três critérios do PMCMV para a priorização das famílias: 1) desabrigados ou em situação de risco e insalubridade; 2) famílias chefiadas por mulheres; 3) pessoas com deficiência (CGDF, 2014, p.13). Essa descrição é relevante para compreender que, pela primeira vez era aplicado no DF um programa de habitação de fato direcionado a suprir o segmento populacional de baixa renda, utilizando para isso critérios de seleção taxativos e predefinidos.

Tabela 10 - Relação de inscritos Cadastro Habitacional DF 2014 por fonte de registro		
ITEM	INCRITOS	%
Relação de Inscrições Individuais - RII	323.015	85,92%
Relação de Inscrições por Entidades - RIE	52.945	14,08%
TOTAL GERAL DE INSCRITOS	375.960	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em: (CGDF, 2014, p. 13)

Entretanto, mesmo com o estabelecimento de critérios rígidos por meio de lei, a Controladoria constatou que havia desequilíbrio na distribuição de unidades habitacionais entre os inscritos no cadastro individual, e os inscritos por meio de entidades. Enquanto os inscritos Individuais correspondem a mais de 85% dos inscritos (323 mil), apenas 30,35% são convocados para a etapa de contratação; já na modalidade de inscrição por Entidades (em sua

maioria cooperativas habitacionais), detentora da menor parcela de inscritos (52 mil), mais de 53% eram convocados (CGDF, 2014, p.13-19).

Tabela 11 - Relação de Inscrições Individuais - RII					
Por Tipo	Geral (A)	Deficiente (B)	% (B/A)	Idoso (C)	% (C/A)
Inscritos	323.015	21.810	7	6.678	2,07
Convocados	98.048	13.397	14	5.644	5,76
Habilitados	41.451	5.419	13	2.188	5,28
Percentuais					%
<i>Convocados x Inscritos</i>					30,35
<i>Habilitados x Convocados</i>					42,28
Fonte: (CGDF, 2014, p.14)					

Tabela 12 - Relação de Inscrições Por Entidades - RIE					
Por Tipo	Geral (A)	Deficiente (B)	% (B/A)	Idoso (C)	% (C/A)
Inscritos	52.945	1.821	3	1.360	2,57
Convocados	28.440	1.367	5	1.072	3,77
Habilitados	9.694	391	4	258	2,66
Percentuais					%
<i>Convocados x Inscritos</i>					53,72
<i>Habilitados x Convocados</i>					34,09
Fonte: (CGDF, 2014, p.14)					

A Controladoria apontou ainda que esse desequilíbrio na quantidade de convocados entre os dois grupamentos do cadastro não se devia à eficiência das cooperativas habitacionais, mas à existência de esquemas de fraude e extorsão, que incluíam a apresentação de documentação falsa pelas cooperativas. Haveria esquemas de “compra de lugares” na fila do Cadastro Habitacional por meio da cobrança de uma “entrada” em dinheiro dos cooperados, bem como a habilitação de cooperados que não reuniam as condições exigidas pelo Programa. Diante desses fatos a Controladoria identificou além crimes, prejuízo aos cooperados e demais candidatos à casa própria, bem como sério dano à credibilidade do Programa.

Além da desvirtuação do objetivo dos programas habitacionais, que destinam grande parcela da demanda habitacional à população de baixa renda, muitas pessoas, na expectativa de recebimento de tais imóveis, **além de serem enganadas pelas próprias cooperativas habitacionais, que cobram taxas exorbitantes alegando em sua maioria que os recursos se destinam a manutenção da entidade, também são alvos de extorsão e pagamentos indevidos junto às construtoras que passam a gerenciar a lista de habilitados da CODHAB** e por intermediarem diretamente com as instituições financeiras na concessão das linhas de crédito e financiamento do imóvel.

Tais ocorrências, não são novidade tendo em vista que em 2010 a CODHAB foi objeto de operação de busca e apreensão por conta de irregularidades na distribuição de lotes a cooperativas. Essas situações desgastam a credibilidade do Programa Morar Bem, consequentemente a imagem institucional do Governo do Distrito Federal perante a população local, principalmente para aquela parcela que necessita de ser atendida e priorizada nos programas habitacionais, dado as condições precárias sociais e econômicas em que se encontram (CGDF, 2014, p.18-19, grifo nosso).

A Controladoria concluiu também que as cooperativas habitacionais na verdade representavam os interesses das incorporadoras e construtoras integrantes da elite imobiliária local, que além de lucrar com a comercialização das unidades, lucravam também com a seleção de parte dos beneficiários do Programa e com a cobrança da citada “entrada” ante a permissividade do Estado – único responsável pela qualificação daqueles que receberiam os imóveis. Ou seja, não eram cooperativas, eram apenas agentes do mercado imobiliário privado, que além de captar clientes, fraudavam inclusive o sistema tributário, haja vista que o regime fiscal das cooperativas é diferenciado no Brasil, com uma série de benefícios. A Controladoria concluiu ainda que o sistema cooperativo habitacional carece de aplicabilidade, mesmo no âmbito do PMCMV, que privilegia a concessão de financiamento direto ao mutuário vinculado aos executores dos empreendimentos.

No entanto, atualmente, observa-se que tais entidades nada mais são do que incorporadoras, em forma de cooperativas que ocultam interesses muitas vezes individuais, todavia usufruindo da redução dos custos inerentes à atividade de incorporação, e ainda para receberem tratamento fiscal diferenciado.

Além disso, é notório que atualmente a aplicabilidade real do sistema cooperativista no plano habitacional não é fato exercido, a exemplo da atual política habitacional representada pelo Programa Minha Casa, Minha Vida do Governo Federal que privilegia a concessão de financiamento direto ao mutuário com vínculos de gestão operacional atrelado às entidades executoras de tais empreendimentos [...] (CGDF, 2014, p.16, grifo nosso).

Outro objeto de apontamento da Controladoria diz respeito à qualidade das habitações produzidas, e à ausência de um “executor para fiscalizar as obras do Programa Morar Bem”. Foi apontado que as obras não eram fiscalizadas para comprovar se o que o Programa Morar Bem contratou com as empresas construtoras efetivamente fora disponibilizado aos mutuários, a exemplo de equipamentos públicos, especificações arquitetônicas e cronograma da conclusão das obras, entre outros. Segundo a Controladoria, essa questão “assume relevo, tendo em vista que uma das principais críticas ao Programa Minha Casa Minha Vida se referem à qualidade os empreendimentos, conforme pesquisa científica [...]” (CGDF, 2014, p.29). Este apontamento foi fundamental na avaliação da ocupação da ZEIS do Paranoá Parque, analisada adiante nesta dissertação.

Do mesmo modo que não havia fiscalização por parte da CODHAB nos imóveis em construção, o mesmo ocorria com os poucos imóveis entregues até a conclusão do citado relatório da Controladoria (24 de dezembro de 2014): apenas 2.543 unidades haviam sido entregues ou contratadas; um número muito aquém da meta declarada para o Programa Morar Bem de 100 mil habitações até 2014 (CGDF, 2014, p.35).

A falta de fiscalização dos imóveis entregues permitiu, entre outras práticas, a locação e a revenda destes últimos pelos beneficiários - que é vedado em contrato por um período de carência de dez anos, o que segundo a Controladoria evidenciava que tais beneficiados não necessitavam dos imóveis, revelando assim desvios de finalidade do Programa. A Controladoria recomendou no relatório à CODHAB que ingressasse judicialmente contra esses mutuários requerendo a retomada dos imóveis (CGDF, 2014, idem).

Em relação à meta de regularização fundiária de 28.000 lotes até 2014, os resultados verificados pela Controladoria evidenciaram números muito abaixo dos objetivos colimados pelo Programa Morar Bem. Apenas 3.888 lotes foram regularizados, perfazendo apenas 13,86% das regularizações pretendidas.

Tabela 13 - Lotes regularizados por Região Administrativa	
RA	Escrituras Entregues
Ceilândia (Quadras QNR 01; QNPs 21, 22,23,25; QNQ 01, 02, 03, 04, 05 06 e 07. Além da QNE 01 e 03)	572 Escrituras
Santa Maria (Quadras 100, 200 e 300)	185 Escrituras
Recanto das Emas (Quadras 100, 200, 300, 400, 500, 600, 700 e 800)	1.016 Escrituras
Samambaia (Quadras 100, 200, 300, 400, 500 e 600)	1.804 Escrituras
Becos Ceilândia	94 Escrituras
Estrutural	209 Escrituras
TOTAL	3.880 Escrituras

Fonte: (CGDF, 2014, p.37)

A partir deste ponto desta dissertação passamos a abordar as conclusões de outro órgão de controle, o **Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF)**, que em 2016 também avaliou o Programa Morar Bem, que por sua vez não descreveu um quadro muito melhor que a inspeção de 2014 realizada pela Controladoria Geral do DF, conforme será demonstrado adiante. Segundo o relatório de auditoria do Tribunal de Contas, desde 2011, haviam sido empenhados aproximadamente R\$ 179 milhões, e entregues apenas 14.781 unidades habitacionais prontas à população, um número ainda mais aquém da meta de 100 mil unidades previstas no PLANDHIS para o Programa (TCDF, 2016, p.1).

O Tribunal apontou irregularidades na entrega de unidades habitacionais a candidatos que não atendiam aos requisitos do Programa, a exemplo de: a) beneficiários que já possuíam imóveis no DF, inclusive em condomínios irregulares; b) beneficiários contemplados em outros programas habitacionais; c) beneficiários com renda superior ao permitido pelo Programa (TCDF, 2016, p.2).

Tabela 14 - Candidatos irregulares que receberam imóveis pelo Programa Morar Bem (Até 2016)		
Empreendimento	Qtde Candidatos	Total de Imóveis
Estilo Santa Maria	3	3
Paranoá Parque	23	25
Parque do Riacho	57	61
Jardins Mangueiral	234	267
Total:	317	356

Fonte: Adaptado pelo autor com base em: (TCDF, 2016, p.2)

Outro apontamento do Tribunal de Contas do DF, e anteriormente apontado apenas na esfera dos cadastramentos e habilitações ao Programa pela Controladoria em 2014, foi a distribuição ilegal de imóveis prontos a cooperativas e associações, e não a disponibilização de lotes para que essas entidades, enquanto parceiras do Estado, construíssem moradias para os seus associados com recursos do Programa, acentuando o desequilíbrio de condições de acesso aos imóveis entre os candidatos individuais e os candidatos inscritos naquelas entidades, haja vista que para estes últimos, as chances de obter o imóvel reunindo menos qualificações (pontuação) chegava a ser 12 vezes menor que para o candidato inscrito no cadastro individual (TCDF, 2016. p.4).

Tabela 15 - Perfil dos candidatos por tipo de cadastramento (Faixa 1 do Programa)		
Classificação	RII (Individual)	RIE (Entidades)
1º	8.143,55 pontos	6.942,68 pontos
16.552º	4.618,05 pontos	582,74 pontos
Perfil do candidato na classificação 16.552º		
Estado Civil:	Casado	Solteiro
Quantidade de Dependentes:	2	0
Tempo de residência em Brasília	40 anos	7 anos
Tempo na fila de programas habitacionais	22 anos	1 ano e 10 meses
Idade	51 anos	31 anos

Fonte: Adaptado pelo autor com base em: (TCDF, 2016, p.4)

Figura 3 - Denúncias de corrupção no Morar Bem - 1 Negócio suspeito na mira do TCDF



Fonte: Correio Braziliense – 30/04/2010

Fonte: (TCDF, 2016, p. 17)

Cooperativas sob investigação



Fonte: Correio Braziliense – 14/08/2010

O Tribunal de Contas encontrou irregularidades na classificação dos candidatos na fila do Novo Cadastro Habitacional do DF (vigente desde 2012), no qual os dados considerados para definição da pontuação, e, portanto, da ordem de classificação, **eram a mera declaração do próprio candidato (sic)**, independentemente da comprovação documental, gerando uma diferença de até 8.000 posições na fila entre os dados declarados e os efetivamente comprovados quando de sua convocação para a apresentação dos documentos.

Mesmo após a comprovação da divergência, o candidato que fez declarações falsas não era reclassificado ou desclassificado, pelo contrário, prosseguia para as demais etapas de contratação e recebimento do imóvel. Ou seja, a prática espúria era chancelada pela falta de controles adequados. Entre outros prejuízos para a sociedade, o TCDF apontou a falta de transparência das informações disponibilizadas no sítio da Internet do Programa em face da insegurança quanto à veracidade das informações prestadas pelos inscritos (TCDF, 2016, p.5).

Tabela 16 - Alterações na fila após a repontuação e reclassificação dos candidatos					
Ganhará posições na fila	59.316	100%	Perderá posições na fila	86.824	100%
Até 1.000 posições	16.178	27,3%	Até 1.000 posições	23.547	27,1%
Até 2.000 posições	9.235	15,6%	Até 2.000 posições	16.302	18,8%
Até 3.000 posições	4.932	8,3%	Até 3.000 posições	12.365	14,2%
Até 4.000 posições	3.704	6,2%	Até 4.000 posições	12.122	14,0%
Até 5.000 posições	4.412	7,4%	Até 5.000 posições	6.985	8,0%
Até 6.000 posições	2.863	4,8%	Até 6.000 posições	4.043	4,7%
Até 7.000 posições	1.798	3,0%	Até 7.000 posições	2.293	2,6%
Até 8.000 posições	2.052	3,5%	Até 8.000 posições	2.083	2,4%
Ganha mais de 8.000 posições	14.142	23,8%	Perde mais de 8.000 posições	7.084	8,2%
SEM ALTERAÇÃO					36
SOMA TOTAL DE HABILITADOS					146.176

Fonte: (TCDF, 2016, p.5)

Confirmando os apontamentos da inspeção da Controladoria Geral do DF, o Tribunal de Contas identificou a manutenção do desvio de finalidade social do Programa dois anos após a citada inspeção ter detectado a mesma anomalia, que conforme se evidencia, não foi sanada pelo Estado. Os desvios identificados foram a venda, locação, cessão a terceiros, e imóveis mantidos desocupados, atestando que seus beneficiários de fato não precisavam das unidades. O TCDF apontou a existência de especulação imobiliária de imóveis prontos oriundos do Programa, a exemplo do lucro obtido com a venda ilegal de imóveis no Condomínio Jardim Mangueiral, que chegou a 74% (TCDF, 2016, p.5); ou seja, se no passado a especulação imobiliária recaía predominantemente sobre lotes semi-urbanizados, os especuladores de mercado estenderam a mesma prática aos imóveis oriundos de programas habitacionais.

Tabela 17 - Exemplo de imóvel do Programa Morar Bem vendido irregularmente			
Imóvel PMB: QC 15 Rua A Casa 57 – Jardins Mangueiral			
Data Entrega CODHAB	18/01/2012	Data da Venda	14/11/2013 (após 1 ano 10 meses)
Valor CODHAB	R\$ 100.830,00	Valor Venda	R\$ 175.000,00

Fonte: (TCDF, 2016, p.5)

Figura 4 - Denúncias de corrupção no Morar Bem - 2



Fonte: Jornal de Brasília – 15/02/2016

Venda ilegal de imóveis no Jardins Mangueiral

Sedhab afirma que já foram identificados 21 casos suspeitos até o momento

Ludmila Rocha
ludmila.rocha@jornaldebrasil.com.br



rem concordado com as regras para a aquisição de imóveis pelo programa Minha Vida, do Governo Federal – entre elas a impossibilidade de transferência do domínio, posse ou qualquer outro direito de uso da propriedade pelo período de dez anos –, muitos moradores do Jardins Mangueiral não têm cumprido essa determinação. Desde o ano passado, a Secretária de Habitação (Sedhab) já identificou 21 possíveis casos de comercialização indevida de imóveis.

Fonte: Jornal de Brasília – 01/09/2014

HABITAÇÃO / Cooperativas e construtoras são investigadas pelo Ministério Público do DF. Elas são suspeitas de vender o sonho da casa própria a centenas e até a milhares de pessoas, utilizando inclusive tráfico de influência política

ESQUEMA MILIONÁRIO



Eles negam o esquema

Três as empresas que dizem não ter conhecimento de nada para a construção do Q16 em Brasília. O grupo é formado por Carlos Magalhães, a Construtora e a Construtora. Em 2009, a Construtora foi contratada para a construção do Q16 em Brasília. O grupo é formado por Carlos Magalhães, a Construtora e a Construtora.

Fonte: Correio Braziliense – 29/04/2010
 Fonte: (TCDF, 2016, p.17)

Pesadelo da casa própria

Com cadastro na Códhab, algumas das vítimas do esquema de venda ilegal de lotes contam como funcionava o golpe



Documento Códhab e imagem de terreno no QS 16 do Bloco F Fundão II: dentro quatro casas estão sendo construídas no local

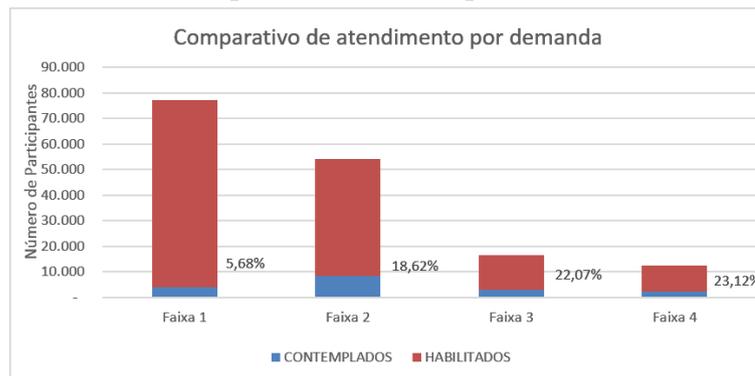
Fonte: Correio Braziliense – 28/04/2010

O mais grave apontamento do Tribunal de Contas do DF acerca do Morar Bem foi o seu desvio de finalidade. De acordo com o art. 5º da Lei nº 3.877/06 (da Política Habitacional do DF), das áreas destinadas à habitação de interesse social, 40% devem ser destinadas aos inscritos no cadastro geral de inscritos individuais (RII), 40% para atendimento de entidades cooperativas e associações habitacionais (RIE). Os demais 20% são reservados às pessoas em situação de vulnerabilidade na seguinte proporção: a) 8% para pessoas com deficiência; b) 5% para atendimento aos idosos a partir dos 60 anos; e, c) 7% para casos de vulnerabilidade social, a exemplo de famílias removidas em caso de obras de infraestrutura, pessoas que vivem em situação de extrema pobreza, moradores de rua e catadores de resíduos sólidos, além de outros casos julgados críticos pelo Estado (GDF, 2006).

Entretanto, de acordo com o TCDF, não houve atendimento prioritário das populações de baixa renda, público esse para o qual tanto o PMCMV quanto o Morar Bem foram concebidos, e com a meta de solucionar o problema do déficit habitacional no DF prioritariamente nessas populações. Entre diversos apontamentos, foi detectado que candidatos com patrimônio que chegava a superar em 10 vezes o valor dos imóveis do Programa haviam recebido habitações por meio do Morar Bem, e, portanto, pessoas com perfil patrimonial e de renda incompatíveis com as regras do Programa foram contemplados (TCDF, 2016, p.84).

Do mesmo modo, não houve priorização de cidadãos de baixa renda, idosos, deficientes e vulneráveis, sendo estes os menos atendidos pelo Programa de acordo com o TCDF. Os candidatos com renda entre R\$ 5.000,00 e R\$ 10.560,00 atendidos pelo Programa representam o dobro dos candidatos mais pobres, e com renda entre 0 e R\$ 4.999,00. É preciso salientar que a Faixa 3 do PMCMV estava limitada a R\$ 6.500,00 em 2016, e era de até R\$ 5.000,00 em 2011, ano de lançamento do Morar Bem (TCDF, 2016, p.88).

Gráfico 6 - Contemplados x habilitados por faixa no Morar Bem



Fonte: (TCDF, 2016, p. 6)

Também foi detectado pelo Tribunal que os percentuais de unidades habitacionais reservados para idosos, deficientes e famílias em situação de vulnerabilidade (desastre, perda do imóvel, condições insalubres, moradores de rua, e outros), não foram integralmente respeitados quando da distribuição dos imóveis dos projetos habitacionais em execução na época. O pior desempenho se concentra nas populações em situação de vulnerabilidade (TCDF, 2016, p.88-94).

Empreendimento	Deficientes (8%)	Idosos (5%)	Vulneráveis (7%)	Total
Estilo Santa Maria	14,55%	1,12%	0%	15,62%
Jardins Mangueiral	3,74%	2,33%	0%	6,07%
Paranoá Parque	8,52%	7,2%	0,05%	15,77%
Parque do Riacho	7,44%	4,53%	0%	11,97%

Fonte: (TCDF, 2016, p.6)

É preciso destacar que como parte da política habitacional, em 2012, o Decreto Nº 33.779 criou a Política de Inclusão da População em Situação de Rua do DF. Esse Decreto incumbe o Estado da implementação dessa política nos seguintes termos:

§ 2º A Política mencionada no caput deste artigo será implantada com primazia de responsabilidade do Estado, em parceria com a sociedade civil organizada, e observará os princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional para População em Situação de Rua (GDF, 2012a).

O objetivo principal dessa política é assegurar o acesso a direitos à população em situação de rua, através de 9 eixos: direitos humanos, assistência social, segurança alimentar, saúde, educação, segurança, inclusão produtiva, lazer e habitação. No ano seguinte, em abril de 2013, o DF foi a primeira unidade da Federação a aderir à Política Nacional para População em Situação de Rua, e o Projeto Renovando Cidadania, da UnB estimou em 2011 (mesmo ano de lançamento do Morar Bem) que essa população em Brasília era de aproximadamente 2.500 pessoas (BRASIL, 2013).

Considerando que esse quantitativo de pessoas não considera os arranjos familiares dessa população, é possível afirmar que seria necessária uma quantidade menor de unidades habitacionais para erradicar do DF a tragédia extrema das pessoas em situação de rua. Da meta não atingida de 100 mil unidades do Morar Bem até 2016, 7.000 deveriam ser direcionadas às populações vulneráveis (GDF, 2006), número que excederia em quase três vezes o número daqueles morando nas ruas do DF. Entretanto, conforme demonstrado pelo TCDF, o público vulnerável (que inclui idosos e deficientes físicos, entre outros) correspondeu 0,05% das unidades entregues no período (TCDF, 2016, p.6).

A questão habitacional é urgente na pauta de ações para a população em situação de rua, e no Brasil, é uma das políticas que menos chegam à população pobre em geral. De acordo com a Política Nacional de Habitação (2004), a dívida social que o Brasil tem em relação à habitação é enorme [...].

As desigualdades sociais e a concentração de renda, características da sociedade brasileira, se manifestam fisicamente nos espaços segregados das nossas cidades. Nelas, as carências habitacionais constituem, talvez, o maior problema [...].

Nesse jogo de interesses pelos lugares da cidade, a população em situação de rua é alvo primeiro, sofrendo o embate entre as políticas urbanas e as políticas sociais em seus corpos, muitas vezes violentados física e moralmente.

O termo que une a diversidade de pessoas que está em situação de rua é justamente a falta de moradia convencional, ou seja, **independente do motivo, das dificuldades, das histórias familiares, da cor, raça, orientação sexual, o que unifica a população em situação de rua é o estar na rua, sem um endereço fixo** (BRASIL, 2013, p.87-89, grifo nosso).

O TCDF conclui de sua auditoria que, além do desvio de finalidade, o Programa Morar Bem até 2016 **não cumpria a sua função social de prover habitação de interesse social exclusivamente para as populações às quais estava destinado por lei,** tornando-se um

instrumento de malversação da política habitacional do DF em face de suas irregularidades, e constituindo-se ainda num instrumento de especulação da elite imobiliária local. O TCDF conclui (grifo do TCDF): “Atualmente, o Programa Morar Bem vem funcionando como **promotor da especulação imobiliária no Distrito Federal**” (TCDF, 2016, p75).

Sintetizando este capítulo, partir da avaliação dos dados de base estatística demonstrados, entre os anos 2000 e 2016 (abrangência desta pesquisa), corroborados pelas conclusões das avaliações dos órgãos de controle do Estado, é possível afirmar que o período foi um reflexo das relações licenciosas entre o capital e o Estado bem como das políticas habitacionais de exclusão e segregação das décadas anteriores, que se aperfeiçoaram no seio do Estado no DF, mesmo diante da criação de legislações modernas que incorporaram as inovações da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade no campo do direito à cidade e do direito social à moradia. No citado período, os programas habitacionais em Brasília não atingiram seus objetivos por conta da sua má gestão, corrupção, e desvio de finalidade, e mesmo dispendo de recursos financeiros e materiais, e não foram capazes de sequer mitigar o problema da carência da habitação para a população de baixa renda, com evidentes reflexos nos indicadores sociais, justamente num período em que Brasília se consolidou como metrópole tornando-se terceira mais populosa cidade do Brasil (IBGE, 2010).

Capítulo 12 - Zonas Especiais de Interesse Social e a ocupação de vazios no DF

Neste capítulo será abordado um dos mais recentes e inovadores recursos de política pública de habitação no Brasil e no DF: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Essas Zonas são um importante recurso na implementação de uma política urbana de inclusão social e de atendimento ao princípio da função social da cidade e da propriedade, além de efetivação de direitos fundamentais sociais.

Para além da definição jurídica, esta dissertação adota a definição de Rocha *et Al* acerca das ZEIS, de que estas são porções do território urbano demarcadas especialmente para a destinação a projetos de habitação para a população de baixa renda, e para promover a “integração de assentamentos precários a uma infraestrutura urbana menos desigual, buscando garantir localização adequada para os empreendimentos habitacionais de interesse social, mediante regras específicas [...]” (ROCHA, et Al, 2020, p.3). As ZEIS atualmente são um recurso incorporado à maioria dos Planos Diretores das grandes capitais no país, inclusive no DF. Muito embora a sua aplicação ainda careça de efetividade em maior parte do país, este é um processo ainda em curso cujo principal mérito até o momento foi a sua demarcação no território de Brasília, mas que ainda demanda aperfeiçoamentos conforme será abordado a partir do exemplo da primeira ocupação de uma ZEIS no DF, o Paranoá Parque.

A primeira experiência com essas Zonas ocorreu em Recife (PE) nos anos 1980, e antes da promulgação da Constituição de 1988. As ZEIS, a exemplo de diversos outros instrumentos de política urbana e habitacional, são o produto de lutas sociais em defesa da moradia e do direito à cidade. Os movimentos sociais pernambucanos incluíram em suas pautas de lutas uma série de propostas de alternativas à construção de grandes conjuntos habitacionais da era do BNH e da política de remoções de favelas dos anos 1970, que a exemplo do corrido no DF resultavam em periferização e em assentamentos com pouca ou nenhuma infraestrutura. No centro dessas reivindicações estavam as questões fundiárias – as parcelas da terra urbana que deveriam ser destinadas à habitação popular, bem como o direito à cidade materializado no saneamento, na infraestrutura urbana, no transporte, no acesso aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras populações (ROCHA et Al., 2020, p.208). Sintetizando, as ZEIS nasceram como uma bandeira de luta social cujo fundamento era o de materializar direitos fundamentais no plano espacial da cidade, objetivando permitir que populações de baixa renda possam habitar a “cidade formal” que se expressa na moradia popular também em áreas bem localizadas e dotadas de todos os serviços e bens públicos.

A luta dos movimentos sociais em Recife conquistou a inclusão das ZEIS entre os instrumentos de política habitacional local em 1983 quando o Fortaleza normatiza essas Zonas em sua Lei de Ocupação e Uso do Solo (LOUS). E em 1987 ocorre a sua regulamentação por meio do PRAZEIS – Plano de Regularização de ZEIS, elaborado com ampla participação social, tornando tanto o seu processo de elaboração quanto de implementação uma referência nacional (ROCHA et Al., 2020, p.209).

Também enquanto direto produto das lutas sociais pela moradia, as ZEIS foram inseridas no plano jurídico em âmbito nacional por meio do Estatuto da Cidade em 2001, que muito embora as cite enquanto instrumento para a implementação de políticas de habitação de interesse social, não traz uma definição do que sejam essas áreas. Foram necessários mais oito anos para que a lei que criou o Programa Minha Casa Minha Vida (Lei 11.977/2009) em sua versão original as conceituasse juridicamente:

Art. 47, V – Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, **destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda** e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (BRASIL, 2009, grifo nosso).

Apenas a concepção das ZEIS enquanto recurso político e jurídico não foi suficiente para que esse instrumento de política habitacional se tornasse mais conhecido por parte dos gestores públicos. Coube aos movimentos de defesa da moradia - a exemplo do MNRU - e muito especialmente ao Ministério das Cidades durante a sua relativamente curta existência (2003-2019), a sua ampla divulgação e um contínuo trabalho pedagógico e de convencimento das suas vantagens para os gestores públicos na inclusão dessa Zonas nos seus planos diretores de ordenamento urbano (MATTOS, 2019). As vantagens para o próprio Estado e para a sociedade são várias. Citando apenas algumas:

- a) redução dos custos com infraestrutura, haja vista que recomenda-se a sua demarcação em áreas urbanas consolidadas, previamente servidas por linhas de água, esgoto e energia, ou que estas estejam disponíveis a uma distância relativamente adequada, ao invés de levar tais serviços para localidades periféricas e distantes, encarecendo assim a ocupação;
- b) inserção econômica da comunidade, tendo em conta que as ZEIS devem prover toda a estrutura urbana, serviços públicos e oportunidades econômicas no local de sua demarcação ou nas áreas adjacentes em que seja demarcada;
- c) permite a inclusão de áreas da cidade antes marginalizadas no campo da regularidade legal, aumentando assim a arrecadação de impostos do Estado;

- d) regular o preço dos imóveis, contendo os efeitos da especulação imobiliária;
- e) aumentar a oferta de terras com infraestrutura para projetos ou para o mercado de habitação para a baixa renda, haja vista que o preço do terreno é parte substancial do custo da habitação;
- f) introdução de mecanismos de participação direta dos moradores no processo de definição de investimentos públicos habitacionais.

Em Brasília, foi a partir do PDOT/2009 que essas Zonas foram legalmente previstas em seu artigo 126, que por sua vez não traz qualquer descritivo específico, apenas fazendo uma referência ao Estatuto da Cidade. O mesmo artigo cita as chamadas Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS) como ZEIS, e essa é uma inovação bastante significativa ao unir espaços urbanos diversos num único recurso à disposição da sociedade. As ARIS consistem em áreas originalmente ocupadas por meio de invasões ou ocupações irregulares, e que por essa razão não existiam formalmente para o Estado. A sua regularização significa, entre outros benefícios à população, a concessão de escrituras aos moradores, a disponibilização de alvarás de funcionamento aos comerciantes locais, a inclusão da área em programas de infraestrutura urbana, e até mesmo o estabelecimento de uma série de obrigações por parte do Estado, como o saneamento básico, o fornecimento regular de energia elétrica e coleta de lixo, entre outras prestações. Transformar essas mesmas áreas em ZEIS permitem ainda a inclusão da população em programas de oferta e requalificação de habitações:

Art. 126. As Áreas de Regularização de Interesse Social, são consideradas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, nos termos da Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

Um dos aspectos das ZEIS que mais se coaduna ao objeto desta pesquisa é o fato de que elas são um instrumento de política habitacional importante no combate à segregação socioespacial, tendo em conta que o seu aproveitamento está condicionado à provisão de uma série de estruturas urbanas necessárias à sua exploração (BRASIL, 2001), diferenciando-se da política de regularização de loteamentos clandestinos ou oferta de lotes semi-urbanizados, que em sua maioria, tornam-se verdadeiros guetos urbanos dentro da conceituação sociológica de Wacquant – de que dado à negligência do Estado em prover infraestrutura e equipamentos públicos, este deixa a cargo dos moradores a implementação das suas próprias soluções comunitárias de moradia e infraestrutura (WACQUANT, 2004), a exemplo do que foi praticado com a política de troca de votos por terra urbana no DF, antes descrita nesta dissertação.

Essa necessidade de que uma ZEIS possua infraestrutura prévia à sua ocupação não se constitui meramente numa tipologia ideal para a sua utilização enquanto um instrumento

relevante nas políticas de habitação para população de baixa renda. Pelo contrário, é uma condição *sine qua non* de sua utilização e está ontologicamente relacionado à sua razão de existência. Do mesmo modo, a sua destinação para o atendimento à população de baixa renda é um imperativo da sua finalidade.

Em resumo, esta dissertação, a partir dos conteúdos pesquisados, pode afirmar que para um território urbano ser considerado uma ZEIS, além de norma jurídica ou PDOT que assim a situe juridicamente no planejamento da cidade, é preciso que de fato ela seja uma porção de terra de origem pública ou mesmo privada (desapropriada), destinada ao provimento da habitação da população de baixa renda, que seja dotada de infraestrutura urbana quando de sua ocupação, e ainda esteja inserida numa área da cidade que facilite o acesso às oportunidades de trabalho, à diversão, a interação social, a prática esportiva, etc. Sustenta este conjunto de diretrizes defendidos nesta dissertação a previsão desses mesmos elementos no Estudo de Proposição das ZEIS para Provimento Habitacional do DF (SEDUH, 2017). O Estudo inclusive vai além ao eleger “sempre as áreas historicamente consolidadas” para inserção dessas Zonas, o que significa na prática menos segregação socioespacial e mais inserção de populações de baixa renda em áreas nas quais terão mais facilmente acesso aos bens e serviços públicos, além das oportunidades econômicas.

Esse objetivo do GDF em ocupar ZEIS em áreas consolidadas da cidade é extremamente acertado se posto em prática, e contraria a lógica histórica da periferização das populações de baixa renda da cidade que vigorou até antes do Programa Morar Bem - o que apenas acentuou a crise social e urbana no DF. De acordo com Castells, a localização da habitação é um dos componentes essenciais da segregação socioespacial, tendo em conta que a estratificação urbana seria o reflexo da estratificação social, e esta última seria condicionada pelo acesso e distribuição dos produtos do sistema social (CASTELLS, 2009). Em síntese, a maior ou menor distância, inclusive geográfica, entre aqueles que podem ou que não podem se apropriar dos meios de consumo coletivo é um dos elementos que podem definir a sua posição na pirâmide social. Dessa forma, a instalação dessas Zonas em áreas consolidadas pode ter o condão de reduzir uma série de desigualdades sociais no decorrer do tempo para as populações de baixa renda.

No mesmo sentido opina Paula quando dilata o conceito de moradia afirmando que esta não abrange apenas a unidade habitacional, mas também o local onde essa última está localizada, de forma que os seus habitantes disponham de “facilidade de acesso e a fruição por todas as atividades necessárias e complementares ao habitar, sem comprometimento de

nenhuma delas em função dos custos da habitação: trabalho, estudo, alimento, lazer, cultura” (PAULA, 2018, p.46) . Ou seja, não basta apenas separar um espaço, um pedaço de terra para nesta construir moradias ditas de interesse social. O conceito da ZEIS é mais amplo e abarca a efetivação de direitos sociais básicos de seus habitantes que vão além de apenas dispor de um teto sobre as próprias cabeças.

Esta dissertação identifica como um achado de pesquisa o fato de que essas Zonas, por definição, subvertem a lógica mercantil de ocupação do espaço urbano e de financeirização da habitação ocorrida no DF ao longo das últimas décadas, o que tornou as áreas mais centrais de Brasília – que são melhor dotadas de serviços públicos e oportunidades - totalmente inacessíveis à população de baixa renda. No mesmo sentido opina Gomes ao afirmar que “vigorando unicamente a lei de mercado, é comprovado que as classes populares não conseguem acessar a habitação formal, por conta dos elevadíssimos preços da terra urbana. Não conseguem sequer ter acesso a áreas com alguma infra-estrutura mínima para habitação” (GOMES, Marília P., 2010, p.55). As ZEIS enquanto instrumento de política habitacional à disposição do Estado oferecem a possibilidade deste promover a igualdade substancial dos cidadãos de baixa renda no plano da cidade, numa solução que congrega elementos de justiça compensatória ao alocar populações de baixa renda em localidades com potencial de lhes oferecer mais oportunidades de inserção econômica e social, corrigindo assim distorções históricas no direito à cidade; e também podem ser efetivas no que tange à justiça distributiva ao tornar disponíveis bens e serviços públicos socialmente relevantes para essas populações antes inacessíveis.

O Estatuto da Cidade não subdivide ou classifica as ZEIS, mas tecnicamente o DF estabeleceu dois tipos de ZEIS em seu território: a) as “ZEIS de regularização”, que consistem na demarcação de áreas já ocupadas por assentamentos precários, informais ou irregulares, com vistas à sua requalificação por programas de habitação de caráter corretivo; e, b) as “ZEIS de vazios”, que no DF são chamadas de “ZEIS de Provimento Habitacional”, que consistem em zonas não habitadas, demandando assim que sejam previamente dotadas de infraestrutura, e que serão destinadas à construção e oferta de novas moradias populares, assumindo assim um enfoque de política urbana preventiva. Um exemplo recente de ocupação de uma ZEIS de vazios no DF é o Residencial Paranoá Parque.

Figura 5 - ZEIS da RA Paranoá reservada ao Paranoá Parque



Fonte: PLANDHIS 2012 (GDF, 2012b, p. 54)

No PDOT/2009 do DF, 24 áreas de ZEIS vazias (destinadas à construção de novas unidades habitacionais) foram previstas, das quais 17 não foram ocupadas até 2017. Também foram definidas outras 135 áreas de interesse social, todas voltadas para a regularização, sendo 113 Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS), e 22 de Parcelamento Urbano Isolado (GDF, 2009). Esse quadro denota que a utilização das ZEIS no DF está muito aquém da sua real potencialidade, e que muito embora o impulso dado pela PMCMV entre 2010 e 2014 através do Programa Morar Bem, o DF não priorizou a ocupação dessas áreas, elevando assim o risco de que essas terras urbanas especialmente reservadas para a habitação de interesse social sejam progressivamente desviadas de sua finalidade por conta de possíveis invasões e ocupações ilegais.

Tabela 19 - Zonas especiais de interesse social -ZEIS no DF				
ÁREAS DE INTERESSE SOCIAL DO PDOT - NÃO IMPLANTADAS				
ÁREAS DE INTERESSE SOCIAL	ÁREAS IMPLANTADAS	SITUAÇÃO ATUAL PROJETO PREVISTO OU DIRETRIZES	UNID. HABIT.	POPULAÇÃO ESTIMADA
VIII - Etapas 3 e 4 do Riacho Fundo II, na Região Administrativa do Riacho Fundo II	NÃO	Etapa 3 - Área parcialmente ocupada.MDE 67/99 e URB 67/99 que complementa as URBs 53/98, URB 169/93 e URB 53/98. Área parcelável de 148 há. Pelo PDOT atende a 21.592hab com um total de 2168 lotes. Etapa 4 - Área já implantada	625	2375
XXIV - Setor Meireles, na Região Administrativa de Santa Maria	NÃO	DIUR 08/2011. Está em fase de Revisão de Diretrizes. Densidade, segundo o PDOT de 50 a 150 hab/m2.Área de 196,33ha. CÁLCULO POPULAÇÃO PELO PDOT.	8900	29400
XXXIV ou XXXVIII - Área do DER na Região Administrativa de Sobradinho;	NÃO	DIUR 06/2011 - Regiões do Lago. Ver DODF 17out 12 e DODF 9out 2009. Densidade, segundo o PDOT de 50 a150 hab/m2. Área de 158,63ha. CÁLCULO POPULAÇÃO PELO PDOT.	7209	23790

XXXVI - QNR 06, na Região Administrativa de Ceilândia	NÃO	Não consta no Mapa da Ceilândia. Sem diretrizes. Área de 28,58ha. Densidade, segundo o PDOT de 50 a 150 hab/ha.	1299	4287
XXXVII - Quadras 117 e 118 na Região Administrativa do Recanto das Emas	NÃO	Segundo a CODHAB já tem Projeto aprovado. Está em fase de contratação com a caixa	530	2014
XXXI - Vargem da Bênção, na Região Administrativa do Recanto das Emas	NÃO	Diretrizes Urbanísticas DIUR 03/2016. Tem projeto, existiu um edital que foi encerrado sem obra. Densidade, segundo o PDOT de 50 a 150 hab/ha. Área de 263,02ha. CÁLCULO POPULAÇÃO PELO PDOT.	11955	39453
XLIV - Cana do Reino – Área 1	NÃO	Diretrizes de Vicente Pires. DIUR 02/2015. Densidade, segundo o PDOT de 50 a 150 hab/ha. Área de 93,73ha. CÁLCULO POPULAÇÃO PELO PDOT.	4260	14059
XLV - Cana do Reino – Área 2.	NÃO	Diretrizes de Vicente Pires. DIUR 02/2015. Densidade, segundo o PDOT de 50 a 150 hab/ha. Área de 226,71ha. CÁLCULO POPULAÇÃO PELO PDOT.	10304	34006
XIII - áreas livres nas extremidades e entre os conjuntos das Quadras QNJ, na Região Administrativa de Taguatinga	NÃO	Não existe projeto. Área total de 24,05ha. Densidade, segundo o PDOT de 50 a 150 hab/ha.	1083	3607
XXXV - Quadras 9, 11, 13 e 15 da Região Administrativa do Riacho Fundo I	NÃO	Área dentro da cavalaria. Está parado o projeto. Área de 8,08ha. Densidade, segundo o PDOT de 15 a 50 hab/ha.	122	404
Mestre D'ármas (Grotão)		Densidade, segundo PDOT de 50 a 150 hab/ha. Cálculo pop. pelo PDOT. Área de 534,16ha.	21085	80124
Água Quente		Área de 371,78ha.	14675	55767
Nova Colina		Área 98,89 ha.	3900	14833
		SUB TOTAL (A)	85947	304119
ÁREAS DE INTERESSE SOCIAL DO PDOT NO HABITA BRASÍLIA - NÃO IMPLANTADAS				
ÁREAS DE INTERESSE SOCIAL	ÁREAS IMPLANTADAS	SITUAÇÃO ATUAL PROJETO PREVISTO OU DIRETRIZES	UNIDADES HABIT.	POPULAÇÃO ESTIMADA
4º Etapa Riacho Fundo II	Não	CODHAB. Parte Implantada. A CODHAB está colocando só iluminação e calçada. Não tem nada previsto.	0	0
Itapoã Parque	Não	CODHAB. Diretrizes antigas tem que ver se será revalidada. Segundo a CODHAB já tem projeto aprovado e está em fase de contratação. Obras não iniciadas.	12112	46025
Crixá	Não	CODHAB - em desenvolvimento. MDE 114/09 e URB 137/10. Segundo a CODHAB está em fase de elaboração de estudo ambiental e projeto urbanístico.	3120	11856
Nacional	Não	CODHAB - em desenvolvimento. MDE 114/09 e URB 137/10. Segundo a CODHAB está em fase de elaboração de estudo ambiental e projeto urbanístico.	3872	14714
		SUB TOTAL (B)	19104	72595

ÁREAS DO HABITA BRASÍLIA				
ÁREAS DE INTERESSE SOCIAL	ÁREAS IMPLANTADAS	SITUAÇÃO ATUAL PROJETO PREVISTO OU DIRETRIZES	UNIDADES HABIT.	POP. ESTIMADA
Quadras QNL 1,3,5,9,11,13,15 de Taguatinga	Não	TERRACAP. Área 9,11 ha. Requer Diretrizes Urbanísticas.	4507	1366
Núcleo Residencialde Sobradinho	Não	TERRACAP. Área de 136,49ha. Possui DIUR.	4000	13200
Núcleo Residencial Vargem da Bênção	Não	TERRACAP. Área de 95,33ha. DIUR 03/2016.	2800	9240
Núcleo Residencial Bonsucesso	Não	TERRACAP. Área de 33,73ha. Diretriz Urbanística solicitada São Sebastião.	1000	3300
Subcentro Recanto das Emas	Não	TERRACAP. Área de projeto de 19,53ha. Densidade, segundo o PDOT de 50 a 150 hab/ha. CÁLCULO POPULAÇÃO PELO PDOT.	887	2929
Quadras 100 ímpares - Samambaia	Não	TERRACAP. Aguardando análise e aprovação do Projeto de Urbanismo por parte da SEGETH. Segundo Projeto realizado pela SEGETH a área de 49ha vai atender uma população de 11.981 habitantes.	3473	11981
Residencial Pípiripau	Não	TERRACAP. Área de 58,08ha. Diretriz Urbanística solicitada	1700	5610
Centro Urbano Recanto das Emas	Não	TERRACAP. Área 27,41 há. Confirmar DIUR. Tem Projeto urbanístico na SEGETH.	1300	4290
Residencial Grotão	Não	TERRACAP. Área 134,7ha. DIUR 05/2016 Mestre D'armas	4041	13335
Quadras 19 e 20 de Sobradinho	Não	TERRACAP. Área 69,5ha. Requer Diretrizes Urbanísticas.	2085	6880
		SUB TOTAL (C)	25793	72131
		TOTAL (A+B)	105051	346668
		TOTAL (A+B+C)	130844	448845
Quantitativo de famílias e de população a ser atendida nas zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS do PDOT não implantadas e nas áreas propostas pelo Programa Habita Brasília. Fonte: Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito (GDF, 2017, p. 27).				

A dimensão da importância das ZEIS no DF também se traduz em seu potencial de impacto de redução nos números do déficit habitacional. De acordo com a SEDUH, o estoque total de Zonas previstas no PDOT/2009 juntamente com as Zonas previstas no Habita Brasília, se utilizadas, podem vir a atender no “máximo 70% da demanda Habitacional da lista da CODHAB, o correspondente a 130.844 famílias”(SEDUH, 2017, p.34). Ou seja, não basta a demarcação sem a correlata utilização das áreas, e a lista de famílias registradas na CODHAB aguardando moradia no DF não representa necessariamente o real déficit habitacional da cidade, mas é um importante indicativo.

Os problemas na efetivação de uma política habitacional no DF que prime pela ocupação de seus vazios vão além do subaproveitamento das ZEIS existentes. De acordo com Rocha *et*

Al há no DF 2.697 lotes subutilizados e mais 22.456 lotes vagos, o que poderia aumentar exponencialmente o quantitativo de áreas destinadas à habitação elevando ainda mais o potencial das ZEIS, mas a sua utilização, conforme problematizado nesta dissertação, está diretamente ligado ao enfrentamento da especulação da elite imobiliária empresarial, que detém grande poder de influência sobre as decisões políticas do Estado.

Outro problema identificado diz respeito à localização das ZEIS no DF: os mesmos autores salientam que, “via de regra podemos observar é que ocorre uma baixa integração nas áreas selecionadas com as cidades já existentes”, o que é integralmente contrário à proposta dessas Zonas, que conforme exposto, tem a sua valoração não apenas na sua demarcação, mas na provisão de sua completa infraestrutura. No mesmo sentido concluem os autores: “ZEIS de vazios deslocadas de maior integração com a cidade não atingem sua função, perdem seu sentido e podem ter efeito desastroso no local, transformando áreas em ‘guetos’ sociais” (ROCHA e colab., 2020, p.214-215).

A conectividade entre as ZEIS e as demais áreas do DF, bem como a não instalação de equipamentos públicos essenciais como escolas, postos de saúde, e postos de polícia, previamente ou concomitantemente à construção dos conjuntos habitacionais podem transformar essas estruturas em veículos de aprofundamento da exclusão social de seus habitantes. Para Rocha *et al.* (2020), “a segregação das áreas destinadas para habitação social dificulta o acesso à serviços básicos para a população, como infraestrutura de transporte e abastecimento e rede de serviços públicos essenciais”.

No DF observa-se que os critérios locacionais que devem ser obtidos para que a ZEIS de vazio se constituam em reserva de terras sustentáveis nem sempre foram atendidos nas reservas de terra estabelecidas pelo seu PDOT e nem pelas áreas destinadas ao PMCMV. **Na maioria dos casos estudados no DF, as áreas não possuem infraestrutura e equipamentos públicos e foram locadas às margens das cidades onde já concentram população de baixa renda**, não permitindo assim a diversidade de classes sociais. Como não possuem fácil integração com a malha da cidade já existente, o acesso à infraestrutura é difícil; com parâmetros de inserção urbana inexistentes (ROCHA, e colab., 2020, p. 217, grifo nosso).

Cabe destacar que, no caso das ZEIS do DF, estas não foram produto do uso de outros instrumentos de política urbana instituídos pelo Estatuto da Cidade, a exemplo da desapropriação de imóveis abandonados ou sem destinação por parte do proprietário, recurso esse jamais utilizado no DF até 2020, mas sim de terras pertencentes ao próprio Estado (ROCHA et Al., 2020, p.217). Esse dado da realidade demonstra que a quantidade de ZEIS demarcadas no DF poderia ser muito maior e de melhor qualidade sob o prisma da infraestrutura e da integração com outras áreas, podendo atingir não 70% de todo o cadastro da CODHAB, mas a sua totalidade. E esse mesmo dado também reforça algumas das abordagens desta

dissertação acerca tanto da influência do mercado imobiliário privado quanto da pertinácia dos seguidos governos do DF em focar na periferização da população ao invés de ocupar e qualificar áreas consolidadas e dotadas de infraestrutura, que justamente por essas características são objeto de especulação por parte da elite imobiliária local.

É preciso salientar que desde a promulgação do Estatuto da Cidade os gestores públicos dispõe ainda dos seguintes instrumentos de política urbana: a desapropriação para fins de reforma urbana, que consiste em desapropriar imóveis sem uso, inclusive para a sua conversão em habitação popular; a usucapião, que permite ao ocupante de um imóvel abandonado, que tenha neste residido por pelo menos cinco anos sem oposição, obter a sua propriedade definitiva; o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, que consiste em punir, por meio da progressiva elevação do valor do IPTU, o proprietário que abandona o imóvel ou não lhe dá destinação; o parcelamento compulsório, que obriga o proprietário a utilizar a totalidade de seu terreno, dando-lhe utilidade, sob pena de sanções do Estado, entre vários outros (BRASIL, 2001). Ou seja, se for analisado apenas o plano jurídico-legislativo, não faltam instrumentos ao Poder Público para solucionar o problema da habitação no Brasil.

Entretanto, Brasília se alinha aos demais governos estaduais e municipais brasileiros que não fazem uso desses instrumentos, muito embora estes já estejam previstos no Estatuto da Cidade desde 2001, e, portanto, vigentes há 20 anos. As razões para a não utilização desses instrumentos em larga escala está relacionada a diversos fatores, mas com base no objeto desta dissertação destacamos tanto a relativa insegurança jurídica quanto o poderoso *lobby* e influência política da elite imobiliária.

Acerca da insegurança jurídica – que problematizamos no capítulo dedicado às controvérsias sobre o direito social à moradia, essa faceta do ambiente jurídico brasileiro não justifica mas explica, ainda que parcialmente, a inércia estatal em adotar medidas mais gravosas no campo da reorganização urbana, haja vista que é impossível dissociar a dimensão jurídica da dimensão política na gestão pública, o que direciona as ações dos gestores públicos para o imediatismo e para a realização do mínimo possível dentro da realidade de um mandato de quatro anos, objetivando assim colher frutos eleitorais, em detrimento de um planejamento de ações de longo prazo, que são justamente aquelas necessárias à habitação popular.

Quanto ao *lobby* contrário do mercado imobiliário privado à utilização de instrumentos de política urbana por parte do Estado, ele está relacionado à convergência de interesses político-eleitorais entre os governos e a elite imobiliária local - que acumula imóveis urbanos para a especulação (SANTARÉM, 2013, p.111-114). Há também a convergência de interesses

entre esses mesmos governos e corporações de outros setores da economia, a exemplo de bancos, indústrias e grandes comerciantes, que comumente possuem imóveis de grandes dimensões, ou que também investem na especulação imobiliária. Essa convergência de interesse, conforme antes abordado, ocorre pelas mais diversas razões, que vão da corrupção de agentes públicos até o interesse de políticos na obtenção de financiamento para campanhas eleitorais por parte desses grupos empresariais (MANCUSO e GOZETTO, 2013, p.6). Como exemplos desse poderio do setor imobiliário e da construção podem ser citadas a Operação Caixa de Pandora no DF, abordada nesta dissertação, e a recente Operação Lava Jato na qual gigantes da indústria imobiliária brasileira supostamente corromperam agentes do Estado em todos os níveis.

No mesmo entendimento opina Mark Davis ao afirmar que o governo é permissivo e guarda uma relação de conivência com assentamentos ilegais e com a ocupação criminosa de terras públicas, bem como com a especulação imobiliária privada ilegal, pois é um espaço onde se desenvolve a corrupção por meio de “propinas e de influência política” (DAVIS, 2007, p.201-202). Já para Hermínia Maricato, a licenciosidade do Estado em permitir tanto as ocupações ilegais quanto a especulação imobiliária já integraria a dinâmica da provisão de habitações no Brasil. A autora destaca que tanto argumentos liberais quanto estatais estariam sob o mesmo rol dos interesses privados, produzindo assim uma realidade na qual haja tanto a regulação do Estado quanto o livre mercado em diferentes locais de uma mesma cidade, o que é uma contradição haja vista que a atuação do Estado na gestão urbana não poderia ser limitada pela ação privada (MARICATO, 2001). E no caso de Brasília não é diferente quando se comparam as ZEIS (por definição muito regulamentadas) aos loteamentos vazios destinados à especulação sobre os quais o Estado pouco ou nada influi quanto à sua destinação.

Para ilustrar a dimensão do problema dos vazios sem destinação no DF, o tema foi debatido em 2021 na reunião da série “Encontros para Pensar o Território”, promovido pela SEDUH. Na oportunidade a subsecretária em exercício, Monica Burkhardt, afirmou acerca dos imóveis vazios no DF: “é como se toda a região administrativa de Santa Maria estivesse vazia²⁶. Além disso, o número de moradias que encontramos vagas foi 43 vezes maior que o número de novas moradias construídas pelo poder público em 2020”. Para o professor da UnB e urbanista, Benny Schvasberg, presente no encontro, os instrumentos de política urbana são fundamentais para o combate aos vazios e à especulação imobiliária no DF, e destacou que estes “precisam

²⁶ A RA Santa Maria tem em torno de 115 mil habitantes de acordo com a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio (CODEPLAN, 2015).

ser aplicados de forma coerente e com intenções claras. Com a revisão do Pdot, temos uma oportunidade rara para fazer do DF uma cidade menos injusta e mais igualitária” (AGÊNCIA BRASÍLIA, 2021c).

Mesmo não fazendo uso dos instrumentos de política urbana antes citados, cabe destacar que a posição do DF ainda é privilegiada, pois a criação das ZEIS em maior parte das metrópoles brasileiras encontra sérias limitações, haja vista que maioria das áreas melhor dotadas de infraestrutura e acesso a oportunidades de emprego não se constituem de terras públicas, obrigando os governos a buscar alternativas de mais baixo custo em áreas mais distantes dos centros urbanos; enquanto no DF, diversas áreas próximas a localidades com melhor infraestrutura são áreas cuja propriedade é do Estado.

Situação diferente é enfrentada em metrópoles como São Paulo, por exemplo, conforme descrito na tese de Marcio Lima, na qual aborda o desafio representado na implementação de uma ZEIS num assentamento previamente habitado, e repleto das mazelas típicas da favelização (LIMA, Márcio A., 2013, p.100-127). Raquel de Paula, avaliando o caso de Fortaleza (CE), aborda uma situação ainda mais comum: quando as ZEIS simplesmente não saem do papel. São demarcadas, mas permanecem estagnadas por conta por diversos entraves que ela chama de “mecanismos de autossabotagem”, que se traduziriam em “dispositivos legais que enfraquecem a eficácia das Zeis; falta de continuidade política; rotatividade do corpo técnico responsável pela sua implementação e enfraquecimento dos movimentos sociais de luta” (PAULA, 2018, p.77).

Segundo a compreensão de Rocha *et Al* acerca das atuais ZEIS do DF, estes concluem que essas Zonas, da forma como estão sendo operacionalizadas, não provendo a infraestrutura urbana necessária, além do seu isolamento geográfico, se constituem em mais um recurso de institucionalização da segregação socioespacial por parte do Estado e periferização da população à qual essas áreas são destinadas.

O Estado, por meio de suas práticas de implantação e de intervenção nas Zeis, tem **institucionalizado a segregação socioespacial**, negando as possibilidades contidas no referido dispositivo jurídico. [...] questiona-se, o modo como o dispositivo vem sendo operacionalizado no Distrito Federal em relação às suas potencialidades sociais.

Nesse sentido, fica claro que as ações estatais não contribuíram para a reversão radical do quadro de segregação socioespacial verificado em uma cidade do porte de Brasília. Ao contrário, as intervenções têm desencadeado processos que são, em última análise, a negação da existência do princípio que norteia a institucionalização das Zeis. **Na verdade, ocorre a institucionalização da segregação socioespacial refletida, sobretudo, na continuidade dos processos de periferização dos mais pobres e do aproveitamento eleitoral da situação de pobreza urbana** (ROCHA, et Al., 2020, grifo nosso).

Conforme problematizado neste capítulo, e fazendo um contraponto às conclusões de Rocha *et Al*, é possível concluir que as ZEIS no DF são um recurso de política de habitação para a população de baixa renda extremamente relevante, mas que a sua demarcação sem a correlata dotação de infraestrutura urbana antes de sua ocupação e o isolamento geográfico característico dos núcleos urbanos do DF são fatores que situam negativamente o citado instrumento no âmbito da política urbana de interesse social em Brasília até o momento (2021) caso não sejam equacionados, muito embora a sua viabilidade enquanto solução habitacional. Esta conclusão se apoia em parte na avaliação da primeira experiência que congregou uma ZEIS de vazios prevista no PDOT/2009 com um empreendimento no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida de grande porte, o Paranoá Parque, que será abordado no próximo capítulo.

Entretanto, ainda que as ZEIS, da forma como são atualmente operacionalizadas pelo DF estejam distantes de seus objetivos, e, por conseguinte de todo o potencial que possuem, ainda há possibilidade de correções de rumo, tendo em conta que maior parte das Zonas demarcadas no PDOT ainda não foram utilizadas. A solução é menos complexa do que parece e depende muito mais, e como sempre, de escolhas políticas do Estado do que de recursos e espaços disponíveis.

Capítulo 13 - Paranoá Parque, uma ZEIS habitada

Neste capítulo será abordada a aplicação da Política de Habitação de Interesse Social de Brasília a partir de um exemplo de ocupação de uma ZEIS por meio de um empreendimento de grande porte²⁷, o Residencial Paranoá Parque, financiado com recursos do PMCMV, e seus efeitos na conformação social da comunidade de baixa renda constituída a partir de sua implementação.

Figura 6 - O Residencial Paranoá Parque (2017)



Fonte: CODEPLAN

O Residencial Paranoá Parque foi o primeiro empreendimento do Programa Morar Bem com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em Brasília, e foi o primeiro projeto cuja concepção foi genuinamente dirigida à habitação popular no DF após o Estatuto da Cidade e com a utilização das ZEIS. Seu projeto teve início em 2010, e em 2014 foram entregues as primeiras unidades prontas. Ele foi projetado para atender à população de baixa renda, enquadrada na chamada “Faixa 1” do Programa, composta por famílias com renda de 0 a R\$ 1.600,00 na época, bem como pessoas com deficiência, idosos, e pessoas em situação de vulnerabilidade social. O Paranoá Parque foi também a primeira grande intervenção do GDF objetivando combater o déficit habitacional no DF, que em 2010 era de 108.490 unidades. O Residencial previa a construção de 6.240 apartamentos com 46 metros quadrados de área, distribuídos entre 360 edifícios de quatro andares, com 27 quadras, e seria dotado de infraestrutura básica (água, energia, pavimentação e esgoto), ocupando mais de um milhão de metros quadrados, considerado o maior empreendimento desenvolvido em apenas uma etapa do PMCMV em todo o Brasil (CODEPLAN, 2020a, p.5-6).

²⁷ De acordo com o Relatório de Avaliação do PMCMV, o porte do empreendimento é definido com base na quantidade de unidades habitacionais (UH), sendo “definidos três níveis: até 10 unidades habitacionais (UHs) entregues (pequeno), entre 10 e 100 UHs (médio) e acima de 100 (grande) (BRASIL, Presidência, 2020, p.84).

Para que se tenha a real dimensão desse projeto que unia a utilização de ZEIS e PMCMV, a solenidade de assinatura do contrato entre o GDF, Caixa Econômica Federal e a empresa Direcional Engenharia S.A, realizada em 04/12/2012, contou com a presença da presidenta da república, Dilma Russef, do mesmo partido do então governador (HABITAÇÃO, 2012). O Paranoá Parque foi um dos principais empreendimentos do PMCMV no período, e contaria com a presença da chefe de Estado também em futuras entregas de chaves aos beneficiários, deixando patente a relevância também política-eleitoral desse empreendimento considerando que ambos os governantes citados enfrentavam dificuldades políticas.

A área destinada ao citado residencial é uma “ZEIS de vazios” ou de provimento de habitações, e foi demarcada próxima à Região Administrativa Paranoá – cidade satélite surgida em 1957 a partir da Vila Paranoá, dotada de serviços e equipamentos públicos (ainda que escassos) que segundo o PDAD/2018 tem uma população de 65.533 habitantes, de média-baixa renda, da qual 36,5% depende de trabalho no Plano Piloto, e 79% recebe até 2 salários-mínimos de rendimento bruto na atividade principal (CODEPLAN, 2019). Ou seja, tanto a população da RA Paranoá quanto do Residencial Paranoá Parque eram homogêneas sob o aspecto da baixa renda, o que dificulta a geração de oportunidades econômicas para ambas, quando o ideal seria que no conjunto habitacional fosse instalada uma Área de Desenvolvimento Econômico²⁸ (ADE), ou que fosse construído próximo a uma região com maior perfil de renda. Ribeiro e Silveira se manifestam no mesmo sentido em sua análise do caso do Paranoá Parque ao afirmar que:

O Conjunto, em um primeiro momento, foi caracterizado por uma forte homogeneidade social de baixa renda, o que é inadequado. Esse dado apresenta tendência decrescente, porém, motivado por processos de gentrificação, o que, por sua vez, também é negativo. [...] também se verifica que apesar da previsão de setores de comércio e serviço, em virtude da baixa densidade e da relativa distância de outros setores residenciais, tais atividades se desenvolvem lentamente, dificultando oportunidades (RIBEIRO e SILVEIRA, 2020, p.8).

Um dos primeiros problemas do Paranoá Parque foi a sua localização, distante 25 km do centro do Plano Piloto de Brasília - a Rodoviária do Plano Piloto (35 a 45 minutos de ônibus), tendo no seu entorno várias áreas extensas e vazias que o separavam das áreas próximas. A proximidade de áreas consolidadas, conforme previsto no PDOT/2009, é uma característica essencial das ZEIS, mas os vazios não ocupados de seu entorno dificultam uma melhor integração a essas áreas e não são ocupados economicamente.

²⁸ As ADE são previstas no PDOT/2009 do DF, e consistem em área urbana onde será promovida a instalação de empresas por meio de programas governamentais, disponibilizando a estas locais com infraestrutura para a sua instalação (água, esgoto, transporte, pavimentação, segurança) objetivando gerar emprego e renda, qualificação urbana, e formação de parcerias público-privadas (QUEIROZ, 2020, p.47).

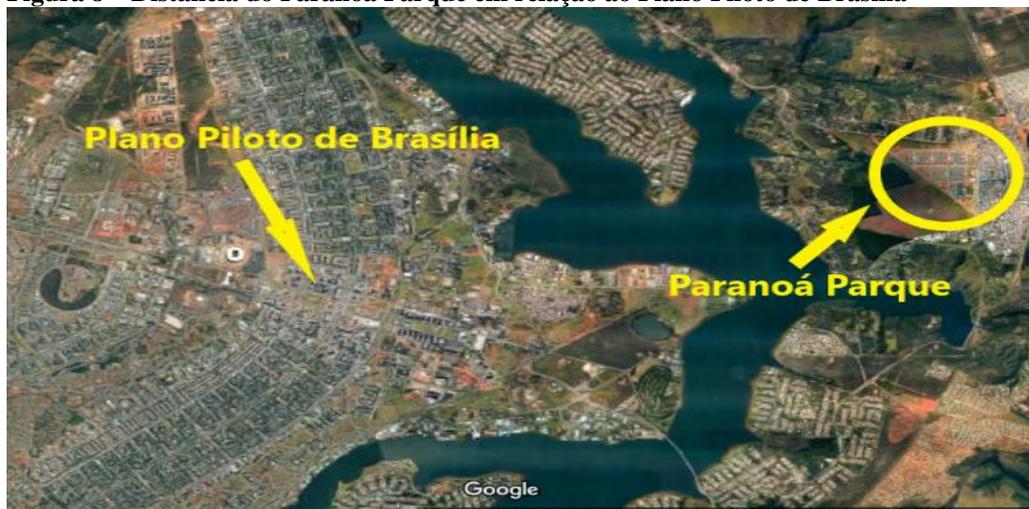
Figura 7 - Vazios no Entorno do Paranoá Parque e áreas consolidadas próximas



Fonte: Google Earth em 2019

O Residencial foi instalado numa área com cercanias relativamente próximas habitadas; entretanto, as áreas imediatas aos limites do empreendimento repletas de vazios reproduz o mesmo padrão de ocupação dispersa e fragmentária do DF. De acordo com Pacheco, muito embora o empreendimento seja relativamente bem localizado, no pericentro metropolitano, a sua posição evidencia a segregação socioespacial dos projetos de habitação social no DF, mesmo com a utilização de um programa habitacional com recursos federais (PMCMV) e a utilização de uma ZEIS (PACHECO, 2020, p.201-202). Ribeiro e Silveira opinam no mesmo sentido, mas destacam que houve uma relativa alteração de tendência em relação à alocação de populações de baixa renda no DF por parte do Estado no caso do Residencial, e afirmam que a distância do empreendimento em relação ao Plano Piloto “embora considerada excessiva, ainda é menor que a tendência histórica verificada em Brasília, de localiza-los a mais de 30 km” (RIBEIRO e SILVEIRA, 2020, p.6).

Figura 8 – Distância do Paranoá Parque em relação ao Plano Piloto de Brasília



Fonte: Google Maps 2021

Seguindo o modelo de ocupação das ZEIS, o projeto do Residencial previa a implantação dos seguintes equipamentos públicos concomitantemente à sua construção: 4 escolas de ensino infantil, cada uma delas para atendimento de 300 crianças em tempo integral; 2 centros de ensino fundamental; 3 escolas de educação profissionais; 1 centro de ensino médio com 1.440 vagas; 1 unidade básica de saúde com 3 equipes de saúde da família ;1 unidade básica de saúde com 5 equipes de saúde da família ;1 academia da família; ampliação do Centro de Orientação Sócio Educativo (COSE) existente na RA do Paranoá (cidade satélite mais próxima); e, a ampliação do terminal de ônibus existente na RA Paranoá. Além desses serviços e equipamentos públicos, o projeto do Residencial previa uma série de espaços destinados à dinamização econômica e oferta local de empregos para os moradores, a saber: áreas de uso comercial e serviços, e uma Área de Desenvolvimento Econômico (ADE), destinada à implantação de pequenas indústrias. As obras de infraestruturas necessárias seriam custeadas com recursos de Contrapartidas do Programa de Aceleração do Crescimento (CPAC), e os equipamentos públicos com recursos próprios Governo do Distrito Federal (RIBEIRO e SILVEIRA, 2020, p.6).

Ocorre que nenhuma dessas estruturas e serviços públicos foi instalada nem antes e nem depois da inauguração do Residencial. E o único equipamento público entre os antes citados foi instalado seis anos após a inauguração: um posto de saúde da família, em 2021. Tal situação ensejou denúncia do Ministério Público ao Tribunal de Contas do DF (MPC-DF) na qual afirma que há no local um problema “dramático e emergente, fruto da falta de planejamento territorial concertado (políticas de saúde, educação, viária, de segurança pública, etc)” (TCDF, 2017b).

As obras de infraestrutura do Residencial (água, esgoto, energia, etc.) custaram R\$ 45 milhões e foram efetivamente iniciadas em 2011, sob a promessa do governador recém empossado, Agnelo Queiroz do PT (2011-2015), de que as primeiras entregas de unidades prontas ocorreriam em 2012 e seriam concluídas em 2014. Entretanto, a construção dos quase 6.3 mil apartamentos não cumpriu os cronogramas, atrasando as entregas iniciais das unidades em quase dois anos. As primeiras entregas aos beneficiários se iniciam apenas a partir de março de 2014, e foram concluídas em julho de 2016. Ou seja, com dois anos de atraso, o que por si já reforça a tese de falta de planejamento denunciada pelo MPC-DF, ou mesmo pode denotar que os prazos divulgados poderiam ter um componente político-publicitário.

Durante o intervalo da construção do Residencial, maior parte dos problemas detectados no empreendimento se referiram à baixa qualidade da gestão do cadastro de candidatos, gerando diversas denúncias de fraudes, conforme apontado pelos órgãos de controle do Estado e

abordado nesta dissertação. Entretanto, o principal desafio para os novos moradores foi quando da entrega das unidades, que mesmo com aproximadamente dois anos de atraso, apresentavam problemas estruturais graves, a exemplo de infiltrações, problemas de saneamento e falta de energia elétrica, tornando alguns dos apartamentos praticamente inúteis para a moradia. Havia inclusive desníveis em portas impedindo seu fechamento, desníveis em paredes, falta de portas e janelas, e materiais construtivos visivelmente de baixa qualidade.

Em portas e paredes, é possível encontrar desníveis. A reportagem da TV Globo constatou que a diferença em uma das estruturas era de pelo menos dois dedos (veja vídeo). Nas escadas, os degraus têm tamanhos diferentes. O padrão previa que tivessem 17 centímetros, mas há unidades de 7 cm e de 6,5 cm (GLOBO, 2016).

Entretanto, diante da situação socioeconômica dos beneficiários (todos de baixa renda), na qual muitos precisavam urgentemente sair do aluguel e da coabitação familiar, vários se viram obrigados ocupar as unidades da forma depauperada como estavam e posteriormente pedir o auxílio da CODHAB para solução das deficiências, numa situação que configurava, além da negligência com o dinheiro público aplicado no projeto, um descaso com os moradores. Esses dados são relevantes quando confrontados com os valores orçados investidos no empreendimento: R\$ 405,6 milhões, perfazendo um custo unitário de R\$ 65 mil por apartamento contemplado em 2012 (CURY, 2020, p.10).

Além dos problemas construtivos iniciais, somaram-se os problemas advindos da falta de equipamentos e serviços públicos no local. E num assentamento com as características geográficas e demográficas do Paranoá Parque essa carência da prestação Estatal atinge todo o grupo social de imediato, ao contrário das cidades tradicionais, que experienciam um crescimento geográfico e populacional mais lento e progressivo, num espaço de tempo relativamente longo, e cujas necessidades vão surgindo e sendo equacionadas à medida que a comunidade se complexifica. Conforme os dados apresentados nesta dissertação, o Paranoá Parque foi implementado de forma rápida, praticamente com as dimensões e população de cidade de médio porte para os padrões brasileiros sem a infraestrutura necessária ao funcionamento de uma.

Essa influência das carências estruturais e de serviços sobre um coletivo pode ser compreendida também à luz do pensamento de Norbert Elias acerca das “teias de interdependência” social, que consistem em um conjunto de estruturas exteriores ao indivíduo que formam a sociedade, e nas quais em maior ou menor grau todos os membros de um grupo social são interdependentes. Elias não excluiu dessas estruturas externas ao indivíduo os espaços onde a vida social acontece ao afirmar que “[...] Cidades e aldeias, universidades e

fábricas, estados e classes, e grupos operacionais, todos eles constituem uma rede de indivíduos (ELIAS, 1980, p.16).

O Paranoá Parque já surge geográfica e demograficamente gigante, com uma população que parte de zero até de quase 50 mil pessoas quando de sua completa entrega num curto período de tempo, conquanto várias Regiões Administrativas do DF demandaram décadas para alcançar quantitativos similares. Uma verdadeira cidade criada quase instantaneamente, se comparada às cidades satélites decanas que antes mencionamos. A própria cidade satélite do Paranoá tinha uma população de 46,5 mil habitantes em 2011 (ano de lançamento do Residencial), mas já era habitada há 54 anos na época (CODEPLAN, 2011). Para que se tenha a devida dimensão dos problemas ora descritos, o Residencial possuía em 2015 uma população superior a 48 mil habitantes. Em 2021, de acordo com estimativas do IBGE, apenas 12% dos municípios brasileiros tem uma população superior a 50 mil habitantes, e apenas 188 municípios em todo o Brasil tem uma população similar à do Paranoá Parque (IBGE, 2021).

Este é um dado da realidade extremamente relevante para esta dissertação e para auxiliar na compreensão da gravidade e do alcance dos problemas sociais que advém de um projeto com essas dimensões quando mal planejado e executado pelo Poder Público, tendo em vista que a depender da abrangência, esses possíveis problemas tem o potencial de afetar todo o grupo social residente de forma quase homogênea. Exemplo: a inexistência de serviço de emergência de saúde local ou de fácil acesso mesmo via transporte público numa população de quase 50 mil habitantes é um risco potencial para cada membro da comunidade, haja vista que atendimento emergencial de saúde é necessidade básica e comum, o mesmo peso pode ser atribuído à segurança pública.

Além dos problemas de planejamento, uma constatação desta pesquisa que pode ser mais uma possível explicação para a situação inconclusiva da obra na qual alguns blocos foram entregues de forma aparentemente açodada (sem reboco, pintura, ou com fiação elétrica aparente), caracterizando assim imagens típicas de uma favela semiurbanizada, poderia ser explicado pelo fato de que 2014 era um ano eleitoral, e o governador à época, Agnelo Queiroz (PT), era candidato à reeleição figurando numa posição bastante desfavorável nas pesquisas eleitorais por conta de graves denúncias de corrupção que o levariam à derrota nas urnas ainda no primeiro turno. No decorrer daquele ano de eleições as cerimônias de entrega de chaves com a presença do então governador, de agentes políticos, e de empresários do ramo da construção ocorreram com frequência e com uma clara estrutura de evento político-eleitoral, mesmo diante

das denúncias acerca do estado das habitações e da falta de equipamentos e serviços públicos no local (BRASÍLIA, 2014).

Conforme se evidencia, mesmo tratando-se de um projeto habitacional de grande porte, é possível destacar que o componente político-eleitoral mais uma vez estava presente e determinando o curso do Programa em execução, reforçando o status quase tradicional da política Brasiliense de fazer da questão habitacional uma questão político-eleitoral quase nos mesmos moldes do populismo dos governos locais dos anos 1990 e 2000, e não o atendimento de uma demanda social legítima e necessária. Essa motivação político-eleitoral também não passou despercebida do Ministério Público de Contas do DF, que denunciou os agentes públicos responsáveis ao Tribunal de Contas do DF, e destacou como uma das causas de sua denúncia: “**Empreendimento entregue em campanha eleitoral**, sem os serviços essenciais mínimos à população. Prejuízos à sociedade e ao erário” (MPCDF, 2017, grifo nosso).

Os desdobramentos da carência de planejamento, isolamento geográfico e total ausência de equipamentos públicos dos primeiros anos do empreendimento tiveram suas consequências maximizadas na exata medida em que mais unidades eram entregues e a população do Paranoá Parque se adensava, confirmando assim a constatação desta dissertação acerca do alcance dessas carências estruturais numa comunidade que cresceu de maneira extremamente rápida e exponencial.

A gravidade da situação ensejou que, em 2016, a partir de denúncia da Defensoria Pública do DF, o Ministério Público de Contas do Distrito Federal (MPC-DF) oferecesse uma nova representação ao Tribunal de Contas do DF (TCDF) sobre a falta de estrutura do Residencial. De acordo com essa denúncia, o empreendimento foi erguido sem adequado planejamento, e careceria de estudos prévios indispensáveis à sua implantação, a exemplo e principalmente do impacto de vizinhança, tráfego e transporte, abastecimento de água, esgoto, densidade demográfica entre outros. E que diante do adensamento populacional, os serviços essenciais como segurança, saúde, educação, eram insuficientes para atender à população do Paranoá Parque até mesmo nas localidades próximas, agravando os problemas sociais inclusive de outras regiões. A título de exemplo, em janeiro de 2017, o Hospital Regional do Paranoá (HRPa) suspendeu parte das atividades por não conseguir atender à demanda na região após a instalação do Residencial (METRÓPOLES, 2017). Afirma a denúncia do MPC-DF:

Sobrecarga das instituições públicas prestadoras de serviço localizadas na Região Administrativa do Paranoá, as quais não teriam sido devidamente preparadas para atender a demanda dos novos residentes. **Assim, o empreendimento teria resultado na piora dos serviços públicos prestados à população** (TCDF, 2017, grifo nosso).

Em síntese, o prejuízo provocado pela ausência do Estado produziu resultados danosos e observáveis à população tanto local quanto de suas cercanias. Isso obviamente poderia ter sido evitado se de fato o empreendimento fosse entregue à sociedade de acordo com o projeto original, ou pelo menos dotado do mínimo de serviços públicos necessários às dimensões do empreendimento, conforme previsto na proposta das ZEIS. No Paranoá Parque, o Estado sem dúvida facilitou àquela população o acesso a uma casa, mas ainda assim privou seus moradores da dignidade existencial sob o prisma da prestação de serviços públicos essenciais, constringendo-os a assumir um ônus desproporcional em relação ao habitante de áreas mais bem consolidadas e da zona nobre da metrópole.

Esse ônus desproporcional em face da falta de equipamentos e serviços públicos no empreendimento se traduziu em situações como famílias com crianças em idade escolar sem acesso à educação segundo a mesma denúncia da Defensoria Pública do DF ao MPC-DF. De acordo com a Secretaria de Educação do DF, havia 4,5mil estudantes no Paranoá Parque em 2019, e pelo menos 250 estavam alocados na Escola Classe 8 do Cruzeiro, distante 30 km do conjunto habitacional. Os demais estudantes estavam matriculados em escolas diversas nas RA do DF, acerca das quais pouco ou nada aquela Secretaria detinha informações no que concerne às suas localidades. A escola mais próxima dista 2,5 km, e demanda aos estudantes aproximadamente 25 minutos de caminhada, é o Centro de Atendimento Integral à Criança (Caic) Santa Paulina, no Paranoá, que oferece creche de 0 a 4 anos e até o ensino fundamental, mas que por conta da demanda da RA do Paranoá e da RA Itapoã, tem capacidade insuficiente para acolher maioria das crianças nessas etapas de ensino residentes no Paranoá Parque (METRÓPOLES, 2019). Em 2021 as construções de unidades escolares no Residencial aguardavam que o processo de licitação fosse iniciado.

O acesso à saúde dentro do Residencial, entre 2014 e 2021 foi inexistente. Os moradores precisavam recorrer à Unidade Básica de Saúde 3 (UBS3) do Paranoá ou ao Hospital do Paranoá, ou então buscar atendimento em outras localidades mais distantes. No primeiro semestre de 2019 foram realizados 15.648 atendimentos naquela Unidade Básica de Saúde (METRÓPOLES, 2019). Apenas em 11/08/2021 foi inaugurada a UBS do Paranoá Parque, a partir da transferência da antiga UBS3 da RA Paranoá para dentro da estrutura do Residencial. A unidade de saúde inaugurada foi o primeiro equipamento público do conjunto habitacional, sete anos depois de sua inauguração. Em outubro de 2021 o GDF inaugurou o segundo equipamento público do local, uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA), destinada a

atendimentos de maior complexidade e emergências (AGÊNCIA BRASÍLIA, 2019) (AGÊNCIA BRASÍLIA, 2021b).

Problema similar ocorria com o sistema de transportes públicos, que já era deficitário para atender a população da RA Paranoá, que tinha uma população estimada em 48.020 habitantes, da qual 55% tinha o ônibus como único meio de transporte de acordo com a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios do DF (CODEPLAN, 2015, p.15 e p.35).

Cinco anos após a inauguração, em 2019, o Paranoá apresentava problemas ainda mais graves no campo da segurança pública. No primeiro semestre daquele ano, segundo levantamento da Polícia Militar (PMDF), houve 372 chamados. No mesmo período a Polícia Civil do DF (PCDF), informou ter registrado 241 boletins de ocorrência. Os registros das duas forças policiais somadas totalizam 613 ocorrências, equivalente a 3,4 violações legais diárias, que envolviam também assassinatos, roubos, tráfico de entorpecentes, entre outras de menor poder ofensivo. Tais números rivalizavam com RA's de mesmo porte, mas, mais antigas, a exemplo do Cruzeiro, que mesmo com 5 mil habitantes a mais manteve uma média de 3 acionamentos por dia. Chama atenção o fato dessa quantidade de ocorrências numa localidade predominantemente residencial, evidenciando que maioria das ocorrências atingiam diretamente a integridade física e familiar dos moradores (METRÓPOLES, 2019). Até 2021 não havia perspectiva de instalação de um posto policial na localidade.

Outro fato de relevância sociológica ocorrida no Paranoá Parque foi que dado à carência de moradias no DF, tanto antes quanto após a inauguração do conjunto habitacional, ocorreram mais de 200 invasões de apartamentos prontos (TCDF, 2017a). O Residencial também experienciou a ocupação irregular de suas unidades antes da definitiva entrega aos reais proprietários, e isso não foi, em sua maioria, determinado por uma prática criminosa em concreto, mas pelo desequilíbrio entre a carência de habitação e sua correlata oferta por parte do Estado segundo apurações da Associação dos Defensores Públicos do DF. Ou seja, os invasores eram em sua maioria tão ou mais carentes que os beneficiários, evidenciando que o Morar Bem, em face de todas as denúncias e desvios, não alcançou os reais destinatários do Programa.

Um outro apartamento desocupado na tarde desta terça-feira estava abrigando a estudante de fisioterapia Camila Duarte, 24 anos, grávida de dois meses. Além dela, moravam no local, de maneira irregular, o irmão da moça e o filho de oito anos, que tem microcefalia. Eles estavam vivendo no condomínio desde julho de 2016. “Eu não sou delinquente. Entrei aqui por necessidade”, justificou a moça (ADEP-DF, 2017).

De acordo com a Associação dos Defensores Públicos do DF (ADEP-DF), “após as constantes denúncias sobre a ocupação irregular no Paranoá Parque, a Justiça decidiu frear a

farra das invasões”. As ações judiciais, em sua maioria, consistiram em ações de reintegração de posse, mas diante da absoluta carência e vulnerabilidade social demonstrada pelos invasores, a própria Defensoria Pública do DF, muito embora as suas obrigações institucionais de defesa dos direitos dos reais proprietários, também ofereceu apoio jurídico aos próprios invasores, sob a bandeira de cobrar do Estado “uma política habitacional mais inclusiva que beneficie quem mais precisa” (ADEP-DF, 2017).

Esse fato paradoxal evidencia ainda mais as falhas da aplicação da Política Habitacional de Interesse Social do DF sob o aspecto de seu alcance sobre as populações socialmente mais vulneráveis. O presidente da ADEP-DF na época, Fernando Ferraz, afirmou: “ninguém invade por invadir. São famílias que aguardam há anos uma possibilidade de moradia pelos programas sociais, sem sucesso” (ADEP-DF, 2017). Essa constatação reforça os apontamentos da Controladoria Geral do DF, abordados nesta dissertação, de que a forma como o cadastro dos possíveis beneficiários era gerido não assegurava a justiça e o equilíbrio de oportunidades entre os candidatos a um imóvel, principalmente diante de um quadro de corrupção por parte das entidades participantes do Programa Morar Bem.

É preciso destacar que a situação descrita ganha contornos de desvio de finalidade e malversação de recursos quando se evidencia que 7% das moradias do Residencial, o que corresponde a 439 unidades (mais que suficiente para acolher os 200 invasores sem teto), deveriam ser direcionadas a pessoas em situação de vulnerabilidade conforme determinava a legislação do Programa, mas apenas 0,5% foi direcionada a esse público (tabela 18).

As invasões ao Residencial perpetradas por pessoas sem teto e em situação de rua exhibe a face mais trágica e perversamente indiferente da política urbana do DF, haja vista que a invisibilidade social é um dos elementos promotores da segregação socioespacial e da exclusão, tendo em conta que essa invisibilidade faz com esses marginalizados não sejam percebidos e reconhecidos, e assim não ocupem qualquer posição no panorama urbano para a sociedade e para o Estado.

De acordo com o pensamento de Varanda e Adorno, pessoas que ocupam essa condição de invisibilidade e de constante violação de sua dignidade no espaço da metrópole seriam os “descartáveis urbanos” - pessoas “sem rumo”, e mantidas sem qualquer rumo por parte do Estado, haja vista que não dispoem do essencial representado pela habitação, nada lhes restaria além do próprio corpo (VARANDA e ADORNO, 2004). Já para Silva, eles representariam um grupamento que reconhecidamente possui direitos, mas que não possui por parte do Estado e da sociedade a proteção e a garantia desses mesmos direitos, configurando uma situação que os

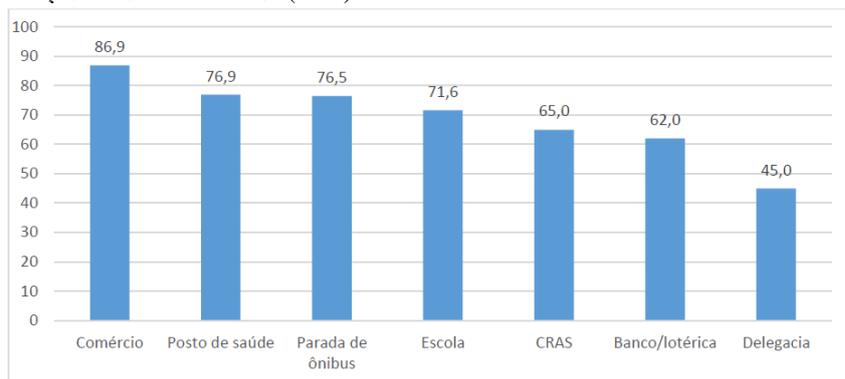
coloca numa espécie de limbo social em relação às garantias mínimas que a dignidade humana e a cidadania lhes confere, bem como a correlata obrigatoriedade do Estado em efetivá-las (SILVA, 2010, p.141). Ambos os autores conduzem para uma síntese quanto à negação da habitação corresponder em última instância a uma privação de direitos sociais fundamentais em todo o seu alcance, com claros desdobramentos inclusive sobre a cidadania, tema esse central nesta dissertação.

A relevância sociológica destacada no fato antes descrito em relação às falhas apontadas na execução do Programa Morar Bem reside muito mais no debate e na pergunta que permanecem em aberto acerca do modelo (ou dos modelos) mais adequado(s) para tornar uma política pública de habitação efetiva no campo dos direitos e em cumprir a sua própria função social junto aos sujeitos invisibilizados urbanos: como viabilizar o acesso a uma casa a quem não tem ou nunca poderia ter uma?

Como analisado, maioria dos problemas identificados na ocupação da ZEIS pelo Paranoá Parque estão diretamente relacionados à falta ou dificuldade de acesso a serviços públicos, mas também quanto à inserção social-urbana e qualidade de vida dos seus habitantes.

Com vistas a aferir o real alcance desses problemas, optou-se nesta dissertação por conhecer os resultados da pesquisa de satisfação dos moradores realizada pela CODEPLAN em 2017, que indicou os problemas mais destacados pelos respondentes da pesquisa comparado à moradia anterior: apenas 9% residia em casa própria antes da mudança para o Paranoá Parque; 76,8 % afirmam que o acesso ao transporte público piorou; 76,9 % afirmam que o acesso à saúde piorou; 71,6 % afirmam que o acesso à escola piorou; 86,6% afirmam que o acesso a comércio piorou; e, apenas 11% das crianças de 0 a 3 anos frequentavam creches. Com referência à estrutura e bem-estar proporcionado pelo empreendimento em relação à moradia anterior, as respostas são majoritariamente positivas: 83,7 % consideram a quadra de esportes próxima; 84,8 % consideram a praça local próxima; 75,2 % consideram que o ponto de encontro comunitário é mais próximo; 63,7 % afirmam que participam de reuniões comunitárias; 79,8% não pretendiam se mudar do Residencial, entretanto, entre os 20,2 % que desejavam se mudar, 9,8% desejavam voltar a morar na sua cidade satélite de origem. As razões alegadas por esse último grupo foram pela ordem: “falta de policiamento, área violenta, muitos assaltos e furtos” no Residencial (27,1%), desejo da família de ainda possuir uma “moradia exclusiva” (23,9%), seguida de vizinhança, falta de atendimento básico de saúde, educação e serviços públicos e ainda por dificuldade de transportes, entre outros motivos (CODEPLAN, 2020a).

Gráfico 7 - Maiores carências relatadas pelos moradores do Paranoá Parque em relação à moradia anterior (2017)



Fonte: Codeplan - Pesquisa de Satisfação dos Beneficiários do PMCMV - Paranoá Parque, 2017 (CODEPLAN, 2020a, p.31)

O perfil dos moradores revela que 53,1% são mulheres e 46,9% são homens; 70,3% dos apartamentos é habitado por em média 4 pessoas; 89,3% das famílias possuem filhos (casais e famílias monoparentais) e 89% das famílias monoparentais eram chefiadas por mulheres; entre os adolescentes de 15 a 17 anos 43% concluiu o ensino fundamental, o que segundo as conclusões da pesquisa evidencia atraso nas etapas de estudo, o que pode resultar em dificuldades futuras quanto a qualificação para trabalho e continuidade dos estudos; 68% autodeclararam-se negros; 90,9% das famílias tinha renda mensal de até R\$ 1.999,00, entretanto 30,6% das famílias tinha renda de até R\$ 999,00, e 27,2% são beneficiários do Programa Bolsa Família; entre os maiores de 14 anos 53,6% das mulheres e 52,8% dos homens tinham emprego formal, sendo que 37% do total de pessoas ocupadas trabalhava no Plano Piloto; e, 75% utilizavam ônibus como meio de transporte para o trabalho (Ibidem, Idem).

Em relação à segurança: 86,7% dos respondentes presenciaram “pessoas consumindo drogas ilegais na rua”; 75,8% presenciaram “pessoas sendo roubadas”; 54,7% presenciaram “gangues criminais”; e, 58,2 % daqueles que responderam à pesquisa viram pessoas se agredindo fisicamente nas ruas do Residencial; e, 46,7% afirmaram ver mulheres sendo agredidas por seus maridos, companheiros ou parentes (idem).

Da avaliação dos dados da pesquisa ficou evidente a dicotomia entre duas dimensões da vida urbana para os moradores do Residencial: de um lado a piora no acesso tanto aos serviços públicos quanto aos serviços privados, bem como às oportunidades econômicas, e conseqüentemente prejudicando ou pelo menos limitando o direito à cidade e à prestação estatal; e por outro lado, a melhoria nas suas condições estruturais de habitação. Entretanto, ante os propósitos desta dissertação em avaliar criticamente os resultados das políticas de habitação no DF, a dimensão da inserção social limitada não é compensada pela melhoria na

dimensão habitabilidade local, haja vista que ambas as dimensões são complementares, e uma não é plena sem a outra.

No mesmo sentido se manifestam Rocha *et Al*: é um princípio basilar que a moradia vai além da casa, e deve considerar a disponibilidade de elementos essenciais da vida urbana moderna, como a acessibilidade, o direito à cidade, à educação, aos serviços públicos, à segurança e à interação social. A criação de ZEIS de provimento de habitação ou ZEIS de vazios no DF, que não observe essas necessidades complementares do habitat simplesmente pervertem o sentido desse recurso urbanístico e social ante a sua proposta original, e podem ter efeitos danosos à sociedade, transformando essas áreas em verdadeiros guetos urbanos (ROCHA, et Al., 2020, p. 215).

É preciso considerar também que exceto sob o prisma da avaliação qualitativa da moradia no Residencial, a pesquisa da CODEPLAN não avaliou o custo financeiro da população residir na localidade, que se vê compelida pela necessidade de moradia a habitar um assentamento desprovido de serviços e equipamentos públicos necessários, que muito embora sejam acessíveis em outras localidades, ainda assim demandam recursos outros como dinheiro, deslocamento e tempo, que por sua vez também representam um ônus a ser suportado pelos moradores, que apesar de não mensurado na pesquisa não pode ter sua existência desconsiderada. Entretanto, é possível a esta dissertação afirmar que esse custo adicional existe no Paranoá Parque, mas será gradativamente reduzido à medida em que o Estado efetivar o projeto originalmente previsto para o Residencial com a disponibilização de serviços e equipamentos públicos. Similar constatação é destacada pela CODEPLAN acerca da avaliação do conjunto habitacional em seu Sumário Executivo:

Para além do valor desembolsado diretamente pelo programa, **existe um custo a ser desembolsado (ou apenas suportado não financeiramente) pelas famílias** relacionado a transporte mais caro, mais tempo de deslocamento, piores serviços e exposição à violência. No geral, isso pode-se traduzir em menos oportunidades de desenvolvimento.

Mas, também, pode haver um custo adicional para o governo distrital para responder a essas novas demandas, no presente ou no futuro (que poderiam ser minimizados caso se optasse por outras opções residenciais). **Todos esses custos precisam ser considerados para uma política habitacional efetiva e podem ser objetos de estudos específicos** (CODEPLAN, 2020c, grifo nosso).

Com base nas constatações deste capítulo acerca da ocupação de uma ZEIS no âmbito da política habitacional do DF, é possível concluir que o Programa Morar Bem obteve um parcial êxito em sua missão no Paranoá Parque, haja vista que proveu habitação para uma população de quase 50 mil habitantes de baixa renda que dificilmente conseguiriam por seus próprios recursos econômicos ter acesso à casa própria, dado inclusive ao elevado custo do

espaço urbano em Brasília conforme abordado nesta dissertação. O projeto também foi exitoso em sair do papel e se materializar, e isso não é uma questão de menor relevância considerando as suas dimensões e complexidades, haja vista que a política habitacional do DF ao longo de sua história foi marcada pela descontinuidade e baixa consistência no alcance de seus objetivos declarados.

O GDF também foi exitoso nesse empreendimento em aliar dois recursos urbanísticos e de política habitacional bastante recentes no ordenamento jurídico brasileiro: as ZEIS e o PMCMV – que é caracterizado fundamentalmente pela construção de novas moradias em detrimento do uso de outros instrumentos e política urbana, o que demanda igualmente a construção de uma série de outras estruturas urbanas que viabilizem a consecução do projeto e a concertação de vários entes estatais, paraestatais e privados (fornecimento de água, energia, comunicação, entre outras).

Entretanto, é preciso destacar que o Paranoá Parque permanecerá um empreendimento inacabado enquanto a integralidade de seu projeto não for implementado, tendo em conta que este previa uma solução social, habitacional e urbana bastante completa, mas minimamente necessária ao contemplar da instalação dos serviços públicos essenciais à sustentabilidade econômica e ambiental da comunidade ali instalada, que conforme evidenciamos tem porte de cidade e não de conjunto habitacional. Enquanto tal projeto não for integralmente implementado, o custo social e econômico dessas pendências estruturais recaem sobre seus habitantes, que sob a ótica da renda familiar não reúnem condições de suportá-lo por muito tempo, o que no médio e longo prazo pode resultar num processo de gentrificação do local e periferização de sua população, a exemplo do ocorrido em outros programas de habitação do DF de períodos anteriores.

Conforme demonstrado nesta dissertação, o contexto político da época é bastante útil para explicar a opção do Estado em entregar o Paranoá Parque com tantas carências, tendo em conta que se tratava de um ano de eleições; ocorre que essa possível explicação também se configura na antítese de qualquer política pública. Entretanto, há falhas outras que demandam correções para futuros programas de mesmo porte, a exemplo de necessários aperfeiçoamentos no cadastro de beneficiários de forma que os reais destinatários das políticas de habitação de interesse social sejam alcançados.

Em síntese, é possível afirmar que o Paranoá Parque foi o primeiro grande produto de uma política habitacional que havia sido modernizada no campo da técnica, das leis, do financiamento público e da participação da sociedade em sua concepção, mas que manteve na

sua aplicação as mesmas bases e motivações políticas submissas à lógica do populismo eleitoral e dos interesses privados à custa dos socialmente mais vulneráveis, e dessa forma se provando até o momento (2021) um modelo de implementação de política habitacional insuficiente para mitigar o grave problema do crescente déficit habitacional e da segregação socioespacial no DF.

Capítulo 14 - O Habita Brasília e o futuro do déficit habitacional no DF

Este capítulo se dedica a fazer uma breve análise dos números iniciais do Programa Habita Brasília, criado após o fim do governo Agnelo Queiroz (2011-2015), haja vista que diante dos baixos resultados observados no Programa Morar Bem, que não atingiu de sua meta de construir 100 mil UH, o novo governador do DF, Rodrigo Rollemberg (2015-2019), eleito com um discurso de combate à grilagem de terras públicas, empreende novas alterações nos programas habitacionais do DF.

Em 2016, por meio do Decreto Nº 37.438, Rollemberg cria o Programa Habita Brasília, bem como um Comitê Gestor e um Grupo Técnico Executivo para desenvolver as ações de política habitacional do DF (GDF, 2016). Conforme citação abaixo, o primeiro entre os objetivos do Programa traz igualmente a justificativa de sua existência, o que por si ilustra a gravidade do problema do déficit de habitações em Brasília após sucessivas políticas habitacionais com resultados aquém do prometido. O segundo objetivo possivelmente foi o mais realista desse Programa ao eleger como prioridade a promoção de ajustes e a implantação de moradias em áreas previamente urbanizadas, ao invés de prosseguir com a política de criação de mais cidades satélites sem um mínimo de infraestrutura:

Art. 2º São objetivos do Programa Habita Brasília:

I - promover a diversificação das soluções de moradia, ampliando as alternativas de produção habitacional frente ao déficit e à inadequação habitacional;

II - **promover o uso racional do espaço urbano consolidado, priorizando a implantação de moradias em áreas com infraestrutura urbana e próximas às centralidades urbanas existentes** e previstas nos planos estruturadores do território do Distrito Federal [...].

O Decreto que criou o Programa, entretanto, evidencia em seu texto um alijamento da participação popular nos rumos da política habitacional do DF, tendo em vista que não há representações comunitárias da sociedade na composição do Comitê Gestor do Habita Brasília (GDF, 2016). Em oposição a esse modelo, esta dissertação se alinha ao pensamento de Bernhardt, de que a governança pública não está atrelada apenas ao aparato institucional, mas supõe a construção de coalizões entre atores sociais, de forma que as diferentes identidades políticas possam deliberar quais as soluções mais adequadas para determinadas questões. Nesse sentido, a questão habitacional no DF nas primeiras décadas do século XXI ganhou uma dimensão que demanda a participação de mais atores sociais na busca e elaboração de soluções, e não a sua concentração nas mãos do Estado e do mercado imobiliário, que conforme demonstrado nesta pesquisa, possuem um conjunto de interesse que nem sempre são convergentes com os interesses da sociedade.

Após conclusão dos trabalhos do Grupo Técnico Executivo que estruturou o Programa, o Habita Brasília foi desdobrado administrativamente em cinco projetos e subprogramas sob gestão da CODHAB, inclusive aproveitando soluções preexistentes: 1) Lote Legal, que consistia na venda de lotes regularizados para pessoas habilitadas pelas CODHAB, bem como na regularização de lotes preexistentes; 2) Projeto na Medida Certa, que consiste na requalificação de imóveis de baixa renda com problemas de segurança e salubridade, com custo de obra limitado a R\$ 15.000,00; 3) Morar Bem e PMCMV, com oferta de unidades habitacionais prontas; 4) Aluguel Legal, que consistia no custeio de aluguel com subsídio do Estado para famílias em situação de ônus excessivo de aluguel; e, 5) Portas Abertas, que corresponde a um conjunto de benefícios fiscais para empreendimentos privados adequados aos requisitos da Política Habitacional de Interesse Social do DF selecionados pela CODHAB (GDF, 2016).

O Habita Brasília apresentou os seguintes resultados até 2018: entrega de 13.512 unidades habitacionais (UH) pelo PMCMV/Morar Bem, com destaque para o conjunto habitacional Parque do Riacho, com 4.464 UH no Riacho Fundo II; 63.434 lotes escriturados pelo programa Lote Legal em 23 RA do DF; 260 famílias atendidas pelo Projeto na Medida Certa, que receberam assistência técnica em arquitetura e urbanismo nas comunidades mais vulneráveis do DF como Cidade Estrutural, Fercal, Porto Rico e Sol Nascente (PACHECO, 2020, p.207).

Em linhas gerais, até 2018, o Habita Brasília significou muito mais uma reorganização dos programas habitacionais até então em curso no DF sob um novo programa, bem como a reedição de programas propostos anteriormente, mas não implementados, a exemplo do Projeto na Medida Certa. Muito embora o Programa tenha viabilizado a diversificação da CODHAB e da atuação estatal no combate ao déficit habitacional no DF, seus números demonstram a sua baixa efetividade. A quantidade de unidades habitacionais prontas e entregues (13.512) já estavam contratadas pelo programa anterior (Morar Bem) e não foi suficiente ao atingimento da meta de 100 mil UH proposta no PLANDHIS de 2012. Ademais, o programa Aluguel Legal sequer chegou a ser implementado no período, muito embora o seu imenso valor social, baixo custo para o Estado, rapidez na implementação e capacidade de alcance. Essa relevância do Aluguel Legal se justifica no fato do custo excessivo com aluguel ser um dos itens predominantes na composição do déficit habitacional do DF.

Seguindo a lógica capitalista do mercado imobiliário, o Portas Abertas não despertou o interesse da iniciativa privada para construir imóveis de para baixa renda no período. Por sua

vez, até 2018 o programa Projeto na Medida Certa não teve um impacto significativo na requalificação de imóveis depauperados no DF, ainda que tenha significado um importante avanço a sua inclusão enquanto política pública, tendo em vista que pela primeira vez se implementou uma política de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social (ATHIS), previsto desde 2008 pela Lei Federal Nº 11.888, que objetiva fornecer essa assistência para famílias com renda de até 3 salários-mínimos. A lei federal da ATHIS foi incorporada desde 2010 na legislação do DF pela lei distrital Nº 4.497 (PACHECO, 2020).

Considerando que diante da ausência do Estado a autoconstrução se incorporou à cultura urbana do brasileiro e do brasiliense, o fornecimento gratuito de assistência técnica por parte do Estado nesse tipo de empreendimento é de extrema relevância. A elaboração de todo o projeto e acompanhamento por técnicos qualificados no curso da obra evita desperdícios, garante a segurança da construção e barateia bastante a obra, além da ATHIS ser uma política de habitação de extremo baixo custo para o Estado, mesmo quando combinada a programas de financiamento da autoconstrução ou reforma.

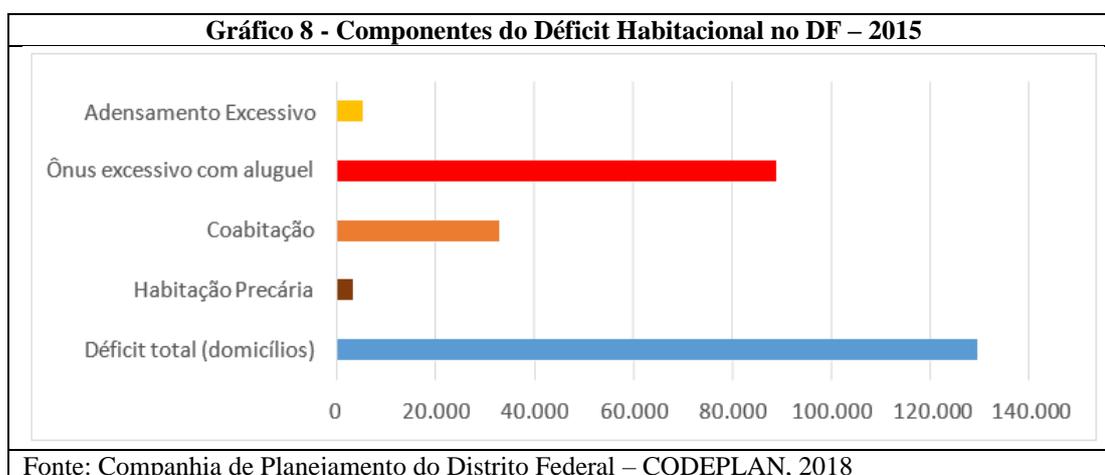
Em entrevista concedida à Agência Brasília, em 03/09/2021, presidente da CODHAB, Wellington Luiz de Souza e Silva afirmou em 2019 que o atual governo (2021) de Ibaneis Rocha (2019-2022), “encontrou o setor sem projetos encaminhados nem unidades habitacionais em construção”. Afirmou ainda que “era uma terra completamente arrasada. Nada tinha sido plantado”. Avaliou ainda que o atendimento às necessidades habitacionais das famílias de baixa renda **não ocorreu**, e que os governos anteriores priorizaram o atendimento aos “invasores”. Afirmou que o governo herdou “**um déficit habitacional altíssimo**”, e que os programas anteriores não acompanharam o crescimento da demanda por habitação. Por fim pontuou os principais problemas da habitação do DF, que além do déficit, residiriam no elevado custo com aluguel, pessoas em situação de rua e regularização fundiária pendente (SOUZA SILVA, 2021; AGÊNCIA BRASÍLIA, 2021).

Em 2015 o déficit habitacional habitacional em Brasília era de 13% dos domicílios, mantendo-se quase estável desde 2011 (CODEPLAN, 2018, p.24), o que pode ser compreendido como um claro indicativo da ineficácia das políticas estatais de habitação no período conforme abordado no capítulo anterior.

Tabela 20 - Déficit Habitacional no Distrito Federal						
Ano	Domicílios		Componentes			
	Déficit total (domicílios)	%	Habitação Precária	Coabitação	Ônus excessivo com aluguel	Adensamento Excessivo
2011	118.069	13,9	2.761	53.978	53.359	7.971
2012	118.683	14,1	11.700	38.581	63.752	4.677

2013	109.195	12,4	2.692	29.624	70.600	6.279
2014	114.996	12,5	7.015	25.917	73.496	8.538
2015	129.630	13,4	3.572	32.973	88.929	5.518
Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP) 2011-2012; 2013-2014; 2015 Elaboração: Segeth/ACT - Segeth/Codeplan, 2018						

É importante salientar que em face da carência de moradias, o elevado custo com alugueis representa o componente de maior influência no déficit habitacional do DF, num possível reflexo do processo de encarecimento dos imóveis urbanos na cidade, e que não demonstra um processo de regressão ou estabilização de preços, sendo de todos os componentes do cálculo do índice o único que não registrou variação negativa entre 2011 e 2015, ao tempo em que a precariedade e o adensamento excessivo são menos representativos.



Em uma estimativa futura do déficit habitacional no DF, considerando mantidas as atuais políticas de habitação bem como as demais variáveis, a exemplo do crescimento da população; do número médio de moradores por unidade domiciliar em 3,21 habitantes; e, do crescimento médio do número de domicílios entre 2015 e 2025; o percentual do déficit permaneceria praticamente inalterado (CODEPLAN, 2018, p.27). Considerando ainda o ano do cálculo, 2018, tal projeção não considera os efeitos econômicos advindos da pandemia do Covid-19.

Tabela 21 - Projeção do déficit habitacional urbano no Distrito Federal

Ano	População Estimada	Total de domicílios urbanos	Nº médio de moradores por domicílio	Déficit Habitacional Estimado (%)	Domicílios em Déficit Habitacional
2015	2.850.000	886.395	3,21	13,26%	117.536
2020	3.050.000	950.155	3,21	13,26%	125.990
2025	3.240.000	1.009.000	3,21	13,26%	133.839

Fonte: Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN, 2018

Em síntese, o grande mérito do Morar Bem residiu muito mais na regularização de lotes, com a concessão de mais de 63 mil escrituras de propriedade aos residentes, inclusive gratuitamente para as famílias com renda até três salários-mínimos, diminuindo assim uma dívida histórica do DF para com seus cidadãos ao garantir a segurança jurídica daqueles que em alguns casos já residiam há décadas nesses lotes. Entretanto, a questão habitacional permaneceu inalterada no DF considerando os dados e projeções do déficit habitacional antes mencionados nesta pesquisa, que por sua vez apontam para um futuro de números alarmantes se mantidos os mesmos índices e a mesma forma de intervenção estatal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta dissertação, ainda que forma não exaustiva, nos ocupamos de discorrer e problematizar a atuação do Estado por meio de suas políticas públicas de habitação na produção do espaço urbano e na organização social de Brasília, valendo-se para essa finalidade do conhecimento pretérito construído no âmbito da academia, mas também da produção legislativa e estatal, tomando a história do Brasil e do DF enquanto guia dos acontecimentos que sucessivamente provocaram transformações nas suas esferas política e social, estabelecendo assim os retratos sociológicos que foram moldados em grande medida também pelos retratos urbanos.

Nossa análise considerou relevante compreender a produção estatal do espaço urbano em Brasília por meio de instrumentos políticos a partir do contexto mais amplo no qual a cidade está inserida. Para isso foi necessário pesquisar e compreender que a influência dos problemas urbanos na organização social vai além da dimensão da ação dos governos e alcança todos os poderes do Estado bem como do empresariado desse setor no Brasil.

Conforme demonstramos, um claro exemplo dessa amplitude do problema se traduz na produção do discurso legislativo, e na disciplina do direito à social moradia e do direito à propriedade no Brasil, que são muitas vezes incongruentes; nos permitindo concluir que há no país uma cultura jurídica no campo da habitação permeada pela insegurança e pelo descompromisso dos poderes constituídos em situar a moradia enquanto um direito social fundamental, e que, portanto, deve ocupar o status de política de Estado e não apenas de uma política de um ou outro governo de turno, mesmo sendo patente que equacionar o problema da habitação resulta também no equacionamento de várias outras mazelas e carências coletivas a exemplo da saúde, a educação, a segurança, e principalmente, a inserção social e a cidadania.

Ainda sob o prisma contextual, mesmo considerando que Brasília guarda uma série de particularidades no que concerne às suas políticas habitacionais, nos foi possível constatar que estas seguiram modelos preexistentes e foram em certa medida a reprodução do fazer político na seara da habitação no Brasil, sendo diretamente influenciadas por políticas pretéritas de âmbito nacional.

As políticas públicas de habitação no Brasil sugeriram quase concomitantemente ao surgimento do Brasil urbano, mas em descompasso com este último, não oferecendo as soluções adequadas aos graves problemas urbanos em curso, tendo em vista que numa sociedade capitalista como a brasileira, a financeirização do espaço urbano é quase uma regra, e, por

consequente a moradia se torna uma mercadoria como qualquer outra, sendo assim objeto de interesses econômicos, mas também de interesses políticos.

Nesse sentido, foi possível constatar que as políticas de habitação no Brasil, mais especificamente no plano federal conforme abordamos, foram em sua maioria pouco efetivas no tratamento da questão urbana e habitacional, entretanto sempre tiveram o componente político-eleitoral na sua concepção e implementação, bem como o direto beneficiamento de uma elite capitalista que também explora esse mercado, resultando assim numa confluência de interesses entre o Estado e o grande capital muitas vezes em detrimento das necessidades da sociedade.

Dessa forma, é imperativo situar o Estado enquanto principal fomentador das soluções no campo da habitação de interesse social, dado à imensa desigualdade da população, que em seus extratos mais vulneráveis ocupam uma posição marginal no âmbito das oportunidades econômicas, e conseqüentemente não figuram no rol de interesses do mercado imobiliário brasileiro para além de mão de obra barata. E Brasília não se distanciou dessa realidade, pelo contrário, a reproduziu.

Esta dissertação foi guiada em parte pela premissa de que, além de ser uma capital nacional, Brasília foi um fenômeno extremamente raro no Brasil - o de criação uma nova cidade, concebida, planejada e executada com um olhar moderno, guiado pela inovação por parte de seus idealizadores, principalmente num período em que o Brasil já experienciava uma situação de crise urbana havia décadas por conta da rápida migração campo-cidade, não faltando lições do que não deveria ser feito pelo Estado no campo da organização social e espacial da nova cidade. Entretanto, a cidade-símbolo, e marco de um novo modelo de sociedade desejável foi paulatinamente se dissociando do seu ideal por meio da ação Estatal, dando fim à utopia urbana e social que ela um dia objetivou corporificar.

Debitamos à ação estatal o fim dessa utopia urbana tendo em vista que um dos instrumentos utilizados pelo Estado que resultaram na progressiva indiferenciação de Brasília em relação às demais metrópoles brasileiras e na segregação social dos mais vulneráveis foram as suas políticas de habitação, que nas primeiras décadas de existência da cidade, em maior ou menor grau, sempre tiveram como resultado segregar e periferizar a sua população mais pobre, liberando áreas privilegiadas para a elite econômica local, para os especuladores imobiliários e para a exploração da elite imobiliária privada. Elite essa que se tornou um ator econômico e político extremamente influente na formação dos espaços urbanos e sociais do DF ao longo do tempo, a ponto de atualmente ser o principal agente das transformações urbanas pelas quais

passa a cidade, influenciando desde os rumos da sua ocupação até a composição do quadro político local, e por consequência, da formulação de políticas públicas que possam ir ao encontro dos seus interesses.

No decorrer desta dissertação demonstramos os resultados de várias políticas públicas de habitação, que muito embora reúnam inegáveis méritos em permitir o acesso de populações mais pobres à habitação, mormente este seja de fato uma das funções do Estado enquanto agente de efetivação de direitos sociais, por outro lado teve igualmente resultados também danosos quando foram direcionadas especificamente para as populações mais pobres. Exemplos: as políticas de habitação baseadas na remoção forçada dos mais pobres para locais com menos oportunidades econômicas e ainda menor presença do Estado; as políticas de habitação que objetivavam a erradicação das favelas dos locais mais valorizados do DF ao invés de torna-las espaços humanamente dignos para seus habitantes; as políticas de habitação que consistiram na construção de cidades periféricas e distantes das áreas valorizadas; e, as políticas de habitação de oferta de lotes com um mínimo de infraestrutura em períodos eleitorais.

Mas também não se pode deixar de destacar o lado passivo da atuação estatal no DF no campo da habitação, que se traduziu na parcial licenciosidade quanto à ocupação de terras públicas, nas quais as invasões perpetradas por despossuídos eram classificadas como “favelas”, e, portanto, seriam objeto de erradicação, expulsão e repressão policial; e no outro extremo as invasões perpetradas pelos ricos ou pela elite imobiliária, que ganhavam o status de “condomínio de luxo” ou apenas “condomínio”.

É constatável que no decorrer das últimas seis décadas, a maioria das políticas de habitação implementadas em Brasília resultaram na segregação e periferização das populações mais vulneráveis, ao tempo em que diversas das áreas mais bem localizadas da cidade foram direcionadas para a elite local. O maior exemplo é o Plano Piloto, que foi transformado num enclave das elites políticas nacionais, e dos estratos mais elevados da tecnoburocracia estatal e econômica do DF, tendo ao seu Entorno o Brasil real formado em sua maioria por populações pobres em grande número. O Plano Piloto foi preservado pelo Estado como um bastião do poder político e financeiro até os dias atuais. Peluso traduz integralmente essa opção Estatal pelas elites:

No espaço finito e fechado do Plano Piloto, envolto por extensas áreas verdes de posse do governo, estava tudo que era necessário para o bem estar de seus moradores e para a função da capital Federal. As mazelas dos grandes centros seriam afastadas dessa cidade burocrática, tranquila e planejada. Encarregado de não permitir deturpações no Plano, a administração garantiria a equidade, a beleza e a harmonia, atuando neutra e racionalmente (PELUSO, 2003, p.8).

Como resultado, Brasília atualmente é formada por diferentes cidades social, econômica e culturalmente diferentes, se tornando uma metrópole *sui-generis*; um aglomerado de assentamentos - vários dos quais tiveram origem a partir de ocupações ilegais, seja por parte dos mais ricos seja por parte dos mais pobres, e mais alguns municípios do seu Entorno goiano e mineiro. Todas essas localidades, guardam um traço comum: a grande dependência destas em relação ao seu centro político e administrativo: o Plano Piloto de Brasília, que é também o motor econômico de todo do DF. Ou seja, um reflexo disfuncional de como a sua ocupação ocorreu desde o seu princípio.

Acerca da avaliação das políticas e programas habitacionais do DF surgidos a partir da promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, até a instituição do Programa Morar Bem, em 2016, bem como das ações do Estado no combate a um dos maiores problemas sociais do DF atualmente - que é o seu elevado déficit habitacional, compreendemos que houve inegáveis avanços, a exemplo do PDOT e suas sucessivas revisões; a instituição da Política de Habitação de Interesse Social; os fóruns de discussão comunitária; o orçamento participativo; a importantíssima demarcação das ZEIS enquanto porções do território do DF destinado para a habitação; e, a sequência de programas como Morar Bem e o Habita Brasília.

Entretanto, observamos também que inovações jurídicas no campo da habitação social e recursos financeiros a estas direcionados são insuficientes para enfrentar o problema representado pelo déficit de habitações quando o Estado subverte a sua aplicação por meio da corrupção, concluiu criminoso com agentes do mercado, má gestão, desídia, e uso político-eleitoral de sua política urbana e de sua Política de Habitação de Interesse Social. Seguidos governos desde então apresentaram deficiências na seara da moradia popular, alternando períodos de profusão de normas, fóruns, leis, decretos e programas, com períodos de absoluta letargia ou mesmo incompetência quando da execução desses instrumentos administrativos e jurídicos.

A partir da análise da primeira ocupação de uma ZEIS pelo empreendimento Paranoá Parque sem os devidos serviços públicos e sem os equipamentos de inclusão econômica e social daquela população, ainda que todos estes estivessem previstos no projeto original, inclusive com suas fontes de recursos definidas, é possível extrair que a máquina estatal do DF dispõe dos recursos e até mesmo do *know-how* para ser uma referência no campo da habitação de interesse social. Entretanto, é preciso que a política de habitação no DF seja de fato tratada pelos gestores públicos como uma política de Estado e não um recurso político-eleitoral, que

ao final submete justamente o cidadão que se deseja alcançar a uma situação de privação de vários direitos que a cidadania lhe confere.

No mesmo sentido, sem a incorporação e aplicação dos instrumentos de política urbana trazidos pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade nas políticas públicas de habitação, no PDOT e nos programas habitacionais atuais e futuros do DF, dificilmente o problema da carência de habitações será solucionado ou mitigado apenas com a construção de novas moradias, considerando a quantidade de imóveis e terrenos vazios em Brasília atualmente.

Ou seja, política de habitação não se resume à construção de novas moradias, e o ordenamento brasileiro hoje oferece as mais variadas soluções legalmente reguladas, que vão da desapropriação de imóveis que não cumprem sua função social, passando pela sansão tributária ao proprietário desidioso, pela requalificação de imóveis abandonados, até o aluguel subsidiado, entre várias outras soluções. Entretanto, para isso, é necessário eleger a habitação popular como prioridade, combater a especulação imobiliária e a grilagem, bem como prover estímulos à iniciativa privada de forma a que estas direcionem seus investimentos à economia inclusiva dos cidadãos de baixa renda de Brasília.

Apesar de todas as mazelas sociais e políticas na seara da moradia que abordamos nesta dissertação, acreditamos que Brasília reúne um conjunto de condições estruturais, legais e econômicas para mitigar ou até mesmo superar o problema do déficit habitacional, e da extrema desigualdade que este provoca. Entretanto, entendemos que a habitação voltada à população de baixa renda é uma questão cujas soluções estão no campo político, haja vista o necessário protagonismo do Estado na sua solução, e, portanto, devem ser o produto de opções e decisões também políticas e de gestão pública. E para isso a compreensão e participação da sociedade em manter vivo esse debate sob a ótica da efetivação dos direitos sociais, cobrando soluções para o problema é essencial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A TARDE. **Raquel Rolnik: “A moradia deixou de ser um direito humano”**. text.homepage.institucional. Disponível em: <<https://atarde.com.br/muito/raquel-rolnik--a-moradia-deixou-de-ser-um-direito-humano-806473>>. Acesso em: 26 mar 2022.

ADEP-DF, Associação dos Defensores Públicos do DF. **Desocupação no Paranoá Parque contou com apoio da Adep-DF**. Disponível em: <<https://www.adepdf.org.br/index.php>>. Acesso em: 30 set 2021.

AGÊNCIA BRASIL, Governo Federal. **Distrito Federal registra desigualdade maior que restante do país**. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-11/distrito-federal-registra-desigualdade-maior-que-restante-do-pais>>. Acesso em: 22 jul 2021.

AGÊNCIA BRASÍLIA. **Até o final de 2022, vamos entregar aproximadamente 150 mil escrituras**. , #ÉTempoDeAção #GDF2021. Brasília DF: [s.n.]. Disponível em: <<https://youtu.be/dGBfTeg9hRQ>>. Acesso em: 24 set 2021a. , 3 Set 2021

AGÊNCIA BRASÍLIA. **Paranoá ganha UPA com capacidade de atender 4,5 mil pessoas por mês**. Disponível em: <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2021/10/18/paranoa-ganha-upa-com-capacidade-de-atender-45-mil-pessoas-por-mes/>>. Acesso em: 20 abr 2022b.

AGÊNCIA BRASÍLIA. **Paranoá Parque ganha primeira unidade básica de saúde**. Institucional. Disponível em: <<https://www.saude.df.gov.br/web/guest/w/paranoa-parque-ganha-primeira-unidade-basica-de-saude>>. Acesso em: 20 abr 2022.

AGÊNCIA BRASÍLIA. **População debate impactos de imóveis vazios e subutilizados**. Notícias do GDF. Disponível em: <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2021/04/23/rpopulacao-debate-impactos-de-imoveis-vazios-e-subutilizados-no-df/>>. Acesso em: 11 abr 2022c.

AGÊNCIA BRASÍLIA. **Regularização: cerca de 45 mil famílias podem ganhar escritura dos lotes**. Disponível em: <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/06/26/regularizacao-cerca-de-45-mil-familias-podem-ganhar-escritura-dos-lotes/>>. Acesso em: 27 abr 2022.

ANDRADE, Antônio Carlos De. **Joaquim Roriz : a força do populismo entre os eleitores do Distrito Federal**. 2008. 65 f. Monografia – Senado Federal - Unilegis - Universidade do Legislativo Brasileiro, Brasília DF, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/160930>>. Acesso em: 9 jun 2020.

AVANZINI, Claudineia Maria Vischi. **Sanitarismo**. Educação. Disponível em: <<https://sites.usp.br/niephe/tematicas-2/sanitarismo/>>. Acesso em: 22 abr 2022.

AZEVEDO, Sergio De. **Vinte e dois anos de habitação popular (1964-1986). Criação e Extinção do BNH**. Revista de Administração Pública, v. 22, n. 4, p. 107–119, 10 Jul 1988. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9391>>. Acesso em: 29 jun 2021.

BARBOSA, Itaquê Santana. **O estado e a produção habitacional pública**. 2008. Universidade de São Paulo, São Paulo (SP), 2008. Disponível em:

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05082009-155014/publico/ITAQUE_SANTANA_BARBOSA.pdf>.

BARBOSA, Luiz Coimbra. **Cativando mentes e corações dos “guardiões da Ceilândia” : as re-representações sociais do 8º batalhão da PMDF**. 2016. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Brasília DF, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/21063>>. Acesso em: 29 mar 2022.

BELTRÃO JR, Ércio Ferreira. **As representações do processo de ocupação do espaço urbano de Brasília no Jornal Correio Braziliense: estudo dos casos do Setor Habitacional Arapoanga, Condomínio Villages Alvorada e Riacho Fundo II**. 2014. 84 f. Monografia – Departamento de História da UnB, Brasília DF, 2014. Disponível em: <https://bdm.unb.br/bitstream/10483/7762/1/2014_ErcioFerreiraBeltraoJunior.pdf>. Acesso em: 1 set 2021.

BERNHARDT, Erica Maria Barroso. **Participação no espaço público : o caso do Conselho das Cidades**. 2009. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, 2009, Brasília DF, 2009. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/6200>>. Acesso em: 4 abr 2022.

BEÚ, Edson. **Os filhos dos candangos: Brasília sob o olhar da periferia**. Brasília, DF: Editora UnB, Universidade de Brasília, 2013.

BICCA, Paulo. **Brasília: mitos e realidades**. Brasília, ideologia e realidade, Coleção Brasília. n. 2, p. 143–198, 2010.

BOLTANSKI, Luc e THEVENOT, Laurent. **A sociologia da capacidade crítica**. Tradução Marcos de Aquino Santos. European Journal of Social Theory, Londres, Reino Unido, 1999. 2, p. 359–377.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. arq.urb, n. 1, p. 70–104, 4 Jan 2008. Disponível em: <<https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81>>. Acesso em: 25 jun 2021.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. [S.l: s.n.], 2017.

BORGES, Antonádia. **Tempo de Brasília: etnografando lugares-eventos da política**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 2003. Disponível em: <http://nuap.etc.br/wp-content/uploads/2020/05/tempo_de_brasilia.pdf>. Acesso em: 30 mar 2022. (Coleção Antropologia da política, 21).

BOURDIEU, Pierre. **A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico**. Tradução Fernando Tomaz. Rio de Janeiro (RJ): Bertrand Brasil, 1989a. (O poder simbólico).

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. Rio de Janeiro (RJ): Editora Bertrand Brasil, 1989b. (Memória e Sociedade).

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. 11. ed. Campinas, SP: Papirus, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** , 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 ago 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 1967 com as alterações promovidas pela Emenda nº 1 de outubro de 1969.** , 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67emc69.htm>. Acesso em: 23 abr 2022.

BRASIL. **Dialogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres.** Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

BRASIL. Lei nº 11.977. . **Do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.** , 7 Jul 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 26 ago 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 26. . **Dos direitos sociais.** , 14 Fev 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm>. Acesso em: 27 ago 2020.

BRASIL. Lei nº 10.257. . **Estatuto da Cidade.** , 10 Jul 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 23 mar 2021.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Câmara é História - Reformas de Base.** RÁDIO CÂMARA. [S.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/radio/programas/276292-camara-e-historia-reformas-de-base-6-20/>>. Acesso em: 16 mar 2022. , 2022

BRASIL, Presidência. **Brasil 1994-2002 -A era do Real.** , nº Parte 1. Brasília, DF: Secretaria de Estado de Comunicação de Governo -SECOM, 2002. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes/brasil-1994-2002-a-era-do-real-1/1994-2002-a-era-do-real/view>>. Acesso em: 25 jun 2021.

BRASIL, Presidência. **Relatório de Avaliação Programa Minha Casa Minha Vida 2020.** . Brasília DF: Ministério da Economia, Dez 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf>>.

BRASÍLIA, Agência. **Primeiras moradias do Paranoá Parque são entregues a 224 famílias.** Disponível em: <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2014/03/29/primeiras-moradias-do-paranoa-parque-sao-entregues-a-224-familias/>>. Acesso em: 28 set 2021.

CAIADO, Maria Célia Silva. **Deslocamentos intra-urbanos e estruturação socioespacial na metrópole brasileira.** São Paulo em Perspectiva, v. 19, p. 64–77, Dez 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/j/spp/a/8CdD5sZjpwXQpdCVYLwfDm/abstract/?lang=en>>. Acesso em: 26 ago 2021.

CAMPOS, Neio. A segregação planejada. PAVIANI, A. (Org.). . A conquista da cidade, movimentos populares em Brasília. 2. ed. Brasília DF: UnB, 2010. p. 109–131.

CANTISANI, Alipio Ferreira e CASTELO, Ana Maria. **O perfil dos trabalhadores da construção civil**. Conjuntura da Construção, v. 13, n. 1, p. 10–13, 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cc/article/download/77299/74072/0>>. Acesso em: 5 abr 2022.

CANUTO, Elza Maria Alves. **O direito à moradia urbana como um dos pressupostos para a efetivação da dignidade da pessoa humana**. 2008. Tese de Doutorado – Universidade Federal de Uberlândia - Faculdade de Arquitetura, Uberlândia MG, 2008. Disponível em: <<http://clyde.dr.ufu.br/bitstream/123456789/16030/1/Elza.pdf>>. Acesso em: 20 mar 2022.

CARIELLO FILHO, Orlando. **As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores**. 2011. Universidade de Brasília - UNB - FAU - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasília DF, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/11327>>.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Tradução Iraci D Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

CASTELO BRANCO, Maria Cecília. **Brasília : narrativas urbanas**. 2006. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Brasília DF, 2006. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/2049>>. Acesso em: 30 mar 2022.

CATALÃO, Igor. **Brasília, (re)conhecendo o espaço metropolitano**. 1. ed. São Paulo, Brazil: Editora UNESP, 2010. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/jbt6b>>. Acesso em: 27 abr 2022.

CGDF, Controladoria Geral do DF. **Relatório de Inspeção no Programa Morar Bem**. Inspeção, nº 3/2014-DIROH/CONIE/CONT/STC. Brasília DF: Secretaria de Estado de Transparência e Controle, 24 Dez 2014. Disponível em: <<https://www.cg.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/165.pdf>>. Acesso em: 20 set 2021.

CLDF, Câmara Legislativa do Distrito Federal. 4020. . **Lei 4020 de 25/09/2007**. , 2007. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=55790>. Acesso em: 14 set 2021.

CODEPLAN. **População do Paranoá é de 46.527 habitantes**. CODEPLAN. [S.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.codeplan.df.gov.br/populacao-do-paranoa-e-de-46527-habitantes/>>. Acesso em: 14 abr 2022. , 2011

CODEPLAN. **Secretaria de Economia do Distrito Federal – Contextualização do Distrito Federal**. Anexo I. Brasília DF: [s.n.], 2013. Disponível em: <<http://www.economia.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/02.-ANEXO-I-CONTEXTUALIZACAO-DODF.pdf>>. Acesso em: 24 mar 2021.

CODEPLAN, Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Estudo - Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. , Estudo.Estatístico. Brasília DF: Codeplan - Companhia de Planejamento do Distrito Federal, Jan 2020a. Disponível em: <<https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Estudo-Pesquisa-de->

satisfa%C3%A7%C3%A3o-dos-benefici%C3%A1rios-do-Programa-Minha-Casa-Minha-Vida-%E2%80%93-Parano%C3%A1-Parque.pdf>. Acesso em: 20 abr 2022.

CODEPLAN, Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios - PDAD 2018 Paranoá**. PDAD 2018 - Paranoá. Brasília DF: Codeplan - Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2019. Disponível em: <<https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Parano%C3%A1.pdf>>. Acesso em: 14 abr 2022.

CODEPLAN, Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios PDAD - 2015**. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios PDAD - 2015. Brasília DF: Codeplan - Companhia de Planejamento do Distrito Federal, Jul 2015. Disponível em: <<https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/PDAD-Parano%C3%A1-1.pdf>>. Acesso em: 19 abr 2022.

CODEPLAN, Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Projeções e cenários para o Distrito Federal Análises e Perspectivas**. Estudo, nº nov 2018. Brasília, DF: Companhia de planejamento do Distrito Federal - Codeplan, 2018a. Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/Proje%C3%A7%C3%B5es-e-cen%C3%A1rios-para-o-Distrito-Federal-An%C3%A1lises-prospectivas-populacionais-habitacionais-econ%C3%B4micas-e-de-mobilidade.pdf>>. Acesso em: 1 out 2020.

CODEPLAN, Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Projeções populacionais para as regiões administrativas do Distrito Federal 2010-2020**. Sumário executivo. Brasília, DF: Codeplan, 2018b. Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/Sum%C3%A1rio-Executivo-Proje%C3%A7%C3%B5es-Populacionais.pdf>>. Acesso em: 22 jul 2021.

CODEPLAN, Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Sumário Executivo - pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida - Paranoá Parque**. Sumário executivo. Brasília, DF: Governo do Distrito Federal, 2020b. Disponível em: <https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/Pesquisa_de_Satisfacao_dos_beneficiarios_do_PMCMV-Paranoa-Parque.pdf>. Acesso em: 20 abr 2022.

COELHO, Christiane Machado. **Utopias urbanas: o caso de Brasília e Vila Planalto**. Cronos, v. 9, n. 1, p. 65–75, Jun 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/1795/pdf_42>. Acesso em: 22 abr 2022.

CONJUR, Consultor Jurídico. **Supremo descarta pedido de intervenção no Distrito Federal**. Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2010-jun-30/supremo-descarta-pedido-intervencao-distrito-federal>>. Acesso em: 5 abr 2022.

CORREIO BRAZILIENSE. **Após décadas de disputas, moradores da Estrutural comemoram a regulamentação de lotes na cidade**. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2010/02/07/interna_cidadesdf,171887/apos-decadas-de-disputas-moradores-da-estrutural-comemoram-a-regulamentacao-de-lotes-na-cidade.shtml>. Acesso em: 2 set 2021.

CORREIO BRAZILIENSE. **Estudo do IBGE revela que o Distrito Federal tem atualmente 36 favelas**. Correio Braziliense, Brasília DF, 9 Jan 2012. CidadesDisponível em:

<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2012/01/09/interna_cidadesdf,285642/estudo-do-ibge-revela-que-o-distrito-federal-tem-atualmente-36-favelas.shtml>. Acesso em: 14 dez 2021.

COSTA, Emilia Viotti Da. **O progresso e o trabalhador livre**. São Paulo, SP: Difel, 1982. (O Brasil Monárquico).

COSTA, Lúcio. **Brasília Revisitada 1985/1987**. Anexo I do Decreto nº 10.829/1987 - GDF e da Portaria nº 314/1992 - Iphan. Brasília DF: [s.n.], 1992. Disponível em: <<http://urbanistasporbrasil.com/uploads/9/4/0/4/9404764/brasiliarevisitada.pdf>>. Acesso em: 22 mar 2021.

COSTA, Lúcio. **Relatório do Plano piloto de Brasília**. , Brasília, cidade que inventei., nº 1. Brasília: Governo do Distrito Federal, 1991.

CURY, Cristiane Valerie Xavier. **Análise do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV: Paranoá Parque – DF2009 a 2018**. 2020. Monografia de especialização – Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Brasília DF, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E78EC66CF0179A19000113239>>. Acesso em: 12 abr 2022.

DA COSTA, Fernando Nogueira. **Capitalismo de Estado Neocorporativista**. Texto para discussão - Instituto de Economia da Universidade de Campinas - Unicamp, n. 207, p. 37, Jul 2012. Disponível em: <<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3197/TD207.pdf>>. Acesso em: 11 ago 2021.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. Tradução Andre Cypriano. São Paulo (SP): Boitempo, 2007.

DE ALBUQUERQUE, Alexandre Black. Desenvolvimentismo nos governos Vargas e JK. In: XI CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, Set 2015, Vitória (ES). Anais... Vitória (ES): Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, Set 2015. p. 28. Disponível em: <https://www.abphe.org.br/arquivos/2015_alexandre_black_albuquerque_desenvolvimentismo-nos-governos-vargas-e-jk.pdf>. Acesso em: 22 abr 2022.

DIAS, Edney Cielici. **Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida: negócios, votos e as reformas da habitação**. 2013. Mestrado em Ciência Política – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08012013-145204/>>. Acesso em: 26 ago 2020.

DOMINGUES, Arolina Castelano. **Arquitetura moderna e desenvolvimentismo: o morar brasileiro**. 2016. 110 f. Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, Montes Claros (MG), 2016. Disponível em: <<https://www.posgraduacao.unimontes.br/uploads/sites/20/2019/05/Maria-Carolina-Castelano-Domingues.pdf>>. Acesso em: 22 abr 2022.

DOS SANTOS, Diego Martins. **A história da formação de Brasília como a construção da exclusão**. 2016. 47 f. Monografia – Universidade de Brasília - UNB, Departamento de História, Brasília, DF, 2016. Disponível em:

<https://bdm.unb.br/bitstream/10483/16286/1/2016_DiegoMartinsDosSantos_tcc.pdf>.
Acesso em: 4 ago 2021.

DUARTE, Maurizete Pimentel Loureiro. **O governo Vargas e as primeiras tentativas do Estado na provisão de Habitação Popular**. XXVII Simpósio Nacional de História, 2013. Disponível em: <http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364149670_ARQUIVO_ARTIGODEZETEPARARN-24-03-2013.pdf>. Acesso em: 17 jun 2021.

DURKHEIM, Emile. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall, 1984.

ELIAS, Norbert. **Introdução à Sociologia**. 1. ed. Lisboa, Portugal: Ed. Edições 70, 1980. (Espaço da Sociologia).

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa. **Brasília: mitos e contradições na história de Brasília**. Brasília 50 anos - da capital a metrópole, p. 23–52, 2010a.

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa. O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília. PAVIANI, A. (Org.). . Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão. Coleção Brasília. 2. ed. Brasília DF: UnB, 2010b. p. 61–82.

FERRET, Ricardo L. **O Estado, a questão territorial e as bases da implantação de Brasília**. Brasília DF: UnB, 2010.

FJP, Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional no Brasil 2005**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2006. Disponível em: <<https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Deficit2005.pdf>>. Acesso em: 26 ago 2020.

FJP, Fundação João Pinheiro. **Deficit Habitacional no Brasil 2016 — 2019**. . Belo Horizonte, MG: Fundação João Pinheiro, 4 Mar 2021. Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil-2016-2019/>>. Acesso em: 28 jun 2021.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Tradução Roberto Machado. 2. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz e Terra, 2015.

GANZERT, Christian Carvalho e TERRA, Leonardo Augusto Amaral e MARTINELLI, Dante Pinheiro. **Um olhar sistêmico sobre a crise norte-americana**. Estudos Avançados, v. 30, p. 249–269, Dez 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/j/ea/a/j3TCfrLQpNNmGDMqyFSr9XR/?lang=pt>>. Acesso em: 2 nov 2021.

GDF. Lei complementar nº803. . **Aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências**. , 25 Abr 2009, p. 117. Disponível em: <http://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/1at_lcdf_00803_2009_atualizada_lc854_2012_sem-anexos-1.pdf>. Acesso em: 15 set 2021.

GDF. Lei Complementar nº 762. . **Dispõe sobre a criação do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – FUNDHIS, institui o Conselho Gestor do FUNDHIS e dá outras providências.** , 23 Maio 2008 a. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/57752/Lei_Complementar_762_23_05_2008.pdf>. Acesso em: 14 set 2021.

GDF. Lei nº 3.877. . **Dispõe sobre a política habitacional do Distrito Federal.** , 26 Jun 2006. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/54611/Lei_3877_26_06_2006.html>. Acesso em: 22 set 2021.

GDF. Decreto nº 33.779. . **Institui a Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua do Distrito Federal e dá outras providências.** , 6 Jul 2012 a. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/72258/exec_dec_33779_2017.html>. Acesso em: 23 set 2021.

GDF. Decreto nº 37.438. . **Institui o Programa Habita Brasília, no âmbito da Política Habitacional do Distrito Federal e cria o Comitê Gestor e o Grupo Técnico Executivo para desenvolvimento das ações de implantação do Programa.** , 24 Jun 2016. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b887d1d45e8d4a53b48c5e3ef9a486ef/Decreto_37438_24_06_2016.html>. Acesso em: 23 set 2021.

GDF. PLANDHIS 2012. . **Plano Distrital de Habitação de Interesse Social.** , 2012 b, p. 198. Disponível em: <<http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/PLANDHIS-Reda%C3%A7%C3%A3o-final-12.12.12.pdf>>. Acesso em: 15 set 2021.

GDF. Decreto Distrital nº 29.072. . **Regulamenta a Lei nº 3.877, de 26 de junho de 2006, que dispõe sobre a Política Habitacional do Distrito Federal e dá outras providências.** , 20 Maio 2008 b. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/57732/Decreto_29072_20_05_2008.html>. Acesso em: 14 set 2021.

GDF. **Zonas Especiais de Interesse Social para provimento habitacional: estudo de proposição.** , Habita Brasília. [S.l.]: Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal, Mar 2017a. Disponível em: <http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/1_Caderno-ZEIS-Vers%C3%A3o-Final.pdf>. Acesso em: 28 set 2021.

GDF, Arquivo Público do Distrito Federal. **Secretaria de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal - História.** Arquivo Público do Distrito Federal. [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://www.arpdf.df.gov.br/secretaria-de-gestao-do-territorio-e-habitacao-do-distrito-federal/>>. Acesso em: 22 abr 2022b. , 2017

GLOBO, G1 DF. **Paranoá Parque, no DF, é entregue sem água e luz e com falhas.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/07/paranoa-parque-no-df-e-entregue-sem-agua-e-luz-e-com-falhas.html>>. Acesso em: 28 set 2021.

GOMES, Alfredo Macedo. **Políticas públicas e gestão da educação.** Capinas SP: Mercado das Letras, 2011.

GOMES, Marília Passos Apoliano. **Da possibilidade de efetivação do direito fundamental à moradia por meio das zonas especiais de interesse social.** 2010. Monografia de graduação

em Direito – UJuniversidade Federal do Ceará, 2010. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/31954>>. Acesso em: 8 abr 2022.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GONÇALVES, Febo Câmara. **O Mercado Imobiliário e a Política Habitacional do Distrito Federal: Estudo de Caso do Programa Morar Bem**. 2017. Dissertação de pós-graduação em Economia – Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão Pública (FACE) da Universidade de Brasília (UnB), Brasília DF, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/31443/1/2017_FeboCamaraGoncalves.pdf>. Acesso em: 16 set 2021.

GONZALES, Suely Franco Netto. A gestão urbanística do espaço habitado: o objeto e o método no caso do Distrito Federal. PAVIANI, A. (Org.). Brasília 50 anos: da capital a metrópole. Brasília 50 anos. 2. ed. Brasília DF: Editora UNB, 2010. p. 163–193.

GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos. **Brasília: a capital da segregação e do controle social: uma avaliação da ação governamental na área da habitação**. 1a. ed ed. São Paulo, SP, Brasil: Annablume, 1995. (Selo universidade ; Ciências sociais, 36).

GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos. Uma Política Habitacional de Interesse Social para o Distrito Federal. PAVIANI, A. (Org.). Brasília Gestão Urbana: conflitos e cidadania. Brasília, DF: UnB, 2008. .

GURGEL, Claudio e JUSTEN, Agatha. **Estado de bem-estar social no Brasil: uma revisão ou a crise e o fim do “espírito de Dunquerque”**. Cadernos EBAPE.BR [online], v. 19, n. 3, p. 395–407, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1679-395120200033>>. Acesso em: 17 mar 2022.

GUSTIN, Miracy B. S e DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HABITAÇÃO, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano E. **Paranoá Parque – Primeiro contrato do Morar Bem assinado com Presidenta Dilma**. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação, 4 Dez 2012. Disponível em: <<http://www.seduh.df.gov.br/paranoa-parque-primeiro-contrato-do-morar-bem-assinado-com-presidenta-dilma/>>. Acesso em: 19 abr 2022.

HOLANDA, Frederico De. **Brasília: utopia ou segregação à brasileira?** Le Monde Diplomatique, 26 Abr 2016. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/brasilia-utopia-ou-segregacao-a-brasileira/>>. Acesso em: 21 jul 2021.

HOLSTON, James. **A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia**. Sao Paulo: Companhia das Letras, 2005.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE - Censo 2010 resultados**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 13 set 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE - Estimativas de população 2021**. Estatístico. Brasília DF: [s.n.], 2021. Disponível em:

<https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/estimativa_dou_2021.pdf>. Acesso em: 5 nov 2021.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A Covid-19, a falta de água nas favelas e o direito à moradia no Brasil**. Nota técnica, nº 39. Brasília DF: Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Jul 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10109/1/NT_39_Diest_A%20Covid_19%20a%20falta%20de%20agua%20nas%20favelas.pdf>. Acesso em: 14 dez 2021.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda**. Comunicado nº 155, p. 44, 25 Set 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicado155rev3_final.pdf>. Acesso em: 27 ago 2020.

JACCOUD, Luciana de Barros e MACHADO, Maria Salete e SOUSA, Nair Heloisa Bicalho De. **Taguatinga: uma história candanga**. 1. ed. Brasília, DF: Editora UNB, 1996. v. Coleção Brasília. (Brasília: moradia e exclusão).

KOURY, Ana Paula e OLIVEIRA, Bruno Santana De. **A democracia e a questão urbana na constituinte brasileira (1987-1988)**. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 13, n. e20200007, p. 1–16, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200007>>. Acesso em: 14 mar 2022.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008a.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Ferreira Frias. São Paulo: Centauro Editora, 2008b.

LEITÃO, Francisco e FICHER, Sylvia. A infância do Plano Piloto: Brasília, 1957-1964. PAVIANI, A. (Org.). Brasília 50 anos - da capital a metrópole. Coleção Brasília. Brasília DF: UnB, 2010. p. 97–136.

LEMOS, Guilherme Oliveira. **De Soweto a Ceilândia: siglas de segregação racial**. Paranoá, n. 18, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/paranoa/article/view/11784>>. Acesso em: 26 mar 2022.

LEVY, Wilson e NALINI, José Renato. **Cidade e regulação: os mecanismos fiscais e urbanísticos de ontrole e captura de mais-valias urbanas**. São Paulo: Saraiva, 2016. (Operações imobiliárias: estruturação e tributação).

LIMA, Márcio Alexandre Barbosa. **Direito à moradia: práticas e legitimidades numa sociedade desigual**. 2013. Tese de Doutorado – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Brasília DF, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/14942>>. Acesso em: 11 abr 2022.

LIMA, Paíques Duques. **O “Movimento Fora Arruda”**. Universidade e Movimentos Sociais, EDVCERE. n. 1, p. 133–140, 2015. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20874/1/LIVRO_UniversidadeMovimentosSociais.pdf#page=119>. Acesso em: 4 abr 2022.

LINHARES, Juliana de Faria. **A moradia autoconstruída como processo de morar da população de baixa renda: um olhar para além da precariedade**. XVIII Enapur, n. XVIII ENANPUR 2019, p. 17, 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienapur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=512>>. Acesso em: 12 ago 2021.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. 2. ed. São Paulo (SP): Martins Fontes, 1997.

LUCIANO, Francispaula e MELLO, Marcelo De. **A questão da moradia na redemocratização do estado brasileiro**. Elisée - Revista de Geografia da Universidade Estadual de Goiás, v. 8, n. 2, Dez 2019. Disponível em: <<file:///C:/Users/Elbson/Downloads/9219-Texto%20do%20artigo-34791-1-10-20190916.pdf>>.

MACHADO, Roberto. **Foucault, a ciência e o saber**. 4. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2009.

MANCUSO, Wagner Pralon e GOZETTO, Andrea Cristina Oliveira. Lobby e políticas públicas no Brasil. Ideias Também Importam, As - Abordagem Cognitiva e Políticas Públicas no Brasil. Coleção FGV Direito Rio. 1. ed. Rio de Janeiro (RJ): Juruá, 2013. Disponível em: <https://www.academia.edu/download/53583618/Mancuso_e_Gozetto_-_PPB.pdf>. Acesso em: 12 abr 2022.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 1. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

MARTINS, Amanda M. **Entre a utopia do direito à Cidade e a resistência urbana: a luta pelo habitar em Brasília/DF**. 2016. 168 f. Tese de Doutorado – Faculdade de Geografia da Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016.

MATTOS, Fernanda Cavalcante. **ZEIS no Brasil: da construção do ideário às limitações de sua aplicação**. [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienapur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1369>>. Acesso em: 9 abr 2022. , 2019

MDR, Ministério do Desenvolvimento Regional. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social>>. Acesso em: 15 set 2021.

MEDAUAR, Odete e ALMEIDA, Fernando Dias Menezes De. **Estatuto da cidade: Lei 10,257, de 10/07/2001: comentários**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

MEIRA, Ricardo Reis. **Frente ou Fundo? A inserção da casa unifamiliar na escala residencial do Plano Piloto de Brasília**. 2013. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília – UnB, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16427/1/2013_RicardoReisMeira.pdf>. Acesso em: 29 jun 2021.

MEIRELES, Ana Cristina Costa. **A eficácia dos direitos sociais**. Salvador (BA): JusPodivm, 2008.

MELO, Marcus André B. C. De. **Política de habitação e populismo: o caso da Fundação da Casa Popular**. Revista de Urbanismo e Arquitetura da Universidade Federal da Bahia, v. 1, n. 1, p. 39–61, 1990. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/rua/article/view/3105/2222>>. Acesso em: 29 jun 2021.

MELO, Marcus André B. C. De. **Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura 1979-1988**. 1989. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, Recife PE, 1989. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/13-encontro-anual-da-anpocs/gt-14/gt23-11/6804-marcusmelo-politicas/file>>. Acesso em: 25 ago 2021.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **Construção de Brasília - os candangos**. História. Disponível em: <<http://memorialdademocracia.com.br/>>. Acesso em: 22 abr 2022.

MENDONÇA, Lycia De. **Política habitacional no Brasil a partir de 1964**. Revista de Ciência Política da FGV, v. 23, n. 3, p. 141–161, 1980. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/view/59990>>. Acesso em: 16 mar 2022.

METRÓPOLES. **MP de Contas: Paranoá Parque agrava problemas sociais da região**. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/pelas-cidades/paranoa/mp-de-contas-paranoa-parque-agrava-problemas-sociais-da-regiao>>. Acesso em: 28 set 2021.

METRÓPOLES. **Paranoá Parque, o condomínio que tem problemas de cidade grande**. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/paranoa-parque-o-condominio-que-tem-problemas-de-cidade-grande>>. Acesso em: 29 set 2021.

MOURA, Cristina Patriota De. **Condomínios no Brasil Central: Expansão Urbana e Antropologia**. Brasília, DF: Editora UnB, 2012.

MOURA, Cristina Patriota De. **“Condomínios” no DF: clubes, favelas ou cidades?** Brasília 50 anos - da capital a metrópole, Coleção Brasília. 2010.

MOURA, Cristina Patriota De e JANUZZI, Vinicius Prado. **Brasília classificada: novos espaços de classe média na capital federal**. Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, DAN - Artigos publicados em periódicos. Accepted: 2020-01-24T10:30:28Z, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/36362>>. Acesso em: 29 mar 2022.

MPCDF, Ministério Público de Contas do DF. **Representação nº 09/2013-MF - Representação ao Tribunal de Contas do DF acerca de prejuízos causados pelo Residencial Paranoá Parque à sociedade**. . [S.l.]: MPCDF. , 2017

NARDI, Henrique Caetano. **A propriedade social como suporte da existência: a crise do individualismo moderno e os modos de subjetivação contemporâneos**. Psicologia & Sociedade, v. 15, p. 37–56, Jan 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/j/psoc/a/4tgHZKWvPFdf9SGhz7Wzy8M/?lang=pt>>. Acesso em: 8 jul 2021.

NASCIMENTO, Wanderson M. **Discussão e aprovação do PDOT 2009: acordos e controvérsias da governança urbana no DF**. 2017. 102 f. Dissertação de Mestrado –

Universidade de Brasília - UNB - PPGDSCI - Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Brasília DF, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/23987>>. Acesso em: 15 set 2021.

NUNES, Brasilmar Ferreira. **A lógica social do espaço**. Brasília: controvérsias ambientais, p. 75–100, 2003.

NUNES, José Horta. **Endici - Enciclopedia Discursiva da Cidade**. Enciclopedia Discursiva da Cidade. [S.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.labeurb.unicamp.br/endici/index.php?r=verbete%2Fview&id=242>>. Acesso em: 10 dez 2021. , [S.d.]

OLIVEIRA, Fabricio Leal De e BIASOTO, Rosane. **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro, RJ: Observatório das Metrópoles, Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia : LetraCapital, 2011.

OLIVEIRA, Jordan Florio De. **Quais são as principais obras de engenharia da história do Brasil ?** Obras e Construção Civil. [S.l: s.n.]. Disponível em: <<https://obrasconstrucaocivil.com/quais-sao-as-principais-obras-de-engenharia-da-historia-do-brasil/>>. Acesso em: 22 mar 2022. , 9 Nov 2021

OLIVEIRA, Pedro Rocha De e CHACON, Clarice. **Estado de exceção: o que é, e para que serve**. Blog da Boitempo. [S.l: s.n.]. Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2013/12/20/estado-de-excecao-o-que-e-e-para-que-serve/>>. Acesso em: 23 abr 2022. , 20 Dez 2013

OLIVEIRA, Rômulo Andrade De. **Brasília e o paradigma modernista: planejamento urbano do moderno atraso**. 2008. 195 f. Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo (SP), 2008. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-04032010-154927/pt-br.php>>.

OLIVEIRA, Diego Martins dos Santos. **Brasília entre traços, regimes e o concreto : A segregação socioespacial como projeto de Capital (1958-2010)**. 2021. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de História, Brasília DF, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/42355>>. Acesso em: 29 mar 2022.

ONU, - Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Comunicação & Educação, v. 0, n. 3, p. 13, 30 Ago 1995. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/comueduc/article/view/36151>>. Acesso em: 2 nov 2021.

PACHECO, Matías Ocaranza. **Gentrificação em Brasília. Transformações urbanas na produção do espaço metropolitano**. 2020. 330 f. Tese de Doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília – UnB, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/40336>>. Acesso em: 5 jul 2021.

PAULA, Raquel Furtado Martins De. **Permanências e fissuras : zeis vazias na experiência recente da política habitacional de Belo Horizonte**. 2018. Dissertação de mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – Universidade de Brasília - UNB - FAU - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo,

Brasília DF, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/34451>>. Acesso em: 8 abr 2022.

PAVIANI, Aldo. A metrópole terciária. Brasília ideologia e realidade: espaço urbano em questão. Coleção Brasília. 2. ed. Brasília DF: UnB, 2010a. p. 83–116.

PAVIANI, Aldo (Org.). **Brasília 50 anos: da capital a metrópole**. Brasília: Editora UnB : NEUR-Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais, 2010b. (Coleção Brasília).

PAVIANI, Aldo. **Brasília, a metrópole em crise: ensaios sobre urbanização**. Brasília, DF: Editora UnB, 2010c.

PAVIANI, Aldo (Org.). **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. Brasília: Ed. UnB, 2010d.

PAVIANI, Aldo (Org.). **Brasília, moradia e exclusão**. Brasília, DF: Editora UnB : Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais : Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da UnB, 1996. (Coleção Brasília).

PAVIANI, Aldo. **Geografia urbana do Distrito Federal : evolução e tendências**. Accepted: 2011-11-07T09:54:33Z, Abr 2007. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/9572>>. Acesso em: 1 set 2021.

PELUSO, Maria Luiza. **Do mito ao plano, da cidade sonhada à cidade administrativa**. Revista Espaço & Geografia, v. 6, n. 2, p. 1–29, 2003. Disponível em: <<http://www.lsie.unb.br/espacoegeografia/index.php/espacoegeografia/article/view/26>>. Acesso em: 1 out 2021.

PESCATORI, Carolina. **Cidade compacta e cidade dispersa: ponderações sobre o projeto do Alphaville Brasília**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 17, n. 2, p. 40–62, Ago 2015. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/5139/513951513004.pdf>>. Acesso em: 19 ago 2021.

QUEIRÓS, Adirley. **A Cidade é uma só?** . [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=vVlqCVKdlxA>>. Acesso em: 28 mar 2022. , 2011

QUEIROZ, Darley Braz De. **Avaliação do custo benefício do incentivo econômico na ADE do Polo JK nos Programas de Desenvolvimento do Distrito Federal**. 2020. 93 f. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Departamento de Economia, Brasília DF, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/39494>>. Acesso em: 21 abr 2022.

RIBEIRO, Edson Leite e SILVEIRA, José Augusto Ribeiro Da. **A consideração da urbanidade em projetos estatais de habitação social: o caso do Conjunto Habitacional Paranoá Parque – Brasília**. Revista Latino-americana de Ambiente Construído & Sustentabilidade, v. 1, n. 4, p. 1–14, 2020. Disponível em: <https://scholar.archive.org/work/spfiso47vhvngsykzfzfbfcjm/access/wayback/https://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/rlaac_sustentabilidade/article/download/2697/2487>. Acesso em: 13 abr 2022.

ROCHA, Marecilda Sampaio Da e MELLO, Cristina Maria Correia De e REIS, Talitha Mendes. **A efetividade do instrumento ZEIS vazias na inserção da Habitação de Interesse Social na cidade planejada: o caso de Brasília**. Paranoá, n. 27, p. 205–222, 11 Maio 2020. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/paranoa/article/view/22574>>. Acesso em: 24 set 2021.

RODRIGUES, Arlete Moyses. **Moradia nas cidades brasileiras**. 10. ed. São Paulo, SP: Contexto, 1988.

RODRIGUES, Evaniza e BARBOSA, Benedito Roberto. **Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo, SP: Ministério das Cidades - Aliança das Cidades, 2010.

SABOYA, Renato. **O que é especulação imobiliária?**. Juiz de Fora (MG): [s.n.]. Disponível em: <https://www.ufjf.br/pa8/files/2015/03/7B1_ESPECULA%C3%87%C3%83O-IMOBILI%C3%81RIA.pdf>. Acesso em: 12 abr 2022. , 2015

SANTARÉM, Paulo Henrique da Silva. **A cidade Brasília (DF): conflitos sociais e espaciais significados na raça**. 2013. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Antropologia, Brasília DF, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/15818>>. Acesso em: 11 abr 2022.

SANTOS, Cláudio H. M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1988**. IPEA -Texto para discussão, v. Coordenação de Política Urbana do IPEA, n. 654, p. 32, 1999. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2814/1/td_0654.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. São Paulo: Editora Aucitec, 1988. (Geografia, teoria e realidade).

SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal**. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais (RBEC). Ano 2. nº 8, n. Belo Horizonte: Fórum, nº 20. outubro-dezembro de 2008, p. 45, 2008a.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Supremo Tribunal Federal, o direito à moradia e a discussão em torno da penhora do imóvel do fiador**. São Paulo: Método, 2008b. (20 anos de Constituição cidadã).

SARMENTO, Daniel. **Interesses públicos vs. Interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. (Constituição e crise política).

SAULE JR, Nelson e UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. Ciudades para todos, p. 259–269, 9 Set 2012.

SCHVASBERG, Benny. Do Plano Piloto a Brasília metropolitana: considerações sobre planos diretores e planejamento metropolitano. Brasília 50 anos: da capital a metrópole. Coleção Brasília. 2. ed. Brasília DF: UnB, 2010. p. 253–279.

SCHWARCZ, Lilia Moritz e STARLING, Heloisa Maria Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo, Brazil: Companhia das Letras, 2015.

SEDUH, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. **Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social (Fundhis)**. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. [S.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.seduh.df.gov.br/fundo-distrital-de-habitacao-de-interesse-social-fundhis/>>. Acesso em: 4 abr 2022. , 2022

SEDUH, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. **Habita Brasília - Zonas Especiais de Interesse Social para Provimento Habitacional: Estudo de Proposição**. 1. ed. Brasília DF: GDF, 2017. v. 1. Disponível em: <https://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/1_Caderno-ZEIS-Vers%C3%A3o-Final.pdf>. Acesso em: 9 abr 2022.

SENADO FEDERAL, Brasil e CORREIO BRAZILIENSE. **Ação para derrubar o Pdot**. Senado Federal. [S.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/44094/noticia.htm?sequence=1&isAllo wed=y>>. Acesso em: 15 set 2021. , 4 Dez 2009

SILVA E SILVA, Maria Ozanira Da. **Política habitacional brasileira> verso e reverso**. 1. ed. São Paulo, SP: Cortez Editora, 1989.

SILVA, Nilson Tadeu Reis Campos. **Alteridade: a identificação da diferença**. vLex, v. 5, n. 8, p. 131–166, Jun 2010. Disponível em: <<https://vlex.com.br/vid/alteridade-da-418035442>>. Acesso em: 19 abr 2022.

SIMMEL, Georg. **A metrópole e a vida mental**. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores, 1973. (O Fenômeno Urbano).

SIMMEL, Georg. **Sociologia do espaço**. Estudos Avançados, v. 27, p. 75–112, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/j/ea/a/HPqpyTNjcVkdHvMsZgPjkSQ/?lang=pt>>. Acesso em: 20 ago 2021.

SOARES, Beatriz Ribeiro e MOURA, Gerusa Gonçalves. **Considerações sobre as políticas habitacionais brasileiras**. VIII Encuentro de Geografos de America Latina, p. 9, 2001. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal8/Geografiasocioeconomica/Geografiapolitica/04.pdf>>. Acesso em: 25 jun 2021.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes De. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade**. 2. ed. São Paulo, SP, Brasil: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

SOUZA, Leda Mara De. **Análise comparativa das políticas habitacionais nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva**. 2005. Dissertação de Mestrado – Universidade do Vale do Itajai - UNIVALI, Santa Catarina SC, 2005. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Leda%20Mara%20de%20Souza.pdf>>. Acesso em: 25 jun 2021.

SOUZA SILVA, Wellington Luiz De. **Agência Brasília - Até o final de 2022, vamos entregar aproximadamente 150 mil escrituras’. Presidente da Codhab, Wellington Luiz, adianta que o GDF também vai realizar o sonho da casa própria de 20 mil famílias**. . [S.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2021/09/03/ate-o-final-de-2022-vamos-entregar-aproximadamente-150-mil-escrituras/>>. Acesso em: 23 set 2021. , 3 Set 2021

STAMM, Cristiano e colab. **A população urbana e a difusão das cidades de porte médio no Brasil**. Interações, v. 14, n. 2, p. 15, Dez 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/inter/a/9bhn6dCRJkt8qpV9t6c49JK/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 25 jun 2021.

STJ, Superior Tribunal de Justiça. **Ação Penal nº 707 - DF - Operação Caixa de Pandora**. Ação Penal - peça de acusação e relatório, nº (2009/0188666-5). Brasília DF: Poder Judiciário, 2010. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=34016243&>>. Acesso em: 4 abr 2022.

TCDF, Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Avaliação da Gestão e dos controles empreendidos pela Codhab no âmbito do Programa Morar Bem**. Auditoria Integrada, nº 575/2016. Brasília DF: Tribunal de Contas do Distrito Federal, 15 Dez 2016. Disponível em: <<https://www2.tc.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/ProgramaHabitacional.pdf>>. Acesso em: 21 set 2021.

TCDF, Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Representação nº 02/2017-PG, acerca dos impactos decorrentes da implantação do empreendimento Paranoá Parque**. . [S.l.]: TCDF. , 2017a

TCDF, Tribunal de Contas do Distrito Federal. **TCDF - Tribunal de Contas do Distrito Federal - Processo 1889/2017-e - Representação acerca dos impactos decorrentes da implantação do empreendimento Paranoá Parque**. Executivo Distrital. Disponível em: <<https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=consultaETCDF&f=formPrincipal&nrproc=1889&anoproc=2017>>. Acesso em: 14 abr 2022b.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. ATTR-Bahia, 2002. Disponível em: <<http://www.escoladebicicleta.com.br/politicaspUBLICAS.pdf>>. Acesso em: 10 mar 2022.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TJ-DF. Relator: JAIR SOARES. . **Ação de reintegração de posse - 20121310043185 0004055-54.2012.8.07.0017**. , 31 Jan 2017, p. 720/732. Disponível em: <<https://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/425539543/20121310043185-0004055-5420128070017>>. Acesso em: 28 jun 2021.

VARANDA, Walter e ADORNO, Rubens de Camargo Ferreira. **Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde**. Saúde e Sociedade, v. 13, n. 1, p. 56–69, Abr 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/CPFwkZBjHZXSS6YX4djjQ4B/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 19 abr 2022.

VIDAL, Laurent. **De Nova Lisboa a Brasília: a invenção de uma capital (séculos XIX-XX)**. Tradução Florence Marie Dravet. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

WACQUANT, Loïc. **Que é gueto? Construindo um conceito sociológico**. Revista de Sociologia e Política, p. 155–164, Nov 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/j/rsocp/a/RLVYZrzFXcfYpvmGn8r76zK/?lang=pt>>. Acesso em: 10 abr 2022.

