

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS — UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS  
NÍVEL DOUTORADO**

**GUSTAVO CRUZ DE SOUSA JÚNIOR**

**A CIDADE E OS SEUS MUROS:  
Estado, poder e política habitacional em Brasília**

**São Leopoldo**

**2024**

GUSTAVO CRUZ DE SOUSA JÚNIOR

**A CIDADE E OS SEUS MUROS:**

**Estado, poder e política habitacional em Brasília**

Tese apresentada como requisito parcial  
para obtenção do título de Doutor em  
Ciências Sociais, pelo Programa de Pós-  
Graduação em Ciências Sociais da  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos —  
UNISINOS

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alfredo Gadea Castro

São Leopoldo

2024

S725c Sousa Júnior, Gustavo Cruz de.  
A cidade e os seus muros : Estado, poder e política habitacional em Brasília / por Gustavo Cruz de Sousa Júnior. – 2024.  
230 f. : il. ; 30 cm.

Tese (doutorado) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, São Leopoldo, RS, 2024.

"Orientador: Dr. Carlos Alfredo Gadea Castro".

1. Permeabilidade do Estado. 2. Redes de poder.  
3. Políticas públicas. 4. Patrimonialismo. 5. Habitação.  
6. Distrito Federal. I. Título.

CDU: 332.8(817.4)

Catálogo na Publicação (CIP):  
Bibliotecário Alessandro Dietrich - CRB 10/2338

GUSTAVO CRUZ DE SOUSA JÚNIOR

**A CIDADE E OS SEUS MUROS:  
Estado, poder e política habitacional em Brasília**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos — UNISINOS

Aprovado em 25 de outubro de 2024

BANCA EXAMINADORA

---

Carlos Alfredo Gadea Castro — Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)

---

José Luiz Bica de Mélo — Instituto Universitario Internacional de Toluca (IUIT)

---

Renato Soares Peres Ferreira — Centro de Formação, Treinamento e  
Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOR)

---

José Ivo Follmann — Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)

---

Marília Verissimo Veronese — Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)

Dedico esta tese aos meus avôs, Aristides Rodrigues do Senhor Bom Jesus (*in memoriam*) e Ivan Cruz de Souza (*in memoriam*), exemplos inesquecíveis de perseverança, dedicação, integridade e seriedade. Suas vidas inspiraram o caminho que percorri e continuam a guiar minhas escolhas. A vocês, minha eterna gratidão e admiração.

## AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Carlos Gadea, minhas sinceras palavras de agradecimento pelas orientações precisas e pelos valiosos puxões de orelha. Sua capacidade de elevar o nível das discussões acadêmicas, com profundidade e rigor, me desafiou constantemente a buscar o melhor de mim. Suas contribuições foram fundamentais para o amadurecimento das ideias aqui apresentadas.

Ao Professor Doutor José Luiz Bica de Mélo, minha gratidão vai além das palavras. Sua parceria e comprometimento desde o início do mestrado foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho. Mais do que um orientador, você se tornou um amigo, cuja generosidade e paciência me guiaram nos momentos mais desafiadores. Este trabalho reflete, em grande parte, o seu apoio contínuo.

Ao Professor Doutor José Rogério (*in memoriam*), registro minha eterna admiração. Seus debates não apenas iluminaram minha trajetória acadêmica, mas também deixaram um legado intelectual e pessoal que carrego comigo.

À Professora Doutora Monika Dowbor, meu profundo reconhecimento pelo estímulo constante e pela orientação assertiva que conduziu este trabalho. Sua capacidade de enxergar além do óbvio e suas observações detalhadas foram cruciais para que eu pudesse organizar minhas ideias e seguir na direção mais adequada.

À minha mulher, Denise Amorim de Sousa, minha companheira incansável. Seu suporte, paciência e carinho foram essenciais em cada etapa desta jornada. Em todos os momentos de incerteza, você esteve ao meu lado. Este trabalho também é seu, pois sua parceria incondicional tornou os desafios mais suportáveis e as conquistas ainda mais relevantes.

À minha mãe, Maria Marta Rodrigues, minha maior referência de dedicação e comprometimento. Seus ensinamentos sobre a importância da educação e do aprendizado guiaram meus passos desde a infância até aqui. Sua perseverança e exemplo de vida foram e continuam sendo a minha maior fonte de inspiração.

Ao meu pai, Gustavo Cruz de Sousa; meus filhos, Natália e Henrique; e todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta tese, meu sincero agradecimento. Este trabalho é fruto de muitas mãos e corações que me acompanharam ao longo do caminho.

*Se a cidade não é organizada  
Já nos surge um problema: a moradia.  
Com o asfalto habitado pelo rico  
Empurrando para a periferia,  
Grandes massas que estão além do muro.  
Sem habitação digna, sem futuro,  
O Estado na sorte lhes abandona  
E ainda admira a violência  
Sem notar que é difícil ter decência  
Vendo o filho brincar sobre uma lona.*

Antônio Marinho

## RESUMO

As estruturas de poder e as políticas públicas no Brasil têm desempenhado papel fundamental na perpetuação das desigualdades urbanas, especialmente no acesso a direitos fundamentais. A presente pesquisa analisa essas complexas relações a partir de uma abordagem teórica e empírica, investigando como, apesar de integrarem a agenda governamental, as políticas públicas frequentemente falham em alcançar seus objetivos. A análise revela que, independentemente do discurso político, os interesses do mercado têm prevalecido, uma tendência observada desde os programas habitacionais dos governos militares até os dias atuais. A perpetuação das desigualdades urbanas está diretamente ligada à influência de elites econômicas sobre o Estado patrimonialista, que moldam as políticas públicas em benefício próprio, agravando a exclusão social. A pesquisa foca na política habitacional do Distrito Federal entre 1990 e 2010, destacando como as redes de poder socioestatais interferem na formulação, execução e fiscalização dessas políticas, com ênfase no fenômeno da "década das invasões". Baseada em relatórios de Comissões Parlamentares de Inquérito — CPIs, a análise mostra como essas elites econômicas, em aliança com atores estatais, consolidam a segregação socioespacial e limitam o avanço de políticas inclusivas.

**Palavras-chave:** Permeabilidade do Estado. Redes de poder. Políticas públicas. Patrimonialismo. Habitação.

## ABSTRACT

The structures of power and public policies in Brazil have played a fundamental role in perpetuating urban inequalities, particularly in access to basic rights. This research analyzes these complex relations through a theoretical and empirical approach, investigating how, despite being part of the government agenda, public policies often fail to achieve their goals. The analysis reveals that, regardless of political discourse, market interests have prevailed, a trend observed from the housing programs of the military governments to the present day. The perpetuation of urban inequalities is linked to the influence of economic elites over the patrimonial State, which shapes public policies to serve their interests, worsening social exclusion. The research focuses on housing policy in the Federal District between 1990 and 2010, highlighting how socio-state power networks interfere in the formulation, execution, and oversight of these policies, emphasizing the phenomenon of the "decade of invasions." Based on reports from Parliamentary Inquiry Commissions — CPIs, the analysis shows how these economic elites, in alliance with state actors, consolidate socio-spatial segregation and hinder the advancement of inclusive policies.

**Key-words:** Permeability of the State. Power networks. Public policies. Patrimonialism. Housing.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Texto da Revista de Brasília sobre o concurso .....	89
Figura 2 — Projeto do Plano Piloto de Brasília desenhado por Lúcio Costa.....	90
Figura 3 — Relatório da Secretaria de Segurança Pública .....	100
Figura 4 — Mapa da Poligonal de Tombamento do Conjunto Urbanístico de Brasília .....	104
Figura 5 — Ligações entre Joaquim Roriz e Pedro Passos .....	164
Figura 6 — Reportagem sobre campanha de Pedro Passos .....	188

## LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 — Conjunto Habitacional Marechal Humberto de Alencar Castelo	
Branco .....	67
Fotografia 2 — A obra de Oscar Niemeyer .....	92
Fotografia 3 — Loteamento em Brasília .....	105
Fotografia 4 — Moradores de invasão bloqueiam rodovia no DF .....	184

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Sociograma CPI da Terra.....	140
Gráfico 2 — Sociograma CPI da Grilagem.....	152
Gráfico 3 — Sociograma CPI das Cooperativas .....	156
Gráfico 4 — Sociograma CPI dos Condomínios .....	176

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Quadro-resumo das políticas habitacionais implementadas no Brasil ..	87
Quadro 2 — CPIs destinadas a apuração de irregularidades relacionadas a aspectos habitacionais no Distrito Federal .....	120
Quadro 3 — Quadro sinóptico dos fatos associados à CPI da Terra .....	131
Quadro 4 — Composição da CPI da Terra .....	133
Quadro 5 — Irregularidades cometidas apontadas pela CPI da Terra .....	138
Quadro 6 — Quadro sinóptico dos fatos associados à CPI da Grilagem .....	143
Quadro 7 — Composição da CPI da Grilagem.....	143
Quadro 8 — Envolvidos nas irregularidades apontados pela CPI da Grilagem .....	144
Quadro 9 — Cronologia dos fatos — CPI das Cooperativas.....	153
Quadro 10 — Composição da CPI das Cooperativas .....	154
Quadro 11 — Relação entre os atores envolvidos na CPI das Cooperativas .....	158
Quadro 12 — Composição da CPI dos Condomínios .....	166

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Fundação da Casa Popular — Casas e conjuntos construídos, por estados, até 31 de dezembro de 1960 .....	63
Tabela 2 — Fundação da Casa Popular — Casas e conjuntos construídos, por tamanho das cidades, até 31 de dezembro de 1960.....	65
Tabela 3 — Distribuição de Unidades Habitacionais por Faixa de Renda Familiar...	79
Tabela 4 — Déficit acumulado e as metas do PMCMV por faixa de renda .....	81
Tabela 5 — Comparativo das faixas/grupos MCMV X CVA.....	83
Tabela 6 — Comparativo das taxas de juros MCMV X CVA.....	84
Tabela 7 — Demanda habitacional resultante da expansão demográfica no Distrito Federal de 1960 a 2010 .....	110

## LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABRAINC	Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
ASMOG	Clube de Mães do Areal
BNH	Banco Nacional da Habitação
CEI	Campanha de Erradicação de Invasões
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
CODHAB	Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal
COHAB	Companhia de Habitação
COOPHAB	Cooperativa Habitacional Jardim Roriz
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GDF	Governo do Distrito Federal
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHAB	Instituto de Desenvolvimento Habitacional
IDHAB	Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
MBES	Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social
MPDF	Ministério Público do Distrito Federal
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPF	Ministério Público Federal

MSTETO	Movimento Sem Teto
NBR	Normas Brasileiras de Regulação
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
PAIH	Plano de Ação Imediata em Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PF	Polícia Federal
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SIHAB	Sistema de Habitação do Distrito Federal
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TERRACAP	Companhia Imobiliária de Brasília

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>19</b>
<b>2</b>	<b>A QUESTÃO URBANA, SEGREGAÇÃO E REDES DE RELAÇÕES</b> .....	<b>27</b>
2.1	PRINCIPAIS AUTORES E SEUS APORTES AO PROJETO .....	29
2.1.1	<b>Simmel e Park: A Teoria da Ecologia Humana</b> .....	<b>29</b>
2.1.2	<b>O desenvolvimento das cidades: da tipologia de Weber à Teoria dos Núcleos Múltiplos</b> .....	<b>32</b>
2.1.3	<b>De Lefebvre a Harvey, a perspectiva do Direito à Cidade</b> .....	<b>36</b>
2.1.4	<b>Contribuições brasileiras e a pós-modernidade na sociologia urbana</b> ...	<b>40</b>
2.1.5	<b>Manuel Castells e a questão urbana</b> .....	<b>43</b>
2.1.6	<b>Elites: De Mosca, Pareto e Mills ao pensamento de Cattani e Scalon</b> ....	<b>44</b>
2.1.7	<b>Tilly: As desigualdades duráveis e a ação junto ao Estado</b> .....	<b>47</b>
2.1.8	<b>A permeabilidade do Estado e as relações socioestatais</b> .....	<b>51</b>
2.1.9	<b>Bourdieu: <i>Habitus</i>, campos, capital e os atores sociais</b> .....	<b>54</b>
<b>3</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL — DA FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR AO PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA</b> .....	<b>57</b>
3.1	O INÍCIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	60
3.2	O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E O BNH .....	65
3.3	A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E A QUESTÃO HABITACIONAL .....	71
3.4	MORADIA: UM DIREITO SOCIAL .....	75
3.5	PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.....	78
3.6	O PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA E O DESMONTE DA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL.....	82
<b>4</b>	<b>BRASÍLIA: DESAFIOS DE UMA CIDADE PLANEJADA</b> .....	<b>89</b>
4.1	SEGREGAÇÃO ESPACIAL E DINÂMICAS SOCIAIS .....	94
4.2	EXPANSÃO URBANA, GENTRIFICAÇÃO E AS NOVAS OCUPAÇÕES ....	101
4.3	POLÍTICAS HABITACIONAIS E DESIGUALDADES NO NOVO MILÊNIO ..	110
<b>5</b>	<b>AS REDES SOCIAIS, AS INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS E A PERMEABILIDADE DO ESTADO</b> .....	<b>118</b>
5.1	CPIS .....	125
5.1.1	<b>CPI da Terra</b> .....	<b>131</b>
5.1.2	<b>CPI da Grilagem</b> .....	<b>142</b>
5.1.3	<b>CPI das Cooperativas</b> .....	<b>153</b>

<b>5.1.4</b>	<b>CPI dos Condomínios.....</b>	<b>162</b>
<b>5.2</b>	<b>A TEIA DAS IRREGULARIDADES.....</b>	<b>178</b>
<b>5.3</b>	<b>REVELAÇÕES ALÉM DOS FATOS.....</b>	<b>182</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>192</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>201</b>
	<b>APÊNDICE A — REGIÕES ADMINISTRATIVAS DO DISTRITO FEDERAL — DATA DE CRIAÇÃO E DISTÂNCIA EM RELAÇÃO AO PLANO PILOTO.....</b>	<b>219</b>
	<b>APÊNDICE B — DEMANDA HABITACIONAL POR GRUPOS DE RENDA NO DISTRITO FEDERAL — 2005 / 2010.....</b>	<b>221</b>
	<b>APÊNDICE C — GOVERNADORES E VICE-GOVERNADORES DO DISTRITO FEDERAL — 1985 / 2022.....</b>	<b>222</b>
	<b>ANEXO A — REVISTA BRASÍLIA — RESULTADO DO CONCURSO PARA O PLANO PILOTO.....</b>	<b>224</b>
	<b>ANEXO B — REQUERIMENTO 2248/2002 PARA ABERTURA DE CPI.....</b>	<b>225</b>
	<b>ANEXO C — REQUERIMENTO 2249/2002 PARA ABERTURA DE CPI.....</b>	<b>226</b>
	<b>ANEXO D — REPORTAGEM CORREIO BRAZILIENSE — LIGAÇÃO DE PEDRO PASSOS COM O GDF.....</b>	<b>228</b>
	<b>ANEXO E — ÍNTEGRA DO POEMA A CIDADE DE ANTÔNIO MARINHO.....</b>	<b>229</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa trata da análise das intrincadas relações entre estruturas de poder e políticas públicas, inseridas em um contexto de permanentes desafios sociais e urbanos no Brasil. A partir de uma abordagem que alia a análise teórica e documental à investigação empírica, busca-se aprofundar a compreensão dos mecanismos que perpetuam desigualdades, especialmente no que tange ao acesso a direitos fundamentais. Esta preocupação veio da observação de que as políticas públicas, apesar de existirem e de estarem na agenda diária do país, se mostram muitas vezes pouco efetivas no alcance de seus objetivos, guardadas as devidas proporções. Várias definições de políticas públicas apontam para aquilo que é mais relevante dentro do conjunto de interesses de um governo, nos permitindo diferenciar o que o governo planeja realizar e o que efetivamente realiza. Partindo-se desta premissa, o que se observa é que, independentemente do posicionamento de um determinado governo dentro do espectro político e do seu discurso eivado de preocupações com a dimensão social, há a prevalência dos interesses do mercado. Assim foi com os primeiros programas habitacionais implementados no Brasil, bem como com aqueles executados durante e após os governos militares, fato que se reproduziu nos governos brasileiros do século XXI. Ao lançar um olhar crítico sobre essas questões, o estudo pretende contribuir para o debate sobre as formas de atuação do Estado e os impactos dessas políticas na realidade urbana brasileira.

A presente pesquisa pretende demonstrar empiricamente que a perpetuação das desigualdades urbanas no Brasil está diretamente relacionada à atuação de uma elite econômica com forte influência sobre um Estado de características patrimonialistas e permeáveis. Por meio da análise detalhada de ações políticas e institucionais, este estudo busca evidenciar como essa elite, utilizando-se de redes de poder e capital, molda políticas públicas em benefício próprio, agravando a segregação e exclusão social. Esse controle sobre a formulação de políticas habitacionais, por exemplo, consolida a desigualdade ao dificultar o acesso igualitário a bens e serviços públicos essenciais, especialmente nas áreas urbanas.

Enfatizamos não se tratar aqui de traçar críticas ou avaliações acerca das políticas públicas, mas, a partir destas e da sua implementação, observar a possível

estruturação de grupos econômicos aliados que buscam satisfazer interesses de caráter privado.

Ao examinar a dinâmica entre Estado e elites econômicas, o trabalho destaca como o patrimonialismo se materializa em práticas políticas que, embora formalmente articuladas para o interesse público, acabam servindo a interesses privados a partir de mecanismos clientelistas e assistencialistas. Essa inter-relação, marcada pela troca de favores e pela manutenção de privilégios, perpetua um sistema de exclusão e marginalização de grande parte da população. Desta forma, a pesquisa pretende oferecer uma análise crítica dessas estruturas de poder, propondo caminhos para a compreensão e composição de um arcabouço teórico que auxilie, em alguma medida, na superação dessas desigualdades, especialmente no contexto das políticas habitacionais no Brasil.

Busca-se, aqui, analisar a permeabilidade do Estado e a atuação de atores detentores de capital no processo de formulação, execução e fiscalização de políticas públicas, com foco na política habitacional no Distrito Federal (DF) entre os anos de 1990 e 2010. O estudo tem como tema central a relação entre redes socioestatais e a capacidade dessas redes de influenciar as decisões políticas, impactando diretamente na formulação e implementação de políticas inclusivas. A análise parte do conceito de permeabilidade do Estado, entendido como a capacidade do aparato estatal de abrir ou restringir pontos de acesso a determinados grupos sociais, conforme as interações entre o público e o privado. Importante observar que, a partir desta compreensão conceitual, não se entende a permeabilidade indica a capacidade do Estado de interagir com a sociedade e com todos os grupos que a integram. Um Estado pouco permeável se traduz em um Estado com pouco ou nenhum diálogo com a sociedade. Deste modo, o que determina se o resultado desta permeabilidade é positivo ou negativo está diretamente associado à forma como esta permeabilidade é utilizada e se há a captura deste por interesses privados, no contexto de Estados patrimonialistas, por exemplo.

A delimitação temática desta pesquisa concentra-se nas redes sociais e políticas que emergiram no DF durante esse período, em especial aquelas que contribuíram para o fenômeno conhecido como "década das invasões", compreendido entre os anos de 1990 e 2000. Serão investigados os processos pelos quais esses

grupos mantiveram ou expandiram sua influência, superando diferentes governos e impactando a distribuição territorial e a oferta de moradia na capital brasileira.

O problema central que orienta esta investigação reside em entender como a estrutura dinâmica das redes socioestatais no DF contribuiu para a construção de barreiras que limitaram o avanço de políticas habitacionais mais inclusivas. A tese propõe-se a identificar os atores envolvidos nesses processos e a analisar o papel que desempenharam na consolidação das desigualdades habitacionais.

O objetivo geral deste trabalho é, portanto, analisar como as redes de relações entre o Estado e atores privados moldaram as políticas habitacionais no DF, com foco na criação de barreiras para a efetivação de políticas inclusivas. Os objetivos específicos são: (i) traçar as redes que se formaram durante a "década das invasões"; (ii) identificar os padrões dessas relações e sua permanência ao longo de diferentes governos; e (iii) investigar a relação entre os grupos de interesse e os ocupantes de cargos públicos responsáveis pela formulação, execução e fiscalização de políticas habitacionais.

A análise será realizada a partir dos relatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) instauradas no período, sendo elas a CPI da Terra (1991), a CPI da Grilagem (1995), a CPI das Cooperativas Habitacionais (2000) e a CPI dos Condomínios (2002). Esses relatórios oferecem uma base documental rica para identificar os mecanismos de influência das redes socioestatais sobre a ocupação do solo e as políticas habitacionais no DF.

Justifica-se esta pesquisa pela necessidade de compreender os mecanismos que perpetuam a desigualdade no acesso à moradia, um dos maiores desafios urbanos enfrentados pelo DF. O período escolhido para análise, de 1990 a 2010, foi também marcado por importantes eventos políticos e legislativos, como a criação da Lei Orgânica do Distrito Federal e a promulgação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), além da instauração das CPIs mencionadas, que investigaram irregularidades no processo de ocupação do solo. A análise dessas redes e seus impactos na política habitacional contribui para a compreensão dos desafios estruturais que ainda hoje afetam a capital federal.

Quanto à estrutura, este trabalho encontra-se dividido em seis partes, incluindo esta Introdução e a Conclusão.

O segundo capítulo desta tese é dedicado à fundamentação teórica que sustenta as discussões centrais do trabalho, abordando a questão urbana a partir de múltiplas perspectivas teóricas que buscam explicar as dinâmicas de segregação e exclusão que ocorrem nos centros urbanos. Com base na análise das relações sociais e políticas que moldam o espaço urbano, este capítulo se apoia em quatro pilares fundamentais: a construção das relações sociais nas cidades, o desenvolvimento urbano, o direito à cidade e as ações das elites e sua relação com o Estado. Essas perspectivas oferecem uma visão abrangente sobre os processos que intensificam a desigualdade nas áreas urbanas e os movimentos sociais que tentam resistir a essas dinâmicas excludentes.

Um dos aspectos centrais discutidos é o conceito de segregação urbana, que é tratado a partir das teorias de ecologia urbana, como as de Robert Park e Ernest Burgess, além de outros autores contemporâneos. A organização espacial das cidades é analisada com foco nos processos de marginalização que resultam na exclusão de certos grupos sociais, especialmente os mais pobres, das oportunidades oferecidas pelos grandes centros urbanos. Ao examinar o impacto das elites econômicas e políticas, o capítulo evidencia como a apropriação do espaço urbano por esses grupos perpetua e acentua as desigualdades estruturais.

Além disso, o capítulo também se dedica à análise do direito à cidade, um conceito central nas teorias de Henri Lefebvre e David Harvey. Aqui, a ideia de que o espaço urbano deve servir aos interesses da coletividade, e não ser transformado em mercadoria, é explorada em profundidade. O direito à cidade é apresentado como uma reivindicação popular que busca garantir o acesso equitativo aos recursos urbanos, como habitação, transporte e infraestrutura. Nesse contexto, a exclusão e a espoliação urbanas são vistas como desafios críticos que demandam a reorganização das políticas públicas para atender às necessidades dos cidadãos marginalizados.

O papel das elites e do Estado na conformação das cidades é analisado sob a ótica da teoria do campo de poder de Pierre Bourdieu e das teorias de elite, como as de Gaetano Mosca e C. Wright Mills. Este trecho explora como o Estado, ao articular políticas que privilegiam interesses econômicos específicos, reforça as desigualdades sociais nas cidades. A tese avança, então, no entendimento de como as políticas urbanas, frequentemente influenciadas por *lobbies* e pressões externas, contribuem para a manutenção de uma estrutura desigual e excludente.

Entendemos que diante a inexistência de uma teoria geral da sociologia, bem como a transversalidade dos temas tratados por este estudo, muitos outros marcos teóricos tanto da própria Sociologia quanto de outras ciências poderiam servir como lente para as análises aqui realizadas. Porém, parece-nos coerente e adequado o estado da arte aqui proposto.

No terceiro capítulo nos debruçamos sobre as políticas públicas habitacionais no Brasil, desde a criação da Fundação da Casa Popular em 1946 até o Programa Casa Verde e Amarela, instituído em 2020. Inicialmente, buscamos contextualizar o crescimento urbano no Brasil e as dificuldades enfrentadas para atender a demanda habitacional que acompanhou esse processo. O capítulo explora as principais políticas habitacionais implementadas ao longo do tempo, destacando as falhas e os desafios em garantir o acesso à moradia digna, especialmente para as classes mais vulneráveis.

O texto apresenta as iniciativas habitacionais mais importantes, como a Fundação da Casa Popular, o Banco Nacional de Habitação — BNH e o Programa Minha Casa Minha Vida — PMCMV, evidenciando como essas políticas, embora relevantes, falharam em resolver o déficit habitacional de maneira eficiente. Aqui também exploramos o papel das companhias de habitação — COHABs e o impacto das políticas habitacionais sobre as regiões mais carentes do Brasil, principalmente nas áreas urbanas periféricas.

Analisamos, ainda, as consequências da mercantilização do espaço urbano, que priorizou o lucro e a especulação imobiliária, resultando em uma segregação socioespacial e dificultando o acesso das populações de baixa renda às áreas urbanas com infraestrutura adequada. A crítica à política habitacional do PMCMV revela como o programa, apesar de significativo, reproduziu práticas que beneficiaram mais o setor privado do que as famílias de menor renda.

Este tomo discute, também, o Programa Casa Verde e Amarela, sua proposta de corrigir as falhas do PMCMV e as limitações enfrentadas devido à redução de recursos públicos e à dependência da iniciativa privada. O capítulo conclui com uma análise sobre como as políticas habitacionais brasileiras, ao longo de mais de sete décadas, têm sido pautadas por uma lógica mercantilista que prioriza o mercado imobiliário, em detrimento de soluções mais inclusivas para a população de baixa renda.

Os desafios enfrentados pela cidade de Brasília desde sua concepção até sua consolidação como capital do Brasil serão abordados no quarto capítulo. A análise começa com a contextualização histórica da criação de Brasília, idealizada por Juscelino Kubitschek e projetada por Lúcio Costa, e discute os ideais modernistas que orientaram o planejamento urbano da nova capital. A cidade foi concebida para ser um marco de modernidade e desenvolvimento, porém, ao longo do tempo, os contrastes entre o planejamento urbano e a realidade social brasileira tornaram-se evidentes. Brasília, planejada como um exemplo de urbanismo inclusivo, enfrentou grandes dificuldades em realizar essa proposta, principalmente no que diz respeito à segregação socioespacial.

Esta parte da presente pesquisa explora em profundidade o conceito das superquadras, um dos pilares do projeto urbanístico de Lúcio Costa, que visavam promover a convivência entre cidadãos de diferentes classes sociais. No entanto, na prática, essa ideia não se concretizou, e a segregação entre as elites e as classes trabalhadoras se manteve. Os trabalhadores de baixa renda, que contribuíram diretamente para a construção da capital, foram relegados às cidades-satélites, áreas periféricas criadas para abrigá-los, distantes do centro administrativo. Essa segregação espacial refletiu e perpetuou as desigualdades estruturais do Brasil, criando uma cidade onde as oportunidades e os serviços estavam concentrados no Plano Piloto, enquanto a população de menor renda foi excluída do núcleo central.

Também aqui é apresentado o desenvolvimento das cidades-satélites e a formação de um cinturão de moradias ao redor de Brasília. Esses núcleos, inicialmente planejados como soluções temporárias, se consolidaram e se expandiram ao longo das décadas, marcados por políticas habitacionais muitas vezes falhas e incapazes de lidar com a crescente demanda populacional. O texto também destaca como a regulação urbanística e a especulação imobiliária contribuíram para o processo de gentrificação, tornando o acesso à moradia no Plano Piloto praticamente inviável para as classes populares e ampliando ainda mais as desigualdades socioespaciais na capital.

O texto nos conduz, ainda, pela discussão acerca das políticas públicas habitacionais do Distrito Federal nas últimas décadas, com foco na regularização fundiária e nos desafios da expansão urbana. A análise mostra como, mesmo com o tombamento de Brasília como Patrimônio Mundial da Humanidade pela UNESCO, os

problemas relacionados à ocupação irregular e à falta de infraestrutura nas cidades-satélites persistiram. O capítulo evidencia, portanto, o contraste entre o ideal utópico de uma cidade moderna e inclusiva e a realidade de segregação e desigualdade que marca o desenvolvimento urbano de Brasília.

O quinto capítulo, centrado na pesquisa empírico-documental, representa o núcleo mais robusto e denso do trabalho, ao investigar em profundidade as complexas interações entre o Estado, elites econômicas e políticas e a questão fundiária no Distrito Federal. A análise documental, sobretudo, como as redes sociais e os processos de interação socioestatal moldam o acesso à terra e à moradia em Brasília. Este capítulo se destaca por oferecer uma abordagem metodológica detalhada, com base na teoria das redes sociais, para compreender como as elites econômicas se apropriam de oportunidades políticas e econômicas, perpetuando um sistema de exclusão e desigualdade.

O foco empírico-documental é sustentado pela análise das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) instauradas no Distrito Federal entre 1991 e 2002, as quais investigaram irregularidades relacionadas à ocupação de terras públicas, especulação imobiliária e corrupção nas esferas estatais. A partir da análise detalhada dos relatórios dessas CPIs, se mapeará como as elites econômicas se beneficiam da permeabilidade do Estado, utilizando suas redes de influência para manipular o processo de regularização fundiária. Pretende-se revelar com este estudo a existência de um padrão recorrente de conivência entre agentes públicos e privados, que se articulam para legitimar ocupações irregulares e enriquecimento ilícito e demonstrar como essas irregularidades não são eventos isolados, mas sim parte de um sistema mais amplo de dominação política e econômica que agrava a exclusão social e territorial nas áreas urbanas.

Neste capítulo, é também enfatizada a utilização da metodologia de análise de redes sociais, que permite traçar as interações entre diversos atores envolvidos nos processos investigados pelas CPIs. Por meio de sociogramas, se buscará evidenciar os vínculos entre políticos, empresários, grileiros e instituições públicas que, ao longo de décadas, poderiam se apresentar como o sustentáculo de um sistema de favorecimento e irregularidades no Distrito Federal.

Por fim, este capítulo propõe que os mecanismos identificados nas interações entre elites e o Estado no contexto da regularização fundiária podem ser extrapolados

para outras áreas essenciais previstas na Constituição, como saúde, educação e transporte. E, com isso, lançar luz sobre a necessidade de reformas estruturais profundas nas políticas públicas e no sistema de fiscalização do Estado.

O sexto capítulo corresponde à conclusão deste estudo.

## 2 A QUESTÃO URBANA, SEGREGAÇÃO E REDES DE RELAÇÕES

Para compreender a dinâmica da segregação e da exclusão desenvolvida nos centros urbanos e como este processo gera movimentos contrários, em busca da garantia dos direitos que, em tese, deveriam ser assegurados a todos, este estudo se sustentará, no viés teórico, em quatro pilares, sendo eles *i)* a perspectiva da construção das relações sociais nas cidades, *ii)* a perspectiva do desenvolvimento das cidades, *iii)* a perspectiva do direito à cidade e os processos de exclusão e espoliação e, por fim, *iv)* a perspectiva das elites, da ação política e da permeabilidade do Estado.

Transversalmente, utilizaremos, ainda, conceitos de Pierre Bourdieu, como a noção de *habitus* e campos sociais, destacando como os atores sociais agem de acordo com disposições internalizadas (*habitus*) e se posicionam em campos (espaços de disputa de poder e recursos). Também será de Bourdieu a lupa com a qual observaremos a ideia de capital (econômico, social, cultural e simbólico) como fator que diferencia os atores e suas influências.

Entende-se ser esta composição fundamental para a comprovação da tese proposta de que a existência de uma elite econômica atrelada a um Estado permeável e patrimonialista cria um sistema permanente que se consolida como o principal responsável pela severa desigualdade nos centros urbanos. O patrimonialismo estatal é marcado por ações políticas que, apesar de envidadas pelo Estado e articulados na esfera pública, mantêm caráter personalista, clientelista e assistencialista. Pautam-se pela troca de favores para atender a interesses privados (HOLANDA, 1995; FAORO, 2001).

Para a construção de cada um destes pilares, serão revisitados a diferentes autores clássicos e da atualidade, alguns destes responsáveis por estudos seminais da sociologia urbana, cujas ideias serão brevemente apresentadas mais adiante. O primeiro pilar proposto terá como base os estudos de Georg Simmel (1967) a partir de uma ótica psicossocial, da relação entre os indivíduos e grupos que habitam a cidade, e de Robert Park (1967), autor basilar da temática da ecologia urbana, fundamental para a compreensão da organização social das cidades e dos processos de segregação.

Na análise do desenvolvimento das cidades, estão autores como Max Weber, de onde buscaremos a categorização da cidade — que permite lançar um olhar

bastante particular sobre Brasília —, passando por autores responsáveis pelo desenvolvimento de teorias que analisam tanto a estrutura quanto a dinâmica das cidades — Ernest Burgess (2017), com a Teoria dos Círculos Concêntricos; Homer Hoyt (HOYT, 1939; LAROSA, 2014), com a Teoria dos Setores; bem como Harris e Ullmann (HARRIS E ULLMAN, 1945; LAROSA, 2014), criadores da Teoria dos Núcleos Múltiplos.

A perspectiva do direito à cidade se estrutura nas obras de Henri Lefebvre (2001, 2013, 2016) e David Harvey (2012, 2013, 2014), somada ao trabalho dos pesquisadores brasileiros Lúcio Kowarick (2000, 2002, 2009)<sup>1</sup>, Teresa Caldeira (2003), Raquel Rolnik (1995, 2015) e Ermínia Maricato (2015) sobre segregação, espoliação e exclusão urbanas.

Para compreender um pouco mais sobre as elites, suas características e conceituação, partiremos da base traçada por Gaetano Mosca que instituiu os pressupostos das elites, passando por Vilfredo Pareto, que nos traz um componente dinâmico da "circulação das elites" (PERISSINOTO, 2009), chegando a Mills (2009), que utiliza o método posicional para definir as elites. Também nos auxiliará nesta compreensão o pensamento de Antonio David Cattani (2007) e Celi Scalon.

A dimensão política terá como sustentáculo a obra de Manuel Castells, de onde se buscará a base para a compreensão dos processos políticos na cidade, uma vez que a política é a responsável primeira pela estruturação do conjunto urbano e dos seus modos de transformação, o que amplia ou reduz as disputas daqueles que habitam a cidade. Já a relação às ações envidadas nas relações socioestatais, mais precisamente entre o mercado e o Estado — inclusive o *lobby* — que fazem com que interesses econômicos se sobreponham aos interesses sociais, partirão dos estudos de Charles Tilly, Doug McAdam e Sidney Tarrow (2009).

Para olhar o Estado, utilizaremos como lente a “abordagem estratégico-relacional” de Jessop (2007, p. 33-34), associada à análise da permeabilidade do Estado, com o amparo de Eduardo Marques (1999, p. 45-46), que nos explica como a rede de relações existente dentro das instituições estatais contribui para sua consolidação e funcionamento.

---

<sup>1</sup> Lúcio Kowarick é professor titular e leciona na Universidade de São Paulo (USP) e publicou mais de 80 artigos em revistas e coletâneas no Brasil e no Exterior bem como é autor de cinco livros, o último, "Viver em Risco", Prêmio Jabuti 2010 na categoria Ciências Humanas. Tem pesquisado sobre movimentos sociais, sociedade civil, cidadania, marginalidade e vulnerabilidade social.

Para além dos autores basilares deste estudo, todo o ordenamento jurídico que dá sustentação às políticas habitacionais, tanto na perspectiva nacional quanto local, também é, desde a fase embrionária desta tese, essencial no desenvolvimento da análise. Neste aspecto, o ponto de partida para abordar a questão da habitação do ponto de vista legal no Brasil é o texto constitucional, quando no artigo 6º estabelece a moradia como um direito social. Mais adiante, no inciso XX do art. 21 e no *caput* do art. 182 aponta como responsabilidade da União a atribuição das diretrizes gerais de desenvolvimento urbano que garantam a habitação e o bem-estar dos cidadãos. (BRASIL, 1988)

A moradia como direito também tem espaço na lei nº 10.257 de 10 de junho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana. Já em seu artigo 2º, estabelece entre as suas diretrizes a

I. garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à **moradia**, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. IV. planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; (BRASIL, 2001, grifo nosso)

Foi justamente esta a lei criada para fornecer as diretrizes para a implementação de políticas públicas voltadas à ordenação dos centros urbanos brasileiros a partir de princípios como o bem coletivo, a segurança e o bem-estar de todos os cidadãos.

Apesar dessa priorização legal, o modelo de habitação adotado nas principais capitais brasileiras — e Brasília se destaca nesta questão, como veremos mais adiante — privilegia as classes sociais de maior poder aquisitivo, bem como o interesse do mercado.

## 2.1 PRINCIPAIS AUTORES E SEUS APORTES AO PROJETO

### 2.1.1 Simmel e Park: A Teoria da Ecologia Humana

O estudo de Simmel (1967) lança um olhar sobre a cidade a partir da relação de sociabilidade existente entre os indivíduos que habitam a urbe, tomando por base o contraste entre o homem rural e o homem urbano. Para o autor, no ambiente urbano

há a prevalência de uma racionalidade imposta pelo dinheiro (a monetização das relações de troca) sobre a justiça social mais humanizada, algo se contrapõe ao comércio rural.

O dinheiro se refere unicamente ao que é comum a tudo: ele pergunta pelo valor de troca, reduz toda qualidade e individualidade à questão: quanto? Todas as relações emocionais íntimas entre pessoas são fundadas em sua individualidade, ao passo que, nas relações racionais, trabalha-se com o homem como com um número, como um elemento que é em si mesmo indiferente (SIMMEL, 1967, p. 12).

Diante deste cenário, Simmel (1967) aponta para uma característica inerente ao homem metropolitano: a atitude *blasé*. Tendo o dinheiro como o principal elemento nivelador, o cidadão urbano se torna indiferente e incapaz de reagir às incontáveis incoerências diárias características do ambiente urbano, como as abissais desigualdades entre os mais ricos e os mais pobres, por exemplo. Explica o autor que a “essa atitude mental dos metropolitanos um para com o outro, podemos chamar, a partir de um ponto de vista formal, de reserva” (SIMMEL, 1967, p. 16). Assevera Simmel que esta

reserva exterior é não apenas a indiferença, mas, mais freqüentemente do que nos damos conta, é uma leve aversão, uma estranheza e repulsão mútuas, que redundarão em ódio e luta no momento de um contato mais próximo, ainda que este tenha sido provocado.

Este sentimento — ou conjunto de sentimentos — será um dos elementos que auxiliará na compreensão de posições conflitivas observadas no ambiente urbano, criando cidadãos de primeira e segunda ordem, com direitos e deveres diferenciados, determinados pelo capital.

Permitirá, ainda, compreender a constituição daquilo que o autor chama de círculos sociais, grupos pequenos, fechados, coesos que podem se constituir a partir de características em comum, ou seja, a busca pela homogeneidade em um ambiente extremamente heterogêneo, que é a cidade. São relações sociais que se estruturam a partir de aspectos primários como parentesco, por exemplo, ou ainda pelo compartilhamento de uma mesma concepção política ou a predileção por um determinado time de futebol. Entre suas características está a necessidade de autoproteção, o que limita a liberdade dos indivíduos que estão em seu interior, assim como a postura antagônica a outros círculos (SIMMEL, 1967, p. 17-19).

A vida urbana, afirma Simmel, torna os indivíduos livres e alienados ao mesmo tempo. Livre, na medida em que os cidadãos se encontram na interseção de vários círculos sociais, uma interseção que lhes permite, em certa medida, escapar do controle de todos eles e levar uma vida mais individual e até secreta. E alienados, no sentido de que eles ficam desprotegidos de suas redes sociais em um mundo que não precisa deles. (LAROSA, 2014, p. 43)

Nesta perspectiva, ajuda o autor na compreensão de porque os residentes de determinados bairros buscam, por meio das mais diversas formas, criar restrições de acesso e circulação, ou seja, limitar o acesso à cidade.

Os estudos de Simmel dão início à perspectiva sociológica da urbanidade que se consolidará como a Escola de Chicago, que tem entre os seus expoentes Robert Park, responsável pelo desenvolvimento da Teoria da Ecologia Humana — o primeiro paradigma teórico específico da sociologia urbana (LAROSA, 2014, p. 60) — da qual se extrai parte da fundamentação teórica desta pesquisa. Conforme define Park (1967, p. 25),

existem forças atuando dentro dos limites da comunidade urbana — na verdade, dentro dos limites de qualquer área de habitação humana — forças que tendem a ocasionar um agrupamento típico e ordenado de sua população e instituições. À ciência que procura isolar estes fatores, e descrever as constelações típicas de pessoas e instituições produzidas pela operação conjunta de tais forças, chamamos Ecologia Humana.

A Ecologia Humana é uma das bases para estudos cujo objetivo seja explicar os fenômenos humanos a partir das análises da interrelação da sociedade e dos comportamentos com o meio (o ecossistema) em que se vive (LAROSA, 2014, p. 61).

Com forte influência de Simmel, Park (1967) também observa a ação da economia sobre a cidade, porém parte de uma concepção multidimensional, tendo como elemento principal a relação orgânica estabelecida entre o lugar e a gente, “através do qual os interesses políticos e particulares encontram expressão não só coletiva, mas também incorporada” (PARK, 1967, p. 26). Destaque-se que não se trata de estudar simplesmente a relação da população com o território em que vive, mas também as relações entre os diferentes grupos que habitam um mesmo território. Por trás da organização física de uma cidade, existe a organização moral, que parte dos hábitos e costumes dos cidadãos. Estas duas dimensões, a organização física e a moral, interagem e se modificam mutuamente. São fatores que influenciam a segregação do espaço urbano. Afirma Park (1967, p. 61) que “os processos de segregação estabelecem distâncias morais que fazem da cidade um mosaico de

pequenos mundos que se tocam, mas não se interpenetram”. Sob este prisma, observa-se a criação de vizinhanças que mais parecem cidades dentro da cidade, como bairros étnicos — o bairro da Liberdade, em São Paulo, ou, no caso de Brasília, a Ceilândia, cidade com forte influência nordestina — onde valores, sentimentos e tradições de suas origens são preservados. Destaque-se que não se trata apenas de locais de residência, mas inclui locais de encontro e de reunião dos diferentes grupos sociais que integram e interagem — seja de forma cooperativa, seja de forma conflitiva — na cidade.

Para o autor, este mosaico urbano se apresenta como um ambiente ao mesmo tempo fascinante e perigoso, na medida em que os habitantes da cidade transitam em diferentes mundos a cada dia, passando rapidamente de um meio moral para outro, o que “tende a complicar as relações sociais e a produzir tipos individuais novos e divergentes” (PARK, 1967, p. 61). Este processo termina por dissolver os vínculos, fazendo com que as relações diretas, vis a vis, sejam substituídas por relações indiretas, de representatividade, a partir da associação de indivíduos na comunidade.

### **2.1.2 O desenvolvimento das cidades: da tipologia de Weber à Teoria dos Núcleos Múltiplos**

Lançando um olhar sobre as cidades alemãs da Idade Média, Max Weber constrói uma análise do desenvolvimento do capitalismo a partir da observação histórica dos diferentes modelos de cidade, como estas surgiram e se desenvolveram. Além disso, avalia a relevância das práticas mercantis no seu desenvolvimento e as estruturas sociais nela existentes. O autor procura reconstruir a história destas a partir da perspectiva das instituições associativas, o aparato legal e a constituição do poder, elementos estes que servem como base para a conceituação e categorização das cidades. Weber (1967, p. 68-69) sintetiza dois modos pelos quais as cidades foram fundadas:

- a) existindo previamente algum domínio territorial ou, sobretudo, uma sede de principado como centro de um lugar em que exista uma indústria em regime de especialização, para satisfazer suas necessidades econômicas ou políticas, e onde, por isso, se comerciem mercadorias. Porém a cidade podia nascer também;
- b) sem esse apoio na corte do príncipe ou da concessão do príncipe, mediante a reunião de intrusos, piratas ou comerciantes colonizadores ou nativos, dedicados ao comércio intermediário, e esse fenômeno foi bastante freqüente nas costas mediterrâneas nos primeiros

tempos da Antiguidade e também, por vezes, nos primeiros tempos da Idade Média.

No segundo modo, Weber aponta para o surgimento das cidades de mercado puras, baseadas exclusivamente nas relações comerciais. Porém, o mais comum é que as cidades estivessem ligadas à nobreza, se desenvolvendo a partir da estrutura de um principado, por exemplo, onde a nobreza tem papel significativo sobre o crescimento e os rumos da cidade. Neste ponto, Weber estabelece uma relação unívoca entre a aristocracia e a cidade (WEBER, 1966) na medida em que a urbe aumentou as possibilidades de enriquecimento da aristocracia das mais diversas formas, uma vez que viver ou fazer comércio na cidade dependia da autorização e da proteção da nobreza, que por sua vez, recebia impostos, taxas de proteção e do próprio arrendamento da terra. Destaque-se, ainda, que o próprio abastecimento da corte se valia da produção e da mão-de-obra dos cidadãos, fato que Weber (1967, p. 70) explicita ao explicar que o

tipo de “cidade de principado”, quer dizer, daquela cidade cujos habitantes dependem em suas probabilidades aquisitivas de maneira dominante, direta ou indiretamente, do poder aquisitivo da grande propriedade do príncipe e de outras grandes propriedades; aquelas cidades nas quais o poder aquisitivo de outros grandes consumidores, quer dizer, os que vivem de rendas, determina de modo decisivo as possibilidades de lucro dos artesãos e comerciantes que a habitam.

Trazendo esta concepção para a atualidade, esta perspectiva permite a compreensão de dinâmicas que envolvem o desenvolvimento político, econômico e social de cidades que, como Brasília, foram criadas para abrigar a sede do governo.

Para além da compreensão trazida por Weber (1966, 1967) acerca do surgimento e da conceituação das cidades, é fundamental entender como estas se desenvolvem. Neste quesito, o ponto de partida são os estudos do sociólogo canadense por nascimento e estado-unidense por criação Ernest Burgess (2017)<sup>2</sup> — ao lado de Robert Park (1967), um dos expoentes da Escola de Chicago —, responsável por formular a primeira teoria acerca do desenvolvimento, da organização e da reorganização das cidades. Destaca-se que se trata de uma teoria desenvolvida a partir da análise de cidades da modernidade<sup>3</sup>, nos anos 1920, porém, ainda assim,

---

<sup>2</sup> Ernest Burgess (1886 — 1966) foi um dos expoentes da Escola de Chicago. Desenvolveu seus estudos sociológicos iniciais na Universidade de Chicago, instituição na qual mais tarde foi contratado na área de sociologia urbana. Foi o 24º presidente da Associação Sociológica Americana (ASA).

<sup>3</sup> A cidade de Chicago é a principal referência do autor para o desenvolvimento da análise teórica.

pode ser aplicada na compreensão da expansão das metrópoles da atualidade. O próprio autor já apresenta esta visão ao citar o texto de C.B. Fawcett (BURGESS, 2017, p. 63), publicado em 1922, onde este, já naquela época, trata do “aparecimento de uma série de vastos agregados urbanos ou conurbações”, o que mais tarde viria a ser abordado pela perspectiva das cidades multinucleares.

A importância da obra de Burgess (2017, p. 61-62) se dá sobremaneira por apresentar “a perspectiva teórica e metodológica aplicada pelo Departamento de Sociologia da Escola de Chicago em seus estudos sobre o crescimento da cidade”. Destaca o autor que as “variações na composição populacional são fenômenos indicativos de todas as transformações que ocorrem na organização social da comunidade”, determinando o interesse da compreensão sociológica destas mudanças.

Tomando como ponto de partida a análise da expansão das cidades como um processo — e não apenas como crescimento físico<sup>4</sup>, a ideia central daquela que ficou conhecida como Teoria dos Círculos ou Teoria das Zonas Concêntricas reside no fato de que cada aglomeração urbana tem o seu crescimento urbano a partir das áreas centrais, que se conectam pelas áreas menos urbanizadas que começam como subúrbios, sendo a área metropolitana um território fisicamente contíguo. Em seu estudo, Burgess (2017) tomou como base a cidade de Chicago, nos Estados Unidos.

Para Burgess (2017, p. 64), cada cidade é formada por cinco zonas sucessivas de extensão urbana, com áreas diferenciadas no processo de expansão que segue uma lógica radial. No primeiro círculo (Zona I) está a área central da cidade, o centro de negócios onde estão as indústrias e as empresas, batizado pelo termo em inglês “The Loop”. O segundo círculo (Zona II) é a zona da transição de usos, onde se observa tanto nas cidades de outrora quanto naquelas da atualidade uma região em processo de degradação. Em seguida (Zona III) está a zona destinada à residência dos trabalhadores que deixaram a zona de transição, mas priorizam a proximidade com o local de trabalho. No quarto círculo (Zona IV) estão as residências voltadas às classes média e alta, essencialmente composta por habitações unifamiliares. Por fim, no quinto e último círculo (Zona V) estão as “áreas suburbanas, ou cidades satélites”,

---

<sup>4</sup> Segundo Burgess (p.62), os estudos da expansão urbana na perspectiva do seu crescimento físico levavam em consideração basicamente a necessidade de se prever a extensão dos serviços de infraestrutura urbana, como a rede telefônica, por exemplo.

onde residem populações transitórias. Esta zona está localizada de trinta a sessenta minutos de distância do centro da cidade.

Como espaços contíguos, na medida em que a cidade cresce é natural que uma determinada zona se estenda e invada a zona subsequente. A este processo, Burgess chamou de *sucessão* (grifo do autor).

A teoria de Burgess (2017) foi a base para dois novos modelos — de pesquisadores também pertencentes à Escola de Chicago — que mais se complementam do que se contrapõem e se propõem em analisar sob uma perspectiva mais ampla o processo de desenvolvimento da cidade.

A primeira proposta de superação aos círculos de Burgess (2017) é a Teoria dos Setores, desenvolvida em 1939 pelo economista Homer Hoyt (1939). O autor considera, basicamente, que a estrutura urbana é o resultado das vias de interligação, ou seja, a capacidade de mobilidade dentro da cidade, permitido o acesso rápido ao centro econômico. Hoyt (1939) combina três elementos na constituição do modelo urbano: a diferença de nível social do espaço na cidade, os eixos de transporte e a progressiva densificação do tecido urbano do centro até a periferia. Desta forma, no lugar de formar zonas concêntricas, a cidade se estende, de dentro para fora, de forma diversa segundo os eixos de transporte e cada um destes cortes transversais possui o caráter de setor central inicial de onde parte a expansão.

Aponta Hoyt (1939) que as áreas de uma zona de transição situadas ao longo das vias de comunicação não se degradam, mas ao contrário apresentam forte desenvolvimento — aqui um ponto de dissenso em relação do modelo de Burgess. Isto faz com que a cidade seja organizada em setores radiais, que se diferenciam economicamente, segundo a proximidade ou não em relação não apenas ao centro, mas também em relação a outros setores. Se trata, pois, de uma descentralização de particularidade social de cada zona componente do núcleo urbano inicial (HOYT, 1939; CASTELLS, 2010; LAROSA, 2014).

O terceiro modelo — desenvolvido a partir do paradigma de Hoyt (1939) e não propriamente daquele de Burgess (2017) — é aquele conhecido como Teoria dos Centros Múltiplos, criada pelos geógrafos Harris e Ullmann, em 1945. Analisa o desenvolvimento das cidades a partir de uma estrutura celular constituída de múltiplos núcleos cujo crescimento é influenciado por variáveis econômicas e pelas características internas de cada célula. Harris e Ullmann (1945) consideram a

existência simultânea de vários centros especializados no seio da cidade, cada um deles com sua zona de influência e seu processo de expansão autônomo. O desenvolvimento desta multiplicidade tem como razões: 1) determinadas atividades requerem condições espaciais específicas; 2) as atividades similares obtêm vantagem da sua proximidade espacial; 3) por outro lado, certas atividades diferentes se prejudicam mutuamente, motivo pelo qual têm que separar-se em sua localização; 4) finalmente, a disparidade de recursos financeiros reforça o processo de segregação (HARRIS E ULLMANN, 1945; CASTELLS, 2010). Este modelo guarda relação muito mais próxima da realidade das metrópoles da pós-modernidade, em oposição à cidade modernista de Burgess (2017).

Apesar das diferenças existentes em cada uma das teorias, o que se observa é que as três se combinam para permitir a compreensão a partir de um estudo empírico diante da complexidade de tudo aquilo que compõe uma cidade.

A maioria das cidades exibe não apenas uma combinação dos três tipos de apoio urbano, mas também aspectos das três generalizações do padrão de uso da terra. A compreensão de ambos é útil para avaliar as perspectivas futuras de toda a cidade e o arranjo de suas partes (HARRIS E ULLMANN, 1945, p. 16).

### **2.1.3 De Lefebvre a Harvey, a perspectiva do Direito à Cidade**

O trabalho do francês Henri Lefebvre é fundamental na compreensão dos processos de exclusão que tomam lugar no cenário urbano e como as lutas populares podem servir para combater a lógica “que mercantiliza o espaço urbano e o transforma em uma engrenagem a serviço do capital” (Trindade, 2012 p. 140).

Henri Lefebvre realiza sua análise do espaço urbano desde o seu processo de formação até a sua evolução e mutação diante de novas nuances.

Autor do termo *Direito à Cidade* — que dá nome a uma de suas principais obras, posteriormente adotado por diversos autores e estudiosos, Lefebvre toma como ponto de partida o processo de industrialização para contrapor o valor de uso ao valor de troca no espaço urbano, onde este, passa a ser tratado como mercadoria e termina por funcionar como elemento de exclusão social.

Em sua perspectiva,

a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao

subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso (Lefebvre, 2001, p. 14).

A partir de uma perspectiva de como eram as cidades medievais, destaca o autor que as cidades

são centros de vida social e política onde se acumulam não apenas as riquezas como também os conhecimentos, as técnicas e as obras (obras de arte, monumentos). A própria cidade é uma obra, e esta característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos produtos. (Lefebvre, 2001, p. 12).

Com mercantilização dos espaços públicos pelo seu valor de troca, se deu a periferização, esvaziando o espaço urbano de características como o uso democrático deste espaço.

Para demonstrar este processo de segregação do espaço urbano que levou à exclusão daqueles no condições financeiras desfavoráveis, ou seja, sem a capacidade de pagar pelo espaço-mercadoria, Lefebvre voltou seu olhar para o processo de remodelação do espaço urbano promovido na capital francesa, de 1853 a 1870, pelo bonapartista Barão Georges Haussmann. Esta reforma foi responsável pela periferização da cidade, alijando os trabalhadores para os subúrbios parisienses, distantes da vida urbana e de tudo aquilo que ela tem a oferecer, incluídos aqui as possibilidades de trabalho e lazer.

“Como a democracia urbana ameaçava os privilégios da nova classe dominante [burguesia], esta impediu que essa democracia nascesse. Como? Expulsando do centro urbano e da própria cidade o proletariado, destruindo a ‘urbanidade’”, explica Lefebvre (2001, p. 23).

As transformações empreendidas pela aliança entre o Estado e a classe dominante são percebidas não apenas mudanças na paisagem e na forma das cidades, mas também pelas alterações na vida dos seus habitantes.

Conforme destaca Trindade (2012, p. 142),

o urbanismo segregacionista colocado em prática por Haussmann atuou contra a cidade, já que contribuiu para anular aquilo que é (ou deveria ser) peculiar e mais característico da vida urbana: os espaços de encontro e de convívio das diferentes classes e grupos sociais.

Este processo de exclusão da vida urbana se traduz na exclusão “do direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida” (LEFEBVRE, 2001, p. 139).

A partir desta perspectiva é cunhado por Lefebvre (2001), o termo “direito à cidade”. Segundo o sociólogo,

a proclamação e realização da vida urbana no reino do uso exigem o domínio do econômico e por conseguinte se inscrevem nas perspectivas da revolução sob a hegemonia da classe operária. Para a classe operária, rejeitada dos centros para as periferias, despojada da cidade, expropriada assim dos melhores resultados de sua atividade, esse direito tem um alcance e uma significação particulares. Representa para ela ao mesmo tempo um meio e um objetivo, um caminho e um horizonte.

A relação entre a classe dominante e os dominados, entre despossuidores e despossuídos, a partir da perspectiva do acesso ao espaço urbano também norteia o estudo do britânico David Harvey, que parte do conjunto teórico desenvolvido por Lefebvre para analisar como se dá a disputa política no espaço urbano a partir das imposições do capitalismo sobre o acesso — ou a restrição deste — à cidade. Restrição esta que rompe não apenas a interação entre diferentes classes sociais, mas também o sentimento de pertencimento por parte daqueles que são empurrados para as periferias.

Para Harvey, a cidade não é simplesmente uma entidade física, mas envolve um conceito político, um ambiente capaz de integrar os sonhos e pensamentos daqueles que nela habitam.

A noção de cidade se conecta à noção de cidadania. E pertencimento e participação ativa. Em muitos aspectos, parece importante tentar resgatar a cidade do processo contemporâneo de urbanização. Na verdade, esse processo contemporâneo de urbanização está destruindo a cidade como entidade política, como conceito, por exemplo, em um grau onde a cidade tenha uma interação social entre as pessoas. As classes mais altas estão segregadas. Você nem consegue vê-las, não sabe o que está acontecendo. (Harvey, informação verbal<sup>5</sup>, tradução nossa)

O geógrafo cita, como exemplo, a realidade que se observa atualmente nos Estados Unidos, onde as comunidades que abrigam as pessoas com melhores condições financeiras — e, portanto, aptas a pagar pelo espaço — estão isoladas por

---

<sup>5</sup> Informação coletada do vídeo do evento Seminário Internacional Cidades Rebeldes, realizado na cidade de São Paulo, no dia 9 de junho de 2015.

cercas e portões, onde poucos têm acesso e ficam ali protegidas, sem qualquer contato ou conflito com o restante da população.

Observa Harvey que (informação verbal) “a noção de cidade como lugar onde as pessoas estão juntas está destruído por esses processos de urbanização que separam”. Tudo tendo como base a especulação imobiliária alicerçada no capital. O acúmulo do capital termina por desapropriar os indivíduos de suas moradias e de seus trabalhos, pela impossibilidade do acesso a estes, diante do alto valor de troca.

Marxista, Harvey destaca que, em um cenário onde o espaço urbano passa a ser monetizado, tudo é submetido a um cálculo monetário. “Marx comentou que o dinheiro destrói a comunidade e depois se torna a comunidade. E nos tornamos uma comunidade de dinheiro, na qual nós não importamos, mas o dinheiro importa” (informação verbal).

Com base nesta visão, o processo de urbanização das cidades parte do princípio não de gerar, mas de extrair riqueza; a oposição entre o valor de uso e o valor de troca. E como tudo passa a ter a dimensão do mercado, também a habitação passa a ser tratada como mercadoria. O custo da moradia para o cidadão, por exemplo, não é nada mais, senão uma abstração da riqueza. O custo dos aluguéis e dos financiamentos passam a seguir a dimensão do mercado e este, por si só, é excludente. Tem acesso somente aqueles que pela mercadoria puderem pagar. Todos aqueles que não tiverem condições de pagar, estão automaticamente excluídos.

Ressalta Harvey (2012, p. 74) que

o direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos.

### 2.1.4 Contribuições brasileiras e a pós-modernidade na sociologia urbana

Entre os autores brasileiros, nos debruçamos sobre a obra da arquiteta e urbanista Raquel Rolnik<sup>6</sup>, cujo trabalho sobre políticas públicas relacionadas à questão urbana trouxe grande contribuição para este estudo, principalmente na questão dos processos segregatórios associados à habitação.

Além de um recorte de classe, raça ou faixa etária, a segregação também se expressa através da separação dos locais de trabalho em relação aos locais de moradia. A cena clássica cotidiana das grandes massas se deslocando nos transportes coletivos superlotados ou no trânsito engarrafado são a expressão mais acabada desta separação — diariamente temos que percorrer grandes distâncias para ir trabalhar ou estudar. Com isto, bairros inteiros das cidades ficam completamente desertos de dia, os bairros-dormitórios, assim como algumas regiões comerciais e bancárias parecem cenários ou cidades-fantasma para quem as percorre a noite. (ROLNIK, 1995, p. 42)

Seu pensamento está profundamente embasado na análise crítica das dinâmicas do espaço urbano e dos efeitos das políticas públicas habitacionais sobre a população mais vulnerável. Sua abordagem expõe como a cidade se torna um espaço de reprodução das desigualdades sociais, onde a segregação espacial, determinada principalmente pela renda, é um mecanismo central para a manutenção de estruturas de poder e exclusão.

Rolnik argumenta que o modelo de desenvolvimento urbano no Brasil está intrinsecamente ligado a uma lógica de mercado que favorece a exclusão da população pobre das áreas centrais e bem servidas das cidades. Para ela, essa população é "empurrada" para as periferias desprovidas de infraestrutura adequada, onde há carência de serviços públicos essenciais, como transporte, saúde e educação (ROLNIK, 1988). Esse processo de segregação urbana, segundo a autora, não ocorre de forma natural, mas é resultado de políticas habitacionais e de planejamento urbano que não priorizam a integração social e espacial. Pelo contrário, essas políticas acabam reproduzindo a lógica da espoliação urbana, na qual as populações mais pobres são excluídas dos benefícios da cidade em nome da valorização imobiliária. Segundo a autora (1988, p. 68-69), "o capital [...] absorve e precisa desta população porque sua participação no mercado de trabalho na cidade permite" que os serviços

---

<sup>6</sup> Professora Associada da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, foi Diretora de Planejamento da cidade de São Paulo durante a gestão de Luiza Erundina (1989 — 1992). Foi também secretária nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades de Lula (2003 — 2007).

prestados por estes trabalhadores sejam baratos. Assim, os trabalhadores de baixa renda se veem obrigados a viver em condições precárias, em favelas ou outras áreas irregulares, enquanto fornecem mão de obra barata para a cidade.

Será aprofundada, ainda, a perspectiva de Kowarick, que considera a precariedade da moradia elemento preponderante no processo de espoliação da classe trabalhadora. A partir de sua obra "Viver em Risco", Kowarick examina como a segregação urbana se torna uma forma de organizar a sociedade, onde determinados grupos sociais são sistematicamente excluídos dos benefícios do desenvolvimento urbano, relegados às periferias e a condições precárias de vida. Ele observa que a segregação não é apenas uma questão de localidade, mas um fenômeno que envolve exclusão do acesso a serviços essenciais e oportunidades econômicas, criando barreiras sociais que reforçam as desigualdades existentes (Kowarick, 2002).

A espoliação, por sua vez, é outro conceito central em sua análise. O autor entende a espoliação como um processo de extração sistemática de recursos dos trabalhadores e das classes populares. Ele descreve como, historicamente, esses grupos foram deslocados para áreas urbanas periféricas desprovidas de infraestrutura adequada, sendo obrigados a lidar com condições de habitação extremamente precárias e com a falta de acesso a serviços públicos fundamentais (Kowarick, 2002). Essa dinâmica é resultado direto da mercantilização do espaço urbano, onde o valor de troca das propriedades se sobrepõe ao seu valor de uso, tornando o espaço urbano inacessível para grande parte da população (Kowarick, 2000).

No que se refere à exclusão, Kowarick vai além de uma compreensão simplista de segregação espacial. Ele argumenta que a exclusão social se dá por meio de um processo contínuo de descidadanização, no qual os indivíduos são progressivamente privados de seus direitos sociais e econômicos. Para o autor, o acesso desigual a bens e serviços nas cidades é uma forma de negação do direito à cidadania, exacerbando a vulnerabilidade dos indivíduos e grupos sociais menos favorecidos (Kowarick, 2002). Nesse sentido, a exclusão se manifesta tanto nas esferas econômicas quanto nas simbólicas, com a estigmatização das populações periféricas como "subcidadãos", um termo que Kowarick utiliza para descrever aqueles que vivem à margem da legalidade e da proteção social do Estado (Kowarick, 2000, p. 54).

Conforme destaca Barreira,

O conceito de espolição, sistematizado mais especificamente em obra anterior (Kowarick,1983), teve por objetivo agregar, de modo estrutural, a ideia de uma força de trabalho submetida a formas de extorsão que extrapolavam o domínio da fábrica. O uso deficitário do transporte, a precariedade da moradia, a dificuldade de acesso a bens coletivos de consumo configuravam a vigência de condições insatisfatórias de reprodução social, típicas do capitalismo consolidado em uma metrópole brasileira de “subdesenvolvimento industrializado”. (2010, p. 150)

Outra referência para os estudos acerca dos processos de exclusão é a obra da — assim como Rolnik — arquiteta e urbanista Ermínia Maricato<sup>7</sup>. Em sua análise sobre a urbanização e a crise urbana no Brasil, enfatiza como o processo de segregação está diretamente relacionado ao modo de produção capitalista e suas demandas. Maricato destaca que a urbanização acelerada no Brasil gerou o aumento expressivo da população nas cidades, no entanto, de maneira desigual, com a classe trabalhadora sendo empurrada para áreas periféricas desprovidas de infraestrutura básica, enquanto o capital imobiliário expandia-se em áreas mais valorizadas.

A segregação urbana, segundo Maricato, é um dos resultados diretos da lógica de acumulação capitalista, que transforma o espaço urbano em mercadoria, acessível apenas a uma pequena parcela da população com maior poder aquisitivo. Isso se reflete no distanciamento crescente entre as áreas de moradia dos trabalhadores e os centros de oportunidades de emprego e serviços urbanos essenciais (MARICATO, 2015). A moradia, que deveria ser um direito básico, torna-se, nas palavras da autora, um "submercado", onde a população de baixa renda recorre a soluções informais, como favelas e loteamentos clandestinos, para garantir um teto (MARICATO, 1987).

A espolição urbana, conceito amplamente discutido, como mencionamos, por Kowarick, é um fenômeno que também permeia o pensamento de Maricato. A autora argumenta que a classe trabalhadora é espoliada não apenas no local de trabalho, mas também no seu local de moradia, sendo obrigada a viver em condições precárias enquanto o capital imobiliário e a especulação fundiária prosperam (MARICATO, 1987). A exploração do trabalhador, portanto, não se restringe ao ambiente produtivo, mas se estende ao espaço urbano, onde os pobres são sistematicamente excluídos dos benefícios da urbanização.

---

<sup>7</sup> Professora da Universidade de São Paulo — USP, Ermínia Maricato é uma das principais ativistas pelo direito à moradia e pela reforma urbana no Brasil. Foi Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo, na gestão de Luiza Erundina, de 1989 e 1992. Na USP, fundou o Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAUUSP em 1997. Foi, ainda, Secretária Executiva do Ministério das Cidades, ministério esse que ela coordenou a criação no primeiro governo do presidente Lula.

Além disso, Maricato salienta o papel do Estado na perpetuação dessa lógica de exclusão. Para a autora, a política habitacional no Brasil está profundamente integrada ao processo de acumulação capitalista, favorecendo o capital imobiliário em detrimento das necessidades da população de baixa renda. A política oficial, ao invés de proporcionar moradia digna, organiza a produção capitalista de habitações, consolidando o processo de espoliação (MARICATO, 1987). A falta de uma política habitacional inclusiva faz com que o Estado não apenas negligencie suas responsabilidades, mas também atue como um facilitador da especulação imobiliária e do distanciamento socioespacial.

### **2.1.5 Manuel Castells e a questão urbana**

O trabalho do sociólogo espanhol Manuel Castells é um dos principais alicerces teóricos para o desenvolvimento de qualquer pesquisa sobre as cidades. Autor de *A Questão Urbana*, uma das principais bibliografias no estudo do desenvolvimento das cidades, Castells se consolidou com um dos mais influentes teóricos da atualidade, sobretudo na América Latina, e lança um olhar sobre a cidade — como ele próprio define, “conjunto urbano” (2010), dada a sua complexidade — que vai além da análise mercantilista, mas se espraia por aspectos como sendo a cidade um lugar de produção e trabalho, mas também um local onde se vive e se convive. Sob este prisma, observa-se que os conflitos e contradições não se limitam ao mundo do trabalho, numa perspectiva marxista, mas permeiam a vida dos cidadãos de maneira geral.

Castells se apresenta como um dos mais importantes autores para a análise proposta por este estudo, uma vez que aponta, entre outras questões, para o papel central do Estado na urbanização e se aprofunda na análise das desigualdades inter e intraurbanas, bem como explora a política urbana, ou seja, a “articulação específica dos processos designados como “urbanos” no campo da luta de classes e, por conseguinte, na intervenção da instância política (aparelho do Estado) — objeto, centro e mecanismo de luta política” (CASTELLS, 1983, p. 349).

Quanto ao processo de urbanização, Castells (1983) enfatiza a necessidade de se considerar fatores como a relação existente entre as forças produtivas, as classes sociais e as diferentes formas de cultura inseridas no espaço urbano. O autor estabelece uma nova forma de olhar o urbano para além do que ele define como

sendo o “mito da cultura urbana”, pensamento vigente na Escola de Chicago. Ele destaca a necessidade de analisar o espaço enquanto expressão da estrutura social, que abarca os sistemas econômicos, políticos e ideológicos.

Castells (1983) introduz, ainda, o conceito de “espaço de consumo” onde propõe um olhar para além dos sistemas de produção — a cidade que se desenvolve a partir de uma indústria ou de uma estrutura industrial —, que articule a produção e o consumo. Nesta perspectiva, para se compreender as dinâmicas urbanas é necessário observar os locais de habitação, os espaços verdes, os equipamentos urbanos, por exemplo. Este conceito se apresenta como uma das referências para o estudo aqui proposto, tendo em vista que o conceito se apresenta como um dos principais elementos para o estudo da questão habitacional, sobretudo no que concerne à segregação social no espaço urbano.

### **2.1.6 Elites: De Mosca, Pareto e Mills ao pensamento de Cattani e Scalon**

O conceito de elite é amplamente discutido nas ciências sociais, e sua compreensão passa por diferentes abordagens teóricas e contextuais. No conjunto de textos analisados, encontramos uma rica discussão que permite a caracterização detalhada das elites, suas origens, funções e impactos na sociedade.

A ideia primeira acerca do que seriam as elites parte de Gaetano Mosca, ao destacar a inevitabilidade da divisão entre governantes e governados. Ele argumenta que, em todas as sociedades, há sempre uma minoria que governa — a elite — e uma maioria que é governada. Segundo Mosca, em seu livro *Elementi di Scienza Política* (1896), essa minoria possui certas características que a tornam apta para o poder, como melhores habilidades organizacionais e a capacidade de coordenar os esforços sociais para manter a ordem. Ele também enfatiza que o poder da elite não reside apenas no controle político, mas em sua superioridade organizacional e capacidade de dominar as massas. (Perissinotto, 2009, p. 97).

Outra fonte de primeira ordem para a compreensão da noção de elite é Vilfredo Pareto, a quem, ao lado de Mosca, é atribuído o desenvolvimento da teoria das elites. Pareto nos traz um componente dinâmico ao seu entendimento, uma vez que ele divide a elite em duas categorias: a elite governante, que participa diretamente do governo, e a elite não governante, composta por indivíduos influentes que, apesar de não ocuparem cargos políticos, exercem influência sobre o governo por meio de suas

posses e recursos — a elite econômica. Além disso, Pareto introduz o conceito de "circulação das elites", segundo o qual, para manter o equilíbrio social, é necessário que haja uma renovação constante dentro da classe dominante, permitindo que indivíduos mais aptos ascendam ao poder, enquanto os menos capazes são substituídos (PERISSINOTO, 2009).

No entanto, por dar mais suporte ao estudo necessário para esta tese, a principal base para esta análise virá de Mills, que utiliza o método posicional. Para ele, a elite pode ser definida como um grupo relativamente pequeno que detém uma posição dominante na estrutura de poder de uma sociedade, seja em termos econômicos, políticos ou militares. Segundo C. Wright Mills, em sua obra "A Elite do Poder" (2009), a elite não é composta por indivíduos isolados em suas respectivas áreas de influência, mas sim por um grupo interconectado que se move entre as esferas econômica, política e militar, consolidando sua posição de liderança. Ele comenta que "a forma e o sentido da elite do poder só podem ser compreendidos hoje quando essas três séries de tendências estruturais são vistas em seu ponto de coincidência: o capitalismo militar das empresas privadas existe num sistema democrático formal e enfraquecido, com uma ordem militar já perfeitamente política na perspectiva e comportamento" (MILLS, 2009, p. 327).

A análise de Mills revela que a formação dessa elite não é um fenômeno casual ou baseado apenas em méritos individuais, mas sim resultado de um processo de seleção e recrutamento que se dá dentro de um contexto social específico. As elites emergem e se consolidam em função de suas posições dentro das hierarquias institucionais e de suas capacidades de interconexão e influência mútua. Ele destaca que "a elite do poder, como a concebemos, também depende da identidade entre os que a formam, de suas relações pessoais e oficiais entre si, de suas afinidades sociais e psicológicas" (MILLS, 2009, p. 329).

Também nos auxiliará nesta compreensão, Cattani (2007), para quem as elites econômicas desempenham papel fundamental na manutenção das desigualdades estruturais ao se legitimarem por meio de uma narrativa que enaltece a riqueza como símbolo de mérito individual e talento.

Para além de sua formação, a atuação da elite está intrinsecamente ligada à manutenção do *status quo* e à perpetuação das estruturas de poder existentes. Antonio David Cattani, ao discutir a riqueza como um totem e tabu, enfatiza que a elite

econômica se legitima por meio de uma narrativa que glorifica a riqueza e a associa ao mérito individual, ocultando, assim, as desigualdades estruturais que sustentam essa acumulação de poder e recursos. Ele observa que "os detentores de grandes fortunas surgem como seres extraordinários, talentosos, empreendedores, dinâmicos, constituindo objeto de veneração" (CATTANI, 2007, p. 14).

O autor nos lembra também que a manutenção da elite não é apenas econômica, mas também cultural e simbólica. Isso é evidente na forma como as elites utilizam a educação e outros mecanismos para garantir a reprodução de suas posições de poder, uma vez que a educação não é apenas um meio de transmissão de conhecimento, mas um instrumento de reprodução das classes sociais, perpetuando as desigualdades (CATTANI E KIELING, 2008).

Ainda complementa este conjunto teórico o pensamento de Celi Scalon, que concentra seu estudo na interconexão e sobreposição de diferentes formas de capital (econômico, político, social e simbólico) que favorecem a reprodução das desigualdades no Brasil

Lembra-nos a autora (2011, p. 60) que "a conectividade das elites" — grupos com grande capacidade de mobilização — cria uma espécie de sistema de autoproteção e autopreservação que faz com que até mesmo as políticas públicas sejam desenvolvidas em conformidade com interesses, muitas vezes, privados, patrimonialistas, e que funcionam como mecanismo de preservação do *status quo*.

Assim, não há como desconsiderar ou minimizar a capacidade de mobilização, pela elite, dos recursos e meios, tanto privados como públicos, para garantir a manutenção e a reprodução de classe. Este não é um fenômeno exclusivo de nossa sociedade, mas seus efeitos são tão mais perversos quanto maior for a distância entre as classes sociais que, no nosso caso, é bastante profunda (2011, p. 60).

Essas mesmas elites, dado o seu poder político, econômico e social, "depositam sobre o Estado a responsabilidade por promover políticas de combate à pobreza e à desigualdade" (2011, p. 60), com a ressalva de que estas não acarretem custos privados.

E para se "protegerem" daqueles pertencentes às classes inferiores, enxergados como vetores de toda a violência e do descaminho, criam "ilhas" fortificadas na urbe, espaços cercados, isolados e protegidos onde possam habitar,

trabalhar, estudar, comprar e até mesmo se divertir, distantes daquele cenário de exclusão.

Por fim, a análise das elites permite compreender como as estruturas de poder se perpetuam e como as desigualdades são mantidas e reproduzidas ao longo do tempo. Esse entendimento é crucial para qualquer análise crítica das dinâmicas sociais contemporâneas, pois revela as interações complexas entre poder e influência que moldam as sociedades modernas.

### **2.1.7 Tilly: As desigualdades duráveis e a ação junto ao Estado**

A contribuição de Charles Tilly no presente estudo se dá a partir de duas bases conceituais: *i*) o conceito das desigualdades duráveis (1998, 2007), a partir do qual se pretende analisar as relações existentes entre pares categóricos (*bounded pairs*) — cidadãos carentes e não carentes, por exemplo — no acesso às políticas públicas habitacionais e *ii*) o repertório de ações, que integra a Teoria do Processo Político, para a análise da interação dos atores sociais com o Estado (MCADAM, TARROW, TILLY, 2009).

O conceito desenvolvido por Tilly (1998, 2007) que dará suporte, sobretudo na análise do acesso à moradia digna é o das desigualdades duráveis. Segundo o autor, as pessoas resolvem seus problemas estabelecendo o acesso categoricamente desigual a recursos valorizados, ou seja, quando membros de determinado grupo categórico adquirem o acesso a recursos valiosos, buscam garantir o acesso exclusivo daqueles que estão dentro do grupo, excluindo aqueles que estão fora do grupo. A este mecanismo, Tilly (1998, 2007) dá o nome de acumulação de oportunidades.

Como explica o próprio autor,

Desigualdade categórica durável refere-se a diferenças organizadas em vantagens por gênero, raça, nacionalidade, etnia, religião, comunidade e sistemas de classificação semelhantes (Tilly 1998). Ocorre quando as transações através de uma fronteira categórica (por exemplo, masculino-feminino) 1) produzem regularmente vantagens líquidas para as pessoas de um lado da fronteira e 2) reproduzem a fronteira. Embora as formas e graus de desigualdade categórica variem dramaticamente ao longo do tempo e lugares, todas as grandes populações humanas sempre mantiveram sistemas substanciais de desigualdade categórica. (TILLY, 2007, p. 111)

As desigualdades duráveis ou categóricas são aquelas que continuam entre uma interação social e outra, aquelas que persistem por toda uma vida, uma carreira uma história na organização. Neste contexto, as categorias são analiticamente relevantes pois indicam claras evidências para a operação das desigualdades duráveis, pois suas fronteiras produzem importante e crucial trabalho organizacional porque dão conta de muito do que as pessoas comuns pensam que seja resultado da variação do talento ou esforço individuais. Ou seja, só não tem acesso à moradia quem não se esforça.

Aponta também o autor que a persistência das desigualdades perpassa ainda pela suposta oferta de benefícios aos hierarquicamente inferiores, ainda que de forma ilusória, sustentado ainda pelas relações com os governos. Para Tilly (1998), o sistema democrático reforça paradoxalmente os mecanismos de exclusão, uma vez que todo mecanismo de inclusão gerado, implica em uma exclusão. A incorporação de novas categorias sociais na agenda pública, por exemplo, criará e reforçará as desigualdades, mesmo em ações pretensamente redistributivas. Nesta perspectiva, um programa de assistência emergencial implementado por conta da pandemia do coronavírus é ao mesmo tempo inclusivo e excludente.

Ainda dentro da obra de Tilly, dá amparo a este estudo a Teoria do Processo Político (TPP), que tem como expoentes além de Charles Tilly, os também estadunidenses Doug McAdam e Sidney Tarrow (2009). Especificamente no que se refere à relação entre os diversos grupos sociais e o Estado, esta Teoria é um dos filtros cujos conceitos serão a base para a análise das ações que envolvem o processo político na formulação das políticas habitacionais.

Para ajudar na compreensão, McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p. 21) apontam para a existência de “uma interação sustentada entre pessoas poderosas e outras que não têm poder: um desafio contínuo aos detentores de poder em nome da população cujos interlocutores afirmam estar ela sendo injustamente prejudicada ou ameaçada por isso”. Tal interação está baseada, portanto, no confronto entre dois grupos, na busca por condições de inclusão. Na perspectiva da TPP, (ALONSO, 2009, p. 56) o “Estado” e a “sociedade” não são entidades coesas e monolíticas, mas partes conflitantes.

A TPP opõe “detentores do poder” (os membros da *polity*), que têm controle ou acesso ao governo que rege uma população (incluídos os meios de

repressão), e “desafiantes”, que visam obter influência sobre o governo e acesso aos recursos controlados pela *polity*. (ALONSO, 2009, p. 56)

Tendo em perspectiva a polaridade existente entre as partes em situação de confronto, os repertórios (MCADAM, TARROW, TILLY, 2009, p. 24) se constituem em um volume limitado de ações políticas, praticadas por parte dos grupos menos favorecidos para interagir com seus opositores e apresentar, de forma efetiva, a sua pauta de reivindicações e envolve a combinação de ações das mais disruptivas àquelas institucionalizadas.

A forma, ou *performance*, como estas ações são envidadas, é aprendida tendo como base, ainda, o modo pelo qual esses atores socioestatais interagem historicamente. Destaca Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p. 330) que

a ação coletiva é influenciada não apenas pela natureza de problemas, conflitos ou demandas existentes, ou pelos recursos disponíveis para um grupo de atores, mas também pelo know-how organizacional que atores aprendem tanto de suas lutas anteriores quanto de suas culturas.

Incluem iniciativas como, por exemplo, a criação de associações, coalizões, organizações ou partidos políticos, manifestações, passeatas, ocupação de espaços, a realização de petições, greves, entrevistas aos meios de comunicação e o *lobby*. (MCADAM, TARROW, TILLY, 2009, p. 24).

O repertório de ações na interação com os atores estatais pode ser sistematizado, portanto, em quatro rotinas (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014, p. 332-334): *i*) protestos e ação direta, *ii*) participação institucionalizada, *iii*) política de proximidade e *iv*) ocupação de cargos na burocracia. Complementa Alonso (2009, p. 58) que “os agentes, em meio ao processo de luta, escolheriam dentre as maneiras convencionalizadas de interação presentes no repertório aquelas mais adequadas à expressão de seus propósitos”.

Os *i*) protestos e a ação direta reúnem o arcabouço de *performance* mais emblemático, do ponto de vista histórico, na interação com os atores estatais, usando como estratégia de pressão a demonstração direta da capacidade de mobilização. É também a forma mais pública, midiática e que procura gerar mais visibilidade. Pode envolver, por exemplo, a marcha, a ocupação de organizações públicas ou privadas, o bloqueio de ruas, a apropriação de estruturas públicas, as greves, os painéis, os boicotes ou as resistências não violentas.

A *ii*) participação institucionalizada está voltada à interação socioestatal a partir de canais formais e reconhecidos oficialmente para tal finalidade. Envolve, por exemplo, a realização de fóruns, audiências públicas, reuniões públicas. A representação societária nestes espaços, entretanto, se dá, em geral, de forma indireta, por meio da delegação — a sociedade é representada por pessoas escolhidas em seu conjunto. E estes representantes, por sua vez, devem ser norteados e estar submetidos às demandas dos atores sociais, sob pena de perderem a sua representatividade, cuja falta termina por deslegitimar os espaços de participação (TOURAINÉ, 1996, p. 82; DOWBOR, 2008, p. 7).

Enquanto no protesto o ator social define a forma, o ritmo e a abrangência da ação à revelia do ator estatal, no caso da participação institucionalizada ambos desempenham papéis de igual importância nos resultados obtidos.

A terceira rotina na articulação entre os atores sociais e estatais é a *iii*) política de proximidade, “frequentemente tratada como *lobby*” (ABERS, SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 333).

Como definem Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 563-564), o *lobby*, ou *lobbying* “é o processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* os desejos de seus grupos”.

Define ainda Romano (2015) que *lobby* é a prática de exercer pressão — ostensiva ou velada — “para interferir diretamente nas decisões do poder público, em especial do poder legislativo, em favor de causas ou objetivos defendidos pelo grupo de interesse”.

A política de proximidade consiste, em suma, da interlocução direta e pessoal entre os atores sociais e os atores estatais — preferencialmente aqueles que são os tomadores de decisão —, com o objetivo de se conquistar novos espaços e de se avançar em pautas que podem estar fora da agenda política tanto do Executivo quanto do Legislativo, ou relegadas a posições secundárias.

O *lobby*, por suas características que privilegiam sobremaneira as relações pessoais, pode — e não raras são as situações em que isto ocorre — ser marcado pelo compadrio, pelo favoritismo e por motivações pouco transparentes e equânimes. Aqueles que conseguem manter uma relação direta de diálogo com os legisladores, por exemplo, podem obter vantagens significativas no encaminhamento os seus

pleitos. Deste modo, constitui-se em ferramenta a serviço dos grupos de maior capital para, por meio da relação de proximidade com o Estado, obter vantagens, seja na formulação de políticas públicas que atendam aos seus interesses de grupo, seja obstaculizando questões que favoreçam as suas categorias antagônicas.

Há, por fim, a *iv*) ocupação de cargos na burocracia. Nesta rotina, os atores sociais passam a atuar na estrutura estatal — tanto na administração direta quanto na indireta — e, deste modo, ampliam seus espaços de poder, bem como a sua capacidade de ver atendidos os seus objetivos. Esta rotina mantém forte vínculo com a política de proximidade, na medida em que “quando amigos, aliados e companheiros de militância tornam-se funcionários do Estado, conexões personalizadas entre atores estatais e não estatais são facilitadas” (ABERS, SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 334).

A ocupação de cargos na burocracia ganha mais vulto quando o espaço político estatal é ocupado por aliados de um determinado grupo de interesse. McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p. 34) destacam o caso de grupos políticos que são, ao mesmo tempo, partido político e movimento social<sup>8</sup>.

### **2.1.8 A permeabilidade do Estado e as relações socioestatais**

Bob Jessop (1982, 2000, 2007, 2009, 2016) examina como o Estado capitalista interage com diferentes forças sociais, destacando que ele não é uma entidade monolítica, mas sim uma condensação das relações sociais de poder. Essas interações ocorrem dentro de uma lógica em que o Estado responde às pressões de grupos de interesse, movimentos sociais e coalizões de classe, o que influencia diretamente suas políticas e decisões estratégicas (Jessop, 2007).

A capacidade de adaptação do Estado, segundo Jessop, é evidente na forma como ele ajusta suas estruturas e práticas às demandas de diferentes grupos sociais, especialmente em tempos de crise. Ele observa que, embora o Estado seja influenciado pelas pressões sociais, essa influência é seletiva, favorecendo certos interesses em detrimento de outros. Essa seletividade pode ser vista na maneira como o Estado responde às exigências do capital ou às pressões de movimentos sociais

---

<sup>8</sup> Estas condições puderam ser observadas na cena política brasileira quando teve início o governo do PT, partido político com história e estrutura fortemente ligados aos movimentos sociais. Após a ascensão ao poder, muitos foram os militantes que assumiram cargos em diversas organizações da administração pública.

organizados, como discutido em suas análises sobre o Estado capitalista e a luta de classes (Jessop, 2009).

Para o autor, as interações entre o Estado e a sociedade ocorrem por meio de redes de poder, que conectam diferentes atores estatais e não estatais. Essas redes, segundo Jessop, permitem que o Estado mantenha sua coesão interna e respondam de forma flexível às pressões externas, como aquelas provenientes de movimentos sociais e coalizões de classe. Essas interações refletem a natureza relacional do Estado, que precisa constantemente negociar e mediar entre interesses contraditórios (Jessop, 2009).

Marques (1999), por sua vez, explora a interação entre redes sociais e o Estado, enfatizando como essas redes moldam e influenciam a estrutura estatal e suas políticas. O autor argumenta que as redes sociais são fundamentais para entender as relações entre o público e o privado, uma vez que elas estruturam as ações e estratégias dos atores sociais, moldando suas preferências, escolhas e acessos a recursos de poder, como status, prestígio e dinheiro. Essas redes não se limitam a relações formais ou organizacionais, mas abrangem vínculos pessoais e profissionais que se formam ao longo do tempo, desempenhando papel crucial tanto na organização interna do Estado quanto em sua relação com o setor privado.

Um dos conceitos centrais de Marques que faremos uso é o de permeabilidade do Estado, que pode ser definido como a difusão das fronteiras entre as esferas pública e privada. A permeabilidade ocorre quando redes sociais pessoais permitem que interesses privados influenciem a gestão e as políticas públicas de maneira indireta, mesmo em ambientes onde há esforços formais para manter essas esferas separadas. Essa influência é sutil, contínua e resiliente, e não pode ser facilmente combatida por mudanças institucionais, já que está enraizada nas relações sociais cotidianas e nas interações informais entre atores do setor público e privado.

Marques também faz uma distinção importante entre permeabilidade e privatização do Estado. Enquanto a privatização envolve a transferência intencional e direta de funções públicas para o setor privado, a permeabilidade é um fenômeno mais complexo, caracterizado por relações informais e muitas vezes invisíveis que moldam a forma como o Estado opera. No Brasil, a permeabilidade é particularmente evidente devido à forte presença de redes baseadas em vínculos pessoais duradouros, que conectam tanto os atores públicos quanto os privados. Essas redes, ao mesmo tempo

que fragilizam a autonomia estatal, são fundamentais para compreender as dinâmicas de poder e a formulação de políticas públicas no contexto brasileiro. A permeabilidade do Estado é, portanto, um traço essencial na compreensão das políticas públicas, sendo moldada por essas redes complexas e dinâmicas que atravessam as fronteiras entre o público e o privado. Ao adotar essa perspectiva relacional, Marques propõe uma abordagem inovadora para entender as interações socioestatais, que não se limitam a análises formais de instituições, mas reconhecem a importância das relações sociais e das redes pessoais que atravessam o tecido institucional.

Deste modo, consignamos que o patrimonialismo, a desigualdade durável e a atuação do lobby são questões relevantes para a compreensão das dinâmicas políticas e sociais contemporâneas.

O patrimonialismo é um conceito amplamente estudado por diversos autores, e pode ser definido como um sistema político em que as relações de poder se baseiam em laços pessoais e clientelistas, em detrimento de instituições e regras formais (JESSOP, 2016). Essa forma de governança é marcada pela apropriação privada do Estado e pela perpetuação de desigualdades, uma vez que os recursos e cargos públicos são distribuídos com base em relações de lealdade pessoal (MARQUES, 2013).

A desigualdade durável, por sua vez, é um fenômeno social que se caracteriza pela manutenção e reprodução das desigualdades econômicas e sociais ao longo do tempo (TILLY, 1998). Nesse contexto, as estruturas de poder e a concentração de recursos nas mãos de uma minoria privilegiada contribuem para a perpetuação dessas desigualdades, dificultando a mobilidade social e restringindo o acesso a oportunidades para os estratos mais desfavorecidos da sociedade (CASTELLS, 2000).

A atuação do lobby é outro aspecto relevante na compreensão das dinâmicas políticas contemporâneas, aqui entendido como a influência exercida por grupos de interesse sobre as políticas públicas e a tomada de decisões governamentais (TARROW, 2018). Esses grupos buscam influenciar os processos políticos em seu benefício, utilizando recursos como o financiamento de campanhas eleitorais e o acesso privilegiado aos tomadores de decisão (MCADAM, 2010). Dessa forma, o lobby pode ampliar as desigualdades e perpetuar o patrimonialismo ao privilegiar os

interesses de grupos poderosos em detrimento dos interesses coletivos (DOWBOR, 2006).

Nesse sentido, é possível estabelecer conexões entre esses fenômenos. O patrimonialismo e a desigualdade durável podem ser reforçados pela atuação do lobby, uma vez que os grupos de interesse com maior poder econômico e político têm mais condições de exercer influência sobre as políticas públicas e de manter seus privilégios (JESSOP, 2016). Essa interação entre o patrimonialismo, a desigualdade durável e o lobby contribuem para a perpetuação de estruturas de poder excludentes e para a reprodução de desigualdades sociais e econômicas (MARQUES, 2013).

A partir das contribuições dos autores mencionados, esperamos ser possível compreender como esses fenômenos se interconectam, reforçando-se mutuamente e contribuindo para a manutenção de estruturas de poder excludentes.

### **2.1.9 Bourdieu: *Habitus*, campos, capital e os atores sociais**

O conceito de *habitus* cunhado por Pierre Bourdieu refere-se a um conjunto de disposições duradouras e internalizadas que guiam as práticas, percepções e comportamentos dos indivíduos em diversas situações sociais. Ele é formado ao longo do tempo, a partir das experiências de vida de uma pessoa e atua como um sistema de predisposições inconscientes que moldam a maneira como os indivíduos percebem o mundo e agem nele, refletindo as estruturas sociais que eles internalizaram.

Para o autor, o *habitus* não é uma regra fixa, mas uma orientação flexível que possibilita a adaptação a diferentes contextos, sem que o indivíduo tenha que deliberar conscientemente sobre suas escolhas. Ele está relacionado ao capital social, cultural e econômico que os indivíduos acumulam e reproduzem, e contribui para a manutenção das estruturas de poder e desigualdade na sociedade.

Assim, o *habitus* é tanto um produto da estrutura social quanto um fator que a reproduz, uma vez que as disposições internalizadas pelos indivíduos tendem a perpetuar as relações sociais estabelecidas.

Bourdieu também nos traz outros conceitos que ajudam a compreender as dinâmicas sociais, especialmente no que diz respeito aos atores sociais e suas relações de poder. Para Bourdieu, os atores sociais não são apenas indivíduos isolados, mas estão inseridos em campos sociais específicos, onde disputam poder e influência com base em diferentes formas de capital: econômico, cultural, social e

simbólico. Esses campos, por sua vez, podem ser a política, a economia, a arte, o esporte, a educação, entre outros, e cada um tem suas regras, agentes e formas de acumulação e disputa de capital.

O capital econômico é o tipo mais evidente e se refere aos recursos financeiros e materiais que um indivíduo ou grupo possui. O capital econômico é fundamental para adquirir outros tipos de capital, uma vez que o dinheiro pode facilitar o acesso à educação (capital cultural), relações sociais (capital social) e status (capital simbólico). Já o capital cultural engloba o conhecimento, habilidades, educação e qualificações que uma pessoa ou grupo possui. O capital social é o conjunto de recursos disponíveis por meio das relações sociais e redes de contatos. Ele inclui amizades, conexões familiares, e vínculos profissionais que podem ser mobilizados para obter benefícios ou oportunidades. Quanto mais extensa e poderosa a rede de contatos, maior o capital social. O quarto tipo de capital é o simbólico, que envolve o reconhecimento e o prestígio que um indivíduo ou grupo acumula ao longo do tempo. Esse tipo de capital é construído pela legitimação social, ou seja, pelo reconhecimento de que determinado indivíduo ou grupo possui poder, status ou moralidade. O capital simbólico depende de como outros atores percebem e aceitam a autoridade ou o prestígio. Observa-se que os capitais não operam isoladamente. O capital econômico pode ser convertido em capital cultural, financiando o acesso à educação de qualidade, ou em capital social, ao patrocinar eventos que aumentam a rede de contatos. Da mesma forma, o capital simbólico pode legitimar o uso de outros capitais, tornando as ações de um indivíduo ou grupo mais aceitas ou respeitadas na sociedade.

O sociólogo francês vê o Estado como um dos principais campos de poder. Ele tem a capacidade de legitimar o capital simbólico ao definir o que é considerado legítimo em termos de normas, leis e práticas culturais. Um exemplo seriam as políticas habitacionais, onde o Estado exerce seu papel como ator social dominante, legitimando práticas e definindo quem tem acesso aos recursos habitacionais. No contexto de políticas públicas habitacionais, o Estado atua como o mediador que regula a distribuição de moradias, muitas vezes reproduzindo desigualdades sociais ao privilegiar certos grupos ou regiões. Em muitos casos, os critérios para acessar essas políticas favorecem grupos com maior capital social e econômico, que conseguem navegar pela burocracia e entender os requisitos para se qualificar.

Comunidades vulneráveis, por outro lado, com menor capital cultural ou social, podem ter mais dificuldades em acessar essas oportunidades, seja por falta de informação ou por obstáculos burocráticos.

No campo do poder político, os atores sociais (como políticos, juízes e burocratas) competem para acumular capital simbólico e legitimidade. Essa disputa pode ser observada, por exemplo, em uma eleição, em que os candidatos não apenas apresentam propostas, mas também lançam mão de símbolos e narrativas que ressoam com o público para acumular apoio. Bourdieu argumenta que essa competição se dá em um campo específico, com suas próprias regras, e o sucesso depende da capacidade dos atores de jogar de acordo com essas regras.

Em resumo, os atores sociais, na teoria de Bourdieu, operam em diversos campos, utilizando diferentes formas de capital para competir por poder e legitimidade. O Estado, os poderes e a sociedade estão em constante interação e competição, e essa dinâmica é essencial para entender como as desigualdades sociais são reproduzidas e como o poder se distribui entre os diferentes atores. O Estado, em particular, tem um papel central ao definir o que é legítimo ou não, enquanto os indivíduos e grupos disputam por recursos e prestígio nos diversos campos sociais (BOURDIEU, 1989, 1998, 2002, 2013).

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NO BRASIL — DA FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR AO PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA

A busca por melhores condições de emprego e renda provocou o rápido crescimento das áreas urbanas no Brasil, processo que foi acelerado pela industrialização iniciada no País na primeira metade do Século XX<sup>9</sup>. Como lembra Maricato (1987, pg. 22), “em 1940 a população urbana era de 31%, enquanto em 1980 era de 67%. Na década 50/60, enquanto a população total do país cresceu 35%, a população urbana cresceu 68%”. Em 2017, na publicação Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação (p. 47), o Instituto Brasileiro de Geografia — IBGE propôs a revisão dos critérios utilizados para a classificação dos espaços rurais e urbanos, o que reduziria o índice de habitação em área urbana. Com efeito, segundo o Censo 2022 (BRASIL, 2023), naquele ano, as concentrações urbanas abrigavam 124,1 milhões de pessoas, o equivalente a 61% da população, enquanto cerca de 44,8% dos municípios brasileiros tinham até 10 mil habitantes, mas apenas 12,8 milhões de pessoas, ou 6,3% da população do país, viviam em cidades desse porte.

Diante deste fato, a inserção e integração dos indivíduos que migravam das áreas rurais para os centros urbanos tradicionalmente ocorria por meio da autoconstrução da casa própria, um processo que não apenas representava a concretização do sonho da moradia, mas também simbolizava a adaptação e o enraizamento dessas pessoas na nova realidade urbana. Como destaca Santos, “a habitação é uma necessidade básica do ser humano, de modo que toda família é uma demandante em potencial do bem habitação” (1999, p. 8). A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948 e serviu de base para diversos tratados de direitos humanos, reconhece, em seu artigo 25, a habitação como um direito essencial (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2024).

No entanto, essa dinâmica foi profundamente influenciada pela histórica ineficácia das políticas habitacionais de interesse social, que, apesar de serem

---

<sup>9</sup> A partir dos anos 1930, o Brasil começa a passar por um processo de êxodo rural provocado pela crise do café e pelo surgimento de indústrias voltadas a suprir as necessidades locais não mais atendidas por importações que foram limitadas no início da 2ª Guerra Mundial.

direcionadas às classes mais necessitadas, falharam em atender de maneira abrangente e eficiente a crescente demanda por moradias adequadas e acessíveis.

Como explicita Maricato (1987, pg. 22),

De um lado está a oferta abundante da força de trabalho que é mal paga (e desassistida pelo Estado), e que por isso mesmo se envolve numa árdua luta pela moradia urbana, que só pode ser conseguida fora do mercado imobiliário de características estritamente capitalistas, através de um processo (sobretalho) bastante predatório; De outro lado a produção do ambiente urbano orientada, em grande parte, pelos setores rentistas do capital imobiliário não encontra obstáculos à sua realização especulativa, nos interesses do capital em geral (e mesmo nos interesses dos setores produtivos do próprio capital imobiliário). A classe trabalhadora urbana no Brasil está, portanto, submetida à intensa exploração no trabalho e também à intensa espoliação no local de moradia.

Esse contexto de desamparo e insuficiência nas políticas públicas acabou criando um terreno fértil para o surgimento de ocupações irregulares e ilegais nas áreas urbanas, fenômeno que, ao longo do tempo, contribuiu para a expansão desordenada das cidades e para a perpetuação de desigualdades sociais e espaciais, além da crescente demanda por unidades habitacionais em contraposição à oferta limitada, gerando um crescente déficit.

No Brasil, milhões de famílias são sistematicamente excluídas do acesso à moradia digna. Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2024), uma das principais instituições de referência no levantamento da escassez de moradias, o déficit habitacional no Brasil alcançou 6.215.313 domicílios em 2022, o que representa 8,3% dos domicílios particulares no país. Esse cenário reflete a incapacidade do mercado e das políticas públicas em atender à demanda crescente por moradia, especialmente entre as famílias de baixa renda. A análise da distribuição desse déficit revela que as regiões Norte e Nordeste apresentam os maiores índices, tanto em termos absolutos quanto relativos, o que indica que a carência habitacional é mais severa nas áreas mais pobres do país. O estado de São Paulo lidera o ranking do déficit em números absolutos, com mais de 2,4 milhões de domicílios em falta, mas é o Maranhão, no Nordeste, que registra o maior déficit relativo, atingindo 13,2% dos domicílios.

A situação se agrava quando analisamos os componentes do déficit habitacional, como a coabitação involuntária e a habitação precária. Coabitação involuntária refere-se à situação em que mais de uma família vive no mesmo domicílio, sem que essa seja a preferência das famílias envolvidas. Ou seja, essas famílias são forçadas a compartilhar o espaço por falta de condições financeiras ou pela ausência

de uma moradia adequada para cada uma delas. Esse tipo de coabitação geralmente ocorre em situações de vulnerabilidade, onde a disponibilidade de moradias não atende à demanda, levando a uma superlotação dos domicílios. A coabitação corresponde a 20,8% do déficit, enquanto as habitações classificadas como precárias, com estruturas inadequadas ou materiais de baixa qualidade, representam 27,1%. Essa precariedade é mais prevalente na região Norte, onde quase 43% do déficit habitacional está relacionado à inadequação das moradias. Esses dados evidenciam que a crise habitacional no Brasil não se limita à falta de moradias, mas também envolve a qualidade das residências existentes e a sobrecarga dos arranjos familiares.

Além disso, a inadequação habitacional não se restringe apenas à falta de estrutura física das moradias. Os domicílios improvisados são aqueles que não foram originalmente destinados para moradia, mas que são utilizados como tal. Esses locais podem incluir estruturas inadequadas como barracos, contêineres, galpões ou qualquer tipo de abrigo que não cumpra os padrões mínimos de habitabilidade, como condições precárias de segurança, saneamento e conforto. Essas moradias costumam ser encontradas em áreas de grande vulnerabilidade social, como favelas ou invasões, onde há escassez de opções adequadas de habitação. Aproximadamente 41,2% dos domicílios urbanos duráveis enfrentam algum tipo de inadequação, que pode incluir problemas de infraestrutura, como acesso irregular à água potável, esgoto ou eletricidade. As regiões Norte e Nordeste novamente se destacam, com mais da metade dos domicílios urbanos apresentando pelo menos uma forma de inadequação. Esses dados evidenciam que as políticas habitacionais precisam ir além da construção de novas moradias e focar também na melhoria das condições dos domicílios já existentes.

Especialista no estudo da cena urbana, Lúcio Kowarick aponta que, como consequência da baixa renda familiar, tivemos a precarização contínua de “um componente vital na determinação do padrão de vida urbana, a moradia” (2002, p. 19). O processo que empurra o trabalhador para condições habitacionais precárias está intimamente relacionado à mercantilização crescente dos espaços urbanos, onde a lógica de mercado passou a prevalecer, definindo essas áreas pelo seu valor de troca em vez de pelo seu valor de uso. Esse fenômeno, ao priorizar o lucro e a especulação imobiliária, tornou vastas porções da cidade inacessíveis para os trabalhadores de baixa renda, que se veem excluídos das áreas mais valorizadas e

bem servidas de infraestrutura e serviços. Dessa forma, o mercado imobiliário contribui para a segregação socioespacial, empurrando esses trabalhadores para áreas periféricas e, muitas vezes, carentes de recursos básicos, agravando ainda mais sua condição de vulnerabilidade. Trata-se de processos de exclusão que tomam lugar no cenário urbano pautados pela lógica “que mercantiliza o espaço urbano e o transforma em uma engrenagem a serviço do capital” (TRINDADE, 2012, p. 140).

Autor da expressão *direito à cidade* — que dá nome a uma de suas principais obras e foi posteriormente adotado por diversos autores e estudiosos —, o sociólogo francês Henri Lefebvre toma como ponto de partida o processo de industrialização para contrapor o valor de uso ao valor de troca no espaço urbano, onde este, passa a ser tratado como mercadoria e termina por funcionar como elemento de exclusão social.

Em sua perspectiva,

a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordá-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso (LEFEBVRE, 2001, p. 14).

Fica evidente, portanto, a necessidade de ações por parte dos atores estatais que permitam o acesso de todos à moradia, de especial maneira, aqueles mais carentes.

### 3.1 O INÍCIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As primeiras tentativas em criar uma política nacional no Brasil voltada a busca de soluções para a demanda habitacional crescente datam de 1º de maio de 1946, com a criação da Fundação da Casa Popular — FCP, pelo Decreto-lei nº 9.218 (BRASIL, 1946a), no governo do então-presidente Eurico Gaspar Dutra. A criação da Fundação foi motivada pela necessidade de solucionar o problema habitacional agravado durante a Segunda Guerra Mundial e, posteriormente, com o aumento da população urbana no pós-guerra.

A Fundação foi o primeiro órgão, de abrangência nacional, voltado exclusivamente para a construção e o financiamento de moradias populares destinadas às famílias de menor renda, tanto em áreas urbanas quanto rurais, visando

atender, principalmente, às necessidades das classes trabalhadoras urbanas, que sofriam com a falta de moradia adequada e acessível.

Importante observar que, ainda que o nascedouro programa se destinava à construção de casas populares, o texto que o instituiu foi vago acerca em relação aos níveis de renda mínima individual ou familiar de quem faria jus ao benefício. O Art. 2º do normativo se limitou a estabelecer que a “Fundação destinar-se-á a proporcionar a brasileiros ou estrangeiros com mais de dez anos de residência no país ou com filhos brasileiros a aquisição ou construção de moradia própria, em zona urbana ou rural” (BRASIL, 1946a). E o Art. 6º, por sua vez, determinou que a “preferência para aquisição ou construção de moradia estabelecida entre os candidatos, na proporção seguinte: a) trabalhadores em atividades particulares. 3; b) servidores públicos ou de autarquias, 1; c) outras pessoas, 1” (BRASIL, 1946a). Esta lacuna só veio a ser preenchida cinco anos depois, pela Lei nº 1.473, de 1951 (BRASIL, 1951), quando foram incorporados outros critérios aos requisitos de financiamento, relacionados à renda e ao tamanho da família. Apenas candidatos com renda familiar líquida anual de até 60 mil cruzeiros — equivalente a 12,8 salários-mínimos líquidos mensais — e com, no mínimo, cinco dependentes econômicos poderiam solicitar o financiamento<sup>10</sup>.

Outro aspecto de destaque é que, como lembra Carvalho (1986, p. 5), o processo de implementação de políticas urbanas está intrinsecamente relacionado ao contexto político e social em que elas são desenvolvidas. Deste modo, a criação da FCP estava inserida no contexto das políticas populistas da época, que viam na provisão de habitação, uma forma de angariar apoio popular, especialmente entre as classes menos favorecidas. Complementam Azevedo e Andrade (2011, p. 33-34) ao afirmarem que “aos governos populistas não interessava ‘resolver o problema’, ou equacionar os termos da solução, mas, antes, dele derivar dividendos políticos, quer sob a forma de votos, quer de prestígio”.

Os fatores que favoreceram a criação da FCP tenderam a ser decorrentes de motivações de natureza política, associados, em grande medida, à ascensão do Partido Comunista. Aquele órgão teria consubstanciado a tentativa de trazer algumas respostas sociais através da oferta de moradias, ao mesmo

---

<sup>10</sup> Art. 5º - A preferência para a aquisição ou construção de moradia de que tratam o art. 6º e o parágrafo único do Decreto-lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946, só prevalecerá se os candidatos ali mencionados não perceberem depois das deduções do Decreto nº 24.239, de 22 de dezembro de 1947, renda global líquida superior a Cr\$ 60.000,00 (sessenta mil cruzeiros) e tenham no mínimo cinco pessoas sob a sua dependência econômica. (BRASIL, 1951)

tempo que, com isto, o governo pretendia ganhar as simpatias da população com ações de cunho social (CARVALHO, 1986, p. 5).

A própria “escolha de 1º de maio para a criação da FCP reflete o alcance político que se pretendia dar à iniciativa” (AZEVEDO E ANDRADE, 2011, p. 2). Este dia, simbolicamente ligado às celebrações do Dia do Trabalhador, reforçava a mensagem de que se tratava de uma política voltada para as classes populares trabalhadoras.

A relação entre populismo e a política habitacional é marcada, ainda, pela distribuição de casas populares sem exigir contrapartidas financeiras, o que conflitava com a necessidade de sustentabilidade econômica dos projetos. A política populista buscava distribuir casas quase sem custo, o que, segundo os autores, criava uma imagem paternalista do Estado, mas, ao mesmo tempo, inviabilizava o retorno financeiro necessário para ampliar o programa de moradias (AZEVEDO E ANDRADE, 2011; CARVALHO, 1986).

Apenas quatro meses após sua criação e diante da falta ou precariedade de infraestrutura urbana, um outro decreto — o Decreto-lei n.º 9.777, de 6 de setembro de 1946 — ampliou o escopo da Fundação da Casa Popular, atribuindo-lhe a responsabilidade por “financiar obras urbanísticas de abastecimento d’água, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social e outras que visem à melhoria das condições de vida e bem-estar das classes trabalhadoras” (BRASIL, 1946b). Destacam Azevedo e Andrade (2011, p. 3) que “tais mudanças refletiam a percepção de que não era possível enfrentar o problema de moradias sem atacar os entraves representados pela ausência de infraestrutura física e de saneamento básico”. A estes problemas somavam-se, ainda, a falta de qualificação técnica nas diversas estruturas estatais envolvidas, bem como a escassez de materiais de construção para suprir a necessidade gerada pelo programa. Com isto, restou evidenciado que a intenção original da Fundação era não apenas fornecer moradia, mas também melhorar as condições de vida urbana por meio do financiamento de obras de infraestrutura. Contudo, o órgão enfrentou grandes dificuldades desde o início, o que limitou significativamente sua atuação.

Outro problema foi o fato de que o processo para acesso à moradia popular da FCP era frequentemente distorcido por injunções de ordem política, com inscrições fora do prazo, solicitações que não atendiam aos requisitos estabelecidos, alterações

de classificação e privilégios na escolha de casas, situações que não eram incomuns. Cientes dessas irregularidades, muitos candidatos tentavam aumentar suas chances de sucesso acompanhando de perto o processo, estabelecendo contatos políticos e oferecendo favores a funcionários e dirigentes envolvidos, chegando ao ponto, em alguns casos, de atuarem como cabos eleitorais para políticos da região onde pleiteavam uma casa ou apartamento. (Azevedo e Andrade, 2011, p. 11).

O financiamento das moradias mantinha, na sua essência, o princípio redistributivo, onde os compradores de casas de maior valor recolheriam impostos mais elevados, subsidiando aqueles com menos poder de compra. No entanto, irregularidades no recolhimento dos tributos<sup>11</sup> e no repasse à Fundação da Casa Popular fizeram com que o programa dependesse exclusivamente de recursos da União.

Com isto, a iniciativa

revelou-se ineficaz devido à falta de recursos e às regras de financiamento estabelecidas, o que comprometeu o seu desempenho no atendimento da demanda, que ficou restrito a alguns Estados (Tabela 1) da federação e com uma produção pouco significativa de unidades. (BRASIL, 2004, p. 9).

Tabela 1 — Fundação da Casa Popular — Casas e conjuntos construídos, por estados, até 31 de dezembro de 1960

<b>Estados</b>	<b>Nº de casas construídas</b>	<b>% Casas construídas</b>	<b>Nº de conjuntos construídos</b>	<b>% Conjuntos construídos</b>
Minas Gerais	4.248	25	46	32
Rio de Janeiro (antigo Estado da Guanabara)	3.993	24	5	3
São Paulo	2.959	17	24	17
Distrito Federal (Brasília)	1.520	9	4	3
Pernambuco	982	6	7	5
Rio Grande do Sul	613	3,5	13	10
Ceará	526	3	3	2
Ex-Rio de Janeiro	343	2	5	5

<sup>11</sup> Devido a fraudes na declaração do valor real das transações financeiras.

Espírito Santo	294	2	2	1
Rio Grande do Norte	240	1,5	7	5
Paraíba	228	1	6	4
Santa Catarina	196	1	3	2
Goiás	180	1	4	3
Mato Grosso	160	0,5	2	1
Paraná	141	1	2	1
Bahia	100	0,5	4	3
Piauí	74	0,5	2	1
Sergipe	65	0,5	1	1
Alagoas	52	0,5	7	5
Maranhão	50	0,5	1	1
Total	16.964	100	143	100

Fonte: Azevedo e Andrade (2011, p. 15).

Até a sua extinção, em 1964, a Fundação não chegou a produzir 17 mil unidades habitacionais, distribuídas majoritariamente em Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília (Tabela 1). Embora, à primeira vista, os critérios de localização espacial das habitações construídas parecessem alinhados às necessidades habitacionais do país, especialmente nos grandes centros urbanos, onde o problema da moradia era mais crítico, a distribuição dos conjuntos revela uma dinâmica diferente. Ao analisar a distribuição dos conjuntos (Tabela 2), nota-se que a maioria foi erguida em pequenas e médias cidades, com quase metade localizada em núcleos urbanos com menos de 20 mil habitantes. Isso poderia ser justificado pelo tamanho da demanda nessas cidades, onde, devido à menor população, era esperado que os conjuntos fossem menores em comparação com os das grandes cidades. No entanto, não se pode ignorar o papel político dessa distribuição atomizada. Sob uma perspectiva distributivista, atender a um maior número de cidades significava alcançar mais pessoas, o que se traduzia em ganhos políticos significativos, já que quanto mais cidades fossem beneficiadas, maiores seriam os dividendos políticos obtidos, o que consolida a ideia do atrelamento do programa a uma lógica populista, apresentada anteriormente.

Tabela 2 — Fundação da Casa Popular — Casas e conjuntos construídos, por tamanho das cidades, até 31 de dezembro de 1960

<b>Tamanho de cidades</b>	<b>Casas construídas</b>	<b>% Casas construídas</b>	<b>Números de conjuntos construídos</b>	<b>% Conjuntos construídos</b>
Até 5.000	836	5	22	15
5.000 a 10.000	914	5	24	17
10.000 a 20.000	1.109	7	15	10
20.000 a 50.000	2.586	15	35	25
50.000 a 100.000	2.157	13	19	13
+ 100.000	9.362	55	28	20
<b>Total</b>	<b>16.964</b>	<b>100</b>	<b>143</b>	<b>100</b>

Fontes: Fonte: Azevedo e Andrade (2011, p. 15).

Destaca-se também o fato de que nem toda a produção habitacional foi destinada às classes de renda baixa. Muitas moradias tiveram como público-alvo, famílias de renda média ou alta. No entanto, a comercialização em grande escala para estes potenciais consumidores não ocorreu devido à exclusão voluntária dos setores médios, que consideravam inapropriado, para sua posição social, residir em conjuntos populares (AZEVEDO E ANDRADE, 2011; RAMOS E NOIA, 2016).

Ao fim e ao cabo, como avalia Carvalho (1986, p. 16),

os principais produtos obtidos através da política habitacional conduzida pela Fundação da Casa Popular, apesar da sua pouca expressão numérica, foram os baixos incentivos à participação, troca de favores e a possibilidade de se evitar conflitos.

### 3.2 O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E O BNH

Com a extinção do Programa da Casa Popular, uma das principais lições aprendidas foi a necessidade de garantir fontes de financiamento adequadas para a sustentabilidade dos programas habitacionais. Ficou evidente a fragilidade financeira

do FCP para a execução de todas as obras programadas com recursos próprio, assim como a dificuldade da União de captar novos recursos, que, naquele contexto, dependia majoritariamente dos impostos e taxas, limitando a capacidade de financiamento de projetos habitacionais de longo prazo.

Com o início do regime militar e sob a presidência do general Humberto Castelo Branco, foi instituído o Plano Nacional de Habitação, que teve como marco a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964 (BRASIL, 1964).

O Plano Nacional de Habitação — e com este o BNH — surge, assim, num momento em que é crucial para o novo regime dar provas de que é capaz de atacar problemas sociais. A percepção é que há “uma vacância de lideranças”, que “as massas estão órfãs” e “socialmente ressentidas”, e que é preciso mostrar que o novo governo é receptivo a suas necessidades: que pode, sem a demagogia da esquerda, agir pronta e seguramente em benefício delas (AZEVEDO E ANDRADE, 2011, pg.40).

O BNH, uma empresa pública, foi encarregado de formular e implementar tanto o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) quanto o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). O principal objetivo do SFH era viabilizar investimentos habitacionais de longo prazo em um cenário de economia inflacionária, utilizando-se de mecanismos como a correção monetária sobre saldos devedores e prestações. A mesma legislação também criou o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, dando início a uma nova política habitacional, que se tornaria uma prioridade do governo e o primeiro grande plano da gestão militar. A ideia central era que uma política habitacional eficaz, especialmente em um contexto de grave crise social, econômica e política, poderia consolidar o regime militar como capaz de solucionar a questão da habitação popular. Ao contrário da abordagem populista e clientelista dos anos anteriores, o novo governo adotou uma perspectiva mais pragmática e técnica para enfrentar a escassez de moradias. (AZEVEDO E ANDRADE, 2011; BRASIL, 1964; JUNQUEIRA E CÉSAR, 2020, p. 301-302; SANTOS, 1999, p. 10-11).

Neste contexto, o BNH, instituição apontada como a sucessora da Fundação da Casa Popular, se transformou no principal agente da política habitacional no Brasil, centralizando as operações de crédito imobiliário para viabilizar a construção e o acesso à moradia, gerindo inclusive os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de

Serviço — FGTS<sup>12</sup>. Os recursos oriundos da arrecadação do FGTS seriam empregados principalmente na construção de habitações de interesse social. “O BNH, em resumo, não somente era o principal definidor da política urbana no Brasil, como também, e justamente por isso, exercia papel determinante na promoção da indústria da construção civil” (SANTOS, 1999, p. 11-12).

Assim como se pretendia na política habitacional anterior, o principal público a ser beneficiado pelo Programa era justamente a população de mais baixa renda, agora até três salários-mínimos. Ao mesmo tempo, para cumprir a sua função social de forma efetiva, foram criadas em diversos estados as companhias de habitação, as COHABs. Cada companhia era encarregada por “adquirir financiamentos, contratar construtoras e repassar as habitações a preço de custo aos consumidores finais (as classes de renda mais baixa); estes se comprometiam com o pagamento do financiamento às COHAB” (ZAPELINI; LIMA; GUEDES, 2017, p. 157).

Fotografia 1 — Conjunto Habitacional Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco



Fonte: MAPA MNT, 2024

---

<sup>12</sup> A partir de 1967.

Durante esse período, uma das marcas mais notáveis foi o surgimento dos grandes conjuntos habitacionais, a exemplo do Conjunto Habitacional Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco (Fotografia 1), localizado no bairro Aparecida, em Santos (SP), o núcleo habitacional mais populoso da região, abrigando aproximadamente 20 mil moradores. Composto por 12 condomínios, todos batizados com nomes de países da América do Sul, o conjunto reúne um total de 3.288 apartamentos. As obras tiveram início em 1967 e foram concluídas em 1971, quando as primeiras chaves foram entregues aos moradores.

Estes conjuntos, em geral, foram concebidos e erguidos a partir de um mesmo modelo de construção padronizado, como estratégia para baratear os custos das obras e, conseqüentemente, viabilizar o atendimento à demanda crescente por moradia. Esses conjuntos habitacionais, no entanto, foram normalmente localizados em áreas distantes, nas periferias das grandes cidades, fora da malha urbana existente, o que trouxe uma série de implicações negativas. Além de estarem em regiões afastadas, essas áreas careciam de qualquer tipo de infraestrutura básica, como saneamento, redes de água e esgoto, energia elétrica, e pavimentação adequada (BRASIL, 2004; ROLNIK, 2015; RAMOS E NOIA, 2016).

Outro aspecto crítico desses projetos foi a quase inexistente ou precária oferta de transporte público, o que dificultava o acesso dos moradores ao trabalho, à educação e aos serviços nas áreas centrais das cidades. Isso não só aumentava o isolamento social, mas também contribuía para a marginalização dessas populações. Além das dificuldades estruturais e de localização, os projetos habitacionais frequentemente apresentavam problemas significativos de qualidade, como a baixa durabilidade das construções, materiais de baixa qualidade, e a falta de manutenção contínua das edificações. Tais condições precárias não apenas comprometeram o conforto e a segurança dos moradores, mas também aceleraram o processo de degradação dos conjuntos habitacionais.

Nos anos 1970, o BNH passou a investir não apenas em habitações, mas também em grandes obras de infraestrutura urbana, como sistemas de saneamento e transporte. O Plano Nacional de Saneamento — PLANASA foi uma das principais políticas implementadas nesse período, sendo financiado pelo BNH e voltado à ampliação dos serviços de água e esgoto em diversas cidades brasileiras. Apesar de melhorias pontuais nas condições urbanas, em certa medida houve a concentração

de investimentos em grandes projetos de infraestrutura, muitas vezes desconectados das necessidades reais da população de baixa renda (Maricato, 1987, p. 33-34). Devido à necessidade de captar mais recursos, a partir de 1975 os financiamentos passaram a abarcar famílias com renda superior a cinco salários-mínimos.

No final da década de 1970 e início dos anos 1980, o Brasil começou a enfrentar uma grave crise econômica caracterizada pelo rápido aumento da inflação, que a partir de 1983 ultrapassou 100%, impactando diretamente o setor habitacional. O Sistema Financeiro de Habitação — SFH entrou em colapso devido ao crescimento alarmante da inadimplência, pois as prestações das casas próprias, vinculadas ao salário-mínimo, passaram por reajustes inferiores aos necessários. Esse fator, aliado à política salarial diferenciada, resultou em aumento significativo da inadimplência entre os mutuários de classes média e alta, o que intensificou a crise habitacional. A situação econômica do país agravou ainda mais as dificuldades financeiras enfrentadas pelo BNH, levando a questionamentos sobre seu papel na política habitacional. De acordo com Maricato (1987, p. 42), a crise revelou as limitações do modelo implementado pelo Banco, que favorecia o mercado imobiliário capitalista, negligenciando as reais necessidades habitacionais das classes populares.

A situação se agravou ainda mais com as políticas habitacionais dos governos Sarney<sup>13</sup> e Collor<sup>14</sup>, que levaram o SFH a uma crise institucional sem precedentes. Conta Pequeno e Nascimento (2021, p. 272) que “logo no início do governo Sarney, a implantação de grandes conjuntos habitacionais foi suspensa”. O período foi marcado por uma série de mudanças superficiais, programas alternativos mal executados, além da falta de um diagnóstico claro sobre a questão habitacional.

Finalmente, em 1986, o BNH foi extinto. Ao longo de sua existência, que se estendeu por 22 anos, o BNH foi responsável pelo financiamento de 4,4 milhões de moradias, cerca de 27% das unidades construídas naquele período. Porém, estima-se que apenas 33,5% destas tenham efetivamente sido destinados aos setores mais carentes da sociedade, revelando a incapacidade daquela instituição em atender à população de mais baixa renda e cumprir uma função social, objetivo principal que

---

<sup>13</sup> José Sarney governou o Brasil de 15 de março de 1985 até 15 de março de 1990 (BRASIL ESCOLA, 2024a).

<sup>14</sup> Fernando Collor de Mello governou o Brasil de 15 de março de 1990 a 2 de outubro de 1992, quando foi afastado da Presidência da República para responder ao processo de impeachment (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2024).

havia justificado a sua criação. Aponta Maricato (1987, p. 30) que o foco do BNH estava voltado predominantemente para a classe média, ignorando, em grande parte, as camadas de baixa renda, que ficaram excluídas desse mercado.

Fato é que a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) foi um importante marco histórico e político-social no Brasil, pois tinha como finalidade principal oferecer soluções habitacionais voltadas para cidadãos de menor renda. Esse programa buscava reduzir o déficit habitacional entre as classes mais desfavorecidas, proporcionando acesso a financiamentos e oportunidades de aquisição de moradia a parcelas da população que, até então, não tinham condições de ingressar no mercado formal de habitação (ARRETCHE, 2011).

As atribuições financeiras foram então assumidas pela Caixa Econômica Federal, então vinculada ao Ministério da Fazenda, sem que isso se traduzisse na condução da política habitacional. O planejamento habitacional, por sua vez, ficou vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente — MDU, o que deu início a um longo período de desarticulação das políticas habitacionais e de saneamento, devido ao fato de toda a estrutura responsável pela formulação das políticas estar vinculada a um órgão do Executivo federal, e a base para financiamento e fomento, em outro. “A maneira como o governo incorporou o antigo BNH à Caixa Econômica Federal torna explícita a falta de proposta clara para o setor” (SANTOS, 1999, p. 19). As políticas adotadas falharam em atender as populações de baixa renda e exacerbaram o déficit habitacional.

Entre as principais alterações deste período, destacam-se ainda a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social — SNHIS e o lançamento do programa de financiamento habitacional denominado Sistema Financeiro da Habitação — SFH.

O SNHIS, criado em 1986 pela Lei nº 7.445, estabeleceu a cooperação entre os governos federal, estadual e municipal para o desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social. Segundo o texto da lei, o SNHIS teria como objetivo “coordenar as ações dos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, na promoção e na execução de programas habitacionais” (BRASIL, 1986).

Já o SFH, criado originalmente em 1964, sofreu alterações significativas em 1986, com a promulgação da Lei nº 7.682. O novo texto da lei ampliou o acesso ao crédito habitacional para a população de baixa renda e estabeleceu novas condições

para o financiamento, como a fixação de juros e prazos mais favoráveis para os mutuários. Segundo o texto da lei, o SFH teria como objetivo "possibilitar o acesso à casa própria, por intermédio do financiamento habitacional em condições compatíveis com a capacidade de pagamento dos mutuários" (BRASIL, 1986).

Além dessas mudanças, houve ainda a criação de outras políticas habitacionais, como o Programa Nacional de Habitação — PNH e o Programa de Arrendamento Residencial — PAR. Todas essas iniciativas buscavam ampliar o acesso da população de baixa renda à moradia digna e melhorar as condições de vida das famílias brasileiras.

### 3.3 A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E A QUESTÃO HABITACIONAL

Em 1988, a política urbana ganhou destaque ao ser tema de um capítulo inteiro na Constituição Federal (BRASIL, 1988), promulgada naquele ano, sob o título "Da Política Urbana", trazendo consigo a questão habitacional. Lembra Bassul (2005, p. 9) que a Lei Maior anterior, "a Constituição do regime militar, de 1967/69, que, além de caracterizar-se pelo perfil autoritário do regime, ignorava a natureza já predominantemente urbana do Brasil". Composta por dois artigos — 182 e 183 —, essa seção da nova Constituição estabeleceu que o desenvolvimento urbano deve ser executado pelo Poder Público municipal, com o objetivo de organizar as funções sociais das cidades e garantir o bem-estar de seus habitantes. O texto também instituiu que o plano diretor é o principal instrumento dessa política, sendo obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes. Além disso, a propriedade urbana passou a ter o dever de cumprir sua função social, conforme definido pelo plano diretor. O capítulo prevê ainda que desapropriações urbanas devem ser realizadas com justa indenização e que o proprietário de solo urbano subutilizado pode ser obrigado a promover seu uso adequado, sob pena de sanções, como parcelamento compulsório e até desapropriação. O artigo 183 assegura que quem ocupar por cinco anos ininterruptos uma área urbana de até 250 metros quadrados para moradia, sem possuir outro imóvel, pode adquirir seu domínio, desde que cumpridos os requisitos legais, sendo vedada a usucapião de imóveis públicos. Com essas disposições, a Constituição passou a incluir elementos fundamentais para orientar as futuras políticas habitacionais, ao promover a descentralização e a responsabilidade compartilhada entre União, estados e municípios na busca de soluções para o problema habitacional

no país, deixando os poderes municipais encarregados do ordenamento territorial.<sup>15</sup> No viés social, o texto constitucional evidenciou, ainda, o papel fundamental das políticas habitacionais no combate à pobreza e à marginalização. No mesmo ano foi criado o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social — MBES, responsável pela gestão da política habitacional no País (BRASIL, 1988; 2004).

Apesar das alterações trazidas pelo texto constitucional e do processo de descentralização iniciado com o fim do BNH, os anos 1990 foram marcados pela inconstância de projetos e programas habitacionais,

fruto de uma descentralização por ausência, sem uma repartição clara e institucionalizada de competências e responsabilidades, sem que o governo federal definisse incentivos e alocasse recursos significativos para que os governos dos estados e municípios pudessem oferecer programas habitacionais de fôlego para enfrentar o problema. O governo federal manteve um sistema centralizado, com linhas de crédito sob seu controle, sem uma política definida para incentivar e articular as ações dos Estados e Municípios no setor de habitação. O que se observa nesse período é a desarticulação institucional ou até mesmo a extinção de várias Companhias de Habitação (COHAB) estaduais e a dependência quase completa dos recursos federais pelos governos para o enfrentamento dos problemas habitacionais, verificando-se, inclusive, quase ou nenhuma priorização por parte de muitos Estados à questão habitacional (BRASIL, 2004, p. 12).

Nos anos 1990, especialmente durante o governo Collor, foi lançado o Plano de Ação Imediata em Habitação (PAIH), que buscava viabilizar a construção de novos conjuntos habitacionais e promover urbanizações em áreas carentes, como favelas. Apesar da implementação desse plano e da criação de novos programas voltados para o enfrentamento do déficit habitacional e a melhoria das condições de vida nas áreas urbanas, a situação habitacional no país continuou complexa e desafiadora (PEQUENO E NASCIMENTO; 2021, p. 272).

O PAIH, lançado em maio de 1990 como uma medida emergencial, tinha como objetivo financiar cerca de 245 mil habitações em 180 dias, por meio da contratação de empreiteiras privadas. Totalmente financiado com recursos do FGTS, o plano oferecia taxas de juros reais entre 3,5% e 5,5% ao ano para o mutuário final, sendo direcionado a famílias com renda média de até cinco salários-mínimos. O Plano era composto por três vertentes: o "programa de moradias populares" (unidades prontas), o "programa de lotes urbanizados" (com ou sem cesta básica de materiais), e o

---

<sup>15</sup> Em seu Artigo 23, estabelece que “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” Art. 23, Inciso IX.

"programa de ação municipal para habitação popular" (unidades prontas e lotes urbanizados). Nos dois primeiros programas, os agentes promotores incluíam Cohab, cooperativas, entidades de previdência e carteiras militares, enquanto no último, as prefeituras eram as únicas responsáveis por promover as ações.

A coordenação geral do Plano ficava sob a responsabilidade do Ministério de Ação Social, por intermédio da Secretaria Nacional da Habitação, enquanto a Caixa Econômica Federal atuava como banco de segunda linha, implementando os programas por meio dos agentes promotores. O PAIH claudicou já no primeiro momento ao descumprir suas metas, tendo o prazo previamente estabelecido se alongado por mais de 18 meses. Além disso, os programas de habitação popular sofreram com a má gestão, com o lobby de empresas de construção civil e o clientelismo, o que limitou sua eficácia (AZEVEDO, 2007, p. 19; SANTOS, 1999, p. 21). A crise institucional se aprofundou, levando a uma maior centralização da política habitacional e à fragmentação de programas que deveriam estar integrados para serem mais eficientes.

A partir de 1994, no governo Itamar Franco, houve um esforço para corrigir falhas anteriores com a criação dos programas que buscavam requalificar áreas habitacionais degradadas e atender famílias de baixa renda. Foram lançados o Programa Habitar Brasil, para municípios com mais de 50 mil habitantes, e o Morar Município, voltado aos municípios menores. Embora com nomes diferentes, ambos os programas dependiam de verbas orçamentárias e dos recursos do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF)<sup>16</sup>. Apesar desses avanços, os programas enfrentaram desafios como a escassez de recursos e a dificuldade dos municípios em atender às exigências financeiras para obter os financiamentos. Ainda assim, representaram uma mudança na estratégia governamental, com maior foco na descentralização e controle social. (AZEVEDO, 1996, p. 88; SANTOS, 1999, p. 22).

A gestão das políticas públicas de habitação passou por transformações significativas, com os programas agora sob o comando do Ministério do Bem-Estar Social. Eles foram redesenhados para incluir a participação de conselhos estaduais

---

<sup>16</sup> O IPMF foi criado em 13 de julho de 1993, durante o governo de Itamar Franco, e tinha uma alíquota de 0,25%. A tributação era aplicada diretamente nas contas bancárias de pessoas físicas e jurídicas em todas as transações financeiras. Esse imposto provisório não tinha um fim específico, logo era destinado a cobrir qualquer tipo de gasto do governo. De caráter transitório, durou até o fim de 1994 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007).

de habitação, envolvendo os governos locais e a comunidade, além de exigir contrapartidas financeiras dos municípios, fortalecendo o controle social e a transparência na administração desses recursos.

Segundo Azevedo (1996, p. 88), politicamente, os programas trouxeram avanços na gestão habitacional, com a criação de conselhos e fundos específicos para a habitação, embora tenham tido pouca efetividade na redução do déficit habitacional.

Em 1996, durante o primeiro governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, foi formulada a Política Nacional de Habitação (PNH), criada com o objetivo de reorganizar as diretrizes do setor habitacional no Brasil. A PNH foi estruturada em torno de três eixos principais: a descentralização, o estímulo às parcerias público-privadas e a criação de novas fontes de financiamento. A descentralização foi vista como essencial para garantir que estados e municípios pudessem adaptar as políticas habitacionais às suas necessidades locais, de forma mais autônoma e eficiente. Além disso, a formação de parcerias com o setor privado tinha como objetivo atrair investimentos para a produção habitacional, aliviando a dependência exclusiva de recursos públicos (CARMO, 2006).

A criação de novas fontes de financiamento também desempenhou papel crucial na PNH, com destaque para o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. Esses fundos foram utilizados para ampliar o crédito habitacional, especialmente para as camadas da população com maior poder aquisitivo.

A implementação dos programas habitacionais decorrentes da PNH foi marcada por avanços e desafios. Entre os principais programas discutidos estão o Programa de Demanda Caracterizada – Prodecar e o Programa Carta de Crédito. Ambos tinham como objetivo facilitar o acesso à moradia, mas enfrentaram problemas de execução. Por exemplo, o Prodecar visava apoiar a produção de moradias pela iniciativa privada, mas exigia a comercialização mínima de 60% das unidades antes da liberação dos recursos, o que limitou sua efetividade. Já o Programa Carta de Crédito, que tinha como objetivo facilitar o acesso ao crédito, acabou sendo direcionado principalmente para famílias de renda média e alta, reforçando a concentração de recursos nas regiões mais desenvolvidas.

Apesar dos esforços empreendidos pelo governo para reorganizar a política habitacional, os resultados não foram satisfatórios. O déficit habitacional permaneceu elevado, especialmente entre a população de baixa renda.

### 3.4 MORADIA: UM DIREITO SOCIAL

Somente a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000<sup>17</sup> (BRASIL, 2000), que incluiu a moradia como direito social no artigo 6º da Carta Magna de 88, que a problemática da habitação passou a ter mais destaque em um cenário que apontava para a necessidade da formulação de políticas públicas. Ao incluir a moradia de forma explícita no texto constitucional, o legislativo federal reforçou a necessidade de se garantir as condições necessárias para a manutenção de uma habitação digna, tanto aos residentes das áreas urbanas quanto àqueles das áreas rurais.

Em 2001, foi sancionada a Lei nº 10.257, conhecida como o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001b), que se consolidou como um marco legal e referencial para a formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano com enfoque social e coletivo. Essa legislação trouxe melhorias significativas para a regularização da ocupação urbana e, pela primeira vez, tratou da questão urbana de forma integrada, indo além da simples construção e oferta de unidades habitacionais. O Estatuto propôs uma abordagem mais ampla, enfocando o direito à cidade, com preocupações que incluíam infraestrutura urbana, saneamento, lazer, serviços e mobilidade. Esse enfoque buscava promover uma cidade como espaço de cidadania, onde o ambiente favorecesse a interação social e a participação ativa de seus habitantes (HARVEY, 2012; SOUSA JÚNIOR, 2017).

Um dos principais avanços do Estatuto da Cidade foi a criação de mecanismos que incentivam a gestão democrática e participativa das cidades. A lei passou a permitir a apresentação de leis, planos e projetos de iniciativa popular, fortalecendo a participação da sociedade civil nas decisões sobre o planejamento urbano. Essa mudança foi essencial para combater a histórica desigualdade nas cidades brasileiras, que frequentemente beneficiava a classe dominante, enquanto restringia o acesso ao espaço urbano por parte das populações mais vulneráveis. A possibilidade de

---

<sup>17</sup> A proposta que resultou na emenda foi iniciativa do então-deputado federal Mauro Miranda (PMDB-GO), apresentada em 29 de maio de 1998 (PEC 601/1998).

envolvimento ativo da população na formulação de políticas urbanas representou um esforço importante para reduzir essa desigualdade e promover uma distribuição mais justa dos benefícios urbanos.

Além disso, o Estatuto da Cidade regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, introduzindo uma série de instrumentos jurídicos que permitiram aos municípios uma atuação mais eficaz no controle e planejamento do uso do solo. Entre os principais mecanismos estão o direito de preempção, o usucapião especial urbano e a concessão de direito real de uso, que permitiram intervenções do poder público para evitar a especulação imobiliária e facilitar a regularização fundiária em áreas ocupadas por populações de baixa renda. Dessa forma, o Estatuto possibilitou que os governos municipais desenvolvessem políticas de habitação mais inclusivas e promotoras de equidade social.

A importância dessa lei reside, portanto, em sua capacidade de democratizar o planejamento urbano, garantindo que o direito à cidade seja exercido por todos, independentemente de sua condição econômica. Ao condicionar o uso da propriedade urbana à sua função social, o Estatuto da Cidade contribui para a criação de espaços urbanos mais justos e acessíveis, promovendo o desenvolvimento sustentável e garantindo a participação cidadã na construção de cidades mais inclusivas. Com isso, o Estatuto se posiciona como peça-chave na busca por uma urbanização mais equilibrada e socialmente responsável (BRASIL, 2008; CARVALHO; ROSSBACH, 2010).

Também em 2001, foi criado pelo Governo Federal, durante o segundo mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, o Programa de Arrendamento Residencial — PAR<sup>18</sup> (CARMO, 2006). O objetivo era facilitar o acesso à moradia para famílias de baixa renda por meio do aluguel social. Segundo o então Ministério do Desenvolvimento Regional, o programa oferecia condições favoráveis para que as famílias pudessem “morar em imóveis de qualidade, localizados em áreas urbanas com infraestrutura e serviços públicos” (BRASIL, 2011).

De acordo com a Caixa Econômica Federal, que foi responsável pela administração do PAR, o programa era destinado a famílias com renda mensal de até R\$ 1.800,00, que não possuíssem casa própria e que não fossem beneficiadas por

---

<sup>18</sup> Instituído pela Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, conversão da MPv nº 2.135-24, de 2001 (BRASIL, 2001a).

nenhum outro programa habitacional do governo. Além disso, era necessário que a família estivesse cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Uma das vantagens do PAR era a possibilidade de a família alugar um imóvel em boas condições por um preço abaixo do mercado. Segundo a Caixa, o valor do aluguel era calculado de acordo com a renda da família e variava de R\$ 80,00 a R\$ 270,00 mensais<sup>19</sup>. Além disso, o contrato de aluguel tinha duração de até 15 anos, com possibilidade de renovação. No entanto, é importante ressaltar que a demanda pelo programa foi grande e que nem sempre foi possível atender todas as famílias que se cadastram.

Com o terreno pavimentado pelo Estatuto da Cidade e o início de um novo governo progressista sob a égide do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi lançada, em 2003, a Política Nacional de Habitação<sup>20</sup> (BRASIL, 2004) — PNH<sup>21</sup>, a mais abrangente política habitacional — do ponto de vista programático — instituída no Brasil, alinhada com o Estatuto da Cidade e, portanto, debruçando-se sobre questões relacionadas ao déficit habitacional, tanto quantitativo quanto qualitativo, questão fundiária, locação de imóveis, domicílios vagos, assentamentos precários, planejamento territorial, mobilidade e transporte urbano. Entre os seus objetivos, destacamos o de “tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes, objetivando potencializar a capacidade de investimentos com vistas a viabilizar recursos para sustentabilidade” (BRASIL, 2004, p. 31). Entre as suas metas estava a de equacionar as demandas habitacionais a médio e longo prazos, em um prazo de quinze anos.

Diferentemente de outras iniciativas envidadas na década anterior, que não tiveram efetividade, a PNH começou a gerar resultados, a exemplo da Lei 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social — SNHIS, um dos primeiros marcos legais pós-redemocratização que efetivamente se destinou a viabilizar o desenvolvimento de políticas públicas e planos de ações

---

<sup>19</sup> Valores de referência correspondentes ao período de implantação do programa.

<sup>20</sup> A Política Nacional de Habitação foi elaborada pela Secretaria Nacional da Habitação do Ministério das Cidades entre 2003 e 2004.

<sup>21</sup> O documento publicado pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2004) utilizar a sigla PNH para se referir ao Política Nacional de Habitação desenvolvido pelo Governo Lula, a mesma sigla utilizada pelo programa homônimo gestado no governo anterior. Entretanto, outros autores fazem uso da sigla PlanHab para se referir ao novo programa.

voltados aos mais necessitados. Destaque-se entre os seus objetivos: “i) viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; ii) implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda” (BRASIL, 2005).

A mesma Lei criou ainda outro instrumento da PNH, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social — FNHIS. Sua função foi — assim como o Sistema Financeiro da Habitação de 1964 — “centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda” (BRASIL, 2005).

Um dos principais entraves pós-redemocratização para o desenvolvimento do setor habitacional no País estava relacionado à escassez de crédito, especificamente nas linhas de financiamentos a longo prazo, devido à inflação e às altas taxas de juros da época. Como forma de viabilizar seu Programa Habitacional, o governo do então-presidente Luiz Inácio Lula da Silva lançou uma série de medidas<sup>22</sup> que envolviam a desburocratização e o estímulo no acesso ao crédito, bem como reduzia o risco para as empresas ligadas ao setor imobiliário. Na prática as iniciativas proporcionaram desenvolvimento do setor imobiliário em patamares similares àqueles dos anos 1970 e 1980, porém muito pouco contribuíram para mitigar o déficit de moradias de interesse social. Isto porque, paradoxalmente, estas medidas beneficiavam sobremaneira os setores privados, em particular os financeiros e da construção civil, em detrimento do discurso pautado pela defesa de políticas sociais e redistributivas (CARDOSO; JAENISCH, 2017).

### 3.5 PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

No início de 2009, o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida — PMCMV<sup>23</sup>, a maior política habitacional desde o fim do Plano Nacional de Habitação instituído pelo Governo Militar. Instituído pela Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, que se converteu na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009), o auspicioso programa tinha por objetivo combater o déficit populacional, com

---

<sup>22</sup> Como, por exemplo, a MP do Bem, de 2004, e a Lei de Falências, de 2005.

<sup>23</sup> O programa foi inicialmente instituído pela MP 459, de 25/3/2009, substituída pela Lei 11.977, de 7/7/2009, e regulamentado pelos Decretos 6819, de 13/4/2009 e 6962, de 19/9/2009.

a construção de três milhões de moradias, em duas etapas, ao longo de cinco anos. De acordo com o planejamento, em uma primeira fase, que iria de 2009 a 2011, seriam erguidas um milhão de novas residências, e outros dois milhões no período de 2011 a 2014 (Tabela 3).

Tabela 3 — Distribuição de Unidades Habitacionais por Faixa de Renda Familiar

Faixa de Renda Familiar	Renda Mensal (R\$)	1ª Etapa — Unidades Habitacionais	2ª Etapa — Unidades Habitacionais
Faixa 1	Até 1.600	400.000	1.200.000
Faixa 2	1.600 — 3.100	400.000	600.000
Faixa 3	3.100 — 5.000	200.000	200.000

Fonte: Dados fornecidos pelo programa habitacional.

Para viabilizar as construções e atender à demanda por moradia, o Programa foi estruturado em três diferentes faixas de renda familiar: uma primeira — a Faixa 1 — voltada às famílias com renda mensal até R\$ 1.600; uma segunda — Faixa 2 — para aquelas com renda entre R\$ 1.600 e R\$ 3.100, e, por fim, a terceira — Faixa 3 — com foco nas famílias com renda de R\$ 3.100 até o limite de R\$ 5.000. O primeiro milhão de unidades habitacionais foi dividido da seguinte forma: 400 mil para a Faixa 1, 400 mil para a Faixa 2, e 200 mil para a faixa 3. Já para a segunda etapa do Programa, seriam erguidas 1,2 milhão de novas residências para as famílias localizadas na Faixa 1, outras 600 mil para a Faixa 2, e 200 mil unidades para a Faixa 3. No caso dos empreendimentos da Faixa 1, os governos locais foram os responsáveis por indicar as famílias beneficiadas, ficando estas responsáveis por pagar por dez anos, uma pequena parcela mensal do custo da unidade habitacional. O restante do valor da unidade — quase que o valor integral — foi subsidiado com recursos da União. Já as faixas 2 e 3 seguiram a comercialização diretamente com a construtora, sempre observadas as regras referentes ao limite de renda familiar.

Porém, na prática, o PMCMV terminou por atender aos interesses privados — das construtoras — em detrimento da sua função social, distanciando-se das diretrizes e dos preceitos urbanísticos e sociais estabelecidos pela Política Nacional de Habitação (PNH). Ao ser lançado antes da divulgação oficial da PNH, o governo perdeu uma oportunidade importante de articular o programa emergencial com uma

estratégia estruturada e de longo prazo para enfrentar o déficit habitacional brasileiro, que na época era estimado em 7 milhões de unidades (BONDUKI, 2009).

O programa enfrentou críticas em relação à qualidade das moradias construídas e à localização das unidades habitacionais reproduzindo o modelo de produção da fragmentação, segregação e expulsão observados nas grandes cidades. Além disso, a sua execução também foi marcada por atrasos e problemas de gestão, o que prejudicou a entrega das moradias e gerou insatisfação por parte das famílias beneficiadas. De acordo com o presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil — CBIC, José Carlos Martins (2020), “o Minha Casa Minha Vida enfrentou problemas de gestão que foram se agravando ao longo dos anos, como falta de repasses e de regularidade dos pagamentos”.

Assim como em políticas habitacionais anteriores, o modelo de produção se pautou pela escala, como forma de atrair empresas privadas para viabilizar o Programa. Assevera Rolnik (2015, p. 131) que, para além dos interesses em mitigar a necessidade por moradias no País, o PMCMV se destinou a promover o aquecimento da economia — atingida por uma crise iniciada em 2008, nos Estados Unidos, que se espalhou pelos países periféricos — e para evitar a falência de diversas empresas do segmento de construção civil que, diante do cenário de crescimento econômico dos anos anteriores, investiram na formação de grandes bancos de terras, adquirindo terrenos em várias cidades. Tendo sido formulado com intensa participação de representantes dessas empresas, para além de uma política habitacional e de um pacote econômico de caráter anticíclico, o PMCMV foi também uma saída encontrada para evitar a falência generalizada de empresas de grande porte no setor imobiliário, mantendo a oferta de crédito no patamar necessário para que o setor pudesse manter suas atividades em ritmo acelerado e, assim, dar vazão ao capital imobilizado na formação de estoques de terra no período anterior. O programa foi desenhado para atender principalmente à produção de interesse do setor privado de construção civil, beneficiando empresas que já tinham subsidiárias voltadas para a baixa classe média.

Embora o MCMV tenha sido amplamente elogiado pela injeção significativa de recursos no setor habitacional, elevando os subsídios para habitação social a níveis nunca vistos, o programa privilegiou faixas de renda intermediárias e médias, muitas vezes gerando subsídios excessivos para esses grupos e deixando de atender

adequadamente as famílias de mais baixa renda, que compõem a maior parte do déficit habitacional. Enquanto 91% do déficit habitacional acumulado estava na faixa de renda de até R\$ 1.395 (cerca de três salários-mínimos à época), o programa destinou apenas 40% de suas metas a esse grupo, atendendo aproximadamente 6% desse déficit (Tabela 4). A produção de moradias destinadas às faixas 2 e 3 foi particularmente importante para absorver o estoque fundiário dessas empresas. Já as unidades habitacionais da Faixa 1 foram, em grande parte, em terrenos de menor preço, localizados em áreas e bolsões remanescentes dos programas habitacionais dos anos 1970 e 1980 ou em áreas periféricas

carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos, correndo o risco, ainda, de gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra, que representaria a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos do programa (BONDUKI, 2009).

Tabela 4 — Déficit acumulado e as metas do PMCMV por faixa de renda

Renda	Déficit acumulado		Metas do MCMV		Déficit acumulado atendido
	(em R\$)	(em %)	(valor absoluto, em mil)	(em %)	(valor absoluto, em mil)
Até 1.395	91	6550	40	400	6
1.395 a 2.790	6	430	40	400	93
2.790 a 4.600	3	210	20	200	95
Total	100	7200	100	1000	14

Fonte: BONDUKI (2009).

O MCMV priorizou a construção de unidades prontas, em detrimento de outras soluções habitacionais mais acessíveis, como lotes urbanizados e materiais de construção com assistência técnica, opções propostas pela PNH. Essas alternativas poderiam ter atendido um número maior de famílias a custos menores. Como constatam Cardoso e Jaenisch (2017, p. 3), o Brasil continua convivendo com “áreas densamente povoadas sem redes de infraestrutura básica e transporte, o aumento da segregação espacial das classes populares, além de um déficit habitacional

significativo, mesmo considerando os avanços feitos nos últimos anos”. Argumento, de certa forma seguido por Raquel Rolnik ao afirmar que:

Apesar dos muitos bilhões de reais em subsídios públicos, o PMCMV não impacta a segregação urbana existente, apenas a reforça, produzindo novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas guetificadas já existentes. [...] A experiência do PMCMV evidencia a dificuldade de se conciliar uma política pública guiada por uma racionalidade de mercado com o desafio de produzir cidade para todos, o que não se alcança por meio de uma lógica de inclusão pelo consumo, dependendo de uma perspectiva de universalização de direitos (ROLNIK et al, 2015, p. 149).

### 3.6 O PROGRAMA CASA VERDE E AMARELA E O DESMONTE DA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL

Em 25 de agosto de 2020, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 996 que instituiu o programa Casa Verde e Amarela — PCVA com a promessa de estabelecer uma nova política pública habitacional, ampliando o acesso à casa própria.

Após a votação e aprovação nas casas legislativas — Câmara dos Deputados e Senado Federal, o texto foi convertido na Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021.

Já em seu primeiro artigo, a proposição do Executivo apontava que a sua finalidade era

promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas, com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais), e a famílias residentes em áreas rurais, com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural. (BRASIL, 2021)

O PCVA foi formulado com a promessa de corrigir as deficiências do seu antecessor e de ampliar o entendimento do que significa moradia adequada, incorporando objetivos como a melhoria das condições habitacionais e o aumento da oferta de moradias para famílias de baixa renda.

A medida foi apresentada como uma ruptura com as políticas habitacionais do passado, buscando criar uma nova marca de gestão. No entanto, a mudança de nome do programa habitacional não resultou em melhoria substancial nas políticas públicas de habitação no Brasil. O Programa Casa Verde e Amarela representou, em grande medida, apenas uma tentativa do governo federal de se dissociar do legado do

PMCMV, implementado em administrações anteriores. No entanto, o novo programa manteve diversos elementos estruturais do PMCMV, embora com redução significativa nos recursos financeiros alocados e uma crescente dependência da iniciativa privada, principalmente por meio do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o que limitou a atuação do Estado na condução direta da política habitacional.

No PMCMV, quando este foi encerrado, o critério de renda era dividido em quatro faixas, variando de até R\$ 1.8 mil (Faixa 1) até R\$ 7 mil (Faixa 3) (Tabela 5). No PCVA, o modelo foi ajustado para três grupos, com critérios de renda similares, porém com adaptações regionais para o Norte e Nordeste. Na Faixa 1 do PMCMV, eram contempladas famílias com renda de até R\$ 1.8 mil. No entanto, no PCVA, essa faixa foi eliminada, e a elegibilidade passou a ser determinada a partir do Grupo 1, que abrange famílias com renda de até R\$ 2 mil nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, e até R\$ 2.6 mil para o Norte e Nordeste. No que se refere à Faixa 1.5 do PMCMV, voltada para famílias com renda de até R\$ 2.6 mil, o PCVA adotou um padrão semelhante com o Grupo 1, sendo que, novamente, há um ajuste para o Norte e Nordeste. As Faixas 2 e 3 mantêm critérios praticamente inalterados entre os dois programas, abrangendo famílias com renda de até R\$ 4 mil e até R\$ 7 mil, respectivamente, tanto no PMCMV quanto no PCVA.

Tabela 5 — Comparativo das faixas/grupos MCMV X CVA

<b>Minha Casa Minha Vida</b>		<b>Casa Verde e Amarela</b>	
<b>Faixa</b>	<b>Renda</b>	<b>Grupo</b>	<b>Renda</b>
1	até R\$ 1.8 mil	1	até R\$ 2 mil (até R\$ 2.6 mil para N e NE)
1.5	até R\$ 2.6 mil	-	-
2	até R\$ 4 mil	2	até R\$ 4 mil
3	até R\$ 7 mil	3	até R\$ 7 mil

Fonte: Elaborado pelo autor.

Apesar de o novo programa ter diretrizes e metas que buscam sanar alguns dos problemas diagnosticados no programa anterior, como a questão do déficit habitacional e da infraestrutura, o PCVA apresentou a redução drástica de recursos públicos investidos para sanar — ou reduzir — o problema habitacional (DE PAULA CORREIA BELLÉ et al., 2023).

Uma das principais mudanças observadas no PCVA em relação ao PMCMV é a diferenciação de taxas de juros (Tabela 6) entre as regiões Sul, Sudeste, e Centro-Oeste, em comparação com as regiões Norte e Nordeste, onde as taxas de juros são mais baixas, supostamente uma tentativa de corrigir as desigualdades regionais em termos de acesso à moradia. Na prática, em vez de ampliar os benefícios para as famílias de menor renda, mais dependentes do apoio estatal para conquistar a casa própria, o novo programa passou a cobrar juros de todos os contemplados. No Minha Casa Minha Vida, as famílias com renda de até R\$ 1.800,00 eram isentas de juros e correções, o que claramente representa um retrocesso na política habitacional do Brasil.

Tabela 6 — Comparativo das taxas de juros MCMV X CVA

MCMV		CVA		
Faixa	Juros	Grupo	Juros — Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste	Juros — Regiões Norte e Nordeste
1	sem juros e prestações até R\$ 270	-	-	-
1.5	5% (não cotista do FGTS) e 4.5% (cotista do FGTS)	1	5% a 5.25% (não cotista) e 4.5% a 4.75% (cotista)	4.75% a 5% (não cotista do FGTS) e 4.25% a 4.5% (cotista)
2	5.5% a 7% (não cotista) e 5% a 6.5% (cotista)	2	5.5% a 7% (não cotista) e 5% a 6.5% (cotista)	5.25% a 7% (não cotista) e 4.75% a 6.5% (cotista)
3	8.16% (não cotista) a 7.66% (cotista)	3	8.16% (não cotista) e 7.66% (cotista)	8.16% (não cotista) e 7.66% (cotista)

Fonte: Elaborado pelo autor.

No programa Minha Casa Minha Vida, a Faixa 1 (renda mais baixa) não estava sujeita a juros, sendo ofertada com prestações de até R\$ 270. No Casa Verde e Amarela, essa modalidade foi eliminada, concentrando-se a partir da Faixa 1.5, que corresponde a rendas um pouco superiores. Para essa faixa, no PMCMV, as taxas de juros variavam de 4.5% a 5%, dependendo se o beneficiário era cotista do FGTS. Já no PCVA, as taxas de juros para o Grupo 1 (que substitui a Faixa 1.5) foram ajustadas,

variando entre 5% e 5.25% nas regiões Sul, Sudeste, e Centro-Oeste, e sendo reduzidas para 4.75% a 5% no Norte e Nordeste, o que indica uma política diferenciada para beneficiar as regiões historicamente mais carentes.

Nas Faixas 2 e 3 do PMCMV, as taxas de juros aumentam de acordo com a renda, alcançando até 8.16% para não cotistas do FGTS. Essa estrutura foi mantida no PCVA, onde o Grupo 3 apresenta taxas idênticas às do PMCMV, com 8.16% para não cotistas e 7.66% para cotistas. No entanto, a principal diferença observada é a manutenção das taxas mais baixas para as regiões Norte e Nordeste no Grupo 2, onde as taxas variam de 5.25% a 7%, enquanto nas demais regiões as taxas podem alcançar até 7% para não cotistas.

O quadro, à primeira vista, parece indicar uma intenção do governo de regionalizar as políticas habitacionais, oferecendo condições de financiamento diferenciadas para as regiões Norte e Nordeste, tradicionalmente mais afetadas pela carência de moradias e dificuldades econômicas. No entanto, ao analisar de forma mais crítica, percebe-se que essa regionalização pode ter sido utilizada mais como uma justificativa política do que como um verdadeiro esforço para sanar o problema habitacional. A maior dependência da iniciativa privada e a utilização intensificada do FGTS no novo programa revelam um movimento estratégico de desresponsabilização do Estado, transferindo os custos e riscos do financiamento habitacional para os próprios beneficiários. Isso acaba excluindo as famílias de renda muito baixa, que anteriormente eram contempladas na Faixa 1 do PMCMV com condições significativamente mais acessíveis, e que agora encontram menos opções de acesso à moradia. Assim, longe de resolver o déficit habitacional, o novo programa parece atender mais aos interesses de mercado e ao redimensionamento fiscal, do que a uma genuína preocupação com a inclusão social e o direito à moradia.

Fato é que, como analisa o Observatório das Metrôpoles (2020), o Programa Minha Casa Minha Vida sob a presidência de Jair Bolsonaro já enfrentava dificuldades financeiras e de gestão, e a transição para o Casa Verde e Amarela trouxe novas incertezas sobre o futuro da política habitacional no Brasil. A implementação do novo programa foi marcada por atrasos e interrupções nas obras, gerando ainda mais insegurança para as famílias que aguardam a entrega de suas moradias.

Outra crítica ao PCVA foi a ausência de uma política habitacional mais ampla que integrasse a regularização fundiária com intervenções estruturais de urbanização,

especialmente em áreas de risco. A falta de recursos destinados à urbanização compromete a capacidade do programa de resolver os problemas habitacionais nas áreas mais precárias, pois os valores alocados para intervenções são limitados como já observado nos programas anteriores, que terminaram por abarcar o financiamento e a execução de extensas obras de infraestrutura. Além disso, a transferência da gestão para o setor privado, sem a participação ativa do setor público, levantou preocupações, à época, sobre o alcance das melhorias efetivas (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2020).

Por fim, o novo programa também trouxe mudanças significativas para a renegociação de contratos inadimplentes e a titularização de imóveis, com o objetivo de inserir a população no mercado de crédito imobiliário. Essa transformação sugere uma aproximação maior entre o setor imobiliário e o mercado financeiro, destacando um enfoque econômico sobre o direito à moradia, também aqui reproduzindo modelos observados anteriormente.

Ao longo de um ano de implementação, o PCVA apresentou resultados abaixo das expectativas. De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Regional — MDR (2021), em 2020, foram entregues apenas 34.708 unidades habitacionais, número inferior ao registrado nos anos anteriores. Em 2019, o governo entregou 44.014 unidades, em 2018 foram 52.222, e em 2017, 58.597. Além disso, o Casa Verde e Amarela não realizou nenhuma reforma de imóveis em seu primeiro ano de implementação, ao contrário do Minha Casa Minha Vida, que investiu R\$ 1,6 bilhão em reformas em 2018. No encerramento da gestão Bolsonaro, o MDF apresentou balanço onde afirmou ter entregado, entre 2019 e 2022, por meio do Programa Casa Verde e Amarela, cerca de 1,6 milhão de moradias, beneficiando aproximadamente 6,4 milhões de pessoas, com investimentos de R\$ 186 bilhões, sendo a maior parte proveniente do FGTS (BRASIL, 2022).

Comparativamente, os governos anteriores obtiveram resultados melhores na área habitacional (Quadro 1). O governo Dilma, por exemplo, entregou 4,9 milhões de unidades habitacionais entre 2011 e 2016, segundo dados do Ministério das Cidades (2016). O programa Minha Casa, Minha Vida, criado durante o governo Lula, também teve resultados positivos, com a construção de mais de 5,5 milhões de unidades habitacionais em todo o país desde sua criação em 2009.

Quadro 1 — Quadro-resumo das políticas habitacionais implementadas no Brasil

<b>Período (Anos)</b>	<b>Política implementada</b>	<b>Quant. de unidades habitacionais construídas</b>
1946-1964	Fundação da Casa Popular — FCP	17 mil
1964-1986	Sistema Financeiro de Habitação — SFH	6 milhões
1987-1992	Políticas Alternativas ao SFH (PAIH, ProMoradia etc.)	Dados indisponíveis
1993-1994	Início de reestruturação das políticas habitacionais	Dados indisponíveis
1994-2003	Política Nacional de Habitação — PNH	Dados indisponíveis
2003-2009	Nova Política Nacional de Habitação — PNH e Programa de Arrendamento Residencial — PAR	Dados indisponíveis
2009-2014	Programa Minha Casa Minha Vida — PMCMV	5,5 milhões
2019-2022	Programa Casa Verde e Amarela — PCVA	1,6 milhão

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados da política habitacional do governo Bolsonaro foram insuficientes diante da grande demanda habitacional existente no país, apontando para a permanente necessidade da adoção de medidas mais efetivas para garantir o acesso à moradia adequada para a população mais vulnerável, como a destinação de recursos orçamentários para investimentos na área habitacional. De acordo com o discurso oficial, o objetivo era superar as políticas dos adversários e estabelecer uma nova abordagem para o problema habitacional no Brasil revelando-se, como observado mais adiante, no desmonte da política iniciada em 2009, na gestão do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Voltado à financeirização, beneficiou os bancos e o sistema financeiro, dentro de uma concepção liberalista e eivado de justificativas ideológicas. Mais importante do que reduzir o déficit habitacional foi varrer do país todo o qualquer programa desenvolvido dentro do governo do Partido dos Trabalhadores.

Como se observa, ao longo de 75 anos de políticas habitacionais, as moradias sociais sempre foram preteridas em detrimento da lógica mercantilista. Mesmo as políticas mais abrangentes e preocupadas com a dimensão social, conforme destacamos nas iniciativas envidadas no período pós-redemocratização, terminaram revelando discursos plenos de boas intenções, mas incapazes de serem reproduzidos na prática.

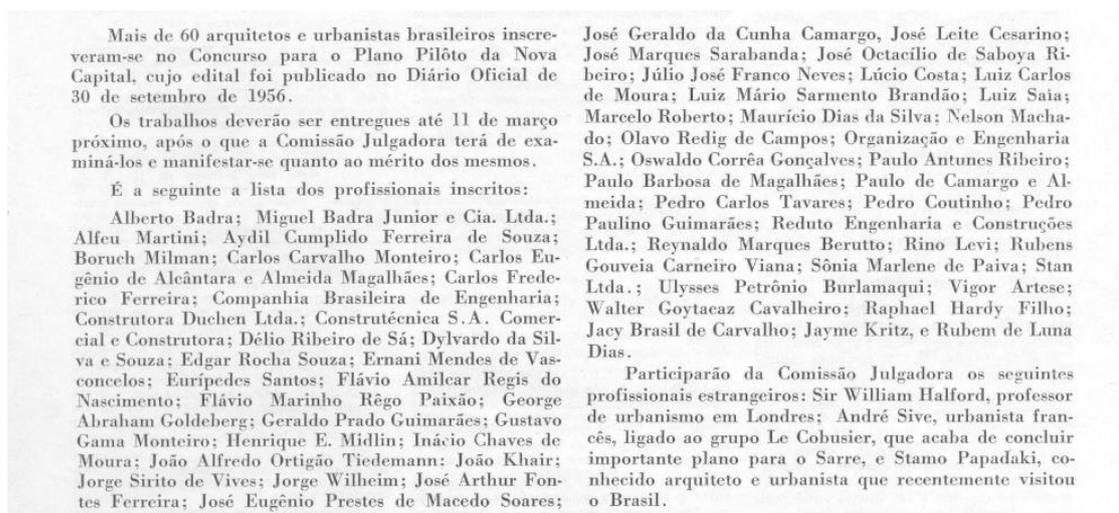
Ao fim e ao cabo, a propriedade da terra, mesmo diante da mudança do ambiente rural para o urbano, continua sendo um nó marcado pela segregação e pela exclusão. Como foi possível ver a partir deste breve levantamento, todos os programas habitacionais implementados no Brasil demonstraram sua frágil sustentabilidade, terminando por adotar os mesmos mecanismos do mercado imobiliário, favorecendo aqueles que conseguem ter acesso aos financiamentos tradicionais e deixando as famílias de baixa renda reféns de condições que tornam o acesso à casa própria apenas um sonho.

#### 4 BRASÍLIA: DESAFIOS DE UMA CIDADE PLANEJADA

Sob a ótica de uma cidade inclusiva, que busca garantir equidade para todos os seus habitantes, destacamos a criação de Brasília. Ela representa um marco na história urbana do Brasil. A cidade é fruto do audacioso projeto político do então presidente da República Juscelino Kubitschek, que via na mudança da capital para o interior do país uma forma de promover a integração nacional e o desenvolvimento econômico de regiões menos favorecidas. Inaugurada oficialmente em 21 de abril de 1960, Brasília foi idealizada para ser o centro administrativo do Brasil, abrigando a sede dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, simbolizando um novo momento de modernização e progresso.

O concurso para o Plano Piloto de Brasília, promovido em 1956, foi um marco na história do urbanismo brasileiro. Ele tinha como objetivo selecionar o projeto que daria forma à nova capital do país, seguindo a visão modernista do governo Kubitschek. Embora o presidente inicialmente considerasse a entrega direta do projeto ao arquiteto Oscar Niemeyer, a pressão do Instituto de Arquitetos do Brasil e o próprio apoio de Niemeyer resultaram na decisão de abrir o concurso público, garantindo uma competição democrática (COSTA, 1995).

Figura 1 — Texto da Revista de Brasília sobre o concurso

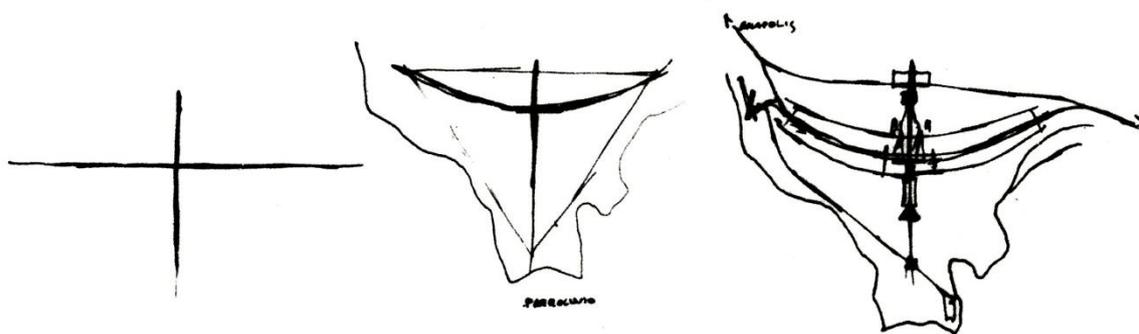


Matéria publicada pela Revista de Brasília<sup>24</sup> apresentou a lista completa dos inscritos no concurso. Fonte: BRASIL, 1957a, p. 11.

<sup>24</sup> Periódico criado em consequência do art. 19 da Lei n. 2.874, de 19 de setembro de 1956, que instituiu a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil — NOVACAP, que tinha a obrigatoriedade de

O edital publicado no Diário Oficial de 30 de setembro de 1956 recebeu 62 inscrições (Figura 1), das quais 26 propostas foram entregues no prazo estipulado. O projeto para o Plano Piloto de Brasília apresentado pelo arquiteto e urbanista Lúcio Costa foi o vencedor do concurso (BRASIL, 1957b, p. 6) (Anexo A). Lúcio Costa foi fortemente influenciado pelo modernismo europeu, especialmente pelas ideias de Le Corbusier<sup>25</sup>. Sua proposta foi caracterizada pela simplicidade de formas e funcionalidade, trazendo uma visão inovadora para a capital federal. Costa não se via como um concorrente ambicioso, mas como alguém que apenas queria apresentar uma solução viável. Ele declarou que não tinha a intenção de desenvolver o projeto e preferiria atuar como consultor caso seu plano fosse escolhido.

Figura 2 — Projeto do Plano Piloto de Brasília desenhado por Lúcio Costa



Fonte: Arquivo Público do Distrito Federal — ArPDF/BR DFARPDF NOV\_B\_19 (DISTRITO FEDERAL, 2024)

A simplicidade de sua apresentação, baseada no traçado de um sinal da cruz<sup>26</sup> que organizava a cidade em dois eixos principais, foi decisiva para o sucesso de seu

---

divulgar mensalmente os atos administrativos da Diretoria e os contratos por ela celebrados. Foi publicado mensalmente entre janeiro de 1957 e maio de 1963. A revista tinha, ainda, a finalidade registrar o progresso da construção de Brasília, funcionando como um boletim informativo voltado para atualizar a opinião pública, tanto nacional quanto internacional, sobre o desenvolvimento das obras. Com tiragem aproximada de 6 mil exemplares, era distribuída gratuitamente, principalmente para bibliotecas, universidades e escolas. Inicialmente, a sede da *Revista de Brasília* estava localizada no Rio de Janeiro, até meados de 1959, quando foi transferida para a nova capital. (DISTRITO FEDERAL, 2024)

<sup>25</sup> Le Corbusier é o pseudônimo do arquiteto e urbanista suíço Charles Edouard Jeanneret-Gris, amplamente reconhecido como uma das principais referências da arquitetura moderna. Embora fosse suíço, ele passou grande parte de sua vida adulta na França. (FREITAG, 2008, p. 59-63)

<sup>26</sup> Apesar de popularmente se afirmar que o Plano Piloto de Brasília fora concebido como tendo a forma de um avião, os documentos de Lúcio Costa que tratam do projeto, não fazem qualquer referência neste sentido.

projeto (Figura 2). Brasília “nasceu do gesto primário de quem assinala um lugar ou dele toma posse: dois eixos cruzando-se em ângulo reto, ou seja, o próprio sinal da cruz” (DISTRITO FEDERAL; 1991).

O Eixo Monumental, reservado aos edifícios cívicos e administrativos, e o Eixo Rodoviário, dedicado às superquadras residenciais, formaram a espinha dorsal de Brasília, de acordo com os preceitos do modernismo e da Carta de Atenas<sup>27</sup>. A proposta de Costa destacou-se pela originalidade e funcionalidade, adaptando-se à topografia e à paisagem do Planalto Central, e trouxe uma visão urbanística que unia modernidade e simbolismo histórico, em consonância com a missão de Brasília como a nova capital do Brasil (COSTA, 1995).

Complementando o traçado urbano, o projeto arquitetônico das principais edificações de Brasília ficou a cargo de Oscar Niemeyer, um dos maiores expoentes da arquitetura moderna mundial. Niemeyer concebeu estruturas emblemáticas, que se tornaram ícones da capital, como o Palácio do Planalto, onde despacha o presidente da República; o Palácio do Congresso Nacional, símbolo do poder Legislativo; o Supremo Tribunal Federal, sede do poder Judiciário (Fotografia 2); e a Catedral Metropolitana de Brasília, com suas curvas ousadas e inovadoras. A estética arquitetônica de Niemeyer, marcada pelo uso do concreto armado e por linhas curvas, conferiu a Brasília uma identidade singular, que une arte, política e urbanismo em um só espaço, projetando a cidade como um símbolo da modernidade e da capacidade transformadora do planejamento urbano.

---

<sup>27</sup> A Carta de Atenas, ensina Freitag (2008, p.59), é um manifesto urbanístico que consolidou os debates de um encontro programático de arquitetos e urbanistas realizado em Atenas, em 1933. O documento final, redigido por Le Corbusier, estabelece os paradigmas do urbanismo moderno e, para seus defensores, é considerado o mais importante documento de planejamento urbanístico produzido no século XX.

Fotografia 2 — A obra de Oscar Niemeyer



Fotografia tirada a partir do Supremo Tribunal Federal. Ao fundo o Palácio do Planalto e à esquerda, o Palácio do Congresso Nacional. Fonte: OLIVEIRA, 2024.

Com base no projeto inicial, Brasília foi idealizada a partir de quatro escalas: a monumental, a residencial, a gregária e a bucólica.

Monumental (é aquela que contribui para a formação do sentido de Capital, onde a monumentalidade confere aos edifícios seu valor simbólico), Residencial (define a relação entre os edifícios residenciais, possuidora de uma proposta inovadora de Lúcio Costa — as Superquadras), Gregária (é aquela para onde convergem os fluxos no encontro dos Eixos Rodoviário e Monumental. É o centro urbano onde se previu edifícios maiores, pela grande densidade de fluxo) e a Bucólica (apresenta caráter particular e é do maior interesse. Ela se constitui dos gramados, passeios, bosques e jardins da cidade, que permeiam e envolvem as Superquadras, as Entrequadras, os diversos setores e conjuntos de casas, os comércios locais, e a cidade inteira, ou seja: é o imenso pulmão, cinturão verde que envolve e protege, invadindo-a de modo a garantir a Brasília a qualidade de cidade-parque que é). (COSTA E MEDEIROS, 2009, p. 10-11)

Além do impacto arquitetônico, o projeto de Costa trouxe implicações significativas para as relações sociais dentro de Brasília. As áreas residenciais de Brasília, denominadas superquadras, foram concebidas com o intuito de favorecer a convivência entre seus habitantes, criando um ambiente que fosse ao mesmo tempo agradável e funcional para moradores, usuários e transeuntes. Diferentemente dos bairros tradicionais que se encontram na maioria das cidades brasileiras, as

superquadras foram organizadas em torno de um conceito inovador: a formação de pequenas células autossustentáveis, denominadas unidades de vizinhança. Essas unidades, por sua vez, eram dotadas de uma série de equipamentos urbanos de uso coletivo, como escolas, igrejas, comércios, teatros, entre outros, todos estrategicamente localizados nos limites das quadras residenciais. A proposta visava, essencialmente, promover a socialização e a integração dos moradores, garantindo que suas necessidades cotidianas fossem atendidas em um nível local, reduzindo assim a necessidade de grandes deslocamentos pela cidade (SOUSA JÚNIOR, 2017).

Nesse sentido, Lúcio Costa (2009), idealizador do plano urbanístico de Brasília, acreditava que essa disposição inovadora das superquadras também favoreceria uma maior proximidade entre cidadãos de diferentes classes sociais. Um exemplo concreto dessa proposta seria o ambiente escolar, onde crianças e adolescentes provenientes de diferentes estratos sociais estudariam juntos no mesmo espaço. Essa convivência, na visão de Costa, contribuiria para a criação de uma sociedade mais igualitária e integrada, superando as barreiras físicas e sociais que tradicionalmente separam as classes em outras cidades. A concepção das superquadras, assim, não se limitava apenas a uma questão urbanística, mas também era uma tentativa de transformar as relações sociais e promover um convívio mais harmônico entre os moradores, criando uma cidade onde a interação e o compartilhamento de espaços comuns eram centrais para a vida cotidiana.

No documento intitulado Brasília revisitada, 1985-1987,<sup>28</sup> Lúcio Costa (2009, p. 71) destacou que,

com a proposta inovadora da superquadra, a serenidade urbana assegurada pelo gabarito uniforme de seis pavimentos, o chão livre e acessível a todos através do uso generalizado dos pilotis e o franco predomínio do verde, trouxe consigo o embrião de uma nova maneira de viver, própria de Brasília e inteiramente diversa das demais cidades brasileiras.

Alinhada ao pensamento de Scalon (2011, p. 64) acerca da redução das desigualdades, a concepção de Brasília, ao menos em seu projeto original, visava incorporar todos os modelos de desenvolvimento inclusivos. A cidade foi idealizada para ser um espaço onde os cidadãos teriam acesso pleno a melhores oportunidades

---

<sup>28</sup> Anexo I do decreto n. 10.829/1987 — GDF e da portaria n. 314/1992 — Iphan.

de trabalho, moradia, transporte e lazer. O objetivo era criar uma capital que não apenas funcionasse como o centro administrativo do país, mas que também oferecesse condições equitativas de desenvolvimento social e econômico para todos os seus habitantes, promovendo assim uma qualidade de vida superior e uma maior integração entre as diferentes camadas da sociedade.

#### 4.1 SEGREGAÇÃO ESPACIAL E DINÂMICAS SOCIAIS

Apesar da proposta de integração social de Lúcio Costa, a distribuição das áreas residenciais no Plano Piloto revelou-se, desde o início, um reflexo das desigualdades estruturais do Brasil. A Brasília utópica e idealista, em vez de romper com a segregação social, acabou perpetuando-a, com os espaços de moradia mais privilegiados sendo destinados às classes dominantes, enquanto os trabalhadores de baixa renda foram relegados às periferias.

Apesar de Lúcio Costa defender a ideia, no item 17 do Relatório encaminhado para o concurso, de que as quadras residenciais propiciariam um “certo grau a coexistência social, evitando-se assim uma indevida e indesejável estratificação” (BRASIL, 2014, p. 38), essa visão idealizada de uma cidade igualitária não se concretizou na prática, e a segregação social emergiu, particularmente com a criação de assentamentos improvisados dando origem às cidades-satélites<sup>29</sup>, como veremos mais adiante, onde a população de baixa renda acabou sendo confinada.

Não se pode perder de vista que os moradores das novas habitações do Plano Piloto seriam detentores prévios de algum capital:<sup>30</sup> primordialmente servidores públicos e políticos, justamente aqueles para os quais a escala residencial da cidade fora pensada e para os quais a cidade deveria oferecer atrativos como forma de estimular a mudança para a nova capital. Some-se, ainda, o fato de que, paradoxalmente, a própria descrição feita no Relatório sobre como deveria ser a

---

<sup>29</sup> Apesar de utilizada habitualmente para se referir às Regiões Administrativas do Distrito Federal que não compõem o Plano Piloto, a expressão “satélite” foi proibida pelo Decreto 19.040, de 18 de fevereiro de 1998 (DISTRITO FEDERAL, 1998).

<sup>30</sup> Entende-se, aqui, o conceito de capital de Bourdieu (1998). O termo faz remissão não apenas ao acúmulo de bens e riquezas econômicas, mas engloba todo e qualquer recurso ou poder que se manifesta em uma atividade social. Assim, além do capital econômico, engloba o capital cultural (saberes e conhecimentos reconhecidos por diplomas e títulos) e o capital social (relações sociais que podem ser convertidas em recursos de dominação). Em resumo, refere-se a um capital simbólico (aquilo que pode ser chamado de prestígio ou honra e que permite identificar os agentes no espaço social).

diferenciação no padrão das edificações, quanto ao espaço das habitações, bem como o requinte dos acabamentos, traz por si só princípios segregadores, deixando o discurso da integração apenas no papel. “Na prática, famílias de classes sociais diferentes foram morar em locais diferentes. Os pobres na periferia” (LAURIANO, 2015, p. 160).

Como explicam Costa e Lima (2009, p. 61), o objetivo original da criação de Brasília era promover um nivelamento social, em que, por meio do projeto urbanístico, as diferentes classes sociais seriam tratadas de maneira digna e justa. A ideia era que o desenho da cidade favorecesse a convivência e a equidade entre seus habitantes, independentemente de sua posição socioeconômica. No entanto, os autores destacam que "urbanismo sozinho não tem o poder de resolver, num passe de mágica, problemas sociais seculares [...]. Brasília expõe, com insuperável clareza e sem subterfúgios, nossa verdade social". Esse reconhecimento deixa claro que, apesar das intenções iniciais, o Plano Piloto, desde sua concepção e construção, esteve inacessível para os mais pobres, revelando as limitações de um projeto que, ao não levar em consideração as profundas desigualdades sociais preexistentes, acabou por perpetuá-las.

Não constavam do detalhamento do projeto sugestões para moradia e transporte dos construtores de Brasília, os “candangos<sup>31</sup>”, que dariam origem às mais de 20 cidades-satélites<sup>32</sup> que hoje cercam o Plano Piloto. A prioridade aos princípios arquitetônicos da modernidade (espaços livres, ausência de cercas e muros, convivialidade, além de segregação racial e socioeconômica) e outros princípios socialistas (e utópicos, como a ausência de propriedade da terra e dos imóveis, entre outros) ignoraram os problemas de segregação social e espacial, de violência e pobreza, que desde sempre caracterizaram a sociedade brasileira. A concepção da capital do Brasil foi pensada para uma sociedade moderna, sem as mazelas da sociedade real, com algumas exceções: os edifícios para os moradores das superquadras continuavam tendo dois tipos de elevadores (o social para os patrões e o de serviço para os empregados). (FREITAG, 2012, p. 142-143)

---

<sup>31</sup> “Antes da construção de Brasília, [a palavra candango] foi durante séculos uma palavra geral de depreciação. Segundo a maior parte das autoridades, é uma corrupção de candongo, uma palavra da língua quimbundo ou quilombo, dos bantos do Sudoeste de Angola. Era o termo pelo qual os africanos se referiam, pejorativamente, aos colonizadores portugueses. Como tal, veio ao Novo Mundo com os escravos angolanos. [...] A palavra tornou-se o termo geral para as pessoas do interior em oposição às do litoral, e especialmente, para os trabalhadores itinerantes pobres que o interior produziu em grande quantidade. Com esses trabalhadores o termo chegou a Brasília” (Holston, 1993, pp. 209-210).

<sup>32</sup> Com base na lei n. 4.545, de 10 de dezembro de 1964, as cidades-satélites passaram a compor regiões administrativas, como são tratadas atualmente.

Enquanto o discurso desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek celebrava a construção de Brasília em mil dias, a realidade enfrentada pelos operários que se destinaram ao Planalto Central para construir a nova capital era marcada por condições de trabalho extremamente precárias e desumanas. Essa discrepância entre o ideal político e as condições reais de trabalho revela as contradições inerentes ao projeto de Brasília. As jornadas de trabalho regulares variavam de 14 a 18 horas diárias, com equipes se revezando dia e noite, inclusive aos domingos e feriados. Não raros eram os “serões”, em que o expediente se estendia até a meia-noite, e as “viradas”, com jornadas de 24 horas ininterruptas, ocorrendo até três vezes por semana. Os momentos de descanso não eram muito melhores, já que os alojamentos oferecidos pelas construtoras eram montados em galpões onde as condições de vida eram insalubres. Os banheiros, improvisados, consistiam em buracos cavados no chão, protegidos por lonas, e os quartos eram preenchidos por beliches de dois ou três andares, com colchões de palha, onde os operários conviviam com piolhos, sarnas e carrapatos. A alimentação era igualmente inadequada, com cantinas que muitas vezes serviam comida crua ou estragada, incapazes de atender à demanda dos trabalhadores. Como se não bastasse, qualquer reclamação ou manifestação de descontentamento era violentamente reprimida pela temida Guarda Especial de Brasília (GEB), cuja atuação se assemelhava, em muitos aspectos, à dos feitores de escravos (SOUSA, 1983).

As difíceis condições enfrentadas pelos trabalhadores levaram a tensões e conflitos, culminando em eventos dramáticos como o que ficou conhecido como o Massacre da Pacheco Fernandes. Em fevereiro de 1959, durante o Carnaval, os operários da construtora Pacheco Fernandes, conhecida por fornecer a pior comida de Brasília, viveram uma situação de extrema tensão. No acampamento da empresa, localizado na área onde hoje é a Vila Planalto, estavam alojados 1.300 trabalhadores. Em uma tentativa de impedir que esses operários deixassem o local para aproveitar o Carnaval na Cidade Livre — onde hoje está o Núcleo Bandeirante — temendo que o retorno ao trabalho após o feriado, com os operários de ressaca, atrasasse as obras. Os chefes da construtora cortaram o fornecimento de água, impossibilitando o banho, e retiveram o pagamento do salário que deveria ser efetuado no sábado.

A situação se agravou quando, no domingo, 8 de fevereiro, a cantina serviu comida estragada. Insatisfeitos, os operários começaram a protestar, resultando em

um quebra-quebra generalizado. A GEB foi acionada para reprimir o tumulto e, em sua intervenção, espancou diversos trabalhadores. A violência foi tamanha que até aqueles que não haviam participado do conflito inicial se voltaram contra a guarda.

Embora a versão oficial indique apenas uma morte, testemunhas afirmam que houve muito mais vítimas, possivelmente centenas, com trabalhadores sendo mortos enquanto dormiam em um galpão de madeira.

O massacre é considerado um marco na história do sindicalismo no Distrito Federal, resultando na criação do primeiro sindicato de trabalhadores da construção civil, que completou 51 anos em 2010 (DEL'LSOLA; BOIANOVSKY, 2013; MEMORIAL DA DEMOCRACIA, 2023; TAVARES, 2010).

O fato de que, desde o início, não se previa que os candangos permaneceriam em Brasília reforça a argumentação de Freitag. Três hipóteses foram levantadas sobre o destino desses trabalhadores após a conclusão das obras: a primeira sugeria que muitos operários retornariam às suas regiões de origem; a segunda defendia que parte deles se dedicaria à agricultura, desenvolvida em fazendas-modelo a serem implantadas na nova capital, por meio de um convênio com o Ministério da Agricultura; e a terceira hipótese apontava que outra parcela dos trabalhadores seria absorvida pelo comércio e pelos serviços da cidade. No entanto, a realidade se mostrou bastante distante dessas expectativas. “Tal, porém, não ocorreu; ninguém voltou — se estavam mal ali, estavam muito melhor de que antes, e o programa hortigranjeiro fracassou: as pequenas fazendas-modelo deram lugar a casas de campo para autoridades” (COSTA E LIMA, 2009, p. 62).

Não obstante o fato de Lúcio Costa (BRASIL, 2014) ter determinado, em seu relatório, que o poder público teria a atribuição de “impedir a enquistação de favelas tanto na periferia urbana quanto na rural” e que seria responsabilidade da Novacap “prover dentro do esquema proposto acomodações decentes e econômicas para a totalidade da população”, o que se viu foi a reprodução de prática recorrente nos grandes centros urbanos da época. A população de menor renda foi sendo sistematicamente transferida, pelo Estado, “para núcleos improvisados na periferia urbana, núcleos que cresceram e se transformaram nas atuais cidades-satélites” (COSTA E LIMA, 2009, p. 62). Destaque-se, aqui, o papel direto e exclusivo do Estado no processo inicial de periferização, uma vez que, diferentemente de outros estados

e municípios brasileiros, o ator estatal era, desde a origem, o agente detentor do monopólio na destinação, uso, ocupação e comercialização do solo.

A criação das cidades-satélites de Brasília está profundamente vinculada ao ambicioso projeto de construção da nova capital, iniciado em 1956. Sob a liderança de Juscelino Kubitschek e o planejamento urbanístico de Lúcio Costa, Brasília foi projetada para ser o novo centro administrativo do país, simbolizando o futuro e o desenvolvimento. No entanto, a construção da cidade atraiu um contingente significativo de trabalhadores migrantes, conhecidos como "candangos", oriundos de várias partes do Brasil, que buscaram emprego nas grandes obras da capital. A cidade planejada, no entanto, não previa uma solução habitacional para esses trabalhadores, resultando na ocupação de áreas periféricas e na formação de núcleos habitacionais que viriam a se tornar as cidades-satélites de Brasília.

Entre 1956 e 1960, período em que Brasília estava em plena construção, surgiram as primeiras cidades-satélites. Essas foram criadas para suprir a demanda habitacional dos trabalhadores e suas famílias, que não tinham condições de morar no Plano Piloto. Nesse contexto, seis cidades-satélites foram fundadas: Núcleo Bandeirante –conhecida inicialmente como Cidade Livre —, Candangolândia, Fercal, São Sebastião, Taguatinga e Cruzeiro (APÊNDICE A). Essas localidades foram estabelecidas para atender às necessidades imediatas de moradia dos trabalhadores e, embora muitas delas fossem planejadas inicialmente como soluções temporárias, acabaram se consolidando ao longo dos anos e permanecendo até hoje (MANIÇOBA, 2019; PAVIANI, 1987).

A cidade de Núcleo Bandeirante, por exemplo, foi uma das primeiras cidades-satélites, fundada em 1956, e desempenhou papel crucial durante a construção de Brasília. Além de abrigar trabalhadores, ela também se tornou um centro comercial e de serviços que dava suporte às necessidades da população envolvida na obra. Candangolândia, criada no mesmo ano, também tinha como função abrigar os trabalhadores e técnicos da Companhia Urbanizadora da Nova Capital — NOVACAP, sendo um núcleo estratégico para a construção da cidade. Outra cidade que rapidamente se destacou foi Taguatinga, fundada em 1958, projetada especificamente para acomodar o crescente número de trabalhadores e suas famílias. Taguatinga foi uma das cidades-satélites que mais rapidamente se consolidou e se desenvolveu, se tornando um importante centro comercial e residencial.

Com a inauguração de Brasília em 1960, o crescimento da capital não cessou, e a demanda por habitação continuou a aumentar. Novas cidades-satélites foram então criadas para acomodar essa população crescente. Sobradinho, por exemplo, foi estabelecida para abrigar pessoas que viviam nos acampamentos de empreiteiras e em invasões próximas à Vila Planalto. O Gama, também fundado na década de 1960, foi criado com o objetivo de realocar os moradores de invasões localizadas na área da barragem do Lago Paranoá. Essas novas cidades surgiram em resposta à migração contínua de trabalhadores e suas famílias para a capital, mesmo após o término das grandes obras.

A Ceilândia foi criada em 1971, como parte da Campanha de Erradicação de Invasões — CEI, conduzida pelo Governo do Distrito Federal. A cidade foi planejada para abrigar famílias que viviam em áreas de invasão e favelas ao redor do Plano Piloto, especialmente na Vila do IAPI e no Núcleo Bandeirante. Ao longo do tempo, Ceilândia se desenvolveu significativamente e se tornou uma das maiores e mais populosas cidades-satélites de Brasília, consolidando-se como um importante centro econômico e residencial do Distrito Federal.

Em 1973, o Departamento Imobiliário da Novacap foi transformado na Companhia Imobiliária de Brasília, a Terracap,<sup>33</sup> responsável por administrar as terras do Distrito Federal. A cessão dos bens imobiliários geridos pela empresa se dava por: *i*) licitação pública, *ii*) venda direta, *iii*) regularização e *iv*) doação, sendo esta destinada exclusivamente para a União ou o Governo do Distrito Federal. O processo de licitação pública transformou-se em uma das principais ferramentas de segregação do próprio Estado, na medida em que todas as áreas mais valorizadas, com infraestrutura urbana, atingiam, no leilão, valor de mercado, portanto, inacessíveis às populações de baixa renda.

Com o avanço do tempo, os desafios de Brasília se intensificaram. A década de 1980, marcada pelo crescimento populacional descontrolado e pela falta de habitações voltadas às classes menos favorecidas, viu o surgimento de conflitos fundiários que complicaram ainda mais o cenário urbano da capital. As políticas habitacionais existentes mostraram-se insuficientes para lidar com o aumento da demanda, levando a uma série de transformações na ocupação do solo.

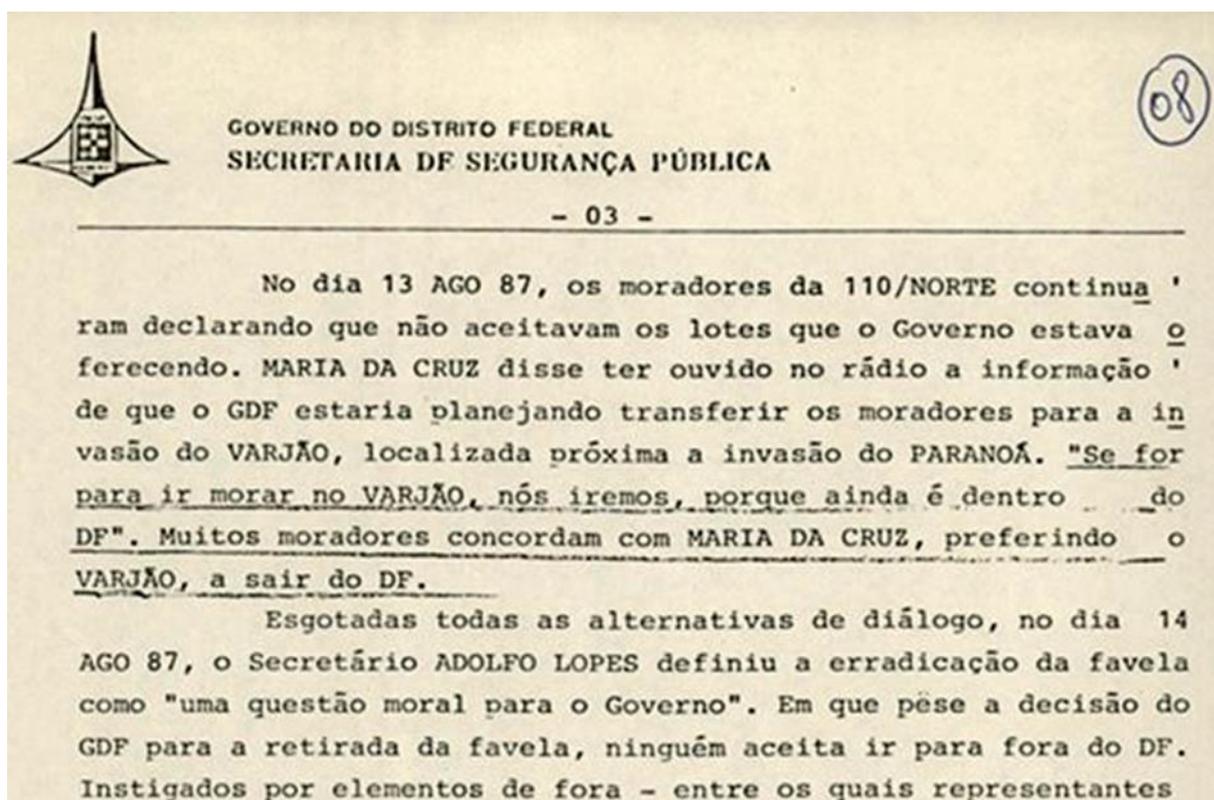
---

<sup>33</sup> O desmembramento foi determinado pela lei n. 5.861, de 12 de dezembro de 1972, mas as atividades da nova Companhia foram iniciadas em 14 de agosto de 1973.

Diante deste cenário, o Governo local optou pela descontinuação das políticas habitacionais, por acreditar que estas eram as principais responsáveis pelo aumento acelerado no fluxo migratório. Como solução, foram criados dois programas para minimizar o problema que, na prática, se propunham a enxotar os migrantes: o “Retorno com dignidade” e o “Entorno com dignidade”. O primeiro programa oferecia facilidades aos migrantes que aceitassem retornar a sua terra de origem, fornecendo o transporte de volta. Já o segundo alocava as populações em cidades no entorno do Distrito Federal, em Goiás e Minas Gerais.

Exemplo prático da ação dos programas foi o que se observou, por exemplo, na remoção, em 1987, da invasão instalada em uma das áreas mais centrais do Plano Piloto, na quadra 110 da Asa Norte, que chegou a abrigar 500 famílias. Destas, 140 aceitaram voltar a suas cidades, e outras 80 foram assentadas nas cidades goianas de Planaltina, a 57km de distância do Plano Piloto, e Corumbá, a 131km. Outras famílias não aceitavam ir para áreas fora do Distrito Federal, conforme destacam relatórios da Secretaria de Segurança Pública da época. Aqueles que não aceitaram as condições impostas pelo Governo, foram retiradas à força e largados à própria sorte (Figura 3) (DISTRITO FEDERAL, 1988a e 1988b).

Figura 3 — Relatório da Secretaria de Segurança Pública



Fonte: Arquivo Público do Distrito Federal (1988a)

O que se observou, ao longo daquela década e nos anos que se seguiram, foi que, após os atores estatais terem determinado a distribuição socioespacial no Distrito Federal, o mercado imobiliário ocupou o espaço deixado pelo Estado, ofertando novos imóveis e revendendo unidades preexistentes, contribuindo para empurrar os mais pobres para regiões ainda mais periféricas, tendo em vista que muitos daqueles habitantes oriundos de favelas e assentados em áreas mais próximas ao Plano Piloto, como no Núcleo Bandeirante, terminaram vendendo suas casas e se mudando para regiões mais distantes. Agentes estatais, por meio da limitação da oferta de unidades habitacionais, ao lado dos agentes imobiliários — empresas e corretores — e cidadãos que passaram a transacionar imóveis — pela venda, locação, sublocação, cessão — formaram um tripé fértil à exploração irregular ou oportunista da habitação na região (PAVIANI, 2009; SABBAG, 2016, p. 94; DISTRITO FEDERAL, 2016a, p. 21).

#### 4.2 EXPANSÃO URBANA, GENTRIFICAÇÃO E AS NOVAS OCUPAÇÕES

Na década de 1990, o Distrito Federal enfrentou um crescente desafio com a ocupação irregular de terras, tanto em áreas de baixa quanto de média renda. Nesse contexto, o governo foi pressionado a intensificar as ações de regularização fundiária, devido à rápida proliferação de loteamentos irregulares nas regiões periféricas e próximas ao Plano Piloto. A partir desse período, o processo de criação de novas cidades-satélites ou Regiões Administrativas<sup>34</sup> — RAs ganhou força. Motivadas tanto por interesses eleitorais quanto pela crescente demanda habitacional, surgiram cidades como Samambaia, Santa Maria e Recanto das Emas. Essas cidades foram parte de políticas públicas voltadas à distribuição de lotes para a população de baixa e média renda. Muitas dessas áreas eram, na verdade, assentamentos informais que foram posteriormente legalizados, evidenciando a expansão desordenada e carente de infraestrutura no Distrito Federal. O objetivo era, em parte, responder à pressão

---

<sup>34</sup> A primeira referência à divisão do Distrito Federal em Regiões Administrativas ocorreu com a **Lei nº 4.545**, de 10 de dezembro de 1964, que visava à descentralização e à coordenação dos serviços públicos locais no território de Brasília. Além disso, a proibição o uso oficial do termo "cidades-satélites" pelo Decreto nº 19.040, de 18 de fevereiro de 1998, consolidou o uso de "Regiões Administrativas" para designar essas subdivisões.

das classes média e baixa, que enfrentavam dificuldades para acessar moradias formais e acabavam recorrendo a empreendimentos irregulares. Esse cenário revelou a ausência de uma política habitacional eficiente, especialmente para a classe média, que não encontrava alternativas acessíveis no mercado formal.

Dessa forma, as cidades-satélites de Brasília emergiram como uma solução habitacional para as classes trabalhadoras e desempenharam papel fundamental no crescimento acelerado da região. Essas cidades, criadas entre as décadas de 1960 e 1990, inicialmente surgiram como áreas temporárias, mas se consolidaram como parte integrante da configuração urbana do Distrito Federal. A segregação socioespacial foi uma marca desse processo, com as cidades-satélites abrigando a população de menor poder aquisitivo, enquanto o Plano Piloto permanecia destinado às classes médias e altas. Explica Paviani (1987, p. 80) que “o governo local deflagrou um processo de interminável criação de cidades-satélites — todas visando proteger o Plano Piloto de ocupações ilegais, irregulares e informais (favelas), as denominadas ‘invasões’”. Desse fenômeno de segregação é um dos legados da construção de Brasília e reflete o contraste entre o centro planejado da cidade e as periferias que surgiram ao seu redor.

A intensa corrente migratória com destino ao Distrito Federal, que se intensificou nesta época, despertou grande preocupação nas autoridades, especialmente devido ao rápido crescimento populacional e suas implicações para a estrutura urbana de Brasília. Esse fenômeno levou o então governador José Aparecido de Oliveira a agir para proteger a integridade do Plano Piloto, que enfrentava pressões tanto internas quanto externas em relação à ocupação e à expansão descontrolada de áreas ao seu redor. Reconhecendo a importância histórica e arquitetônica de Brasília, o governador apresentou uma proposta formal ao Comitê do Patrimônio Mundial da Unesco<sup>35</sup> para que Brasília fosse considerada patrimônio cultural. O objetivo central dessa iniciativa era garantir que a cidade, concebida e projetada sob os princípios modernistas, tivesse sua configuração original preservada, evitando, assim, que as transformações socioespaciais ameaçassem os fundamentos de seu desenho urbanístico. Do ponto de vista prático, esta medida também asseguraria mais instrumentos legais para impedir a instalação de novas áreas irregulares.

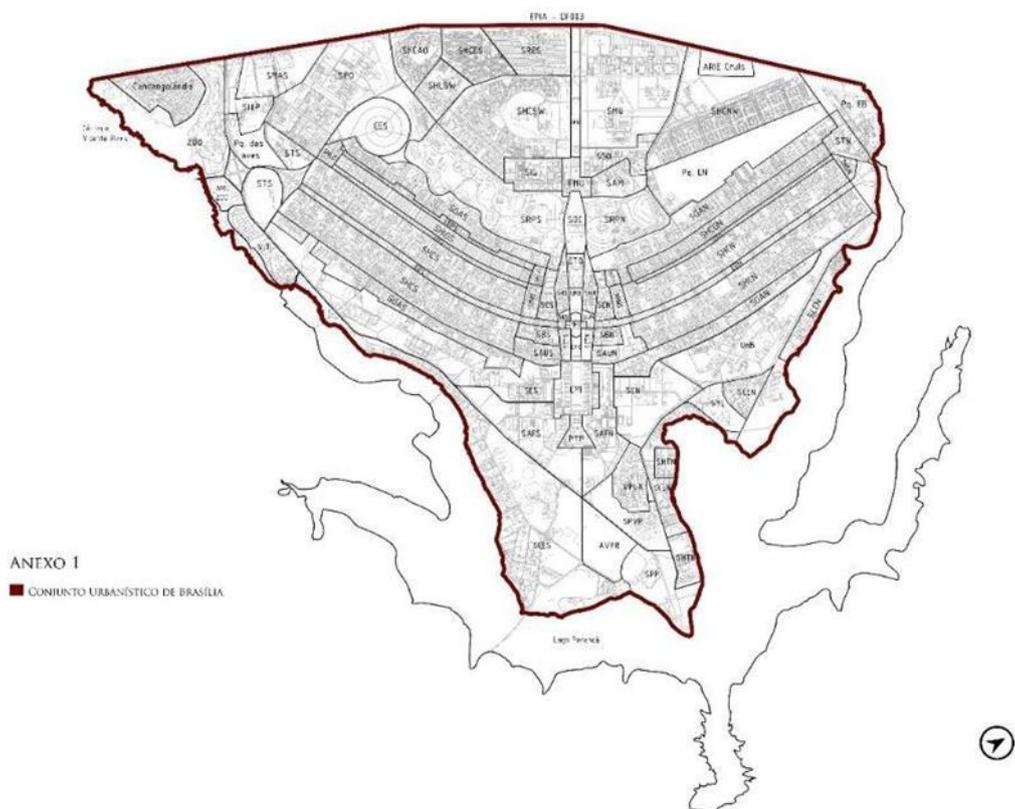
---

<sup>35</sup> Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

Após a análise do Comitê da Unesco, a proposta foi aprovada, e em 7 de dezembro de 1987, apenas 27 anos após sua inauguração, Brasília foi oficialmente incluída na lista do Patrimônio Mundial. Essa decisão foi um marco não apenas para o Brasil, mas também para a história da arquitetura e do urbanismo mundial, uma vez que Brasília se tornou a primeira cidade modernista a ser agraciada com tal reconhecimento. O ato de inclusão não representou apenas um título simbólico, mas também implicou uma série de compromissos e responsabilidades internacionais para o governo local, no sentido de garantir a preservação e proteção de sua área tombada, especialmente diante das pressões crescentes por novas ocupações e intervenções.

Menos de três anos após esse reconhecimento global, em 14 de março de 1990, o Conjunto Urbanístico de Brasília foi inscrito no Livro do Tombo Histórico brasileiro, um registro nacional que assegura a proteção legal dos bens culturais do país. Esse segundo reconhecimento foi igualmente significativo, reforçando ainda mais o status de Brasília como patrimônio nacional e internacional. A partir desse momento, novas regras e restrições passaram a reger qualquer tipo de intervenção urbanística dentro da área circunscrita à poligonal do tombamento (Figura 4), abrangendo não apenas os edifícios e monumentos mais icônicos, mas também o próprio traçado urbano da cidade, que deveria ser mantido conforme projetado por Lúcio Costa. Essas restrições visavam a garantir que futuras expansões ou modificações não descaracterizassem a cidade, preservando sua essência e sua importância como marco da arquitetura modernista.

Figura 4 — Mapa da Poligonal de Tombamento do Conjunto Urbanístico de Brasília



Fonte: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional — Iphan (2016).

O tombamento de Brasília e a sua inscrição na lista da Unesco foram, portanto, mais do que simples homenagens à cidade. Representaram um compromisso com a preservação de sua história e de sua singularidade arquitetônica, ao mesmo tempo em que impuseram novos desafios ao governo, que precisaria conciliar o crescimento urbano com a manutenção dos princípios que nortearam a criação da capital.

Esses fatos contribuíram para o processo de gentrificação generalizada<sup>36</sup> do Plano Piloto, no qual as limitações impostas pela nova regulação para a execução de novas obras promoveram a supervalorização do custo da unidade habitacional, o que dificultou ainda mais o acesso à moradia no Plano Piloto. Conforme explica Lauriano (2015, p. 161):

A elevada carga de regulação urbanística no Plano contribuiu potencialmente para a volatilidade e elevação dos preços sobre uma oferta de terrenos que é restrita. É preciso todo o cuidado com essa interpretação, pois, esse é um

<sup>36</sup> O conceito de gentrificação generalizada envolve questões como a participação do Estado, o capital financeiro, a dispersão geográfica e as extensões desse processo sobre as atividades de trabalho, lazer e consumo (Smith, 2006, p.75).

dos principais argumentos utilizados pelo mercado imobiliário em defesa da flexibilização das regulações. Não há escassez de espaço, é a restrição devido à alta regulação urbanística que gera essa escassez.

Em um contexto de valorização imobiliária e do solo, falta de parâmetros claros de ocupação, falta de fiscalização eficiente por parte do Poder Público e ausência de políticas públicas de médio e longo prazo para atender à demanda reprimida na região, foi aprovado, em 1992, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial — PDOT<sup>37</sup> (BRASÍLIA, 1992). Este marco legal, em conjunto com a Lei Federal nº 6766/79 (BRASIL, 1979), que regulamentava o parcelamento do solo urbano, concedeu aos proprietários de áreas urbanas e rurais fora da área tombada a permissão para parcelar e vender suas terras. A medida tinha como objetivo aumentar a oferta de terrenos na região. A nova regulamentação permitia, por exemplo, que lotes de 20.000 metros quadrados pudessem ser divididos em até oito habitações individuais (Fotografia 3).

Fotografia 3 — Loteamento em Brasília



Ao centro da imagem, um lote único de 20 mil m<sup>2</sup>, localizado na Quadra 9 do ParkWay, ladeado à esquerda e à direita por lotes que foram fracionados em 8 unidades cada. Fonte:

ZAP IMÓVEIS, 2024

---

<sup>37</sup> Conforme a Lei n. 353, de 18 de novembro de 1992 (BRASÍLIA, 1992), “o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal é o instrumento básico de ordenamento territorial, da política de desenvolvimento urbano do Distrito Federal e de orientação dos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão das cidades e do território”.

A regulação, entretanto, serviu como brecha para a ação de grileiros que promoveram o surgimento acelerado de parcelamentos irregulares e ilegais, chamados de condomínios, inúmeros destinados classe média, em regiões adjuntas a áreas nobres, próximas ao Plano Piloto. Muitos destes tiveram sua implantação sustentada por litigância diante da indefinição quanto ao real dono da terra, posteriormente comprovadas como sendo públicas, pertencentes à União ou ao Governo do Distrito Federal. “Em 1992, esses parcelamentos já eram em número de 529, segundo levantamento do Grupo executivo de trabalho sobre Parcelamentos Irregulares do DF” (Distrito Federal, 2016a, p. 20).

Segundo a ex-presidente da Agência de Fiscalização do Distrito Federal — Agefis<sup>38</sup>, Bruna Pinheiro (Pinheiro, 2016, p. 22),

O avanço das ocupações irregulares no DF deveu-se à deficiência da ação do estado na promoção de medidas de gestão efetivas do espaço, entre elas a inexistência de uma política habitacional ampla e inclusiva e de uma fiscalização efetiva das ocupações irregulares de áreas urbanas e rurais. Somou-se a isso a concessão de liminares judiciais que paralisaram o processo fiscalizatório, fragilizado por interferências políticas pautadas em interesses imediatistas e populistas e desatentos aos prejuízos que as invasões de terras públicas pudessem causar às gerações futuras.

Com o PDOT, novas possibilidades para a regularização foram abertas, permitindo que o governo local iniciasse o processo de legalização de vários parcelamentos clandestinos. Entretanto, a implementação dessas políticas esbarrou em uma série de obstáculos. Primeiramente, a complexidade das ocupações irregulares, muitas delas situadas em áreas de proteção ambiental, dificultava a regularização sem comprometer a preservação ecológica. Além disso, a falta de infraestrutura básica, como saneamento, transporte e serviços públicos adequados, tornava o processo ainda mais desafiador. As áreas ocupadas irregularmente geralmente não contavam com a aprovação prévia de órgãos de planejamento, o que gerava conflitos entre os interesses dos moradores, especuladores imobiliários e ambientalistas. Esses fatores complicaram os esforços do governo em fornecer uma solução abrangente e justa para todas as partes envolvidas.

Outro aspecto relevante desse período foi a falta de uma estratégia clara para a integração dos condomínios fechados e loteamentos regularizados ao tecido

---

<sup>38</sup> Desde a sua criação, em 2008, a Agefis foi a autarquia responsável pela fiscalização da ocupação das áreas públicas

urbano. A fragmentação espacial criada pelos condomínios, muitas vezes localizados em áreas isoladas ou mal conectadas ao restante da cidade, perpetuava a segregação social e a desigualdade no acesso a serviços e oportunidades. Além disso, muitos dos condomínios destinados à classe média não cumpriam as exigências de urbanização e infraestrutura estabelecidas pela legislação, o que gerava tensões entre os moradores e o governo (FREITAS, 2013).

O poder público da época deu início, ainda, a uma política de distribuição de lotes semiurbanizados para autoconstrução, por meio da concessão de direito de uso, destinados à população de baixa renda. Entre os anos de 1989 e 1994, foram entregues 92 mil lotes (DISTRITO FEDERAL, 2016a). A iniciativa de não entregar as escrituras teve como objetivo evitar a comercialização das áreas, como ocorrido no passado. Esse programa deu origem a novas cidades-satélites ou regiões administrativas, como Samambaia, Santa Maria, Recanto das Emas, São Sebastião e Riacho Fundo. Esse panorama vai ao encontro da lógica de que as iniciativas de se criar cidades-satélites para preservar o Plano Piloto de ocupações ilegais, irregulares ou informais perdura até os dias atuais (PAVIANI, 2009, p. 80), ou seja, o poder público, no uso de suas atribuições, mantém o modelo de oferecer áreas habitacionais voltadas às populações de baixa renda cada vez mais distantes do núcleo urbano.

Em 1995, o Governo do Distrito Federal criou o Grupo Executivo de Trabalho para Parcelamentos Irregulares — GET/PI, com o objetivo de levantar e sistematizar dados sobre as ocupações informais na região. De acordo com o levantamento realizado pelo colegiado naquele ano, foram identificados 529 condomínios irregulares, sendo que apenas 232 apresentavam condições para dar continuidade ao processo de regularização. Entre esses, 212 estavam localizados em áreas pertencentes à Companhia Imobiliária de Brasília — Terracap, o que indicava a necessidade de uma atuação mais eficaz do poder público para enfrentar a questão (DISTRITO FEDERAL, 2019).

O período de 1995 a 1998 é marcado por políticas habitacionais implementadas pelo Governo do Distrito Federal — GDF durante a gestão do então governador Cristovam Buarque, destacando-se o Programa Morar Legal. Esse programa foi estruturado em torno de uma parceria entre o poder público e entidades da sociedade civil para viabilizar o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. A gestão Buarque, no entanto, focou na autogestão dos empreendimentos habitacionais

como uma estratégia central, onde as próprias comunidades organizadas assumiam o papel de gerenciar seus projetos de moradia.

O Programa Morar Legal foi formalizado por meio do Decreto Nº 18.009, de 1997 (BRASÍLIA, 1997), que criou o “Programa Habitacional de Interesse Social para atendimento a Movimentos Organizados por Moradia”. Esse decreto estabeleceu critérios claros sobre quem poderia participar, destacando cooperativas habitacionais, associações de moradores e sindicatos de trabalhadores, todas entidades legalmente constituídas. A participação dessas entidades permitiu a inclusão de grupos organizados, garantindo a sua cogestão e a participação direta nas decisões sobre os empreendimentos, um diferencial importante em comparação com políticas habitacionais tradicionais, que tendem a ser mais centralizadas.

A autogestão, um dos pilares do programa, foi justificada como uma maneira de adequar melhor as soluções habitacionais às necessidades e capacidades das comunidades envolvidas. Isso incluiu a escolha do tipo de empreendimento, modalidades de financiamento e o formato das moradias, conforme a renda dos beneficiários. Dessa forma, o governo do Distrito Federal destacou a importância de construir soluções flexíveis e participativas.

Outro aspecto fundamental foi a articulação entre o poder público e as entidades sociais para garantir recursos materiais e humanos. O Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal — IDHAB atuou como órgão gestor, responsável pela celebração de convênios e contratos com as entidades envolvidas. Além disso, o programa contou com a participação da Terracap e do Instituto de Planejamento e Desenvolvimento do Distrito Federal — IPDF, órgãos que forneceram recursos essenciais para a execução dos projetos.

Entre as diretrizes do Programa Morar Legal, destacam-se a transparência no processo de alocação de terras públicas, o respeito à política habitacional e de desenvolvimento urbano do Distrito Federal, e a busca de parcerias com órgãos de financiamento, como a Caixa Econômica Federal e organismos internacionais. Essas diretrizes visavam garantir a inclusão social por meio de critérios claros e objetivos na seleção dos beneficiários e assegurar que a população de baixa renda tivesse acesso a moradias de qualidade.

Em termos operacionais, o programa foi dividido em seis etapas, cada uma exigindo a formalização de documentos. Essas etapas incluíam desde o

credenciamento das entidades, passando pela destinação da terra, até a execução das obras e a ocupação dos empreendimentos. A estruturação desse processo visava garantir um acompanhamento detalhado por parte do IDHAB, garantindo que os projetos fossem implementados de acordo com as diretrizes estabelecidas e com a participação ativa das entidades envolvidas.

Apesar das ações envidadas pelo Estado, estas foram insuficientes para fazer frente ao déficit habitacional, e, com isso, grandes assentamentos informais continuaram surgindo ao longo da década, a exemplo da Estrutural, do Sol Nascente e do Itapoã. Enquanto isso, no Plano Piloto, havia sim a oferta de unidades habitacionais, inclusive novas, porém sempre ofertadas por imobiliárias, construtoras e incorporadoras, mantendo a lógica mercantilista, com valores inacessíveis à maior parcela da sociedade.

A alta carga de regulação urbanística e intervencionismo estatal, defendida sob argumentos de preservação arquitetônica e ambiental, contribui profundamente para a especulação imobiliária. A formação do subúrbio brasileiro é resultado da falta de capacidade do poder público local em atender à crescente demanda por moradia. É assim em todo o país. Mas as restrições impostas, principalmente na área protegida, obrigaram a população a buscar alternativas. Os de maior renda refugiaram-se nos condomínios irregulares. Os de menor renda foram expulsos das invasões ilegais. (LAURIANO, 2015 p. 174)

É importante ressaltar o profundo descompasso que existe entre o aumento exponencial da densidade populacional nas cidades-satélites do Distrito Federal e a escassez de ofertas de trabalho nessas mesmas localidades. Esse desequilíbrio evidencia-se quando se analisa o Plano Piloto, que concentra aproximadamente 47% de todos os postos de trabalho do Distrito Federal, ao mesmo tempo em que abriga apenas 7,49% da população residente, o que corresponde a cerca de 210.067 habitantes (DISTRITO FEDERAL, 2011 e 2016b). Esses dados expõem uma dinâmica urbana claramente excludente, onde há a centralização das oportunidades de emprego e infraestrutura de serviços no núcleo central, forçando a grande maioria da população a se deslocar diariamente das áreas periféricas para o centro. Esse cenário reflete a priorização de políticas que visam acomodar uma população cada vez maior e considerada indesejada dentro dos limites do Plano Piloto em áreas periféricas, sem, no entanto, promover simultaneamente a criação de políticas públicas que incentivem o desenvolvimento econômico e a geração de emprego nessas localidades.

Esse processo de distanciamento socioespacial, associado ao planejamento urbano do Distrito Federal, consolidou as cidades-satélites como espaços essencialmente residenciais, que funcionam, na prática, como "cidades-dormitório". Nessas localidades, as oportunidades de trabalho são escassas e limitam-se, na maioria das vezes, ao setor terciário, com poucas alternativas além do comércio e dos serviços básicos. Assim, permanece uma dependência estrutural das regiões periféricas em relação ao Plano Piloto, não apenas em termos de emprego, mas também em relação ao acesso a serviços públicos de qualidade, como saúde, educação e lazer. A falta de uma política de descentralização eficiente contribui para a perpetuação de um ciclo de desigualdade socioeconômica, no qual os moradores das periferias são obrigados a enfrentar longos deslocamentos diários para ter acesso ao emprego e aos serviços que se concentram no centro.

#### 4.3 POLÍTICAS HABITACIONAIS E DESIGUALDADES NO NOVO MILÊNIO

Durante o período de 2000 a 2010, a política habitacional no Distrito Federal se consolidou em um contexto marcado pela precariedade, fase em que prosseguiu a ocupação de áreas irregulares. Entre os desafios, destacavam-se as demandas habitacionais estimadas em 187.185 novas moradias até 2010 (Tabela 7), conforme o "Estudo da Demanda Habitacional no Distrito Federal" (SEDUH, 2005). Essa necessidade refletia a pressão demográfica crescente e a expansão urbana, o que, por sua vez, evidencia a lacuna entre as políticas públicas e a realidade social. O problema da moradia foi amplamente intensificado pela falta de iniciativas habitacionais eficientes, que respondessem adequadamente às necessidades da população, especialmente nas áreas periféricas do DF. A carência de moradias dignas ressaltou a urgência de uma ação mais incisiva das autoridades para atender à crescente demanda, o que também impacta outras áreas, como infraestrutura e serviços públicos essenciais.

Tabela 7 — Demanda habitacional resultante da expansão demográfica no Distrito Federal de 1960 a 2010

<b>Período</b>	<b>Acréscimo de População</b>	<b>Demanda por Habitações</b>
1960/1970	397.328	92.187
1970/1980	639.443	156.726

1980/1991	424.159	112.509
1991/2000	442.075	130.022
2000/2010	529.611	187.185

---

Fonte: Macro Análise do Setor Informal da Habitação (BRANDÃO, 2003). Estudo da Demanda Habitacional (SEDUH, 2005). Estimativas IBGE 2005.

Outro ponto crítico estava relacionado à configuração espacial do Distrito Federal, que, ao longo do tempo, foi moldada tanto por iniciativas públicas quanto por ações privadas, muitas vezes informais. A urbanização desordenada resultou na expansão da mancha urbana e na crescente polarização entre o centro e a periferia. Este fenômeno de dualidade centro-periferia é particularmente visível na concentração de serviços e infraestrutura nas regiões centrais, em detrimento das áreas periféricas, que se veem marginalizadas. A ocupação desorganizada dessas áreas sublinha a ausência de planejamento urbano eficaz, promovendo uma segregação socioespacial que acentua as desigualdades dentro da capital federal. Esse cenário torna evidente que a política habitacional não conseguiu promover uma ocupação ordenada, equilibrada e sustentável no DF, o que intensificou os desafios para a gestão territorial (DISTRITO FEDERAL, 2009).

Quando se observa a demanda habitacional por grupos de renda no Distrito Federal entre os anos de 2000, 2005 e 2010 (APÊNDICE B), observa-se que o maior crescimento na demanda habitacional se deu entre as famílias com renda de até 3 salários-mínimos, representando 27,68% do total acumulado entre 2000 e 2010, um total de 51.817 unidades habitacionais. Esse grupo também apresentou as maiores demandas em termos absolutos e percentuais, tanto no período de 2000 a 2005 (28,63%) quanto de 2005 a 2010 (26,8%). Esses dados indicam que a necessidade de habitação é proporcionalmente maior entre as faixas de renda mais baixas, reforçando a importância de políticas públicas voltadas a essa parcela da população.

Por outro lado, as famílias com rendas superiores a 20 salários-mínimos, embora também apresentem crescimento na demanda habitacional, representam uma menor fatia do total, com 21,24% de participação acumulada em 2010. Entre 2000 e 2010, esse grupo teve uma demanda de 39.706 unidades habitacionais, refletindo a menor urgência habitacional em comparação com as faixas de renda mais baixas. No entanto, o crescimento contínuo da demanda em todos os grupos de renda reforça a necessidade de políticas habitacionais que atendam diferentes perfis

socioeconômicos, com foco em promover a equidade e a inclusão social, especialmente entre as famílias de renda mais baixa.

Um aspecto que merece destaque nesse período é o dado alarmante de que, em 2006, um estudo realizado pelo governo do Distrito Federal verificou que mais de 533.578 pessoas viviam em parcelamentos urbanos informais<sup>39</sup>, representando 22,39% da população do DF. Foi apontada a existência de 513 parcelamentos irregulares, dos quais 379 constituídos em zona urbana. Destes, 347 eram informais. O estudo revelou, ainda, que 202 parcelamentos urbanos, com 347.434 habitantes, estavam localizados em setores habitacionais criados para a regularização de ocupações em terras públicas, correspondendo a 65% da população que habitava em parcelamentos urbanos informais (DISTRITO FEDERAL, 2019).

A informalidade habitacional revela a magnitude do problema fundiário e a urgência de políticas de regularização que atendam não apenas às demandas de moradia, mas que também enfrentem os desafios ambientais e normativos decorrentes dessa ocupação. A falta de regularização fundiária agrava questões como a degradação ambiental e a precariedade dos serviços públicos, além de aumentar a vulnerabilidade das populações mais pobres. A regularização, portanto, surge não apenas como uma questão de justiça social, mas também como uma estratégia necessária para mitigar os impactos negativos sobre o meio ambiente e a urbanização descontrolada no DF (SEDUH, 2005).

Já os empreendimentos regulares ofertados, voltados ao atendimento da demanda das classes mais pobres, seguiram aumentando seu raio, ultrapassando as fronteiras do Distrito Federal e chegando mais uma vez aos municípios mineiros e goianos limítrofes.

O esquema relativamente fechado de terras públicas para fins urbanos e o mecanismo imobiliário ensejaram um movimento de empurrão para além dos limites do Distrito Federal de considerável contingente de população de baixa renda, seja em terrenos legalizados pelo esquema especulativo, seja em terras invadidas (favelas). (PAVIANI, 1987, p. 38)

Ainda em 2006 foram estabelecidas as diretrizes da política habitacional do Distrito Federal. Editadas na Lei nº 3.877, de 26 de junho de 2006, tinha como foco a

---

<sup>39</sup> É aquele parcelamento clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização (BRASIL, 2017).

redução da carência habitacional, especialmente para as populações de baixa e média renda, tanto em áreas urbanas quanto rurais. A lei visava garantir a oferta de moradias com infraestrutura básica adequada, como saneamento, energia e transporte, além de promover o uso de tecnologias de construção de baixo custo e sustentáveis. A execução da política ficou a cargo de órgãos de planejamento e de execução habitacional do Distrito Federal, que coordenariam as ações em consonância com os planos diretores territoriais.

Entre as medidas direcionadas à população mais carente, a lei priorizava o atendimento a famílias chefiadas por mulheres, pessoas com mais de 60 anos, pessoas com deficiência, vítimas de violência doméstica e famílias removidas de áreas de risco. Além disso, as famílias com renda de até três salários-mínimos seriam priorizadas nos programas habitacionais, fosse na oferta de imóveis prontos até lotes urbanizados. A criação de cooperativas habitacionais populares também foi incentivada, facilitando o acesso a terrenos e moradias por meio de organização coletiva.

A regularização fundiária é outro ponto importante da lei, permitindo a legalização de áreas ocupadas e a transferência de posse e domínio para as famílias de baixa renda, proporcionando segurança jurídica. O governo também buscou estabelecer parcerias com entidades públicas e privadas para captar recursos e expandir os programas habitacionais, garantindo a inclusão social. Para isso, áreas destinadas à habitação de interesse social deveriam ser adequadamente urbanizadas e contar com infraestrutura comunitária, como escolas e centros de saúde.

Por fim, a política habitacional do Distrito Federal previa um serviço de locação social para famílias em situação de vulnerabilidade e assistência técnica gratuita para a construção ou reforma de moradias. Essas medidas visaram ampliar o acesso à moradia digna, proporcionando qualidade de vida e integrando as famílias em áreas com infraestrutura e serviços públicos.

Indubitavelmente, a publicação da Lei trouxe mais segurança jurídica e um direcionamento efetivo para a política habitacional do DF. Entretanto, a sua efetividade foi comprometida pelo processo eleitoral daquele ano, uma vez que o governo que criou o normativo, da então governadora Maria de Lourdes Abadia, se manteve no poder por apenas seis meses após a publicação da Lei.

Para lidar com este cenário tão complexo, o novo governador à época, José Roberto Arruda, criou a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal — CODHAB/DF e o Sistema de Habitação do Distrito Federal — SIHAB/DF<sup>40</sup>. A CODHAB nasceu com a finalidade de executar a Política de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal, coordenando as ações necessárias para sua implementação. Além disso, a Companhia assumiu a tarefa de ser o órgão executor do SIHAB, desenvolvendo programas habitacionais, promovendo regularizações fundiárias, e priorizando a melhoria das condições de moradia, especialmente para a população de baixa renda.

O SIHAB, por sua vez, foi criado para organizar o segmento habitacional, especialmente o de interesse social, e orientar a implementação e monitoramento da política habitacional do DF. Ele é composto por diversos órgãos e entidades que trabalham em conjunto para formular, acompanhar, e avaliar ações relativas à habitação, buscando alinhar os programas de habitação de interesse social com outras políticas setoriais.

No âmbito das políticas públicas voltadas à população mais carente, a grande novidade deu-se por conta de uma iniciativa do Governo Federal que se estendeu aos governos locais, com a criação, no início de 2009, do Programa Minha Casa Minha Vida — PMCMV, que, no Distrito Federal, ganhou o nome de Programa Morar Bem no DF. O Programa, voltado para famílias com renda bruta de até 12 salários-mínimos, visou a construção de unidades habitacionais no Distrito Federal, com a proposta de “ofertar moradias com infraestrutura urbana, como abastecimento de água, esgoto sanitário, energia elétrica, iluminação pública, instalações telefônicas, redes de drenagem de águas pluviais, pavimentação asfáltica e, equipamentos públicos, como escolas, postos de saúde e de polícia” (CODHAB, 2024). Na prática, o programa terminou por atender aos interesses privados — das construtoras — em detrimento da sua função social, distanciando-se das diretrizes e dos preceitos urbanísticos e sociais estabelecidos pela Política Nacional de Habitação e reproduzindo o velho modelo de segregação, com as unidades habitacionais destinadas às classes mais pobres, com renda familiar de até três salários-mínimos, sendo construídas em locais a mais de 20 km do Plano Piloto.

---

<sup>40</sup> Lei nº 4.020, de 26 de setembro de 2007

Para lidar com o problema dos condomínios irregulares, foram criados os instrumentos legais, na forma de leis, decretos e resoluções, para a “regularização” fundiária das ocupações ilegais. Esse processo foi motivado pela crescente pressão social e política para oferecer soluções jurídicas e urbanísticas às ocupações irregulares, especialmente nas áreas de condomínios fechados que abrigavam classes de renda média e alta.

Um instrumento importante nesse processo foi a aplicação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001b), aprovado em 2001, que ofereceu um marco legal mais robusto para a regularização de áreas urbanas ocupadas de maneira irregular. O Estatuto da Cidade definiu diretrizes claras sobre o uso e a ocupação do solo, priorizando a função social da propriedade e garantindo que a regularização fosse conduzida de maneira a integrar as áreas ocupadas ao tecido urbano formal. Apesar disso, o processo de regularização foi marcado por desafios significativos, como a falta de infraestrutura básica em muitas áreas ocupadas e os impactos ambientais gerados pelas ocupações.

Um dos principais marcos desse período foi a criação de instrumentos legais como os Termos de Ajustamento de Conduta — TACs, que permitiram que áreas ocupadas de maneira irregular, mas consolidadas, pudessem ser regularizadas mediante o cumprimento de exigências ambientais e urbanísticas.

Os TACs foram acordos estabelecidos entre o Ministério Público, o governo do Distrito Federal e os ocupantes dos condomínios, visando a legalização dessas áreas. Essas negociações exigiam que os ocupantes realizassem adequações ambientais, como a preservação de áreas verdes e a construção de sistemas de saneamento. Além disso, foi necessário adequar as infraestruturas viárias e garantir que os espaços ocupados cumprissem os parâmetros urbanísticos estabelecidos nas legislações federais e distritais. No entanto, a regularização não ocorreu de forma homogênea, e muitos condomínios enfrentaram resistência devido ao elevado custo das adequações ou à localização em áreas de proteção ambiental, o que exigia soluções complexas (FREITAS, 2024).

Os dispositivos normativos e os TACs beneficiaram principalmente os loteamentos voltados para as classes média-alta e alta. Com maior capacidade financeira, os "agentes imobiliários" e os residentes dessas áreas assumiram a responsabilidade de instalar a infraestrutura urbana necessária, como poços

artesianos e fossas sépticas em vez dos serviços públicos de água e esgoto, além de promover a pavimentação e iluminação das vias. Essas iniciativas não só conferiram uma aparência de legalidade aos empreendimentos, como também estabeleceram uma dinâmica de gestão paralela ao Estado, o que dificultou qualquer tentativa de remoção ou retomada dessas áreas. Dessa forma, o governo foi forçado a negociar a regularização dos terrenos levando em conta as melhorias feitas, ainda que essas tenham ocorrido de maneira ilegal e sem a anuência dos órgãos competentes. Por outro lado, essa realidade não se aplica às ocupações periféricas, onde residem as populações de baixa renda, que dependem exclusivamente da atuação do Estado para obter a infraestrutura urbana básica, muitas vezes recorrendo a soluções temporárias para garantir condições mínimas de moradia (SOUSA JÚNIOR, 2020).

O que se constata é que os condomínios já regularizados ou em processo de regularização estão localizados em um raio de até 10 km da rodoviária do Plano Piloto, com acesso por vias urbanizadas e com toda a infraestrutura de serviços urbanos disponível (DISTRITO FEDERAL, 2019). Em contrapartida, os condomínios mais distantes ainda aguardam a instalação de infraestrutura para que possam ser regularizados. Do ponto de vista dos proprietários — se é assim que se pode chamá-los — desses imóveis, seja em condomínios de alto padrão ou mais modestos, é possível identificar duas atitudes recorrentes. A primeira é a aceitação de uma espécie de desordem normativa, na qual ignoram as exigências legais e arcam, por conta própria, com os custos de infraestrutura — como apontando anteriormente — financiados por meio de contribuições mensais dos moradores. A segunda é a disposição para enfrentar disputas com instituições que tentam combater a ocupação irregular e os danos ao território.

Esse cenário no Distrito Federal reflete as falhas nas políticas públicas em todo o país e revela o desalinhamento entre a Brasília idealizada — planejada para ser um modelo de organização urbana, progresso e equilíbrio ambiental — e a realidade atual. O contraste entre o projeto original da capital, que previa uma cidade ordenada e sustentável, e a ocupação desordenada e problemática do território é evidente. A discrepância entre o discurso oficial e a execução dessas políticas é acentuada pela instabilidade administrativa, marcada pela criação, extinção e reestruturação contínua de órgãos governamentais, o que contribuiu para o fracasso das iniciativas tradicionais de habitação. Além disso, a inadequação dos instrumentos de controle e a politização

excessiva dos programas habitacionais, frequentemente usados como moeda de troca em práticas clientelistas, terminaram por intensificar a desordem na gestão pública e ampliar o distanciamento entre o ideal e a realidade da capital federal e seus arredores.

## 5 AS REDES SOCIAIS, AS INTERAÇÕES SOCIOESTATAIS E A PERMEABILIDADE DO ESTADO

Brasília, originalmente planejada como uma cidade modelo, acabou se tornando um terreno fértil para irregularidades relacionadas a questões fundiárias e de ocupação do solo. Como observado no capítulo anterior, ao longo das décadas, a ausência ou a ineficácia de políticas públicas para regularizar e organizar o crescimento da cidade associadas aos interesses privados e a má gestão pública contribuíram para o desenvolvimento desordenado e para a proliferação de ocupações irregulares. Além disso, favoreceram um cenário de perpetuação das desigualdades, no qual as comunidades mais vulneráveis enfrentam constantes despejos, remoções forçadas e falta de acesso à moradia digna.

As divisões sociais na cidade ficam mais evidentes quando se observa a inequidade na participação e na ocupação habitacional, tendo em vista que os grupos detentores de maior capital político, econômico e social interferem sobremaneira nos rumos das questões relacionadas às políticas fundiárias e habitacionais. Esses grupos compõem as elites que, detentoras do poder, determinam — em maior ou menor dimensão — as dinâmicas de Brasília e das cidades que estão ao seu entorno.

Explica Maricato (2015, p. 78) que

Na América Latina, a desigualdade social é resultado de uma herança de cinco séculos de dominação externa que se combina, internamente, a elites com forte acento patrimonialista. As características do patrimonialismo poderiam ser sucintamente descritas como as seguintes: a) a relação de favor ou de troca é central no exercício do poder; b) a esfera pública é tratada como coisa privada e pessoal; c) existe correspondência entre detenção de patrimonialismo e poder político e econômico.

O distanciamento social no tecido urbano é apenas a parte mais visível de um processo de segregação que envolve as dimensões política e econômica, sendo mais um mecanismo que contribui para a existência de cidadãos de primeira e de segunda classe, estes como menos direitos que os primeiros.

Fato é que as estratégias de segregação são sistematicamente travestidas de políticas públicas ou iniciativas que se propõem a beneficiar a cidade e seus habitantes. Apenas como digressão, um dos exemplos mais emblemáticos desta questão é a Paris de Napoleão III, sobrinho e sucessor de Napoleão Bonaparte, que presidiu a França de 1848 a 1852. Primeiro presidente francês escolhido pelo voto

popular, Napoleão III tinha a ambição de modernizar a capital francesa, limpando-a de todo tipo de miséria, doenças, vícios e perigos, que estavam estabelecidos no centro urbano, simplesmente porque ele tinha vivido em Londres, uma cidade que o impressionou, e que Paris na época era simplesmente o oposto. Para esta tarefa, contratou o administrador público Georges-Eugène Haussmann, o Barão Georges Haussmann, que, de 1853 a 1870, levou a cabo um dos maiores projetos de remodelação do espaço urbano. Esta reforma foi responsável pela periferiarização da cidade, alijando os trabalhadores para os subúrbios parisienses, distantes da vida urbana e de tudo aquilo que ela tem a oferecer, incluídos aqui as possibilidades de trabalho e lazer.

Neste contexto, observa-se que, uma vez inseridos no processo de exclusão, são poucas ou nenhuma as chances de esses cidadãos segregados conseguirem ascender socialmente. Como explica Scalón (2011, p. 61), o fluxo da mobilidade em uma determinada sociedade é observado, entre outras variáveis, pelas oportunidades concretas — ou o acesso a estas — que permitam que indivíduos pertencentes a diferentes classes sociais tenham as condições necessárias para ascenderem a uma mesma classe social, ou seja, todos têm condições, independentemente da sua origem, de chegarem a um mesmo patamar social.

Porém, a realidade mostra-nos que as oportunidades ficam restritas a círculos fechados dentro das mesmas classes sociais, não permitindo, em qualquer dimensão, a mobilidade ascendente, senão daqueles que já contam com condições favoráveis para tanto, como é o caso das elites política, intelectual e econômica.

Para Harvey (2013, n.p.), os resultados concretos e visíveis da estagnação ou diminuição na renda dos pobres em contraposição aos ricos que se tornam mais ricos a cada dia “estão indelevelmente gravados no espaço das nossas cidades, que cada vez mais consistem em fragmentos fortificados, condomínios fechados e espaços públicos privatizados, mantidos sob vigilância constante”.

Estão, portanto, de um lado os cidadãos excluídos e segregados e, do outro, as elites que se baseiam, por exemplo, no discurso da crescente violência e do medo para lançarem mão de um repertório cada vez mais extenso de estratégias que agravam a iniquidade no acesso às cidades. “Diferentes grupos sociais, especialmente das classes mais altas, têm usado o medo da violência e do crime para

justificar tanto novas tecnologias de exclusão social quanto sua retirada de bairros tradicionais” (Caldeira, 2003, p. 9).

Na Brasília moderna, o Estado, em vez de promover a inclusão social por meio de políticas habitacionais abrangentes, terminou por permitir que muitos dos terrenos que deveriam ter sido destinados a moradias populares acabassem nas mãos de especuladores, admitindo que áreas públicas fossem apropriadas por grupos privados. Isso resultou na formação de bairros inteiros em situação irregular, sem a devida infraestrutura ou planejamento urbano.

Reiteradas denúncias noticiadas pela imprensa local apontaram ainda que a escassez de ações efetivas para ajustar essas questões também decorre de um ciclo de corrupção que permeia as instituições responsáveis por gerir o solo urbano de Brasília.

Anos de desmandos e irregularidades no manejo das terras em Brasília culminaram na abertura de investigações por parte do legislativo local. Quatro comissões parlamentares de inquérito (CPIs) (QUADRO 2) foram instauradas no âmbito da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) para apurar o envolvimento de autoridades públicas e grupos privados em esquemas de ocupação irregular, venda ilegal de terrenos e concessão de licenças sem o devido respaldo legal. Essas investigações, que compõem o arcabouço empírico de análise desta pesquisa, apontaram para a existência de um padrão recorrente de conivência entre setores do Estado e interesses privados, que se beneficiaram do caos fundiário instaurado pela falta de planejamento adequado.

Quadro 2 — CPIs destinadas a apuração de irregularidades relacionadas a aspectos habitacionais no Distrito Federal

<b>Nome da CPI</b>	<b>Constituição</b>	<b>Data do relatório</b>	<b>Finalidade</b>
CPI da Terra	21/02/1991	6/12/1991	Apurar irregularidades na ocupação de áreas administradas pela Fundação Zoobotânica e no Projeto Águas Claras.

CPI da Grilagem	7/02/1995	03/06/1995	Investigar a grilagem de terras públicas no Distrito Federal e a venda ilegal de loteamentos.
CPI das Cooperativas	12/03/1999	27/07/2000	Investigar fraudes e irregularidades no Programa de Distribuição de Lotes a Cooperativas Habitacionais.
CPI dos Condomínios	16/10/2002	16/12/2000	Apurar denúncias de corrupção e irregularidades na regularização de condomínios no Distrito Federal.

---

Fonte: Organizado pelo autor

Como veremos mais adiante, estas CPIs expuseram como o processo de regularização fundiária, que deveria promover justiça social e acesso à moradia digna, foi muitas vezes utilizado para legitimar ocupações irregulares e enriquecer especuladores imobiliários. Ao longo dos anos, diversos escândalos envolvendo a venda de terrenos públicos a preços muito abaixo do valor de mercado, a ocupação de áreas de proteção ambiental e a criação de condomínios clandestinos vieram à tona, evidenciando a profundidade da crise fundiária em Brasília.

A perpetuação desse ciclo de corrupção e impunidade contribuiu para o agravamento dos problemas habitacionais da cidade, deixando um legado de desigualdade e precariedade nas áreas ocupadas irregularmente.

A partir da análise aprofundada dos relatórios finais destas quatro CPIs, conjugada a toda a análise bibliográfica e documental que alicerceiam este estudo, pretendemos observar se existe ou não um sistema estruturado, mantido por uma elite econômica que, fazendo uso da permeabilidade do Estado, perpetua a lógica segregatória no acesso à moradia. Este cenário, uma vez identificado, poderia ser extrapolado para outras áreas essenciais previstas no texto constitucional que trata do direito social.

Em termos metodológicos, a abordagem de domínios de agência torna endógenos aos processos de interação socioestatal fatores que comumente figuram, nas explicações causais, ora como contexto externo ora como variáveis independentes — oportunidades e restrições políticas, capacidades estatais, repertórios de ação e identidades, alianças pluriclassistas, recursos organizacionais, entre outras. De índole processual, a abordagem de domínio de agência substitui o enfoque contextual e exógeno pelo enfoque dinâmico

e relacional dos processos políticos, cujas condições são apreendidas como mecanismo simultaneamente produtor e produto das interações socioestatais. Conquanto os mecanismos por definição tenham efeitos recorrentes nos processos políticos, suas consequências ao longo do tempo variam consideravelmente dependendo das condições iniciais e das combinações com outros mecanismos (Tilly, 2001). Ademais, as condições que incidem sobre processos políticos devem ser examinadas em associação entre si, pois os mecanismos intervenientes na interação socioestatal ao mesmo tempo em que contribuem na construção de encaixes e configurações de encaixes são por eles produzidos" (LAVALLE ET AL., 2018, p. 53-54).

O mecanismo aqui é definido como uma classe delimitada de eventos que consistentemente altera as relações entre conjuntos específicos de elementos de maneiras semelhantes em diversas situações. Os mecanismos servem como blocos de construção dos processos políticos, explicando como mudanças específicas ocorrem nas interações sociais e políticas. Ou seja, um mecanismo *i)* opera de maneira consistente em diferentes contextos, *ii)* é modular, uma vez que pode ser combinado com outros mecanismos para formar processos mais complexos, e *iii)* explica mudanças, tendo em vista que identifica causas e efeitos específicos que geram alterações em relações, comportamentos ou estruturas. Na análise política e social em tela, os mecanismos podem auxiliar na explicação acerca de como mudanças ou interações específicas ocorrem consistentemente em diferentes contextos. No caso das irregularidades abordadas, vários mecanismos podem estar em jogo, como:

1. Intermediação (*Brokerage*): Em um cenário de corrupção, intermediários podem facilitar trocas entre funcionários do governo e atores privados, conectando pessoas que normalmente não interagiriam, como empresas e autoridades públicas. Esses corretores criam redes por meio das quais favores, subornos ou benefícios ilegais são trocados.
2. Apropriação de oportunidades (*Opportunity hoarding*): Esse mecanismo refere-se à maneira como atores poderosos controlam o acesso a recursos e oportunidades. Em um ambiente permeável a práticas irregulares como a corrupção, por exemplo, certos grupos podem monopolizar o acesso a oportunidades políticas ou econômicas, mantendo redes e impedindo que terceiros participem de uma competição justa.
3. Mecanismos relacionais: Interesses espúrios frequentemente alteram as relações entre indivíduos e grupos, particularmente no que diz respeito à distribuição de poder. Por exemplo, o favoritismo, as relações de patronato e o

suborno criam relações desequilibradas e de dependência entre funcionários públicos e entidades privadas, muitas vezes levando a redes de corrupção arraigadas.

4. Mecanismos cognitivos: A irregularidade pode alterar percepções, levando à normalização de comportamentos ilegais. Por exemplo, quando as pessoas passam a ver práticas corruptas como uma parte necessária da sobrevivência política ou econômica, sua compreensão cognitiva sobre o que é comportamento aceitável muda.

Dessa forma, o quadro de mecanismos pode ajudar a explicar como as práticas irregulares surgem, se espalham e se sustentam dentro de sistemas políticos ou organizações, mostrando como ações específicas alteram consistentemente relações e comportamentos (TILLY, 2001, pg. 24-26).

Importante destacar que o Estado, neste contexto, é uma entidade que interage constantemente com as forças sociais e econômicas ao seu redor, sendo moldado por essas interações. Não por acaso, o Estado reflete as pressões exercidas por grupos sociais e as lutas de classes, mostrando, assim, uma permeabilidade a essas influências externas. O Estado precisa responder às demandas sociais, políticas e econômicas que surgem de diferentes atores e grupos, de modo que é ele constantemente influenciado e reformado pelas forças externas que o cercam, o que indica uma abertura às pressões sociais e políticas, característica de uma estrutura flexível e permeável às influências externas (JESSOP, 2007, 2009).

Como nos lembra Poulantzas (1980, p. 148), “o Estado não é pura e simplesmente uma relação ou a condensação de uma relação; é a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe”.

Na análise do objeto empírico aqui estudado, a compreensão das redes sociais formadas a partir da interação entre os diversos atores sociais e instituições públicas e privadas é fundamental para compreender as ações de grilagem de terras e favorecimento irregular na região do Distrito Federal. A partir da metodologia de análise de redes sociais (Marques, 1999), podemos analisar as relações entre o Estado, os atores sociais e políticos envolvidos nesses processos na busca por identificar os padrões de relacionamento entre os atores, suas interações e o papel das instituições na formulação e gestão dessas políticas públicas.

O pressuposto central da análise de redes sociais, incorporado aqui, é o de que o social é estruturado por inúmeras dessas redes de relacionamento pessoal e organizacional de diversas naturezas. A estrutura geral e as posições dos atores nessas redes moldam as suas ações e estratégias (constrangendo inclusive as alianças e confrontos possíveis), ajudam a construir as preferências, os projetos e as visões de mundo (já que esses “bens imateriais” também circulam e se encontram nas redes) e dão acesso diferenciado a recursos de poder dos mais variados tipos, que em inúmeros casos são veiculados pelas redes (desde status e prestígio até recursos mais facilmente mensuráveis, como dinheiro e informação) (MARQUES, 1999, p. 48).

No contexto da grilagem de terras, entre os atores sociais envolvidos estão os grileiros, que são indivíduos ou grupos que se apropriam ilegalmente de terras públicas ou privadas. Por meio de redes de relacionamento que estabelecem, esses atores utilizam seu poder e recursos para influenciar as ações do Estado em relação à regularização de terras. Como destaca Marques (1999), as políticas estatais podem ser explicadas pelo estudo das interações entre os atores políticos e os capitais presentes em cada política. Nesse caso, os grileiros representam os capitais interessados na apropriação ilegal de terras, e suas interações com os atores estatais moldam as ações do Estado de acordo com seus interesses particulares.

Além dos grileiros, outras instituições e atores sociais também estão envolvidos nesses processos. É importante analisar as redes de relacionamento entre esses atores e como as instituições do Estado se inserem nesse contexto, tendo em vista que as redes sociais são compostas por diversas camadas de relações, que podem ter sido construídas intencionalmente ou herdadas de outros contextos. Essas redes moldam as ações e estratégias dos atores envolvidos na grilagem de terras, influenciando tanto a formulação quanto a execução das políticas públicas relacionadas à regularização fundiária.

A análise de redes sociais também nos permite compreender como as relações entre o público e o privado se interpenetram nesse contexto. No caso da grilagem de terras, essas redes de relacionamento entre os atores estatais, os grileiros e outros atores privados podem levar à criação de um padrão de relações que beneficia interesses privados em detrimento do interesse público. E, a partir da perspectiva de como as instituições e as estruturas sociais são cristalizações dos movimentos, trocas e encontros nas redes de relações, podemos analisar como as instituições estatais e as organizações envolvidas na grilagem de terras se estruturam e se relacionam entre

si. As redes de relacionamento entre essas instituições e organizações moldam suas ações, estratégias e acesso a recursos de poder, como dinheiro e informação.

Além disso, a compreensão destas redes sociais pode revelar a existência de relações de poder e de permeabilidade institucional que facilitam a grilagem de terras.

A permeabilidade é produzida a partir de uma teia de relações e cumplicidades construída ao longo da vida dos indivíduos, incorporando diferentes tipos de elos que se espalham por todas as dimensões do social. Relações pessoais e de amizade construídas no decorrer de anos, algumas familiares, outras oriundas da formação profissional, e outras ainda constituídas por vínculos de trabalho e afinidade política, constituem essa rede que abrange e integra diversos campos da vida social, tanto dentro quanto fora do Estado. Esse padrão não é baseado em um pequeno número de relações de caráter intencional, localizadas em setores específicos, que ligariam verticalmente os setores público e privado (e horizontalmente entre eles), mas, ao contrário, em incontáveis relações pulverizadas que cobrem todo o campo social e o integram de inúmeras formas em todas as direções. (MARQUES, 1999, p. 49).

## 5.1 CPIS

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) são mecanismos essenciais no âmbito do Poder Legislativo para apuração de fatos determinados que envolvem possíveis irregularidades ou crimes. Essas comissões são criadas com o objetivo de investigar atos que ferem o interesse público, sendo dotadas de poderes amplos, que incluem a convocação de testemunhas, requisição de documentos e realização de diligências. São elas o foro político-legal para se investigar o fato de ordem pública, política, social e/ou econômica, denominado **fato determinado** (grifo nosso), que dá origem ao objeto analisado pela comissão. De acordo com parágrafo 1º do artigo 72 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal,

Considera-se "fato determinado" o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do Distrito Federal que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da comissão (DISTRITO FEDERAL, 2018, p. 58).

O mesmo artigo estabelece em seu *caput* que

As comissões parlamentares de inquérito serão criadas pela Câmara Legislativa (...) para apuração de fato determinado e por prazo certo, e terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos neste Regimento Interno e na legislação (DISTRITO FEDERAL, 2018, p. 58).

Corroborar no mesmo sentido a Constituição Federal ao preconizar em seu artigo 58, parágrafo 3º, que

as comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (...) 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, p.68).

Assim como em quaisquer decisões de um parlamento inserido em um sistema democrático moderno, as decisões das CPIs são tomadas de forma colegiada.

A instruir o princípio da decisão colegiada, encontrar-se-á a noção de maioria absoluta, ou seja, a de que a vontade do colegiado é aquela expressada pelo número inteiro de seus membros imediatamente superior à metade da sua composição total. Subsidiariamente, a maioria simples poderá tomar decisões sempre que, havendo o *quórum* necessário para deliberar, a maior parte dos presentes decidam orientar-se por determinada decisão (FERNANDES; BANDEIRA, 2005, p. 5).

Entretanto, é fundamental compreender que, mesmo em uma Comissão Parlamentar, há uma correlação de forças baseada na distribuição desigual de diferentes formas de capital — na perspectiva de Bourdieu (2013) — entre os atores. É o presidente da Comissão a autoridade legal e regimentalmente constituída capaz de tomar decisões monocráticas acerca de matérias que dizem respeito ao colegiado, bem como em questões que são de sua competência exclusiva como, por exemplo, a escolha do relator. Esse capital é composto, principalmente, por sua posição de autoridade legal e regimental, que lhe permite exercer controle sobre a agenda da comissão e influenciar suas deliberações. Embora suas decisões estejam sujeitas a recurso e possam ser revisadas pelo Plenário da Comissão (FERNANDES; BANDEIRA, 2005, p. 6), ele ainda se sobressai como o detentor de maior capital político e institucional, acumulando poder ao atuar como um agente que organiza e estrutura as relações dentro do campo político representado pela comissão — como veremos mais adiante na controversa atuação do deputado distrital João de Deus, presidente da CPI da Grilagem. Esse capital simbólico, derivado de sua posição, legitima suas ações e reforça sua autoridade no contexto das disputas internas.

Outro indivíduo com maior capital político é o relator, escolhido pelo presidente entre os membros do colegiado. Sua função é analisar a matéria investigada pela CPI e elaborar um relatório que, "após submetido à apreciação dos seus companheiros

parlamentares, será aprovado, rejeitado ou modificado de acordo com as normas regimentais" (FERNANDES; BANDEIRA, 2005, p. 7). Cabe ao relator examinar os fatos e emitir uma opinião inicial, que será avaliada pelos demais integrantes. No entanto, essa função não é exclusiva do relator, o que diferencia sua posição daquela do presidente da comissão. Qualquer membro pode apresentar um relatório alternativo, por meio de voto em separado<sup>41</sup> — como veremos mais adiante na CPI dos Condomínios —, sugerir um plano de trabalho, solicitar a oitiva de testemunhas, formular perguntas, analisar documentos e conduzir suas próprias linhas de investigação (DISTRITO FEDERAL, 2018). Contudo, a indicação para essa posição não se dá de forma neutra; ela obedece a critérios de equilíbrio de forças políticas dentro da comissão, o que reforça o papel do relator como um agente estratégico que opera em um campo de disputas políticas, acumulando capital que pode ser convertido em influência futura.

A prática revela que, além das questões previstas regimentalmente, a presidência e a relatoria das CPIs frequentemente se tornam moedas de troca no processo de negociação política, visando garantir a instalação do colegiado, dada a complexidade e os obstáculos envolvidos em sua criação (DISTRITO FEDERAL, 2018, p. 58-59). Assim, em muitos casos, os cargos de liderança já estão previamente distribuídos antes mesmo da formalização da CPI, seguindo os interesses políticos em jogo. Esses interesses podem incluir, por exemplo, a proteção ou a exposição de outro poder, como o Executivo, especialmente em momentos de crise.

O relator, por estar à frente das investigações e ter acesso mais profundo aos detalhes, adquire capital informacional que o coloca em posição privilegiada dentro da comissão. Esse capital lhe permite, por exemplo, formular as questões mais comprometedoras aos depoentes, aumentando sua visibilidade e poder simbólico, particularmente com a atenção da mídia. Além disso, é o relator o elemento decisor do que figurará no relatório final da comissão, bem como a forma como os fatos serão apresentados.

Como observado anteriormente, no Distrito Federal, de 1991 a 2002, quatro CPIs foram instauradas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal — CLDF (Quadro 2) para investigar a ocupação irregular de terras públicas, a gestão de programas

---

<sup>41</sup> O voto em separado é um voto alternativo de um parlamentar ao do relator de determinada matéria. Ocorre quando o autor do voto em separado diverge do parecer dado pelo relator.

habitacionais e as práticas fraudulentas em cooperativas e condomínios. Todas estas Comissões foram de grande relevância para o contexto fundiário e habitacional do Distrito Federal, cujos relatórios finais expõem a profundidade dos problemas enfrentados pelo governo local.

A primeira CPI a ser instalada foi a CPI da Terra, criada em 21 de fevereiro de 1991. Esta comissão foi pioneira ao investigar a ocupação irregular de terras públicas no Distrito Federal, um problema que se intensificava desde a década anterior. A ocupação de áreas públicas por grileiros e a falta de controle efetivo das autoridades sobre essas terras criaram um cenário propício para a especulação imobiliária e a criação de loteamentos clandestinos. A CPI da Terra trouxe à tona o *modus operandi*<sup>42</sup> de diversos grupos que, por meio de falsificação de documentos e cooptação de autoridades locais, apropriavam-se de terras públicas, prejudicando o planejamento urbano e criando núcleos habitacionais em áreas de preservação ou destinadas a outros fins.

Em 1995, foi instalada a CPI da Grilagem, um desdobramento direto das investigações iniciadas pela CPI da Terra. Esta comissão teve como objetivo aprofundar as investigações sobre a grilagem de terras públicas no Distrito Federal. A CPI da Grilagem foi responsável por dismantelar esquemas que envolviam não apenas grileiros, mas também autoridades públicas, funcionários de cartórios e empresários, todos envolvidos na apropriação ilícita de terras. A investigação revelou um sistema organizado de venda ilegal de lotes em áreas públicas, onde diversos empresários e intermediários se beneficiavam da fragilidade do sistema de registro imobiliário e da conivência de alguns membros da administração pública.

No final da década de 1990, o foco das investigações mudou para o setor habitacional, com a instauração da CPI das Cooperativas em 1999. Esta comissão foi criada para investigar as irregularidades no Programa de Distribuição de Lotes a Grupos Organizados, que havia sido instituído pelo governo do Distrito Federal. O programa, que visava beneficiar cooperativas habitacionais, foi alvo de diversas denúncias de fraude, favorecimento político e uso eleitoral dos lotes. As investigações da CPI revelaram a existência de um esquema de distribuição irregular de lotes, onde várias cooperativas foram favorecidas por critérios subjetivos e pela falta de

---

<sup>42</sup> Fazemos aqui o uso do termo na sua acepção jurídica, compreendendo ser este o modo de operação, referindo-se ao padrão de comportamento ou método utilizado por alguém, especialmente em atividades criminosas.

transparência no processo de seleção. Além disso, foram encontradas irregularidades na execução dos projetos habitacionais, que envolviam desde a entrega antecipada de lotes até a construção sem as devidas licenças.

Por fim, em 2002, a Câmara Legislativa instaurou a CPI dos Condomínios, que tinha como objetivo investigar as denúncias de irregularidades na regularização de condomínios horizontais no Distrito Federal. As denúncias envolviam a aprovação de projetos de regularização mediante pagamento de propinas a servidores públicos e o envolvimento de autoridades no favorecimento de empreendimentos específicos. A CPI dos Condomínios revelou um esquema de corrupção que afetava diretamente a administração pública e o setor imobiliário, além de evidenciar a fragilidade dos mecanismos de fiscalização e controle sobre o uso e ocupação do solo no Distrito Federal.

Ao analisar os relatórios finais dessas CPIs (DISTRITO FEDERAL, 1991, 1995, 2000, 2002), fica claro que o Distrito Federal enfrenta problemas estruturais em sua gestão fundiária e habitacional. A falta de uma política habitacional eficaz, somada à fragilidade dos órgãos de controle e fiscalização, permitiu que irregularidades de grande escala fossem cometidas, prejudicando tanto o erário público quanto os cidadãos que necessitam de moradia. As CPIs desempenharam papel fundamental ao investigar essas irregularidades, mas também evidenciaram as dificuldades enfrentadas pela Câmara Legislativa para efetivamente implementar suas recomendações e prevenir que novos casos ocorram.

Para fazer a análise de cada documento e estabelecer os elementos que podem indicar os encaixes (DOWBOR, 2018, p. 91) que integram o mecanismo por trás daquilo que seria um sistema de manutenção do modelo perpetuado pela elite econômica associada à questão fundiária e habitacional, e identificar a forma de cada elemento atua, identificamos ser o sociograma ou diagrama de rede uma ferramenta importante para estabelecer as relações.

Como explica Vaz (2009, p. 67-68), “os sociogramas são representações gráficas das relações existentes em um grupo de indivíduos e, mais do que um método de apresentação, os sociogramas constituem um método de exploração, uma vez que possibilita a identificação de fatos sociométricos e a análise estrutural de uma comunidade”.

Para a criação dos sociogramas<sup>43</sup> que mostrem graficamente as relações e vínculos entre os atores envolvidos nos quatro relatórios das CPIs (DISTRITO FEDERAL, 1991,1995, 2000, 2002), separamos 11 categorias para distinguir os indivíduos envolvidos nas CPIs. Estas categorias precisam refletir os papéis e a natureza das interações desses atores no contexto investigado. São elas: *i*) Políticos: deputados distritais, governadores, secretários de estado, presidentes e diretores de órgãos públicos, candidatos mencionados nas investigações; *ii*) Servidores públicos: assessores técnicos e jurídicos, agentes públicos de órgãos reguladores e fiscalizadores, servidores de cooperativas habitacionais (se forem vinculados ao setor público), funcionários de empresas estatais; *iii*) Grileiros e Loteadores: grileiros (pessoas ou grupos envolvidos na invasão e ocupação ilegal de terras), empresários do setor imobiliário, loteadores de condomínios irregulares, cooperativas habitacionais irregulares; *iv*) Órgãos Públicos: Câmara Legislativa do Distrito Federal — CLDF, Governo do Distrito Federal — GDF, TERRACAP — Companhia Imobiliária de Brasília, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios — MPDFT, Tribunal de Contas do Distrito Federal — TCDF, Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal — IDHAB.; *v*) Cooperativas e Associações: cooperativas habitacionais, associações de moradores, cooperativas de servidores públicos; *vi*) Empresas Privadas e Prestadores de Serviços: empresas contratadas para regularização fundiária, construtoras e incorporadoras, empresas de consultoria imobiliária, bancos e instituições financeiras; *vii*) Vítimas e Testemunhas: moradores de condomínios irregulares, associados a cooperativas, funcionários públicos que testemunharam as irregularidades; *viii*) Mídia e Denunciantes: jornalistas que investigaram e publicaram sobre os esquemas, denunciante (pessoas ou grupos que fizeram denúncias formais), veículos de imprensa que cobriram os escândalos; *ix*) Organizações Criminosas e Facções: organizações envolvidas no controle de grilagem e especulação imobiliária ilegal, facções ou grupos que podem ter facilitado ou se beneficiado dos esquemas ilícitos; *x*) Intermediários e Facilitadores: lobistas, consultores externos, agentes que atuaram como facilitadores entre empresas, grileiros e o governo; e *xi*) Entidades Regulatórias e Fiscalizadoras: órgãos ambientais, secretarias de fiscalização urbana, Polícia Civil e Federal.

---

<sup>43</sup> Os sociogramas foram desenvolvidos com o auxílio do aplicativo Flourish, disponível em <https://app.flourish.studio/>.

Em termos práticos, na estruturação dos sociogramas, tomando em consideração que o objetivo foi mostrar os vínculos associados às irregularidades, algumas categorias foram omitidas na representação gráfica, ainda que sua participação conste das análises de cada relatório, a exemplo da Mídia e denunciante, bem como Vítimas e Testemunhas.

É igualmente relevante classificar os tipos de vínculo existentes entre os atores envolvidos na presente análise. Para fins metodológicos, optou-se pela utilização de quatro categorias distintas, a saber: *i)* Institucional, que abrange relações de trabalho ou atividades laborais; *ii)* Político, envolvendo conexões de caráter político-partidário; *iii)* Pessoal, compreendendo vínculos familiares ou de amizade; e *iv)* Negociais, que englobam relações comerciais ou até mesmo práticas associadas à corrupção.

### 5.1.1 CPI da Terra

Em 21 de fevereiro de 1991, a Câmara Legislativa do Distrito Federal instalou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com o objetivo de investigar alegações de irregularidades na gestão de terras rurais sob a administração da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal<sup>44</sup> no âmbito do plano de ocupação urbano-rural conhecido como Projeto Águas Claras. As atribuições da Fundação Zoobotânica, naquela época, incluíam o desenvolvimento de planos para a área rural, a concessão de terras a agricultores e a fiscalização do cumprimento das normas ambientais e de uso do solo (BRASÍLIA, 1986).

O Projeto Águas Claras, por sua vez, foi uma iniciativa desenvolvida no Distrito Federal, que envolveu a gestão de terras rurais destinadas a diferentes usos, incluindo a agricultura. A ideia central do projeto era promover o desenvolvimento rural sustentável por meio da criação de chácaras e áreas de produção agrícola, além de áreas de preservação ambiental.

Quadro 3 — Quadro sinóptico dos fatos associados à CPI da Terra

Data	Evento	Descrição
------	--------	-----------

<sup>44</sup> A Fundação Zoobotânica do Distrito Federal foi criada em 1961 (GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, 2024) e extinta pelo Decreto Nº 20.976, de 27 de janeiro de 2000, do então governador Joaquim Domingos Roriz, sendo suas competências e atribuições integradas à Secretaria de Agricultura do Distrito Federal.

24/05/83	Aprovação do Estudo Preliminar das Áreas Rurais — Projeto Águas Claras.	Aprovação inicial do projeto pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do DF.
28/01/88	Aprovação do parcelamento preliminar pelo CAUMA.	Primeiro sinal verde para desenvolvimento do projeto pelas autoridades.
12/02/88	Criação da Comissão pela SAP para analisar o Projeto Águas Claras.	Formação de um grupo para revisão e análise profunda do projeto proposto.
18/07/88	Conclusão dos trabalhos da Comissão com Parecer nº 46/88.	Conclusão do relatório e recomendações para a gestão das áreas rurais.
11/08/88	Aprovação definitiva do parcelamento de áreas rurais do Projeto Águas Claras — RA III.	Sanção final para o parcelamento, marcando um passo importante para o desenvolvimento do projeto.
15/08/88	Criação do Projeto Águas Claras pela Resolução nº 357.	Oficialização do projeto e seu planejamento pelo conselho administrativo.
04/12/89	Início do Processo nº 111.004.689/89 com o Ofício nº 187/89.	Detalhes e origens do processo que investiga irregularidades na gestão das áreas.
25/01/90	Início do Processo nº 020.000.087/90 com pedido de sustação de parcelamento.	Alerta sobre ações não regulamentadas afetando áreas de proteção.
31/01/90	Criação de uma comissão de sindicância pelo Decreto nº 12.177.	Início de uma sindicância para verificar as acusações detalhadas nos processos.
22/02/90	Prorrogação do prazo para conclusão da sindicância pelo Decreto nº 12.232.	Extensão do prazo dado à sindicância para completar sua investigação.
08/05/90	Abertura do Processo nº 111.003.915/89 por denúncias de construções irregulares.	Investigações sobre construções não autorizadas e falhas de fiscalização.

08/06/90	Encaminhamento da denúncia de alteração de plantas ao Governador.	Ação direta respondendo às acusações de manipulação de dados do projeto.
10/01/91	Requerimento nº 12 para a criação da CPI.	Pedido formal para investigar irregularidades em terras administradas pela Fundação Zoobotânica.
21/02/91	Instalação oficial da CPI.	Começo das atividades investigativas e audiências da CPI.
06/12/91	Término da CPI.	Apresentação do relatório final da Comissão.

Este quadro detalha os principais eventos e marcos da CPI, organizados cronologicamente, proporcionando uma visão clara das ações e descobertas ao longo do período de investigação. Fonte: Elaborado pelo autor com base em Distrito Federal, 1991.

A Comissão Parlamentar de Inquérito foi criada com base no Requerimento nº 12/91, de autoria do então deputado José Edmar, encerrou seus trabalhos em 6 de dezembro de 1991 (Quadro 3). A Comissão foi presidida pelo deputado José Edmar Cordeiro (Quadro 4), tendo como vice-presidente o deputado Gilson Araújo e relator, o deputado Wasny de Roure. Entre os membros titulares estavam os deputados Edimar Pireneus, Aroldo Satake, Cláudio Monteiro, Carlos Alberto e Agnelo Queiroz. Já os membros suplentes incluíam os deputados Maria de Lourdes Abadia, Maurílio Silva, Fernando Naves, Geraldo Magela e Eurípedes Camargo.

Quadro 4 — Composição da CPI da Terra

<b>Cargo</b>	<b>Nome Completo</b>	<b>Partido</b>
Presidente	Deputado José Edmar Cordeiro	PMDB
Vice-presidente	Deputado Gilson Araújo	PFL
Relator	Deputado Wasny de Roure	PT
Membro Titular	Deputado Edimar Pireneus	PDC
Membro Titular	Deputado Aroldo Satake	PSDB
Membro Titular	Deputado Cláudio Monteiro	PMDB
Membro Titular	Deputado Carlos Alberto	PL

Membro Titular	Deputado Agnelo Queiroz	PCdoB
Membro Suplente	Deputada Maria de Lourdes Abadia	PSDB
Membro Suplente	Deputado Maurílio Silva	PTB
Membro Suplente	Deputado Fernando Naves	PMDB
Membro Suplente	Deputado Geraldo Magela	PT
Membro Suplente	Deputado Eurípedes Camargo	PMDB

---

Fonte: Distrito Federal, 1991, p. 1

A criação da CPI foi uma resposta às crescentes denúncias de ocupação irregular de terras de destinação rural e em áreas de preservação sob a responsabilidade da Fundação Zoobotânica.

As denúncias incluíam desde a concessão ilegal de terras até o uso inapropriado de terras agrícolas e potenciais casos de corrupção e má administração. A motivação para a criação da CPI surgiu após problemas identificados no Projeto Águas Claras, que levaram a uma investigação mais abrangente envolvendo a gestão fundiária pelo governo do Distrito Federal. Este movimento buscava não apenas esclarecer as acusações, mas também identificar responsáveis e implementar medidas preventivas para garantir a integridade na gestão de recursos públicos, marcando um ponto crucial na história política do Distrito Federal.

De acordo com o relatório final da CPI da Terra (DISTRITO FEDERAL, 1991), como foi popularmente nominada, a especulação imobiliária e a composição socioeconômica da população que se instala em determinadas áreas promovem a expulsão de produtores rurais originários. Especificamente no caso do Distrito Federal, restou evidenciado que

a brutal distorção existente nas áreas públicas próximas a Brasília que, embora destinadas ou à produção ou como reserva ambiental, são invadidas para a construção de mansões e chácaras de recreio, empurrando os valores da terra a patamares elevadíssimos (DISTRITO FEDERAL, 1991).

Durante o processo de investigação, foram descobertas diversas situações preocupantes que indicavam má gestão e corrupção. A CPI identificou várias falhas e práticas impróprias que comprometeram a integridade e a eficácia dessa administração. As principais irregularidades encontradas incluem:

1. **Concessões indevidas de uso:** Foram concedidas autorizações para o uso das terras de maneira inadequada, muitas vezes a indivíduos que não preenchiam os requisitos legais necessários. Isso inclui a falta de transparência e critérios objetivos na seleção dos beneficiários, o que abriu espaço para ações arbitrárias e potencialmente corruptas.
2. **Falta de critérios claros na seleção de beneficiários:** A seleção dos beneficiários das terras não seguia um processo claro e documentado, o que gerou situações de favoritismo e desvios de finalidade no uso das terras destinadas a projetos específicos, como a agricultura ou conservação ambiental.
3. **Alterações não autorizadas em projetos de desenvolvimento territorial:** Foram identificadas alterações em projetos de desenvolvimento territorial sem as devidas autorizações legais. Isso inclui a expansão de terras rurais para áreas urbanas, contrariando os planos originais e as legislações pertinentes.
4. **Falhas na administração das terras:** A gestão das terras foi marcada pela falta de controle adequado e supervisão, permitindo que irregularidades como a ocupação ilegal e a exploração indevida das áreas persistissem sem as devidas correções.
5. **Desvios significativos dos planos aprovados:** Especificamente no Projeto Águas Claras, foram observados desvios significativos em relação aos planos originalmente aprovados, com modificações que não foram submetidas a revisão ou aprovação legal, afetando a integridade do projeto e seu impacto ambiental e social.
6. **Negligência e possível corrupção:** A negligência na fiscalização das normas e a possível corrupção entre os administradores das terras e os beneficiários das concessões comprometeram a administração eficaz e justa das terras.

Essas falhas apontadas pela CPI destacam uma gestão fundiária problemática que não só falhou em cumprir seus objetivos de desenvolvimento e conservação, mas também propiciou um ambiente susceptível à corrupção e ao mau uso dos recursos públicos.

Os documentos e depoimentos analisados pela CPI da Terra revelaram uma série de irregularidades cometidas por funcionários da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal e outros agentes públicos. As principais falhas envolveram a

concessão irregular de terras, adulteração de documentos e favorecimento indevido de funcionários e particulares, caracterizando crimes contra a Administração Pública.

A análise contratual das concessões de uso das terras foi outro ponto crítico investigado. A avaliação detalhada identificou várias ilegalidades e práticas irregulares. De acordo com o relatório (DISTRITO FEDERAL, 1991), a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal mantinha dois tipos de relações jurídicas relativas aos lotes sob sua administração: o arrendamento e a concessão de uso remunerada. Enquanto o arrendamento é regulamentado pelo Código Civil e pelo Estatuto da Terra<sup>45</sup>, a concessão de uso envolve a administração transferindo o uso de terreno público de forma remunerada ou gratuita a particulares, com o uso previsto de forma resolúvel conforme estabelecido em contrato.

Foi revelado que os contratos-padrão de arrendamento e concessão de uso continham cláusulas muito próximas, porém a análise identificou que uma parte significativa dos arrendatários e concessionários não se enquadrava no disposto pelo artigo 6<sup>o</sup><sup>46</sup> do Decreto nº 10.893/87 (BRASÍLIA, 1987), alterado pelo Decreto nº 12.337/90<sup>47</sup>, que restringe o arrendamento e concessão apenas para aqueles que comprovem sua condição de agricultor. Foi documentado que muitos dos contratos estavam sendo firmados com profissionais de outras áreas, funcionários públicos e profissionais liberais, que não tinham a qualificação de agricultores, estabelecendo relações contratuais sem ter condições para tanto.

Essas práticas resultaram em concessões e arrendamentos que violavam as normas estabelecidas, caracterizando a utilização do cargo para lograr proveito pessoal e de terceiros, o que configura crime contra a Administração Pública. O relatório final da CPI (DISTRITO FEDERAL, 1991) recomendou a necessidade de uma revisão sistemática de todos os contratos de arrendamento e concessão de uso, bem

---

<sup>45</sup> Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.

<sup>46</sup> Art. 6º — Os Contratos de Concessão de Uso referidos no caput do artigo anterior serão celebrados após prévio procedimento licitatório, observada a legislação pertinente.

Parágrafo único — Para obter a Concessão de Uso, o candidato deverá:

§ 1º — Para a celebração do Contrato de Concessão de Uso o Licitante, dentre outras condições, deverá,

a) comprovar sua condição de agricultor;

<sup>47</sup> Art. 6º — Os Contratos de Concessão de Uso referidos no caput do artigo anterior serão celebrados após prévio procedimento licitatório, observada a legislação pertinente.

§ 1º — Para a celebração do Contrato de Concessão de Uso o Licitante, dentre outras condições, deverá,

a) comprovar sua condição de agricultor;

como todas as renovações, para identificar as falhas em cada um deles e erradicar a distribuição injusta e especulativa das terras.

Essa descoberta apontou para a necessidade urgente de revisão e reformulação das políticas de concessão e gestão de terras, a fim de assegurar a legalidade e a justiça no acesso e uso das terras rurais.

Em suas conclusões, a CPI da Terra denunciou a existência de um esquema organizado de ocupação ilegal de terras, detalhado no sociograma (Gráfico 1) mais adiante, beneficiando grupos privados em detrimento do interesse público. A comissão também evidenciou a falta de fiscalização adequada por parte dos órgãos responsáveis, o que contribuiu para a perpetuação das irregularidades. A investigação revelou, ainda, um conjunto complexo de irregularidades (Quadro 5) e atividades criminosas cometidas por vários funcionários públicos e particulares. Entre eles,

1. **Arnóbio Silva Queiroz e Gentil Rodrigues de Farias** (grifo nosso) (DISTRITO FEDERAL, 1991, p. 76), presidente e vice-presidente da Associação dos Produtores Rurais do Projeto Águas Claras, foram implicados por manipular o projeto original de Águas Claras. Ambos aumentaram o número de chácaras a serem “doadas” de forma ilegal e encaminharam documentos adulterados para o Secretário de Agricultura do Distrito Federal e para o Diretor-Executivo da Fundação Zoobotânica. Essa ação visava favorecer interesses pessoais e de terceiros, configurando uma grave violação dos princípios de transparência e legalidade na administração pública. Além disso, suas práticas resultaram na aquisição indevida de propriedades e veículos, evidenciando enriquecimento ilícito e abuso de poder, conforme apontado no relatório final da CPI (DISTRITO FEDERAL, 1991).
2. **José Wilman da Silva**, então Diretor do Departamento de Terras Rurais da Fundação Zoobotânica, e **Francisco Carneiro Filho**, Diretor-Executivo da Fundação no período de 29 de fevereiro a 20 de junho de 1989 (DISTRITO FEDERAL, 1991, p. 56), foram envolvidos na expansão irregular das demarcações de terras além dos limites estabelecidos pelo projeto original, aprovado pelo Conselho de Arquitetura, Urbanismo e Meio Ambiente — CAUMA. Com a autorização de Francisco Carneiro Filho, essas práticas beneficiaram indevidamente funcionários e terceiros, resultando em acusações de peculato e prevaricação. Suas ações configuraram um desvio das normas

- urbanísticas e ambientais e favorecimento pessoal, desrespeitando os princípios legais da gestão pública fundiária.
3. **Ariston da Rocha Drumont Albuquerque**, Diretor-Executivo da Fundação Zoobotânica, também foi implicado por participar e permitir a concessão irregular de chácaras a funcionários que não atendiam aos requisitos legais, exacerbando a falta de integridade na administração fundiária.
  4. A **Administração Regional de Taguatinga**, sob a gestão de responsáveis não especificados no relatório da CPI, foi acusada de desídia e omissão, não tomando medidas para evitar ocupações e construções irregulares nas áreas de preservação ambiental.
  5. **Luiz Dalmo Paes Landim Ribeiro**, assessor da Administração Regional de Taguatinga, foi acusado de promover ocupações irregulares em áreas de preservação ambiental, agindo supostamente com a autorização telefônica do Diretor de Terras da Fundação Zoobotânica. Suas ações configuraram peculato e prevaricação, contribuindo para a perpetuação das irregularidades fundiárias na região. Ribeiro foi identificado como uma figura central na facilitação dessas ocupações, agravando a má gestão das terras sob a administração pública.
  6. **Paulo Roberto Ramos Macias**: Funcionário da Fundação Zoobotânica, mencionado por suas responsabilidades administrativas.

Quadro 5 — Irregularidades cometidas apontadas pela CPI da Terra

<b>Nome Completo</b>	<b>Cargo</b>	<b>Local de atuação</b>	<b>Irregularidade cometida</b>
Ariston da Rocha Drumont Albuquerque	Diretor-Executivo da Fundação Zoobotânica	Fundação Zoobotânica	Permitir concessão irregular de chácaras
Arnóbio Silva Queiroz	Presidente da Associação dos Produtores Rurais do Projeto Águas Claras	Projeto Águas Claras	Desfigurar projeto original, aumentar número de chácaras, adulterar documentos, manipular planejamento e distribuição de terras

Francisco Carneiro Filho	Diretor-Executivo da Fundação Zoobotânica (29/02/1989 a 20/06/1989)	Fundação Zoobotânica	Autorizar e participar de demarcação irregular de terras
Gentil Rodrigues de Farias	Vice-Presidente da Associação dos Produtores Rurais do Projeto Águas Claras	Projeto Águas Claras	Trabalhar em conjunto com Arnóbio, adulterar documentos, distribuição inapropriada de terras
José Wilman da Silva	Diretor do Departamento de Terras Rurais da Fundação Zoobotânica	Fundação Zoobotânica	Demarcar áreas além do estabelecido, com conivência de Francisco Carneiro Filho
Luiz Dalmo Paes Landim Ribeiro	Assessor e fiscal da Administração Regional de Taguatinga	Administração Regional de Taguatinga	Permitir construções irregulares e outras irregularidades. Promover ocupações irregulares com base em autorizações supostamente recebidas por telefone
Paulo Roberto Ramos Macias	Funcionário da Fundação Zoobotânica	Fundação Zoobotânica	Responsabilidades administrativas, envolvimento em práticas irregulares

---

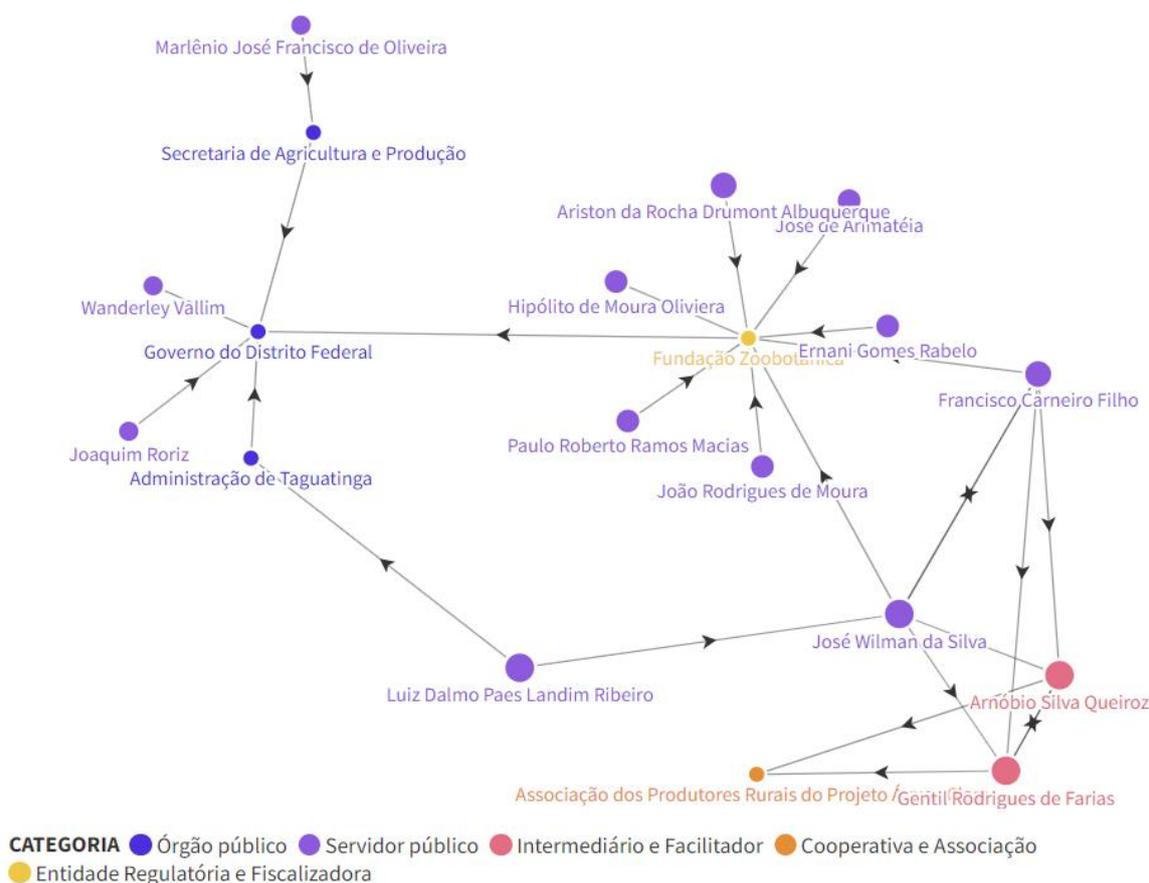
Fonte: Formulado pelo autor a partir das informações disponíveis em DISTRITO FEDERAL, 1991.

Como apontado no sociograma (Gráfico 1), o Governo do Distrito Federal está posicionado como um dos principais pontos de conexão, ligado diretamente à Secretaria de Agricultura e Produção e à Administração de Taguatinga. Vários servidores públicos interagiram com essas entidades. A Fundação Zoobotânica também aparece como uma entidade reguladora, mediando relações entre vários

atores. Outra conexão relevante a Associação dos Produtores Rurais do Projeto Águas Claras, com laços tanto com servidores públicos quanto intermediários.

A análise dos procedimentos adotados pela Fundação Zoobotânica do Distrito Federal, conforme delineado na investigação conduzida pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), revela um *modus operandi* caracterizado por uma complexa rede (Gráfico 1) de práticas administrativas e contratuais inadequadas que facilitaram a corrupção e a má gestão fundiária. As irregularidades não foram eventos isolados, mas sim o resultado de um sistema falho que permitia e, em alguns casos, incentivava o aproveitamento indevido dos recursos fundiários destinados ao desenvolvimento rural e à conservação ambiental.

Gráfico 1 — Sociograma CPI da Terra



Sociograma de rede mostrando a relação entre os envolvidos. Fonte: Formulado pelo autor a partir das informações disponíveis em DISTRITO FEDERAL, 1991.

Inicialmente, o processo de concessão de terras era manipulado por meio da alteração de documentos e planos de desenvolvimento territorial sem as devidas autorizações legais. Líderes da Associação dos Produtores Rurais do Projeto Águas

Claras, como Arnóbio Silva Queiroz e Gentil Rodrigues de Farias, desfiguravam o projeto original, aumentando o número de chácaras a serem "doadas" e encaminhando documentação adulterada para aprovação de autoridades competentes. Esse método de operação violava diretamente os princípios de legalidade e transparência, fundamentais na administração pública.

Ademais, as irregularidades se estendiam à demarcação de terras, onde indivíduos como José Wilman da Silva e Francisco Carneiro Filho facilitavam a expansão de limites territoriais além do estabelecido nos projetos aprovados. Este procedimento não apenas contrariava as normativas urbanísticas e ambientais estabelecidas pelo Conselho de Arquitetura, Urbanismo e Meio Ambiente — CAUMA, mas também beneficiava diretamente funcionários e associados por meio de concessões irregulares. Esta prática indicava claro conflito de interesse e desvio de finalidade na gestão das terras públicas.

Por último, a falta de fiscalização e a omissão por partes dos responsáveis pela administração regional de Taguatinga, como ilustrado pela conduta de Luiz Dalmo Paes Landim Ribeiro, perpetuavam a ocupação e construção irregulares em áreas de preservação. A inércia administrativa ou as autorizações informais para uso de terras contribuíam significativamente para a deterioração da gestão ambiental e fundiária. Essas falhas sistêmicas eram exacerbadas pela ausência de medidas corretivas e pela impunidade que caracterizava o ambiente administrativo, culminando em um cenário onde a exploração ilegal das terras se tornava uma consequência inevitável de um sistema corrompido e mal gerido.

O relatório apontou, ainda, a ação dos técnicos da Fundação Zoobotânica José de Arimatéia, João Rodrigues de Moura, Hipólito de Moura Oliveira e Ernani Gomes Rabelo, responsáveis por um levantamento topográfico em uma área que não estava incluída no Projeto Águas Claras, aprovado pelo CAUMA. Essa ação resultou em acusações de prevaricação (ato contra disposição expressa de lei para satisfazer interesses alheios), conforme descrito no art. 319 do Código Penal. Além disso, administrativamente, eles foram incluídos na proibição do art. 117, IX da Lei 8.112/90, que trata do uso indevido de cargo público para obter vantagens pessoais. Foram também enquadrados no art. 51 da Lei 6.766/79, que pune a participação no desmembramento de solos sem a devida autorização legal e administrativa (DISTRITO FEDERAL, 1991).

O Secretário de Agricultura e Produção do Distrito Federal, Marlênio José Francisco de Oliveira, foi mencionado no relatório da CPI da Terra como responsável “pela ocupação irregular de áreas anexas e de preservação ambiental do Projeto Águas Claras” (DISTRITO FEDERAL, 1991, p. 76), tipificadas como peculato e condescendência criminosa.

Por fim, mas não menos importante, a CPI apontou “que os Governadores Wanderley Vallim e Joaquim Domingos Roriz não tomaram as medidas legais necessárias para a punição dos indiciados” (DISTRITO FEDERAL, 1991, p. 75) em inquéritos administrativos relacionados ao fato em tela.

Cada um desses indivíduos desempenhou papel fundamental na rede de corrupção e má administração que comprometeu significativamente a gestão fundiária destinada ao desenvolvimento rural e à conservação ambiental no Distrito Federal.

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) apontou, com isso, a necessidade urgente de revisar e reformular as políticas de concessão e gestão de terras, a fim de garantir a legalidade e a justiça no acesso às áreas rurais administradas pela Fundação Zoobotânica. A implementação de controles rigorosos e a fiscalização adequada são fundamentais para restaurar a integridade na gestão fundiária e assegurar que as terras cumpram suas funções sociais e ambientais, conforme previsto na legislação do Distrito Federal.

### **5.1.2 CPI da Grilagem**

A CPI da Grilagem, instaurada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal em 1995, visava investigar irregularidades na ocupação de terras públicas, focando principalmente no fenômeno da grilagem de terras. Esse fenômeno se manifestava na utilização de escrituras falsas e outros documentos fraudados para apropriação indevida de áreas públicas, com o envolvimento de empresários, cartórios e até membros do Judiciário e Executivo.

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Grilagem foi criada a partir do Requerimento nº 1 de 1995, de autoria do então deputado José Edmar, por intermédio do Ato do Presidente nº 626/95 (Quadro 6). Destinava-se a apurar os fatos relacionados com a grilagem de terras públicas no Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2000, p. 101). A CPI foi instalada em 8 de fevereiro de 1995 e encerrou suas atividades em 26 de junho de 1995.

Quadro 6 — Quadro sinóptico dos fatos associados à CPI da Grilagem

<b>Data</b>	<b>Evento</b>	<b>Descrição</b>
03/07/1995	Criação da CPI	CPI da Grilagem foi instaurada pela CLDF para investigar irregularidades na ocupação de terras públicas.
10/01/1996	Apreensão de Documentos	Foram apreendidos documentos e computadores contendo informações sobre vendas ilegais de terras públicas.
15/04/1996	Oitiva de Testemunhas	Início das oitivas de testemunhas e envolvidos nas práticas de grilagem, incluindo empresários e funcionários de cartórios.
20/06/1996	Denúncia de Esquemas de Grilagem	Revelação de que empresários, cartórios e membros do Executivo e Judiciário estavam envolvidos no esquema de grilagem.
25/09/1996	Relatório Preliminar	Apresentação do relatório preliminar que apontava evidências de fraudes em documentos de terra.
30/11/1996	Conclusão dos Trabalhos	A CPI conclui seus trabalhos com a produção de um relatório final que foi encaminhado ao Ministério Público para responsabilização dos envolvidos.
15/02/1997	Ação do Ministério Público	O Ministério Público inicia ações baseadas nas provas apresentadas pela CPI para processar os envolvidos no esquema de grilagem.

Fonte: Formulado pelo autor a partir das informações disponíveis em DISTRITO FEDERAL, 1995.

A composição da CPI contava com o Deputado João de Deus como Presidente, o Deputado Adão Xavier como Vice-presidente e a Deputada Maria José — Maninha como Relatora. Os membros titulares incluíam os deputados Antônio José — Cafu, César Lacerda, Edimar Pireneus, Renato Rainha, Rodrigo Rollemberg e Tadeu Filippelli. Os suplentes foram os deputados Benicio Tavares, Jorge Cauhy, Lucia Carvalho, Miquéias Paz e Odilon Aires (Quadro 7).

Quadro 7 — Composição da CPI da Grilagem

<b>Cargo</b>	<b>Nome Completo</b>	<b>Partido</b>
--------------	----------------------	----------------

Presidente	Deputado João de Deus	PDT
Vice-presidente	Deputado Adão Xavier	PFL
Relator	Deputada Maria José — Maninha	PT
Membro titular	Deputado Antônio José — Cafu	PT
Membro titular	Deputado César Lacerda	PRN
Membro titular	Deputado Edimar Pireneus	PP
Membro titular	Deputado Renato Rainha	PL
Membro titular	Deputado Rodrigo Rollemberg	PSB
Membro titular	Deputado Tadeu Filippelli	PP
Membro suplente	Deputado Benicio Tavares	PP
Membro suplente	Deputado Jorge Cauhy	PP
Membro suplente	Deputada Lucia Carvalho	PT
Membro suplente	Deputado Miquéias Paz	PCdoB
Membro suplente	Deputado Odilon Aires	PMDB

Fonte: Formulado pelo autor a partir das informações disponíveis em DISTRITO FEDERAL, 1995.

A CPI revelou um esquema complexo envolvendo empresários, cartórios e membros do Judiciário e Executivo, contando com a atuação de mais de 15 delegados de polícia no processo de busca e averiguação dos fatos identificados. A investigação resultou na apreensão de milhares de documentos, mapas e computadores, que foram fundamentais para instruir o trabalho da comissão. A Comissão identificou que o esquema de grilagem era altamente organizado, com empresários vendendo lotes de terras públicas de forma ilegal, falsificadores de documentos, e imobiliárias intermediando a venda para compradores desavisados. Também ficou claro que a omissão de autoridades em vários níveis permitiu a continuidade do esquema. O esquema de grilagem no Distrito Federal envolvia uma rede estruturada de indivíduos e entidades que colaboravam para garantir a apropriação ilegal de terras públicas, com a participação ativa ou negligente de agentes públicos (Quadro 8).

Quadro 8 — Envolvidos nas irregularidades apontados pela CPI da Grilagem

<b>Nome</b>	<b>Função</b>	<b>Organização ou Empresa</b>	<b>Irregularidade Cometida</b>
-------------	---------------	-----------------------------------	--------------------------------

AJS Empreendimentos Imobiliários	Imobiliária	AJS	Venda de terrenos grilados
Alaor da Silva Passos	Empresário	Independente	Falsificação de documentos e venda de terrenos grilados
Ângela Beatriz de Assis	Testa de Ferro	Independente	Falsificação e apropriação de terras
Antônio Duarte Filho	Empresário	Independente	Falsificação de documentos, apropriação ilegal de terras
Arnaldo Córdova Duarte	Empresário	Independente	Falsificação de documentos, venda de terrenos grilados
Eustáchio de Araújo Passos	Empresário	Independente	Apropriação de terras e venda de terrenos ilegais
Fundação Zoobotânica	Órgão Público	Fundação Zoobotânica	Omissão e conivência com grilagem de terras
Geraldo Magela	Deputado	Câmara Legislativa do DF	Aquisição irregular de terras e omissão no esquema
Heitor Brandão	Consultor Jurídico	TERRACAP	Legalização de terras griladas
João de Deus	Deputado	Câmara Legislativa do DF	Omissão na fiscalização do esquema de grilagem
José Carlos	Juiz	2ª Vara da Fazenda Pública	Concessão de liminares para regularização de terras griladas
Juscelino Correia da Mota	Empresário	Independente	Organização de grilagem, apropriação ilegal de terras públicas, venda de lotes ilegais
Kátia Abrão Pimenta	Testa de Ferro	Independente	Apropriação ilegal de terras como testa de ferro
Márcio da Silva Passos	Empresário	Independente	Falsificação e apropriação ilegal de terras

Nélio Resende	Advogado	Independente	Proteção jurídica para grileiros, defesa de transações ilegais
Pedro Passos Júnior	Empresário	Independente	Apropriação ilegal de terras e venda fraudulenta de lotes
SS Empreendimentos Imobiliários	Imobiliária	SS	Comercialização de terrenos ilegais
TERRACAP	Órgão Público	TERRACAP	Omissão na fiscalização de terras públicas
Waldemar de Oliveira Melo	Falsificador	Independente	Falsificação de escrituras e procurações

---

Fonte: Formulado pelo autor a partir das informações disponíveis em DISTRITO FEDERAL, 1995.

O item 7 do relatório (DISTRITO FEDERAL, 1995), que detalha o *modus operandi*, expõe como esses agentes interagiam em diferentes níveis.

O primeiro nível do esquema era liderado por **Juscelino Correia da Mota**, um dos principais empresários envolvidos, que identificava terras públicas mal fiscalizadas para ocupação. Junto a ele, estava **Antônio Duarte Filho**, que também desempenhava papel crucial, falsificando documentos, como escrituras e procurações, para garantir a posse ilegal de grandes extensões de terra. Esses documentos eram criados com o apoio de falsificadores profissionais e utilizados para dar uma aparência de legalidade à apropriação dessas áreas.

Um dos principais falsificadores mencionados no relatório (DISTRITO FEDERAL, 1995) foi **Waldemar de Oliveira Melo**, conhecido por suas passagens pela polícia e contratado para fraudar registros de terras em cartórios localizados em Goiás. Waldemar, com sua expertise, criava documentos como procurações e escrituras que, posteriormente, eram utilizados pelos empresários para reivindicar a posse de terrenos no Distrito Federal. Além disso, o esquema contava com o envolvimento de **Arnaldo Córdova Duarte**, filho de Antônio Duarte Filho, que, assim como o pai, atuava na falsificação de documentos e na venda ilegal de terrenos.

No segundo nível, o esquema de grilagem envolvia **imobiliárias** que eram responsáveis pela comercialização dos lotes ilegais. Entre as empresas envolvidas, destacam-se a **AJS Empreendimentos Imobiliários** e a **SS Empreendimentos**

**Imobiliários**, que atuavam diretamente na venda de terrenos que haviam sido obtidos de maneira fraudulenta. Essas imobiliárias intermediavam as transações com compradores desavisados, fornecendo documentos que, à primeira vista, pareciam legítimos, mas que haviam sido falsificados pelos grileiros. A venda dos terrenos era uma das principais formas de lucro para o esquema, que operava em larga escala.

No âmbito jurídico, advogados desempenharam papel fundamental para garantir a continuidade do esquema. **Nélio Resende**, advogado de destaque envolvido nas operações, fornecia suporte legal para proteger as terras griladas. Nélio cuidava das ações judiciais necessárias para evitar que os documentos falsos fossem anulados e garantiu que os empresários envolvidos, como Juscelino e Antônio, continuassem operando com certa impunidade. Seu conhecimento jurídico foi essencial para que as fraudes passassem despercebidas e para dar aparência de legalidade às transações.

O esquema também contou com a participação de membros do Executivo e do Judiciário, cuja conivência ou omissão permitiu que as operações ilícitas prosperassem. A **Fundação Zoobotânica do Distrito Federal** foi apontada por sua falha em fiscalizar as áreas sob sua responsabilidade, permitindo que terras públicas fossem ocupadas e loteadas sem qualquer intervenção. Funcionários da Companhia Imobiliária de Brasília — **TERRACAP** também foram citados por não monitorarem adequadamente as terras públicas, facilitando a grilagem. Entre os principais nomes envolvidos estavam **Heitor Brandão**, consultor jurídico da TERRACAP, que ajudou diretamente nos processos de legalização de terras ocupadas ilegalmente.

No âmbito do Judiciário, o relatório (DISTRITO FEDERAL, 1995) destacou a conivência de alguns magistrados do Distrito Federal. Um exemplo mencionado é o do **Dr. José Carlos**, juiz da 2ª Vara da Fazenda Pública, que teria se comprometido em realizar audiências de justificação de posse e conceder liminares favoráveis aos grileiros, permitindo a regularização fraudulenta de terras. José Carlos teria prometido facilitar a legalização de terras para indivíduos como **Kátia Abrão Pimenta e Ângela Beatriz de Assis**, ambos envolvidos diretamente nas fraudes fundiárias. Além disso, o juiz **Neivaldo**, substituto de José Carlos, foi apontado como um possível facilitador dessas irregularidades, tendo relações próximas com advogados envolvidos no esquema.

No Executivo, vários funcionários de alto escalão e de órgãos públicos foram citados. A Fundação Zoobotânica do Distrito Federal e a Companhia Imobiliária de Brasília — TERRACAP foram cruciais para o esquema, pois essas instituições, responsáveis pela administração das terras públicas, falharam em fiscalizar e impedir as invasões. Funcionários destes órgãos públicos, que ocupavam cargos importantes, foram beneficiados diretamente com a concessão de terras ou facilitaram o acesso ilegal a essas áreas.

Além disso, o relatório (DISTRITO FEDERAL, 1995) também menciona o envolvimento de **consultores jurídicos** e funcionários que utilizavam seus cargos para proteger interesses privados. Um exemplo é **Heitor Brandão**, consultor jurídico da TERRACAP, que ajudava diretamente em processos de legalização de terras ocupadas ilegalmente. O papel dos agentes públicos foi crucial para o sucesso da grilagem. Funcionários da Fundação Zoobotânica e da TERRACAP, ao não fiscalizarem as áreas sob sua responsabilidade, permitiam que as terras públicas fossem invadidas e loteadas. Em muitos casos, eles próprios eram beneficiados com a concessão de terras ou eram omissos, o que facilitava a atuação dos empresários.

Entre os agentes públicos e políticos envolvidos no esquema, o **Deputado Geraldo Magela**, então presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), foi um dos mais notórios. Magela foi acusado de adquirir terrenos de forma irregular e de ter vínculos estreitos com empresários envolvidos no esquema de grilagem, como **Germano Carlos Alexandre**. Magela adquiriu um lote no **Setor de Mansões Dom Bosco** por intermédio da **TERRACAP** e manteve uma relação próxima com a empresa **MIDAS Administrações e Representações Ltda**, a qual estava diretamente associada ao esquema. Ele também foi beneficiado em diversas transações imobiliárias facilitadas por essa empresa.

Ademais, o relatório (DISTRITO FEDERAL, 1995) aponta que Magela omitiu a aquisição de um lote em Sobradinho em suas declarações patrimoniais por cerca de oito anos, o que levantou suspeitas sobre a origem dos recursos utilizados para essas compras. O lote havia sido adquirido em 1989 e vendido em 1997, mas sem qualquer registro detalhado de quem teria sido o comprador. A empresa envolvida na venda do lote estava diretamente ligada ao esquema de grilagem, fortalecendo as alegações de

participação do parlamentar em atividades ilícitas relacionadas ao mercado imobiliário.

Além disso, o **Deputado João de Deus**, presidente da CPI, teve papel controverso. Embora ele estivesse formalmente encarregado de liderar a investigação das irregularidades, houve acusações de que ele não agiu com rigor necessário para impedir o avanço da grilagem no Distrito Federal. Durante o andamento da CPI, João de Deus teria delegado importantes poderes relacionados à definição dos procedimentos de busca e apreensão, mas muitos críticos afirmaram que houve omissão em aplicar medidas mais drásticas contra os envolvidos.

Além disso, o relatório (DISTRITO FEDERAL, 1995) sugere que sua atuação foi limitada em alguns momentos estratégicos, o que permitiu que o esquema continuasse sem as devidas interrupções. Sua relação com outros parlamentares e empresários envolvidos no esquema foi questionada, e, apesar de não haver uma acusação direta de envolvimento ativo no esquema de grilagem, sua omissão e falta de ação foram consideradas prejudiciais para a eficácia da investigação.

Talvez os mais publicamente notórios e midiáticos grileiros de terras do Distrito Federal, os **irmãos Passos** ocuparam posição central no esquema de grilagem investigado pela CPI, sendo responsáveis por uma série de operações fraudulentas voltadas para a apropriação e comercialização ilegal de terras públicas e privadas no Distrito Federal. Este “fraternoclã”, composto por **Pedro Passos Júnior, Alaor da Silva Passos, Márcio da Silva Passos e Eustáquio de Araújo Passos**, usou sua influência e rede de contatos para construir um complexo esquema de falsificação de documentos e venda de terrenos em áreas nobres, como o Lago Sul e Sobradinho, além de diversas outras regiões do DF.

A participação dos irmãos Passos no esquema pode ser descrita em três fases distintas. Inicialmente, eles alienavam grandes glebas de terra para parceiros comerciais que se encarregavam de implantar os parcelamentos ilegais. Utilizando **testas de ferro e laranjas**, os Passos mascaravam sua verdadeira participação nas transações, o que lhes permitia lucrar significativamente sem a necessidade de vender as terras diretamente. Esse modelo de operação expandiu rapidamente, proporcionando aos irmãos uma posição privilegiada no esquema de grilagem.

Na segunda fase, os Passos assumiram papel ainda mais ativo no parcelamento e venda dos terrenos. Eles começaram a liderar diretamente a

implantação de parcelamentos irregulares, gerenciando as vendas de terrenos obtidos ilegalmente. Para isso, contavam com a ajuda de intermediários que legitimavam os negócios fraudulentos, e os documentos eram falsificados para criar uma aparência de legalidade. Esse *modus operandi* era respaldado por uma rede organizada de funcionários públicos, cartórios coniventes e empresários que facilitavam a realização das operações sem grande interferência das autoridades.

Com o tempo, os irmãos Passos aprimoraram suas técnicas de fraude e falsificação documental, atingindo um nível de sofisticação que lhes permitia adquirir e regularizar de maneira fraudulenta grandes extensões de terra em áreas de alto valor imobiliário. Essa terceira fase de atuação envolvia a criação e venda de empreendimentos como os condomínios **Mansões Colorado, Bela Vista, Lago Azul** e **Chácaras Santa Bárbara**, todos desenvolvidos em terras públicas ou de áreas de proteção ambiental. A legitimidade desses empreendimentos era construída a partir de um esquema bem articulado de falsificação documental e manipulação do sistema de registros de terras.

Os irmãos Passos foram capazes de se beneficiar diretamente da omissão de fiscalização por parte de órgãos governamentais, especialmente a **Fundação Zoobotânica** e a **TERRACAP**, e da conivência de membros do Judiciário que, em alguns casos, facilitaram a regularização de terras griladas. Sua atuação tornou-se um dos pilares do esquema de grilagem, exemplificando como o crime organizado de apropriação de terras públicas foi sustentado pela interação entre o setor privado e público.

Essa combinação de atuação direta nos parcelamentos, fraude documental e conexão com autoridades permitiu aos irmãos Passos expandirem o esquema de grilagem, consolidando-os como figuras centrais na apropriação ilegal de terras no Distrito Federal.

Entre os envolvidos no esquema dos irmãos Passos estão diversos corretores e intermediários empregados para facilitar as transações de terrenos. **Francisco de Souza** e **Paulo Eduardo Gresta** são exemplos de corretores que participaram ativamente na alienação de glebas de terras e na comercialização dos lotes grilados. Gresta, em especial, foi um dos mais atuantes, servindo como intermediário nas transações e possivelmente envolvido em fraudes documentais. Além disso, outros

nomes como **Tarcísio Márcio Alonso** e **Maildo Torres Otero** também aparecem como facilitadores em várias etapas do processo.

O esquema de grilagem dos irmãos Passos também contou com a colaboração de advogados e funcionários de cartórios, que desempenharam papéis fundamentais na legitimação de documentos falsos. **José Renato Lopes** e **Roque Telles Ferreira** são advogados citados no relatório (DISTRITO FEDERAL, 1995), ambos envolvidos na manipulação de processos jurídicos para garantir que os terrenos fossem regularizados fraudulentamente.

Aqui também as imobiliárias **AJS Empreendimentos Imobiliários** e **SS Empreendimentos Imobiliários** foram usadas para vender os terrenos ilegalmente adquiridos. Essas imobiliárias eram responsáveis por encontrar compradores desavisados, oferecendo os lotes como propriedades legítimas, mesmo sabendo de sua origem ilícita.

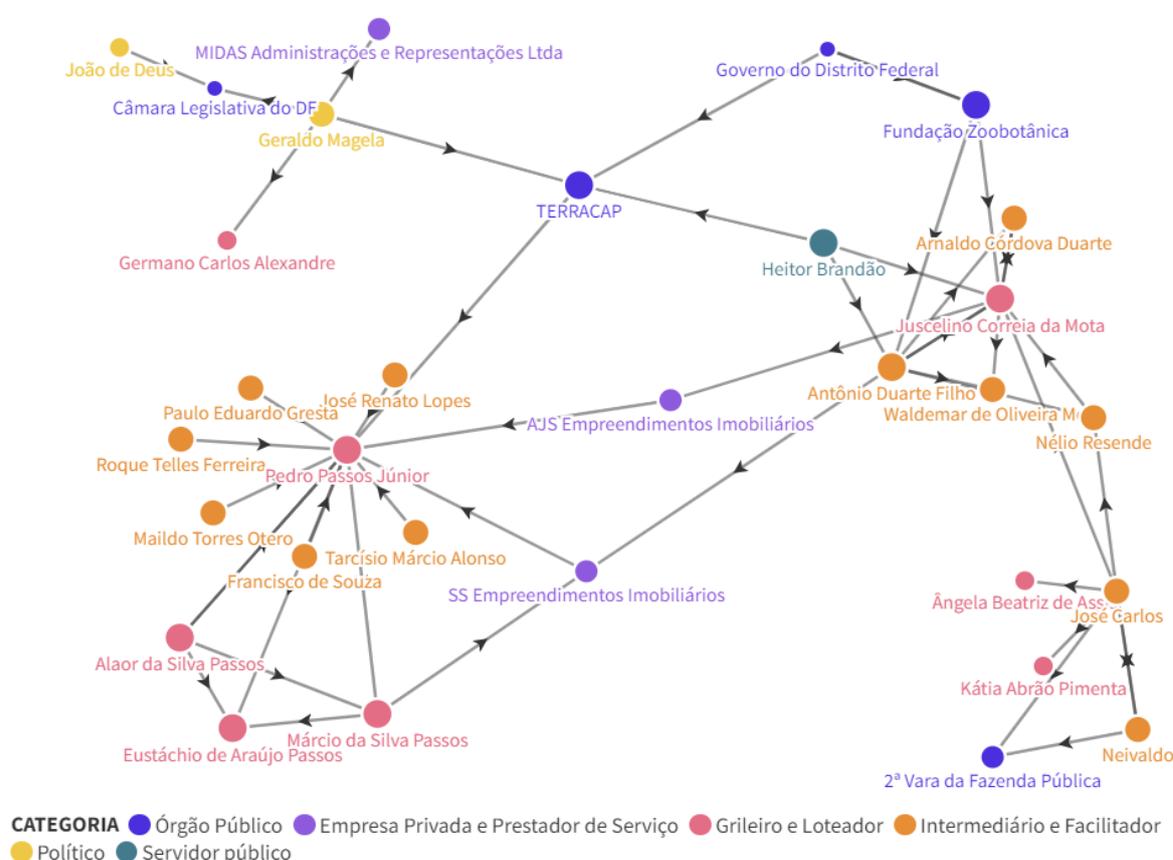
Estes fatos são observados estruturadamente no sociograma (Gráfico 2), onde a TERRACAP está posicionada como um dos principais atores, conectando-se diretamente ao Governo do Distrito Federal e à Fundação Zoobotânica, além de ter interações com empresas e indivíduos envolvidos no processo de grilagem e loteamento. Empresas como AJS Empreendimentos Imobiliários e SS Empreendimentos Imobiliários também aparecem vinculadas a servidores públicos e intermediários, mostrando o envolvimento de diferentes agentes no contexto de empreendimentos imobiliários e especulação fundiária. Há um agrupamento central que envolve Pedro Passos Júnior, ligado a diversos outros atores, sugerindo um forte elo entre esses intermediários e facilitadores. A variedade de atores envolvidos, incluindo grileiros e loteadores, demonstra a complexidade das relações e possíveis conflitos de interesses em torno da administração de terras e desenvolvimento imobiliário, levantando questões sobre a governança e fiscalização desses processos.

Como é evidenciado, o esquema da grilagem de terras no Distrito Federal operava em várias frentes, contando com o apoio de diferentes níveis da administração pública e do setor privado. A fraude documental, a venda de lotes por meio de imobiliárias fraudulentas e a proteção jurídica fornecida por advogados como Nélio Resende garantiram que as atividades ilegais continuassem sem grandes interrupções. O relatório da CPI (DISTRITO FEDERAL, 1995) concluiu que o esquema de grilagem de terras no Distrito Federal não se tratava de atos isolados, mas de um

sistema organizado e bem articulado (Gráfico 2), com ramificações profundas nas esferas pública e privada.

Assim, a rede criminosa se beneficiou da falta de fiscalização rigorosa, da ausência de ação coordenada por parte de órgãos governamentais e da conivência de membros do Executivo e do Judiciário. O esquema causou prejuízo significativo ao patrimônio público e prejudicou muitos compradores de terrenos, que acreditavam estar adquirindo propriedades legalmente regularizadas.

Gráfico 2 — Sociograma CPI da Grilagem



Sociograma de rede mostrando a relação entre os envolvidos. Fonte: Formulado pelo autor a partir das informações disponíveis em DISTRITO FEDERAL, 1995.

O relatório final da CPI (DISTRITO FEDERAL, 1995) destacou a amplitude e sofisticação do esquema, que não apenas lesava o Estado, mas também prejudicava os cidadãos que adquiriam terrenos de forma fraudulenta. A CPI recomendou a responsabilização criminal dos envolvidos e encaminhou as provas ao Ministério Público, com o objetivo de processar os participantes do esquema e recuperar as terras públicas apropriadas ilegalmente. A investigação revelou uma rede de

corrupção que envolvia o setor privado e público, mostrando como a grilagem se tornou uma atividade lucrativa e impune no Distrito Federal.

Assim, o esquema de grilagem operava em várias frentes: desde a invasão das terras, passando pela falsificação de documentos e venda dos terrenos, até a proteção jurídica oferecida por advogados e a omissão deliberada de agentes públicos. A falta de fiscalização eficaz e o envolvimento de pessoas influentes nas esferas política e administrativa garantiram que o esquema se expandisse, causando prejuízos significativos ao patrimônio público e à sociedade.

A investigação resultou na apreensão de milhares de documentos e computadores, além da colaboração de diversos agentes e delegados, o que gerou um volume significativo de provas. Essa documentação foi essencial para evidenciar as práticas fraudulentas e identificar os responsáveis.

### 5.1.3 CPI das Cooperativas

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das Cooperativas foi criada por meio do Ato do Presidente nº 262/99, com o objetivo de apurar possíveis irregularidades no sistema de distribuição de lotes a grupos organizados, conforme previsto no Decreto nº 18.009, de 30 de janeiro de 1997 (DISTRITO FEDERAL, 2000, p. 101).

Quadro 9 — Cronologia dos fatos — CPI das Cooperativas

<b>Data</b>	<b>Evento</b>	<b>Descrição</b>
15/03/1999	Instalação da CPI	Instalação formal da Comissão pelo Presidente da Câmara Legislativa, Deputado Edimar Pireneus. Início do processo de eleição do Presidente e Vice-Presidente da CPI.
16/03/1999	Primeira Reunião Ordinária	Conclusão da estruturação formal da CPI. Eleição do Deputado Wilson Lima como Presidente, Wasny de Roure como Vice-Presidente, e designação de Renato Rainha como Relator.
14/02/2000	Prorrogação do Prazo da CPI	Aprovada a prorrogação do prazo de funcionamento da CPI por mais 90 dias, totalizando 270 dias úteis de investigação.

17/08/2000 Conclusão Publicação do relatório final com recomendações e do Relatório conclusões da CPI, relatando diversas irregularidades e Final ilegalidades no processo de distribuição de lotes.

Fonte: Formulado pelo autor a partir das informações disponíveis em DISTRITO FEDERAL, 2000.

A CPI foi instalada em 15 de março de 1999 (Quadro 9), tendo como composição os seguintes membros: o Presidente, Deputado Wilson Lima; o Vice-presidente, Deputado Wasny de Roure; o Relator, Deputado Renato Rainha. Além deles, integravam a CPI como membros titulares os Deputados César Lacerda, Sílvio Linhares, João de Deus e Adão Xavier, enquanto os membros suplentes eram os Deputados Daniel Marques, Aguinaldo de Jesus, Atino Neto, José Tatico, Agrício Braga, Benício Tavares e Lucia Carvalho (Quadro 10).

Quadro 10 — Composição da CPI das Cooperativas

<b>Cargo</b>	<b>Nome Completo</b>	<b>Partido</b>
Presidente	Wilson Lima	PSD
Vice-presidente	Wasny de Roure	PT
Relator	Renato Rainha	PL
Membro Titular	César Lacerda	PTB
Membro Titular	Sílvio Linhares	PPB
Membro Titular	João de Deus	PPB
Membro Titular	Adão Xavier	PFL
Membro Suplente	Daniel Marques	PMDB
Membro Suplente	Aguinaldo de Jesus	PFL
Membro Suplente	Atino Neto	PPB
Membro Suplente	José Tatico	PL
Membro Suplente	Agrício Braga	PFL
Membro Suplente	Benício Tavares	PTB
Membro Suplente	Lucia Carvalho	PT

Fonte: Formulado pelo autor a partir das informações disponíveis em DISTRITO FEDERAL, 2000.

A Comissão investigou diversas irregularidades (Quadro 11) na distribuição de lotes para cooperativas e grupos organizados, conforme o Decreto nº 18.009/1997.

Durante as investigações, verificou-se uma série de problemas, desde a falta de transparência nos critérios de seleção até a inexistência de mecanismos adequados de controle e fiscalização das cooperativas e entidades envolvidas.

O relatório (DISTRITO FEDERAL, 2000) aponta que cerca de 7.725 lotes foram distribuídos, contudo, somente 1.900 foram efetivamente destinados aos cooperados. Muitas cooperativas não possuíam as condições financeiras necessárias para a realização das obras, o que resultou em várias construções inacabadas ou irregulares. Além disso, havia casos de duplicidade na posse de lotes, como o ocorrido na região de Ceilândia, onde a mesma propriedade foi destinada a diferentes cooperados. Esse tipo de irregularidade reflete a falta de controle sobre os processos de seleção e a má gestão dos lotes distribuídos.

Outro ponto destacado no relatório (DISTRITO FEDERAL, 2000) é a falsificação de assinaturas e a entrega de lotes já comprometidos a outros grupos, revelando o ambiente de desorganização. Ademais, muitas cooperativas iniciaram as obras sem a devida aprovação de projetos urbanísticos ou alvarás de construção, o que resultou em embargos por parte das administrações regionais, como foi o caso da Cooperativa ASMOG.

Além das falhas de fiscalização, houve uma inversão na gestão do programa, especialmente no final do governo do então governador Cristovam Buarque, em 1998, quando se intensificou a liberação de projeções de lotes de forma desordenada, prejudicando o planejamento urbano da região. O relatório (DISTRITO FEDERAL, 2000) ainda aponta que muitas dessas ações ocorreram em desacordo com os procedimentos legais, sem a devida documentação ou publicação dos atos administrativos, o que comprometeu a transparência do programa.

A CPI concluiu que, para resolver tais questões, seria necessária uma revisão completa dos critérios de seleção e fiscalização das cooperativas, com maior rigor na prestação de contas e um controle mais efetivo por parte dos órgãos responsáveis, como o Instituto de Desenvolvimento Habitacional — IDHAB.

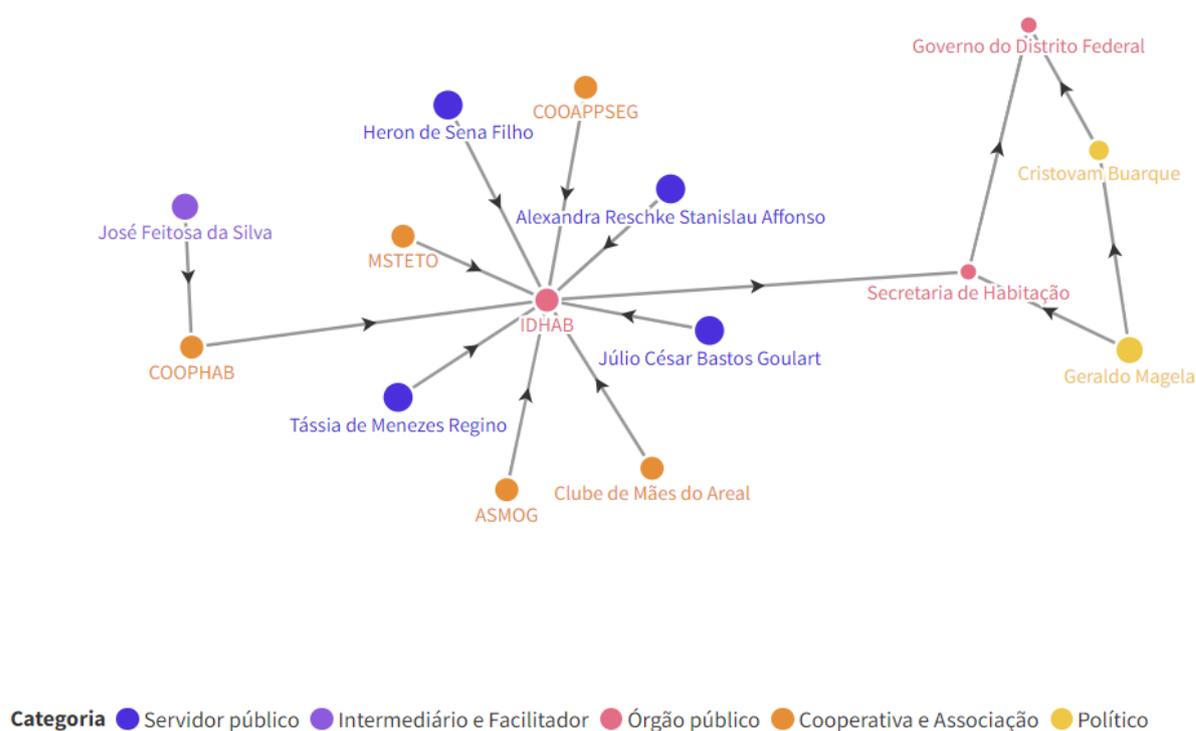
O esquema de irregularidades na distribuição de lotes para cooperativas no Distrito Federal, conforme revelado pelo Relatório Final da CPI das Cooperativas (DISTRITO FEDERAL, 2000), operava por meio de um complexo sistema de omissões, fraudes e favorecimentos (Gráfico 3). O processo começava com a concessão de lotes, mediada pelo IDHAB, órgão responsável pela gestão do

programa habitacional. A falta de controle e fiscalização no Instituto foi um dos pilares centrais do esquema, permitindo que cooperativas recebessem lotes sem seguir os devidos trâmites legais.

Com a estruturação do sociograma (Gráfico 3), é apresentada uma rede de conexões entre servidores públicos, intermediários e facilitadores, cooperativas e associações, políticos e órgãos públicos. O IDHAB atuou como ponto central de interação, conectando-se a diversos atores e entidades, como a Secretaria de Habitação, organizações como a COOAPPSEG, MSTETO e o Clube de Mães do Areal, além de servidores públicos como Alexandra Reschke Stanislau Affonso e Júlio César Bastos Goulart.

O Governo do Distrito Federal aparece ligado à Secretaria de Habitação, que, por sua vez, tem conexões com o político Geraldo Magela e Cristovam Buarque, destacando a participação de figuras políticas na rede de políticas habitacionais. Há também a presença de cooperativas e associações, como a COOPHAB e a ASMOG, mostrando a importância dessas entidades na articulação habitacional. Servidores públicos como Heron de Sena Filho e Tássia de Menezes Regino estão diretamente envolvidos nas interações, indicando seu papel na mediação de interesses entre o IDHAB e outros atores.

Gráfico 3 — Sociograma CPI das Cooperativas



Sociograma de rede mostrando a relação entre os envolvidos. Fonte: Formulado pelo autor a partir das informações disponíveis em DISTRITO FEDERAL, 2000.

A Presidente do IDHAB, **Alexandra Reschke**, desempenhou papel central nesse processo. Ela autorizava a concessão de lotes sem o devido registro formal ou sem seguir os critérios estabelecidos, como a necessidade de aprovar projetos urbanísticos antes da execução das obras. Esses lotes, muitas vezes, eram concedidos a cooperativas que não tinham condições financeiras de arcar com a infraestrutura necessária, resultando em obras paralisadas ou inacabadas. As assinaturas de convênios frequentemente ocorriam sem número, data, ou mesmo sem a presença de documentação formalizada, o que abria espaço para fraudes e duplicidade de lotes.

**Tássia de Menezes Regino**, Diretora do IDHAB, atuava em conjunto com Alexandra Reschke, permitindo que obras fossem iniciadas sem alvarás de construção ou sem aprovação de projetos. Em muitos casos, cooperativas como a **ASMOG** e a **COOAPPSEG** começaram suas construções de forma irregular, sem que houvesse fiscalização por parte do IDHAB. Além disso, beneficiários cadastrados originalmente eram substituídos sem explicações formais, o que favorecia a entrada de pessoas que não pertenciam aos grupos organizados e que não atendiam aos critérios do programa.

Outro personagem-chave no esquema era **José Feitosa da Silva**, Presidente da **COOPHAB**, uma das cooperativas mais envolvidas nas irregularidades. Feitosa foi acusado de desviar dinheiro dos cooperados, vendendo casas que deveriam ter sido destinadas a beneficiários regulares do programa. Apesar das denúncias feitas pelos cooperados, o IDHAB não tomou as devidas providências para investigar ou interromper as atividades da COOPHAB, o que evidencia uma relação de omissão penalmente relevante por parte dos responsáveis pela fiscalização.

Além das falhas institucionais, o esquema também envolveu uma rede de cooperativas beneficiadas de maneira indevida. Cooperativas como a **ASMOG** e o **Clube de Mães do Areal** foram contempladas com lotes sem o cumprimento de procedimentos legais e administrativos adequados. A distribuição excessiva de lotes, em alguns casos acima do limite permitido, como no caso da cooperativa **MSTETO**, que recebeu 300 lotes (quando o limite era de 200), revela a existência de favorecimento, muitas vezes ligado a pressões políticas e interesses econômicos.

**Heron de Sena Filho** e **Júlio César Bastos Goulart**, ambos membros da equipe técnica do IDHAB, também desempenharam papéis importantes. Como arquiteto do órgão, Júlio César Goulart era responsável por aprovar os projetos urbanísticos, mas a CPI concluiu que ele frequentemente negligenciava a análise e fiscalização das obras, permitindo que construções avançassem de forma irregular. Já Heron de Sena Filho, atuando na fiscalização, foi acusado de omissão, pois não interveio diante das irregularidades que surgiram durante a execução das obras.

Esse esquema de corrupção e má gestão não se limitava apenas ao IDHAB e às cooperativas, mas envolvia também pressões políticas, como evidenciado pelo apoio do governo de **Cristovam Buarque** e seu Secretário de Habitação, **Geraldo Magela**. Embora não tenham sido acusados diretamente de irregularidades, suas cartas de apoio às cooperativas, especialmente durante o período eleitoral de 1998, serviram como instrumento político para garantir a continuidade do programa, mas sem a devida fiscalização e correção das falhas administrativas. Esse apoio institucional contribuiu para a manutenção do esquema de distribuição irregular de lotes, prejudicando os beneficiários legítimos e comprometendo a credibilidade do programa habitacional.

Quadro 11 — Relação entre os atores envolvidos na CPI das Cooperativas

<b>Nome</b>	<b>Cargo</b>	<b>Atuação</b>	<b>Relação</b>
Alexandra Reschke Stanislau Affonso	Presidente do IDHAB	Foi acusada de assinar convênios de forma irregular, permitindo que lotes fossem concedidos a cooperativas sem o devido processo administrativo.	Atuava em conluio com outros membros do IDHAB e cooperativas, negligenciando o processo de fiscalização.
Tássia de Menezes Regino	Diretora do IDHAB	Foi acusada de permitir a execução de obras sem a aprovação dos projetos urbanísticos necessários, bem como de dar	Junto com Alexandra e outros membros do IDHAB, facilitou práticas irregulares na gestão dos lotes.

		autorizações verbais para o início das construções.	
Heron de Sena Filho	Membro da equipe do IDHAB	Foi acusado de negligência na fiscalização das obras realizadas pelas cooperativas e de omissão na tomada de providências diante de denúncias de irregularidades.	Sua atuação foi vinculada à mesma rede de omissões e irregularidades no IDHAB, favorecendo a concessão irregular de lotes.
Júlio César Bastos Goulart	Arquiteto do IDHAB	Acusado de omissão e envolvimento no processo de liberação de lotes sem a devida fiscalização das obras e sem a formalização dos documentos.	Atuou junto aos demais envolvidos no IDHAB, contribuindo para a falta de controle e para a expedição de documentos irregulares.
José Feitosa da Silva	Presidente da COOPHAB	Foi acusado de desviar dinheiro da cooperativa e de vender casas construídas com recursos dos cooperados.	A COOPHAB, sob sua gestão, foi uma das entidades mais envolvidas nas irregularidades, com desvios financeiros significativos.
IDHAB (Instituto de Desenvolvimento Habitacional)	Órgão responsável pela concessão de lotes	Responsável pela concessão de lotes, permitindo que fossem distribuídos sem os devidos critérios de seleção e sem o controle necessário.	Representado por seus diretores, o IDHAB atuou de forma negligente, permitindo a proliferação de irregularidades.

Cooperativa ASMOG	Cooperativa	Recebeu lotes sem o devido processo de formalização, envolvida na construção de obras sem projetos urbanísticos ou alvarás aprovados.	Envolvida em irregularidades relacionadas à formalização e construção de obras.
COOAPPSEG	Cooperativa	Recebeu 500 lotes sem que as obras fossem devidamente fiscalizadas, resultando na construção irregular em áreas verdes.	Construção irregular em áreas verdes, beneficiada com 500 lotes.
Clube de Mães do Areal	Cooperativa	Recebeu 248 lotes, envolvida em irregularidades relacionadas à liberação de lotes sem controle adequado.	Beneficiada com 248 lotes, citada em práticas irregulares.
MSTETO	Cooperativa	Contemplada com 300 lotes, acima do limite permitido pelas Conferências de Habitação.	Beneficiada com 300 lotes, acima do limite estipulado.
Cristovam Buarque	Governador do Distrito Federal	Citado em cartas enviadas a cooperados durante o processo eleitoral de 1998, garantindo a continuidade do programa habitacional.	Seu governo foi mencionado no contexto das ações de distribuição de lotes.
Geraldo Magela	Secretário de Habitação	Assinou cartas prometendo a continuidade do programa habitacional durante o período eleitoral de 1998.	Atuou como parte do governo na implementação do programa habitacional.

---

Fonte: Formulado pelo autor a partir das informações disponíveis em DISTRITO FEDERAL, 2000.

A CPI das Cooperativas concluiu que o processo de distribuição de lotes no Distrito Federal foi marcado por graves irregularidades, falhas administrativas e ausência de controle institucional. O principal problema identificado foi a concessão indiscriminada de lotes a cooperativas que não atendiam aos critérios estabelecidos, muitas delas sem condições financeiras para concluir as obras. Além disso, a falta de transparência no processo de seleção dos beneficiários e a substituição não formalizada de cooperados agravaram o cenário de desorganização.

As falhas no IDHAB, principal órgão responsável pela gestão do programa habitacional, foram um dos principais pontos destacados pela CPI. As investigações revelaram que a liderança do instituto, representada por Alexandra Reschke e Tássia de Menezes, permitiu que convênios fossem firmados sem a devida documentação, muitas vezes sem datas ou assinaturas, e aprovou o início de obras sem os projetos e alvarás necessários. A omissão na fiscalização foi outro fator que permitiu que as irregularidades se proliferassem, prejudicando tanto os beneficiários quanto a execução correta do programa.

Um dos desdobramentos mais críticos do relatório (DISTRITO FEDERAL, 2000) foi a constatação de que a má gestão no IDHAB possibilitou a existência de fraudes financeiras, como no caso de José Feitosa da Silva, presidente da COOPHAB, acusado de desviar recursos dos cooperados e vender imóveis de forma irregular. Esses desvios, associados ao favorecimento político e à falta de fiscalização, criaram um cenário de desconfiança em relação ao programa habitacional e trouxeram sérios prejuízos aos cooperados que, em muitos casos, perderam a oportunidade de acesso legítimo à moradia.

Com base nas conclusões da CPI, foram recomendadas mudanças estruturais no processo de concessão de lotes, incluindo maior rigor na fiscalização das cooperativas e no acompanhamento das obras, além da reestruturação do IDHAB para garantir transparência e legalidade em suas operações. Também foram sugeridas investigações mais aprofundadas sobre os responsáveis pelas irregularidades e a adoção de medidas para recuperar os lotes indevidamente entregues. O relatório (DISTRITO FEDERAL, 2000) foi encaminhado às autoridades

competentes, incluindo o Ministério Público, para que as devidas ações judiciais fossem tomadas.

O envolvimento de servidores públicos nos esquemas de irregularidades revelados pela CPI das Cooperativas é um exemplo claro de como o clientelismo e o favorecimento político podem corroer a administração pública, desviando recursos e prioridades que deveriam ser dedicados à solução de problemas sociais, como a falta de moradia. Em vez de atuarem com transparência e imparcialidade, os gestores do IDHAB, como Alexandra Reschke e Tássia de Menezes, facilitaram a concessão irregular de lotes a cooperativas que não cumpriam os requisitos legais. Ao invés de direcionar esforços para atender as famílias que realmente necessitavam de moradia, esses servidores permitiram que o programa habitacional fosse manipulado para beneficiar grupos específicos, alimentando uma rede de interesses políticos e econômicos.

Essa postura negligente e corrupta dos servidores públicos não apenas prejudicou a execução do programa habitacional, mas também intensificou a desigualdade e a injustiça social. Enquanto milhares de pessoas aguardavam por lotes e oportunidades legítimas de habitação, uma minoria privilegiada, muitas vezes apoiada por acordos políticos e econômicos, conseguia burlar o sistema para se beneficiar. Ao invés de combater de forma eficaz a crise de moradia, o favorecimento e a omissão no controle do IDHAB apenas ampliaram o problema, comprometendo a credibilidade do setor público e deixando uma lacuna significativa na garantia de direitos essenciais, como o acesso à moradia.

#### **5.1.4 CPI dos Condomínios**

A Comissão Parlamentar de Inquérito que ficou conhecida como a CPI dos Condomínios foi requerida a partir de denúncias trazidas a público pelo jornal Correio Braziliense em suas edições dos dias 13 (EVARISTO, 2002), 14 (FEITOZA, 2002), 15 (VITAL, 2002) e 16 de setembro de 2002 (MOURA; AMORIM; SALLUM, 2002). O episódio, que ficou conhecido como "Escândalo das Fitas", revelou um esquema onde políticos do alto escalão, incluindo deputados distritais, eram acusados de receber propinas em troca de apoio à regularização de terras ocupadas de forma irregular.

A série de reportagens teve origem em informações fornecidas pelo empresário Márcio Passos, condenado pelo parcelamento ilegal do solo e acusado de grilagem

de terras pela CPI da Grilagem, em 1995. O empresário apresentou ao jornal a cópia de uma gravação na qual o ex-secretário de Assuntos Fundiários do Distrito Federal e então deputado distrital, Odilon Aires, admitiu ter recebido 50 lotes de um condomínio para facilitar a aprovação de projetos de regularização de condomínios (AMORIM; SALLUM, 2002).

A gravação — que apesar de ter sido editada, foi periciada a pedido do jornal e validada pelo perito Ricardo Molina, do Laboratório de Fonética Forense e Processamento de Imagens — mostra conversa entre Odilon Aires e o irmão de Márcio Passos, Pedro Passos, então candidato a deputado distrital pelo Partido Social Democrático (PSD) (EVARISTO, 2002). No diálogo, Odilon Aires reclama que o então presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o deputado Gim Argello, teria recebido 300 lotes para aprovar projeto que beneficiava a instalação do condomínio Alto da Boa Vista, enquanto ele teria recebido apenas cinquenta.

Além de Aires e Argello, o escândalo envolveu diretamente o governador Joaquim Roriz, uma das figuras políticas mais poderosas do Distrito Federal na época. Embora Roriz tenha tentado se distanciar das acusações, documentos e reportagens indicavam que ele mantinha relação próxima com os irmãos Passos, apontados como os maiores grileiros de terras da região. O governo de Roriz foi acusado de favorecer os empresários em troca de apoio político. Em um dos episódios relatados, Roriz teria sido avalista de um empréstimo de 1 milhão de dólares concedido à empresa Benvirá, dos irmãos Passos (Figura 5), o que reforçava as suspeitas sobre sua participação no esquema (AMORIM; SALLUM, 2002, p. S06, D08).

Figura 5 — Ligações entre Joaquim Roriz e Pedro Passos

**LIGAÇÕES PRÓXIMAS**

O governador Joaquim Roriz é amigo íntimo do empresário Pedro Passos Jr. A amizade, segundo pessoas próximas ao governador, começou no início da década de 90. Roriz cria cavalos em parceria com Pedro e já condecorou o empresário com duas medalhas oficiais do GDF. Além da amizade, os dois mantêm relações comerciais. O governador foi avalista de empréstimo de empresa de propriedade da família Passos — grampo telefônico feito no ano passado com autorização da Justiça em telefones dos irmãos Passos mostram Roriz como beneficiário do empréstimo. O Ministério Público investiga decretos assinados pelo governador no final de seu segundo mandato que beneficiaram os Passos (leia abaixo).

**CAVALOS**

Um dos laços que une Roriz e Pedro Passos é o fato de serem criadores de cavalo da raça mangalarga marchador. Nos últimos anos, eles fizeram muitos negócios entre si. O reprodutor do haras de Roriz, *Krishna do Marmelo*, é filho do reprodutor do haras de Pedro Passos, o *Batuy de Santa Teresinha*. Em setembro de 1999, por exemplo, os dois perderam funcionários num acidente de caminhão de propriedade de Pedro Passos. O caminhão trazia de Belo Horizonte para Brasília cavalos expostos por Roriz e Passos na capital mineira. Em leilão realizado em abril de 2000, na Granja do Torto, a renda apurada com a venda da água *Insulina Scala* foi revertida em favor do funcionário de Roriz morto no acidente. Oficialmente, a água pertencia ao haras de Passos.

**MEDALHAS**

Roriz concedeu a Pedro Passos duas medalhas oficiais do GDF. Em maio de 1999, condecorou o amigo com a Medalha Alferes Joaquim da Silva Xavier. Em setembro do mesmo ano, Passos recebeu a Medalha Mérito do Alvorada.

**EMPRÉSTIMO**

A relação entre Pedro Passos e Roriz não é apenas de amizade, mas comercial. Em 1995, Roriz assinou como fiador um empréstimo de US\$ 1 milhão concedido pelo banco Bamerindus à empresa Benvirã, de propriedade dos irmãos Passos — hoje a empresa se chama Lumiar. No ano passado, um grampo telefônico autorizado pela Justiça e divulgado pelo *Correio* mostrou que o governador é tratado pelos irmãos Passos como sócio e beneficiário do empréstimo.

**DECRETOS**

O governador Joaquim Roriz autorizou, no final de 1994, um acordo de divisão amigável de terras que resultou em perda de 72 alqueires pela Terracap para o condomínio RK, perto de Sobradinho. O condomínio está em nome de um laranja dos irmãos Passos, segundo o Ministério Público e a CPI da Grilagem. Roriz responde a uma ação de improbidade administrativa na Justiça Federal por conta do acordo. Além da divisão amigável com o RK, Roriz assinou dois decretos tornando de utilidade pública para fins de desapropriação áreas perto de Sobradinho e no Lago Sul em nome de pessoas consideradas pelo Ministério Público laranjas dos irmãos Passos.

**CARTA**

Em agosto, o fazendeiro Márcio Passos, irmão de Pedro, enviou carta ao presidente da Terracap, Eri Varela, em que revelou proximidade da família com Roriz. "Refleta bem e lembre-se da amizade e companheirismo que nossa família sempre teve para com todo o grupo do governador. Sempre fomos amigos leais, fiéis, dedicados e corajosos, mesmo nos momentos mais difíceis, porque acreditávamos conviver com homens de bem. A sua atitude agora é de ingratidão e desequilíbrio", escreveu. A carta foi enviada depois que fiscais da Terracap derrubaram cercas em uma área na altura da QI 29 que estava sendo parcelada irregularmente.

Montagem feita a partir de reportagem do jornal *Correio Braziliense*. Fonte: AMORIM E SALLUM, 2002, p. D08

O uso da imunidade parlamentar pelos deputados envolvidos foi um dos principais obstáculos às investigações. Políticos como Odilon Aires utilizaram seus privilégios para retardar as investigações, se recusando a prestar depoimentos e dificultando o trabalho da CPI dos Condomínios (XAVIER; RICARTO; FLOR, 2002, p. A07).

A sociedade civil também reagiu de forma enérgica às denúncias de corrupção. Organizações como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) se manifestaram publicamente contra o esquema. Houve pressão para que o governo federal interviesse nas investigações, o que resultou na criação de uma força-tarefa para investigar as denúncias (HILÁRIO, 2002, p. A10).

As acusações de grilagem de terras envolviam a regularização de condomínios construídos em áreas públicas e privadas de forma irregular. Segundo as reportagens, terrenos que deveriam ser preservados foram parcelados e vendidos ilegalmente com a conivência de políticos e empresários. Condomínios como o Privê Morada Sul e o Mansões do Lago foram apontados como exemplos de áreas beneficiadas por pareceres irregulares da Secretaria de Assuntos Fundiários, à época comandada por Odilon Aires (VITAL, 2002, p. D06-D07).

Em meio ao escândalo, Márcio Passos, principal delator, foi preso preventivamente junto com seu irmão Pedro Passos, candidato a deputado distrital, por envolvimento no parcelamento ilegal de terras. As gravações feitas por Márcio Passos, no entanto, continuaram a repercutir na mídia e nas investigações, revelando novas irregularidades e aprofundando a crise política em Brasília (S08-1609, 2002).

Na candidatura de Pedro Passos, que viria a ser eleito deputado distrital, vemos claramente, à luz do repertório de ações, que integra a Teoria do Processo Político, para a análise da interação dos atores sociais com o Estado (MCADAM, TARROW, TILLY, 2009), a busca pela ocupação de cargos na burocracia. Nesta rotina, os atores sociais passam a atuar na estrutura estatal — tanto na administração direta quanto na indireta — e, deste modo, ampliam seus espaços de poder, bem como a sua capacidade de ver atendidos os seus objetivos. Como observado no capítulo 2 desta pesquisa, esta rotina mantém forte vínculo com a política de proximidade, considerando que “quando amigos, aliados e companheiros de militância tornam-se funcionários do Estado, conexões personalizadas entre atores estatais e não estatais são facilitadas” (ABERS, SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 334).

Diante da primeira reportagem, publicada no dia 13 de setembro de 2002, os cinco parlamentares que integravam a bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) na época — Chico Floresta, Maria José Maninha, Wasny De Roure, Lucia Carvalho e Paulo Tadeu — afirmaram que apresentariam pedido de instalação de uma CPI para apurar o caso (FEITOZA, 2002). Segundo a suíte<sup>48</sup> publicada no dia 14, a deputada Maria José Maninha (PT) revelou que “há sete anos tentamos provar a ligação de grileiros com membros do governo. Agora, a briga entre os próprios aliados do governador está se encarregando de mostrar o esquema”. Vale destacar que a referência da parlamentar ao período de “sete anos” tem como referência a CPI da Grilagem, instalada em 1995, da qual foi relatora.

O requerimento dos parlamentares de oposição ao Governo Roriz de fato foi protocolado sob o número RQ 2249/2002 (vide Anexo C), assinado pelos deputados distritais Chico Floresta (PT), Lucia Carvalho (PT), Maria José (PT), Paulo Tadeu (PT) e Wasny De Roure (PT), além dos governistas Alírio Neto (PPS), Anilcéia Machado (PSDB) e João de Deus (PPB). Porém a base governista foi mais rápida, lançando

---

<sup>48</sup> No jargão jornalístico, suíte é o desdobramento de uma notícia já publicada anteriormente pelo próprio veículo, dando continuidade à apuração de um fato já noticiado, apresentando novos elementos. (RABAÇA; BARBOSA, 1987. p. 550; MARTINS, 1990, p.73; FOLHA DE S. PAULO, 1992, p.166)

mão de uma estratégia na qual protocolou um pedido de abertura de CPI antes da oposição, visando manter o controle da situação. Foi o Requerimento de nº 2248/2002 (vide Anexo B), de autoria dos deputados distritais Gim Argello (PMDB) — então presidente da Câmara Legislativa e citado como beneficiário no esquema de distribuição dos lotes —, Benício Tavares (PTB), Edimar Pireneus (PMDB), Eurides Brito (PMDB), Aguinaldo De Jesus (PFL), César Lacerda (PTB), Anilcéia Machado (PSDB), Agrício Braga (PFL), Daniel Marques (PMDB), José Rajão (PMDB), Wilson Lima (PSD), Nijed Zakhour (PMDB), João de Deus (PPB), que presidiu a CPI da Grilagem em 1995, e Odilon Aires (PMDB), o protagonista da gravação que integrava o que mais tarde viria a ser batizado como Dossiê Passos. Esta estratégia fez com o que o requerimento da oposição — o de número 2249/2002, fosse apensado<sup>49</sup> ao primeiro.

Quando um ou mais partidos da base governista antecipam-se à oposição e solicitam a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, eles têm a intenção de controlar a narrativa e as investigações que serão realizadas. Essa estratégia permite à base governista estabelecer os termos de referência da CPI, definir o escopo das investigações e, o mais importante, influenciar na seleção dos membros da comissão (ABRANCHES, 1988). Especificamente neste último, o resultado prático foi que das cinco vagas para a composição da Comissão, apenas uma foi para a oposição, sendo as demais ocupadas por parlamentares da base do Governo. Ressalte-se, ainda, que os cargos mais importantes e de maior destaque, de presidente e de relator, também ficaram sob a responsabilidade de deputados governistas (Quadro 12).

Quadro 12 — Composição da CPI dos Condomínios

Presidente da CLDF		Gim Argello	
Constituição		16 de outubro de 2002	
Partido	Posição em relação ao Executivo	Parlamentar	
PSD	Base	Presidente	Wilson Lima

<sup>49</sup> De acordo com o Art. 155 do Regimento Interno da CLDF (Distrito Federal, p. 83), “na tramitação conjunta, serão obedecidas as seguintes normas:

I — as demais proposições serão apensadas ao processo da proposição que deva ter precedência;

II — terá precedência na tramitação conjunta a proposição mais antiga sobre as mais recentes; Regimento da CLDF”.

PFL	Base	João de Deus	
		Titular	Suplente
PMDB	Base	José Edmar	Eurides Brito
PSD	Base	Wilson Lima	Carlos Xavier
PTB	Base	Benício Tavares	César Lacerda
PFL	Base	João de Deus	Agrício Braga
PT	Oposição	Paulo Tadeu	Chico Floresta

Fonte: Formulado pelo autor a partir das informações disponíveis em DISTRITO FEDERAL, 2002.

Ao tomar a iniciativa de solicitar a abertura da CPI, a base governista pode direcionar o foco das investigações para assuntos que sejam mais convenientes para o governo ou que possam prejudicar menos a sua imagem. Além disso, a CPI também pode servir como uma forma de resposta prévia a possíveis denúncias da oposição, permitindo à base governista ter maior controle sobre o desenrolar dos eventos e antecipar eventuais desgastes políticos, conforme veremos mais adiante com o relatório de conclusão da CPI (DISTRITO FEDERAL, 2002). Destaca ainda Abranches (1998, p. 29), que “mais que do peso da oposição dos “de fora” [...], o destino do governo depende da habilidade dos “de dentro” em evitar que as divisões internas determinem a ruptura da aliança”.

Conforme ressaltam Peres e Bezerra (2020, 289-290),

se o governo contar com o apoio da maioria legislativa, a oposição não terá condições de exercer as funções de obstáculo à sua agenda; o que é o mesmo que dizer que ter ou não a maioria dos votos no Parlamento é o que determina até onde a oposição pode ir no desempenho de suas funções institucionais.

A CPI foi instaurada pelo Ato do Presidente nº 575, de 16 de outubro de 2002, com base nos requerimentos nº 2.248/2002 e 2.249/2002, que reuniram assinaturas de deputados de diferentes partidos.

A composição da CPI seguiu critérios de proporcionalidade partidária (Quadro 12). Os membros titulares e suplentes incluíam parlamentares de vários partidos, como PMDB, PT, PSD, PTB e PFL, sendo o presidente o deputado Wilson Lima (PSD) e o relator o deputado João de Deus (PPB). A comissão teve como objetivo investigar possíveis irregularidades associadas à regularização de condomínios no Distrito

Federal, com foco em denúncias de envolvimento de autoridades públicas e pagamento de propina.

O relatório (DISTRITO FEDERAL, 2002) menciona que as investigações ocorreram em um cenário de grande complexidade, com a realização de várias oitivas de testemunhas, incluindo atores como Pedro Passos Júnior, Germano Carlos Alexandre e Antônio Fernando Terra Rios da Silveira, entre outros. Esses depoentes forneceram informações sobre as práticas ilegais que supostamente estavam sendo realizadas no processo de regularização de condomínios. Pedro Passos Júnior, por exemplo, falou sobre as ações governamentais que incentivaram o loteamento irregular de terras públicas, especialmente durante o governo de Cristovam Buarque. Ele destacou que houve aumento significativo na invasão de terras públicas nesse período, especialmente na Colônia Agrícola Vicente Pires, que foi praticamente toda ocupada até o final de 1998.

As denúncias de propinas foram um ponto central da investigação. O depoimento de Pedro Passos Júnior foi especialmente relevante ao detalhar as relações entre Antônio Fernando Terra Rios da Silveira e o deputado Geraldo Magela. Segundo Passos, Terra Rios teria coagido o loteador Orivaldo Ferrari a firmar um contrato de corrupção para garantir a regularização do condomínio Alto da Boa Vista. Esse contrato, que teria o valor aproximado de R\$ 1.500.000,00, indicava o envolvimento direto de Fernando Rios na obtenção de vantagens indevidas. Magela, por sua vez, teria comprado um lote no Lago Norte e construído uma casa durante o período em que as propinas estavam sendo pagas. Embora o deputado Magela tenha negado o envolvimento de seu assessor Fernando Rios, gravações apresentadas à CPI indicavam que ele continuava atuando mesmo após o suposto afastamento. A situação se complicou com a revelação de que o condomínio Alto da Boa Vista, um dos principais alvos da investigação, teria sido criado e promovido com a promessa de regularização imediata, baseada em acordos ilegais.

Além das denúncias de propina e contratos de corrupção, o relatório (DISTRITO FEDERAL, 2002) também destacou o impacto das práticas irregulares no crescimento descontrolado de condomínios no Distrito Federal. A Lei nº 1.823, promulgada em 1998, transformou condomínios rurais em urbanos, incentivando a expansão de loteamentos em áreas públicas, o que acabou beneficiando loteadores irregulares. No entanto, ao mesmo tempo, a CPI enfrentou dificuldades para obter

todas as provas necessárias. O Ministério Público do Distrito Federal, o Ministério Público Federal, o Juízo da 1ª Vara Criminal do DF e a Superintendência da Polícia Federal não forneceram a documentação solicitada, o que limitou a coleta de novas evidências.

A investigação também abordou o caso do Condomínio RK, que envolvia terras particulares e públicas. Esse condomínio foi alvo de ações civis e criminais, mas a celeuma sobre a sua regularidade continuou. Segundo os depoimentos, havia um esforço deliberado de autoridades para proteger figuras envolvidas no loteamento irregular, poupando-as de prestar depoimentos à CPI. Uma parte significativa da investigação foi direcionada à análise de documentos apresentados pelos depoentes, que incluíam contratos, recibos e outras provas relacionadas à venda de terras e à regularização de condomínios.

O relatório final (DISTRITO FEDERAL, 2002) sugeriu que havia um esquema organizado de corrupção e loteamento irregular de terras públicas, envolvendo autoridades de diversos níveis, tanto do Legislativo quanto do Executivo. Os prejuízos causados à sociedade foram amplamente destacados, especialmente no que diz respeito à expansão desordenada dos condomínios, que resultou em problemas ambientais, sociais e econômicos para o Distrito Federal.

O esquema de irregularidades apurado pela CPI dos Condomínios no Distrito Federal girava em torno da regularização fraudulenta de terras, principalmente de condomínios horizontais, por meio de práticas de corrupção, falsificação de documentos e o envolvimento direto de autoridades públicas. O processo era alimentado por um sistema de pagamento de propinas que visava facilitar a regularização de áreas invadidas ou loteadas ilegalmente, beneficiando tanto políticos quanto empresários do setor imobiliário. O ponto central do esquema era o envolvimento de figuras como Antônio Fernando Terra Rios da Silveira, assessor do deputado Geraldo Magela, que atuava como intermediário entre os loteadores e o governo.

O *modus operandi* do esquema começava com a ocupação ilegal de terras públicas ou privadas que, em seguida, eram subdivididas em lotes e vendidas a compradores, muitas vezes sem o conhecimento da irregularidade. Loteadores como Orivaldo Ferrari eram pressionados a participar do esquema, sendo coagidos a pagar propinas a autoridades para garantir a regularização dos terrenos. O intermediário

chave neste processo era Antônio Fernando Terra Rios da Silveira, que, em nome de autoridades políticas, negociava os valores a serem pagos para agilizar os processos de regularização. Esse pagamento era formalizado por meio de contratos fraudulentos, como foi evidenciado no caso do Condomínio Alto da Boa Vista, onde Orivaldo Ferrari assinou um contrato de corrupção no valor de R\$ 1.500.000,00.

Uma vez que o pagamento das propinas era realizado, o processo de regularização passava para o campo burocrático. Autoridades públicas dentro do Governo do Distrito Federal e da Câmara Legislativa usavam sua influência para aprovar leis e decretos que transformavam áreas rurais em urbanas ou simplesmente aceleravam a legalização de loteamentos ilegais. O deputado Geraldo Magela, por exemplo, foi citado como tendo se beneficiado desse esquema ao adquirir um lote no Lago Norte, enquanto seu assessor, Antônio Fernando, mantinha relações estreitas com os loteadores, garantindo que a regularização ocorresse em troca de propinas.

Outro elemento chave do esquema era a falsificação de documentos, que servia para dar uma aparência de legalidade às transações de terra. Pessoas como Waldemar de Oliveira Melo e Juscelino Correia da Mota foram acusadas de forjar escrituras e documentos de compra e venda, que posteriormente eram apresentados às autoridades como legítimos. Esses documentos eram usados para convencer os órgãos públicos de que as terras ocupadas ou vendidas irregularmente tinham sido adquiridas de maneira legal, facilitando o processo de regularização. Em alguns casos, esses documentos falsificados também eram usados para driblar processos judiciais e impedir que o governo tomasse medidas contra os loteadores.

O esquema também envolvia o uso estratégico da mídia e de informações públicas para confundir e desviar a atenção das investigações. A CPI descobriu que figuras como Pedro Passos Júnior, um dos principais depoentes, usavam sua influência para criar uma narrativa favorável aos loteadores, apresentando documentos e depoimentos que minimizavam a gravidade das irregularidades, padrão alinhado aos mecanismos cognitivos descritos por Tilly (2001). Ao mesmo tempo, tentavam envolver figuras de oposição para diluir a responsabilidade e desviar o foco das investigações sobre os verdadeiros organizadores do esquema.

No topo desse esquema estavam políticos e autoridades públicas que, além de se beneficiarem financeiramente, usavam o poder de seus cargos para garantir a continuidade das operações. Ao aprovar leis e decretos que favoreciam os loteadores,

essas autoridades criavam um ciclo de impunidade que permitia que o esquema continuasse a operar durante anos. A CPI apontou que o deputado Geraldo Magela e outros políticos, mesmo quando não diretamente envolvidos em todas as operações, eram cúmplices ao não coibir as práticas e, em alguns casos, ao se beneficiarem diretamente delas.

Outro político relevante mencionado no relatório (DISTRITO FEDERAL, 2002) é o deputado **Benício Tavares** que, segundo depoimentos, foi procurado por empresários interessados em implantar sistemas de telecomunicações nos condomínios. Esses contatos indicam uma possível ligação de Tavares com os processos de regularização, especialmente considerando seu papel de influência dentro da Câmara.

Além deles, o ex-governador **Joaquim Roriz** é citado por seu papel na expansão desenfreada dos condomínios durante sua gestão. Roriz teria permitido que a "coisa corresse à revelia", facilitando o crescimento descontrolado de condomínios no Distrito Federal. Isso criou um ambiente favorável para que políticos e autoridades se beneficiassem financeiramente das regularizações ilegais, ao mesmo tempo que permitiam que a especulação imobiliária em terras públicas prosperasse.

As investigações da CPI também apontam para o envolvimento de **Sérgio Santos Cravo**, que, juntamente com **Magali dos Santos**, ex-procuradora do Distrito Federal, teria usado de falsificações documentais e testemunhais para tomar posse de áreas, como no caso do condomínio "Nascente das Andorinhas". Essas falsificações incluíam desde documentos de posse até ações judiciais que favoreciam o grupo.

Os principais agentes envolvidos foram:

1. **Pedro Passos Júnior** — Figura central no processo investigado, Pedro Passos Júnior foi uma das principais testemunhas ouvidas pela CPI. Ele revelou a existência de um esquema de corrupção que envolvia o pagamento de propina para a regularização de condomínios. Segundo seu depoimento, Antônio Fernando Terra Rios da Silveira teria coagido o loteador Orivaldo Ferrari a firmar um contrato de R\$ 1.500.000,00, indicando a participação de Terra Rios em um esquema de recebimento de vantagens ilícitas. Pedro Passos Júnior também mencionou o envolvimento do deputado Geraldo Magela, por meio de

- seu assessor de Terra Rios, apontando que este teria adquirido um lote no Lago Norte e construído uma casa, enquanto propinas estavam sendo pagas.
2. **Antônio Fernando Terra Rios da Silveira** — Assessor do deputado Geraldo Magela, Antônio Fernando foi diretamente acusado de coagir loteadores e intermediar a coleta de propinas no esquema. Seu nome apareceu em várias gravações e documentos analisados pela CPI, incluindo contratos fraudulentos. Ele teve papel crucial no favorecimento de processos de regularização mediante o recebimento de propina.
  3. **Orivaldo Ferrari** — Loteador envolvido no esquema de propinas. Ele foi coagido a participar do contrato fraudulento mencionado por Pedro Passos Júnior. Seu envolvimento se deu na tentativa de regularizar o Condomínio Alto da Boa Vista através de meios ilegais.
  4. **Germano Carlos Alexandre** — Testemunha que apresentou documentos e informações sobre o processo de regularização de condomínios. Seu depoimento corroborou as denúncias de corrupção e irregularidades no processo de regularização.
  5. **Waldemar de Oliveira Melo** — Envolvido na falsificação de documentos para a regularização de terras, ele foi mencionado como o responsável pela falsificação de uma escritura de compra e venda, em conluio com Antônio Duarte Filho. O depoimento apontou que Waldemar tinha passagens anteriores pela polícia por crimes relacionados a falsificações documentais.
  6. **Juscelino Correia da Mota** — Um dos principais organizadores de loteamentos irregulares. Ele, junto com Arnaldo Córdova Duarte e Antônio Duarte Filho, foi apontado como responsável pela invasão e parcelamento ilegal de terras. Sua participação se concentrou na ocupação de uma área invadida.
  7. **Arnaldo Córdova Duarte** — Parte da sociedade que organizou os loteamentos ilegais junto com Juscelino e Antônio Duarte Filho. Ele assumiu responsabilidades sobre convenções de condomínio e ações possessórias fraudulentas.
  8. **João Sudário Vitorino de Abreu** — Envolvido no esquema de vendas de lotes ilegais e na organização de parcelamentos fraudulentos. Sua função no esquema era facilitar as transações irregulares.

9. **Antônio Aldisio de Souza Alves** — Responsável pela parte de topografia no esquema de loteamento ilegal. Ele também foi identificado como parte do grupo que falsificava documentos e organizava a venda ilegal de lotes.
10. **Deputado Geraldo Magela** — Embora tenha negado qualquer envolvimento direto, seu nome foi citado em relação à compra de um lote em uma área irregular enquanto o esquema de propinas estava em andamento. A CPI incluiu o nome do deputado entre os investigados devido às conexões de seu assessor, Antônio Fernando Terra Rios da Silveira.

Essas pessoas, tanto no setor público quanto no privado, estavam interligadas por meio de esquemas de corrupção, favorecimento e loteamento irregular de terras no Distrito Federal. Os envolvimentos vão desde a coerção e o pagamento de propinas até a falsificação de documentos para legitimar ocupações e construções irregulares. As interações entre eles, conforme identificado pela CPI, são baseadas em interesses financeiros e políticos para facilitar a regularização de condomínios que violavam leis urbanísticas e ambientais.

Outros três atores citados no relatório (DISTRITO FEDERAL, 2002) foram Eri Varella, Salomão Herculano Szervinsk e Gim Argello, que tiveram papéis integrados aos fatos apurados pela CPI das Cooperativas, revelando uma rede de influência política e empresarial que contribuiu para as irregularidades no processo de distribuição de lotes e regularização de áreas urbanas no Distrito Federal. A atuação de cada um deles se complementava no esquema de ocupação ilegal de terras, favorecendo interesses privados e mantendo práticas de grilagem e fraudes imobiliárias.

**Eri Varella**, como presidente da Terracap, foi responsável por administrar e fiscalizar as terras públicas do Distrito Federal, mas sua gestão foi marcada por omissão e facilitação da ocupação irregular. Como apontou a reportagem do Correio Braziliense (AMORIM; SALLUM, 2002, p. S06), Eri Varella era um dos homens mais influentes do governo. Fazia parte do conselho político do governador, tinha acesso livre à residência oficial de Águas Claras, e participava das principais decisões de governo principalmente nos momentos de crise.

A CPI apontou que Varella permitiu que terras públicas fossem utilizadas por cooperativas e grupos organizados sem a devida regularização, contribuindo diretamente para o avanço da grilagem em áreas de alto valor, como o Lago Sul. Essa

atuação, marcada pela sua omissão, favoreceu outros envolvidos, como **Salomão Herculano Szervinsk**, que aproveitou a fragilidade no controle de terras para expandir suas operações fraudulentas.

Szervinsk, por sua vez, foi um dos principais beneficiados pela falta de fiscalização de Varella. Como advogado e empresário, ele manipulou o processo de compra e venda de lotes, utilizando documentos falsos e aproveitando a rede de influência política para legitimar suas operações. A CPI constatou que suas ações eram uma peça-chave no esquema de grilagem que dominou o processo de distribuição de terras. O então deputado distrital **Gim Argello** — que antes de adentrar à política, trabalhava como corretor de imóveis —, com seu poder político, serviu de facilitador para que essas fraudes ocorressem, recebendo benefícios para garantir a aprovação de empreendimentos irregulares. Ele atuava como um protetor dos interesses de Szervinsk e outros empresários envolvidos, utilizando sua influência na Câmara Legislativa para desviar o foco da fiscalização e aprovar a regularização de áreas que estavam sob investigação.

Dessa forma, os três se integraram ao esquema revelado pela CPI como peças interconectadas: Varella não cumpria com a sua função de fiscalização, Szervinsk executava as fraudes imobiliárias, e Argello fornecia o apoio político necessário para garantir a impunidade e a continuidade do esquema. Esse conluio revelou como o sistema de distribuição de lotes e regularização de terras foi capturado por interesses privados, ao invés de servir aos cidadãos que aguardavam de forma legítima por moradia.

Na época das investigações da CPI das Cooperativas, **Gim Argello** ocupava o cargo de Vice-presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal — CLDF. Seu nome apareceu diversas vezes nos relatos da CPI, sendo mencionado em depoimentos e gravações que o ligavam ao favorecimento na distribuição de lotes. Como mencionado anteriormente, ele foi acusado de ter se beneficiado de 300 lotes em um esquema de regularização fundiária, especificamente em relação ao Condomínio Alto da Boa Vista. No entanto, a investigação encontrou inconsistências nas acusações e não obteve provas concretas que vinculassem diretamente Argello à obtenção ou distribuição desses lotes. Com isso, a comissão acabou arquivando as acusações por falta de evidências robustas. As declarações contraditórias de envolvidos e a ausência de documentos formais que comprovassem a participação

direta do deputado foram fatores que levaram à decisão de não avançar com a investigação contra ele. Mesmo assim, sua posição como figura influente na Câmara Legislativa durante esse período levantou questionamentos sobre o uso de sua influência política para favorecer interesses privados.

Assim, o esquema de regularização de condomínios no Distrito Federal foi caracterizado por uma rede (Gráfico 4) de corrupção que envolvia políticos, assessores, loteadores e falsificadores de documentos. A cadeia de ilegalidades prosperava com base em um sistema de propinas, falsificação de documentos e influência política, cujo objetivo final era regularizar loteamentos ilegais e lucrar com a expansão imobiliária desordenada, em detrimento das leis urbanísticas e do meio ambiente.

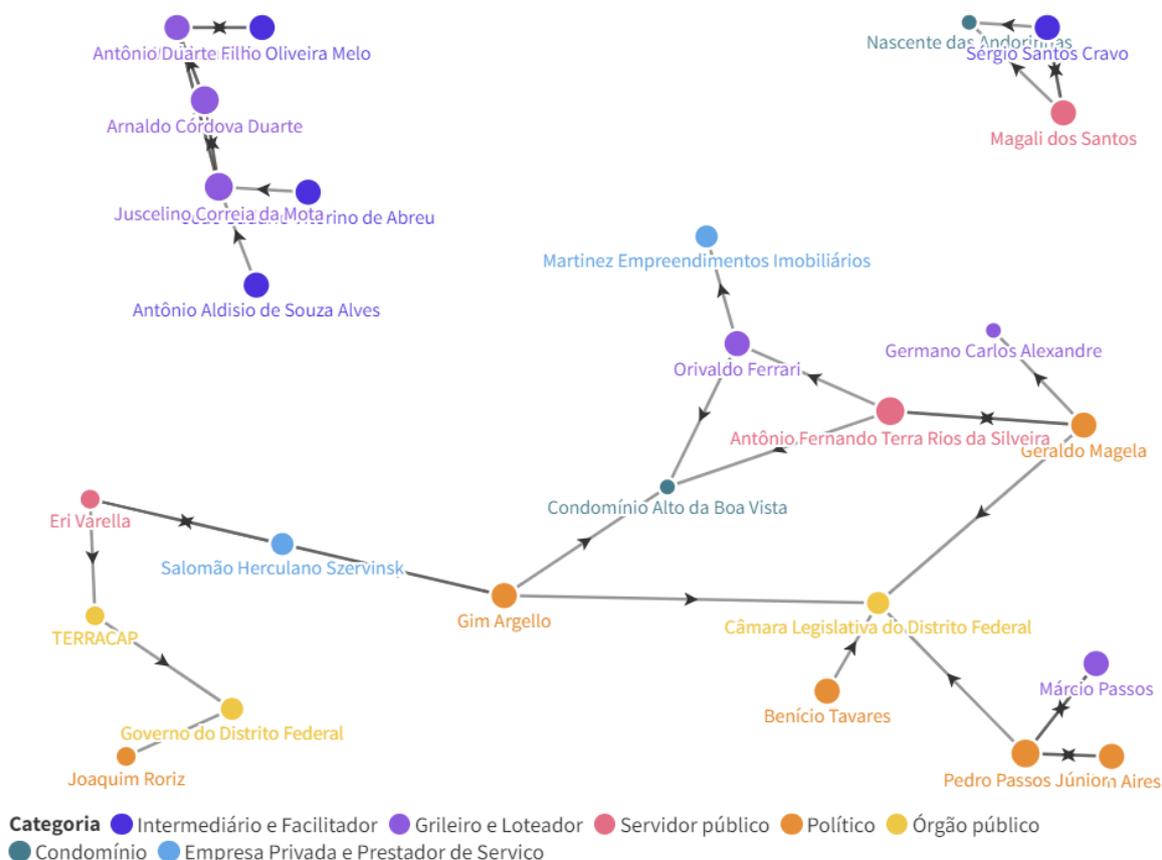
O sociograma (Gráfico 4) demonstra uma rede de interações complexas envolvendo diferentes atores, como intermediários, grileiros, loteadores, políticos, servidores públicos, órgãos públicos, empresas privadas e condomínios. A TERRACAP e o Governo do Distrito Federal aparecem como importantes órgãos públicos conectados a atores políticos, como Joaquim Roriz e Eri Varella, bem como a intermediários como Salomão Herculano Szervinsk. Há uma interseção significativa entre esses atores e empreendimentos imobiliários.

Uma cadeia de conexões se destaca envolvendo grileiros e loteadores, indicando o envolvimento desses atores em atividades de ocupação e loteamento de terras. Eles estão ligados a intermediários e facilitadores, que desempenham papéis na viabilização dessas operações.

No centro do gráfico, atores do campo político interagem com atores econômicos, mostrando influências diretas entre esses grupos e o desenvolvimento de empreendimentos imobiliários. A Câmara Legislativa do Distrito Federal também aparece conectada a esses atores, sugerindo envolvimento político nas decisões sobre terras e condomínios.

Esse gráfico evidencia a interação entre o poder público e privado, o que pode levantar questões sobre governança, especulação imobiliária e a administração de terras no Distrito Federal.

Gráfico 4 — Sociograma CPI dos Condomínios



Sociograma de rede mostrando a relação entre os envolvidos. Fonte: Formulado pelo autor a partir das informações disponíveis em DISTRITO FEDERAL, 2002.

Ao concluir o relatório (DISTRITO FEDERAL, 2002), a CPI recomendou que as conclusões da investigação fossem encaminhadas ao Ministério Público para que fossem tomadas as providências legais cabíveis contra os envolvidos. A recomendação incluiu a promoção de responsabilidade civil e criminal dos infratores, com base nas provas obtidas ao longo das investigações.

O deputado petista Paulo Tadeu, único parlamentar de oposição a compor a CPI dos Condomínios, apresentou um voto em separado por divergir das conclusões do relator, João de Deus. Tadeu manifestou seu descontentamento com a condução dos trabalhos da CPI, criticando a falta de aprofundamento nas investigações e o tempo insuficiente para análise detalhada dos documentos e depoimentos apresentados. Para ele, a CPI não cumpriu seu papel de forma adequada, deixando de apontar responsabilidades mais claras sobre os envolvidos nos esquemas de corrupção. Ele alegou que havia uma tendência de proteção de alguns políticos e autoridades, o que comprometeu a imparcialidade e a eficácia da investigação. Paulo

Tadeu também ressaltou que a corrupção identificada na regularização de condomínios envolvia diretamente autoridades públicas e empresários, e que o relatório final deveria ter sido mais incisivo ao recomendar ações concretas contra os envolvidos, especialmente no que se refere à responsabilização criminal de figuras políticas influentes (DISTRITO FEDERAL, 2002, p. 60-61).

Além disso, Tadeu questionou o uso de informações superficiais como base para decisões que poderiam ter grande impacto na vida de muitas famílias envolvidas na compra de lotes em condomínios irregulares. Seu voto em separado reforçou a necessidade de um tratamento mais justo e cuidadoso para esses compradores, que muitas vezes desconheciam as ilegalidades nos processos de regularização. Ele defendeu que a CPI deveria ter se concentrado mais na responsabilização daqueles que lucraram com o esquema, sem prejudicar as famílias que haviam adquirido lotes de boa-fé. O deputado sublinhou a importância de diferenciar entre os reais criminosos do esquema e as vítimas que foram envolvidas involuntariamente.

A CPI concluiu que a corrupção foi facilitada pela falta de controle efetivo sobre o processo de regularização de terras no Distrito Federal, um cenário que permitiu a expansão desordenada de condomínios. A ausência de fiscalização e a conivência de autoridades possibilitaram que empresários e políticos lucrassem com a especulação imobiliária, enquanto a legalização de terrenos irregulares avançava sem respeitar normas ambientais ou urbanísticas. Essa falta de controle resultou em danos não apenas à administração pública, mas também a milhares de famílias que compraram lotes acreditando que estavam adquirindo terrenos legalizados.

Apesar das conclusões contundentes da CPI, os desdobramentos imediatos foram limitados. Embora o relatório (DISTRITO FEDERAL, 2002) tenha sido encaminhado ao Ministério Público para a responsabilização civil e criminal dos envolvidos, muitos dos principais acusados, como o deputado Geraldo Magela e outros políticos influentes, não enfrentaram processos judiciais significativos na época.

Restou evidente que, mais que uma iniciativa para se apurar irregularidades na comercialização e na ocupação de áreas no Distrito Federal, a CPI dos Condomínios se consolidou como uma iniciativa de proteger os desmandos, uma vez que apontou não ser o Legislativo a esfera adequada para prosseguir com as recomendações de apurações, renunciando ao papel fiscalizatório deste poder.

Em termos de impacto social e político, a CPI dos Condomínios trouxe à tona a extensão da grilagem e da corrupção no Distrito Federal, criando um debate público sobre a responsabilidade das autoridades e o direito dos moradores que adquiriram terrenos de boa-fé. A partir das conclusões da CPI, houve pressão maior por reformas no processo de regularização de terras e uma tentativa de aumentar a transparência nas relações entre loteadores e o governo. No entanto, os desdobramentos efetivos em termos de responsabilização e mudanças legislativas foram limitados, mostrando a dificuldade de enfrentar interesses políticos e econômicos profundamente enraizados.

## 5.2 A TEIA DAS IRREGULARIDADES

A partir da análise dos relatórios das quatro CPIs (DISTRITO FEDERAL, 1991, 1995, 2000, 2002), foi possível identificar alguns padrões, explícitos e, em alguns casos, implícitos, que nos conduzem pelo caminho da comprovação da tese aqui proposta. A seguir, relacionamos estas características comuns.

**Envolvimento Político e Corrupção:** os relatórios analisados deixam claro que o envolvimento de atores políticos em esquemas de corrupção foi uma constante. Deputados e outros servidores públicos participaram ativamente de atividades ilícitas relacionadas à regularização de terras e condomínios, beneficiando-se diretamente destas ações, incluindo esquemas envolvendo propinas e favorecimentos que beneficiavam tanto políticos quanto empresários. As ações desses agentes políticos, muitas vezes, visavam assegurar vantagens indevidas para grupos específicos, destacando a relação entre o poder político e o empresarial em atividades que favoreciam interesses privados em detrimento do bem público.

**Grilagem de Terras:** A apropriação ilegal de terras públicas tornou-se prática corriqueira no Distrito Federal. Um dos principais mecanismos identificados foi a criação de documentos falsos para legitimar a posse dessas áreas, favorecendo grandes empresários e políticos. A grilagem era frequentemente organizada por redes (conforme observado nos sociogramas apresentados) que envolviam tanto o setor público quanto o privado, onde figuras de destaque no cenário político utilizavam suas influências para legitimar a ocupação de terras de forma irregular. Também veio à tona o papel de políticos e servidores públicos que facilitavam essas apropriações. Esses esquemas frequentemente envolviam o uso de legislações locais, como a Lei nº 1.823,

de 13 de janeiro de 1998, promulgada durante o governo de Cristovam Buarque, que, segundo alguns depoimentos, teria incentivado a transformação de condomínios rurais em urbanos, permitindo o avanço das invasões de terras públicas.

**Criação e Regularização de Condomínios:** Há uma interseção evidente entre a grilagem de terras e a criação de condomínios irregulares. Em diversas ocasiões, áreas públicas foram ocupadas ilegalmente e posteriormente parceladas para a construção de condomínios. Esse processo de regularização ilegal era muitas vezes facilitado por subornos e pela influência política. Em alguns casos, empresas envolvidas na venda de terrenos em áreas griladas pagavam propina a servidores e políticos para garantir que os processos de legalização ocorressem sem maiores obstáculos. As investigações revelaram a existência de contratos fraudulentos e o uso de documentos falsificados para justificar a legalização de empreendimentos imobiliários em terras públicas.

**Intervenção e Influência de Autoridades:** A intervenção de agentes políticos nas investigações e nos processos de regularização de terras e condomínios foi crucial para o desfecho dos casos analisados. Em diversos momentos, como destacado na CPI da Grilagem (DISTRITO FEDERAL, 1995), a influência de deputados e outros servidores públicos foi determinante para garantir que as investigações fossem favorecidas para determinados grupos. O relatório da CPI dos Condomínios (DISTRITO FEDERAL, 2002) também ilustra como a influência política moldou os resultados de várias ações, com figuras importantes utilizando seus cargos para manipular decisões em favor de empreendedores imobiliários.

**Envolvimento de Agentes Públicos:** Em todas as CPIs, o envolvimento de agentes públicos foi destacado como um dos principais facilitadores dos esquemas ilícitos. Políticos de diversas esferas, incluindo deputados e servidores públicos, foram mencionados em depoimentos e documentos como peças-chave na operacionalização de fraudes e esquemas de corrupção. A capacidade desses agentes de utilizar suas posições para beneficiar interesses privados é uma constante nos relatórios, reforçando a necessidade de um maior controle sobre as ações de servidores públicos.

A CPI dos Condomínios (DISTRITO FEDERAL, 2002), em particular, traz à luz uma questão que está para além da proposta precípua de investigar irregularidades ligadas à questão fundiária. Ousaria dizer que esta foi a menor de suas preocupações.

Ela, na prática, se revelou uma ferramenta não apenas para apurar denúncias de corrupção, mas também para proteger determinados grupos políticos e empresariais. Desde o início dos trabalhos, a composição da Comissão e os depoimentos colhidos mostraram a clara tendência de blindagem das figuras ligadas ao governo, enquanto a oposição era reiteradamente alvo de acusações e tentativas de incriminação. Os depoimentos e provas apresentadas indicam que havia um esforço sistemático para minimizar a responsabilidade de membros do governo e desviar o foco das investigações para figuras da oposição.

Em várias passagens do relatório da CPI, fica evidente que a investigação focou excessivamente em acusações contra a oposição, mesmo quando as provas disponíveis não sustentavam de forma sólida tais denúncias. Ao mesmo tempo, membros influentes do Executivo e seus aliados políticos, envolvidos em processos de regularização de condomínios de forma irregular, foram poupados de convocações mais incisivas ou de investigações profundas. Isso ficou claro quando alguns empresários e políticos próximos ao governo tiveram suas declarações tratadas de maneira mais branda, ou quando determinadas denúncias não foram devidamente aprofundadas, fato denunciado pelo único deputado de oposição a compor o colegiado, deputado Paulo Tadeu (DISTRITO FEDERAL, 2002, p. 60-61).

Além disso, o direcionamento político da CPI ficou perceptível nas manobras para desacreditar opositores, enquanto figuras do governo foram frequentemente retratadas como vítimas de perseguição ou mal-entendidos. Relatos de corrupção envolvendo autoridades governamentais foram, muitas vezes, ofuscados por acusações contra deputados de partidos adversários, como a centralização dos fatos no deputado Geraldo Magela. Não se pretende aqui advogar em defesa deste ou daquele agente político, porém, a observação analítica dos fatos em tela, respaldados na pesquisa documental realizada, conduzem à crença de que esse movimento tornou a CPI uma ferramenta política nas mãos da situação, não apenas para blindar seus próprios interesses, mas também para atacar a legitimidade dos opositores e desacreditá-los publicamente. Na perspectiva de Bourdieu (1989, 2013), uma ação para aumentar o próprio capital político e reduzir este em seus adversários.

No decorrer das investigações, a imprensa local e os próprios membros da oposição denunciaram o uso da CPI como um meio para fortalecer o governo, ao desviar a atenção das irregularidades que envolviam seus membros. As acusações

veiculadas contra a oposição frequentemente não apresentavam base sólida ou eram baseadas em evidências frágeis, enquanto as investigações sobre o envolvimento do governo em esquemas de regularização ilegal de condomínios recebiam menor atenção ou eram superficialmente tratadas. Essa atuação reforça a percepção de que a CPI, longe de ser um órgão imparcial de investigação, serviu aos interesses políticos daqueles que controlavam a máquina pública à época.

Quanto aos atores envolvidos, destacamos, como referência, alguns indivíduos e organizações aparecem recorrentemente, sugerindo uma conexão complexa e abrangente entre diferentes esquemas investigados. Nomes como Geraldo Magela, Márcio Passos e Pedro Passos Júnior figuram em múltiplas investigações. Esses indivíduos, ligados tanto ao setor público quanto ao privado, ocupavam posições de influência que lhes permitiram participar de processos de regularização de terras e criação de condomínios irregulares, o que evidencia uma rede de atores com interesses mútuos.

Entre essas figuras, Geraldo Magela se destaca por aparecer em três das quatro investigações: Condomínios, Cooperativas e Grilagem (DISTRITO FEDERAL, 1995, 2000, 2002). Sua presença em diferentes frentes de investigação sugere que seu papel político estava diretamente relacionado à questão fundiária, o que levanta questionamentos sobre a amplitude de sua atuação e possíveis conflitos de interesse. O envolvimento contínuo de Magela nos relatórios reforça a tese de que a influência política era um fator determinante para o avanço dos esquemas de regularização ilegal de terras e condomínios, muitas vezes beneficiando grupos específicos em detrimento da legalidade e do interesse público.

Além dos indivíduos, as organizações públicas também figuram de maneira significativa nos relatórios. O Governo do Distrito Federal e a TERRACAP são mencionados em várias investigações, o que era esperado, dado o seu papel central na gestão de terras e na política fundiária do DF. No entanto, sua aparição repetida em contextos de irregularidades sugere que essas instituições foram coniventes, ou no mínimo negligentes, ao permitir o avanço de práticas ilícitas. A Fundação Zoobotânica, por sua vez, aparece em investigações relacionadas à CPI da Terra (DISTRITO FEDERAL, 1991) e à CPI da Grilagem (DISTRITO FEDERAL, 1995), indicando a utilização de áreas destinadas à preservação ambiental para fins de especulação imobiliária, muitas vezes com a conivência de servidores públicos.

Por fim, políticos de alto escalão, como o ex-governador Joaquim Roriz, também aparecem de forma destacada nas CPIs de Condomínios (DISTRITO FEDERAL, 2002) e da Terra (DISTRITO FEDERAL, 1991), o que sugere que a influência política direta sobre a gestão de terras foi um elemento chave nas irregularidades detectadas. Roriz, durante seu mandato, foi apontado como um dos atores que facilitou a regularização de áreas griladas, e seu nome surge nas investigações como alguém que utilizou o aparato estatal para favorecer interesses privados. A recorrência de indivíduos e organizações em diferentes frentes de investigação evidencia uma rede bem estruturada de corrupção e favorecimentos que transcendeu as esferas individuais, alcançando instituições públicas e privadas.

Destacamos que os impactos negativos das práticas corruptas reveladas nos relatórios das CPIs vão muito além da esfera administrativa, atingindo profundamente a sociedade do Distrito Federal em diversos aspectos. Um dos pontos mais críticos está relacionado ao prejuízo na questão habitacional, especialmente no que se refere ao acesso à moradia digna. As investigações, em especial as conduzidas pela CPI da Grilagem e pela CPI dos Condomínios, revelam que a ocupação ilegal de terras públicas e a posterior regularização de condomínios irregulares afetaram diretamente o planejamento urbano da região.

Ao permitir a apropriação indevida de terras e a criação de empreendimentos imobiliários sem a devida legalização, políticos e empresários envolvidos nos esquemas investigados pelas CPIs promoveram a desorganização do espaço urbano. Isso comprometeu a oferta de moradia formal e acessível para a população de baixa renda, agravando o déficit habitacional do Distrito Federal. As áreas invadidas, muitas vezes destinadas a projetos habitacionais ou preservação ambiental, foram usadas para a construção de condomínios de médio e alto padrão, excluindo aqueles que mais necessitam de habitação digna.

### 5.3 REVELAÇÕES ALÉM DOS FATOS

A análise dos fatos descritos nos capítulos anteriores revela uma complexa interconexão entre poder, redes sociais e mecanismos de exclusão que permeiam o contexto da ocupação irregular de terras no Distrito Federal, bem como a ineficiência das políticas públicas habitacionais implementadas. A compreensão desses fenômenos exige uma abordagem multifacetada, que leve em conta não apenas os

fatores econômicos, mas também os sociais e políticos que moldaram as dinâmicas de poder envolvidas na apropriação de recursos urbanos.

A política de ordenamento fundiário adotada no Distrito Federal busca transmitir a ideia de que o foco principal é solucionar as pendências acumuladas ao longo dos anos. Nesse sentido, a regularização dos loteamentos, que permite a obtenção da escritura das unidades habitacionais, geralmente organizadas em condomínios horizontais e loteamentos, representa um passo relevante para garantir a essas populações o acesso formal à moradia, conforme foi possível observar nos capítulos 4 e 5 desta pesquisa.

Na expectativa de concretizar essa regularização, os moradores desses loteamentos irregulares tendem a apoiar aqueles que prometem a desejada formalização. Em períodos eleitorais, essa questão se transforma em uma moeda de troca política, ganhando maior relevância. No entanto, é frequentemente esquecido que a solução do problema é complexa e não se resolve apenas com vontade política. É necessária a observância de preceitos legais, que foram ignorados nesses casos. A irregularidade cometida torna o processo de regularização mais difícil, ainda que alguns atores políticos ofereçam visões alternativas que minimizam essa complexidade. Dentro desse cenário, surgem propostas mais simplistas para solucionar a controvérsia, como a venda de terrenos públicos ou a alteração do uso do solo.

Percebemos neste contexto, dois aspectos apontados tanto pela dinâmica da ocupação do solo e do acesso à moradia — tratados nos capítulos 4 e 5 desta pesquisa — quanto pela ação de atores sociais envolvidos nestes processos. Um é a existência de um par categórico (TILLY, 1998) entre aqueles que buscam uma moradia: os que são detentores de maior capital econômico e social, podendo lançar mão de um repertório de ações (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014, p. 332-334) que lhes permitam acessar o Estado para alcançar seus objetivos e, do outro lado, aqueles detentores de menor capital, relegados a uma condição de dependência integral do Estado. Importante destacar aqui que também se reconhece neste segundo grupo a capacidade de acessar o mesmo repertório de ações, mais especificamente por meio de protestos e a ação direta, onde envidam *performances*, na interação com os atores estatais, como a marcha, o bloqueio de ruas (Fotografia 4) ou os painelaços.

Fotografia 4 — Moradores de invasão bloqueiam rodovia no DF



Aproximadamente 40 moradores de uma invasão conhecida como Chácara Santa Luzia, criada dentro de outra área inicialmente invadida e oriunda de um antigo lixão, a Estrutural, fecharam uma das principais vias de ligação entre as regiões administrativas, como Ceilândia e Taguatinga, e o Plano Piloto. A manifestação foi contra uma operação de retirada movida pelos órgãos competentes. Fonte: Pinheiro (2019).

Também integra o repertório destas populações a participação institucionalizada a partir de canais formais como audiências públicas e reuniões públicas — cuja efetividade já é amplamente questionada em estudos mais recentes —, se fazendo representar a partir de associações. Estes representantes, entretanto, como foi possível observar nesta pesquisa, por vezes são movidos ou capturados por interesses díspares daqueles que os levaram a ser legitimados como representantes de um determinado grupo para representá-lo nos espaços de participação. Deste modo, resta comprovado pela observação empírica deste estudo que, dada a sua limitação econômica, social e simbólica — e até mesmo cultural —, estes grupos menos favorecidos tem quase ou nenhuma chance de acessar o Estado (BOURDIEU, 1989, 2013; DOWBOR, 2008, p. 7; TOURAINE, 1996, p. 82).

A condição de classe que a estatística social apreende por meio de diferentes indicadores materiais da posição nas relações de produção, ou, mais precisamente, das capacidades de apropriação material dos instrumentos de produção material ou cultural (capital econômico) e das capacidades de apropriação simbólica desses instrumentos (capital cultural), determina direta e indiretamente, conforme a posição a ela conferida pela classificação coletiva, as representações de cada agente de sua posição e as estratégias de “apresentação de si” (BOURDIEU, 2013, p. 109)

A articulação entre as elites econômicas e os atores políticos vinculados ao Estado, como evidenciado nas investigações das CPIs, demonstrou que esta, a partir da mobilização de suas redes de influência, garantiram o acesso preferencial a terras e processos de regularização, utilizando-se de seu capital social acumulado para manipular o sistema a seu favor. Além disso, o capital simbólico desempenhou papel crucial na legitimação dessas práticas, uma vez que as elites econômicas constroem narrativas que justificam a especulação imobiliária sob o pretexto de desenvolvimento e modernização.

As práticas irregulares se tornam normatizadas entre as elites políticas e econômicas, movidas pela corrupção e favorecimento, constituindo-se em um *habitus* (BOURDIEU, 1989). A apropriação privada de terras públicas, muitas vezes legitimada pelo Estado, é vista como parte natural da dinâmica urbana, o que reforça as barreiras para a população mais vulnerável. Esse processo de exclusão, arraigado no *habitus* de atores estatais e privados, revela a dificuldade de romper com as estruturas de poder existentes e promover a distribuição mais equitativa dos recursos urbanos.

Observando-se os fatos sob a ótica dos mecanismos sociais, Tilly (2001, p. 24-26) nos oferece uma chave importante para entender como a ocupação irregular e a especulação imobiliária são mantidas ao longo do tempo, manifestadas claramente nas interações entre elites econômicas e políticas, conforme apurado nas CPIs. As ações de intermediação (*brokerage*), que envolve a mediação entre atores sociais, revelam que empresários e políticos formaram uma rede de relações com a finalidade de facilitar a ocupação ilegal e posterior legalização de terras. Esse processo, que deveria ser regulado pelo Estado em prol do bem comum, foi moldado por interesses privados, criando um ciclo de exclusão social.

Complementando essa análise, a apropriação de oportunidades — *opportunity hoarding*, na língua original — iluminou o controle exclusivo de recursos por parte das elites. No Distrito Federal, isso se traduz no monopólio das terras mais valiosas, enquanto as populações marginalizadas são relegadas a áreas periféricas e

desprovidas de infraestrutura. Essa concentração de recursos nas mãos de poucos perpetua um sistema de segregação territorial que favorece a especulação imobiliária e a desigualdade no acesso ao espaço urbano. As elites econômicas não apenas acessaram, mas também preservaram esses recursos, enquanto as CPIs revelaram as conexões entre corrupção, exclusão e a perpetuação do *status quo*.

Observamos, ainda, que a participação de integrantes e ex-integrantes do Judiciário local, bem como de advogados nas irregularidades observadas, vai ao encontro do que explicita Mills (1981, p. 341):

O cerne da elite do poder também inclui altos advogados e financistas dos grandes escritórios e firmas de investimentos, que são quase intermediários profissionais entre as questões econômicas, políticas e militares, e dessa forma agem para unificar a elite do poder. O advogado de empresa e o banqueiro de investimento executam a função de intermediários com eficiência e com poder. Pela natureza desse trabalho, transcendem o meio mais limitado de uma indústria e, portanto, estão em posição de falar e agir pelo mundo econômico, ou pelo menos em nome de ponderáveis setores deste. O advogado de empresa é um elo-chave entre as áreas econômica, militar e política: o banqueiro de investimento é um organizador e unificador do mundo das empresas, bem versado no emprego de imensas somas de dinheiro que os estabelecimentos militares americanos hoje gastam. Onde há um advogado que trata dos aspectos legais dos investimentos feitos pelos banqueiros, temos um membro importante da elite do poder.

Na compreensão da composição da rede que age junto ao Estado e sua atuação, é relevante lançar um olhar mais atento sobre Pedro Passos Júnior, que de grileiro a deputado distrital, se consolida como um dos principais atores no conjunto de mandos e desmandos observados anteriormente, uma vez que ele explicita um repertório de ações caracterizados sobremaneira por duas rotinas (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014, p. 332-334): a política de proximidade, “frequentemente tratada como *lobby*”, e a ocupação de cargos na burocracia.

Pedro Passos e seus irmãos Márcio, Alaor e Eustáquio se tornaram ícones da mistura entre a política e a exploração da terra. Conforme destaca o relatório da CPI da Grilagem (DISTRITO FEDERAL, 1995, p. 128), eles

conseguiram, a partir de 1986, materializar o 'milagre' da onipresença e da onipotência, figurando, individualmente, em parceria, em sociedade ou através de 'laranjas', como proprietários de consideráveis glebas de terras e/ou empreendedores dos maiores parcelamentos ilegais do solo urbano ou rural do Distrito Federal, sempre nas áreas mais nobres da cidade, de localização geográfica privilegiada.

A família, liderada por Pedro, tinha grande amizade com o então governador Joaquim Roriz (CAMPOS, 2012), o que lhe permitiu manter interlocução direta e pessoal com os atores estatais — sobremaneira os tomadores de decisão —, com o objetivo de se conquistar novos espaços e de atuar diretamente em pautas ligadas à questão fundiária do Distrito Federal, tanto no Executivo e seus órgãos de apoio, quanto no Legislativo, considerando-se a base de apoio ao Governo existente na casa legislativa. Como denunciou a reportagem do jornal *Correio Braziliense* (Anexo D),

material apreendido pela Polícia Federal na empresa dos irmãos Márcio e Pedro Passos [...] mostra que os dois tinham livre trânsito no Governo do Distrito Federal. Uma agenda revela encontros deles com integrantes do primeiro escalão do governo Roriz e existem até recibos, assinados pelo governador, de pagamento para os Passos (DA REDAÇÃO, 2002).

Passos atuou deliberadamente exercendo pressão — ostensiva ou velada — interferindo diretamente nas decisões do poder público, em especial do poder executivo, em favor de objetivos defendidos por seu grupo de interesse (ROMANO, 2015).

Em 2002, pouco mais de uma década depois e, em franca atividade envoltas em práticas ilegais conforme apontado pela CPI da Grilagem, Pedro Passos se lançou candidato a uma das 24 vagas da Câmara Legislativa do Distrito Federal e foi eleito deputado distrital, para a 4ª Legislatura (2003 a 2006), com 10.590 votos (DISTRITO FEDERAL, 2003, p. 53).

Relevante destacar que Passos fez grande parte da sua campanha vitoriosa foragido da polícia (FIGURA 6), tendo em vista que o empresário teve um mandado de prisão emitido, “acusado pelo Ministério Público do DF de envolvimento na criação de um condomínio residencial ilegal” (XAVIER, 2002, p. 9).

Figura 6 — Reportagem sobre campanha de Pedro Passos

CORREIO BRAZILIENSE

# Eleições 2002

TEMA DO DIA

Brasília, sexta-feira, 20 de setembro de 2002

7

**ESCÂNDALO DAS FITAS**  
Mesmo foragido, Pedro Passos mantém a mobilização com cabos eleitorais espalhados pelo Distrito Federal. No comício do governador Joaquim Roriz, em Vicente Pires, a presença do empresário chegou até a ser anunciada

## Campanha sem candidato

Fabiola Góis e  
Sheila Messerschmidt  
Da equipe do *Correio*

**Comitê político Pedro Passos, quarenta-e-um-zero-quarenta-e-um, bom dia.**

**A** saudação da recepcionista ao telefone é a mesma desde que a campanha de Pedro Passos a deputado distrital foi para as ruas. Todo o aparato também continua ativo: cabos eleitorais empolgadíssimos, *outdoors*, oito trios elétricos, comitês em oito cidades a pleno vapor e um clima de já ganhou. Perfeito, se não fosse a ausência do próprio homem — o candidato.

Com a prisão preventiva decretada há oito dias, Passos está impedido de aparecer em público para evitar ser preso. Até agora, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal negou todos os recursos feitos pelos advogados dele. Candidato pelo PSD, Passos é um estreante na campanha política, mas conhece bem seus concorrentes. É o caçula dos quatro irmãos Passos, que responderam por processo de parcelamento ilegal do solo e foram citados na CPI da Câmara Legislativa que investigou a grilagem de terras no DF em 1995.

Foragido, com pelo menos 36 policiais civis em seu encalço, Passos tenta compensar a ausência na campanha com o auxílio dos cabos eleitorais e da forte amizade que mantém com o governador Joaquim Roriz — ambos são criadores de cavalos mangalarga marchador e Roriz foi avalista de um empréstimo de US\$ 1 milhão que a empresa dos irmãos Passos, A Benvirá Construções e Incorporações, tomou do banco Bamerindus em 1995.

Dezenas de painéis espalhados por todas as cidades do DF mostram fotos de Pedro Passos ao lado, abraçado e de mãos dadas com Roriz. Os slogans não deixam dúvida do proveito que Passos quer tirar da amizade com Roriz: “O amigo do governador, o deputado do povo” e “Brasília mais feliz com Pedro Passos e Roriz”.

**OUTDOOR**

O uso de *outdoors* é controlado pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE), que faz um sorteio dos pontos que podem ser utilizados por cada partido. Ao PSD, coube 11 pontos, que são distribuídos entre os candidatos do partido, mas nem mesmo a coordenação da campanha de Passos sabe quantos couberam a ele. Os painéis têm, no mínimo, 18 m<sup>2</sup>. Ontem, o *Correio* constatou a existência de, pelo menos, cinco desses painéis apenas na Via Estrutural. Na via que margeia o Setor de Mansões do Lago Norte, há outros três.

Nas ruas, os cerca de 400 cabos eleitorais voluntários — ainda há os que recebem diária para trabalhar na campanha — demonstram não se importar com o pedido de prisão de Passos. “O Pedro é uma pessoa tão carismática, que parece que a campanha dele cresceu foi mais”, comentou o presidente do PSD, Salvador Bispo. Ele assegura que o partido faz pesquisas seguidamente e, desde a decretação da prisão do candidato, nada mudou. “Pedro não caiu um ponto”, comemora. O presidente do partido afirma que Passos não tem orientado as ações da campanha. “Ele tem um pessoal competente. Pode ficar incomunicável que a campanha vai seguir normal”, garante Bispo.

O coordenador da campanha, Rosil Alves, disse que a equipe toda está na rua. “Nossa campanha resume-se no amor”, pregou ele. Para Rosil, mais do que a situação de foragido da Justiça do candidato, a grande dificuldade da campanha tem sido apresentar o nome de Pedro Passos sem que ele esteja junto. “O eleitorado tradicionalmente está acostumado a ver o candidato, até receber um abraço e um aperto de mão. Temos de suprir isso com muita presença na rua”, recebeu o coordenador.

Fonte: GOÍIS E MESSERSCHMIDT, 2002, p. A07

Nesta ocasião, foi membro titular da Comissão de Economia, Orçamento e Finanças<sup>50</sup> — uma das mais importantes do legislativo e da sua relação com o executivo — e da **Comissão de Assuntos Fundiários** (grifo nosso). Como deputado distrital, Pedro Passos atuou na defesa dos condomínios horizontais, onde apresentou leis a exemplo da Lei 3980/07, que criou normas para os condomínios horizontais. Ela permitiu aos moradores instalarem cercas, muros e guaritas nos condomínios. “A matéria [...] fora vetada<sup>51</sup> pelo governador Arruda. A Câmara Legislativa, contudo, derrubou o veto” (DISTRITO FEDERAL, 2007). Destacamos este fato do veto e da sua derrubada apenas para demonstrar também aqui o impacto da rede constituída por Passos no Legislativo, bem como a sua permeabilidade, uma vez que a população residente nos condomínios que passaram a orbitar a cidade, e por consequência, o número de eleitores, aumentou consideravelmente, conforme observamos no capítulo 4 desta pesquisa.

<sup>50</sup> É atribuição desta Comissão analisar a adequação e a repercussão orçamentária e financeira das propostas. O colegiado também acompanha as diretrizes orçamentárias, os créditos adicionais e as contas públicas, além dos programas de governo, como o orçamento anual.

<sup>51</sup> O veto é a discordância do governador com determinado projeto de lei aprovado pela casa legislativa. Já a rejeição do veto ou derrubada é a deliberação do Poder Legislativo contrária ao veto imposto pelo chefe do Poder Executivo.

Em março de 2005, Pedro Passos se licenciou de seu mandato no Legislativo para assumir cargo de secretário da Agricultura do Distrito Federal, no Executivo a convite do então governador Joaquim Roriz (Apêndice C). Vale aqui lembrar que, quando a Fundação Zoobotânica do Distrito Federal foi extinta pelo Decreto Nº 20.976, de 27 de janeiro de 2000, do então governador Joaquim Domingos Roriz, suas competências e atribuições foram integradas à Secretaria de Agricultura do Distrito Federal. De abril de 2005 a março de 2006, foi membro titular do Conselho de Meio Ambiente — CONAM-DF, organização com ingerência direta em decisões associadas à ocupação do solo e, por conseguinte, fundiárias, além de ter ocupado o cargo de membro efetivo do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal — CONPLAN. Nesse mesmo período, foi nomeado presidente do Conselho de Administração e Fiscalização de Áreas Públicas Rurais e do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável do Distrito Federal.

Como comprovado acima, Pedro Passos lançou mão da ocupação de cargos na burocracia, não por acaso, todos com ingerência direta ou indireta sobre a questão fundiária e habitacional, ampliando seus espaços de poder, bem como a sua capacidade de ver atendidos os seus objetivos. Como já observado anteriormente, esta rotina mantém forte vínculo com a política de proximidade, na medida em que “quando amigos, aliados e companheiros de militância tornam-se funcionários do Estado, conexões personalizadas entre atores estatais e não estatais são facilitadas” (ABERS, SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 334).

Pedro Passos se reelegeu deputado distrital, em 2006, com 20.431 votos, o 12º mais votado entre os 24 eleitos, mesmo depois da CPI da Grilagem apontar que

As falsificações mais ousadas de títulos e outros documentos a legitimarem pretensão domínio, os casos mais graves que noticiam a participação criminosa de serventuários de cartórios na consumação dos ilícitos, o esquema mais sofisticado de constituição de 'condomínios' e comercialização de lotes, enfim, os fatos mais graves que envolvem a história da grilagem de terras e implantação de parcelamentos ilegais no Distrito Federal confundem-se, em um determinado momento, com a própria trajetória dos IRMÃOS PASSOS no ramo imobiliário (DISTRITO FEDERAL, 1995, p. 128).

A análise revela um sistema político baseado no clientelismo e no favor político por meio da distribuição de terras. Governantes, como o próprio Joaquim Roriz, utilizavam a concessão de lotes para conquistar apoio tanto da elite quanto das classes populares. Essa prática resultou na criação de uma periferia em Brasília, com

áreas legais e ilegais, o que complicou ainda mais a questão fundiária no Distrito Federal.

Como verificamos ao longo deste estudo, redes de relacionamento pessoais, desenvolvidas ao longo do tempo, moldaram decisões políticas e administrativas. No caso de Brasília, a permeabilidade do Estado consentiu que essas redes permitissem que interesses privados se infiltrassem na gestão do espaço urbano, resultando em um processo de grilagem e especulação que não apenas distorce o planejamento da cidade, mas também perpetua as desigualdades sociais.

Estas redes de relacionamento socioestatais demonstram claramente a forma como, a partir do Estado, formaram-se complexas interações entre diferentes atores sociais e forças políticas, conectando atores econômicos, sociais e políticos, e facilitando a articulação entre as esferas públicas e privadas. Elas se consolidaram como "redes de poder paralelo dentro do Estado" (JESSOP, 2009, p. 143) e ajudam a manter a estrutura de irregularidades dentro do aparato estatal. Isso demonstra que o poder do Estado não é exercido de maneira hierárquica ou exclusivamente vertical, mas se distribui por meio de redes sociais e políticas.

Enfatizamos, ainda, que as redes sociais, conforme descritas por Marques (2024), não são apenas formas de conexão entre indivíduos, mas estruturas que definem as possibilidades de ação política. Em Brasília, essas redes conectam a elite econômica e atores políticos, criando um ambiente no qual decisões sobre a ocupação do solo e a destinação de terras públicas são direcionadas para favorecer interesses privados. Foi possível observar detalhadamente como, ao longo de décadas, essas redes de poder capturaram a gestão fundiária em Brasília, transformando-a em um espaço fértil para práticas ilegais, como a venda de terrenos públicos e a regularização de ocupações irregulares, conforme demonstrado pelas CPIs mencionadas.

É fundamental mencionar, ainda, o patrimonialismo exacerbado pelo aparelhamento de órgãos estatais que deveriam servir a toda a sociedade, como a Fundação Zoobotânica, a Terracap e o IDHAB, todos diretamente envolvidos com as questões fundiárias e habitacionais. Além disso, a Câmara Legislativa do Distrito Federal também foi utilizada para abrir portas e neutralizar resistências a ações irregulares. A apropriação desses setores da administração pública foi estratégica para direcionar as políticas e decisões em benefício de interesses privados.

Nesse contexto, a permeabilidade do Estado fez com que as fronteiras entre o público e o privado fossem diluídas, permitindo que as elites utilizassem o aparato estatal para seu próprio benefício. Isso é claramente evidenciado em um contexto em que os interesses de especuladores imobiliários e grupos privados se sobrepõem ao interesse público, resultando na formação de bairros inteiros em situação irregular, sem infraestrutura adequada e marcados pela exclusão social. De igual maneira, a permeabilidade do Estado brasileiro torna essas redes de relacionamento tão profundas e resilientes que mudanças institucionais formais são insuficientes para combater o ciclo de corrupção e irregularidades que se perpetua.

Além disso, as interações socioestatais demonstram como essas redes pessoais e profissionais moldam não apenas o comportamento individual dos agentes, mas também as políticas públicas em nível macro. As CPIs do Distrito Federal revelam um padrão claro de conivência entre setores do Estado e interesses privados, criando um ambiente onde a corrupção não é apenas tolerada, mas institucionalizada. Esse padrão reflete um modelo de estruturação relacional da política brasileira, na qual as decisões são tomadas não apenas com base em regras formais, mas também por meio de negociações e trocas dentro dessas redes de relacionamento (JESSOP, 2000, 2007, 2009; MARQUES, 2024).

No caso de Brasília, desde a sua origem, essa dinâmica de intermediação de interesses entre atores privados e o Estado é evidente. A apropriação de terras públicas, o favorecimento de elites nas políticas habitacionais e no processo de regularização fundiária, bem como a exclusão das classes mais baixas do acesso à moradia demonstram como o capital social e político dessas elites molda as políticas estatais. O conceito de permeabilidade se revela, então, como uma ferramenta analítica poderosa para compreender como o Estado, em vez de ser uma entidade autônoma e reguladora, se torna um campo de disputa onde interesses privados conseguem penetrar e capturar suas decisões.

A partir dessa análise, foi possível compreender como a interação entre redes sociais, corrupção institucional e má gestão pública impede que políticas habitacionais inclusivas e justas sejam implementadas. O resultado, conforme evidenciado, é um ciclo de exclusão e segregação que se repete ao longo das décadas, afetando principalmente as populações mais vulneráveis, enquanto as elites continuam a dominar o acesso ao espaço urbano.

## 6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar as complexas relações entre estruturas de poder e a formulação de políticas públicas no Brasil, com foco nos desafios urbanos e sociais que persistem no cenário nacional. A partir de uma abordagem que combinou análise teórica e investigação empírica, buscou-se compreender os mecanismos que contribuíram para a manutenção das desigualdades, especialmente no que se refere ao acesso a direitos fundamentais. A pesquisa partiu da constatação de que, embora as políticas públicas façam parte da agenda política do país, sua efetividade em alcançar seus objetivos se mostrou frequentemente limitada.

Com base nesse diagnóstico, procurou-se demonstrar que a perpetuação das desigualdades urbanas esteve diretamente relacionada à influência exercida por elites econômicas sobre um Estado patrimonialista e permeável. Por meio de uma análise minuciosa de ações políticas e institucionais, evidenciou-se como essas elites, valendo-se de redes de poder, moldaram políticas públicas de maneira a favorecer seus próprios interesses. Tal controle reforçou a exclusão social e a segregação espacial, dificultando o acesso igualitário a bens e serviços públicos essenciais, especialmente nas regiões urbanas.

Nosso caminho teve início, com a revisão do arcabouço teórico entendido como necessário e adequado para esta pesquisa, onde se buscou a compreensão aprofundada das dinâmicas de segregação e exclusão nos centros urbanos brasileiros, sustentada em quatro pilares teóricos: a construção das relações sociais nas cidades, o desenvolvimento urbano, o direito à cidade e as ações das elites e sua relação com o Estado. A partir dessa abordagem, observamos como essas dinâmicas afetam o acesso equitativo a bens e serviços urbanos, reforçando as desigualdades estruturais presentes no ambiente urbano. Conceitos de autores como Pierre Bourdieu, Robert Park, Henri Lefebvre e David Harvey foram integrados, permitindo uma análise crítica da organização do espaço urbano e das relações sociais que moldam as cidades.

Um dos pontos centrais abordados foi a aplicação das teorias de segregação urbana, notadamente a partir da Teoria da Ecologia Urbana, que permitiu entender a organização das cidades por meio de agrupamentos sociais e espaciais, influenciados

por fatores econômicos e culturais. A análise revela como as elites, detentoras de capital social e econômico, moldam o espaço urbano de modo a preservar seus privilégios, perpetuando assim a exclusão de grupos marginalizados. Esses processos de exclusão se traduzem na apropriação de territórios pelas elites, deixando as classes trabalhadoras relegadas às periferias.

O capítulo discutiu, ainda, o direito à cidade, fundamentado nas teorias de Henri Lefebvre e David Harvey. Esse conceito é explorado como um direito coletivo que deve garantir o acesso democrático e equitativo aos recursos urbanos, contrapondo-se à lógica da mercantilização do espaço. A discussão evidenciou que, apesar da formalização de políticas públicas voltadas para a inclusão social, o mercado imobiliário e as políticas habitacionais continuam a favorecer os interesses de elites econômicas, ampliando a segregação socioespacial.

Abordamos, ainda, a relação entre o Estado e as elites, analisando como as relações socioestatais e a permeabilidade do Estado, conforme explorado por Jessop e Marques, facilitam a captura das instituições públicas por interesses privados. Essas elites, ao utilizar suas redes de poder e capital, conseguem moldar políticas públicas em benefício próprio, perpetuando a exclusão social e espacial. Assim, o Estado, em vez de atuar como promotor de justiça social, frequentemente reforça as desigualdades já existentes ao priorizar os interesses econômicos das elites.

Em seguida, no terceiro capítulo desta pesquisa, foi realizada a análise histórica e crítica das políticas públicas habitacionais no Brasil, desde a criação da Fundação da Casa Popular em 1946 até o Programa Casa Verde e Amarela, lançado em 2020. O estudo partiu da contextualização sobre o rápido crescimento urbano no Brasil, impulsionado pela industrialização, e as dificuldades enfrentadas para atender à demanda habitacional resultante desse processo. Foi abordado como as iniciativas do Estado, embora importantes, falharam em garantir o acesso à moradia digna, principalmente para as classes mais vulneráveis. A análise crítica focou nas limitações das políticas públicas ao longo das décadas, evidenciando a incapacidade do Estado em enfrentar o déficit habitacional de forma eficiente.

Examinamos, ainda, as políticas habitacionais mais relevantes, como a Fundação da Casa Popular, o Banco Nacional de Habitação — BNH e o Programa Minha Casa Minha Vida — PMCMV, detalhando como essas iniciativas, apesar de seus objetivos sociais, frequentemente beneficiaram o setor privado e perpetuaram a

exclusão das populações de baixa renda. Também foi destacada a atuação das companhias de habitação — COHABs —, que, embora importantes, enfrentaram desafios de implementação e limitação de recursos, contribuindo para a persistência do déficit habitacional, especialmente nas regiões periféricas das grandes cidades brasileiras.

Além de revisar os programas habitacionais, o capítulo explorou os efeitos da mercantilização do espaço urbano, que priorizou o lucro e a especulação imobiliária, em detrimento de políticas inclusivas. Foi analisado como a exclusão socioespacial se intensificou com a falta de planejamento adequado e como essa dinâmica contribuiu para o aprofundamento das desigualdades sociais. As críticas à execução do PMCMV e as falhas do Programa Casa Verde e Amarela foram enfatizadas, ressaltando a crescente dependência da iniciativa privada e a redução de investimentos públicos em moradia, o que limitou o alcance dessas políticas.

Finalmente, foi possível observar ao longo desta análise das políticas públicas habitacionais no Brasil, que, apesar de décadas de tentativas de solucionar a questão do acesso à moradia, as políticas implementadas seguiram uma lógica mercantilista que favoreceu interesses econômicos e políticos específicos. O texto evidenciou que a falta de integração entre as políticas públicas e o planejamento urbano resultou em políticas habitacionais ineficazes, que não conseguiram atender plenamente às necessidades das populações de baixa renda, perpetuando, assim, a exclusão e segregação nas áreas urbanas, restando revelada, ainda, a incapacidade do Estado em promover, executar e manter políticas efetivas que se estendam para além de um mandato.

Ao nos dedicarmos ao estudo acerca de Brasília, tema do quarto capítulo desta pesquisa, foi possível identificar, a partir da análise documental, que o processo de segregação do espaço urbano na “nova capital” já se deu a partir da sua origem, uma vez que ela foi pensada para abrigar políticos e o funcionalismo público, sem pensar sobre a alocação daqueles que vieram construir a cidade, o que acabou sendo feita de forma improvisada, dando origem às cidades-satélites.

Observamos que a participação dos atores estatais no processo de segregação urbano, assim como na manutenção dos modelos de exclusão, é notável, histórica e age permanentemente em desfavor dos mais carentes, cenário no qual o Estado tem

atuado notadamente em favor daqueles que possuem melhores condições, assumindo posturas que seguem lógicas mercantilistas.

A desigualdade observada na distribuição sociodemográfica do Distrito Federal segue a mesma lógica de outros estados e municípios nos quais o crescimento urbano depende maciçamente do setor privado, diante do pouquíssimo ou de nenhum estoque de terra pública disponível para uso habitacional. Apesar das sensíveis diferenças no que se refere a Brasília, não se justifica, pela sua origem, a remoção da população mais pobre para áreas tão distantes, senão pela lógica mercadológica de manter um banco de terras mais valorizadas, por estarem adjacentes ao núcleo urbano. O monopólio da propriedade de terras por parte do poder público poderia ter servido para o melhor planejamento urbano, mas terminou por agir na contramão, servindo aos interesses dos grandes empresários imobiliários.

Some-se, ainda, o fato de que a instalação de áreas urbanas mais distantes valoriza as áreas localizadas entre uma cidade e outra, tendo em vista a implantação de infraestrutura urbana. Nesse sentido, assume o Estado o papel de especulador, atuando junto ao mercado imobiliário, com o intuito de auferir lucro na venda da terra e deixando mais uma vez de cumprir o seu papel social.

Brasília revela, portanto, em todos os seus tons, os efeitos da mercantilização do espaço e a sua transformação a serviço do capital, com as desigualdades asseveradas pela dinâmica que considera a cidade e a realidade urbana a partir do valor de troca, em detrimento do valor de uso, como já apontara Lefebvre (2016), nos anos 1970, para as cidades europeias.

Para além da ação dos atores estatais, observamos, ainda, as ações engendradas pelo mercado que, diante da omissão do Estado, atua a partir de princípios que contribuem para a manutenção de modelos que inviabilizam qualquer mobilidade social, apartando socialmente o tecido urbano no qual somente uma parcela detentora de capital — mais uma vez, tomando pelo conceito de Bourdieu —, as elites, consegue se mobilizar e defender seus interesses, inclusive lançando mão de instrumentos legais que atrapalham, ou até mesmo impedem, a ação do Estado para evitar a ocupação irregular do solo.

Vimos, ainda, como os próprios cidadãos tornam-se agentes no processo de segregação, a partir da comercialização, locação, sublocação ou parcelamento de suas residências, compondo mais um vértice no triângulo vicioso que mantém os

“indesejáveis” da cidade centrifugados para as periferias em um processo de gentrificação pelo capital. A capital da esperança de Juscelino Kubitschek e Lúcio Costa, diante da especulação imobiliária e de iniciativas que serviram tão somente para fortalecer as elites, consolidou-se como a capital da exclusão.

Nosso quinto e último capítulo abriga a análise detalhada das interações entre o Estado, as elites econômicas e as redes sociais que moldam a questão fundiária no Distrito Federal. Partindo da premissa de que o Estado é uma entidade permeável, influenciada por atores econômicos e políticos, o texto utilizou a lógica da permeabilidade do Estado para explicar como as elites se apropriam das estruturas estatais em benefício próprio. Essa permeabilidade se manifesta na capacidade das elites de moldar políticas públicas de forma a favorecer seus interesses, em especial no que diz respeito à regularização fundiária e à especulação imobiliária, ao passo que as necessidades da população mais vulnerável são relegadas a segundo plano. O capítulo demonstrou como a lógica patrimonialista e a interação com o capital privado têm sido determinantes no planejamento urbano e nas políticas habitacionais.

A análise das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) instauradas no Distrito Federal foi central para expor os mecanismos institucionais de corrupção e a conivência entre agentes públicos e privados no processo de ocupação irregular de terras. As CPIs da Terra, da Grilagem, das Cooperativas e dos Condomínios revelaram como essas redes de corrupção operam de maneira sistêmica e coordenada, envolvendo empresários, políticos e servidores públicos, todos beneficiados pela fraca fiscalização e pela ineficácia das políticas habitacionais. As investigações mostraram que as terras públicas, destinadas inicialmente para projetos de moradia popular, foram desviadas para atender interesses privados, agravando a crise habitacional e perpetuando a exclusão socioespacial nas áreas urbanas.

Com o uso da metodologia de análise de redes sociais, fundamentada em Eduardo Marques, para mapear as interações entre os diversos atores envolvidos no processo de regularização fundiária. A partir dessa abordagem, foi possível identificar padrões de relacionamento entre grileiros, políticos, empresários e instituições públicas, revelando como essas redes operam para garantir a perpetuação de privilégios. A análise das redes sociais demonstrou como o capital econômico e político dessas elites influencia as decisões estatais, utilizando-se de intermediários e conexões pessoais para moldar políticas públicas em benefício próprio. Esses

vínculos, muitas vezes mascarados por aparatos legais, garantem que a apropriação de terras públicas e a expansão irregular de condomínios clandestinos ocorram com a anuência do Estado.

Outro ponto crucial aqui abordado foi a relação entre a grilagem de terras e a especulação imobiliária, processos que alimentam a exclusão social no Distrito Federal. Ao longo dos anos, a falta de controle sobre a ocupação do solo urbano resultou na criação de vastas áreas irregulares, nas quais as populações de baixa renda foram forçadas a viver em condições precárias. O capítulo destacou como as elites econômicas se beneficiaram diretamente desse descontrole, utilizando o mercado imobiliário como ferramenta para acumular capital às custas das camadas mais vulneráveis da sociedade. A perpetuação desse modelo de desenvolvimento urbano aprofundou a segregação social e espacial, reforçando as desigualdades existentes.

Reiteramos que clientelismo foi uma das principais estratégias políticas da época, com a distribuição de lotes para populações carentes foi uma ferramenta utilizada para consolidar apoio político, especialmente nas regiões periféricas de Brasília. Essa prática também foi envolta em escândalos de corrupção, com políticos recebendo terrenos em troca de favores e apoio eleitoral, perpetuando um ciclo de dependência entre o governo e as classes populares

Em síntese, evidenciou-se como as políticas habitacionais no Distrito Federal foram capturadas por redes de poder que operam entre o público e o privado, favorecendo a concentração de terras e a especulação imobiliária. A permeabilidade do Estado, facilitada pela corrupção e pela falta de fiscalização, permitiu que as elites econômicas mantivessem o controle sobre o processo de regularização fundiária, reforçando as dinâmicas de exclusão social. A análise das CPIs e o uso da metodologia de redes sociais revelaram como essas práticas são sistematicamente reproduzidas, destacando a necessidade urgente de reformas estruturais nas políticas públicas, com o objetivo de garantir o acesso justo à moradia e combater a segregação socioespacial no Distrito Federal.

A partir das análises desenvolvidas ao longo desta pesquisa, pode-se afirmar, portanto, que a tese inicial restou comprovada. A perpetuação das desigualdades urbanas no Brasil está diretamente relacionada à atuação de uma elite econômica com forte influência sobre um Estado de características patrimonialistas e permeáveis.

Por meio de um levantamento empírico baseado em investigações políticas e institucionais, especialmente as CPIs, ficou evidente como as elites, utilizando-se de redes de poder e capital, capturam e moldam políticas públicas em benefício próprio, aprofundando a segregação e a exclusão social. Essas elites se valem de um Estado flexível e permeável a pressões externas, favorecendo interesses privados em detrimento do bem-estar coletivo, especialmente no contexto das políticas habitacionais.

As investigações analisadas demonstram, de forma clara, que as políticas habitacionais e fundiárias, concebidas para promover justiça social, acabam sendo distorcidas e utilizadas para legitimar ocupações irregulares, enriquecer especuladores e consolidar a desigualdade. O cenário apresentado, caracterizado pela ausência de uma regulação efetiva e pela convivência entre o público e o privado, sustenta a lógica de segregação espacial, reforçando a exclusão dos mais vulneráveis e privilegiando setores detentores de maior capital político e econômico. Dessa forma, a pesquisa alcança seu objetivo ao oferecer uma contribuição crítica sobre como as elites econômicas moldam a formulação e execução das políticas públicas urbanas, perpetuando as desigualdades e impedindo a construção de um ambiente mais equitativo e inclusivo nas cidades brasileiras.

Evidenciou-se neste estudo que a ocupação irregular de terras também trouxe consequências sérias para os moradores dessas áreas, que ficaram em um limbo jurídico. Sem a regularização adequada, essas famílias enfrentam a constante ameaça de despejo e a insegurança em relação à posse de suas moradias. Isso cria um ambiente de instabilidade e vulnerabilidade, especialmente para aqueles que, na esperança de uma solução habitacional, adquiriram lotes nessas áreas sem saber da sua ilegalidade. A CPI dos Condomínios detalha como figuras políticas atuaram para acelerar a regularização de terras invadidas por grupos privilegiados, enquanto o cidadão comum permaneceu à mercê da incerteza.

Outro efeito grave foi a sobrecarga nos serviços públicos e na infraestrutura urbana. A ocupação desordenada e a criação de condomínios sem planejamento adequado impactaram diretamente a capacidade do governo de fornecer serviços essenciais, como saneamento básico, água potável, coleta de lixo e transporte público. Em muitas dessas áreas irregulares, a ausência de infraestrutura adequada tornou-se um desafio para o Estado, que se viu obrigado a lidar com problemas

emergenciais causados pela falta de planejamento e pela ocupação ilegal. Isso gerou um efeito cascata, prejudicando não só os moradores dessas áreas, mas também a população em geral, que viu a qualidade dos serviços públicos deteriorar-se.

Além dos danos estruturais, essas práticas corruptas tiveram um impacto severo na confiança da população nas instituições públicas. As investigações das CPIs revelaram o envolvimento direto de figuras políticas em esquemas de propina e favorecimento, o que criou uma sensação de impunidade e descrédito nas autoridades locais. A CPI dos Condomínios, por exemplo, demonstrou que deputados distritais usavam sua influência para favorecer grupos empresariais na regularização de áreas irregulares, enquanto ignoravam as necessidades habitacionais da população de baixa renda. O fato de que esses esquemas foram amplamente divulgados na mídia local apenas aprofundou o desgaste entre os cidadãos e os poderes Legislativo e Executivo.

No plano econômico, o prejuízo ao patrimônio público foi significativo. A apropriação de terras públicas, muitas delas destinadas à habitação popular, resultou em perdas financeiras expressivas para o governo, que poderia ter utilizado essas áreas para resolver o problema habitacional de maneira mais justa e eficaz. Em vez disso, essas terras foram desviadas para o uso privado, beneficiando empresários e políticos envolvidos nos esquemas de grilagem. Esse desvio de finalidade, além de agravar a crise habitacional, sobrecarregou os cofres públicos com disputas judiciais e ações para regularizar áreas já ocupadas.

Os danos à sociedade foram amplos e profundos. A crise habitacional resultante dessas práticas corruptas criou um ambiente de insegurança, sobrecarga dos serviços públicos e descrença nas instituições. Para além das questões econômicas e jurídicas, os cidadãos do Distrito Federal foram diretamente afetados em sua qualidade de vida e no direito à moradia, vendo-se cada vez mais distantes de soluções concretas para seus problemas habitacionais.

Esse quadro poderia ter sido evitado por meio de punições penais e civis efetivas aos responsáveis, o que serviria de exemplo para que outros "empreendedores" não agravassem o delicado problema do ordenamento territorial no DF. A falta de tais punições gerou uma situação em que os poderes constituídos têm que recorrer a soluções improvisadas para remediar um problema criado pelos

loteadores e empreendedores, que se beneficiaram dessa situação usando o déficit habitacional em Brasília como justificativa.

O panorama atual dos condomínios horizontais no DF, que permanecem em situação irregular ou ilegal, resulta da tolerância e conivência do Poder Público, seja pela falta de observância da legislação, pela ausência de fiscalização, omissão frente às demandas sociais, ou ainda pela corrupção. Isso reflete a incapacidade institucional de proteger o patrimônio público, o que resultou no aumento das ocupações ilegais e gerou incertezas e preocupações entre os moradores desses condomínios.

A situação do DF é um reflexo das políticas públicas implementadas em outras partes do Brasil, onde há um claro descompasso entre o discurso e a prática. A instabilidade administrativa, evidenciada pela criação, extinção e transformação de órgãos governamentais, foi um dos fatores que contribuíram para o insucesso dessas políticas. Outros fatores incluem a inadequação dos instrumentos de intervenção e a politização excessiva dos programas habitacionais, que historicamente assumiram um caráter clientelista.

Embora este estudo não tenha a pretensão de esgotar todas as questões envolvidas na grilagem de terras no Distrito Federal, ele oferece uma exposição clara das principais dinâmicas envolvidas, esperando-se que, com essas contribuições para a sociologia urbana, novas iniciativas possam surgir para modificar esse cenário.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca; SERAFIN, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: a experiência na era Lula. **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, V. 57, nº 2, p. 325-357, 2014.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**: o 1, p. 5-34, 1988.
- ALVES, Renato. O mundo descobre Brasília. **Correio Braziliense**. Brasília, 21 out. Cidades, 2009. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2009/10/21/interna\\_cidad esdf,149649/o-mundo-descobre-brasilia.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2009/10/21/interna_cidad esdf,149649/o-mundo-descobre-brasilia.shtml). Acesso em: 25 maio 2019.
- AMORIM, Rovênia; SALLUM, Samanta. Crise provocada por aliados. **Correio Braziliense**, Brasília, 16 set. 2002, p. S06.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- AZEVEDO, Sérgio de. **A crise da política habitacional**: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana. RIBEIRO Luiz Cezar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de (Orgs.). Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, p. 73-101, 1996.
- AZEVEDO, Sérgio de. **Desafios da Habitação Popular no Brasil**: políticas recentes e tendências. In: Cardoso, Adauto Lucio (Coord.) Habitação social nas Metrôpoles brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre, ANTAC, 2007.
- AZEVEDO, Sérgio de.; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, 116 p. ISBN: 978-85-7982-055-7.
- BASSUL, José Roberto. **A constitucionalização da questão urbana**. In: Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois — Estado e economia em vinte anos de mudanças. Vol. IV. Brasília: Senado Federal, 2005. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-a-constitucionalizacao-da-questao-urbana>. Acesso em: 08 set 2024.
- BIZINOTO FERNANDES, I.; SCHVARSBERG, B. Política Habitacional no Distrito Federal: a Experiência do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social. **Revista Jatobá**, Goiânia, v. 6, 2024. DOI: 10.5216/revjat.v6.76436. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revjat/article/view/76436>. Acesso em: 12 set. 2024.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, S.I., n. 82, 04 maio 2009. Bimensal. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 04 maio 2019.

BOURDIEU, Pierre. **Campo de poder, campo intelectual**: itinerario de un concepto. Montessor, 2002.

BOURDIEU, Pierre. Capital simbólico e classes sociais. **Novos Estudos**, [s. ], v. 32, n. 96, p. 105-115, jul. 2013. Disponível em: <https://novosestudos.com.br/wp-content/uploads/2017/03/08.pdf-2.zip>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998. 251 p.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 2. ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL ESCOLA. **Governo Itamar Franco: características e contexto**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/governo-itamar-franco.htm>. Acesso em: 31 ago. 2024.

BRASIL ESCOLA. **Governo José Sarney: características e contexto**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/governo-jose-sarneypolitica-externa.htm>. Acesso em: 31 ago. 2024.

BRASIL. **Censo 2022 indica que o Brasil totaliza 203 milhões de habitantes**. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2023/06/censo-2022-indica-que-o-brasil-totaliza-203-milhoes-de-habitantes>. Acesso em: 8 set. 2024.

BRASIL. COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL. **Arquitetura e Urbanismo da Nova Capital**. *Revista de Brasília*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 8-11, jan. 1957. Mensal.

BRASIL. COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL. **Arquitetura e Urbanismo da Nova Capital**. *Revista de Brasília*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 6-14, mar. 1957. Mensal.

BRASIL. Constituição. Constituição Federal nº S.N., de 1988. **Constituição Federal**. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 04 maio 2019.

BRASIL. **Decreto-lei n. 9.218, de 1º de maio de 1946**. Autoriza a instituição da "Fundação da Casa Popular". Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05 set. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946**. Estabelece bases financeiras para a "Fundação da Casa Popular" e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1946. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del9777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del9777.htm). Acesso em: 05 maio 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm). Acesso em: 6 set. 2024.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: dispositivos constitucionais, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, vetos presidenciais, Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, Decreto nº 5.790/2006, índice temático. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 102 p.

BRASIL. **Governo Federal entrega cerca de 1,6 milhão de moradias em todo o País entre 2019 e 2022**. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/governo-federal-entrega-cerca-de-1-6-milhao-de-moradias-em-todo-o-pais-entre-2019-e-2022>. Acesso em: 8 set. 2024.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA — IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios — PNAD**. 2015. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=microdados>. Acesso em: 26 abr. 2019.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional — Iphan. Ministério da Cidadania. **Relatório do Plano Piloto de Brasília**. 3. ed. Brasília, s.n. 2014.

BRASIL. **Lei n. 1.473, de 26 de novembro de 1951**. Dispõe sobre a recursos financeiros para a Fundação da Casa Popular altera a Lei do Sêlo e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l1473.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1473.htm). Acesso em: 05 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001**. Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03///LEIS/LEIS\\_2001/L10188.htm](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03///LEIS/LEIS_2001/L10188.htm). Acesso em: 6 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 04 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social — SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social — FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: [https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm). Acesso em: 6 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida — PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 6 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm). Acesso em: 6 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4380.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm). Acesso em: 6 set. 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.445, de 8 de dezembro de 1986.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social — SNHIS, seus objetivos e mecanismos de gestão, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 9 dez. 1986. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7445.htm). Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.682, de 2 de dezembro de 1986.** Dispõe sobre o Sistema Financeiro da Habitação — SFH, cria a cédula hipotecária e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 3 dez. 1986. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7682.htm). Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Habitação.** 2004. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Programa de Arrendamento Residencial — PAR.** 2011. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=97:programa-de-arrendamento-residencial-par&catid=67:programas-e-acoes](https://antigo.mdr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=97:programa-de-arrendamento-residencial-par&catid=67:programas-e-acoes). Acesso em: 25 ago. 2022.

BRASÍLIA (Distrito Federal). **Decreto n. 10.024, de 22 de dezembro de 1986.** Estabelece normas sobre distribuição, administração e utilização de terras na área rural do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/13958/Decreto\\_10024\\_22\\_12\\_1986.html#:~:text=assumidos%20pelo%20concession%C3%A1rio,-,Art.,e%20dos%20arrendamentos%20j%C3%A1%20celebrados](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/13958/Decreto_10024_22_12_1986.html#:~:text=assumidos%20pelo%20concession%C3%A1rio,-,Art.,e%20dos%20arrendamentos%20j%C3%A1%20celebrados). Acesso em: 11 set. 2024.

BRASÍLIA (Distrito Federal). **Decreto n. 10.893, de 23 de outubro de 1987.** Estabelece normas sobre distribuição, administração e utilização de terras na área rural do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/15141/Decreto\\_10893\\_14\\_10\\_1987.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/15141/Decreto_10893_14_10_1987.html). Acesso em: 11 set. 2024.

BRASÍLIA (Distrito Federal). **Decreto n. 18.009, de 30 de janeiro de 1997.** Institui Programa Habitacional de Interesse Social para atendimento a Movimentos Organizados por Moradia no Distrito Federal. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/31256/Decreto\\_18009\\_30\\_01\\_1997.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/31256/Decreto_18009_30_01_1997.html). Acesso em: 11 set. 2024.

BRASÍLIA (Distrito Federal). **Lei n. 353, de 18 de novembro de 1992.** Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, institui o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?p=lei-353-de-18-de-novembro-de-1992>. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASÍLIA. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação. Governo de Brasília. **Terrenos não registrados.** 2018. Disponível em: <http://www.observatorioterritorial.segeth.df.gov.br/terrenos-nao-registrados/>. Acesso em: 12 out 2018.

BRASÍLIA. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação. Governo de Brasília. **Política Habitacional.** 2017. Disponível em: <http://www.segeth.df.gov.br/habitacao/politica-habitacional.html>. Acesso em: 4 ago. 2018.

BURGESS, Ernest W. **O crescimento da cidade:** Uma introdução a um projeto de pesquisa. Tradução de Raoni Borges Barbosa. Sociabilidades Urbanas — Revista de Antropologia e Sociologia, v.1, n.2, p. 61-70, julho de 2017. ISSN 2526-4702.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Programa de Arrendamento Residencial.** Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/aluguel-social/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 25 abr. 2023.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros:** Crime, segregação e cidadania em São Paulo. 2. ed. São Paulo: 34, 2003. 400 p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **20 anos do impeachment.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/20-anos-do-impeachment>. Acesso em: 31 ago. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Saiba como foi a história de criação da CPMF.**

Disponível em: [https://www.camara.leg.br/noticias/106622-saiba-como-foi-a-historia-de-criacao-da-](https://www.camara.leg.br/noticias/106622-saiba-como-foi-a-historia-de-criacao-da-cpmf/#:~:text=A%20incid%C3%Aancia%20de%20uma%20al%C3%ADquota%20sobre%20movimenta%C3%A7%C3%B5es,e%20ela%20durou%20at%C3%A9%20deze%20de%201994)

[cpmf/#:~:text=A%20incid%C3%Aancia%20de%20uma%20al%C3%ADquota%20sobre%20movimenta%C3%A7%C3%B5es,e%20ela%20durou%20at%C3%A9%20deze%20de%201994](https://www.camara.leg.br/noticias/106622-saiba-como-foi-a-historia-de-criacao-da-cpmf/#:~:text=A%20incid%C3%Aancia%20de%20uma%20al%C3%ADquota%20sobre%20movimenta%C3%A7%C3%B5es,e%20ela%20durou%20at%C3%A9%20deze%20de%201994). Acesso em: 6 set. 2024.

CAMPOS, Ana Maria. **Em 25 anos, MPDFT ajuizou 648 ações contra grileiros que envolvem mil réus.** 2012. Disponível em:

[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2012/12/16/interna\\_cidade\\_sdf,339449/em-25-anos-mpdft-ajuizou-648-aco-es-contra-grileiros-que-envolvem-mil-reus.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2012/12/16/interna_cidade_sdf,339449/em-25-anos-mpdft-ajuizou-648-aco-es-contra-grileiros-que-envolvem-mil-reus.shtml). Acesso em: 20 set. 2024.

CARDOSO, Adauto Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas. Mercado imobiliário e política habitacional nos governos de Lula e Dilma: Entre o mercado financeiro e a produção habitacional subsidiada. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR), 17 ed., 2017, São Paulo. **Anais....** São Paulo: Fauusp, 2017. Disponível em:

[http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessoes\\_Tematicas/ST%205/ST%205.1/ST%205.1-03.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%205/ST%205.1/ST%205.1-03.pdf). Acesso em: 05 maio 2019.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (orgs.). **O Estatuto da Cidade: comentado = The City Statute of Brazil: a commentary.** São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. 120 p. il. Textos paralelos em português e inglês.

CARVALHO, S. N. de. Um questionamento da bibliografia brasileira sobre políticas urbanas. **BIB — Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], n. 21, p. 3–24, 1986. Disponível em:

<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/68>. Acesso em: 6 set. 2024.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana.** São Paulo: Paz e Terra, 1983.

CASTELLS, Manuel. **Problemas de investigacion em sociologia urbana.** México: Siglo Veintiuno Editores, 2010.

CASTELLS, Manuel. **The Rise of the Network Society.** Oxford: Blackwell Publishers, 2000.

CATTANI, Antonio David. As desigualdades ampliadas e as alternativas em construção. **Caderno CRH**, Salvador, v. 17, n. 40, p.93-102, abr. 2004.

CATTANI, Antonio David. Riqueza e desigualdades. **Caderno CRH**, Salvador, v. 22, n. 57, p.547-561, set./dez. 2009.

CATTANI, Antonio David. **Riqueza: totem e tabu.** Sociologias, Porto Alegre, ano 9, n. 18, jul./dez. 2007, p. 14-21.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DO DISTRITO FEDERAL (CODHAB). **Página institucional.** Disponível em:

<https://www.codhab.df.gov.br/pagina/1>. Acesso em: 11 set. 2024.

COSTA, Graciete Guerra da; MEDEIROS, Valério Augusto Soares de. A Cartografia do Distrito Federal. In: **III Simpósio Luso-Brasileiro de Cartografia Histórica**. Ouro Preto-MG, nov. 2009. Disponível em: <http://docplayer.com.br/4686446-A-cartografia-do-distrito-federal.html>. Acesso em: 15 fev. 2019.

COSTA, Lúcio. "Brasília revisitada, 1985-1987: complementação, preservação e adensamento". In: LEITÃO, Francisco. **Brasília 1960-2010: Passado, presente e futuro**. Brasília, s.n., 2009. pp. 69-77.

COSTA, Lúcio. **Brasília: a cidade que inventei**. Brasília: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, 1995.

COSTA, Maria Elisa e LIMA, Adelido Viegas de. "Brasília 57-85: Do plano piloto ao Plano Piloto". In: LEITÃO, Francisco. **Brasília 1960-2010: Passado, presente e futuro**. Brasília, s.n., 2009. pp. 45-67.

DA REDAÇÃO. PF comprova ligações dos Passos com o GDF. **Correio Braziliense**, Brasília, 21 set. 2002. Caderno Últimas, p. 3.

DE PAULA CORREIA BELLÉ, Danielle; SOARES DA SILVA, Allan Dênisson; CHAGAS FERRO COELHO DA PAZ, Tiago Mário; PEIXOTO SANTA RITA, Luciana; GAMEIRO GUIMARÃES, Rodrigo; SETTON GONÇALVES, Bruno. REFLEXÕES DO CASA VERDE E AMARELA A PARTIR DA AVALIAÇÃO DO MINHA CASA, MINHA VIDA. **REVISTA ELETRÔNICA EXTENSÃO EM DEBATE**, [S. l.], v. 12, n. 13, 2023. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/extensaoemdebate/article/view/15109>. Acesso em: 8 set. 2024.

DEL'LSOLA, Luiz Humberto de Faria.; BOIANOVSKY, Noemia Barbosa. **A bailarina empoeirada: histórias do povo de Brasília**. Brasília: Annabel Lee, 2013. 1380 p.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Câmara Legislativa. **Regimento interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal**: texto atualizado até 21/8/2017 -- 9. ed. -- Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2018. 172 p.

DISTRITO FEDERAL dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n.

DISTRITO FEDERAL. Arquivo Público do Distrito Federal. Casa Civil. **Relatório da Secretaria de Segurança Pública**. Brasília, s.n., 1988a

DISTRITO FEDERAL. Arquivo Público do Distrito Federal. **Estação Zero**. Disponível em: <https://www.arquivopublico.df.gov.br/estaca-zero/>. Acesso em: 10 set. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Arquivo Público do Distrito Federal. **Revista Brasília**. Disponível em: <https://www.arquivopublico.df.gov.br/revista-brasilia/>. Acesso em: 10 set. 2024.

DISTRITO FEDERAL. CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. **Publicada lei que permite instalar muros em condomínios horizontais**. 2007. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/-/publicada-lei-que-permite-instalar-muros->

em-condominios-horizontais#:~:text=Publicada%20hoje%20no%20Di%C3%A1rio%20Oficial,fora%20votada%20pelo%20governador%20Arruda.. Acesso em: 20 set. 2024.

DISTRITO FEDERAL. CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. **Relatório Final da CPI dos Condomínios**. Diário da Câmara Legislativa, Suplemento. Brasília, 18 dez. 2002.

DISTRITO FEDERAL. CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. **Relatório final da CPI das Cooperativas: DCL nº 148 de 17 de agosto de 2000 — Suplemento B**. Brasília: Câmara Legislativa, 2000.

DISTRITO FEDERAL. CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. **Relatório final da CPI da Grilagem**. Brasília: CLDF, 1995.

DISTRITO FEDERAL. CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. **Memória da Câmara Legislativa do DF: 1ª, 2ª e 3ª legislaturas**. Brasília: Gráfica da Cldf, 2000. 116 p.

DISTRITO FEDERAL. CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. **Memória da Câmara Legislativa do DF: 3ª e 4ª legislaturas**. Brasília: Gráfica da Cldf, 2003.

DISTRITO FEDERAL. CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. **Regimento interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal: texto atualizado até 21/8/2017**. 9. ed. Brasília: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2018. 172 p. Disponível em: <https://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/bitstream/123456789/1933/1/Texto%20atualiz.%20at%C3%A9%2021-8-2017>. Acesso em: 15 ago. 2021.

DISTRITO FEDERAL. CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar irregularidades em áreas administradas pela Fundação Zoobotânica do Distrito Federal**. Brasília: S.N., 1991. 86 p.

DISTRITO FEDERAL. Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan). **Relatório do Plano Piloto de Brasília**, Codeplan, DePHA. Brasília, GDF. 1991.

DISTRITO FEDERAL. Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan). Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) 2011. 2012. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/PDAD-Distrito-Federal.pdf>. Acesso em: 2 abr 2019

DISTRITO FEDERAL. Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan). **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) 2015/16**. 2016b. Disponível em: [http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/pesquisa\\_socioeconomica/pdad/2016/PDAD\\_Distrito\\_Federal\\_2015.pdf](http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/pesquisa_socioeconomica/pdad/2016/PDAD_Distrito_Federal_2015.pdf). Acesso em: 2 ago 2017.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 19040, de 18 de fevereiro de 1998**. Proíbe a utilização da expressão “satélite” para designar as cidades situadas no território do Distrito Federal, nos documentos oficiais e outros documentos públicos no âmbito do

GDF. Disponível em:

[https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/33283/Decreto\\_19040\\_18\\_02\\_1998.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/33283/Decreto_19040_18_02_1998.html).

Acesso em: 10 set. 2024.

DISTRITO FEDERAL. Encarte Especial 178, Encarte Especial de 19/09/1988. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, DF, n. 178, 19 set. 1988b. Disponível em:

[http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/099804db8a3c4f51b99c0594dfd5fa4c/dba9608b - 4bfa-3d42-b5cc-5eb27f7b7c7b/arq/0/DODF\\_0178\\_19091988\\_ESPECIAL.pdf](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/099804db8a3c4f51b99c0594dfd5fa4c/dba9608b-4bfa-3d42-b5cc-5eb27f7b7c7b/arq/0/DODF_0178_19091988_ESPECIAL.pdf).

Acesso em: 15 maio 2019.

DISTRITO FEDERAL. GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL **Administrações regionais**. 2019. Disponível em: <http://www.df.gov.br/administracoes-regionais>. Acesso em: 25 maio 2019.

DISTRITO FEDERAL. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal**: documento técnico — versão final — novembro de 2009. Brasília: Governo do Distrito Federal, 2009.

DISTRITO FEDERAL. Sérgio Ulisses Jatobá. Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Informalidade territorial e mercado de terras urbanas no Distrito Federal**. 18. ed. Brasília, s.n., 2016<sup>a</sup>. (Textos para discussão).

DISTRITO FEDERAL. COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA (TERRACAP). **Histórico**. 2019. Disponível em:

<https://www.terracap.df.gov.br/index.php/regularizacao-fundiaria/areas-urbanas/historico-7>. Acesso em: 5 abr 2019.

DOWBOR, Monika. **A era do capital improdutivo**: a nova arquitetura do poder. São Paulo: Outras Palavras, 2006.

DOWBOR, Monika. **Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos** / Monika Dowbor, Peter Houtzager, Lizandra Serafim — São Paulo: CEBRAP: IDS, 2008.

DOWBOR, Monika. Escapando das incertezas do jogo eleitoral: a construção de encaixes e domínio de agência do Movimento Municipalista de Saúde. In: LVALLE, Adrian Gurza; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José (Org.). **Movimentos Sociais e Institucionalização**: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018. p. 89-118.

ECCONIT CONSULTORIA ECONÔMICA (Brasil). **ESTUDO TÉCNICO DEDICADO À ATUALIZAÇÃO DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS 2004-2030**. [S.L.], 2020. 52 p.

EVARISTO, Tina. O dossiê Passos. **Correio Braziliense**. Brasília, 13 set. 2002. Eleições 2002, p. 14.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: Formação do Patronato Político Brasileiro. 3. ed. rev. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FEITOZA, Valéria. Aliados de Roriz em pânico. **Correio Braziliense**. Brasília, 14 set. 2002. Eleições 2002, p. 6

FERNANDES, André Eduardo da Silva; BANDEIRA, Luiz Fernando. **Aspectos jurídicos da escolha do presidente e do relator em comissões parlamentares de inquérito**. Brasília: S.N., 2005. 23 p. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-23-aspectos-juridicos-da-escolha-do-presidente-e-do-relator-em-comissoes-parlamentares-de-inquerito>. Acesso em: 16 maio 2023.

FERNANDES, André Eduardo da Silva; BANDEIRA, Luiz Fernando. **ASPECTOS JURÍDICOS DA ESCOLHA DO PRESIDENTE E DO RELATOR EM COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO**. 2005. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-23-aspectos-juridicos-da-escolha-do-presidente-e-do-relator-em-comissoes-parlamentares-de-inquerito>. Acesso em: 18 set. 2024.

FOLHA DE S. PAULO (São Paulo). **Novo manual da redação**. 2. ed. São Paulo: Folha de S. Paulo, 1992. 331 p.

FREITAG, Barbara. **Teorias da cidade**. 4. ed. Campinas: Papyrus, 2012.

FREITAS, Giuliana de. **Células desconexas: condomínios fechados e as políticas públicas do Distrito Federal**. 2013. 224 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Avaliação das Políticas Habitacionais do Governo Federal: 2003-2010**. Belo Horizonte: FJP, 2012. Disponível em: [http://www.fjp.mg.gov.br/images/stories/documentos/Pesquisa/Textos\\_para\\_Discussao/2012/TD\\_66.pdf](http://www.fjp.mg.gov.br/images/stories/documentos/Pesquisa/Textos_para_Discussao/2012/TD_66.pdf). Acesso em: 25 abr. 2023.

Fundação João Pinheiro. **Avaliação das Políticas Habitacionais do Governo Federal: 2003-2010**. Belo Horizonte: FJP, 2012. Disponível em: [http://www.fjp.mg.gov.br/images/stories/documentos/Pesquisa/Textos\\_para\\_Discussao/2012/TD\\_66.pdf](http://www.fjp.mg.gov.br/images/stories/documentos/Pesquisa/Textos_para_Discussao/2012/TD_66.pdf). Acesso em: 25 abr. 2023.

FURTADO, B.; LIMA NETO, V.; KRAUSE, C. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios** (2010). Brasília: Ipea, 2013. (Nota Técnica, nº. 1).

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **História do Jardim Botânico de Brasília**. Disponível em: [https://www.jardimbotanico.df.gov.br/institucional\\_01/historia/#:~:text=Como%20suporte%20%20implanta%20%20do,do%20Distrito%20Federal%20\(FZDF\)](https://www.jardimbotanico.df.gov.br/institucional_01/historia/#:~:text=Como%20suporte%20%20implanta%20%20do,do%20Distrito%20Federal%20(FZDF)). Acesso em: 11 set. 2024.

HARRIS, Chauncy D.; ULLMAN, Edward L. The Nature of Cities. **The Annals of The American Academy of Political and Social Science**, S.L., v. 242, p. 7-17, nov. 1945. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1026055>. Acesso em: 11 nov. 2019.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes**. Do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Lutas Sociais, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf>. Acesso em: 10 maio 2019.

HARVEY, David. **O Direito à Cidade**. Piauí, Rio de Janeiro, n.82, 2013. Disponível em: <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-82/tribuna-livre-da-luta-de-classes/odireito-a-cidade>. Acesso em: 5 set 2019.

HILÁRIO, Rodrigo. Sociedade pressiona. *Correio Braziliense*, Brasília, 20 set. 2002, p. A10.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. 14. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLSTON, James (1993). **A cidade modernista**, uma crítica de Brasília e sua utopia, São Paulo, Companhia das Letras, pág. 209-210.

HOYT, Homer. **The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities** Washington, Federal Housing Administration, 1939.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: Características dos Moradores e Domicílios. 2021. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101784\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101784_informativo.pdf). Acesso em: 22 abr. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios para 2017**. 2017. Disponível em: <http://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017.html>. Acesso em: 30 ago 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE: cidades@**: Brasília: DF. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=530010&search=||in fogr%E1ficos:-informa%E7%F5es-completas>. Acesso em: 16 jan 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Política Habitacional no Brasil**: uma análise crítica. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190910\\_livro\\_politica\\_habitacional\\_no\\_brasil.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190910_livro_politica_habitacional_no_brasil.pdf). Acesso em: 25 abr. 2023.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Portaria n. 166, de 11 de maio**. Estabelece a complementação e o detalhamento da portaria n. 314/1992 e dá outras providências. 2016. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/portaria\\_166\\_consolidada\\_2018\\_com\\_mapas.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/portaria_166_consolidada_2018_com_mapas.pdf). Acesso em: 15 maio 2019.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Patrimônio Material — DF**. 2017. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/df/pagina/detalhes/892>. Acesso em: 9 set 2017.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Portaria n. 166, de 11 de maio de 2016**. Estabelece a complementação e o detalhamento da portaria n. 314/1992 e dá outras providências. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/portaria\\_166\\_consolidada\\_2018\\_com\\_mapas.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/portaria_166_consolidada_2018_com_mapas.pdf). Acesso em: 15 maio 2019.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Patrimônio Material — DF**. 2017. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/df/pagina/detalhes/892>. Acesso em: 9 set. 2017.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Relatório do Plano Piloto de Brasília**. 3. ed. Brasília, s.n., 2014.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Relatório do Plano Piloto de Brasília**. 3. ed. Brasília: s.n., 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Taxa de urbanização**. 2010. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>. Acesso em: 3 set 2017.

JESSOP, Bob. **Bringing the State Back in (Yet Again)**: Reviews, Revisions, Rejections, and Redirections. In: INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2000, Quebec. Anais [...]. Quebec: IPSA, 2000. Forthcoming in *International Review of Sociology*, 2001.

JESSOP, Bob. O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. **Revista de Sociologia e Política**, v. 17, n. 33, p. 131–144, jun. 2009.

JESSOP, Bob. **The Capitalist State**: Marxist Theories and Methods. Oxford: Martin Robertson & Company Ltd, 1982.

JESSOP, Bob. **The State**: Past, Present, Future. Cambridge: Polity Press, 2016.

JESSOP, Bob. **O Estado e a construção de Estados**. Outubro, São Paulo, n. 15, 2007, p. 11-43.

JUNQUEIRA, Mário Jorge da Silveira; CÉSAR, Fábio Soares. **O cooperativismo habitacional: da função social à financeirização**. In: BÓGUS, Lucia; PASTERNAK, Suzana; MAGALHÃES, Luís Felipe Aires (orgs.). **Metropolização, governança e direito à cidade: dinâmicas, escalas e estratégias** [recurso eletrônico]. São Paulo: EDUC; PIPEq, 2020. p. 285.

KIELING, Nalu Farenzena. **A Escolarização das Classes Abastadas**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2010.

KOWARICK, Lucio. **Escritos Urbanos**. São Paulo, Editora 34, 2000.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco**. São Paulo, Editora 34, 2009.

KOWARICK, Lucio. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 63, jul. 2002, p. 9-30. Disponível em: [http://www.uff.br/observatoriojovem/sites/default/files/documentos/20080627\\_viver\\_em\\_risco\\_1.pdf](http://www.uff.br/observatoriojovem/sites/default/files/documentos/20080627_viver_em_risco_1.pdf). Acesso em: 10 abr. 2019.

LAROSA, Francisco Javier Ullán de. **Sociología urbana**: de Marx y Engels a las escuelas posmodernas. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2014. 387 p.

LAURIANO, William. **Gentrificação da cidade modernista**: Brasília. *Cadernos Metrópole*, [s.l.], v. 17, n. 33, pp.155-178, maio. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3307>.

LAVALLE, Adrian Gurza; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: LAVALLE, Adrian Gurza; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José (Org.). **Movimentos Sociais e Institucionalização**: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018. p. 21-86.

LEFEBVRE, Henri (2001). **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo, Centauro.

LEFEBVRE, Henri (2013). Prefácio: a produção do espaço. **Estudos avançados**. São Paulo, v. 27, n. 79, pp. 123-132.

LEFEBVRE, Henri (2016). **Espaço e política; o direito à cidade II**. 2. ed. Belo Horizonte, Editora UFMG, pp. 57-82.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5ª. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

MANIÇOBA, Regina de S. **Criação de Regiões Administrativas no Distrito Federal e o histórico da definição de seus limites geográficos**. *Revista Eletrônica: Tempo — Técnica — Território*, v.10, n.2 (2019), p.01:30 ISSN: 2177-4366.

MAPA MNT. **Fotografia 1 — Conjunto Habitacional Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco**. Disponível em: <https://mapamnt.procomum.org/mapa/bnh/>. Acesso em: 01 set. 2024.

MARICATO, Erminia. **Política Habitacional no Regime Militar: Do Milagre Brasileiro à Crise Econômica**. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.

MARINHO, Antônio. **A cidade**. Brasil, 2011.

MARQUES, Eduardo C. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 45–67, out. 1999.

MARQUES, Eduardo. **Dilemas do capitalismo**: os estudos de Max Weber, Karl Polanyi e Perry Anderson. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

MARTINS, Eduardo (org.). **Manual de redação e estilo**. São Paulo: O Estado de S. Paulo, 1990. 351 p.

MARTINS, José Carlos. **Novo programa de habitação de interesse social**. [Canal Quintas da CBIC]. YouTube, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=RKRhtWTocU8&t=1s>. Acesso em: 25 abr. 2023.

MCADAM, Doug. **Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970**. Chicago: The University of Chicago Press, 2010.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. **O massacre da GEB**. Disponível em: <https://memorialdademocracia.com.br/card/construcao-de-brasilia/7#>. Acesso em: 11 set. 2024.

MILLS, C. Wright. **A Elite do Poder**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

MINAS GERAIS. Diretoria de Estatística e Informações (direi). Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018. 78 p. (Estatística & Informações). Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/871-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015291118/file>. Acesso em: 26 abr. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Painel Minha Casa Minha Vida**. 2016. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/acoes-e-programas/habitacao/meu-morar/painel-mcmv>. Acesso em: 13 maio 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Anuário Estatístico de Habitação e Urbanismo 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/anuarios-de-habitacao-e-urbanismo/anuario-de-habitacao-e-urbanismo-2021>. Acesso em: 22 abr. 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.mdh.gov.br/acoes-e-programas/politica-nacional-de-habitacao>. Acesso em: 25 abr. 2023.

MONTEIRO, Lorena. **Estudos de elites políticas e sociais: as contribuições da Sociologia e da História**. Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 12, n. 1, p. 25-32, jan./jun. 2009.

MOURA, Ana Lúcia; AMORIM, Rovênia; SALLUM, Samanta. Governistas acuados. **Correio Braziliense**. Brasília, 16 set. 2002. Eleições 2002, p. 6.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Casa Verde e Amarela: pontos críticos do novo programa habitacional do Governo Federal**. 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/casa-verde-e-amarela-pontos-criticos-do-novo-programa-habitacional-do-governo-federal/>. Acesso em: 6 set. 2024.

OLIVEIRA, Marcos. **Agência Senado**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/viagemegastronomia/viagem/a-importancia-de-oscar-niemeyer-para-brasilia-e-5-pontos-para-visitar-na-capital/>. Acesso em: 10 set. 24.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Universal Declaration of Human Rights**. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 05 set. 2024.

PARK, Robert Ezra. A CIDADE: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano. In: VELHO, Otávio Guilherme (org.). **O FENÔMENO URBANO**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1967. p. 25-66.

PAVIANI, Aldo. **Brasília, moradia e exclusão**. Brasília, Editora Universidade de Brasília. 1996.

PAVIANI, Aldo. Demandas sociais e ocupação do espaço urbano. O caso de Brasília, DF. **Cadernos Metrôpole**, [S.l.], n. 21, jun. 2009. ISSN 2236-9996. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/5956>. Acesso em: 27 mar. 2019.

PAVIANI, Aldo. **Periferização urbana**. In: PAVIANI, Aldo. (org.). *Metropolização e urbanização — A gestão dos conflitos em Brasília*. Brasília, Ed. UnB. 1987.

PEQUENO, Renato; NASCIMENTO, Raquel Martins do. **Os grandes conjuntos habitacionais como parte do processo de produção do espaço periférico: análise de Frente de Expansão Sul de Fortaleza**. In: CARDOSO, Adauto L.; D'OTTAVIANO, Camila (orgs.). **Habitação e direito à cidade [recurso eletrônico]: desafios para as metrópoles em tempos de crise**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2021. p. 267.

PERES, P. S.; BEZERRA, G. M. L. **OPOSIÇÃO PARLAMENTAR: CONCEITO E FUNÇÕES**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 110, p. 247–298, maio 2020.

PINHEIRO, Bruna. Fiscalização das ocupações irregulares do território. **Brasília em Debate**. Brasília, v. 1, n. 14, pp. 22-27, out. 2016.

PINHEIRO, Mirelle. **Protesto bloqueia trânsito na Estrutural contra retirada de invasão**. 2019. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/protesto-bloqueia-transito-na-estrutural-contra-retirada-de-invasao>. Acesso em: 18 jul. 2019.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Tradução de: *L'état, le pouvoir, le socialisme*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980. (Biblioteca de Ciências Sociais, v. 19).

RABAÇA, Carlos Alberto; BARBOSA, Gustavo Guimarães. **Dicionário de Comunicação**. São Paulo: Ática, 1987. 637 p.

RAMOS, Jefferson da Silva; NOIA, Angye Cássia. **A construção de políticas públicas em habitação e o enfrentamento do déficit habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida**. *Desenvolvimento em Questão*, v. 14, n. 33, p. 65-105, jan./mar. 2016.

RAMOS, Jefferson da Silva; NOIA, Angye Cássia. A Construção de Políticas Públicas em Habitação e o Enfrentamento do Déficit Habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida. **Desenvolvimento em Questão**, [s.l.], v. 14, n. 33, p.65-105, 10 jul. 2015. Editora Unijui. <http://dx.doi.org/10.21527/2237->

ROLNIK, Raquel et al. **O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas**: aspectos socioespaciais e segregação. Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2236-99962015000100127&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962015000100127&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 30 abr. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3306>.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

ROMANO, Rogério Tadeu. **Lobby e corrupção**, 22 de dezembro de 2015. Disponível em <http://rubenslemos.com.br/w/lobby-e-corrupcao/>. Acesso em: 13 maio 2016.

SABBAG, Juliane Albuquerque Abe. **Brasília, 1960-2010**: do urbanismo ao planejamento estratégico. 1. ed. Curitiba, Appris. 2016

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, 1999.

SCALON, Celi. **Desigualdade, pobreza e políticas públicas**: notas para um debate. Contemporânea — Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, Departamento e Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFSCar, 2011, n. 1, p. 49-68. Disponível em: <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/20/5>. Acesso em: 12 dez. 2019.

SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO DO TERRITÓRIO E HABITAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL (SEGETH). **Política habitacional do Distrito Federal**. <http://www.segeth.df.gov.br/habitacao/politica-habitacional.html>. Acesso em: 4 ago. 2018.

SIMMEL, Georg. A METRÓPOLE E A VIDA MENTAL. In: VELHO, Otávio Guilherme (org.). **O FENÔMENO URBANO**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1967. p. 10-24.

SMITH, Neil (2006). "A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à "regeneração" urbana como estratégia urbana global". In: BIDOU-ZACHARIASEN, C. **De volta à cidade**: dos processos de gentrificação às políticas de "revitalização" dos centros urbanos. São Paulo, Annablume. 2006.

SOCIOLOGIAS, C. E.; CATTANI, A. D.; KIELING, F. dos S. Escolarização das classes dominantes. **Sociologias**, [S. l.], v. 9, n. 18, 2008. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5653>. Acesso em: 16 set. 2024.

SOUSA JÚNIOR, Gustavo Cruz de. A Brasília das elites: os processos de segregação urbana na capital da esperança. In: BÓGUS, Lucia; GUIMARÃES, Iracema Brandão; PESSOA, Zoraide Souza (org.). **Cidades brasileiras**: temas e questões para debate. São Paulo: Educ, 2020. p. 123-146. Disponível em: <https://www.pucsp.br/educ/cidades-brasileiras>. Acesso em: 18 nov. 2020.

SOUSA JÚNIOR, Gustavo Cruz de. Direito à cidade: as políticas públicas habitacionais no Brasil. : as políticas públicas habitacionais no Brasil. In: FOLLMANN, José Ivo; GADEA, Carlos A.; LACERDA, Luiz Felipe (org.). **Políticas públicas**: debates sociológicos pontuais. debates sociológicos pontuais. São Leopoldo: Casa Leiria, 2019. Cap. 6. p. 87-98. Disponível em: <http://www.casaleiria.com.br/acervo/follmann/politicaspUBLICAS.html#page=87&zoom=z>. Acesso em: 25 mar. 2020.

SOUSA JÚNIOR, Gustavo Cruz de. **O TRANSPORTE COMO DIREITO SOCIAL: O PROCESSO POLÍTICO QUE CULMINOU NA APROVAÇÃO DA PEC 90/2011**. 2017. 105 f. Dissertação (Mestrado) — Curso de Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade do Vale do Rio dos Sinos — Unisinos, São Leopoldo, 2017.

SOUSA, Nair Heloisa Bicalho de. **Construtores de Brasília**. Petrópolis, Vozes. 1983.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p.20-45, jul. 2006. Semestral.

TARROW, Sidney. **Power in Movement**: Social Movements and Contentious Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

TAVARES, Carlos. **Pioneiros do sindicalismo**. Revista do Sindjus, n. 65, p. 12-13, 2010. Disponível em: <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/wordpress-direta/wp-content/uploads/sites/108/2018/11/12100255/65-.pdf>. Acesso em: 10 set. 2024.

TILLY, Charles. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. doi:10.1017/CBO9780511804922 P.111

TILLY, Charles. **Durable Inequality**. University of California Press, 1998. ProQuest Ebook Central. Disponível em: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/camara-ebooks/detail.action?docID=224311>. Acesso em: 13 set. 2020.

TILLY, Charles. **Mechanisms in Political Processes**. Annu. Rev. Polit. Sci. 2001. 4:21–41

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Direitos e cidadania**: reflexões sobre o direito à cidade. Lua Nova, São Paulo, n. 87, p. 139-165, 2012.

VAZ, Glauber José. A construção dos sociogramas e a teoria dos grafos. **Revista Brasileira de Psicodrama**, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 67-78, 2009. Disponível em: <https://pepsic.bvsalud.org/pdf/psicodrama/v17n2/a06.pdf>. Acesso em: 17 set. 2024.

VITAL, Antonio. Fábrica de Favores. **Correio Braziliense**. Brasília, 15 set. 2002. Eleições 2002, p. 6.

XAVIER, Marcello; RICARTO, Tarciano; FLOR, Guáira. MP cobra explicações de deputados. **Correio Braziliense**, Brasília, 19 set. 2002, p. A07.

ZAP IMÓVEIS. **Venda de terreno/lote, Park Way, Brasília, DF, 20.000 m<sup>2</sup>.**

Disponível em: <https://www.zapimoveis.com.br/imovel/venda-terreno-lote-condominio-park-way-brasilia-df-20000m2-id-2730444327/>. Acesso em: 11 set. 2024.

ZAPELINI, Marcello Beckert; LIMA, Jéssica Gomes; GUEDES, Mariana Correia. Evolução da Política Habitacional no Brasil (1967 — 2014): Uma Análise de Equilíbrio Pontuado. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, S.l., v. 6, n. 3, p.157-174, set. 2017. Quadrimestral. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rigs/article/view/24304/15951>. Acesso em: 26 abr. 2019.

**APÊNDICE A — REGIÕES ADMINISTRATIVAS DO DISTRITO FEDERAL —  
DATA DE CRIAÇÃO E DISTÂNCIA EM RELAÇÃO AO PLANO PILOTO**

<b>Região Administrativa</b>	<b>Nº</b>	<b>Data de Criação</b>	<b>Distância do Plano Piloto (KM)*</b>
Plano Piloto	I	21 de abril de 1960	0
Gama	II	12 de outubro de 1960	34
Taguatinga	III	5 de junho de 1958	25
Brazlândia	IV	5 de junho de 1933	49
Sobradinho	V	13 de maio de 1960	23
Planaltina	VI	19 de agosto de 1859	43
Paranoá	VII	25 de outubro de 1957	20
Núcleo Bandeirante	VIII	19 de dezembro de 1956	15
Ceilândia	IX	26 de março de 1971	30
Guará	X	21 de abril de 1969	15
Cruzeiro	XI	30 de novembro de 1959	8
Samambaia	XII	25 de outubro de 1989	37
Santa Maria	XIII	10 de fevereiro de 1990	33
São Sebastião	XIV	25 de junho de 1993	23
Recanto das Emas	XV	28 de julho de 1993	33
Lago Sul	XVI	10 de janeiro de 1964	8
Riacho Fundo	XVII	13 de março de 1990	20
Lago Norte	XVIII	1 de janeiro de 1964	13
Candangolândia	XIX	27 de janeiro de 1956	15
Águas Claras	XX	8 de abril de 1992	22
Riacho Fundo II	XXI	6 de maio de 1994	28
Sudoeste/Octogonal	XXII	6 de maio de 1989	8
Varjão	XXIII	6 de maio de 1970	12
Park Way	XXIV	29 de dezembro de 1961	19
SCIA	XXV	janeiro de 2004	14
Sobradinho II	XXVI	27 de janeiro de 2004	27
Jardim Botânico	XXVII	31 de agosto de 2004	17
Itapoã	XXVIII	3 de janeiro de 2005	26

SIA	XXIX	1 de agosto de 2005	14
Vicente Pires	XXX	26 de maio de 2008	18
Fercal	XXXI	11 de setembro de 1956	27

---

\* Em relação à Rodoviária do Plano Piloto

Fonte: elaborado pelo autor com base no *site* das Administrações Regionais do Governo do Distrito Federal (Distrito Federal, 2019)

**APÊNDICE B — DEMANDA HABITACIONAL POR GRUPOS DE RENDA NO DISTRITO FEDERAL — 2005 / 2010**

Grupos de Renda Domiciliar por Salário- Mínimo	Domicílios permanentes e improvisados por ano								
	2000	2005	2010	Demanda Habitacional		Demanda Habitacional		Demanda Habitacional	
				2000/2005		2005/2010		2000/2010	
				Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Até 3 SM	145860	171713	197677	25853	28,63	25964	26,8	51817	27,68
De 3 a 5 SM	81957	96521	111115	14564	16,13	14594	15,06	29158	15,58
De 5 a 10 SM	113881	134084	154359	20203	22,37	20275	20,93	40478	21,62
De 10 a 20 SM	90763	106852	123009	16089	17,82	16157	16,68	32246	17,23
Mais de 20 SM	111734	131548	151440	19814	21,94	19892	20,53	39706	21,24
<b>Total DF</b>	<b>550414</b>	<b>640718</b>	<b>737600</b>	<b>90304</b>	<b>100</b>	<b>96882</b>	<b>100</b>	<b>187186</b>	<b>100</b>

Fonte: Censo Demográfico 2000, IBGE. Projeções 2005/2010 — Estudo da Demanda Habitacional no Distrito Federal, SEDUH (2005).

**APÊNDICE C — GOVERNADORES E VICE-GOVERNADORES DO DISTRITO FEDERAL — 1985 / 2022**

GOVERNADOR	PARTIDO	INÍCIO DO MANDATO	FIM DO MANDATO	STATUS	VICE-GOVERNADOR	INÍCIO DO MANDATO	FIM DO MANDATO
<b>José Aparecido de Oliveira</b>	PMDB	09/05/1985	19/09/1988	Governador nomeado pelo Presidente da República <sup>1</sup>			
Joaquim <b>Roriz</b>	PMDB	20/09/1988	08/03/1990	Governador nomeado pelo Presidente da República	<b>Wanderley Vallim da Silva</b>	19/09/1988	09/03/1990
<b>Wanderley Vallim</b>	PTB	09/03/1990	31/12/1990	Governador nomeado pelo Presidente da República			
Joaquim <b>Roriz</b>	PTR	01/01/1991	31/12/1995	Governador eleito	<b>Márcia de Lemos Kubitschek de Oliveira</b>	01/01/1991	31/12/1995
<b>Cristovam Buarque</b>	PT	01/01/1995	31/12/1998	Governador eleito	<b>Arlete Avelar Sampaio</b>	01/01/1995	31/12/1998
Joaquim <b>Roriz</b>	PMDB	01/01/1999	31/12/2002	Governador eleito	<b>Benedito Augusto Domingos</b>	01/01/1999	31/12/2002

<sup>1</sup> Brasília só teve autonomia política oficialmente reconhecida em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, quando o Distrito Federal passou a ter o direito de eleger seu próprio governador e seus deputados distritais, o que ocorreu em 3 de outubro de 1990. Até então, os chefes do Executivo da capital eram nomeados pelo governo federal.

Joaquim <b>Roriz</b>	PMDB	01/01/2003	31/03/2006	Governador eleito	<b>Maria de Lourdes Abadia</b>	01/01/2003	31/03/2006
<b>Maria de Lourdes Abadia</b>	PSDB	31/03/2006	31/12/2006	Vice-governadora eleita assumiu após renúncia de Roriz para concorrer ao Senado			
José Roberto <b>Arruda</b>	DEM	01/01/2007	16/03/2010	Governador eleito e posteriormente cassado	<b>Paulo Octávio Alves Pereira</b>	01/01/2007	11/02/2010
<b>Paulo Octávio</b>	DEM	11/02/2010	23/02/2010	Vice-governador eleito que renunciou ao cargo			
Wilson Lima	PR	23/02/2010	19/04/2010	Governador interino			
Rogério Rosso	PMDB	19/04/2010	31/12/2010	Governador eleito indiretamente	Ivelise Maria Longhi Pereira da Silva	19/04/2010	31/12/2010
<b>Agnelo Queiroz</b>	PT	01/01/2011	31/12/2014	Governador eleito	<b>Nelson Tadeu Filippelli</b>	01/01/2011	31/12/2014
Rodrigo <b>Rolleberg</b>	PSB	01/01/2015	31/12/2018	Governador eleito	<b>Renato Santana da Silva</b>	01/01/2015	31/12/2018
<b>Ibaneis Rocha</b>	MDB	01/01/2019	31/12/2022	Governador eleito	Marcus Vinicius <b>(Paco) Britto</b> de Albuquerque Dias	01/01/2019	31/12/2022

Fonte: Arquivo Público do Distrito Federal - Governo do Distrito Federal <https://www.arquivopublico.df.gov.br/galeria-de-prefeitos-e-governadores/>

## ANEXO A — REVISTA BRASÍLIA — RESULTADO DO CONCURSO PARA O PLANO PILOTO

Brasília — 6

# ARQUITETURA E URBANISMO DA NOVA CAPITAL

## CONCURSO PARA O PLANO PILOTO

**C**ONFORME foi amplamente noticiado, realizou-se em meados deste mês o julgamento dos trabalhos apresentados ao Concurso para o Plano Piloto da Nova Capital do Brasil — concurso aberto por edital público desde setembro de 1956 e cujo prazo se encerrou em 11 de março de 1957. Do exame, seleção, estudo e apreciação dos trabalhos por parte da Comissão Julgadora — que se instalou no dia 12 e proferiu seu veredicto em 16 — resultou a seguinte classificação, logo dada ao conhecimento da imprensa:

- 1.º prêmio — projeto n.º 22, do Sr. Lúcio Costa;
- 2.º prêmio — projeto n.º 2, dos Srs. Boruch Milmann, João Henrique Rocha e Ney Fontes Gonçalves;
- 3.º e 4.º prêmios — projetos ns. 17 e 8, respectivamente, do Sr. M. M. M. Roberto e dos Srs. Rino Levi, Roberto Cerqueira César e L. R. Carvalho Franco;
- 5.º prêmio — projetos: n.º 1, dos Srs. Carlos Cascaldi, João Vilanova Artigas, Mário Wagner Vieira e Paulo de Camargo e Almeida; n.º 24, dos Srs. Henrique E. Mindlin e Giancarlo Palanti, e n.º 26, da firma Construtécnica S.A. Comercial e Construtora.

### OS CONCORRENTES E O JÚRI

Mais de 60 concorrentes — profissionais isolados e em equipes —

se inscreveram ao Concurso; 26, porém, foram apenas os que apresentaram projetos dentro do prazo estipulado pelo edital regulador do certame, isto é, até o dia 11 de março, sendo esta a sua lista por ordem da entrega dos trabalhos:

1 — Carlos Cascaldi, João Vilanova Artigas, Mário Wagner Vieira e Paulo de Camargo e Almeida; 2 — Boruch Milmann, João Henrique Rocha e Ney Fontes Gonçalves; 3 — Jorge Wilhelm; 4 — Reduto Engenharia e Construções Ltda.; 5 — Euripêdes Santos; 6 — Alfeu Martini; 7 — José Otacílio de Saboia Ribeiro; 8 — M. M. M. Roberto; 9 — Construtora Duchon Ltda.; 10 — Rubem de Luna Dias; 11 — Oswaldo Corrêa Gonçalves; 12 — Stam Ltda.; 13 — J. B. Corrêa da Silva; 14 — Inácio Chaves de Moura; 15 — Flávio Amílcar Régis do Nascimento; 16 — Júlio José Franco Neves e Pedro Saraiva; 17 — Rino Levi, Roberto C. César e R. L. Carvalho Franco; 18 — João Kahir; 19 — Edgard Rocha Souza e Raul da Silva Vicetas; 20 — José Geraldo da Cunha Camargo; 21 — Pedro Paulino Guimarães; 22 — Lúcio Costa; 23 — Vigor Artese e outros; 24 — Henrique E. Mindlin e Giancarlo Palanti; 25 — José Marques Sarahanda; 26 — Construtécnica S.A. Comercial e Construtora.

Quanto à Comissão Julgadora, sob a presidência do Dr. Israel Pinheiro, presidente da Cia. Urbanizadora da Nova Capital do Brasil, ficou ela constituída dos seguintes membros: Sir William Holford, professor de urbanismo da Universidade de Londres; Sr. André Sive, professor de urbanismo em Paris; Sr.

Stamo Papadaki, arquiteto e professor nos Estados Unidos; arquiteto Paulo Antunes Ribeiro, representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil; engenheiro Hildebrando Horta Barbosa, representante do Clube de Engenharia, e arquiteto Oscar Niemeyer, chefe do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da No. vacap.

O júri realizou suas reuniões no salão de exposições do Ministério de Educação e Cultura, onde os 26 projetos concorrentes foram, depois do julgamento, expostos com seus desenvolvimentos, desenhos e maquetes — franqueada a visita à imprensa e ao público a partir do dia 19.

### As atividades do Júri

Do trabalho de exame, seleção e classificação dos projetos, forneceu a Comissão Julgadora à imprensa, por intermédio da Agência Nacional, a seguinte nota, pela qual se vê o critério adotado para o processo apreciativo e a forma de apuração de mérito para a final classificação:

“O júri realizou diversas reuniões a fim de escolher, entre os 26 projetos apresentados, o que melhor serve para base da nova Capital Federal.

Inicialmente, procurou o júri definir as suas atribuições. De um lado, considerou-se que uma Capital Federal, destinada a expressar a grandeza de uma vontade nacional, deverá ser diferente de qualquer cidade de 500 000 habitantes. A capital, cidade funcional, deverá além disso ter expressão arquitetural própria. Sua principal característica é a função governamental. Em torno dela se agrupam todas as outras funções, e para ela tudo converge.

## ANEXO B — REQUERIMENTO 2248/2002 PARA ABERTURA DE CPI



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
ASSESSORIA DE PLENÁRIO E DISTRIBUIÇÃO

LIDO  
Em 16/09/02  
Assessoria de Plenário

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

REQUERIMENTO Nº **2248/2002**

As Protocolo Legislativo para registra o, em seguida,  
Assessoria de Plenário,

*[Handwritten Signature]*  
Plenário Paralelo  
Sala de Assessoria de Plenário

Requer a abertura de Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI, para proceder a apuração de denúncias em fitas gravadas e veiculadas na imprensa local, dando conta de possíveis irregularidades em regularização de condomínios no Distrito Federal.

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Com fulcro no art. 145, XX, combinado com o art. 72 do Regimento Interno desta Casa, requeremos a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI, para proceder a apuração de denúncias em fitas gravadas e veiculadas na imprensa local, dando conta de possíveis irregularidades cometidas na regularização de condomínios horizontais no Distrito Federal.

Requeremos, ainda, que o prazo de sua duração seja de 90 (noventa) dias e que caberá à Mesa Diretora adotar, em caráter preferencial, as providências que se fizerem necessárias para sua constituição, em especial, a provisão de meios, recursos administrativos, organizacionais e assessoramento necessários ao seu bom desempenho.

JUSTIFICATIVA

A imprensa local vem trazendo à luz, de forma contundente, denúncias de possíveis irregularidades cometidas em processos de regularização dos condomínios nos Distrito Federal.

Oriundas de fitas gravadas, editadas e veiculadas na imprensa local em denúncias envolvendo agentes dos Poderes Legislativo e Executivo local, necessário, portanto, a apuração dos fatos ali contidos com vistas ao seu esclarecimento.

Ademais, é necessário que seja mostrado à sociedade brasileira que a Câmara Legislativa agirá com firmeza no sentido de apurar as denúncias apresentadas e que ela não se curvará diante de acusações que possam denegrir a sua imagem, e por conseguinte de seus membros.

Sala das Sessões em

*[Handwritten Signature]*  
Deputado Gil Argello

*[Handwritten Signature]*  
Deputado Benício Tavares

SAF - Parque Rural - 70086-900 - Brasília - DF - Tel.: 3488274  
Email: plenário.assessoria@cel.df.gov.br



## ANEXO C — REQUERIMENTO 2249/2002 PARA ABERTURA DE CPI

16/09/02

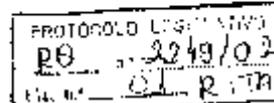
BQ 2249/2002

**REQUERIMENTO Nº**  
(vários Deputados)

do Protocolo Legislativo para registro e, em seguida,  
à Assessoria de Plenário.

*Assessoria de Plenário*  
Assessoria de Plenário

Requer a instauração de *Comissão Parlamentar de Inquérito* destinada a investigar as denúncias de recebimento de propina por autoridades do Governo do Distrito Federal e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para a regularização de condomínios no Distrito Federal, de acordo com matérias veiculadas pelo Jornal "Correio Braziliense", edições de 13,14,15 e 16/09/2002.



01. Os parlamentares adiante subscritos, nos termos do art. 68. § 2º da lei Orgânica do Distrito Federal e art. 72, 73 e 74 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal, requerem a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito para, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, investigar as denúncias de irregularidades, ilegalidades e recebimento de propina no âmbito do Governo do Distrito Federal e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, associadas aos procedimentos de regularização dos condomínios no Distrito Federal, no período de 1999 a 2002, bem como o envolvimento de autoridades públicas, consubstanciada em diversas denúncias reiteradamente veiculados pela imprensa brasiliense, em especial matéria veiculada pelo Jornal Correio Braziliense, edições de 13,14,15 e 16/09/2002, em anexo.

02. REQUEREMOS, ainda, ao Plenário, desta Augusta Casa Legislativa, autorização para que a presente "CPI" requisile, em caráter transitório, sem ônus para a Câmara Legislativa do Distrito Federal, a participação de um Membro do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, bem como, de funcionários de qualquer Órgão ou Entidade da Administração Pública direta, indireta e fundacional do Distrito Federal,

*Assessoria de Plenário*  
PPB  
Assessoria de Plenário  
Assessoria de Plenário  
Assessoria de Plenário  
Assessoria de Plenário

podendo inclusive, solicitar a cessão, nas mesmas condições, de servidores dos Poderes Federais, necessários à execução dos trabalhos.

03. REQUEREMOS, por fim, a tramitação em regime de URGÊNCIA desta Proposição.

### JUSTIFICACÃO

PROTÓCOLO LEGISLATIVO	
RO n.º	2249/02
Fla. n.º	02 RITA

Desde 1999 o Distrito Federal tem sido manchete na mídia nacional. Lamentavelmente o assunto em tela não nos causa nenhum orgulho, muito pelo contrário, envergonha-nos profundamente.

Trata-se de ilegalidades e imoralidades associadas com o recebimento de PROPINA para regularização de condomínios no Distrito Federal relacionados à notórios grileiros.

A história nefasta é a seguinte: De acordo com fitas gravadas pelo Sr. Márcio Passos, divulgadas pelo jornal Correio Braziliense, edição de 13/09/2002, envolvendo diversas autoridades públicas do Governo do Distrito Federal e desta Casa Legislativa, há a confissão explícita, do Deputado Odilon Aires, de que teria levado "só cinquenta lotes" para a regularização do Condomínio Alto da Boa Vista, enquanto que o Deputado Gim Argelo teria levado trezentos lotes. A fita é verdadeira de acordo com laudo pericial.

As denúncias sobre esse tema envolvendo Deputados e altas autoridades do Governo do Distrito Federal com grileiros não são novas.

*Handwritten signature*

*Handwritten signatures and initials, including "PPB" and "Alino"*

## ANEXO D — REPORTAGEM CORREIO BRAZILIENSE — LIGAÇÃO DE PEDRO PASSOS COM O GDF

**ÚLTIMAS**
**2ª EDIÇÃO**

Brasília, sábado, 21 de setembro de 2002

**3**
**ESCÂNDALO DAS FITAS**

Documentos apreendidos na empresa dos irmãos revelam encontros com integrantes do primeiro escalão do governo e recibos assinados por Roriz

# PF comprova ligações dos Passos com o GDF

 Da Redação  
 Com Agência JB

**M**aterial apreendido pela Polícia Federal na empresa dos irmãos Márcio e Pedro Passos — foragidos da Justiça desde o último dia 11 — mostra que os dois tinham livre trânsito no Governo do Distrito Federal. Uma agenda revela encontros deles com integrantes do primeiro escalão do governo Roriz e existem até recibos, assinados pelo governador, de pagamento para os Passos. A busca e apreensão foi realizada na empresa Lumiar Empreendimentos Imobiliários, na comercial da quadra 311 Norte, em outubro de 2001.

A lista do material apreendido está anexada ao processo por improbidade administrativa, movido contra o governador Joaquim Roriz, em tramitação na 3ª Vara Federal. A ação foi uma iniciativa do Ministério Público e tem como motivo um acordo de divisão de terras que deu um prejuízo de 72 alqueires à Terracap, em 1994, em favor do condomínio RK, em Sobradinho.

O caderno com os encontros dos Passos com membros do GDF tem o horário, mas não os dias das visitas. A lista também não explica quem procurou quem. Entre as pessoas com quem os Passos mantiveram encontros aparecem os nomes dos ex-secretários Tadeu Filippelli (de Obras), Odilon Aires (de Assuntos Fundiários) e Ivelise Longhi (de Habitação). Surgem ainda os nomes do atual presidente da Terracap, Eri Varela, do chefe da Casa Militar, coronel César Caldas, e do procurador geral do DF Miguel Farage.

O bom trânsito dos Passos no primeiro escalão do GDF refor-

Ronaldo de Oliveira 26.7.02


**PEDRO E O GOVERNADOR: RECIBOS DE PAGAMENTOS AOS IRMÃOS PASSOS**

ça a existência de um dossiê com gravações de conversas, como garantiu Márcio Passos há duas semanas ao *Correio*. O empresário revelou o conteúdo de parte de uma fita, na qual Odilon Aires — um dos que mantinham encontros com os Passos — revela ter recebido propina para apressar a regularização de condomínios.

**ENCONTROS**

**O** caderno contém ainda anotações sobre encontros com o ex-senador Luiz Estevão. “Estive lá uma vez só, com Roriz, em 1998. Fomos tratar da contratação do publicitário Duda Mendonça para a campanha. Quem estava intermediando isso era o Pedro Passos”, disse Estevão.

O caderno tem anotações que sugerem a influência dos Passos no governo. Uma delas: “Ligação

de Vinício com o recado: almoço com Roberto Louzada, candidato a chefe jurídico da Terracap”. Louzada é advogado da Terracap em dezenas de ações que envolvem terras públicas disputadas por particulares. Vinício, no caso, pode ser Vinício Jadisce Tasso, topógrafo que está foragido junto com Pedro e Márcio.

Na agenda, aparecem anotações sobre encontros e telefonemas para o secretário de Governo, Benjamim Roriz. E telefonemas diretos para o governador e sua assessoria, inclusive para a filha de Roriz, Wesliane. “Não tenho nada para falar para vocês”, reagiu Wesliane.

Na lista, há ainda contatos de Pedro Passos com o deputado José Edmar (PMDB), relator de Assuntos Fundiários da Câmara Legislativa. Há também uma reunião em um restaurante de Brasília para “escolha de juízes”.

**RECIBOS**

**A** documentação recolhida pela PF traz ainda ligações financeiras de Roriz com os empresários. O governador tinha sido fiador de um empréstimo de US\$ 1 milhão obtido pelos Passos junto ao Banco Bamerindus, em 1995. Entre os papéis encontrados na Lumiar, há uma anotação manuscrita que diz: “Lumiar recebe de Roriz parte pagamento empréstimo”.

Este bilhete, sugerindo que Roriz fez transferências financeiras aos Passos, foi encontrado junto com impressos da Lumiar que continham uma espécie de livro contábil da empresa, referente ao período de janeiro a dezembro de 1997. Segundo o auto de apreensão, a documentação apreendida inclui um recibo no valor de R\$ 100 mil, de 30 de janeiro de 1997, em nome de Joaquim Domingos Roriz, relativo ao “pagamento parcial de nota promissória referente a recursos recebidos do empréstimo do Banco Bamerindus SA”.

Na documentação recolhida pela PF há outros recibos em nome de Roriz. Um destes recibos da empresa Lumiar, de R\$ 50 mil, é do dia 30 de março de 1997. Está sem assinatura, mas está em nome de Joaquim Domingos Roriz e é “relativo ao pagamento parcial de nota promissória, referente a recursos recebidos do empréstimo do Banco Bamerindus”. No mesmo dia, há outro crédito de R\$ 50 mil no documento Razão Analítico.

Miguel Farage e Odilon Aires não foram encontrados pelo *Correio*. Ivelise Longhi, Fábio Simão e César Caldas participaram de um comício de Roriz no Gama e não quiseram comentar o caso.

**LEIA MAIS SOBRE ELEIÇÕES  
 NAS PÁGINAS 6 A 18**

## ANEXO E — ÍNTEGRA DO POEMA A CIDADE DE ANTÔNIO MARINHO

*Se a cidade não é organizada  
 Já nos surge um problema: a moradia.  
 Com o asfalto habitado pelo rico  
 Empurrando para a periferia,  
 Grandes massas que estão além do muro.  
 Sem habitação digna, sem futuro,  
 O Estado na sorte lhes abandona  
 E ainda admira a violência  
 Sem notar que é difícil ter decência  
 Vendo o filho brincar sobre uma lona.*

*A saúde é direito do indivíduo  
 e dever constitucional do Estado  
 Mas não dá pra o SUS nos atender com decência  
 se tudo está errado  
 Adoece quem não come direito,  
 quem não dorme, não vive satisfeito,  
 Quem não sente que é valorizado.  
 Quando a gente acabar com essa doença  
 Vai poder esperar a diferença  
 Pois um povo feliz está curado.*

*E esse povo que mora tão distante,  
 Como é que consegue trabalhar,  
 Se o transporte demora  
 e se são três que pega com pressa de chegar.  
 Viajando num trânsito engarrafado  
 Pra chegar muitas vezes atrasado,  
 E o patrão sem saber a sua verdade,  
 Lhe desconta no dia de serviço  
 E o Estado assistindo tudo isso  
 Não trabalha por mais mobilidade.*

*A cidade, porém, não é só corpo.  
 Nosso povo tem alma e tem desejo:  
 moradia, saúde, educação.  
 Tudo é básico e tudo dá ensejo  
 a uma vida feliz e criativa  
 Que mantém uma chama sempre viva  
 Com acesso à cultura e ao lazer,  
 Ao desporto, a uma vida diferente  
 Que atenda aos anseios dessa gente  
 Pois os sonhos também têm de comer.*

*É expresso na Constituição  
 E também no Estatuto da Cidade  
 Um princípio norteador:*

*A função social da propriedade.  
Terra nua sem nenhuma razão,  
a espera de especulação  
Que só pelo dinheiro escraviza  
Com o apoio do Plano Diretor,  
Deve então o prefeito, que é gestor,  
Revertê-la para o bem de quem precisa.*

*Uma terra tranquila de viver,  
Que respeite o que é básico no humano  
Promovendo uma forte integração  
No ambiente entre nós e o urbano  
Com os direitos que tem o cidadão  
Respeitados e feitos mão-a-mão,  
esquecidos do caos capitalista,  
Nesse sonho desumano  
Mais iguais  
e encontrados no outro a nossa paz  
Deve ser a cidade socialista.*

Antônio Marinho

Antônio Marinho do Nascimento é natural de São José do Egito (PE), terra da poesia. Fruto de uma família de tradição poética, é filho de Zeto e Bia Marinho, neto de Lourival Batista, bisneto de Antônio Marinho. Nasceu em 1987. Declamando desde os três anos de idade e escrevendo desde os seis, lançou aos dezesseis anos, seu primeiro livro: Nascimento. Reside no Recife e faz recitais por todo o Brasil.