



A POLÍTICA URBANA BRASILEIRA E AS TRANSFORMAÇÕES NAS DINÂMICAS DO URBANISMO NEOLIBERAL **(SESSÃO TEMÁTICA)**

Thaianna de Souza Valverde

Universidade do Estado do Rio de Janeiro | E-mail: Thaiannavalverde@gmail.com

Sessão Temática 01: Produção do Espaço Urbano e Regional

Resumo: O artigo analisa as conexões entre as mudanças na política urbana brasileira da última década e as transformações nos padrões de produção e gestão do espaço atrelado ao urbanismo neoliberal, diante da nova fase de neoliberalização. Com base nas rodadas de neoliberalização empreendidas no Brasil, revisitou-se o processo de internalização dos pressupostos do urbanismo neoliberal, destacando continuidades e mudanças na política urbana do país. A partir disso, observaram-se os nexos entre a política urbana implementada na última década e as transformações nas dinâmicas de urbanização neoliberal, considerando o recrudescimento da austeridade, a intensificação dos processos de financeirização e os traços de autoritarismo, pilares da nova etapa de neoliberalização.

Palavras-chave: Política urbana; Urbanismo Neoliberal; Neoliberalização; Financeirização.

BRAZILIAN URBAN POLICY AND THE CHANGING DYNAMICS OF NEOLIBERAL URBANISM

Abstract: *The article analyzes the connections between the changes in Brazilian urban policy over the last decade and the transformations in the patterns of production and management of space linked to neoliberal urbanism, in the face of the new phase of neoliberalization. Based on the rounds of neoliberalization undertaken in Brazil, the process of internalizing the assumptions of neoliberal urbanism was revisited, highlighting continuities and changes in the country's urban policy. Based on this, we observed the links between the urban policy implemented in the last decade and the transformations in the dynamics of neoliberal urbanization, considering the rise of austerity, the intensification of financialization processes and the traces of authoritarianism, pillars of the new stage of neoliberalization.*

Keywords: *Urban policy; Neoliberal urbanism; Neoliberalization; Financialization.*

LA POLÍTICA URBANA BRASILEÑA Y LAS DINÁMICAS CAMBIANTES DEL URBANISMO NEOLIBERAL

Resumen: *El artículo analiza las conexiones entre los cambios en la política urbana brasileña de la última década y las transformaciones en los patrones de producción y gestión del espacio vinculados al urbanismo neoliberal, de cara a la nueva fase de neoliberalización. A partir de las rondas de neoliberalización emprendidas en Brasil, se revisó el proceso de internalización de los supuestos del urbanismo neoliberal, destacando continuidades y cambios en la política urbana del país. A partir de ello, se observaron los vínculos entre la política urbana implementada en la última década y las transformaciones en la dinámica de la urbanización neoliberal, considerando el auge de la austeridad, la intensificación de los procesos de financiarización y las huellas del autoritarismo, pilares de la nueva etapa de la neoliberalización.*

Palabras clave: *Política urbana; Urbanismo neoliberal; Neoliberalización; Financiarización.*

INTRODUÇÃO

A produção do espaço urbano e seus mecanismos de ajuste espaço-temporal (Harvey, 2013), enquanto frente permanente de valorização no enfrentamento à crise de sobreacumulação, assume centralidade no contexto de reestruturação neoliberal e de expansão do padrão de acumulação financeirizado. Diante disso, a intensificação da interpenetração entre lógica imobiliária e financeira na produção do espaço, especialmente pela transformação da terra em mero ativo financeiro (Harvey, 2013), entrelaçando setor imobiliário, finanças e aparato estatal em um complexo imobiliário-financeiro (Aalbers, 2014), reconfigurou, através de reestruturações regulatórias, a gestão e as políticas urbanas no sentido da abertura do espaço urbano às lógicas de privatização, mercantilização, financeirização e, portanto, de expropriações generalizadas.

Nesse processo ganhou corpo um conjunto de práticas e estratégias discursivas viabilizadoras da incidência do capital imobiliário e financeiro na produção do espaço urbano, consolidando um modelo de gestão urbana que passou a ser difundido, com contornos específicos em países centrais e periféricos, sob diferentes nomes e abordagens: empreendedorismo urbano (Harvey, 1996), urbanismo neoliberal (Smith, 2008; Peck; Brenner; Theodore, 2009), planejamento estratégico (Vainer, 2002), urbanismo corporativo (Santos, 2009; Fernandes, 2013).

A grande crise de 2008 deu início a significativas transformações político-econômicas e sociais, com repercussões diretas nas dinâmicas de produção e gestão do espaço urbano. No bojo das respostas à crise, ancoradas em mais neoliberalismo, políticas estatais direcionaram-se ao salvamento das instituições financeiras, atrelando-se à intensificação da austeridade fiscal e à ampliação de mecanismos de financeirização, empreendida principalmente por meio da assetização de variadas dimensões da vida para a abertura de novos segmentos de mercados.

Além disso, como argumentam Ayers e Saad-Filho (2022), a grande crise e suas consequências abriram a terceira fase do neoliberalismo, na qual a “escalada do autoritarismo emergiu dentro do próprio aparato estatal, como único meio de sustentar o sistema de acumulação diante das múltiplas crises econômicas, sociais e políticas do neoliberalismo” (p. 109). O autoritarismo, emergente em diversos contextos sociopolíticos, portanto, não constitui um desvio em relação ao neoliberalismo, mas sim uma expressão inerente a ele em tempos de crise.

Do mesmo modo que os movimentos de neoliberalização ocorrem de maneira complexa a partir de desenvolvimentos geográficos desiguais (Harvey, 2012), a financeirização “não se trata de um processo generalizado que apaga as diferenças existentes no local e no espaço”, envolvendo, portanto, uma diversidade de experiências e especificidades no centro e na periferia do capitalismo (Aalbers; Rolnik; Krijnen, 2020), inclusive com diferenciados impactos. Nesse sentido, propõe-se analisar, de forma panorâmica, em que medida as políticas urbanas

brasileiras da última década se conectam a essas transformações nos padrões de produção e gestão do espaço urbano atreladas ao urbanismo neoliberal.

Para tanto, pretende-se retomar a trajetória das políticas institucionais urbanas no âmbito das rodadas de neoliberalização do país (Brandão, 2017) e da internalização de preceitos do urbanismo neoliberal, difundido na América Latina sob a alcunha de planejamento estratégico. Com isso, busca-se, a partir da identificação de mudanças e permanências no bojo das políticas urbanas da última década, analisar os nexos deste processo com as transformações recentes nas dinâmicas de produção e gestão do espaço, marcadas pelo aprofundamento da austeridade, financeirização e autoritarismo.

Dessa forma, o artigo apresenta quatro seções. A primeira seção destaca, no bojo da primeira rodada de neoliberalização, a internalização dos princípios da agenda do urbanismo neoliberal no contexto da recente democratização brasileira marcada por pautas vinculadas à agenda do direito à cidade. Em seguida, aborda-se as continuidades e mudanças na política urbana, bem como as tensões e convergências entre as mencionadas agendas nos mandatos do Partido dos Trabalhadores. Completando a análise, foram apresentadas as mudanças na política urbana da última década, que correspondem à assunção de Temer e, posteriormente, de Bolsonaro à presidência da República, buscando estabelecer as conexões com as transformações nas dinâmicas de produção e gestão na terceira fase de neoliberalização. Por fim, apresentou-se uma síntese das reflexões, apontando questões a serem aprofundadas no âmbito desta agenda de pesquisa.

1. ENTRE A DIFUSÃO DO URBANISMO NEOLIBERAL E A EMERGÊNCIA DA AGENDA DO DIREITO À CIDADE NA REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA

No Brasil, a incorporação mais ampla das dinâmicas atreladas ao urbanismo neoliberal ocorreu a partir da década de 1990, contexto da recente redemocratização brasileira e de mobilizações sociais que pautavam a aprovação de marcos jurídico-urbanísticos associados à agenda do direito à cidade¹.

Inspirada em experiências locais de governos progressistas na década de 80, especialmente de participação e controle social, as mobilizações sociais em torno da questão urbana na constituinte resultaram na aprovação do Capítulo de Política Urbana na Constituição Federal de 1988, posteriormente regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Assim, mediada pelos conceitos de função social da propriedade urbana e da cidade, pelo reconhecimento dos assentamentos informais, bem como pelos mecanismos de democracia direta na gestão e planejamento urbano, a agenda do direito à cidade passou a interpelar o debate político-institucional.

Em contrapartida, nesse mesmo cenário colocou-se em curso, nos dois governos FHC (1995/2002), a primeira rodada de neoliberalização brasileira, buscando consubstanciar as

orientações do Consenso de Washington, com o dismantelamento e privatização de instituições públicas que regulavam o mercado, processos de internacionalização da economia, destruição de postos de trabalho, de direitos e de garantias, e forte repressão aos movimentos sociais (Brandão, 2017). Cabe destacar a implementação de marcos legais fundamentais à reconfiguração da relação Estado e setores privados, como a regulamentação do regime de concessões e permissões pela Lei Federal 8.987 de 1995 e a Reforma Administrativa via Emenda Constitucional 19 de 1998.

Nas dinâmicas de produção e gestão do espaço urbano, as agências multilaterais protagonizaram a difusão dos preceitos do urbanismo empreendedor como único caminho para enfrentar a crise fiscal (Arantes, 2006). Desembocando na inflexão significativa do financiamento público de políticas urbanas, especialmente na política habitacional², deslocando-o da produção de habitações novas, por meio de prestadoras públicas, para o mutuário final³.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que se aprovavam configurações jurídico-urbanísticas orientadas pelo planejamento e gestão democrática, alinhadas às pautas da agenda do direito à cidade, a formulação e implementação das políticas urbanas foram atravessadas por entrelaçamentos, capturas e desvirtuamentos dessa agenda em favor da agenda neoliberal nas cidades. Assim, o empreendedorismo urbano, internalizado na América Latina por meio dos preceitos e mecanismos do planejamento estratégico⁴, passou a permear, de forma assimétrica e com particularidades, a gestão e planejamento urbano nas cidades brasileiras, vinculando cada vez mais a produção do espaço e as políticas urbanas aos interesses dos setores privados.

Estas tensões e entrelaçamentos se explicitam tanto nos onze anos de negociações em torno da aprovação do Estatuto da Cidade, cujo texto final revela disputas entre diferentes interesses acerca do controle da produção do espaço, especialmente no que se refere à propriedade e ao delineamento de sua função social, e nas dinâmicas de aplicação e interpretação dos seus instrumentos em práticas de planejamento e gestão urbana das cidades brasileiras.

O mecanismo da Operação Urbana Consorciada (OUC) é emblemático nesse sentido. Difundidas a partir da década de 80 como “fórmula mágica” para gerar investimentos diante da crise fiscal nas cidades, a OUC foi referendada pelo Estatuto da Cidade junto a instrumentos de viés progressista. Com vistas à transformação de determinada área da cidade, o mecanismo possibilita a concertação entre setor público e setor privado. Contudo, tanto as experiências prévias quanto do pós-Estatuto têm explicitado seu direcionamento à corporificação da racionalidade neoliberal do empreendedorismo urbano, por meio da disponibilização de recursos e áreas da cidade para a consumação de interesses privados.

Segundo Fix (2004), neste tipo de operação, o ente público municipal passa a assumir o papel de empresa de desenvolvimento imobiliário, o que inclui os riscos, desbloqueando o potencial de negócios por meio da flexibilização seletiva da legislação urbanística e de realização de

intervenções atrativas aos capitais privados. Com a implementação de megaprojetos imobiliários, por meio da modernização de infraestrutura, desapropriações e expulsões, canaliza recursos públicos para as áreas de interesse do mercado, geralmente já privilegiadas, em detrimento do restante da cidade. Assim, os ganhos são destinados apenas para uma fração da cidade, recortada seletivamente, com o Estado sendo utilizado como instrumento privativo de acumulação.

Ademais, atrelado à OUC, com vistas à antecipação da arrecadação de recursos para as intervenções urbanas previstas, inseriu-se no ordenamento o Certificado de Potencial Adicional de Construção (Cepac). Trata-se de título emitido pelo poder público municipal, que transforma em ativo financeiro determinada quantidade futura de metros quadrados adicionais (solo urbano criado), no perímetro da operação, e que pode ser utilizado em empreendimentos ou para obtenção de ganhos no mercado secundário.

Fix (2011) destaca que o Cepac se caracteriza como típico título financeiro, mas sua especificidade reside na vinculação de sua rentabilidade à valorização do espaço urbano no perímetro da operação. Assim, além de ampliar dinâmicas especulativas de extração de renda imobiliária, aprofunda-as com a sobreposição de lógicas especulativas: a imobiliária e a financeira. Nesse sentido, evidencia-se a conexão do Cepac com um padrão de regulação urbana marcado pelo protagonismo do setor imobiliário financeirizado, mediado por parcerias entre poder público e privado, em que a dinâmica de rentabilidade dos ativos passa a influenciar nas decisões sobre o espaço urbano.

Nesse sentido, cabe mencionar a implementação de importantes reestruturações regulatórias que assentaram as bases para a aproximação entre setor imobiliário e financeiro no país, como a criação dos Fundos de Investimento Imobiliário (FIIs)⁵, do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI)⁶ e das companhias de securitização (Fix, 2011; Royer, 2014; Rolnik; Santoro, 2017). Com a criação do SFI e a regulamentação das operações de securitização, incorporou-se o arcabouço regulatório alinhado à agenda de ajuste neoliberal promovida pelas agências multilaterais, estruturando as possibilidades de financeirização do setor imobiliário.

2. DAS POLÍTICAS SOCIAIS URBANAS À CONFLUÊNCIA IMOBILIÁRIO-FINANCEIRA: A CONSOLIDAÇÃO DO URBANISMO NEOLIBERAL

Após a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder, inicia-se a segunda rodada de neoliberalização, que abrange os governos Lula e Dilma (2003-2015). Brandão (2017) assinala como marca desta rodada as reestruturações regulatórias de grande alcance, mesclando conformação aos mercados e defesa de alguns direitos sociais.

Logo no início do primeiro mandato de Lula, delinearam-se avanços jurídico-institucionais na política urbana. A criação, em 2003, do Ministério das Cidades (MinCidades) passou a concentrar as políticas urbanas federais de maneira integrada. Foi seguida pela

implementação da Conferência Nacional da Cidade e do Conselho Nacional da Habitação, espaços participativos direcionados ao envolvimento de diversos setores da sociedade civil, inspirados em experiências de governos locais do Partido dos Trabalhadores (PT) na década de 80. Consolidando, assim, uma estrutura de participação social em que os movimentos sociais tiveram importante incidência representativa.

No campo da política habitacional, a partir de 2004, foram promovidas algumas mudanças regulatórias favoráveis ao acesso tanto ao crédito quanto a subsídios para setores de menor renda, em especial para camada historicamente excluída de políticas habitacionais, classificada como de interesse social. Destacam-se as alterações referentes ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), como a redução do intervalo para saques em caso de aquisição ou amortização de financiamento habitacional, e a determinação de contabilização dos recursos decorrentes de aplicações financeiras, que ultrapassassem as necessidades de remuneração básica do fundo, como subsídios de operações de crédito da faixa de interesse social.

Em 2004, também foi criado o Programa Crédito Solidário de concessão de financiamento direto, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), aos beneficiários de interesse social, organizados em cooperativas ou associações, para a produção e aquisição de novas habitações ou a conclusão de reforma de moradias existentes.

Ademais, em 2005, com a aprovação da lei de criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), foram instituídos os elementos básicos de conformação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), buscando articular e desenvolver a Política Habitacional de Interesse Social nas três esferas de governo. Nesse sistema, cada ente federado deveria instituir um Fundo de Habitação e Interesse Social, a ser gerido por um conselho gestor com participação social, e elaborar um Plano de Habitação de Interesse Social (Planhab). Os recursos públicos destinados à habitação passariam a compor o referido fundo e, portanto, geridos de forma descentralizada, participativa e vinculada à Política e ao Plano Nacional de Habitação.

Como o SNHIS dependia da articulação entre os níveis federativos, que precisavam constituir seus sistemas, foram necessárias mobilizações nesse sentido. Segundo Rolnik (2015), entre 2006 e 2008, os recursos do FNHIS foram basicamente destinados para apoiar a elaboração de planos municipais e estaduais de habitação participativos, além de algumas poucas ações na área de urbanização de favelas.

A partir de 2006, devido ao *boom das commodities*, instaurou-se um ciclo de crescimento econômico que viabilizou mudanças na política econômica do governo, marcadas por gastos públicos estatais com programas sociais e de transferência de renda, valorização do salário mínimo e inclusão via consumo. No intuito de catalisar o ciclo positivo, o governo lançou, em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), voltado a investimentos em infraestrutura, que abarcou, em sequência, um programa de urbanização de assentamentos precários (PAC-UAP).

Quanto aos avanços nos marcos político-institucional da política urbana e habitacional, eles começaram a perder força com a mudança política no comando do MinCidades. Porém, o arremate para o declínio se deu com o lançamento, em 2009, de um pacote habitacional, engendrado com empresários do setor construtivo-imobiliário, no contexto da crise internacional dos *subprime* e de arrefecimento interno do referido setor: o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Inspirado nas experiências chilena e mexicana de produção habitacional em massa, o PMCMV direcionou-se à concessão de subsídio direto à demanda, via recursos públicos e fundos semi-públicos, seguindo uma proporcionalidade em relação à renda familiar. Com o repasse dos recursos diretamente para as empresas, a política habitacional passou a ser operacionalizada via protagonismo do setor privado e orientada pela lógica privatista e mercadológica. As repercussões no espaço urbano das estratégias de extração de ganhos das empresas foram objeto de diversos estudos⁷ que evidenciam processos de pressão sobre o preço da terra urbana e perpetuação do déficit habitacional, diante do aumento do ônus excessivo com aluguel, bem como o aprofundamento da segregação socioespacial e da metropolização da pobreza.

Importante ressaltar que, em decorrência da mobilização de movimentos e organizações sociais, além do MCMV- Empresas, o programa abarcou a modalidade Entidades, com recursos direcionados à produção de moradias por associações e cooperativas autogestionadas. Contudo, considerando que menos de 2% da produção habitacional urbana e rural foi realizada por entidade sem fins lucrativos através da autogestão, explicita-se o privilegiamento da produção direta por construtoras privadas (Fix; Royer; Oliveira, 2024).

Ademais, conforme afirma Rolnik (2015), os movimentos sociais, apesar de não participaram das esferas decisórias da política habitacional diante de um programa destinado às construtoras, utilizando-se de sua representação nos conselhos participativos, disputaram a inclusão de suas bases em listas contempladas pelo programa.

O PMCMV consolidou-se como o maior programa habitacional do país, tanto em termos de volume de recursos quanto de unidades habitacionais produzidas, destacando a política habitacional como eixo central da política urbana. Com o programa, a atuação estatal integrou as empresas privadas à produção habitacional para setores de menor renda e fomentou o desenvolvimento de um mercado de habitação no país. Além disso, ao ampliar significativamente o volume de subsídios, alcançou setores econômicos de interesse social excluídos de iniciativas anteriores.

Entretanto, além de não enfrentar os pilares estruturais da questão habitacional, especialmente a questão fundiária e as dinâmicas de segregação socioespacial racializadas das cidades brasileiras, o programa emergiu na direção oposta às conquistas representadas pelo FNHIS e do SNHIS. Essas propostas se fundamentavam na associação entre o papel estratégico da atuação estatal e a participação social, tanto na formulação de políticas quanto na gestão dos recursos (Cardoso; Aragão, 2013). Mas, foram esvaziados em função do

redirecionamento de esforços e recursos à execução do PMCMV, que abriu a política habitacional ao protagonismo das empresas.

Nesse contexto de articulação entre os setores público e privado na política urbana, que também caracteriza o PMCMV, destaca-se a Lei Geral das Parcerias Público-Privadas (Lei 11.079/2004), que aprimorou a regulamentação das PPPs. Dando continuidade às reestruturações iniciadas na primeira rodada de neoliberalização, a referida lei criou condições mais favoráveis e alargou as hipóteses de imbricamento entre Estado e setor privado. Em sequência, para alavancar a estratégia de realização de obras e serviços por meio de PPPs, o decreto de sua regulamentação (Decreto 5.977/2006) introduziu o instrumento da Manifestação Pública de Interesse (MPI). Esse mecanismo permite que o setor privado apresente propostas de concessões ou PPPs, que podem ser posteriormente contratadas pelo poder público.

Além do uso crescente desse instrumento, especialmente no âmbito dos projetos urbanos, Pereira (2015) indica o surgimento de um mercado de formulação de modelos regulatórios, considerando a complexidade e diversidade dos temas envolvidos nas propostas e a remuneração aos agentes das modelagens absorvidas. Evidenciando que esse mecanismo marca uma transição nos processos de privatização, em que o Estado deixa de ser o formulador de políticas públicas para se tornar consumidor de modelos regulatórios.

Assim, com base nos argumentos discursivos de eficiência dos mercados e da sofisticação de arranjos institucionais-regulatórios, parcerias público-privadas, em sentido amplo e estrito, foram amplamente difundidas nas cidades brasileiras como a forma de realização das políticas urbanas. Dessa maneira, os agentes privados passaram a assumir diversas atribuições do poder público municipal, subordinando-as à lógica de mercado (Pereira, 2015; Rolnik, 2015; Nascimento; Ferreira, 2017).

A preparação para os megaeventos esportivos, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 no Rio de Janeiro, impulsionou ainda mais a difusão destes mecanismos na execução de grandes projetos urbanos. Nesse contexto, em conformidade com os mandamentos do planejamento estratégico, que enfatizam a associação entre *players* para viabilizar as intervenções urbanas e a flexibilização de amarras institucionais da burocracia pública e do controle social, foram implementadas algumas adequações regulatórias.

Aos mecanismos anteriores, somou-se o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), instituído pela Lei 12.462/2011, que flexibilizou os processos licitatórios, reduzindo prazos e recursos, além de autorizar a contratação sem projeto prévio para obras relacionadas aos jogos e à infraestrutura aeroportuária e viária. Posteriormente, o RDC passou a abarcar obras do PAC e ações no campo da saúde, educação e construção de presídios. Embora tenha sido inicialmente apresentado como medida excepcional⁸ para os megaeventos esportivos, sua abrangência e vigência foram ampliadas para além destes marcos.

Diversos estudos⁹ analisaram as múltiplas dimensões e repercussões dos megaeventos esportivos no Brasil, apontando para a crescente atuação das empresas, especialmente do setor construtivo-imobiliário, no planejamento e na definição de políticas urbanas. Esses eventos acentuaram os contornos do protagonismo do setor privado delineado pela agenda do urbanismo neoliberal, que amplia as estratégias de atuação para além dos grupos locais, envolvendo grandes corporações nacionais na produção e gestão do espaço urbano.

Caso emblemático é a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha implementada no centro do Rio de Janeiro. Ao indicar que se trata de uma das maiores intervenções urbanísticas empreendidas no país, Pereira (2015) pondera que a operação não pode ser tomada como representativo de intervenções de grande porte nas cidades brasileiras em geral. Porém, o projeto revela instrumentos, racionalidades e dinâmicas difundidas, de forma heterogênea, no planejamento e gestão urbana das cidades brasileiras.

Para criação da OUC Porto Maravilha e da empresa municipal de economia mista responsável pela implementação do projeto – a Companhia de Desenvolvimento urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP) –, o Plano Diretor do Rio de Janeiro foi alterado por fora do processo de revisão que estava em curso e que apenas foi finalizado anos depois.

Cabe ressaltar que o arranjo regulatório também envolveu a emissão de Cepacs para financiamento da operação. Todos os Cepacs foram adquiridos com recursos do FGTS, por meio da criação de um Fundo de Investimento Imobiliário (FII), cujos ativos passaram a ser os terrenos públicos destinados à construção e os Cepacs. Os 8 milhões arrecadados no leilão foram destinados ao único participante da licitação, o consórcio Novo Porto, formado pelas construtoras Odebrecht, OAS e Carioca Engenharia, para viabilizar a operação. Apesar do argumento de que os recursos privados garantiriam a intervenção, foram os recursos de um fundo público que asseguraram a venda dos títulos e financiaram o projeto.

A experiência do Porto Maravilha delineou de forma bastante fidedigna os contornos da governança urbana neoliberal, protagonizada pela associação entre Estado, capital financeiro e capital imobiliário em um complexo imobiliário-financeiro, difundida mundialmente pelas agências multilaterais. Nesse caminho, os megaeventos, ao catalisar a realização e a difusão de (re)arranjos políticos, institucionais e regulatórios direcionados ao empresariamento da e na produção socioespacial, especialmente no âmbito de parcerias público-privadas, consolidaram e ampliaram a atuação do setor imobiliário e suas confluências com o mercado financeiro nas cidades brasileiras, reforçando um modelo privativo, expropriador e excludente de (re)fazer cidade.

A consolidação das conexões entre setor imobiliário-construtivo e o mercado financeiro só foi possível devido a importantes reestruturações regulatórias, que criaram condições viáveis para essa aproximação. As políticas de acesso ao crédito e ao subsídio habitacional para setores de menor renda, mencionadas anteriormente, foram associadas a medidas de estímulo ao crédito para o mercado privado de habitação. Entre essas medidas, sublinha-se a determinação do Banco Central de aplicação de percentual do Sistema Brasileiro de

Poupança e Empréstimos (SBPE) e do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) em empréstimos imobiliários, o que dinamizou o setor. Além disso, foi implementado um processo de desoneração fiscal¹⁰ que beneficiou tanto o mercado imobiliário quanto os instrumentos financeiros de base imobiliária integrantes do SFI.

Ademais, junto à regulamentação da alienação fiduciária¹¹ e do patrimônio de afetação¹² em incorporações imobiliárias, que proporcionaram mais segurança jurídico-econômica ao setor imobiliário, a Lei 10.931/2004 inseriu novos instrumentos financeiros de base imobiliária, como as Cédulas de Crédito Imobiliário (CCI) e as Letras de Câmbio Imobiliário (LCI), completando a estruturação legal do SFI iniciada na rodada anterior de neoliberalização.

Ressalta-se que essas mudanças regulatórias ocorreram em um contexto de crescimento econômico, redução gradual da taxa de juros e investimentos em habitação e infraestrutura. Esse cenário de grande dinamismo no setor imobiliário, aliado à liquidez da economia mundial, favoreceu a estratégia de abertura de capital das principais empresas do setor na Bolsa de Valores, configurando um importante passo para a conformação do complexo imobiliário-financeiro no país (Fix, 2011).

Sanfelici (2013) ressalta que, apesar da emissão de papéis como debêntures na bolsa de valores não equivaler à securitização de ativos imobiliários, esse processo desembocou na estruturação de vínculos das incorporadoras com o mercado de capitais, considerando a crescente simbiose entre os principais papéis com lastro imobiliário. No mesmo sentido, Cardoso, Aragão e Jaenisch (2017) apontam que, nesse período, os recursos do SFI também apresentaram uma expansão significativa, com destaque para o patrimônio dos FIs.

Importante frisar o papel do PMCMV no processo de fortalecimento das empresas e nas condições para a financeirização do setor imobiliário. O programa, que impulsionou a recuperação do setor em meio aos prenúncios de seu arrefecimento interno e das repercussões da crise financeira mundial, configurou-se “como mecanismo de ampliação da vinculação entre o imobiliário e as finanças em uma plataforma internacional de valorização financeira” (Rolnik; Guerreiro; Santoro, 2024, p. 793).

Observa-se que, no país, a confluência entre circuito imobiliário e financeiro teve como pilares fundamentais o sistema de crédito imobiliário e o PMCMV, operados por instituições financeiras públicas, com o protagonismo de incorporadoras. Revelando-se, portanto, como a dominância financeira se estabeleceu em um mercado estruturalmente restrito, rentista e excludente: “modificando a estrutura proprietária das empresas e a regulação do fundo público, e incidindo, assim, na formulação e implantação da política pública” (Fix; Royer; Oliveira, 2024, p. 892).

As reestruturações regulatórias da rodada em análise transferiram progressivamente ao setor privado funções estatais essenciais, como o planejamento, a execução e a gestão de políticas. Paralelamente, as políticas e programas urbanos e habitacionais pavimentaram a confluência entre setor imobiliário e financeiro, ampliando o poder das empresas do setor

sobre o espaço urbano. Isso resultou na materialização no Brasil de uma governança urbana, cujas bases assentam-se no urbanismo neoliberal, direcionado à mercantilização, privatização e financeirização do espaço e, conseqüentemente, dos meios de vida. Esses processos aprofundam ainda mais as dinâmicas históricas de segregação e fragmentação socioespacial racializadas das cidades brasileiras.

A partir de 2011, a crise que atingiu diversos países, somada ao refluxo do ciclo das *commodities* e à estagnação econômica brasileira, impactou a coalizão do bloco de poder estruturado até então. Apesar das tentativas de reversão, com a adoção de medidas anticíclicas, a crise político-econômica se aprofundou no governo Dilma Rousseff, levando à adoção gradual de políticas de austeridade, contenção dos gastos públicos e desmonte de direitos sociais. O corte de despesas afetou as políticas urbana e habitacional, reduzindo os recursos destinados ao PAC e ao PMCMV, após o adiamento sucessivo do lançamento do PMCMV3.

As denúncias de corrupção da Operação Lava Jato impactaram ainda mais a crise econômica, culminando no golpe parlamentar-jurídico-midiático de 2016, levado a cabo através do impeachment da então presidenta. Segundo Singer (2018), o golpe visou reconfigurar as relações de poder para viabilizar, sem tensionamentos, a implementação de medidas de austeridade e o desmonte de direitos sociais, beneficiando as forças conservadoras. Esse processo reforçou o componente coercitivo das relações de hegemonia na imposição dos interesses de mercado. A proposta de conciliar, no bloco de poder, em maior ou menor grau, as tensões entre neoliberalização e políticas sociais tornou-se insustentável no contexto de crise político-econômica.

3. CONEXÕES ENTRE A POLÍTICA URBANA BRASILEIRA RECENTE E AS TRANSFORMAÇÕES NAS DINÂMICAS DO URBANISMO NEOLIBERAL

Com a destituição de Dilma Rousseff e assunção de Temer (2016-2018) à presidência da República, a implementação de medidas de austeridade, bem como de supressão de direitos e sistemas de proteção social, assumiu ritmos mais céleres, por meio de alterações profundas nos marcos legais e constitucionais. A ascensão de Bolsonaro (2018-2022), político de extrema direita, ao poder, intensificou ainda mais as medidas neoliberalizantes, associando-as a projetos políticos de viés autoritário.

Nesse sentido, Brandão (2017) caracteriza a terceira rodada de neoliberalização como um regime de mercado autorregulado, em que os processos neoliberalizantes se estendem e se arraigam “em mais um momento de re-des-construção institucional e ataque à democracia” (p. 62). Indicando a exacerbação do novo conflito urbano-metropolitano, caracterizado por intensa fragmentação, despolitização e complexidades.

A aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, conhecida como Emenda do Teto dos Gastos, configura-se como marco principal da austeridade e de reorientação econômica no governo Temer. Ao instituir um novo regime fiscal de redução dos gastos públicos com despesas primárias, por 20 anos, que não abarca as despesas financeiras de pagamento da dívida pública, a medida impõe restrições a políticas e programas sociais com o objetivo de alcançar metas de superávit primário. Esse cenário favorece os interesses do setor financeiro e cria condições para transferência da provisão de serviços e políticas públicas para a iniciativa privada.

Trata-se, portanto, de um contexto de recrudescimento dos investimentos em políticas urbanas e habitacionais. Diante disso, outros formatos de financiamento e, por conseguinte, de associação entre setor público e privado, passam a tomar corpo. Orientadas pelas diretrizes de austeridade, importantes alterações regulatórias e institucionais foram empreendidas de Temer a Bolsonaro neste campo.

De início, o governo Temer operou mudanças institucionais no âmbito das esferas participativas da política urbana, suspendendo o funcionamento e reduzindo a representatividade da sociedade civil do Conselho Nacional e das Conferências das Cidades (Decreto 9.076/2017). Em sequência, o governo Bolsonaro tentou extinguir conselhos através do Decreto 9.159/2019, mas, por decisão do Supremo Tribunal Federal, garantiu-se a manutenção legal dos conselhos criados por lei. O mesmo decreto extinguiu o MinCidades, transferindo suas atribuições ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), e a Política Nacional de Participação Social. Essas medidas explicitam o projeto de destituição das políticas e esferas institucionais participativas.

No plano fundiário urbano, a Lei 13.465/2017, derivada da Medida Provisória 759/2016, estabeleceu um novo marco para a regularização fundiária urbana e rural, que desestruturou parâmetros protetivos de direitos sociais. Na dimensão urbana, o novo diploma normativo alterou o modelo anterior de regularização fundiária plena, previsto no capítulo III da Lei 11.099/2005, que integrava aspectos urbanísticos, sociais, ambientais e fundiários. Em contraste, a nova abordagem priorizou a titulação de propriedades, fundamentada nos princípios de sustentabilidade econômica e de eficiência. Além disso, facilitou a privatização de terras públicas, oportunizando a titulação de propriedade individual plena via regularização, hipótese antes inexistente no ordenamento jurídico do país. Soma-se às mudanças a simplificação dos procedimentos da regularização fundiária.

Conforme afirma Fidalgo Ribeiro (2022), o novo paradigma direciona-se à homogeneização jurídica do estoque fundiário brasileiro, a partir do regime de propriedade privada individual plena, criando, conseqüentemente, condições para o incremento de sua mercantilização e financeirização. Guiando-se, assim, pelo destravamento de possíveis obstáculos à financeirização da terra urbana no Brasil, especialmente no que se refere à securitização.

A remoção destes obstáculos à transformação da terra urbana em puro ativo financeiro (Harvey, 2013) seguiu avançando com outros marcos regulatórios, cujos objetivos buscam

dar corpo ao referido paradigma de regularização. Destaca-se o programa habitacional lançado pelo Governo Bolsonaro com a MP 996, convertida na Lei 14.118/2021. O denominado Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) substituiu o PMCMV, mantendo alguns de seus aspectos, como subdivisão entre uma faixa de interesse social e de faixas de mercado – em que pese a reestruturação das mesmas – bem como o protagonismo das empresas do setor. Mas trouxe significativas alterações e inovações.

O novo programa promoveu a extinção imediata do MCMV-Entidades e a extinção gradual dos subsídios ao setor de interesse social, que compõe a maior parte do déficit habitacional. Em contrapartida, redirecionou a política para ações de regularização fundiária nos moldes da Lei Reurb de 2017, com vistas à titulação de imóveis informais, colocando em evidência a formalização da propriedade individual plena desconectada de suas condições sociais, urbanísticas e ambientais.

Assim, o programa destinou recursos do fundo público para o financiamento de projetos de regularização fundiária de áreas informais, que serão não apenas realizados enquanto um serviço, mas também propostos por agentes promotores – setor privado. A proposta deve ser encaminhada diretamente ao MDR, cabendo aos municípios cadastrados apenas manifestar-se sobre a anuência ao projeto. Em complementação, a contratação se dará por intermédio de agentes financeiros, responsáveis tanto pela gestão dos recursos quanto do monitoramento técnico, a qual pode ser terceirizada. A inserção de um intermediário financeiro, abre espaço à financeirização da política, diante da possibilidade de securitização de dívidas das famílias relativas ao financiamento operado com recursos do fundo público (GUERREIRO, 2021).

Assim, através de privatização do direito à regularização fundiária, a proposta busca remover os obstáculos da insegurança jurídica e cartorária para a formalização da propriedade privada plena. Com a viabilização desses títulos, pavimenta-se os caminhos de expansão da associação entre setor imobiliário e financeiro na extração de rendas, através do endividamento das classes populares, que passam a acessar o sistema de crédito, e das possibilidades de securitização dessas dívidas.

Ademais, o PCVA também mencionou a locação¹³ de unidades habitacionais como parte da política de habitação de interesse social. A proposta seguiu na agenda do MDR com a formulação de um programa federal operacionalizado por PPPs e *vouchers* destinados às famílias beneficiárias, com o setor privado recebendo terras públicas para a construção de empreendimentos habitacionais, nos quais parcela dos imóveis seria destinada à locação social subsidiada por um período definido em contrato.

Além da captação privada da valorização imobiliária em patrimônio público por empresários corporativos, com incentivos fiscais e urbanísticos, as possibilidades de securitização do subsídio colocam o fundo público a serviço de ganhos financeiros privados. Acrescenta-se a isso a temporariedade da política atrelada ao prazo do contrato. Convergingo, assim, com tendências mundiais¹⁴ de transformação da moradia em serviço que, ao concentrar rendas

pulverizadas, em sua maioria nos mercados informais, abre frentes de rentabilidade à vinculação entre setor imobiliário e mercado de financeiro. “Com endividamento duplo, do Estado (nas PPPs, por exemplo) e das famílias (por meio do aluguel), e centralização do capital financeiro global” (Rolnik; Guerreiro; Santoro, 2024, p. 808).

Nessa trajetória de aprofundamento das conexões imobiliárias-financeiras mediadas por arranjos regulatórios e institucionais e alavancadas por fundos públicos e endividamento, merece atenção o processo de internalização pelo Estado da lógica da rentabilidade financeira, especialmente com a proposta de Fundos de Investimentos Imobiliários vinculados à estrutura estatal ou lastreados em ativos públicos.

Algumas experiências locais foram precursoras na modelagem de gestão de patrimônio público por meio de FII, como os FIIs criados no âmbito da OUC – Porto Maravilha no Rio de Janeiro (2011); na articulação de imóveis públicos para a integralização de capital de fundos imobiliários no estado de São Paulo (2016). Há ainda outros processos em estruturação, iniciados em 2018, como a proposta de fundo para gestão de terrenos da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ; e a do governo do Estado da Bahia para a gestão de cerca de 1400 imóveis do Centro Histórico de Salvador. Soma-se a isso, a veiculação de notícias de estruturações de FIIs no Distrito Federal, Piauí e Alagoas. “Apesar dos diferentes contextos políticos em que foram estruturados, nota-se uma disseminação crescente deste modelo de gestão e de privatização de terras públicas” (Santoro; Ungaretti, 2021, p. 263).

No âmbito federal, em complementação à Lei 13.240/2015 que já autorizava a União destinar imóveis públicos à integralização de cotas FIIs, foram editadas normativas¹⁵ para a operacionalização do instrumento. Ao disponibilizar imóveis públicos à alienação, os novos marcos incorporaram a modelagem dos FIIs enquanto instrumento de gestão e privatização de patrimônio da União. O referido ente federativo, para além da possibilidade de utilização de imóveis públicos na integralização de cotas do fundo, passa a poder licitar serviços de constituição, estruturação, administração e gestão desses fundos, bem como destinar recursos para sua estruturação.

No bojo dessas medidas, o governo Temer firmou Acordo de Cooperação Técnica (2018) com o governo do estado de São Paulo, adotando a experiência paulista como referência. Em paralelo, realizou-se uma consulta pública (2018-2019), com contribuições de instituições da esfera financeira, como Banco do Brasil e Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA), para a estruturação de um FII, abarcando cerca de 104 imóveis, principalmente em áreas urbanas, em todas as regiões do país.

Em convergência, Santoro e Ungaretti (2021) afirmam que se trata de uma nova etapa de privatização de imóveis públicos, em que o Estado, incorporando mecanismos especulativos, disponibiliza, em larga escala, e por diferentes formas, o patrimônio público ao mercado em busca de rentabilidade. Por meio da indistinção entre público e privado viabilizada pelo instrumento financeiro, desloca-se o interesse público do uso dos imóveis para a extração de

maior rentabilidade no mercado financeiro, submetendo-os à lógica privatista e aos riscos dos voláteis fluxos financeiros.

Os principais desafios e entraves indicados para a conformação destes fundos residem na sua atratividade aos investidores. Com vistas a garantir as transações, busca-se ampliar a carteira com maior volume de imóveis públicos como garantia de rentabilidade e de redução dos riscos do investimento privado em desenvolvimento urbano. Nesse sentido, Fanton (2024) alerta que os FIs vinculados a entes estatais, ao combinar-se com a atuação de fundos privados, “estão transformando os assentamentos informais – que predominam na formação urbana brasileira – em colateral de um novo ciclo de transformação da terra em ativo financeiro” (Fanton, 2024, p. 843-844). Configuram-se, portanto, como mecanismos de aprofundamento das dinâmicas de desposseções.

Considerando essas reestruturações regulatórias e institucionais empreendidas após o golpe de 2016, observam-se algumas mudanças na política urbana e habitacional brasileira. Se na rodada anterior as políticas urbanas tiveram como principais eixos os investimentos em infraestrutura e na produção habitacional em massa, via subsídio e de estímulo ao crédito, levados a cabo por mecanismos de entrelaçamento entre poder público e protagonismo dos setores privados. Na presente rodada, a radicalização das medidas de austeridade levou ao desinvestimento e à estruturação de novos formatos de financiamento atrelados à abertura das políticas urbanas à privatização e financeirização.

A política habitacional centrada no lançamento de títulos de imóveis no mercado, associado às possibilidades de securitização das dívidas das famílias e do fundo público, apontam para a conversão da habitação popular em título financeiro. Conectando-se com as novas fronteiras de popularização das finanças na América Latina por meio da bancarização e endividamento em massa, bem como de mecanismos centralizadores de fluxos de renda dispersos, “seja com a terra, com a construção ou ainda com o aluguel” (Rolnik; Guerreiro; Santoro, 2024, p. 808).

À consolidação das PPPs em sentido amplo enquanto único modo de efetivação das políticas urbanas, e seus financiamentos cada vez mais atrelados aos fluxos globais do mercado de capitais, adiciona-se a internalização da lógica rentabilidade pelo próprio Estado. O ente estatal passa a se lançar como agente de mercado em negociações imobiliário-financeiras, assumindo riscos antes transferidos aos mercados e transformando o patrimônio público em colateral destas transações.

Evidencia-se a convergência com a tendência de transformação da infraestrutura, da habitação e de serviços urbanos em ativos financeiros e, conseqüentemente, de assunção de riscos econômicos, sociais e políticos pelo Estado, como forma de escotar o capital e garantir a rentabilidade de investidores em ativos de desenvolvimento, conforme orientações do novo modelo de governança difundido atualmente por agências multilaterais alcinado por Gabor (2020) de Consenso de Wall Street (CWS).

Segundo Gabor (2020), o referido consenso direciona-se à reorganização das intervenções de desenvolvimento em torno de parcerias com as finanças, por meio do Estado de redução de riscos (*de-risking state*) e de reestruturação dos sistemas financeiros locais. Ressalta-se que assumir riscos sociais, políticos e até climáticos perpassa pela “neutralização” de conflitos e destituição de qualquer obstáculo à rentabilidade, expondo as raízes autoritárias do novo paradigma.

Segundo Lavinhas e Gonçalves (2024), a transformação da política urbana e habitacional em ativos financeiros e a atração de investimentos na promoção do desenvolvimento urbano submetem-se a contratos financeiros alheios ao contexto sociomaterial, provocando um deslocamento nas mediações da relação Estado-sociedade do orçamento para os balanços das instituições financeiras. A consequência é a suplantação dos interesses dos investidores sobre a perspectiva dos usuários (Gabor, 2020), distanciando ou até mesmo excluindo as arenas de disputas sociais.

A assetização da política urbana expande e aprofunda a lógica de inclusão pelo consumo, e o consequente endividamento das famílias, exasperando ainda mais as condições de vida já excludentes e, portanto, exacerbando dinâmicas expropriatórias e conflitivas. Diante disso, os projetos políticos de viés autoritários apresentam-se enquanto meio de garantir a remoção de qualquer obstáculo ou amarra à rentabilidade dos fluxos financeiros. Assim, a política urbana, antes resultante da convivência e tensionamentos entre agenda do direito à cidade e agenda do urbanismo neoliberal, assume vieses escancaradamente desdemocratizantes e excludentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente artigo buscou-se dimensionar as possíveis conexões entre a política urbana brasileira da última década e as transformações, pós-crise de 2008, nos padrões de produção e gestão do espaço urbano atrelados ao urbanismo neoliberal.

Ao retomar a trajetória das políticas institucionais urbanas e habitacionais a partir das rodadas de neoliberalização que o país sofreu, foi possível identificar os distintos momentos de internalização dos preceitos do urbanismo neoliberal, que na América Latina foram disseminados sob a alcunha de planejamento estratégico.

No primeiro momento, em que os movimentos de neoliberalização caracterizaram-se por estratégias de desmonte e de redução de barreiras a sua implantação, sob o discurso de crise fiscal, implementou-se a redução dos investimentos na política urbana, com significativa inflexão na política habitacional, configurando a passagem da produção habitacional operada por prestadoras públicas para a destinação do subsídio ao mutuário final.

A progressiva internalização dos princípios da gestão empreendedora das cidades como saída à crise fiscal das cidades, promovidos pelas agências multilaterais, se deu no momento pós redemocratização, marcado pela institucionalização, na Constituição Federal, de pautas

decorrentes de experiências locais relacionadas à agenda do direito à cidade. Tensionamentos, capturas e convergências passaram a delinear a relação entre as referidas agendas.

Nesse sentido, destaca-se o longo processo de disputas em torno da aprovação do Estatuto da Cidade, que inseriu mecanismos de abertura a parceria entre setores público e privados, na contramão de seus princípios, como representativo da progressiva adoção da lógica das empresas na gestão urbana. Adiciona-se a isso, a estruturação dos caminhos de aproximação entre setor imobiliário e mercado de capitais, com a criação do Sistema Financeiro Imobiliário e a regulamentação de instrumentos financeiros imobiliários.

Com os governos petistas, foram implementadas reestruturações regulatórias que abarcavam, ao mesmo tempo, a criação de condições político-institucionais para expansão do mercado e a efetivação de políticas sociais, desencadeando a segunda rodada de neoliberalização brasileira. Nesse sentido, observa-se que, apesar da continuidade do processo anterior, tanto no que se refere aos avanços institucionais de pautas da agenda do direito à cidade, quanto da internalização da agenda do urbanismo neoliberal sob as diretrizes do planejamento estratégico, agora capilarizados nos processos de planejamento e gestão urbana brasileira, essas dinâmicas assumem outras proporções.

Avanços jurídico-institucionais foram materializados com a criação do MinCidades, do SNHIS, FNHIS, e esferas participativas para a formulação, implementação e controle de políticas urbanas e habitacionais, fundamentando-se na importância estratégica do papel estatal e da gestão participativa na política urbana. Contudo, tais marcos perderam força frente às políticas orquestradas em parceria e direcionadas a garantir os interesses do setor imobiliário-constructivo, cuja relação possui raízes profundas na formação social das cidades brasileiras.

Destacam-se os significativos investimentos, possibilitados pelo ciclo de crescimento econômico, no programa de infraestrutura e de produção habitacional em massa: o PAC e o MCMV. Em contrapartida, considerando o volume de recursos destinados à habitação de interesse social e às ações de urbanização de assentamento precários, os referidos programas, ao mesmo tempo em que sustentaram a dinamização do setor imobiliário-constructivo, alcançaram setores historicamente excluídos da política habitacional e urbana, garantindo, assim, expressivos ganhos políticos-eleitorais ao bloco de poder vigente.

Em paralelo, diversas mudanças regulatórias aprimoraram as parcerias entre setor público e privado, transferindo cada vez mais as tradicionais funções públicas de formulação, planejamento e execução das políticas urbanas aos setores privados. A ampla difusão desses arranjos institucionais na preparação dos megaeventos contribuiu para consolidar o instrumento das PPPs e os grandes projetos como modo de promoção das políticas urbanas, protagonizado pelo setor imobiliário-constructivo e suas confluências com o setor financeiro.

Ademais, cabe salientar que a imbricação entre setor imobiliário e financeiro se pavimentou a partir das políticas de estímulo ao crédito e de segurança aos credores, bem como das adequações regulatórias para consolidação do SFI. Tais medidas culminaram na dinamização do setor imobiliário e na estruturação de um ambiente institucional favorável à abertura de capitais de suas principais empresas na Bolsa de Valores. A injeção de financiamento pelo lançamento de ações na bolsa, somada à captura do fundo público no âmbito do PMCMV, consolidou a conexão entre setor imobiliário e setor financeiro no país.

Observa-se que a política urbana nos governos petistas esteve imersa em ambiguidades, tensionamentos e convergências entre as pautas sociais da agenda do direito à cidade e o empresariamento da agenda do urbanismo neoliberal. Nesse sentido, conciliou e entrelaçou, em alguma medida, políticas sociais urbanas e a inclusão via consumo à abertura do espaço urbano e da moradia aos interesses dos setores imobiliário-constutivo-financeiro.

Contudo, esse projeto de conciliação entre políticas sociais, com inclusão via consumo, e adequação aos mercados restou inviabilizado diante das repercussões das ondas de crise desencadeada no mundo, a partir de 2011, que catalisou crises político-econômicas internas e criou fraturas no bloco de poder então vigente. Resultando em arranjos políticos direcionados à célere, e livre de amarras político-sociais, implementação da austeridade, já iniciada no governo Dilma Rousseff.

O congelamento dos gastos públicos em despesas primárias, com a EC 95, levado a cabo no início do governo Temer, explicita o processo de desinvestimentos em políticas sociais, com repercussões diretas na política urbana brasileira. A retirada de investimentos no âmbito urbano e habitacional, além de implicar na reconfiguração de mecanismos de financiamentos, abre espaço à assetização de serviços e bens urbanos, seguindo a dinâmica empreendida mundialmente de transformação de projetos de desenvolvimento e infraestrutura em ativos financeiros, conforme indicado por Gabor (2020).

Nas recentes alterações da política fundiária urbana e habitacional, em que a emissão de títulos de propriedade, a concentração de rendas dispersas no aluguel social e a mediação de agentes financeiros na gestão de recursos tornam-se eixo central, subjazem propósitos de criação de condições favoráveis à alavancagem da securitização de ativos imobiliário-financeiros, viabilizada tanto pela captura do fundo público quanto a partir do endividamento das famílias.

No que se refere às parcerias público-privadas e aos grandes projetos urbanos, eles não apenas mantêm-se como reafirmam-se enquanto modo de realização das políticas urbanas no atual contexto. Porém, assume contornos financeirizados e com configurações, como nos casos de FIs vinculados ao Estado, em que o próprio Estado passa a internalizar a lógica da rentabilidade financeira, assumindo os riscos que lhe são inerentes. Assim, o patrimônio público transforma-se em colateral, reduzindo riscos e garantindo a rentabilidade aos investidores. Com isso, o interesse público descola-se do uso do patrimônio para atrelar-se à rentabilidade financeira.

Tal cenário completa-se com a acentuação da dimensão autoritária no âmbito das políticas urbanas, por meio de processos de desdemocratização e desmontes de espaços de participação e controle social, bem como da transformação de políticas sociais em ativos financeiros, cuja consequência é a sobreposição de interesses da rentabilidade financeira ao interesse público e social. Desta forma, a austeridade e o controle de riscos, removendo obstáculos à rentabilidade, consubstanciam-se através do alargamento da dimensão coercitiva nas políticas urbanas.

Compreende-se, portanto, que as alterações recentes na política urbana brasileira se estruturaram a partir do entrelaçamento de três dimensões: radicalização das medidas de austeridade seguida, consequentemente, de privatizações; aprofundamento das dinâmicas de financeirização, especialmente via assetização, com a transformação de serviços e bens em ativos financeiros; e a erosão das dimensões democráticas da urbanização. Conectando-se, assim, diretamente com os pilares da terceira fase neoliberal de viés autoritário, que têm repercutido em transformações no padrão de produção e gestão do espaço atrelados ao urbanismo neoliberal.

Assentando-se nesses pilares, a política urbana tem se tornado, ao mesmo tempo, ativo financeiro e mecanismo de endividamento tanto do Estado quanto das famílias, dependendo, e, portanto, intensificando cada vez mais as expropriações e as dinâmicas de segregação socioespacial racializadas das cidades brasileiras.

Diante disso, suscitam-se questionamentos sobre a emergência de novos desafios para as lutas sociais no âmbito da política urbana, considerando que o recrudescimento da austeridade e o avanço de processos de privatização e financeirização, aprofundam dimensões coercitivas e enfraquecem as arenas de disputas no campo da agenda do direito à cidade. No mesmo sentido, abrem-se também indagações acerca das possibilidades de reversão dessas tendências atreladas às diretrizes da terceira fase de neoliberalização desencadeada no mundo. Ainda, em que medida as mudanças no bloco de poder, com o retorno da coalizão encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores nas eleições de 2023, apontam para tensionamentos, reconfigurações e/ou rupturas desses padrões internalizados na política urbana brasileira da última década?

REFERÊNCIAS

AALBERS, Manuel B.; ROLINK, Raquel; KRIJNEN, Marieke. The Financialization of Housing in Capitalism's Peripheries. **Housing Policy Debate**, 30, 2020

AALBERS, Manuel B. Corporate Financialization. In: CASTRE, Noel *et al.* (Coord.) **The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment, and Technology**. Oxford: Wiley, 2014

ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, n. 20, p. 60-75, 2006.

AYERS, Alison J.; SAAD-FILHO, Alfredo. O crepúsculo da democracia formal: contradições da acumulação e a crise política do neoliberalismo. *In*: SINGER, André; ARAUJO, Cicero; RUGITSKY, Fernando (Org.). **O Brasil no inferno global**: capitalismo e democracia fora dos trilhos. São Paulo: FFLCH/USP, 2022. pp. 81-11

BRANDÃO, Carlos Antônio Brandão. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 19, n. 38, p. 45-69, jan/abr 2017.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida. *In*: CARDOSO, Adauto Lúcio. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, pp.17-65

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENSCHI, Samuel. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. *In*: CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; JAENISCH, Samuel. **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil**: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017, pp. 15-47

FANTON, Hugo. O Consenso de Wall Street na produção das cidades e a emergência do urbanismo neoliberal-autoritário no Brasil. *In*: LAVINAS, Lena *et al.* (org.). **Financeirização**: crise, estagnação e desigualdade. São Paulo: Contracorrente, 2024. pp. 817-855

FERNANDES, Ana. Decifra-me ou Te Devoro: urbanismo corporativo, cidade, fragmento e dilemas da prática do Urbanismo no Brasil. *In*: GONZALES, Sueli F. N.; FRANCISCONI, Jorge Guilherme; PAVIANI, Aldo (org.). **Planejamento e Urbanismo na atualidade brasileira**: objeto, teoria e prática. São Paulo/Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013, pp. 83-107

FIDALGO RIBEIRO, Tarcyla. Capitalismo sob dominância financeira e a terra urbana – uma análise do caso brasileiro a partir da regulação fundiária. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.). **As metrópoles e o capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das metrópoles, 2020, pp.465-489

FIX, Mariana. **A “Fórmula Mágica” da Parceria Público-Privada**: Operações Urbanas em São Paulo. Rio de Janeiro, p.1-15, 2004. Disponível em: < http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/fix_formulamagicaparceria.pdf >. Acesso em 18 de setembro de 2024.

_____. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. 263p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

_____. ROYER, Luciana de Oliveira; OLIVEIRA, Melissa Ronconi. Entre apolítica habitacional e o real estate: endividamento, inadimplência e circuito financeiro-imobiliário. In: LAVINAS, Lena *et al*(org.). **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade**. São Paulo: Contracorrente, 2024. pp. 857-897

GABOR, Daniela. The Wall Street Consensus. **SocArXiv Papers**, 2 jul. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.31235/osf.io/wab8m>. Acessado em: 03.01.2024

GORDILHO SOUZA, Angela Maria. Urbanismo neoliberal, gestão corporativa e o direito à cidade: impactos e tensões recentes nas cidades brasileiras. **Cadernos Metrôpole**, v. 20, n. 41, p. 245-265, 2018.

GUERREIRO, Isadora. Normativa da regularização fundiária do Casa Verde e Amarela: mais problemas à vista. **LabCidades**. São Paulo, 25 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/normativa-da-regularizacao-fundiaria-do-casa-verde-e-amarela-mais-problemas-a-vista/>> Acesso em 18 de agosto de 2024.

HARVEY, David. Do administrativismo ao empresariamento: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates**, n. 39. p. 48-64, 1996.

_____. **O Neoliberalismo: histórias e implicações**. São Paulo: Editora Loyola, 2012.

_____. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LAVINAS, Lena; GONÇALVES, Guilherme Leite. A expropriação dos direitos universais no lastro da assetização do bem-estar. In: LAVINAS, Lena *et al*(org.). **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade**. São Paulo: Contracorrente, 2024. pp. 421-456

LEFEBVRE, Henri. **Direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

NASCIMENTO, Denise Morado. FREITAS, Daniel Medeiros de. Ampliação do conceito de PPP para compreender seu papel no processo de neoliberalização. In: ENANPUR, 17, 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2017. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/2096> Acesso em: 10 agosto 2024

OLIVEIRA, Nelma Gusmão de. **O poder dos jogos e os jogos de poder: interesses em campo na produção da cidade para o espetáculo esportivo**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.

PECK, Jamie; TEODORE, Nik; BRENNER, Neil. Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations. *SAIS Review of international Affairs*, vol. 29(1), 2009

PEREIRA, Álvaro. **Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos**: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas. 2015. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____; GUERREIRO, Isadora; SANTORO, Paula Freire. A moradia popular entre o extrativismo financeiro, a necessidade e o direito. In: LAVINAS, Lena *et al.* (org.). **Financeirização**: crise, estagnação e desigualdade. São Paulo: Contracorrente, 2024. pp. 779-816

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2014.

SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *EURE*, Santiago, v. 39, n. 118, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v39n118/art02.pdf>.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5 ed. Edusp: São Paulo, 2009.

SANTORO, Paula Freire; UNGARETTI, Débora; "Os Fundos de Investimento Imobiliário Públicos: Submissão da Terra Pública às Lógicas Imobiliário-Financeiras?", p. 256-279. **Propriedades em transformação: expandindo a agenda de pesquisa** - Vol. 2. São Paulo: Blucher, 2021.

_____; ROLNIK, Raquel. Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo. **Cadernos Metrópole**, v.19, n. 39, 2017, 407-431.

SINGER, André. O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: **Companhia das Letras**, 2018.

SMITH, Neil. New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy. **Antipode**, vol. 34, 2002, pp. 427-450.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

WERNECK, Mariana da Gama e Silva. **Porto Maravilha**: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro. 2016. 239 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

¹ O direito à cidade é uma categoria teórico-política cunhada por Lefebvre (2001) enquanto compreensão da cidade como obra aberta e potencialmente emancipatória, desenvolvida por outros autores como Harvey (2014). Há profundo debate teórico acerca da dimensão emancipatória da categoria, suas potencialidades, limites e possíveis aprisionamentos. Movimentos e organizações sociais brasileiras têm mobilizado a categoria do direito à cidade associando dimensões e estratégias diferenciadas de lutas pela e na cidade. No presente texto, a referência à agenda do direito à cidade circunscreve-se à mobilização político-social que essa categoria tem alimentado nas disputas por garantia de direitos e políticas sociais urbanas e de democratização das decisões sobre os destinos das cidades.

² Segundo Royer (2014), o padrão de financiamento da política habitacional brasileira pós 1964 esteve centrado no crédito lastreado na captação de poupança, tanto voluntária quanto compulsória, e muito pouco no repasse de recursos orçamentários de origem fiscal. O sistema de Financiamento Habitacional (SFH) fazia a gestão desses recursos por meio de critérios políticos na execução das políticas habitacionais.

³ No governo de FHC, dois programas habitacionais foram implementados em pequena escala: o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa Social de Habitação (PSH). Em ambos programas, o financiamento centrava-se em subsídios para o mutuário final (ROLNIK, 2015).

⁴ Vainer (2002) sintetiza as orientações do planejamento estratégico em: cidade-mercado (mercadoria de luxo), dada pela venda da cidade em busca de investimentos; cidade-empresa, a cidade gerida por quem tem maior poder econômico; cidade-pátria – o consenso como princípio e fim – discurso de democratização visando criar um sentimento de pertencimento à cidade. Para a realização destes objetivos, necessita-se de reformas político-institucionais com planos pragmáticos para execução de grandes obras: renovações urbanas, construção de anéis viários, revitalização de zonas portuárias.

⁵ Criados pela Lei 8.668/93, os fundos imobiliários possibilitam ao mercado imobiliário reunir recursos para investimentos sem a fragmentação da propriedade do imóvel, viabilizando a desvinculação entre propriedade e uso. Assim, o empreendimento torna-se um ativo financeiro com liquidez figurando no portfólio dos investidores.

⁶ O SFI foi criado pela Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, inspirado no modelo norte-americano de integração das operações imobiliárias com o mercado de capitais, viabilizando o mercado secundário de títulos imobiliários.

⁷ Para aprofundamento ver análises desenvolvidas por Cardoso, 2013; Rolnik, 2015; Cardoso; Aragão; Jaenisch, 2017.

⁸ Oliveira (2012, p. 271) destaca que “não é a produção do espetáculo esportivo que instaura a exceção, mas, de forma inversa, é a exceção que, ao se estabelecer como paradigma de governo atrelado ao modelo econômico liberal, cria condições para a conversão da busca pelos megaeventos esportivos em estratégia de desenvolvimento. Uma vez instalada, tal estratégia vem, por sua vez, possibilitar uma radicalização da exceção que poderá se estender para além da realização dos eventos”.

⁹ Como Vainer (2011), Oliveira (2012), Werneck (2016), Gordilho (2018), dentre outros.

¹⁰ Este processo iniciou-se com a MP 252 (MP do Bem) e consubstanciou-se com as leis 11.033/2004 e 11.196/2005, que instituíram benefícios fiscais e tributários à produção imobiliária e habitacional e aos instrumentos financeiros de base imobiliária.

¹¹ Legislação que possibilita a transferência apenas da posse para o mutuário, ficando a propriedade com o financiador.

¹² Instituto jurídico que permitiu a segregação de bens e direitos vinculados a empreendimentos imobiliários específicos do conjunto bens patrimoniais da incorporadora.

¹³ Ver artigos 06 e 07 da MP 996/2020 e Decreto 10.600/2021 que regulamenta a Lei 14.118/2021.

¹⁴ Para maior aprofundamento ver Rolnik, Guerreiro e Santoro (2024).

¹⁵ Foram realizadas diversas adequações no âmbito da gestão e da alienação de imóveis da União na Lei Reurb de 2017, na MP 852 de setembro de 2018, posteriormente convertida na Lei 13.813/2019, e na Lei 14.011/2020.