



ESVAZIAMENTO DO ESTADO E RETROCESSOS RECENTES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO URBANO (ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS)

Ana Carolina Bergamaschi do Val

PPGARq Unesp - Bauru | ana.val@unesp.br

Jefferson Oliveira Goulart

PPGARq Unesp - Bauru | jefferson.goulart@unesp.br

Sessão Temática 3: Estado, planejamento e políticas públicas

Resumo: Este trabalho aborda o percurso da Política Urbana brasileira partindo da redemocratização, marcada pela Constituição Federal de 1988, e seguindo até o mandato de Jair Bolsonaro (2022). A análise relaciona as mudanças político-institucionais com o conteúdo normativo das políticas públicas adotadas pelos diferentes governos, a fim de fundamentar analítica e empiricamente a hipótese de que a gestão Bolsonaro pretendeu ruir os pilares democráticos da Constituição e destruir os avanços da Política Urbana do período anterior, como demonstram a extinção do Ministério das Cidades, a suspensão do Conselho Nacional das Cidades, o abandono dos Programas de Aceleração do Crescimento e Minha Casa Minha Vida, a drástica redução de recursos para os programas habitacionais e de infraestrutura urbana e os despejos durante a pandemia da Covid-19, dentre outros retrocessos.

Palavras-chave: Política Urbana; Constituição de 1988; governo Bolsonaro.

STATE EROSION AND RECENT SETBACKS IN URBAN PLANNING POLICIES

Abstract: This paper examines the trajectory of Brazilian Urban Policy, starting with the redemocratization process marked by the Federal Constitution of 1988 and extending to the mandate of Jair Bolsonaro (2022). The analysis correlates the political and institutional changes with the normative content of public policies adopted by different governments, in order to provide analytical and empirical support for the hypothesis that the Bolsonaro administration aimed to undermine the democratic pillars of the Constitution and destroy the advances of Urban Policy in the previous period, as demonstrated by the extinction of the Ministry of Cities, the suspension of the National Council of Cities, the abandonment of the Growth Acceleration Program and the My House My Life Program, the drastic reduction of resources for housing and urban infrastructure programs, and the evictions during the Covid-19 pandemic, among other setbacks.

Keywords: Urban Policy; 1988 Constitution; Bolsonaro administration.

DEBILITAMIENTO DEL ESTADO Y RETROCESOS RECIENTES EN LAS POLÍTICAS DE PLANIFICACIÓN URBANA

Resumen: Este trabajo aborda el recorrido de la Política Urbana brasileña a partir de la redemocratización, marcada por la Constitución Federal de 1988, y siguiendo hasta el mandato de Jair Bolsonaro (2022). El análisis relaciona los cambios político-institucionales con el contenido normativo de las políticas públicas adoptadas por los diferentes gobiernos, con el fin de fundamentar analítica y empíricamente la hipótesis de que la gestión Bolsonaro pretendió derribar los pilares democráticos de la Constitución y destruir los avances de la Política Urbana del período anterior, como lo demuestran la extinción del Ministerio de Ciudades, la suspensión del Consejo Nacional de Ciudades, el abandono de los Programas de Aceleración del Crecimiento y Mi Casa Mi Vida, la drástica reducción de recursos para los programas habitacionales y de infraestructura urbana y los desalojos durante la pandemia de Covid-19, entre otros retrocesos.

Palabras clave: Política Urbana; Constitución de 1988; gobierno Bolsonaro.

INTRODUÇÃO

O Brasil experimentou expressivos avanços institucionais durante a transição democrática que pôs fim ao regime autoritário (1964-1985). Nessa trajetória merece destaque a Constituição de 1988, que inaugurou um novo ordenamento para a Política Urbana (Alfonsin *et al.*, 2020), cujo capítulo original consagrou o princípio da função social da cidade e da propriedade, instituiu instrumentos de acesso à terra urbanizada e estabeleceu processos participativos no Planejamento Urbano. A essas inovações se seguiram outras normas e políticas avançadas e democratizantes, como o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), o reconhecimento do direito à moradia (Emenda Constitucional nº 26/2000) e legislações específicas sobre saneamento, mobilidade urbana, resíduos sólidos e habitação (Goulart; Val, 2020).

Não obstante, os retrocessos recentes revelaram uma enorme crise da democracia que resultou no rompimento desse pacto social, refletindo-se na Política Urbana. Tal ruptura teve início com a deposição da presidente Dilma Rousseff, em 2016, seguido pelo governo de Michel Temer (2016-2018), que inaugurou um projeto que pretendia, além de revogar os avanços conquistados após a redemocratização, “salgar a terra na qual ela havia crescido: a Constituição de 1988” (Singer, 2018, p. 13).

Este trabalho, resultante de pesquisa em andamento¹, analisa a trajetória recente da Política Urbana no Brasil, relacionando as mudanças político-institucionais com o conteúdo das normas e políticas adotadas em diferentes governos, enfatizando as alterações normativas promovidas na gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022), amplamente reconhecida pelos retrocessos políticos e institucionais (Avritzer, 2021), cujo governo se caracterizou pela tentativa de destruir as estruturas democráticas (Couto, 2023).

Assim como houve retrocessos em outras áreas (Avritzer, 2021; Miguel, 2022), a Política Urbana também foi alvo da lógica bolsonarista (IBDU, 2021), tendo como objetivo minar a agenda e as conquistas do período anterior.

De natureza qualitativa, o trabalho analisa tais mudanças normativas e institucionais mediante revisão da literatura urbanística, recorrendo a contribuições de diferentes áreas do conhecimento – Planejamento Urbano e Regional, Urbanismo, Política/Políticas Públicas, Sociologia, Economia e Direito Urbanístico –, de modo a caracterizar conceitual e analiticamente o objeto de estudo. Também foi adotado como procedimento metodológico o levantamento de dados de fontes como as plataformas digitais da Presidência da República, Senado Federal, Câmara dos Deputados e Supremo Tribunal Federal.

O texto está organizado em quatro seções: a primeira procede à análise sobre o Estado e suas mudanças recentes. A segunda seção faz um registro sintético do percurso da Política Urbana no Brasil após a redemocratização. A terceira seção aborda o contexto da inflexão conservadora, relacionando a gestão de Temer (2016-2018) ao início dos retrocessos na democracia brasileira e como o governo Bolsonaro (2019-2022) intensificou o desmonte da

Política Urbana. A derradeira seção sintetiza o significado político-ideológico desse governo, que se dedicou à reversão das conquistas da democracia brasileira e à destruição da capacidade do Estado de formular e implantar políticas públicas, incluindo a Política Urbana.

A TRAJETÓRIA DO ESTADO E SEUS IMPACTOS NA POLÍTICA URBANA

O tipo de Estado que se consolidou no Brasil após a Revolução de 1930 e que se prolongou até fins do séc. XX foi caracterizado por seu papel de polo organizador do desenvolvimento, isto é, se associou ao capital nacional e transnacional, promoveu a substituição de importações e estabeleceu os termos da célere transformação de um país outrora agrário-exportador para uma nação urbano-industrial, enfim, o Estado desenvolvimentista.²

Mesmo após a colapso do populismo e da escolha por uma modernização conservadora sintetizada pelo golpe de 1964, o paradigma desenvolvimentista foi mantido e aperfeiçoado no regime autoritário, um padrão de desenvolvimento associado-dependente que produziu “efeitos típicos das ‘sociedades de massas’, com aspectos do tipo de sociedade ‘dual’, marcada, por um lado, pela pobreza e relativa indiferenciação da massa constituída pelas ‘classes subalternas’ do campo e da cidade” (Cardoso, 1988, p. 453).

O padrão desenvolvimentista se refletiu em intensa urbanização e, como o Estado assumiu o papel de núcleo organizador do desenvolvimento, essa orientação teve enormes consequências sociais e territoriais, isto é, “o processo brasileiro de urbanização revela uma crescente associação com a pobreza, cujo *locus* passa a ser, cada vez mais, a cidade, sobretudo a grande cidade” (Santos, 1993, p. 11).

Além da formação de um sistema de cidades mais integradas, os padrões dessa urbanização se distinguiram por uma divisão intraurbana marcante, a clivagem centro-periferia e a diáde “cidade legal” *versus* “cidade ilegal” (Maricato, 2014). Nesse modelo fragmentado, as áreas urbanas dotadas de melhor infraestrutura urbana (“cidade legal”) foram objeto de intensa regulação e reservadas para os estratos de maior renda; de outro lado, os territórios periféricos (“cidade ilegal”) foram ocupados pela população de baixa renda por meio da autoconstrução em assentamentos precários. Assim se consolidou a espoliação urbana que selou a lógica da desordem (Kowarick, 1979) e se consumou o status de periferia do capitalismo em sua configuração urbana (Maricato, 2000). A ação do Estado – tanto no regramento urbanístico quanto nas políticas urbanas – foi determinante na produção desse cenário.

Tais desigualdades urbanas se acentuaram a partir das políticas erráticas patrocinadas pelo Estado em diferentes momentos, e as políticas estatais convergiram no sentido de não oferecer respostas aos estratos de baixa renda no acesso à terra urbanizada. Essa constatação não se confunde com “falta de planejamento”, reflete uma concepção de

regulação territorial que ignorou as mazelas da sociedade brasileira e promoveu um desenvolvimento dual e segregador.

Nesse percurso, o Estado atuou em suas atribuições clássicas de provisão de bens e serviços (habitação, transportes, saneamento etc.) de forma direta ou indireta na forma de concessões e permissões a empresas privadas e, ainda, na regulação urbanística (legislações de uso, ocupação e parcelamento do solo, zoneamento, planos urbanísticos etc.).

Os esforços para promover a integração do território nacional de forma a mitigar as históricas clivagens regionais produziram resultados modestos, consagrando nítida divisão territorial em que o centro-sul exerceu protagonismo e atratividade. Nem mesmo os movimentos de descontração industrial e interiorização do desenvolvimento lograram reverter a concentração espacial do desenvolvimento, cujo paradoxo foi ratificado nas incongruências da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no bojo do II PND em torno do “antagonismo entre diretrizes da política urbana de caráter eminentemente descentralizador (da sociedade e do espaço) e as diretrizes do plano de caráter centralizador” (Souza, 2004, p. 117-118).

As mudanças internacionais da década de 1970 – especialmente a crise do modelo fordista de produção, o colapso dos padrões keynesianos de regulação econômica e as duas crises do petróleo – impuseram um duro golpe aos países da periferia do capitalismo que apostaram em percursos autárquicos e desenvolvimentistas ancorados na produção e exportação de *commodities* e dependentes de inversões externas, caso do Brasil e de seus vizinhos na América Latina. A interrupção dos fluxos de capital, a recessão mundial, a eclosão da dívida externa e a hiperinflação solaparam o sonho desenvolvimentista. No decênio seguinte, a “década perdida” (1980), vieram à tona os sinais agudos do colapso do modelo desenvolvimentista, em meio às disputas pela redemocratização política.

Essas mudanças foram objeto de intensas e acirradas disputas em torno de distintos projetos de país e só ganharam expressão mais estável a partir das décadas de 1990-2000, nos governos de FHC (PSDB) e Lula (PT). Em curto espaço de tempo, emergiu um novo ordenamento estatal:

A forma de Estado que hoje ordena a vida política brasileira tem três pilares: (i) a Constituição democrática de 1988; (ii) o Plano Real de estabilização monetária, lançado em 1994, e o conjunto de reformas liberais que foram efetivadas no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso; (iii) o ingresso de lideranças sindicais e de movimentos sociais na esfera do Estado, que resultou na intensificação do processo de inclusão da base da pirâmide social (Sallum Jr.; Goulart, 2016, p. 116).

A inflexão liberalizante nos governos de FHC, a despeito de atenuações, não foi modificada de forma substantiva no período posterior do lulismo, pautada pela primazia da agenda fiscal. Evidente que há (muitas) diferenças entre esses governos, contudo, evidenciaram-se fortes traços de continuidade. Afora a política de desestatização e a quebra de alguns monopólios estatais, o ciclo de FHC foi marcado por contradições endógenas (hegemonia liberal e ortodoxia neoliberal) e pelos constrangimentos da condução macroeconômica monetarista

que comprometeu a capacidade do Estado no investimento e nas políticas públicas. Nesses termos, “a crise econômica que atingiu o Brasil em 1998 e 1999 (em seguimento às crises asiáticas de 1997 e russa de 1998) tornou ainda mais agressivo o ‘ajuste neoliberal’ que vinha sendo elaborado desde o primeiro período de governo de FHC” (Cardoso; Aragão; Jaenisch, 2017, p. 17). Além de remodelar o Estado para atrair capitais multinacionais, “o objetivo central do governo de Fernando Henrique era preservar a estabilidade monetária e mudar o padrão de desenvolvimento brasileiro, superando a Era Vargas” (Sallum Jr., 1999, p. 41).³

No ciclo do lulismo prevaleceu uma orientação econômica liberal mitigada combinada a políticas inclusivas, consumando “o terceiro padrão de mudança social que se encontra em curso desde 2004 [que] demarca a combinação entre o crescimento da renda nacional per capita e a redução importante da desigualdade pessoal da renda” (Pochmann, 2010, p. 648). Na agenda urbana, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) se sobressaíram como as duas políticas de maior impacto desse período, independente das análises críticas que se podem formular sobre ambas. Nos termos de Singer (2018), o lulismo protagonizou um “reformismo fraco”, não contestou o *status quo* e viu ruir o sonho *rooseveltiano*. Em suma, “no Brasil, posições reformistas fracas como o lulismo têm conteúdo perigoso, uma vez que envolvem diminuir lentamente o limbo. Embora não ameacem o sistema capitalista, afetam o modo de reprodução do ornitorrinco” (Singer, 2018, p. 24).

Essa trajetória de remodelação institucional não foi linear e tampouco nítida em termos de redefinição do modelo de Estado, pelo contrário, teve um caráter experimental e apresentou muitos contrastes. As mudanças na ossatura do Estado a partir da crise do modelo desenvolvimentista e no período que se seguiu produziram resultados deletérios nas políticas públicas em geral e nas políticas urbanas em particular. Diminuíram a capacidade de implantar políticas e os fundos públicos – mercê da renitente imposição da agenda do ajuste fiscal⁴ –, assim como se restringiu a própria capacidade estatal de promover marcos regulatórios. Seria precipitado afirmar que o Brasil se tornou um país de “Estado mínimo”, mas a correlação de forças na sociedade e o ambiente institucional impuseram que progressivamente fosse reduzido o que é da essência do planejamento urbano, a saber, a missão civilizatória de promover igualdade e a redução das desigualdades inerentes ao desenvolvimento urbano em sociedades capitalistas (Hall, 2007).

Em que pesem tais contradições – impasses do planejamento urbano estatal, desigualdades socioeconômicas estruturais, permanência do obstáculo da concentração fundiária, inflexão liberal na economia, progressiva diminuição da capacidade do Estado de formular e implantar políticas e agenda do desenvolvimento condicionada pelo ajuste fiscal –, paradoxalmente, esse ciclo registrou melhorias em diferentes dimensões das desigualdades. A propósito, ‘desigualdade’ é um conceito polissêmico que transcende sua significação restrita às disparidades de acesso à renda, ainda que este quesito seja central. Nesse sentido, persistiram os paradoxos de uma sociedade dual:

Os anos compreendidos entre 1970 e 2010 apresentaram melhoria generalizada em todas as dimensões clássicas de bem-estar nos municípios brasileiros: renda, capital humano e capital físico. Entretanto, a desigualdade de riqueza, medida pelo PIB *per capita*, permaneceu rigorosa e escandalosamente estável, ao passo que aumentou a desigualdade territorial da concentração de pobres (Arretche, 2015, p. 194).

Como explicar tantos paradoxos? De um lado, uma incontestável inflexão liberal que esvaziou o Estado e restringiu sua capacidade de promover regulação e implantar políticas com correspondente prejuízo de recursos de investimento, como de resto transcorreu nos países centrais como na periferia do capitalismo. De outro, melhoras no acesso a serviços que atenuaram as proporções das desigualdades (no plural). A resposta supõe hipóteses explicativas complementares.

Em primeiro lugar, o colapso do Estado desenvolvimentista se deu em meio a um parâmetro institucional avançado, a Constituição de 1988, que efetivamente ampliou e universalizou direitos de cidadania, condicionando a ação estatal nas três esferas de governo. Em segundo lugar, na sequência dos avanços constitucionais, sobreveio uma sucessão de normas infraconstitucionais que permitiram dar materialidade a enunciados abstratos (caso emblemático da Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade). Em terceiro lugar, um ciclo de políticas públicas de governos de diferentes orientações político-ideológicas que ampliaram em menor ou maior intensidade o acesso a direitos, bens e serviços. Contudo, nada poderia assegurar que esse ciclo alvissareiro de ampliação de conquistas fosse sustentável e tivesse continuidade, como de fato ocorreu a partir de 2016, quando se rompeu duplamente o compromisso com o pacto constitucional de 1988: ruptura na esfera política com a quebra da ordem democrática (o golpe travestido de impeachment) e subversão da agenda progressista na esfera dos direitos com reorientação do Estado no sentido da desregulamentação e descompromisso com as políticas sociais inclusivas. Essa ruptura incidiu sobre diferentes esferas de atuação do Estado, incluindo a agenda urbana e o planejamento urbano e regional.

Nas próximas seções serão evidenciadas as formas através das quais se consumou essa inflexão regressiva e seus impactos nas capacidades estatais de formulação e implantação de políticas públicas territoriais, urbanas e regionais, especialmente nas políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano, temporal e politicamente delimitadas pelas gestões de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), em meio a uma conjuntura internacional marcada pela difusão e ascensão de movimentos de ultradireita que se mesclam ao ideário liberalizante do “Estado mínimo”.

O CICLO DE INOVAÇÕES DA POLÍTICA URBANA NA REDEMOCRATIZAÇÃO

A redemocratização brasileira teve na participação social “um de seus eixos fundamentais” (Alfonsin *et al.*, 2020, p. 233), pois o ciclo que antecedeu à Constituinte foi de intensa

mobilização. Iniciava-se assim a construção de um novo ambiente para a formulação de novas políticas urbanas (Moysés *et al.*, 2003).

Essa indissociável relação entre a luta pela redemocratização e a luta por cidades mais justas e igualitárias muito se deve ao fato de que as experiências de provisão habitacional para as classes trabalhadoras ao longo do período da ditadura, além de pontuais, se mostraram erráticas e fracassadas (Maricato, 1987).

Nesse contexto, movimentos sociais e articulações formadas em torno da agenda urbana e do direito à cidade apresentaram à Constituinte uma Emenda Popular pela Reforma Urbana que cimentou o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Criado por diferentes setores progressistas da sociedade civil, esse movimento resgatou o debate sobre a produção e apropriação do espaço urbano e a necessária ruptura com a dinâmica estabelecida, cuja plataforma era sustentada em três pilares: a prevalência do interesse coletivo sobre o individual (a função social da cidade e da propriedade urbana); o direito à cidade e à cidadania (acesso à terra urbanizada); e a gestão democrática da cidade por meio da participação (Alfonsin *et al.*, 2020).

De maneira inédita, foi instituído um capítulo específico dedicado à Política Urbana na nova Constituição, legitimando os princípios da Reforma Urbana. Os artigos 182 e 183 sintetizam o marco inaugural da nova Política Urbana. Em suma, o Brasil avançou muito em termos institucionais e a trajetória da Política Urbana após a promulgação da Constituição de 1988 refletiu a democratização. Esta seção analisa esses avanços até 2016, com ênfase nas normas que se configuram como estruturantes, uma vez que incidem sobre os três referidos problemas sociais relacionados ao território e que afetam as populações urbanas: moradia, saneamento ambiental e transporte/mobilidade urbana.

AS NORMAS ESTRUTURANTES DA POLÍTICA URBANA

A norma infraconstitucional pioneira foi a Emenda Constitucional n° 26/2000, que incluiu a moradia como um direito social fundamental, reconhecendo-se a habitação como tema central no debate sobre a questão urbana (Alves; Paula, 2021).

Em 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade (Lei Federal n° 10.257), legislação de ordenação urbanística que regulamentou os mencionados artigos 182 e 183 da Constituição. Composto por um vasto conjunto de instrumentos urbanísticos, o Estatuto da Cidade expressava o combate à especulação imobiliária, promovia meios de acesso à terra urbanizada e assegurava a participação da sociedade civil nos processos decisórios de elaboração e implantação de políticas públicas (Rolnik, 2009). A implantação dos seus instrumentos apresenta uma contradição: ao mesmo tempo em que introduzem elementos inovadores, contrasta com a persistência de uma cultura política conservadora na relação Estado-sociedade (Rolnik, 2009), limitando a efetividade dessas mudanças.

A configuração política do poder municipal sempre foi suscetível aos interesses do mercado e da especulação imobiliária (Maricato, 2014). Dessa forma, a obrigatoriedade de planos diretores expressou a enorme distância entre discurso e prática característica dos planos dos ciclos anteriores.

A partir de 2003 há maior produção normativa nas questões urbana e habitacional, e essa constatação é inseparável do governo progressista liderado por Luiz Inácio Lula da Silva. O primeiro marco desse período foi a criação do Ministério das Cidades (Lei Federal nº 10.683/2003), numa tentativa de romper com o insulamento das políticas setoriais de habitação, saneamento, mobilidade e outras questões urbanas, concentrando-as em secretarias nacionais dentro de sua estrutura (Rodrigues, 2013). Havia expectativa que o novo Ministério consolidasse os avanços conquistados e possibilitasse a abertura de um canal de articulação entre todos os atores que lidavam com os problemas urbanos, “permitindo a ampliação e fortalecimento do debate sobre como encaminhá-los e influir na correlação de forças de modo a encaminhar novas soluções” (Maricato, 2014).

No mesmo ano de sua criação, o Ministério das Cidades convocou a primeira Conferência Nacional das Cidades e a segunda, em 2005, para formulação da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Tais conferências nacionais foram precedidas por conferências municipais e estaduais. Da primeira Conferência surgiu o Conselho Nacional das Cidades, importante espaço político de concertação entre Estado e sociedade para formulação de políticas, diretrizes, estratégias, programas e ações. Entretanto, a partir de 2005, a mudança de lógica no Ministério, marcada pela transição de um modelo mais participativo, sob a gestão de Olívio Dutra, para um modelo mais tecnocrático e centrado na negociação política, teve um impacto significativo na dinâmica do ConCidades (Serafim, 2012).

Criado com o objetivo de superar a fragmentação das políticas urbanas anteriores, o MCidades acabou reproduzindo a divisão setorial que buscava combater. A divisão em quatro secretarias (Acessibilidade e Programas Urbanos; Habitação; Saneamento e Transporte e Mobilidade), embora justificada pelas especificidades dessas políticas e pelo federalismo, limitava a capacidade de implantação de políticas públicas que contemplassem a complexidade das questões urbanas e lhes conferisse transversalidade. Cada uma das secretarias era ainda subdividida em departamentos ou programas, com estruturas próprias. Apesar dessa fragmentação interna, muitas vezes ocorria uma articulação entre os departamentos, ainda que tal integração não fosse adequada (Moscarelli; Kleiman, 2017). De todo modo, o MCidades e o Estatuto da Cidade representaram “a primeira experiência brasileira democrática de gestão territorial urbana, enquanto o Ministério representa um esforço institucional intersetorial jamais realizado em território nacional” (Moscarelli; Kleiman, 2017, p.157).

A respeito da política habitacional, o MCidades propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), juntamente com seu Fundo e conselho gestor, a fim de atender a população pobre e superar o modelo institucional do BNH (Maricato, 1987). O

SNHIS representou uma dupla vitória na luta por moradia: a primeira porque partiu de iniciativa popular, exceção ao padrão de produção legislativa observado até então, notadamente marcado pelo Executivo; e a segunda porque tal Lei possibilitou “condições legais e institucionais para a consolidação do setor habitacional como política de Estado” (Tonella, 2013, p.33). Na prática, porém, essa proposta não prosperou e foi superada pelo PMCMV, pois os principais investimentos habitacionais do governo federal saíram da esfera do SNHIS, passando para o PAC e para o PMCMV (Cardoso; Aragão, 2013).

Elencadas como dois dos principais problemas sociais enfrentados pela população urbana, as políticas de saneamento e transporte foram tratadas pelo MCidades da seguinte maneira: em 2007 foi aprovada a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007), criada a partir do Projeto de Lei nº 7361/2006; em 2010 foi aprovada a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010); e em 2012 foi promulgada a Lei de Mobilidade Urbana (nº 12.587/2012).

A Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) estabeleceu amplo rol de diretrizes, objetivos e metas para a definição de programas, ações e estratégias de investimento nesse setor, além de universalização do acesso e de prever a participação popular em caráter consultivo. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 10.305/2010) emergiu como alternativa para instituir diretrizes para a gestão de resíduos sólidos, visando à redução e ao tratamento do volume produzido, como resposta à degradação ambiental e à cultura do acúmulo e produção de lixo da sociedade de consumo.

Em 2012, visando a incentivar o deslocamento por meios de transporte não motorizados e coletivos e de desestimular o uso do transporte individual particular, foi aprovada a Lei de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012), que definiu as diretrizes para orientar a regulamentação e o planejamento da mobilidade dentro das cidades. Muitas das mudanças relacionadas à mobilidade urbana foram realizadas por meio de recursos vindos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), conformando um ciclo de vultosos investimentos em infraestrutura e mobilidade urbanas (Rubim; Leitão, 2013).

Criado justamente com esse propósito, o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento, Lei Federal nº 11.578/2007) buscou articular o planejamento dos projetos de infraestrutura, investindo em ações de desenvolvimento, aumento da produtividade e promoção de Parcerias Público-Privadas (PPPs), tendo sido investidos mais de R\$ 170 bilhões em infraestrutura social e urbana, divididos em projetos sociais, de saneamento básico, habitação, metrô e recursos hídricos.

Principal beneficiário dos investimentos do PAC, o PMCMV tinha um caráter anticíclico, com o objetivo de enfrentar a crise econômica mundial de 2008. A segunda roupagem do PMCMV, já no governo Dilma, passou a receber 30% dos recursos do PAC, traduzidos em mais de R\$ 3 bilhões e mais de 667 mil famílias beneficiadas; além de R\$ 12,7 bilhões destinados à urbanização de assentamentos precários, beneficiando mais de 500 mil famílias pelo país (Brasil, 2014). O Programa atingiu números sem precedentes na história da habitação social

brasileira, principalmente em relação ao atendimento da população de mais baixa renda (Maricato, 2015). Em dez anos, o PMCMV contratou mais de 6 milhões de unidades habitacionais. Contudo, reproduziu a lógica da segregação socioespacial ao estimular o assentamento das populações mais pobres nas periferias, assegurando autonomia e amplas garantias aos empreendedores imobiliários (Rolnik *et al.*, 2015).

Destinado exclusivamente ao atendimento da Faixa 1, o subprograma Minha Casa Minha Vida-Entidades (PMCMV-E) buscou se diferenciar dos modelos de produção empresarial, adotando como referência as experiências de produção autogestionária, conferindo maior protagonismo aos beneficiários que participavam de todo o processo de conquista até a produção de suas moradias. Contudo, assim como ocorreu no PMCMV, os empreendimentos do PMCMV-E acabaram sendo viabilizados, muitas vezes, em áreas com menos infraestrutura e distantes das áreas mais valorizadas (Rizek *et al.*, 2015), reforçando o caráter historicamente segregador da política habitacional brasileira (Maricato, 2000).

Em 2015, foi promulgado o Estatuto da Metrópole (Lei federal nº 13.089/2015), norma importante na ampliação das práticas do planejamento em escala metropolitana, pois a dinâmica de planejamento em escala regional estava institucionalmente defasada em relação à escala local.

Em suma, em termos institucionais estritamente normativos, a Política Urbana no Brasil evoluiu expressivamente nesse ciclo (1988-2016), mediante sucessivas tentativas de dotar o Estado (nos diferentes níveis de governo) de instrumentos capazes de reverter a espoliação característica da urbanização brasileira, de modo que a trajetória mais recente da cidadania no Brasil nas últimas décadas caracterizou-se pela ampliação de direitos e por melhorias das condições habitacionais e urbanas. Tais avanços ainda não estavam à altura do texto constitucional, sendo possível observar a baixa efetividade de muitas dessas normas e instrumentos (Alfonsin *et al.*, 2020). Faz-se necessário, portanto, “reconhecer um caráter demasiadamente ‘juridicista’ e institucional dessa lista de conquistas”, como também “lembrar a tradição arbitrária de aplicação da lei no Brasil” (Maricato, 2014, p.100).

A Política Urbana no período pós-redemocratização revela uma tensão permanente entre o ideal normativo e a realidade. Embora o arcabouço legal tenha se sofisticado e diversificado com a difusão de diversos instrumentos urbanísticos e normas, a implantação das políticas tem sido marcada por desafios e contradições. Se, de um lado, foi instituído um marco normativo avançado, de outro, constata-se a permanência de políticas que mantêm a segregação socioespacial. Tais mudanças não foram suficientes para mudar a estrutura do acesso à terra.

Apesar de avanços na produção normativa, a conquista dos direitos à terra e à moradia no Brasil continua sendo um desafio. A tradição clientelista, a aplicação arbitrária das leis e a forte relação entre poder e propriedade da terra obstruíram o acesso da maioria da população à propriedade formal. O percurso paradoxal da Política Urbana após a redemocratização

demonstra que a existência de leis não garante sua efetiva implantação, estando longe, portanto, de assegurar conquistas reais (Maricato, 2014).

RUPTURA E RETROCESSOS

Se mesmo com um marco institucional inovador já era necessário avançar ainda mais na direção de cidades mais justas e igualitárias, a ruptura democrática que culminou com a destituição da presidente Dilma Rousseff, em 2016, produziu um cenário regressivo na agenda urbana.

Ainda que não tenha havido confronto direto com os interesses do capital (Singer; Loureiro, 2016), os governos petistas produziram uma das mais notáveis mudanças na sociedade brasileira, implantando políticas inclusivas para enormes contingentes sociais até então excluídos do acesso a direitos básicos fundamentais (Couto, 2023). Essa orientação de combate à pobreza e de avanços nos direitos sociais e civis, contudo, gerou reações entre as elites e as oposições, passando a ser vista como uma ameaça (Miguel, 2022; Singer, 2018), afinal, num país tão desigual e concentrador de renda, qualquer governo de caráter progressista é visto como um risco à manutenção do *status quo*, devendo assim ser combatido (Carvalho, 2023; Couto, 2023).

A crise político-econômica enfrentada após a reeleição de Dilma Rousseff (Singer, 2018) se somou ao vigor de atores políticos historicamente identificados com as elites, de poderosos grupos econômicos, do ativismo midiático e da casta jurídica (notadamente de parcelas do Ministério Público e do Judiciário). Assim, em 2016 Dilma Rousseff foi deposta sem crime de reponsabilidade (Miguel, 2022). O golpe não teve como meta apenas remover um governo, mas afirmar uma nova agenda – regressiva e de contestação ao compromisso distributivo do pacto constitucional de 1988 –, e assim marcou a ruptura institucional que fundamentava a ordem democrática no Brasil (Avritzer, 2021).

O desmonte institucional que marcou o governo de Jair Bolsonaro foi o aprofundamento da agenda já colocada em prática na gestão Temer (Avritzer, 2021; Miguel, 2022), marcada por mudanças institucionais de arrocho fiscal e sufocamento de políticas sociais a pretexto da austeridade fiscal (Caldas, 2022).

Nesse contexto, após um ciclo de sucessivos avanços institucionais desde a redemocratização, a Política Urbana também sofreu graves reveses e seus impactos sociais se refletiram negativamente nas cidades brasileiras (IBDU, 2021). As subseções que se seguem elencam, de maneira concisa e ainda exploratória, as consequências de algumas iniciativas emblemáticas que sintetizam o desmonte da Política Urbana.

Sobre o ‘desmonte’, Mello (2023) argumenta que tais processos são marcados pela intencionalidade quanto à desestruturação ou reorientação de como uma política é formulada e implantada, uma vez que mudam as premissas que orientam a política. Conforme esta autora, ações de mudança não são um fenômeno novo, restrito ao período recente na política

brasileira, fazendo parte da dinâmica de desenvolvimento das políticas públicas. Contudo, o que diferencia os processos de desmonte ocorridos em períodos passados dos que ocorreram entre a gestão de Michel Temer e Jair Bolsonaro foi o grau de intensidade e densidade dessas mudanças:

O que distinguiria o [período entre 2016 e 2022] de situações anteriores de mudança resultantes da diminuição, extinção ou paralisação de políticas seria a diversidade de áreas afetadas, a abrangência da desestruturação e, de alguma forma, a rapidez com que arranjos e estruturas institucionais construídos ao longo das últimas décadas foram postos sob questionamento e revisão no período recente (Mello, 2023, p. 417).

GESTÃO TEMER (2016-2018)

A primeira das mudanças regressivas foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como Emenda Constitucional do Teto de Gastos, a qual, a pretexto de buscar o equilíbrio fiscal, vedou o aumento dos gastos nas áreas sociais por 20 anos, comprometendo a expansão dos investimentos em áreas como saúde, educação e outros direitos sociais fundamentais – tais como moradia ou saneamento, por exemplo –, o que lhe conferiu, jocosamente, o apelido de “PEC do Fim do Mundo”. Embora não se configure como uma ação de Política Urbana propriamente dita, essa medida serviu como justificativa retórica para a adoção de políticas urbanas de caráter desdemocratizante, sob o discurso da austeridade fiscal (Caldas, 2022). Na prática, o orçamento público (da União, dos estados e dos municípios) foi congelado, com redução de investimentos em políticas públicas de cunho distributivo e enormes impactos sociais que obviamente atingiram negativamente as populações mais pobres que demandam políticas públicas.

Outra medida – esta, mais diretamente vinculada à agenda urbana – foi a aprovação da Lei Federal nº 13.465/2017 (REURB), que alterou o marco legal da terra no Brasil, confrontando diversos princípios constitucionais, incluindo o direito à moradia, o direito à propriedade e sua função social, a proteção ao meio ambiente, a política de desenvolvimento urbano, a destinação de terras públicas em consonância com a política agrícola e a reforma agrária, as regras de usucapião urbano e rural (Alfonsin *et al.*, 2020). Em resposta às pressões do mercado imobiliário, a referida norma promoveu a flexibilização dos processos de regularização fundiária e praticamente igualou os mecanismos de regularização privada e de interesse social (Gonçalves; Rizek, 2020), potencializando os interesses do mercado imobiliário.

GOVERNO BOLSONARO (2019-2022)

As medidas regressivas implantadas da gestão de Jair Bolsonaro são de vários tipos, incluindo ações de restrição orçamentária de políticas sociais (habitação), de reestruturação institucional de políticas públicas (extinção do MCidades) e outras que combinaram ambas as características (desarticulação do PAC). No conjunto, produziram efeitos profundamente retrógrados em relação às inovações e conquistas do período anterior.

Seguindo o mesmo discurso de Temer, as propostas fiscais e orçamentárias no governo Bolsonaro reduziram os gastos sociais de impacto redistributivo. Tome-se como referência a Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019 (PEC do Pacto Federativo), a qual, sob a premissa de cumprimento à Emenda Constitucional do Teto de Gastos (EC nº 95/2016), propunha a alteração do artigo 6º da Constituição, subordinando os direitos sociais a um conceito desconhecido de direito ao “equilíbrio fiscal intergeracional”, traduzindo em linguagem legislativa o argumento de que a “Constituição cidadã não cabe no orçamento” (Dwek, 2021, p. 241). Apesar do empenho do governo, a proposta não foi aprovada.

Em meio à reorganização da presidência da República, Bolsonaro extinguiu o Ministério das Cidades, transferindo suas atribuições ao Ministério do Desenvolvimento Regional, em clara ameaça aos avanços alcançados no diálogo entre União, estados e municípios e à busca de redução das desigualdades urbanas (Medeiros *et al.*, 2020). Se com a existência do Ministério das Cidades já eram grandes as dificuldades quanto à integração e articulação das diferentes políticas que incidem sobre o território (Rodrigues, 2013; Serafim, 2012), após sua extinção houve uma diluição dessas políticas, pois o Ministério de Desenvolvimento Regional passou a englobar as áreas do também extinto Ministério da Integração Nacional, que tratava de questões que ultrapassavam as questões urbanas (Lei Federal nº 13.844/2019). Tais medidas sinalizaram que a Política Urbana não seria mais prioridade do governo federal, consumando o desmonte de políticas do ciclo precedente (Alfonsin *et al.*, 2020).

Ainda em 2019, Bolsonaro extinguiu por meio de decreto os Conselhos Federais, espaços de participação, concertação e controle social, como o Conselho Nacional das Cidades, revogando também a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) instituídos no governo Dilma (Alfonsin *et al.*, 2020). A abertura de espaços democráticos nos quais os conflitos sociais pudessem se expressar não foi algo banal na história do país, pois se tratava de uma mudança que poderia desencadear novas transformações (Maricato, 2006). Justamente pelo potencial transformador desses espaços participativos, o governo Bolsonaro agiu deliberadamente para dissolvê-los (IBDU, 2021), iniciativa que se estendeu a outras políticas públicas.

Outro ataque às conquistas da Política Urbana foi o Projeto de Emenda à Constituição nº 80 (PEC 80/2019), que propunha alterações no texto do artigo 182 da Constituição, no sentido de corromper a função social da propriedade, submetendo-a ao direito de propriedade privada (Alfonsin *et al.*, 2020), uma vez que colocava esta segunda como fundamental e “sagrada” em relação aos interesses coletivos (Brasil, 2019). Esta proposta permitiria que os proprietários de imóveis urbanos pudessem escolher como atender ao princípio da função social da propriedade. Ademais, retirava do poder municipal a competência de atuar diretamente sobre a desapropriação, ficando esta prerrogativa subordinada à autorização do Poder Legislativo ou por meio de decisão judicial sob a alegação de supostas “injustiças” cometidas sobre os interesses privados (Brasil, 2019). Embora não tenha sido aprovada, o simples fato de uma proposta como esta ter ido a trâmite corroborou a agenda regressiva.

Dois dos mais emblemáticos símbolos das gestões petistas e importantes iniciativas da Política Urbana brasileira, o PMCMV e o PAC tiveram seu fim não por meios normativos que os revogassem, mas através de seu esvaziamento. Mesmo que pudessem ser objetos de críticas por suas insuficiências ou vícios, ambos tiveram enorme impacto na Política Urbana contemporânea. Dispositivos do decreto que instituiu tanto o PAC quando seu Sistema de Monitoramento (Sispac) foram revogados em 2019 (Decreto nº 9.722/2019). Ao revogar o Sispac, responsável pelo acompanhamento e divulgação dos dados do Programa, toda sua base de dados foi extinta, impossibilitando o acesso de outros órgãos superiores como o Tribunal de Contas da União (TCU) a qualquer informação relativa ao andamento, paralisação ou contratos de obras (Madeiro, 2023), levando o PAC à inanição.

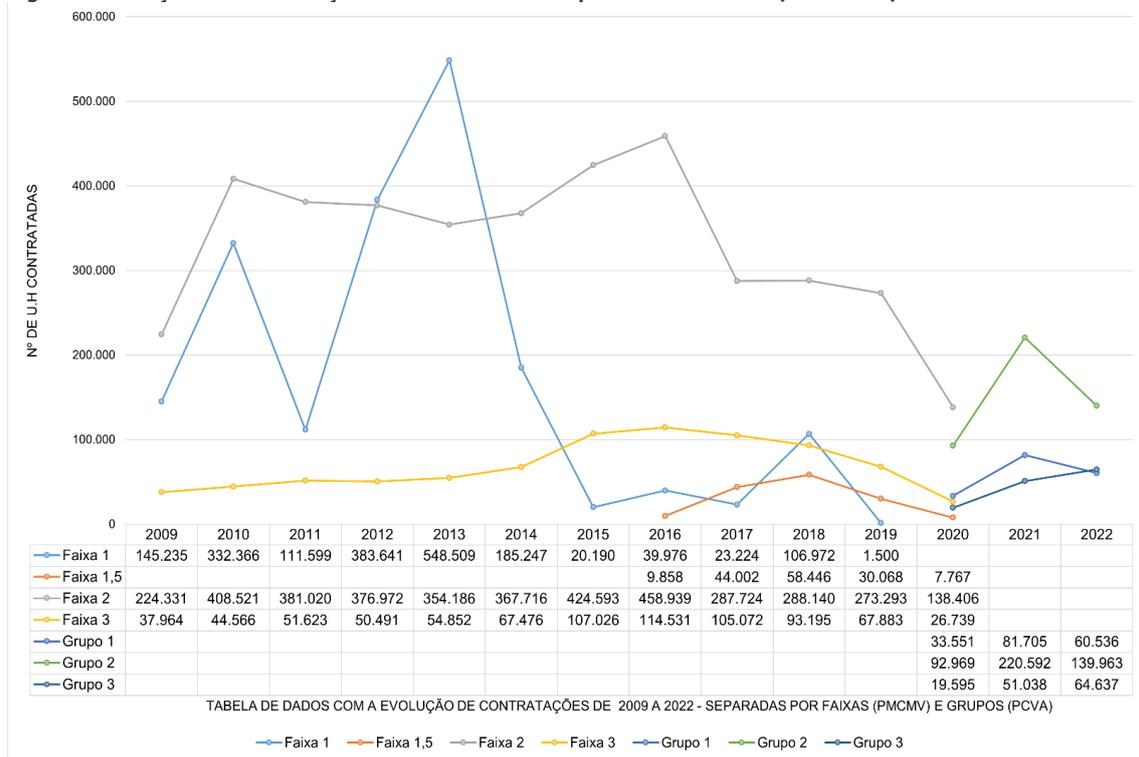
Da mesma forma, mesmo sem revogar formalmente o PMCMV, o Decreto nº 10.600/2021 – que regulamentou o Programa Casa Verde e Amarela (Lei Federal nº 14.118/2021) – instituiu alterações no Programa original de 2009, especialmente em relação às faixas de menor renda: o PCVA cortou 98% dos recursos de financiamento para a Faixa 1 do PMCMV, caracterizada pela maior parte do déficit habitacional do país (IBDU, 2021) e, conseqüentemente, as menos atraentes para o mercado. O atendimento desse segmento era, inclusive, um dos maiores méritos do PMCMV, especialmente porque a Faixa 1 tinha subsídios de até 90%, o que ratificava seu status de habitação social. Outro grande mérito do PMCMV foi seu subprograma PMCMV Entidades (PMCMV-E), também alvo do PCVA, uma vez que possibilitava entidades populares a produzir habitações sociais, atendendo significativamente a produção subsidiada (Alves; Paula, 2021). Também nesse caso, as mudanças promovidas inviabilizaram sua continuidade.

O PCVA foi apresentado com a promessa em ser um programa de maior abrangência, tendo como objetivos, até 2024: a) atender 1,6 milhão de famílias de baixa renda através de financiamento habitacional por meio da redução da taxa de juros do FGTS; b) promover a regularização de 2 milhões de moradias; e c) promover melhorias em mais 400 mil (Marco; Battirola, 2021). Contrastando com o marketing governamental, entretanto, dados de 2022 revelam que apenas cerca de 498 mil unidades haviam sido contratadas e entregues (Silva, 2023). Para fins de comparação, o gráfico que se segue (Figura 1) mostra a evolução de Unidades Habitacionais (UH) contratadas ao longo da vigência do PMCMV e, posteriormente, do PCVA.

O primeiro ponto a se observar se refere aos números de UH contratadas do PCVA, bem menores do que seu antecessor, mesmo tendo absorvido as contratações do mesmo (Balbim, 2022). As contratações para a Faixas 1 do PMCMV já estavam em queda desde 2013, e ainda que as contratações da Faixa 1,5 tenham declinado a partir de 2018, o número para essa Faixa já era baixo desde sua criação. Isso revela o esvaziamento dos investimentos nas categorias de interesse social, enquanto ocorria o incremento do financiamento para habitações via FGTS, especialmente para a Faixa 2. Esse processo de desmonte, com foco cada vez menor

nos estratos de baixa renda, se intensificou no governo Bolsonaro, culminando em sua extinção em 2021 (Euclides *et al.*, 2022).

Figura 1: Evolução das contratações do PMCMV e PCVA por Faixa de Renda (2009-2022)



Nota: dados obtidos por meio de consulta às solicitações de acesso à informação (LAI) nº 59016.000524/2022-98 e nº 59016.001687/2022-98, realizada em 11 de outubro de 2024.

Fonte: elaborada pelos autores.

A ampliação da regularização fundiária em detrimento da produção subsidiada de novas unidades foi muito utilizada na retórica do PCVA, como um diferencial em relação ao PMCMV, mas escondia uma lógica perversa: essa regularização seria totalmente norteadas pelo mercado. O Programa previa que empresas privadas ofereceriam serviços por meio de projetos para áreas que elas mesmas selecionassem de acordo com seus interesses e as famílias "contempladas" pagariam pela terra (Guerreiro; Rolnik, 2020). Ainda que a visão mercadológica da cidade e da moradia não seja inédita – tendo, inclusive, orientado parte das ações do PMCMV (Rolnik, 2019) –, a interrupção do PMCMV agravou esse processo de mercantilização, penalizando a população mais vulnerável e submetida aos interesses do mercado imobiliário, contribuindo para a escassez de moradia digna e para o acirramento dos conflitos fundiários (Guerreiro; Rolnik, 2020).

Em outra frente, por meio de Medidas Provisórias (MPV 889/2019 e MPV 1105/2022), o governo Bolsonaro permitiu a liberação de saques especiais do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), como alternativa à crise econômica deflagrada pela pandemia da Covid-19 (Lima Jr., 2022). Desde sua criação, quando ainda operava por meio do SFH/BNH (1964-1986), o FGTS foi a principal fonte de financiamento das políticas habitacionais, incluindo o PMCMV. Trata-se de fonte financiadora estratégica para viabilizar políticas públicas de

moradia. Somente em 2020 foram 24,2 bilhões de reais resgatados do FGTS (Souza *et al.*, 2023), o que descapitalizou o fundo e, conseqüentemente, impactou a já esvaziada produção habitacional de interesse social desse governo.

Finalmente, à medida que a crise sanitária da Covid-19 se intensificou, os conflitos envolvendo o direito à cidade e outros direitos fundamentais à vida e dignidade humana se tornaram mais latentes, pois, com a pandemia, as desigualdades nas cidades ficaram escancaradas e se aprofundaram. O valor da cesta básica havia subido 33% nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro; a política de concentração econômica levou a uma rápida redução do poder aquisitivo dos trabalhadores, num contexto de aceleração inflacionária, aumento do desemprego e da miséria, efeitos agravados pela crise sanitária e pela resistência do governo em adotar medidas emergenciais de atendimento às parcelas mais pobres, aos assalariados, autônomos e pequenos negócios (Miguel, 2022).

Em um cenário de ausência de políticas públicas, com um auxílio emergencial insuficiente, muitos brasileiros se viram obrigados a escolher entre “priorizar a saúde ou a subsistência” (Miguel, 2022, p. 244). Houve aumento do desemprego e da miséria, levando também a um aumento dos despejos e remoções forçadas: em 2021 cerca de 20 mil famílias haviam sido despejadas ou removidas de suas casas, sem que o governo tomasse medidas para impedir essas ações. Pelo contrário, Bolsonaro se opôs ao Projeto de Lei nº 827/2020, que suspendia os despejos durante a pandemia, no entanto, seu veto foi derrubado pelo Congresso graças às pressões de representantes políticos e movimentos sociais aglutinados na Campanha Despejo Zero, resultando na Lei Federal nº 14.216/2021, que suspendeu despejos e remoções até dezembro daquele ano (IBDU, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da conduta do governo Bolsonaro e de seu conteúdo político-ideológico autoriza algumas considerações sobre o percurso das políticas públicas adotadas. A análise da Política Urbana é inseparável das instituições políticas das quais emergem e dos governos que as patrocinaram (Arretche, 2015). Nem sempre uma política pública é bem-sucedida e nem sempre ela atinge o problema a que se propôs enfrentar e, a depender do governo, há o agravamento do problema. Em outras palavras, entender as políticas públicas da gestão Bolsonaro é entender de que forma esse governo atuou sobre o *status quo* e em sua conservação ou mudança (inclusive com retrocessos).

A rigor, o governo Bolsonaro não se ocupou com a produção de políticas públicas, o que reforça seu caráter de anormalidade. Assim, “em vez de atuar por intermédio das instituições e adaptando-se a elas, o governo procurou sobrepor-se a elas, minando-as e submetendo-as a suas próprias conveniências” (Couto, 2023, p. 9) e, dessa forma, agiu deliberadamente em prol da destruição das estruturas sociais do Estado (Avritzer, 2021).

Tais características já constavam de sua proposta de governo, denominada de “Projeto Fênix”, cujo conteúdo apresentou um caráter retrógrado mais associado à agenda de costumes do que de propostas de políticas públicas.⁵ Nesses termos, a Política Urbana foi uma questão irrelevante na proposta. Por outro lado, o documento menciona repetidamente a defesa da propriedade privada, tais como (6º) “tipificar como terrorismo as invasões de propriedades rurais e urbanas no território brasileiro” e (7º) “retirar da Constituição qualquer relativização da propriedade privada (...)” (BOLSONARO, 2018, p. 32).

Para a implantação de uma agenda regressiva, sua estratégia de governo contou com ataques constantes às instituições, além de sucumbir ao fisiologismo parlamentar do qual se dizia crítico, fazendo concessões ao “Centrão” em troca de governabilidade. Para a implantação de uma agenda regressiva, sua estratégia de (des)governo contou com ataques constantes às instituições (Couto, 2023) e o desmantelamento de políticas públicas estabelecidas no período anterior, incluindo as políticas urbana e habitacional e áreas fundamentais de redução das desigualdades e garantia da cidadania e da democracia (Avritzer, 2021; Miguel, 2022).

Não por acaso, os avanços conquistados após a democratização e ao longo de diferentes governos (ora progressistas, ora situados no espectro do centro político-ideológico) representaram uma ameaça e, como demonstrado, a inflexão conservadora iniciada na gestão Temer foi aprofundada no governo Bolsonaro e se caracterizou precisamente pelo combate ao pacto distributivo enunciado na Constituição de 1988.

O abandono de políticas redistributivas e a desarticulação de instrumentos institucionais de formulação e implantação de políticas, assim como esvaziamento dos espaços de participação democrática e o reforço de políticas pautadas pelo discurso da austeridade fiscal impactaram direta e negativamente as políticas urbanas e habitacionais. O ataque às conquistas constitucionais e do Estatuto da Cidade e as novas regulamentações regressivas reforçaram os interesses do mercado e produziram um cenário de desconstrução do direito à cidade e de desdemocratização do país (Alfonsin *et al.*, 2020; Caldas, 2022).

Ainda que não seja um termo novo, o conceito de desdemocratização aqui adotado “se relaciona com a ideia de instrumentalização e esvaziamento das instituições, mas também responde por uma ampla dimensão transformadora” (Caldas, 2022, p. 91), entendido como um processo não linear que pode levar a um processo de ruptura total das instituições. Risco de ruptura significa romper com a democracia e suas instituições. A desdemocratização também é utilizada para se referir ao estresse ao qual o governo Bolsonaro submeteu o Estado de Direito, fragilizando sua institucionalidade (Couto, 2023). De maneira complementar, Alfonsin e colaboradores (2020) pontuam que o processo de desdemocratização da Política Urbana transcorreu através da deliberada intenção de destruir as instituições encarregadas de formular e implantar as correspondentes políticas públicas (Ministério das Cidades, Conselho das Cidades, PAC, PMCMV e outras), enfim destruir um modelo de Estado capaz de produzir políticas.

O desmonte desse período é original devido ao grau, à intensidade, à diversidade de áreas afetadas e à abrangência e rapidez com que normas e estruturas institucionais da Política Urbana, duramente conquistadas ao longo das últimas décadas de democratização, foram grosseiramente atacadas (Mello, 2023).

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B.M. *et al.* Descaracterização da Política Urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. **Revista Culturas Jurídicas**, v.7, n.16. jan./abr., 2020. p. 229-254.

ALVES, A.G.O., PAULA, D. O Programa Habitacional Casa Verde e Amarela: um estudo avaliativo a partir da teoria do programa. 1. **Anais [...]**. v.1, n.1, 2021. p. 100-120.

ARRETCHE, M. (org.) **Trajetórias das desigualdades** – como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole; Ed. Unesp, 2015.

AVRITZER, L. Política e antipolítica nos dois anos de governo Bolsonaro. *In*: AVRITZER, L., KERSCHE, F., MARONA, M. (orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2021. p.13-20.

BALBIM, R.N. Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habitação, passando pelo Programa Minha Casa Minha Vida: uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano. **Texto para discussão**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º jun. 2024.

BRASIL. Balanço 4 anos do PAC: 2011 a 2014. **Ministério do Planejamento**. 2014. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/f9d3db229b483b35923b338906b022ce.pdf>. Acesso em: 24 out. 2017.

BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019**. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 1º jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.722, de 7 de março de 2019.** Revoga dispositivos do Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, que institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9722.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.722%2C%20DE%20%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202019&text=Revoga%20dispositivos%20do%20Decreto%20n%C2%BA,Gestor%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias>. Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.600, de 14 de janeiro de 2021.** Regulamenta a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10600.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.600%2C%20DE%2014%20DE%20JANEIRO%20DE%202021&text=Regulamenta%20a%20Lei%20n%C2%BA%2014.118,que%20lhe%20confere%20o%20art>. Acesso em: 17 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021.** Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14216.htm>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 889, de 24 de julho de 2019.** Altera a Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, para dispor sobre a possibilidade de movimentação das contas do Programa de Integração Social - PIS e do Programa de Formação do Patrimônio do

Servidor Público - Pasep, e a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, para instituir a modalidade de saque-aniversário no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv889.htm>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.105, de 17 de março de 2022.** Dispõe sobre a possibilidade de movimentação da conta vinculada do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1105.htm>. Acesso em: 15 jun. 2023.

CALDAS, L. Desdemocratização no Brasil: evidências a partir das políticas urbanas federais. **Revista Teoria & Pesquisa**, v.31, n.2, 2022, p. 86-105. ISSN 2236-0107.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. *In*: CARDOSO, A. L. (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISC, S. T. (orgs.). **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2017.

CARDOSO, F.H. Desenvolvimento associado-dependente e teoria democrática. *In*: STEPAN, A. (org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. (28ª ed.) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2023.

COUTO, C. G. O Brasil de Bolsonaro: uma democracia sob estresse. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo: FGV EAESP, v.28, 2023.

DWECK, E. A agenda neoliberal em marcha forçada. *In*: AVRITZER, L., KERCHE, F., MARONA, M. (orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica Editora. 2021, p. 241-254.

ESTATUTO DA CIDADE: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília: **Câmara dos Deputados**, 2002. Disponível em: <https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Guia_estatuto.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

GONÇALVES, A.L.V.; RIZEK, C.S. Lei nº 13.465: regularização fundiária no Brasil - novas injunções. **Risco – Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, v. 18, 2020.

GOULART, J.O.; VAL, A.C.B. O marco regulatório da política urbana no Brasil contemporâneo. *In*: SALCEDO, R.F.B.; GOMES, S.H.T.; BENINCASA, V. (orgs.). **Arquitetura, Urbanismo e Paisagismo: novos contextos e desafios**, v.5. 2. ed. ampliada. São Paulo: Cultura Acadêmica. 2020, p. 209-234.

GUERREIRO, I.; ROLNIK, R. Regularização fundiária Verde e Amarela: endividamento e precariedade. Notícias UOL. **A Cidade é Nossa**. 2020. Disponível em: <<https://raquelrolnik.blogosfera.uol.com.br/2020/09/08/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade/>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

HALL, P. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e projetos urbanos no século XX**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, IBDU. **Dossiê de Monitoramento das Políticas Urbanas Nacionais 2021** - direito à cidade e reforma urbana em tempos de inflexão conservadora: monitoramento dos ODS e da política urbana. Rio de Janeiro, 2021.

KOWARICK, L. **A Espoliação urbana**. Rio De Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LIMA JR, J. Medida provisória autoriza saque extraordinário de R\$ 1.000 do FGTS. **Agência Câmara de Notícias**. 2022. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/859293-MEDIDA-PROVISORIA-AUTORIZA-SAQUE-EXTRAORDINARIO-DE-R-1.000-DO-FGTS>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

MADEIRO, C. Extinção de sistema por gestão Bolsonaro limite avaliação do PAC. **Portal UOL**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2023/08/11/acao-governo-bolsonaro-dificulta-fiscalizar-pac.htm#:~:text=A%20extin%C3%A7%C3%A3o%20do%20sistema%20de,Lula%20lan%C3%A7ar%C3%A1%20o%20novo%20PAC>>. Acesso em: 30 mai. 2024.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C. MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p.121-192.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana brasileira**. 3.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Políticas Sociais – acompanhamento e análise** (IPEA), n.12, fev. 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4508/1/bps_n.12_ensaio2_ministerio12.pdf>. Acesso: 28 set. 2022.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, E. **Política habitacional no regime militar**: do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1987.

MEDEIROS, S.B. *et al.* Os efeitos da extinção do ministério das cidades sobre a política urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico** | RBDU 10, Edição Especial, jun. 2020. "Desurbanizando ou Ruralizando"? Desafios para uma cidade eficiente. [X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico | 22-24 out. 2019]. Palmas-TO: IBDU, 2020.

MELLO, J. Condicionantes institucionais do desmonte e da resiliência de políticas públicas no Brasil. *In*: _____ (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023. p. 411-442.

MIGUEL, L. F. **Democracia na periferia capitalista**: impasses do Brasil. 1 ed. Cidade: Autêntica Editora. 2022.

MOSCARELLI, F.; KLEIMAN, M. Os desafios do planejamento e gestão urbana integrada no Brasil: análise da experiência do Ministério das Cidades. *Urbe*. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, São Paulo, v. 9, n. 2. mai./ago. 2017. p. 157-171.

MOYSÉS, A. *et al.* Políticas Urbanas no Brasil nos Últimos Trinta Anos. **Cidades – Comunidades e Territórios**. n. 6, jun. 2003. p. 11-32.

POCHMANN, M. Estrutura social no Brasil: mudanças recentes. **Serviço Social & Sociedade**, 104, pp. 637-649, 2010. DOI: 10.1590/S0101-66282010000400004.

RIZEK, C. *et al.* Viver na cidade, fazer cidade, esperar cidade. Inserções urbanas e o PMCMV-Entidades: incursões etnográficas. *In*: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (orgs.) **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.289-322.

RODRIGUES, A. M. A Política Urbana no Governo Lula. **Ideias**. Campinas, SP, v. 2, n. 2. 2013. p. 61–80. DOI: 10.20396/ideias.v2i2.8649316. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649316>>. Acesso em: 27 abr. 2024.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha – limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. v.11, n.2, 2009 – ANPUR.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da habitação na era das finanças. 2ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

ROLNIK, R. *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrôpole**, v.17, n.33, 2015.

RUBIM, B., LEITÃO, S. O Plano de Mobilidade Urbana e o futuro das cidades. **Estudos Avançados**, nº 27. 2013.

SALLUM JR., B. O Brasil sob Cardoso – neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social**, 11(2), pp.23-47, 1999. DOI: 10.1590/S0103-20701999000200003.

SALLUM JR., B.; GOULART. J.O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Revista Sociologia e Política**, v. 24, n. 60, p. 115-135, dez. 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/gm9cMMBGJTPsfndG7gwxqwF/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 13 nov. 2024.

SERAFIM, L. Construção de práticas de gestão participativa no governo Lula (2003-2010): O caso do Ministério das Cidades. **Tempo da Ciência**, v. 19, n. 37, 1º sem. 2012.

SILVA, L. V. C. **Programa Minha Casa Minha Vida e a transição para o Programa Casa Verde e Amarela**: uma análise crítica. 114 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2023.

SINGER, A. **O lulismo em crise**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SINGER, A.; LOUREIRO, I. (orgs.). **As contradições do lulismo**: a que ponto chegamos? São Paulo: Boitempo, 2016.

SOUZA, M.A. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: [DEAK, C.; SCHIFFER, S.R. (orgs.)]. **O processo de urbanização do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2004.

SOUZA, M. A. A. *et al.* FGTS: Direito do Trabalhador e Instrumento de Política Pública Operacionalizado pela Caixa Econômica Federal. **ID on line. Revista de psicologia**, v. 17, n. 67, 2023. p. 93-112.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

NOTAS

¹ Este artigo apresenta resultados parciais de pesquisa em andamento com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) – Código de Financiamento 001, agência de fomento à qual os autores agradecem o apoio.

² Há consenso de que esse tipo de Estado se distinguiu por algumas características fundamentais (Sallum Jr, 1999): i) promoveu uma coalizão de interesses que incluiu a burguesia nacional e o capital multinacional; ii) assumiu posição de núcleo organizador da economia e da sociedade; iii) combinou políticas de subsídios e incentivos a segmentos privados com proteção de empresas estatais em áreas estratégicas; iv) acomodou os interesses de

setores modernizantes da economia (industrial) com outros mais atrasados vinculados às oligarquias rurais; v) concertou e incorporou interesses corporativos, empresariais e de trabalhadores, tanto por meio de órgãos setoriais de regulação econômica quanto de organizações representativas e sindicais.

³ A esse propósito, o autor complementa a análise com citação literal de FHC quanto à sua percepção sobre o significado do varguismo: “ainda atravanca o presente e retarda o avanço da sociedade”.

⁴ Sobre essa questão, merecem registro algumas restrições institucionais marcantes adotadas em diferentes governos com largo impacto na capacidade estatal de promover políticas públicas e atuar na esfera social: i) a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), no governo FHC; ii) a “PEC do fim do mundo” (Emenda Constitucional nº 95/2016) que congelou gastos sociais por 20 anos, no governo Temer; iii) a aprovação da autonomia do Banco Central (Lei Complementar nº 179/2021) com impacto direto no controle da política monetária, no governo Bolsonaro; iv) e mais recentemente o “Arcabouço Fiscal” (Lei Complementar nº 200/2023), no terceiro governo de Lula.

⁵ Sob o slogan “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”, o documento “O caminho da prosperidade” foi registrado no Tribunal Superior Eleitoral como proposta de Plano de Governo da candidatura presidencial da chapa composta por Jair Messias Bolsonaro (PSL) e Antonio Hamilton Martins Mourão (PRTB) em 2018. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/propost_a_1534284632231.pdf>. Acesso em: 28 out. 2024.