

Jefferson Oliveira Goulart*

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Bauru, São Paulo, Brasil

Ana Carolina Bergamaschi do Val**

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Bauru, São Paulo, Brasil



A política urbana no Brasil: dos avanços na Constituição cidadã aos retrocessos recentes

Recebido em: 31 maio 2024

Aprovado em: 25 jan. 2025

Publicado em: 13 out. 2025

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.2025.814>

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.

* Professor Associado e Livre--Docente da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design. Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo; graduado em História pela Universidade de São Paulo. E-mail: jefferson.goulart@unesp.br

 <http://lattes.cnpq.br/9836721472635346>  <https://orcid.org/0000-0001-9299-7327>

** Mestranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho; graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. E-mail: ana.val@unesp.br

 <http://lattes.cnpq.br/1891381940929561>  <https://orcid.org/0000-0003-0747-0534>

Resumo

Este artigo analisa a evolução das bases institucionais da Política Urbana no Brasil desde a Constituição de 1988 até o período contemporâneo. O processo constituinte registra enunciados originais, com destaque para um capítulo dedicado à questão urbana e a incorporação da plataforma da reforma urbana. O período subsequente consigna um ciclo de regulamentação infraconstitucional e inovações que mantiveram a tendência aos avanços, com destaque para a aprovação do Estatuto da Cidade, criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, além de outros programas e políticas. Por fim, a partir de 2016 tem início um ciclo de reversão dos avanços e conquistas precedentes, que ganhou expressão no governo Bolsonaro (2019-2022), destacando-se a extinção do Ministério das Cidades e do ConCidades e a suspensão de ações abrangentes como os Programas de Aceleração do Crescimento e Minha Casa Minha Vida. Tais retrocessos descapacitaram o Estado e intensificaram a crise urbana.

Palavras-chave: Constituição de 1988. Política Urbana. Governo Bolsonaro.

Jefferson Oliveira Goulart*

"Júlio de Mesquita Filho" São Paulo State University
Bauru, São Paulo, Brazil

Ana Carolina Bergamaschi do Val**

"Júlio de Mesquita Filho" São Paulo State University
Bauru, São Paulo, Brazil



Urban policy in Brazil: from the advances of the Citizen constitution to reversals in recente years

Received: 31st May 2024

Approved: 25th Jan. 2025

Published: 13th Oct. 2025

DOI: <https://doi.org/10.29327/2148384.2025.814>

* Associate Professor at the "Júlio de Mesquita Filho" São Paulo State University, College of Architecture, Arts, Communication and Design. PhD and MA in Political Sciences from the University of São Paulo; BA in History from the University of São Paulo. E-mail: jefferson.goulart@unesp.br
 <http://lattes.cnpq.br/9836721472635346>  <https://orcid.org/0000-0001-9299-7327>

** MA candidate in Architecture and Urbanism from the "Júlio de Mesquita Filho" São Paulo State University; BA in Architecture and Urbanism from the "Júlio de Mesquita Filho" São Paulo State University. E-mail: ana.val@unesp.br
 <http://lattes.cnpq.br/1891381940929561>  <https://orcid.org/0000-0003-0747-0534>

Abstract

This article analyzes the evolution of the institutional bases of Urban Policy in Brazil from the 1988 Constitution to the contemporary period. The constituent process records original statements, with emphasis on a chapter dedicated to the urban issue and the incorporation of the urban reform platform. The subsequent period records a cycle of infra-constitutional regulation and innovations that maintained the trend towards advances, with emphasis on the approval of the City Statute, creation of the Ministry of Cities and the Council of Cities, in addition to other programs and policies. Finally, from 2016 onwards, a cycle of reversal of previous advances and achievements began, which gained expression during the Bolsonaro government (2019-2022), highlighting the extinction of the Ministry of Cities and ConCidades and the suspension of comprehensive actions such as the Growth Acceleration and Minha Casa Minha Vida Programs. Such setbacks disabled the State and intensified the urban crisis.

Keywords: 1988 Constitution. Urban Policy. Bolsonaro Government.

1. Introdução

Este artigo aborda a trajetória da Política Urbana no Brasil, tomando como referência o processo que resultou na Constituição de 1988. A análise se estende ao período contemporâneo, tendo como contexto conclusivo os retrocessos verificados no governo Bolsonaro (2019-2022).

Como ocorreu em outros tantos temas e na consagração do Estado Democrático de Direito, o processo constituinte produziu enunciados e princípios reconhecidamente avançados na Política Urbana. Trata-se de uma constatação paradoxal e enigmática, afinal, é sabida a composição conservadora do Congresso Constituinte eleito em 1986. Ocorre que os resultados constitucionais não podem ser explicados nos limites de sua estratificação partidária-ideológica, razão pela qual devem ser aduzidos outros parâmetros analíticos.

A Constituinte transcorreu em um cenário muito particular de experimentação e concertação, como um processo chave na transição que superou o regime autoritário e restabeleceu a democracia no país. Portanto, foi o foro institucional privilegiado de negociações em torno de uma repactuação entre as forças políticas que disputavam os rumos da transição. Mais ainda, ela se deu em um contexto nevrálgico de crise de hegemonia em que, para além dos atores institucionais (governo, partidos políticos, Forças Armadas e outros), compreendeu diversos outros agentes de origem societária, consumando uma arena política fragmentária e suscetível às pressões e influência de múltiplos atores políticos e sociais. Nessas condições, as escolhas políticas (e procedimentais) de recusar um anteprojeto constitucional e instituir comissões e subcomissões temáticas e a profusão de *lobbies* os mais variados corroboram a percepção de que se tratava de um debate acirrado, um processo indefinido e em disputa, cujas maiorias

tenderiam a se formar *ad hoc*, a despeito das identidades e alinhamentos ideológicos das bancadas parlamentares.¹

No caso da Política Urbana – aqui entendida como um sistema de normas que congrega tanto a dinâmica político-institucional quanto a dimensão socioeconômica de produção e regulação territorial que condicionam a formatação do espaço em sua expressão física e na ordenação das relações econômicas –, não se trata de uma agenda menos suscetível ao conflito, particularmente no que concerne aos contenciosos fundiários e ao tema da propriedade. A temática ganha ainda mais complexidade em razão do caráter segregador da urbanização brasileira. Portanto, a questão urbana não é uma agenda menos conflitiva, especialmente se se considerar como incide sobre a temática fundiária e a ação do mercado imobiliário na produção do espaço (Maricato, 2015).

Sob essas condições, a consagração do ideário da reforma urbana representou um avanço irrefutável na medida em que foram absorvidos na normativa constitucional os princípios da função social da propriedade, da democratização do acesso à terra urbanizada e de diretrizes participativas no planejamento urbano. Em síntese, preceitos opostos aos que historicamente predominaram na urbanização do país.

Essa tendência de ampliação das inovações institucionais foi mantida no período pós-constituente em diferentes governos, mas sofreu um vigoroso revés a partir de 2016, quando se consumou uma ruptura democrática que não só depôs uma presidente no exercício de sua legitimidade e forjou uma nova coalizão de governo, mas impôs uma nova agenda regressiva que contrasta com as conquistas precedentes e com o pacto constitucional de 1988, baseado no binômio democracia/distributivismo. Entendida como política que emana do Estado, a Política Urbana refletiu os retrocessos que caracterizaram esses eventos, os quais se disseminaram em diversas áreas de políticas públicas e se acentuaram drasticamente no governo Bolsonaro.

1 A complexidade dos temas em disputa produziu resultados originais a partir de debates e posicionamentos igualmente peculiares, tais como o senador Jarbas Passarinho (PDS) advogar pela aprovação do direito de greve ou um deputado do campo conservador como Alcenor Guerra (PFL) defender a aprovação da licença paternidade.

Dessa perspectiva, o exame das bases institucionais é inseparável da análise dos atores políticos e das correspondentes coalizões que se sucederam nessa trajetória. Trata-se, pois, de interpretação política do urbano, tendo como objeto de análise as correspondentes normas institucionais e particularmente as dinâmicas por meio das quais se regula e se produz o espaço urbano.

Além desta Introdução, o artigo foi estruturado em outras cinco seções. Na primeira, procede-se a uma caracterização geral sobre o lugar do processo constituinte na transição democrática, ressaltando-se o cenário de crise de hegemonia e os termos em que se estabeleceu um pacto democrático e distributivo em meio ao protagonismo da sociedade civil. A seção subsequente aborda como a questão urbana foi tratada na Constituição de 1988, destacando-se as inovações do reconhecimento do município como ente federativo autônomo, o capítulo da Política Urbana, a função social da propriedade e a peculiaridade de tratar-se de um conteúdo originário de emenda de iniciativa popular. A terceira seção focaliza o ciclo pós-constitucional (1989-2016) em que se constata a tendência à expansão das inovações institucionais, tais como o Estatuto da Cidade, a emenda constitucional do direito à moradia, a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, além do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), respectivo Fundo e outras iniciativas como os Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) e Minha Casa Minha Vida (PMCMV), aprovação do Estatuto da Metrópole e de marcos institucionais setoriais de políticas públicas (saneamento, resíduos sólidos, mobilidade urbana). A quarta seção analisa os retrocessos que se sucederam à ruptura institucional que depôs a presidente Dilma Rousseff e se intensificaram no governo Bolsonaro, destacadamente a extinção do Ministério das Cidades e do ConCidades, a interrupção do PAC e do PMCMV e a conduta governamental em meio à pandemia da covid-19. A seção derradeira é dedicada à síntese analítica dessa trajetória, destacando a inflexão que interrompeu a tendência de avanços na Política Urbana e intensificou a crise urbana no país.

2. O enigma constituinte e seu lugar na transição democrática

O processo constituinte se inscreve em uma dinâmica de mais ampla magnitude relacionada à transição do regime autoritário para a democracia. E não foi um capítulo qualquer desse percurso, pois condicionou fortemente o próprio desfecho dessa trajetória.

Concebido ainda no governo Geisel, o projeto de liberalização do regime – a abertura lenta, gradual e segura, permeada por movimentos de sístoles e diástoles – previa uma abertura controlada que mantivesse a tutela militar sobre o poder civil. Tal empreitada não se consumou por múltiplas razões, a começar pela resistência do núcleo duro das Forças Armadas, e também pelos impactos da crise econômica e do modelo desenvolvimentista e ainda porque a oposição parlamentar e diversos segmentos organizados da sociedade civil não aceitaram seus termos. Diante da crise de legitimidade do regime, da deterioração do cenário econômico e da vigorosa campanha pelas diretas já, a transição mudou seu curso, fugiu de controle, deixou de restringir-se aos termos da “liberalização” e ganhou o status de “democratização” (Sallum Jr., 1996).

Portanto, face às simbióticas relações entre política e economia e às formas como essa relação dialética incidiu sobre e a partir da sociedade, a mudança de regime político assume um caráter polissêmico. Precisamente por essa razão – pela simultaneidade de uma dupla crise: do modelo de Estado e do regime político –, o processo constitucional e a transição democrática no Brasil transcendem seus contornos institucionais.

Constituições são eventos raros na História, geralmente associadas à necessidade de oferecer respostas em situações atípicas que exigem o estabelecimento de um novo contrato social. E as constituições modernas se distinguem não só como códigos jurídicos, mas também por enunciarem um conjunto de direitos fundamentais e os meios de assegurá-los, além de estabelecerem uma organização do poder político para torná-lo limitado e condicionado. Afora tais considerações normativas, há questões

contemporâneas a considerar, de sorte que, como resultado das tensões e conflitos sociais e do caráter de massas dos sistemas democráticos:

A característica essencial das constituições do século XX é seu caráter diretivo ou programático. A tentativa de incorporação da totalidade do povo no Estado passa a exigir a presença de uma série de dispositivos constitucionais que visam a alterar ou transformar a realidade socioeconômica (Bercovici, 2009, p. 7).

Portanto, o processo constituinte brasileiro tem relação direta com determinações de natureza complementar: com a superação do regime autoritário e a instituição de uma nova ordem democratizante; com a crise econômica conjuntural (a “década perdida”) e a crise estrutural (do modelo desenvolvimentista); e com o reconhecimento da gigantesca desigualdade social que conduziu a um consenso de que o país precisava de profundas reformas para superar os passivos e as mazelas que o submetiam ao subdesenvolvimento. Ademais, a Constituinte foi necessária porque a ditadura constitucionalizou diversos dispositivos que, para serem superados, precisavam de uma nova institucionalidade. E, também, porque o novo governo – parido indiretamente pelo Colégio Eleitoral – carecia de legitimidade. Em síntese, se noutros tempos a Constituinte era bandeira privativa da oposição (MDB) ou da sociedade civil (OAB), passou a ser um imperativo na agenda do governo de transição. Finalmente, o processo constituinte tem nos atores societários personagens determinantes tanto nos termos do resultado constitucional quanto nos rumos da transição.

Há um componente chave nesse processo: uma autêntica crise de hegemonia. O governo da Nova República sob o comando de José Sarney desenvolveu-se em um contexto de permanente instabilidade em razão do ambiente econômico adverso (crise fiscal, dívida externa, negociação com o FMI, descontrole inflacionário), do acirramento das lutas sociais e sindicais (emergência do novo sindicalismo, proliferação de movimentos sociais de diferentes matizes) e da dissolução das bases que deram sustentação ao regime autoritário (descolamento de segmentos empresariais, afastamento

de setores das classes médias, distanciamento de grandes grupos midiáticos). Esse conjunto de fatores consumou em cenário em que o novo governo, sob o qual repousavam grandes expectativas, revelou incapacidade de levar a cabo o desafio de fazer com que o Estado conduzisse a sociedade, comandasse a economia e cimentasse uma razoável base de sustentação. Enfim, o perfil conservador do governo civil da Nova República estava relacionado a uma expressão de “sobrevida deteriorada da velha aliança nacional-desenvolvimentista em meio a circunstâncias inóspitas” (Sallum Junior, 1996, p. 114).

O presidente Sarney honrou o compromisso da Aliança Democrática (PMDB/PFL) e convocou a Constituinte. Na verdade, o ato convocatório outorgou poderes constituintes aos parlamentares eleitos em 1986. Nesse interregno, fez um movimento audacioso ao anunciar o Plano Cruzado, com mudança da moeda e congelamento de preços. Em que pese ter sido uma tentativa malograda de estabilização econômica que se deu nos termos da antiga ordem, a iniciativa rendeu frutos políticos imediatos: do total de 559 cadeiras em disputa, o PMDB elegeu 307 constituintes e o PFL outros 134, totalizando 78,8% do Congresso Constituinte. Supostamente, os partidos governistas teriam confortável maioria para controlar a Constituinte, mas o enigma estava longe de ser resolvido.

Maioria parlamentar não é sinônimo de supremacia e tampouco de hegemonia. Tanto porque o PMDB era reconhecidamente uma agremiação de caráter frentista bastante heterogênea quanto porque a crise de hegemonia se refletiu abertamente em três decisões procedimentais determinantes na Constituinte: 1ª) diferente de toda a história constitucional brasileira, foi recusado qualquer anteprojeto prévio, incluindo a proposta da “Comissão de Estudos Constitucionais” convocada por Sarney; 2ª) na ausência de um anteprojeto, os trabalhos foram divididos em 8 comissões temáticas, e estas, por sua vez, subdivididas em outras 3 subcomissões cujas etapas de produção legislativa culminaria em uma comissão de sistematização, para só então as propostas de resolução serem submetidas ao plenário; 3ª) a abertura à participação societária, além dos foros protocolares como consultas e audiências públicas, incluía a prerrogativa de apresentação de emendas de

iniciativa popular, o que obviamente fortaleceu o protagonismo dos movimentos societários, não sem tensões nas relações entre as esferas da política institucional e da participação popular (Brandão, 2011).

Essas medidas contribuíram decisivamente para pulverizar o processo decisório, e constituem pistas valiosas para a interpretação dos resultados constitucionais, isto é, como uma Constituinte de composição majoritariamente conservadora teria sido capaz de produzir a “Constituição cidadã”, inequivocamente a mais avançada de toda a história do país, cuja sinopse pode ser sintetizada na combinação da enfática afirmação da democracia como método de resolução de conflitos, em uma saliente vocação distributiva em termos de direitos sociais e um porto seguro para os direitos civis por meio do conceito do Estado Democrático de Direito. Seria ocioso demonstrar como tais princípios figuram no texto constitucional, pois a literatura já o demonstrou *ad nauseam*.

Essa concertação em torno da democracia e do pacto distributivo não só condicionou a moldura do Estado como redefiniu os termos da transição no sentido de que a agenda do país passou a ser pautada pela consolidação e expansão de direitos, de modo a tornar o novo regime político (a democracia) mais substantivo em termos da universalização de direitos necessários ao exercício da cidadania.

Em termos normativos, constituíram-se assim as bases de um “Estado republicano”, capaz de “garantir direitos civis, políticos e sociais, mas também de garantir direitos republicanos e, ao fazer isso, de se proteger do controle privado” (Bresser-Pereira, 2004, p. 133), ratificando a primazia do interesse público no sentido elementar de que o interesse privado seja afrouxado. Assim definiram-se as bases de uma Constituição alicerçada nos direitos e condicionada pelos princípios republicanos, cujo exemplo paradigmático foi o tratamento destinado à propriedade, tendo sido preservado este direito, porém, subordinado à sua função social.

Mas há um aspecto trivial que não pode faltar a essa breve retrospectiva sob a expressão de um paradoxo renitente: em que pese ter ocorrido uma diminuição das disparidades em sentido amplo desde então (Arretche, 2015), persistiu uma característica distintiva da formação social

brasileira, “a desigualdade [como] o novo câncer que impede a constituição de uma sociedade democrática” (Carvalho, 2023, p. 233), isto é, a existência de um ordenamento constitucional inequivocamente avançado não assegurou per se o redirecionamento do Estado para dar concretude aos seus enunciados programáticos e seu “caráter diretivo”. Portanto, a disputa em torno de projetos de sociedade obviamente não se encerrou com a promulgação da Constituição cidadã, ensejando novas contendas que se seguiram em torno da própria consolidação da democracia, dos conteúdos das políticas adotadas e das relações Estado-sociedade. É o que se verá na sequência com enfoque na agenda da Política Urbana.

3. O Urbano na Constituinte

Diferentemente de outros temas da Constituinte que figuraram com mais nitidez como uma disputa polarizada entre conservadores e progressistas, notadamente aqueles relacionados à ordem econômica e à estrutura do Estado (Pilatti, 2008), a questão urbana adquiriu contornos que não se resumiram nem podem ser compreendidos com base nos limites do confronto entre direita e esquerda. Essa peculiaridade de um tema mais transversal e multifacético pode ser entendida a partir de razões complementares:

1ª) dos conflitos intergovernamentais e das demandas descentralizadoras dos níveis subnacionais de governo após um longo ciclo de concentração decisória e de recursos de poder que caracterizaram o padrão federativo do regime autoritário, os quais desembocaram em intensas mobilizações de prefeitos em torno do movimento municipalista e especialmente do protagonismo político assumido pelos governadores na democratização (Abrucio, 1998);

2ª) das pressões e do acolhimento de demandas da base do sistema que repactuaram o federalismo com maior distribuição de recursos para estados e municípios e enfraquecimento da União (Leme, 1992), o que só foi

possível pela acolhida dessa orientação por constituintes de diferentes perfis do espectro político-ideológico;

3ª) da influência mais geral exercida pelos movimentos sociais (Brandão, 2011) e especialmente, no caso da questão urbana, do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), cuja articulação resultou na apresentação de uma emenda popular que reuniu segmentos representativos da sociedade civil (Michiles, 1989).

A questão urbana figurou em dois espaços da agenda constitucional. Em primeiro plano, na ordenação institucional, foi tratada como tema da estrutura estatal no âmbito da comissão de “Organização do Estado” e em suas subcomissões relativas à “União, Distrito Federal e Territórios”, “Estados” e “Municípios e Regiões” e, também, na comissão do “Sistema Tributário, Orçamento e Finanças” e em sua subcomissão de “Tributos, Participação e Distribuição da Receita”. Em segundo lugar, a questão urbana emergiu sob a forma de diretrizes da reforma urbana na comissão da “Ordem Econômica” e em sua subcomissão de “Questão Urbana e Transporte”.²

Com essa configuração, os resultados constitucionais foram reconhecidamente avançados e inovadores, destacando-se alguns aspectos fundamentais: 1º) consagração do município como ente federado dotado de autonomia (Arts. 1º e 18) ; 2ª) reconhecimento de que a Política Urbana é competência dos municípios (Art. 182); 3ª) obrigatoriedade de planos diretores para municípios com população superior a 20 mil habitantes (Idem); 4ª) subordinação do direito de propriedade à sua função social, de modo que essa prerrogativa não é ilimitada e passou a ser condicionada (Art. 5º); 5ª) proclamação de princípios de políticas e instrumentos urbanísticos de

2 Merece registro o fato de que na maior parte desses comitês as relatorias correspondentes foram destinadas a constituintes do PMDB: José Richa (Organização do Estado), Sigmaringa Seixas (União, Distrito Federal e Territórios), José Serra (Sistema Tributário, Orçamento e Finanças), Fernando Bezerra (Tributos, Participação e Distribuição da Receita), Severo Gomes (Ordem Econômica) e José Ulysses Oliveira (Questão Urbana e Transporte). Mesmo quando houve exceções de relatores filiados a outros partidos – casos de Siqueira Campos (PDC) e Aloysio Chaves (PFL), respectivamente nas subcomissões de “Estados” e de “Municípios e Regiões” –, eram constituintes identificados com múltiplas formas de descentralização federativa e fortalecimento dos níveis subnacionais de governo.

democratização da terra urbanizada que depois seriam regulamentados em legislação infraconstitucional (Art. 182).

O conteúdo substantivo dos enunciados da reforma urbana teve origem societária, por meio de emenda de iniciativa popular articulada pelo MNRU e patrocinada pela Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), Federação Nacional Arquitetos (FNA) e Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). A emenda popular nº 63 cumpriu toda as exigências regimentais, alcançou 133.068 assinaturas e foi apresentada pela urbanista Erminia Maricato, cujo conteúdo versava sobre a função social da propriedade, a difusão de ações para franquear o acesso à terra urbanizada pelos segmentos sociais historicamente marginalizados e pela democratização do planejamento urbano e da formulação e implantação das políticas públicas correspondentes. Adicionalmente, foram agregados os meios para traduzir esses enunciados em políticas, tais como o combate à retenção especulativa da terra/solo não edificado, parcelamento ou edificação compulsórios, imposto progressivo, desapropriação, usucapião, delimitação de territórios para estabelecimento de políticas de urbanização e regularização de interesse social etc.

A plataforma da reforma urbana sintetizou uma compreensão holística do desenvolvimento em novas bases:

Se configura una cuestión política que va más allá del urbano, ya que se extiende al ámbito de la justicia social y de la igualdad [...]. El derecho a la ciudad, caracterizado por una Gestión democrática y participativa de las ciudades; por el cumplimiento de la función social de la ciudad; por la garantía a la justicia social y a condiciones dignas para todos los habitantes de las ciudades; por la subordinación de la propiedad a la función social, y por sanciones a los propietarios en caso de desobediencia a la función social, se fortalece en el escenario de las luchas por la reforma urbana (Saule Junior; Uzzo, 2010, p. 263).

Paradoxalmente, a referida emenda não incluía a obrigatoriedade de planos diretores para os municípios – dada a compreensão controversa que esse instrumento provocava entre urbanistas (Villaça, 2004) e mesmo do

reconhecimento da tradição autoritária e tecnocrática do planejamento urbano no Brasil (Caldeira; Holston, 2004) –, mas sua inclusão resultou de uma imposição dos agentes políticos em razão de sua familiaridade e percepção do tema. Portanto, em que pese a incidência da proposta de origem societária, a versão final do texto constitucional incluiu uma boa dose de concertação.

Assim, mesmo que parte de sua redação definitiva não fosse literalmente originária da emenda popular articulada pelo MNRU e não a acolhesse integralmente, o capítulo da Política Urbana foi sintetizado em enunciados pautados pela reforma urbana e inequivocamente avançados para um país de tão largo histórico de segregação e espoliação urbanas:

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

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

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

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

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em

parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (Constituição Federal, art. 182).

Não obstante o pioneirismo (jamais a questão urbana teve tratamento similar no histórico constitucional), a originalidade de constituir-se como *agenda setting* de origem societária e o caráter alvissareiro desses enunciados, muitos deles não eram autoaplicáveis e requeriam regulamentação infraconstitucional. E assim abriu-se um novo ciclo de disputas em torno do regramento institucional da Política Urbana no período subsequente à promulgação da nova Constituição, o qual se consumou tanto no plano estrito da regulamentação legal (no Legislativo) quanto na formulação de políticas, programas e projetos incidentes sobre a agenda urbana (no Executivo).

4. Avanços institucionais pós-constituente

O percurso da Política Urbana após a promulgação da Constituição de 1988 refletiu a trajetória da própria democracia, com ênfase nas normas estruturantes, levando em conta ainda os compromissos programáticos dos diferentes governos que se sucederam.

O primeiro desses avanços foi a Emenda Constitucional nº 26, de 2000, que estabeleceu o direito à moradia como um direito social fundamental, em emblemática conquista dos movimentos sociais pela reforma urbana, pois, apesar do vazio de políticas públicas de habitação social nessa época (face à extinção do BNH), o direito à moradia foi incluído no mesmo patamar que os direitos à educação, à saúde e ao trabalho, entendidos como condições mínimas para a garantia da dignidade humana (Rangel; Silva, 2009). Assim ratificou-se o direito à moradia em um patamar central no debate sobre a questão urbana (Alves; Paula, 2021).

Em 2001, 11 anos após a apresentação de seu Projeto de Lei original (PL 5788/1990), foi aprovado o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº

10.257/2001), legislação de ordenação urbanística que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição e definiu diretrizes, objetivos e instrumentos para a Política Urbana. Por meio desses instrumentos urbanísticos, o Estatuto da Cidade normatizou meios para coibir a especulação imobiliária, promover o acesso à terra urbanizada e assegurar a participação da sociedade civil nos processos decisórios de elaboração e implantação de políticas públicas (Goulart; Val, 2020; Rolnik, 2009), dando suporte institucional a uma concepção inovadora de planejamento urbano inspirada no conceito de direito à cidade, enunciado no plano político e ratificado no arcabouço jurídico.

A vitória eleitoral de Lula nas eleições de 2002 intensificou as inovações institucionais, e o primeiro marco desse ciclo foi a criação do Ministério das Cidades (MCidades) em 2003 (Lei Federal nº 10.683/2003). Sua estrutura compreendia a integração de três temáticas sociais estruturantes da ordenação territorial que afetam a população urbana: moradia, saneamento ambiental e transporte (Maricato, 2006). Tratava-se de uma iniciativa pioneira para romper o confinamento e a segmentação de políticas públicas numa tentativa de superar seu isolamento e lhes conferir uma abordagem integrada e transversal, ainda que cada uma dessas áreas tivesse institucionalidade em secretarias nacionais do MCidades (Rodrigues, 2013).

Ainda em 2003, o MCidades convocou a primeira Conferência Nacional das Cidades e a segunda, em 2005, com o objetivo de formular a nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, precedidas por outras conferências municipais e estaduais. Da primeira Conferência surgiu o Conselho das Cidades (ConCidades), importante espaço de concertação sobre as questões e propostas trazidas pelas conferências e pelo próprio Ministério, viabilizando o debate entre Estado e sociedade civil para elaboração de políticas e estratégias urbanas.

O MCidades propôs ainda um novo modelo institucional de habitação, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), por meio da Lei Federal nº 11.124/2005, juntamente com seu Fundo e Conselho Gestor, a fim de atender demandas das parcelas mais pobres, numa tentativa de superar o modelo habitacional fracassado do regime militar, período no qual

as políticas habitacionais financiadas pelo BNH beneficiaram principalmente as classes médias (Maricato, 1987). O SNHIS representou uma dupla vitória na luta por moradia: primeiro, porque seu Projeto de Lei teve origem de iniciativa popular, notável exceção em relação ao padrão de produção legislativa observado até então, sob controle do Executivo; segundo, porque tal legislação possibilitou a criação de “condições legais e institucionais para a consolidação do setor habitacional como política de Estado” (Tonella, 2013, p. 33).

Também foi aprovada a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007), a partir do Projeto de Lei nº 7361/2006, via comissão mista entre representantes da Câmara dos Deputados e do Senado. Na sequência, foi promulgada a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010), originária do Projeto de Lei nº 203/1991, do Senado. E também foi aprovada a Lei de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012), originária de Projeto de Lei da Câmara dos Deputados (nº 694/1995).

A Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007) estabeleceu, de forma pioneira, uma vasta gama de diretrizes, objetivos e metas para a definição de programas, ações e estratégias de investimento nessa área, além de propor a universalização do acesso e de prever a participação popular em caráter consultivo na gestão.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010) emergiu como forma de o poder público instituir diretrizes para a gestão 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 (Wan-Lume; Melo, 2015). Ao longo dos 10 anos de tramitação de seu projeto de lei, contou com a participação popular, tanto de catadores de recicláveis como de representantes de grandes empresas, cuja negociação entre os diferentes atores serviu para a produção de consensos em evidente processo concertado.

Em 2012, visando a incentivar o deslocamento por meios de transporte não motorizados e coletivos e desestimular o uso do transporte individual particular, foi aprovada a Lei de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº

12.587/2012), que definiu diretrizes de regulamentação e planejamento da mobilidade das cidades. Essa legislação foi uma tentativa de reparar a distorção na cultura do planejamento brasileiro, predominantemente voltada ao automóvel. Vale ressaltar que muitas das mudanças relacionadas à mobilidade urbana nas cidades brasileiras foram realizadas por meio de recursos vindos do Programa de Aceleração do Crescimento, conferindo a esse período um momento histórico como um dos maiores ciclos de investimentos em mobilidade urbana (Rubim, 2013).

Instituído por medida provisória e ratificado pela Lei Federal nº 11.578/2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) buscou articular o planejamento de 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, metrô, recursos hídricos e habitação (Goulart; Val, 2020).

No âmbito específico da habitação – também originalmente por medida provisória e depois transformado na Lei Federal nº 11.977/2009 –, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o qual, diferentemente do SNHIS, foi gestado na Casa Civil e não no MCidades, dado o caráter anticíclico do programa face à crise financeiro-hipotecária dos *subprimes* norte-americanos que contaminou todo o sistema financeiro internacional a partir de 2008 (Rolnik, 2019).

Para além da produção de unidades habitacionais, o PMCMV movimentou a economia gerando emprego e renda em diversos setores associados à construção civil (Santo Amore; Shimbo; Rufino, 2015). Principal beneficiário do PAC – sua segunda roupagem institucional, já no governo Dilma –, o PMCMV passou a receber 30% dos recursos, traduzidos em mais de R\$ 3 bilhões e mais de 667 mil famílias beneficiadas, além de outros R\$ 12,7 bilhões destinados à urbanização de assentamentos precários, beneficiando mais de 500 mil famílias (Brasil, 2014). O PMCMV atingiu números expressivos, principalmente em relação ao atendimento da população de mais baixa renda (Maricato, 2015), contratando mais de 6 milhões de unidades habitacionais em seus 10 anos de atividade.

Em que pesem serem programas controversos – seja pelo formato institucional que concede grandes incentivos e vantagens aos agentes privados, seja pelas escolhas e formas de destinação dos recursos públicos –, tanto o PAC quanto o PMCMV apresentaram grande potencial transformador e impacto socioeconômico, assim como tiveram enorme incidência na Política Urbana. Não por acaso, ambos os programas são originários de medidas provisórias (MP 350/2007 e MP 387/2007, respectivamente); MPs são instrumentos privativos do Executivo em casos de urgência ou grande interesse social, os quais alteram o *status quo* de forma unilateral até que sejam ratificados no Congresso. Se tivessem origem em projetos legislativos ordinários, certamente passariam por diversos e morosos entraves até sua conversão em lei, tanto por sua magnitude orçamentária, quanto por aludir ao atendimento de demandas dos estratos mais pobres da população.

Em 2015, foi promulgado a Lei Federal nº 13.089/2015 (Estatuto da MetrÓpole), norma importante na ampliação das práticas do planejamento de grandes centros e aglomerações urbanas de áreas metropolitanas, uma vez que a dinâmica de planejamento em escala regional era institucionalmente defasada em relação à escala local (Feldman, 2009).

A incidência de todos esses marcos, programas e instrumentos de políticas urbanas é bastante controvertida, tanto porque nem sempre são autoaplicáveis quanto porque envolvem articulações interfederativas ou mesmo parcerias com agentes privados, podendo-se observar a baixa efetividade de muitas dessas normas (Alfonsin *et al.*, 2020). Não obstante, esse ciclo pós-constituente foi marcado por significativos avanços institucionais que guardam sintonia com a trajetória mais recente da cidadania no Brasil caracterizada pela ampliação de direitos e por melhorias das condições habitacionais e urbanas (Arretche, 2015), em que pese a permanência das mazelas estruturais de um país profundamente desigual.

Ao longo desse período a redução das desigualdades sociais já estava em curso, mas é incontestável que após 2003 esse processo se acentuou (Singer, 2018), podendo se confirmar através da redução considerável dos indicadores de pobreza e desigualdades (Arretche, 2015). Mesmo com os avanços conquistados no período do lulismo, a marca da desigualdade se

manteve sob qualquer ângulo pelo qual se olhe o país – ainda que menor quando comparada a períodos anteriores –, incluindo a agenda urbana:

A terra urbana (assim como a terra rural) ocupa lugar central nessa sociedade. O poder social, econômico e político sempre esteve associado à detenção de patrimônio, seja sob a forma de escravos (até 1850), seja sob a forma de terras ou imóveis (de 1850 em diante). Essa marca – patrimonialismo – se refere também à privatização do aparelho do Estado, tratado como coisa pessoal. O patrimonialismo está ligado à desigualdade social histórica, notável e persistente, que marca cada poro da vida no Brasil (Maricato, 2015, p. 27).

Mesmo que não tenham promovido confronto direto com os interesses do grande capital (Singer; Loureiro, 2016), os governos petistas produziram importantes mudanças por meio de políticas inclusivas e distributivas para expressivos contingentes sociais até então excluídos do acesso a direitos fundamentais, o que despertou reações de segmentos sociais avessos a essa inflexão que tiveram percepção de perda de distinção (Couto, 2023).

5. Retrocessos na Política Urbana

Se até então houve um percurso institucional reconhecidamente inovador em direção a cidades mais justas e igualitárias, o processo de ruptura democrática que culminou com a destituição da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, produziu um cenário obscuro na agenda urbana, isto é:

tudo indica que nossas cidades viverão ideias e ações menos redistributivas, mais conservadoras e talvez menos republicanas no futuro próximo. O grau dessa reversão ao passado, entretanto, ainda depende dos desdobramentos das crises atuais, da capacidade de implementação da nova agenda conservadora e dos comportamentos dos

demais atores políticos das cidades (Marques, 2017, p. 47).

O prognóstico deste autor não poderia ser mais preciso. A orientação de combate à pobreza e de avanços nos direitos sociais e civis dos governos que se sucederam até 2016 gerou desconforto e descontentamento nas elites e em diversos segmentos sociais, passando a representar uma ameaça (Miguel, 2022; Singer, 2018), afinal, em um país tão desigual e concentrador de renda, quaisquer políticas de caráter progressista são vistas como perigosas à manutenção do *status quo*, devendo assim ser combatidas (Carvalho, 2023; Couto, 2023).

Esse aspecto se soma à crise político-econômica iniciada na segunda metade do primeiro mandato e acirrada no segundo mandato de Dilma Rousseff (Singer, 2018), instabilidade que resultou no *impeachment* da então presidenta sem que houvesse crime de responsabilidade (Miguel, 2022). Para além de remoção de um governo, tratava-se da afirmação de uma nova agenda, regressiva, que rompesse o pacto constitucional firmado em 1988 (Avritzer, 2021). O desmonte institucional que caracterizou o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) foi, na verdade, o aprofundamento da agenda anunciada na gestão Temer (*Idem*; Miguel, 2022), marcada por retrocessos institucionais de arrocho fiscal e sufocamento de políticas sociais sob o discurso da austeridade fiscal (Caldas, 2022).

Nesse contexto, após um ciclo de sucessivos avanços institucionais desde a redemocratização, a Política Urbana sofreu graves ataques e seus impactos sociais se refletiram nas cidades brasileiras (IBDU, 2021). Algumas iniciativas emblemáticas confirmam essa interpretação.

A primeira dessas ações foi a aprovação da Emenda Constitucional do teto de gastos (EC nº 95/2016) – “PEC do Fim do Mundo” –, que reduziu os mínimos constitucionais de saúde, educação e outros direitos fundamentais como a moradia, ainda na gestão Temer.

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, a participação popular no planejamento municipal, as regras de usucapião urbano e rural (Alfonsin et al., 2020). Em resposta às pressões do mercado imobiliário para flexibilizar processos de regularização fundiária, o Reurb praticamente igualou mecanismos de regularização privados com outros de interesse social (Gonçalves; Rizek, 2020, p. 15).

Já sob o governo Bolsonaro as medidas de impacto foram aprofundadas, a começar pela agenda fiscal envolvendo as relações federativas, como foi o caso da Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019 (PEC do Pacto Federativo), que propunha a alteração do artigo 6º da Constituição, subordinando os direitos sociais a um conceito desconhecido e não apresentado de “equilíbrio fiscal intergeracional”, traduzindo em linguagem legislativa o argumento de que a “Constituição cidadã não cabe no orçamento” (Dweck, 2021, p.241).

Imediatamente após sua posse, no bojo da reorganização da Presidência da República, fazendo uso do discurso de “diminuir o tamanho do Estado” (Alfonsin et al., 2020, p. 241), Bolsonaro extinguiu o Ministério das Cidades, transferindo suas atribuições ao Ministério do Desenvolvimento Regional, em clara ameaça aos avanços alcançados na coordenação interfederativa entre União, estados e municípios quanto à integração das políticas urbanas e da busca pela redução das desigualdades nas cidades (Medeiros et al., 2020).

Se os desafios quanto à integração e articulação das políticas que incidem sobre o território já eram grandes com a existência do MCidades, sua extinção não representou um simples agravamento desses gargalos institucionais, mas produziu a pulverização dessas políticas. Nesse novo ambiente institucional, o Ministério que passaria a tratar da agenda urbana abrangeria atribuições do também extinto Ministério da Integração Nacional, que abarcava temas que ultrapassavam as questões urbanas (Lei Federal nº 13.844/2019). Já estava claro que a Política Urbana não seria mais uma preocupação central para o governo federal, pelo contrário, o que ocorreu foi

o desmonte sistemático de políticas consolidadas ao longo do ciclo anterior (Alfonsin *et al.*, 2020).

Ainda em 2019, por meio de decreto, também foram extintos os Conselhos de Políticas Públicas, importantes espaços de concertação, participação e controle social, incluindo o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), revogando-se também a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) instituídos no governo Dilma Rousseff, o que selou a negação de foros de participativos. O fechamento de espaços como este não foi casual: justamente pelo alto potencial que os mesmos apresentam em termos de concertação e de participação societária, razão para que Bolsonaro não hesitasse em dissolvê-los imediatamente após a sua posse (IBDU, 2021).

Outro ataque às conquistas da Política Urbana foi o Projeto de Emenda à Constituição nº 80 (PEC 80/2019), que propunha alterações no artigo 182, no sentido de submeter a função social da propriedade ao direito de propriedade privada (Alfonsin *et al.*, 2020), ressignificando essa prerrogativa como prioritária e “sagrada” em relação aos interesses coletivos e ao bem-estar da sociedade (Brasil, 2019). Tal PEC permitiria aos proprietários de imóveis urbanos a escolha de como atender ao princípio da função social da propriedade, além de retirar do poder municipal a competência de atuar diretamente sobre as desapropriações, subordinando-a ao Poder Legislativo ou por meio de decisão judicial sob a alegação de supostas “injustiças” cometidas sobre os interesses privados. A PEC 80/2019 nada mais era do que um meio para corrigir os “excessos” da Constituição. Embora não tenha sido aprovada, essa PEC reforçaria a agenda regressiva inaugurada no governo Temer (Dweck, 2021), promovendo o esgarçamento ainda maior de uma questão urbana central, qual seja, o controle fundiário enunciado como o nó da terra (Maricato, 2000).

Dois dos mais emblemáticos símbolos das gestões petistas e que tiveram forte impacto sobre a Política Urbana brasileira (o PMCMV e o PAC) também foram alvos das investidas bolsonaristas. Foram revogados, por meio do Decreto nº 9.722/2019 os dispositivos do decreto que instituiu tanto o PAC quanto seu Sistema de Monitoramento (Sispac), responsável pelo

acompanhamento e divulgação dos dados do Programa. Uma vez extinta essa base de dados, toda e qualquer informação sobre o andamento, paralisação ou contratos de obras também se perderam (Madeiro, 2023), levando ao fim do PAC por inanição.

Da mesma forma, mesmo sem extinguir 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 quanto ao Programa de 2009, especialmente em relação às faixas de menor renda: o PCVA cortou 98% dos recursos de financiamento para a Faixa 1 do PMCMV (famílias de 0 a 3 S.M.), a maior parte do déficit habitacional do país. O atendimento a essa parcela da população era, inclusive, um dos maiores méritos do PMCMV, especialmente porque a modalidade Faixa 1 tinha subsídios de até 90%. Outra inovação foi o subprograma PMCMV Entidades (PMCMV-E), também inviabilizado pelo Decreto nº 10.600/2021, porque habilitava entidades populares comunitárias a produzir habitações sociais, atendendo significativamente a produção subsidiada (Alves; Paula, 2021).

O *marketing* do PCVA trazia a promessa de ser um programa de maior abrangência que seu antecessor, 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 – abandonando-se a política de subsídios; b) promover a regularização de 2 milhões de moradias; e c) promover melhorias em mais 400 mil (Marco; Battirola, 2021). Entretanto, dados de 2022 revelam que menos de 500 mil unidades haviam sido contratadas e entregues (Silva, 2023).

A ampliação da regularização fundiária em detrimento da produção subsidiada de novas unidades foi muito utilizada no discurso para promover o PCVA e escondia uma lógica perversa: essa regularização seria totalmente pautada pelos interesses de mercado. O PCVA previa que empresas privadas ofereceriam seus serviços por meio de projetos para áreas que elas mesmas selecionassem, de acordo com seus interesses, enquanto as famílias contempladas pagariam pela terra (Guerreiro; Rolnik, 2020). Ainda que a visão mercadológica da cidade e da moradia não seja algo inédito – tendo, inclusive, pautado parte das ações do PMCMV (Rolnik, 2019) –, a interrupção

do PMCMV agravou esse processo de mercantilização da habitação, penalizando a população mais pobre, cada vez mais vulnerável aos interesses do mercado imobiliário, contribuindo para a escassez de moradia digna e para o acirramento dos conflitos fundiários (Guerreiro; Rolnik, 2020).

Tais conflitos se tornaram ainda mais latentes à medida que a pandemia da Covid-19 se intensificou, pois as desigualdades nas cidades se aprofundaram. 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). O aumento do desemprego, diminuição ou interrupção da renda e a intensificação da miséria levaram 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 (IBDU, 2021). Pelo contrário, Bolsonaro se mostrou resistente ao Projeto de Lei nº 827/2020, que propunha a suspensão dos despejos durante a pandemia. Não obstante, seu veto foi derrubado pelo Congresso face 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.

Entre 2019 e 2022, o governo Bolsonaro permitiu a liberação de saques especiais do FGTS por parte dos trabalhadores, como alternativa à crise econômica intensificada na pandemia da Covid-19 (Lima Junior, 2022). O FGTS foi a principal fonte de financiamento das políticas habitacionais desde sua criação, quando ainda operava através do SFH/BNH, até programas mais recentes como o PMCMV. Trata-se, portanto, de uma fonte financiadora estratégica (Souza *et al.*, 2023). Foram mais de 24 bilhões de reais resgatados do FGTS somente em 2020 e essa descapitalização, consequentemente, reduziu a já esvaziada política habitacional de interesse social no governo Bolsonaro.

Sinteticamente, não por acaso, os avanços da Política Urbana conquistados de 1988 a 2016 foram alvos de ataques sistemáticos tanto do governo Temer e especialmente do governo Bolsonaro. Assim predominam o abandono de políticas distributivas e a desarticulação de instrumentos

institucionais de formulação e implantação de políticas, assim como o esvaziamento dos espaços de participação democrática e reforço de políticas pautadas pelo discurso da austeridade fiscal impactaram diretamente as políticas urbanas e habitacionais. O ataque às conquistas constitucionais e do Estatuto da Cidade (Souza Jr.; Montandon, 2011) 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).

6. Considerações finais

Políticas que emanam do Estado guardam relação com múltiplas variáveis: têm conexão com o estágio de consolidação institucional da democracia como regime político; dependem da configuração sobre como são formuladas e implantadas, isto é, tanto de seu desenho institucional como de seu campo de incidência; e, de modo óbvio, são indissociáveis dos governos que as conduzem e de suas respectivas identidades programáticas. A chave explicativa reside na combinação desses aspectos e, claro, na proeminência de alguns fatores. A trajetória da Política Urbana reflete esse conjunto de fatores, com ênfase nos impactos dos percalços da democracia e na ação governamental.

Ademais, a grande novidade social e política do último período foi a difusão de movimentos, ascensão de partidos e formação de governos de ultradireita mundo afora. Tais expressões não são homogêneas, mas guardam muitas similaridades: retórica “antissistema”, arquétipos populistas, intolerância e ódio, ataques sistemáticos às instituições da democracia e orientação totalitária de inequívoco apelo anticivilizatório. O bolsonarismo é a expressão brasileira desse fenômeno.

A ruptura democrática de 2016 se inscreve nesse contexto e abriu uma ferida que não só não foi cicatrizada como se expandiu e culminou com um governo singular. O caráter atípico do bolsonarismo não se define por sua

filiação ideológica, escolhas políticas ou eventuais alterações no desenho de políticas, mas pelo seu caráter autenticamente antirrepublicano, isto é, ele se posicionou de um lado dos conflitos sociais (os seus, “as pessoas de bem”) e se recusou a arbitrar conflitos e a governar para todos. Nesse sentido, tratou-se de posição abertamente antirrepublicana, pois não lhe importava a esfera pública, e sequer foi um “republicanismo de direita” porque ignorou as instituições e as interações sociopolíticas. Dessa perspectiva, a esfera da política – do conflito, da negociação, da persuasão e da produção de consensos – foi objeto de uma tentativa de banimento, definindo porque não havia espaço para quaisquer dissensos ou minorias. Em resumo, ideias, valores e instituições como império da lei, Estado de Direito, liberdades e garantias constitucionais, direitos (civis, sociais e políticos) foram atacados em autêntica regressão civilizatória. Nesse contexto:

Quando há um governo extremista, que atua reiteradamente para erodir as instituições e, com elas, a própria democracia, a estrutura constitucional é continuamente desafiada e abalada. Perdem efetividade analítica os critérios normalmente usados para entender como as instituições operam e como as políticas públicas são formuladas, implementadas e avaliadas (inclusive pelo eleitorado), pois o governo não atua em conformidade com os parâmetros institucionais dados, mas busca subvertê-los (Couto, 2023, p. 8).

Como o bolsonarismo açoitou sistematicamente a democracia e representou a antítese de ideais republicanos, seria necessário atacar seu principal pilar institucional, a Constituição (precisamente por isso o seu maior inimigo), uma vez que “arruinar a Carta Constitucional é essencial ao objetivo de quem ambicionava destruir a democracia no Brasil” (Starling; Bignotto, 2022, p. 83).

Políticas importam e instituições fazem diferença, mas importam tanto ou mais os perfis dos governos, suas escolhas e a forma como se relacionam com a democracia. Sob o bolsonarismo, a Política Urbana regrediu e agravou as desigualdades. E nada leva a crer que tenha sido casual a subversão da

rota precedente que registrava importantes avanços na expansão de direitos e acesso e bens e serviços. Afora a deterioração das condições habitacionais e urbanas – sobretudo de áreas estruturantes como moradia, saneamento e transportes/mobilidade –, dois indicadores são emblemáticos. Primeiro: inquérito da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan), revelou que em 2022 haviam 33 milhões de pessoas submetidas a uma situação de fome; pouco antes, em 2014, o Brasil havia saído do Mapa da Fome da ONU face às políticas de segurança alimentar adotadas. Segundo: o Coeficiente de Gini manteve percurso ininterrupto de desconcentração da renda de 2002 até 2019, mas essa rota foi desfeita em 2021 e a desigualdade voltou a crescer.

Nesses termos, todo o conteúdo do qual se reveste a plataforma da reforma urbana inscrita na Constituição (no sentido do combate às desigualdades) foi duramente atacado. Portanto, a tentativa de alteração constitucional da subordinação do direito à propriedade à sua função social e mesmo as mudanças infraconstitucionais engendradas no plano institucional serviram ao propósito de dilapidar a capacidade do Estado de produzir e implantar políticas públicas, o que resultou na debilitação do ideal do direito à cidade. Bastaria lembrar as decisões de extinguir o MCidades, interromper programas como o PAC e o PMCMV e opor-se à suspensão de despejos em meio à pandemia da covid-19. Merece destaque, ainda, a extinção do ConCidades, cujo sentido foi o de abolir um foro privilegiado de concertação, fiscalização e controle por parte da sociedade civil na condução da Política Urbana.

Em síntese, o ataque sistemático aos princípios da Política Urbana foi uma dentre outras tentativas de fazer erodir o conteúdo democrático e distributivo da Constituição.

Referências

- ABRUCIO, F. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec; DCP/USP, 1998.
- ALFONSIN, B. M.; *et al.* Descaracterização da Política Urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. *Revista Culturas Jurídicas*, v. 7, n. 16, 2020.
- ALVES, A. G. O.; PAULA, D. O Programa Habitacional Casa Verde e Amarela: um estudo avaliativo a partir da teoria do programa. *Anais do [...]. Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades*. [S. n. t.]. 2021.
- ARRETCHE, M. (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Unesp; CEM, 2015.
- AVRITZER, L. Política e antipolítica nos dois anos de governo Bolsonaro. In: AVRITZER, L., KERCHE, F., MARONA, M. (Org.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.
- BERCOVICI, G. Vinte anos da Constituição de 1988. Prefácio. In: GOULART, J. (Org.). *As múltiplas faces da constituição cidadã*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.
- BRANDÃO, L. C. *Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular*. 2011. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 80/2019*. Brasília: Senado Federal, 2019.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. *Balanco 4 anos do PAC: 2011 a 2014*. 2014. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/f9d3db229b483b35923b338906b022ce.pdf>. Acesso em: 24 out. 2017.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O surgimento do Estado republicano. *Lua Nova*, 62, 2004.

- CALDAS, L. Desdemocratização no Brasil: evidências a partir das políticas urbanas federais. *Teoria & Pesquisa*, v. 31, n. 2, 2022.
- CALDEIRA, T. P. R.; HOLSTON, J. Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.
- LIMA JUNIOR, 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](https://www.camara.leg.br/noticias/859293-MEDIDA-PROVISORIA-AUTORIZA-SAQUE-EXTRAORDINARIO-DE-R$-1.000-DO-FGTS). Acesso em: 10 fev. 2024.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2023.
- COUTO, C. G. O Brasil de Bolsonaro: uma democracia sob estresse. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 28, 2023.
- DWECK, E. A agenda neoliberal em marcha forçada. In: AVRITZER, L.; KERCHER, F.; MARONA, M. (Org.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.
- FELDMAN, S. Constituição de 1988 e política urbana no Brasil: recuperando um percurso de construção de ideias e práticas. In: GOULART, J. O. (Org.). *As múltiplas faces da Constituição cidadã*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.
- 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. (Org.). *Arquitetura, Urbanismo e Paisagismo: novos contextos e desafios*. Vol. 5. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2020.
- GUERREIRO, I.; ROLNIK, R. Regularização fundiária Verde e Amarela: endividamento e precariedade. *Notícias UOL*, 8 set. 2020. A Cidade é Nossa. Disponível em: <https://raquelrolnik.blogosfera.uol.com.br/2020/09/08/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade/>. Acesso em: 10 fev. 2024.

- IBDU. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. *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: IBDU, 2021.
- LEME, H.C. *O Federalismo na Constituinte de 1988: representação política e distribuição de recursos tributários*. 1988. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP), 1992.
- MADEIRO, C. Extinção de sistema por gestão Bolsonaro limite avaliação do PAC. *Portal UOL*, 11 ago. 2023. 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,Lu%20lan%C3%A7ar%C3%A1%20o%20novo%20PAC>. Acesso em: 30 maio 2024.
- MARCO, C.; BATTIROLA, A. Programa Habitacional Casa Verde e Amarela – uma análise sobre a importância do debate nas esferas públicas para a construção do espaço público. *Revista de Direito da Cidade*, v. 13, n. 4, 2021.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias – Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- MARICATO, E. *O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Série Políticas Sociais – acompanhamento e análise, IPEA, n. 12, 2006. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4508/1/bps_n.12_ensaio2_ministerio12.pdf. Acesso em: 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: Vozes, 1987.
- MARQUES, E. Cidades, políticas urbanas redistributivas e a crise. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo: Cebrap, 2017.
- MEDEIROS, S. B.; et al. Os efeitos da extinção do ministério das cidades sobre a política urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico. Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, n. 10, ed. esp., jun. 2020.

- MICHILES, C.; *et al.* *Cidadão constituinte: a saga das emendas populares*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- MIGUEL, L. F. *Democracia na periferia capitalista: Impasses do Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.
- PILATTI, A. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris; Ed; PUCRJ, 2008.
- RANGEL, H. M. V.; SILVA, V. J. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, 2009.
- RODRIGUES, A. M. A Política Urbana no Governo Lula. *Ideias*, v. 2, n. 2, 2013.
- ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da habitação na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2019.
- 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.
- RUBIM, B.; LEITÃO, S. O Plano de Mobilidade Urbana e o futuro das cidades. *Estudos Avançados*, n. 27. 2013.
- SALLUM JUNIOR, B. *Labirintos - dos gerais à Nova República*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. *Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- SAULE JUNIOR, N.; UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: SUGRANYES, A.; MATHIVET, C. (Org.). *Ciudades para todo@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition, 2010.

- SILVA, L. V. C. *Programa Minha Casa Minha Vida e a transição para o Programa Casa Verde e Amarela: uma análise crítica*. 2023. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói (RJ), 2023.
- SINGER, A. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- SINGER, A.; LOUREIRO, I. (Org.). *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* São Paulo: Boitempo. 2016.
- SOUZA, M. A. A.; et al. FGTS: Direito do Trabalhador e Instrumento de Política Pública Operacionalizado pela Caixa Econômica Federal. *Revista de Psicologia*, v. 17, n. 67, 2023.
- STARLING, H. M.; LAGO, M.; BIGNOTTO, N. *Linguagem da destruição: a democracia brasileira em crise*. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.
- TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. *Sociedade e Estado*, v. 28, n. 1, 2013.
- VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C.; SCHIFFER, S.R. (Org.). *O processo de urbanização do Brasil*. São Paulo: EdUSP, 2004.
- WAN-LUME, C.; MELO, G. Política Nacional dos Resíduos Sólidos: o estabelecimento da sustentabilidade e do progresso envolvidos no processo participativo. *Revista do CEDS*, v. 1, n. 2, 2015.