



**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES, COMUNICAÇÃO E DESIGN
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO**

ANA CAROLINA BERGAMASCHI DO VAL

**RETROCESSOS E DESMONTE DA POLÍTICA URBANA
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**

Orientador: Prof. Associado Jefferson Oliveira Goulart

Bauru, agosto de 2025

ANA CAROLINA BERGAMASCHI DO VAL

**RETROCESSOS E DESMONTE DA POLÍTICA URBANA
NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, da Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Bauru, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Linha de Pesquisa: Planejamento e Avaliação do Ambiente Construído

Orientador: Prof. Associado Jefferson Oliveira Goulart

Bauru, agosto de 2025

Val, Ana Carolina Bergamaschi.

Retrocessos e desmonte da Política Urbana no Brasil contemporâneo / Ana Carolina Bergamaschi do Val. - Bauru, 2025

131 f.

Dissertação (Mestrado)-Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design, Bauru

Orientador: Jefferson Oliveira Goulart

1. Política Urbana. 2. Constituição. 3. Governo Bolsonaro. I. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Arquitetura, Artes, Comunicação e Design. II. Título.

ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE ANA CAROLINA BERGAMASCHI DO VAL, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, DA FACULDADE DE ARQUITETURA, ARTES, COMUNICAÇÃO E DESIGN - CÂMPUS DE BAURU.

Aos 25 dias do mês de junho do ano de 2025, às 16h00, no meet.google.com/hqd-wakj-xzu, realizou-se a defesa de DISSERTAÇÃO DE MESTRADO de ANA CAROLINA BERGAMASCHI DO VAL, intitulada **Retrocessos e desmonte da Política Urbana no Brasil contemporâneo**. A Comissão Examinadora foi constituída pelos seguintes membros: Professor Associado JEFFERSON OLIVEIRA GOULART (Orientador - Participação Virtual) do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo / Universidade Estadual Paulista; Professor Doutor ESTEVAM VANALE OTERO (Participação Virtual) do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo / Universidade Estadual Paulista; Professora Titular CIBELE SALIBA RIZEK (Participação Virtual) do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo / Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP, São Carlos. Após a exposição pela mestranda e arguição pelos membros da Comissão Examinadora que participaram do ato, de forma presencial e/ou virtual, a discente recebeu o conceito final: APROVADA. Nada mais havendo, foi lavrada a presente ata, que, após lida e aprovada, foi assinada pelo Presidente da Comissão Examinadora.

Documento assinado digitalmente
 JEFFERSON OLIVEIRA GOULART
Data: 25/06/2025 18:14:52-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Professor Associado JEFFERSON OLIVEIRA GOULART

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer aqui, enormemente, àqueles que tanto me ajudaram a concluir este trabalho.

A Jefferson Goulart, por todos os ensinamentos, puxões de orelha e paciência ao longo desses quase 10 anos de orientação.

A Cibele Rizek e Estevam Otero, por aceitarem fazer parte da banca examinadora e pelas valiosíssimas contribuições.

Ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGARq-FAAC), pela oportunidade e suporte, e a Silvio Carlos Decimone, da Seção Técnica de Pós-graduação, pela inestimável ajuda em todas as questões burocráticas.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo imprescindível suporte financeiro que tornou possível a realização desta pesquisa.

Aos professores e amigos de curso, pela troca de conhecimento e apoio acadêmico.

Por fim, manifesto meu mais profundo agradecimento às amigas, amigos e familiares, por todo o suporte emocional e infindável compreensão durante esse processo.

Obrigada.

RESUMO

O Brasil experimentou expressivos avanços institucionais durante a transição democrática e nessa trajetória figura com destaque a Constituição de 1988. Dentre essas inovações, destaca-se o capítulo da Política Urbana, que consagrou o princípio da função social da cidade e da propriedade, instituiu instrumentos para promover o acesso à terra urbanizada e impôs a obrigatoriedade de processos participativos no Planejamento Urbano. A essas inovações se seguiram normas e políticas democratizantes, tais como o reconhecimento do direito à moradia por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000, a Lei Federal nº 10.285/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamentou os enunciados constitucionais, a criação do Ministério das Cidades, legislações específicas sobre o ordenamento das regiões metropolitanas (Estatuto da Metrópole), diretrizes de políticas de saneamento, mobilidade urbana e resíduos sólidos, além do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). As mudanças recentes revelaram uma formidável crise da democracia que resultou na contestação do pacto originário do processo constituinte, que combinava compromisso com as instituições democráticas e políticas inclusivas, refletindo-se nas políticas urbanas e nas cidades. O percurso de avanços normativos e institucionais da Política Urbana foi interrompido com a ruptura que depôs Dilma Rousseff, em 2016, seguiu-se na gestão Temer (2016-2018) e se aprofundou no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). A pesquisa tem o objetivo de analisar a trajetória recente da Política Urbana no Brasil, relacionando as mudanças político-institucionais com o conteúdo das normas e políticas públicas adotadas em diferentes governos, enfatizando especialmente as alterações normativas promovidas na gestão Bolsonaro, a fim de compreender as ações desse governo e seus impactos negativos, presentes e futuros, para as cidades brasileiras.

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

ABSTRACT

Brazil experienced significant institutional advancements during its democratic transition, with the 1988 Constitution standing out as a landmark. Among these innovations, the chapter on Urban Policy is noteworthy, enshrining the principle of the social function of the city and property, establishing instruments to promote access to urban land, and mandating participatory processes in urban planning. These innovations were followed by democratizing norms and policies, such as the recognition of the right to housing through Constitutional Amendment No. 26/2000, the Federal Law No. 10.285/2001 (Statute of the City), which regulated the constitutional provisions, the creation of the Ministry of Cities, specific legislation on the ordering of metropolitan regions (Statute of the Metropolis), policies on sanitation, urban mobility, and solid waste, as well as the Growth Acceleration Program (PAC) and the My House My Life Program (PMCMV). Recent changes have revealed a profound crisis of democracy, resulting in a challenge to this pact that combined a commitment to democratic institutions and inclusive policies, reflecting on urban policies and cities. The path of normative and institutional advances in Urban Policy was interrupted with the impeachment of Dilma Rousseff in 2016, continued under the Temer administration (2016-2018), and deepened under the Jair Bolsonaro government (2019-2022). The research aims to analyze the recent trajectory of Urban Policy in Brazil, relating the political and institutional changes to the content of the norms and public policies adopted in different governments, with a special emphasis on the normative changes promoted during the Bolsonaro administration, in order to understand the actions of this government and their negative impacts, present and future, on Brazilian cities.

Key-words: *Urban Policy; 1988 Constitution; Bolsonaro administration.*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	10
Das bases de dados.....	10
Da coleta e sistematização dos dados.....	15
1. A QUESTÃO URBANA E A TRAJETÓRIA BRASILEIRA	19
2. A POLÍTICA URBANA NA REDEMOCRATIZAÇÃO	33
O percurso da pré-Constituinte.....	33
As normas estruturantes da Política Urbana.....	39
Política Urbana e democracia no Brasil	54
3. OS RETROCESSOS DA POLÍTICA URBANA	62
Sistematização do desmonte.....	66
Gestão Temer (2016-2018).....	71
Governo Bolsonaro (2019-2022)	78
A Nova Agenda Urbana 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.....	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	106

ABREVIATURAS, ACRÔNIMOS E SIGLAS

ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ARENA	Aliança Renovadora Nacional [partido político]
BNH	Banco Nacional da Habitação
CF	Constituição Federal
COHAB	Companhia Habitacional
ConCidades	Conselho Nacional das Cidades
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
EC	Estatuto da Cidade [Lei Federal nº 10.257/2001]
EMC	Emenda Constitucional
DEC	Decreto do Executivo
DLG	Decreto Legislativo
DP	Direito de Preempção
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
HIS	Habitação de Interesse Social
IAP	Instituto de Aposentarias e Pensões
IBDU	Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LCP	Lei Complementar
MCidades	Ministério das Cidades
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MPV	Medida Provisória
NAU	Nova Agenda Urbana [Agenda 2030]
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PEUC	Parcelamento, Edificação e Uso Compulsório
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Projeto de Lei
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMCMV-E	Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades

PNPS	Política Nacional de Participação Social
PP	Partido Popular [partido político]
PPP	Parceria Público-Privada
PR	Presidência da República
PPGARQ	Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo [FAAC/UNESP]
PT	Partido dos Trabalhadores
REURB	Programa de Regularização Fundiária Urbana [Lei Federal nº 13.465/2017]
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SF	Senado Federal
SIFHAP	Sistema Financeiro de Habitação Popular
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
STF	Supremo Tribunal Federal
UH	Unidade Habitacional
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa analisa de forma abrangente a trajetória recente da Política Urbana no Brasil, relacionando as correspondentes mudanças político-institucionais com o conteúdo das normas e políticas públicas 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). Este governo caracterizou-se pela tentativa de destruir a estrutura democrática (COUTO, 2023), razão pela qual é necessário compreender as ações desse governo e seus impactos presentes e futuros para as cidades brasileiras.

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 não apenas consagrou institucionalmente a “Nova República” como também inaugurou uma nova ordem para a Política Urbana (ALFONSIN *et al.*, 2020), cujo capítulo correspondente ratificou o princípio da função social da cidade e da propriedade, instituiu instrumentos de acesso à terra urbanizada e estabeleceu a exigência de processos participativos no Planejamento Urbano. A essas inovações se seguiram a criação do Ministério das Cidades (2003) e normas e políticas avançadas e democratizantes, como o reconhecimento do direito à moradia (Emenda Constitucional nº 26/2000), o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), e legislações específicas sobre saneamento, mobilidade urbana, resíduos sólidos e habitação (GOULART; VAL, 2020).

Assim difundiu-se uma dupla expectativa: de um lado, que a democracia brasileira estivesse consolidada, a caminho de ajustes para superar problemas estruturais relativos às raízes da extrema desigualdade que não se resolveram com a redemocratização (CARVALHO, 2023); de outro, que o instrumental normativo da Política Urbana repercutisse positivamente no planejamento urbano de modo a superar o legado tecnocrático e autoritário que marcaram o histórico brasileiro (CALDEIRA, HOLSTON, 2004). Não obstante, os acontecimentos recentes – notadamente a destituição da presidente Dilma Rousseff, a disseminação de movimentos de ultradireita e a eleição de Jair Bolsonaro – abriram uma enorme crise da democracia que resultou no rompimento do pacto social fundado no processo

constitucional – marcado pela afirmação da democracia como método de resolução de conflitos e pelo compromisso com ações e políticas distributivas e inclusivas –, refletindo-se nas políticas urbanas e nas cidades.

Tal ruptura teve início a partir do impeachment que depôs a presidente Dilma Rousseff sem comprovação de crime de responsabilidade, em 2016, configurando uma ruptura com a democracia, um autêntico golpe (MIGUEL, 2019), seguido pelo governo de Michel Temer (2016-2018), que inaugurou um programa de mudanças 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). Ou seja, a destituição de Dilma Rousseff não se limitava à substituição de um governo, na verdade o que se pretendeu foi impor uma nova agenda ao país, com a reversão das conquistas recentes e imposição de mudanças como “um ajuste fiscal ainda mais radical, que exigiria alterar a Constituição, uma reforma previdenciária regressiva e o fim da proteção trabalhista” (BRAGA, 2016, p. 92).

Assim como foram observados grandes retrocessos nas áreas de Educação, Saúde e Meio Ambiente (AVRITZER, 2021; MIGUEL, 2022), a Política Urbana – entendida aqui como um conjunto de normas que congrega tanto a dinâmica político-institucional quanto a dimensão socioeconômica de produção e regulação territorial que moldam espaço em sua expressão física e na ordenação das relações econômicas – também foi alvo da lógica bolsonarista (IBDU, 2021), que tinha o claro objetivo de minar a agenda e as conquistas construídas no período anterior (ABRUCIO, 2021).

A literatura e os estudos disponíveis até o momento têm sido valiosos para indicar o perfil conservador e os retrocessos desse governo, mas é importante ressaltar que muitos desses estudos e análises têm caráter provisório porque são contemporâneos, isto é, são recentes, inconclusos, abordam temáticas específicas ou apresentam projeções que não se concretizaram. Nem por isso tais referências deixam de ser relevantes do ponto de vista da caracterização da gestão Bolsonaro e, nesse sentido, não deixarão de ser mencionadas.

Dessa forma, a pesquisa se mostrou desafiadora, contemporânea e necessária para mensurar o alcance dos retrocessos desse governo em relação à Política Urbana. Desafiadora precisamente por tratar de um período tão recente, mas que também se relaciona com as raízes de extrema desigualdade “que marca cada poro da vida no Brasil” (MARICATO, 2015, p.27). E necessária porque, ao final da

investigação, pretende oferecer uma contribuição original aos estudos urbanos e áreas correlatas ao dispor de um amplo estudo a respeito do aparato normativo que incidiu sobre as políticas urbana e habitacional nesses quatro anos e que ainda pode incidir nos anos posteriores, a depender do desempenho das políticas públicas e das disputas políticas do próximo ciclo.

As diversas disciplinas que abrangem o campo do conhecimento dos estudos urbanos – Urbanismo, Planejamento Urbano e Regional, Ciência Política/Políticas Públicas, Sociologia Urbana, Geografia/Demografia, Economia, Direito Urbanístico – continuam a analisar, refletir e processar as complexas consequências das políticas implantadas durante o governo Bolsonaro. Isso é evidente devido à persistência de muitos desses impactos, que permanecem tópicos ativos de discussão. Um exemplo notável é a recorrente discussão em torno do "arcabouço fiscal" e de como esse marco afeta diretamente a capacidade de investimento do Estado em programas e iniciativas de cunho social.

Vale ressaltar que a avaliação do "estado da arte" dessas questões é intrinsecamente dinâmica e está em constante evolução. Enquanto os estudos acadêmicos e pesquisadores buscam compreender a extensão dos efeitos das políticas adotadas, é importante reconhecer que a complexidade dos desdobramentos requer uma abordagem flexível e em constante adaptação. A pesquisa, portanto, não se fixou na perspectiva de formular conclusões definitivas, uma vez que os impactos das políticas governamentais podem se manifestar de maneiras variadas e imprevistas ao longo do tempo. Nesse sentido, a análise contínua e a avaliação constante dessas políticas se tornam fundamentais para assegurar uma compreensão abrangente e contemporânea das dinâmicas entre as ações do governo e as disciplinas acadêmicas voltadas para sua análise.

A Dissertação está estruturada da seguinte maneira: o capítulo inicial ("A Questão Urbana e a trajetória brasileira") dedica-se a uma breve caracterização da complexa problemática urbana brasileira com base na revisão da literatura, traçando um panorama histórico dos processos que levaram ao surgimento e à institucionalização das políticas públicas voltadas para o ordenamento do espaço urbano e à habitação e como esses temas foram tratados pelos diferentes governos e suas respectivas agendas políticas, no período que abrange desde a maior parte do séc. XX, especialmente a partir da década de 1930, e se encerra na década de 1990.

O segundo capítulo (“A Política Urbana na redemocratização”) faz um registro do percurso da Política Urbana no Brasil após a redemocratização, seguindo até 2016, uma vez que, para realizar uma análise abrangente da Política Urbana durante os governos Temer e Bolsonaro, é imperativo não apenas traçar a caracterização política desses governos e a ruptura democrática engendradas, mas também examinar a trajetória da Política Urbana ao longo do período democrático que o antecedeu, proporcionando uma visão ampla das transformações ocorridas no arcabouço institucional que orienta as políticas urbanas no país.

O terceiro capítulo (“Os retrocessos da Política Urbana”)¹ aborda o contexto marcado pela inflexão conservadora, relacionando a gestão transitória de Temer (2016-2018) ao início dos retrocessos na democracia brasileira (involução também observada na Política Urbana) e como o governo Bolsonaro não apenas deu continuidade a esse processo de desmonte como o intensificou e o agravou profundamente. Neste capítulo também são elencadas e detalhadas as políticas e normas institucionais que caracterizaram esse desmonte da Política Urbana e das políticas habitacionais.

A seção final sintetiza o significado político-ideológico do governo Bolsonaro, que se dedicou à reversão das conquistas da democracia brasileira e à destruição da capacidade do Estado de formular e implantar políticas públicas, com ênfase na análise da Política Urbana. Com isso, é esperado que a sistematização e caracterização do arcabouço normativo federal produzido durante o período de análise – que exerceu (e ainda pode exercer) influência sobre o cenário urbano –, corrobore a hipótese original, qual seja, a intenção deliberada do governo Bolsonaro de enfraquecer, anular e desmontar os avanços institucionais previamente estabelecidos ao longo do período de consolidação democrática após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

¹ Embora o título da presente Dissertação destaque os retrocessos da Política Urbana, a abordagem desses temas desenvolvida mais diretamente apenas no terceiro capítulo foi uma escolha intencional. Os dois capítulos precedentes são cruciais para a compreensão do percurso histórico dessa Política Urbana e de como o conjunto de avanços, lutas e políticas se articularam ao longo das décadas, até as tentativas de seu desmonte.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De natureza qualitativa, a pesquisa adotou dois procedimentos metodológicos cardeais: o primeiro foi destinado à revisão sistemática da literatura urbanística sobre a evolução das normas institucionais das políticas urbana e habitacional desde a Constituição de 1988 – marco institucional do processo de transição democrática do país –, com ênfase na abordagem interdisciplinar, recorrendo, além do Urbanismo e do Planejamento Urbano e Regional, às contribuições de outras áreas do conhecimento como do Direito Urbanístico, da Sociologia e da Antropologia Urbanas, da Geografia, da Ciência Política/Políticas Públicas, de modo a proceder à caracterização abrangente do objeto de estudo nos planos conceitual, analítico e histórico.

O segundo procedimento metodológico envolveu levantamento e pesquisa documental relativo às leis, medidas provisórias, decretos, normas e demais dispositivos governamentais em nível federal que alteraram ou incidiram sobre a Política Urbana no período analisado (2016-2022). Dessa forma, pretende-se oferecer dados e elementos empíricos factuais para a compreensão do referido objeto.

As fontes consultadas foram as bases de dados contidas nas plataformas eletrônicas da Presidência da República; do Senado Federal; da Câmara dos Deputados; e do Supremo Tribunal Federal (STF). Não obstante, como cada plataforma/base de dados possui um mecanismo específico e diferente de armazenamento e classificação de informações e de busca, se fez necessário avaliar quais seriam mais adequadas para a coleta de dados, para que pudessem ser realizadas as posteriores etapas de sistematização e análise dos dados obtidos.

Das bases de dados

Como mencionado, as plataformas eletrônicas consultadas possuem mecanismos distintos de busca por legislação. A fim de justificar a utilização de uma em detrimento de outra, assim como elucidar as formas de utilização das mesmas, é apresentada a seguir uma breve descrição a respeito do funcionamento de cada uma delas.

a) Presidência da República

A plataforma *online* da Presidência da República possui uma base de dados que reúne atos de hierarquia superior da legislação federal brasileira. Sua área de abrangência vai desde a proclamação da República, em 1889, até os dias atuais e é atualizada e mantida pela subchefia para Assuntos Jurídicos da Presidência da República (BRASIL, 2025a).

Principal base de dados utilizada, seu mecanismo de busca permite localizar legislações e normas específicas por meio de termos de busca/palavras-chave que descrevem o conteúdo desejado, além da aplicação de filtros personalizados. Esses filtros possibilitam refinar a pesquisa, considerando critérios como tipo, situação, número, período de tempo, referências, origem, entre outros (Figura 1).

Figura 1: Imagem de captura de tela da seção de busca (simples e avançada) por legislação na plataforma *online* da Presidência da República



Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 11 out. 2024.

b) Senado Federal

Segunda fonte mais utilizada na etapa de coleta de dados, a plataforma eletrônica do Senado Federal também possui uma base de dados com busca simples e avançada da legislação federal (BRASIL, 2025b). Esta última permite a busca por meio de termos ou palavras-chave específicos e filtros por data, tipo de norma, apelido, identificação e assunto.

Mesmo oferecendo uma gama de filtros semelhante à plataforma da Presidência, seu uso se justifica principalmente por apresentar uma interface de melhor utilização quando comparado à primeira (Figura 2).

Figura 2: Imagem de captura de tela da seção de busca avançada por legislação federal na base de dados da plataforma *online* do Senado Federal

SENADO FEDERAL

Digite o que você está buscando

Tudo **Legislação** 30.000 Notícias Proposições Senadores Pronunciamentos Mais

Classificar por ... Filtros 1

Filtros Ativos: Coleção: Legislação Federal ✖ Limpar todos os filtros

Refinar a pesquisa:

Data

Intervalos padrão ...

Intervalo personalizado

a

Filtrar

Ano

2024 >24

2023 >8

2021 >2

2020 >1

Ver mais ...

Tipo

DEC - Decreto >21.000

DEL - Decreto-Lei >4.700

DPL - Decreto do Poder Legislativo >1.500

LEI - Lei >670

Ver mais ...

Assunto

null >27.000

Crédito Adicional >2.200

Crédito Suplementar >1.500

Crédito Especial >470

Ver mais ...

Assunto Geral

Orçamento Público >2.200

Infraestrutura >970

Identificação

Apelido

Disponível em: <<https://www6g.senado.leg.br/busca/?colecacao=Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Federal>>.
Acesso em: 11 out. 2024.

c) Câmara dos Deputados

A plataforma *online* da Câmara dos Deputados também disponibiliza uma ferramenta de busca avançada que permite a busca por leis específicas, considerando a combinação de filtros como tipo de norma, número de tramitação legislativa, data de publicação, palavras-chave, origem e situação da norma (BRASIL, 2025c). Entretanto,

sua interface (Figura 3) não proporciona uma pesquisa tão eficiente como as anteriores, e por essa razão sua utilização foi mais direcionada, de modo a dirigi-la a situações/buscas em que houvesse a necessidade de uma dupla conferência ou complementação de normas específicas, previamente levantadas através da plataforma da Presidência ou do Senado Federal.

Figura 3: Imagem de captura de tela da seção de busca avançada por legislação na base de dados da plataforma *online* da Câmara dos Deputados

A imagem mostra a interface de busca avançada da Câmara dos Deputados. No topo, há uma barra verde com o logo da Câmara dos Deputados e links para Acessibilidade, Fale conosco, PT e Entrar. Abaixo, uma barra de navegação contém links para Assuntos, Institucional, Deputados, Atividade Legislativa, Comunicação e Transparência e prestação de contas. O breadcrumb indica: Início / Atividade legislativa / Legislação / Esta página. O título principal é 'LEGISLAÇÃO', com sublinks para Constituição Federal, Coleção de leis do Brasil, Detalhamento de medidas provisórias e Legislação em outros formatos. A seção 'PESQUISA AVANÇADA' contém campos para: Identificação (Pesquisar por: Legislação federal, Legislação interna da Câmara, Toda a legislação; Tipos de norma: Digite ou selecione; Número; Ano; Assunto); Publicação da norma (Data inicial; Data final); Origem (Todas); e Situação (Todas). Um botão verde 'BUSCAR' está no final.

Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/legislacao/pesquisa-avancada>>.
Acesso em: 11 out. 2024.

d) Portal *normas.leg.br*

O portal “normas.leg.br” é uma plataforma do Congresso Nacional (congregando bases de dados do Senado e da Câmara dos Deputados) que visa facilitar o acesso e a compreensão da legislação brasileira (BRASIL, 2025d). O portal disponibiliza a compilação estruturada de diversas normas, como a Constituição Federal e o Código Civil, oferecendo recursos interativos como a visualização de diferentes versões, a seleção de tipos de anotações e a consulta contextual de tramitação de Propostas de Emenda à Constituição (PECs).

Essa compilação estruturada permite uma análise mais aprofundada das normas, enquanto a compilação convencional apresenta o texto da lei de forma mais convencional. Justamente por essa razão, e por não possuir uma ferramenta de busca avançada, esta plataforma foi mais utilizada nas etapas de sistematização e análise do que anteriormente na etapa de coleta das normas (Figura 4).

Figura 4: Imagem da captura de tela do portal *online normas.leg.br*



Disponível em: <<https://normas.leg.br/busca>>. Acesso em: 11 out. 2024.

e) Supremo Tribunal Federal (STF)

Os filtros disponíveis desta plataforma na busca avançada não contemplam os parâmetros estabelecidos para a coleta e sistematização das normas (BRASIL, 2025e). Não obstante, como a plataforma permite a busca por legislação específica (em destaque na Figura 5), seu uso se concentrou na etapa de análise, a fim de complementar as buscas nas bases do Portal “normas.leg.br” e da Câmara dos Deputados.

Por definição constitucional, o STF exerce o papel de cúpula do Poder Judiciário e última esfera recursal, encarregado de dirimir contestações e disputas relativas à interpretação e aplicação da Constituição Federal. Dessa forma, em termos metodológicos de identificação e uso de fontes de levantamento de dados, há uma complementaridade entre as mencionadas plataformas (Figura 6).

Figura 5: Imagem da Seção de busca avançada pela plataforma *online* do STF, com destaque para a seção de pesquisa por legislação específica

Fonte: elaboração própria, a partir da plataforma *online* do STF.
Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>>. Acesso em: 11 out. 2024.

Figura 6: Síntese das bases de dados consultadas

IDENTIFICAÇÃO PLATAFORMA		PODER	POSSUI BUSCA AVANÇADA		ETAPA(S) EM QUE FOI MAIS UTILIZADA	
			Sim	Não	Coleta	Análise
a	Presidência da República	Executivo	x		x	
b	Senado Federal	Legislativo	x		x	
c	Câmara dos Deputados	Legislativo	x			x
d	Portal normas.leg.br	Legislativo		x		x
e	Supremo Tribunal Federal	Judiciário	x			x

Fonte: elaboração própria.

Da coleta e sistematização dos dados

Após a etapa de identificação das bases, deu-se início à etapa de busca e coleta de dados. A ordem de busca respeitou a hierarquia das normas jurídicas brasileiras (Figura 7), qual seja: em primeiro plano, a Constituição Federal (CF), na sequência, as Emendas Constitucionais (EMC); em seguida, as Leis Complementares (LCP); depois, as Leis Ordinárias; seguem-se as Medidas Provisórias (MPV), os

Decretos Legislativos (DLG), e finalmente há os Decretos do Executivo (DEC) (AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS, 2018).

Figura 7: Hierarquia das normas jurídicas no Brasil



Fonte: elaboração própria a partir das informações do portal do Conselho Nacional de Justiça
Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-conheca-a-hierarquia-das-leis-brasileiras/>>.
Acesso em: 13 out. 2024.

A definição dos termos de busca/palavras-chave levou em conta os principais problemas sociais relacionados ao território, que compuseram, inclusive, a estrutura do Ministério das Cidades na época de sua criação: a habitação, o saneamento ambiental, transporte da população urbana e a questão fundiária e imobiliária (MARICATO, 2006). A criação do referido órgão governamental e seus desdobramentos ao longo dos anos será devidamente elucidada nos capítulos seguintes.

Com isso, 10 termos foram utilizados nas buscas das plataformas da Presidência (PR) e Senado (SF), conforme se observa na Tabela 1: “desenvolvimento urbano”; “habitação”; mobilidade urbana”; “moradia”; política urbana”; “propriedade urbana”; “resíduos sólidos”; “saneamento ambiental”; “transporte urbano” e “uso do solo”. O período selecionado foi de setembro de 2016 a dezembro de 2022, que compreende o início da gestão de Michel Temer até o final do mandato de Jair Bolsonaro na Presidência da República.

Tanto as palavras-chave quanto o período de tempo foram aplicados para cada um dos tipos de norma mencionados, resultando nos números apresentados na sistematização que se segue (Tabela 1). A segunda coluna da tabela apresenta o número total de normas produzidas no período, sem o uso de termos nas buscas.

Tabela 1: Normas federais coletadas no período de 01/09/2016 a 31/12/2022

Tipo de norma	Nº total de normas no período	Resultado por termo de busca/palavra-chave									
		Desenvolvimento urbano	Habitação	Mobilidade urbana	Moradia	Política urbana	Propriedade urbana	Resíduos sólidos	Saneamento ambiental	Transporte urbano	Uso do solo
Emenda Constitucional	37	12	1	1	0	7	2	0	2	4	3
Lei Complementar	43	15	0	0	1	8	2	0	3	12	12
Lei Ordinária	1.186	353	31	83	90	300	133	47	124	213	204
Medida Provisória	410	135	12	26	15	111	46	15	40	71	408
Decreto Legislativo	784	48	0	2	0	2	3	1	5	14	0
Decreto do Executivo	2.481	1.111	55	123	34	741	326	85	316	406	2.474

Fonte: elaboração própria a partir dos resultados da busca na plataforma da Presidência da República.

Após a realização da primeira busca nas plataformas da Presidência e do Senado, utilizando os referidos termos e período – além da aplicação dos demais filtros disponíveis em cada uma das plataformas –, iniciou-se a etapa de triagem. Nesta etapa, foram selecionadas as normas mais relevantes para a pesquisa, sistematizadas e catalogadas em tabelas específicas (Tabela 2), separadas por tipo de norma, a fim de facilitar subsequentes consultas.

Tabela 2: Modelo de Estrutura padrão das tabelas de catalogação das normas

IDENTIFICAÇÃO DA NORMA	PROPOSIÇÃO ORIGINÁRIA	INICIATIVA/AUTOR(ES)	RESUMO/ EMENTA	CLASSIFICAÇÃO	SITUAÇÃO
1					
2					
3					
4					

Fonte: elaboração própria.

A última etapa consistiu na interpretação e análise das normas catalogadas, buscando identificar padrões, tendências e lacunas na legislação que possam sustentar a hipótese inicial da pesquisa a respeito do desmonte da Política Urbana durante o governo Bolsonaro.

Embora essa busca por palavras-chave em plataformas digitais seja um recurso indispensável para direcionar a pesquisa, é fundamental reconhecer suas limitações. Isso porque a utilização de termos específicos pode resultar na exclusão de normas e documentos relevantes que não contenham exatamente essas palavras-chave. Nesse sentido, reitera-se que a revisão da literatura adquire um papel crucial, complementando as buscas eletrônicas e garantindo a identificação de um espectro mais amplo de fontes. A natureza interdisciplinar do tema da Política Urbana exigiu uma abordagem bibliográfica igualmente diversificada, englobando diferentes áreas do conhecimento, especialmente Planejamento Urbano e Regional, Urbanismo, Direito Urbanístico, Sociologia, Ciência Política/Políticas Públicas, Economia, Geografia e Antropologia Urbana, além das normas institucionais (leis, decretos, políticas públicas etc.).

1. A QUESTÃO URBANA E A TRAJETÓRIA BRASILEIRA

O estudo da história só tem sentido se servir para compreender o presente e interferir na construção do futuro.

Nabil Bonduki

Analisar um momento tão atual e complexo como nosso objeto de estudo – a Política Urbana no período contemporâneo –, impõe a necessidade de compreender, antes de tudo, os diferentes períodos que o precederam. Este é, portanto, o objetivo do presente capítulo: caracterizar sucintamente a problemática urbana no Brasil, retomando processos antecedentes que marcaram o percurso da Política Urbana no que diz respeito ao surgimento e reconhecimento das políticas públicas relacionadas à ordenação urbana e à política habitacional.

Tendo em vista que até o início do séc. XX a atuação estatal na ordenação urbana e na provisão habitacional eram sabidamente limitadas – constatação inseparável do caráter oligárquico do Estado, do estágio atrasado de desenvolvimento do país e da configuração social predominantemente rural da sociedade brasileira –, e considerando que foge ao escopo deste trabalho formular uma reconstituição historiográfica exaustiva, o percurso das temáticas urbana e habitacional será abordado de forma breve e limitada a partir da ruptura com o regime político da República Velha e da ascensão de uma nova coalizão que substituiu a antiga hegemonia da cafeicultura que dominava o país desde o período imperial.

Após a Revolução de 1930, a sociedade brasileira – até então baseada numa estrutura agrário-exportadora – passou por profundas modificações ao ver essa estrutura se alterar progressivamente para uma perspectiva urbano-industrial de maneira tão acelerada, num curto período de intensa urbanização. Esse período entre as décadas de 1930 e 1980, então, “pode ser sintetizado aproveitando-se o slogan de Kubitschek: a vertigem da aceleração de um desenvolvimento de quinhentos anos em cinquenta anos de história” (OLIVEIRA, 2018, p. 52).

Em um denso movimento migratório sentido campo-cidade, ocorreu uma inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira (SANTOS, 2023). O Brasil se transformou, em pouco tempo, de um país com população predominantemente rural, para um com população predominantemente urbana

(MARICATO, 1987). Levantamentos sobre esse período mostram que enquanto a população urbana brasileira em 1940 representava 30%, da ordem de 10-12 milhões de habitantes, em 1980 esse índice escalou para mais de 67%, chegando a aproximadamente 80 milhões de habitantes (MARICATO, 1987; SANTOS, 2023).

Nesse contexto, podemos considerar o primeiro ciclo da Era Vargas (1930-1945) como o primeiro momento em que a questão da habitação é vista como um problema social, e não mais como questão de saúde pública, como era entendida até então (expressa através das políticas higienistas), passando a ser tratada como um serviço público a ser prestado pelo Estado. Assim:

O clima político, econômico e cultural durante a ditadura Vargas (1930-45) colocou em cena o tema da habitação social com uma força jamais vista anteriormente. Num quadro em que todas as questões econômicas se tornaram preocupação do poder público e das entidades empresariais envolvidas na estratégia de desenvolvimento nacional, o problema da moradia emergiu como aspecto crucial das condições de vida do operariado, pois absorvia porcentagem significativa dos salários e influía no modo de vida e na formação ideológica dos trabalhadores (BONDUKI, 2011, p. 73).

O problema da moradia passa então a ser um tema multidisciplinar, uma vez que o crescente papel das carreiras técnicas e especialidades de ensino superior, o papel proeminente assumido pela burocracia estatal e a forte pressão social por habitação, ao lado do perfil populista do governo², passaram a exigir novas abordagens para a questão habitacional. Dessa forma, enfoques originais foram incluídos ao debate, resultando tanto em diagnósticos das condições habitacionais, quanto na elaboração de propostas considerando diversos aspectos – físicos, institucionais, econômicos, urbanísticos, sociais etc. – a respeito da questão habitacional (BONDUKI, 2011).

O acirramento do debate em torno da questão da moradia nesse período pode ser atribuído, em grande medida, à crise habitacional que assolava o país e à necessidade de se desenvolverem novos modelos de moradia para a classe operária. A escassez de moradias adequadas e acessíveis atingiu não apenas os setores mais pobres da população, mas também a classe média, que, até então, dependia majoritariamente do aluguel. A crítica ao modelo rentista, associado à proliferação de

² Para uma análise sobre a incidência do populismo como forma de dominação e suas contradições nesse período, ver Ianni (1994) e Weffort (2003).

cortiços e habitações precárias, tornou-se consenso entre os diversos setores da sociedade. Nesse contexto, a intervenção do Estado passou a ser vista como uma solução indispensável, “tanto na produção e no financiamento habitacional como na viabilização do acesso à casa própria na zona rural” (BONDUKI, 2011, p. 76).

O espaço urbano passa então a contar com a atuação de urbanistas em escala nacional, surgindo, nesse momento, um serviço social embrionário em habitação: as Caixas de Aposentadorias e Pensões, depois convertidos em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e suas Carteiras Prediais, além da Fundação Casa Popular (FCP). A análise dos dados de produção habitacional, contudo, revela a limitada efetividade da FCP em solucionar a crise habitacional no Brasil. Em 18 anos de atuação, a FCP construiu 18.132 unidades habitacionais, um número significativamente inferior ao produzido pelos IAPs no mesmo período. Os fundos dos IAPs – que em suas origens destinavam-se à provisão de serviços previdenciários e de saúde e, portanto, não tinham como objetivo a produção de habitações – viabilizaram a construção de 123.995 unidades e o financiamento de milhares de apartamentos para a classe média. Esse contraste evidencia a insuficiência da FCP em cumprir sua missão institucional e questiona a efetividade das políticas públicas habitacionais implementadas no período:

Criada para resolver no plano federal a questão habitacional, a FCP transformou-se num órgão dominado por práticas clientelistas e pressões políticas rasteiras; sobrevivendo por inércia até 1964, sendo considerada um símbolo da ineficiência governamental (BONDUKI, 2011, p. 125).

Mesmo que a produção dos IAPs tenha sido consideravelmente maior que da FCP, e que esses números sejam insuficientes quando comparados à produção dos períodos posteriores, deve-se levar em conta a completa inexistência de qualquer ação estatal até então (BONDUKI, 2011). Além do mais, boa parte das obras e conjuntos habitacionais realizadas pelos IAPs é reconhecida até hoje pela sua qualidade técnica e originalidade arquitetônica.

Ao observar os conjuntos habitacionais produzidos pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI), por exemplo, se faz notável a diferença do que seria produzido em termos de habitação popular anos mais tarde, tanto pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) na época da ditadura (1964-1985), quanto posteriormente pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Sob a

influência do movimento moderno do urbanismo e das inovações arquitetônicas, o modelo mínimo de moradia surgiu e é ainda reproduzido, com pouquíssimas alterações. Aliado a isso, havia a preocupação de valorização do espaço público, da boa localização, resultando não apenas em um simples empreendimento habitacional, mas em uma intervenção urbana de fato (BONDUKI, 2011).

Ao mesmo tempo em que o Estado passou a investir e a enfrentar o problema da habitação e leis passaram a favorecer (ainda que minimamente) o acesso à moradia para os trabalhadores urbanos, como é o caso da Lei do Inquilinato (1942-1964), tais medidas não foram suficientes para suprir o alarmante déficit habitacional existente. Pelo contrário, ao regular os valores das locações em prédios urbanos, a referida lei impulsionou, paradoxalmente, a expulsão de muitas famílias das áreas centrais e a consequente difusão da pequena propriedade entre os trabalhadores, corroborando para a consolidação do paradigma vigente na época, que considerava a casa própria como a solução ideal para o problema habitacional: “devido a essa incapacidade do Estado de equacionar o problema da moradia, as soluções acabaram transferidas para os próprios trabalhadores, através do autoempreendimento” (BONDUKI, 2011, p. 115).

Ademais, não se pode ignorar que, no plano ideológico, “subjetivamente, a aquisição de um imóvel se constitui na principal evidência de sucesso e da conquista de uma posição social mais elevada” (BOLAFFI, 1982, p. 43), ou seja, além de status e de sinalizar ascensão social, a conquista da casa própria desonera as famílias de despesas de habitação (principalmente dos custos de aluguel).

Esse período das origens da habitação social também foi marcado por um grande aumento da habitação informal e pela difusão de favelas (BONDUKI, 2011). Tal processo contou ainda com o surgimento da indústria automobilística no país (na década de 1950) e o consequente investimento em infraestrutura para receber os automóveis, possibilitando uma expansão territorial nas cidades, acompanhada do rodoviarismo e seguida de periferização (BONDUKI, 2011; MARQUES, 2017).

Somando-se à concepção de que apenas a intervenção do Estado seria capaz de viabilizar moradias dignas para o operário, disseminou-se ainda o discurso de que o empenho deste segundo era fundamental para complementar a intervenção do primeiro na provisão de moradia. O próprio trabalhador, portanto, deveria obter os meios necessários para alcançar a casa própria unifamiliar. Mas, antes, ele deveria ser convencido disso. A estratégia consistia em induzir, por meio de processos

educativos e ideológicos, a adesão da classe trabalhadora a um modelo habitacional que as elites queriam implantar.

Ou seja, a maneira pela qual a classe dominante representa a si mesma, [...] representa sua relação com a Natureza, com os demais homens, [...] com o Estado etc., tornar-se-á a maneira como todos os membros dessa sociedade irão pensar (CHAUÍ, 2008, p. 84).

Em vez de priorizar a melhoria das condições socioeconômicas dos trabalhadores, mediante remuneração salarial justa e digna e a valorização do trabalho, privilegiou-se uma mudança de mentalidade, incentivando a adesão ao modelo da casa própria unifamiliar. Essa estratégia, fundamentada em um discurso ideológico que associava a propriedade individual à ascensão social, visava a despertar no trabalhador o desejo de melhorar sua condição de vida através da aquisição da casa própria, entendida como “o espaço privilegiado da família e do lar, a prova concreta de que o trabalhador também se beneficiava do desenvolvimento do país” (BONDUKI, 2011, p. 88). Nesses termos, a casa própria é ressignificada:

Como uma espécie de passaporte de boa conduta, contrapondo a condição de proprietário, aquele que venceu na vida, aos indivíduos que vivem na promiscuidade dos cortiços e favelas. [...] Tal fato, o “vale a pena construir” deve ser entendido como uma alternativa altamente espoliativa (KOWARICK, 2009, pp. 30-31).

A ideologia propagada pelo Estado e pelas elites conquistou ampla adesão social, alinhada aos interesses das oligarquias políticas e elites econômicas ligados ao mercado imobiliário – portanto, sem romper com os interesses das classes dominantes –, encontrou na promoção da propriedade individual (a casa própria, associada às ideias de ascensão social e acumulação patrimonial) um mecanismo eficaz de controle social. Ao oferecer a perspectiva da casa própria como um objetivo a ser alcançado, o Estado buscava cooptar a classe trabalhadora, deslocando o foco das demandas coletivas para as aspirações individuais. A figura do morador do cortiço, associada à instabilidade social e suscetível à adesão de ideologias “subversivas”, era contraposta à imagem do proprietário de casa própria, apresentado como um cidadão integrado e leal ao sistema (BONDUKI, 2011; KOWARICK, 1993). Nesse sentido:

Aquela classe (dominante) necessitará sempre produzir e reproduzir intensamente os mecanismos necessários à manutenção de sua dominação. Na esfera do urbano, procurará legitimar-se por meio, por exemplo, das políticas habitacionais [...] e do uso ideológico do planejamento urbano (VILLAÇA, 2010, p. 202).

Ao longo de quase duas décadas de intensa urbanização e agravamento da crise habitacional que marcaram esse primeiro ciclo da Era Vargas, os governos posteriores demonstraram uma incapacidade crônica de formular políticas públicas que atendessem à diversidade de necessidades habitacionais da população. A provisão dos IAPs, a experiência da FCP e a produção estatal de moradias, de modo geral, revelam que a questão habitacional nunca foi uma prioridade para os governos populistas. A fragmentação das ações governamentais e a ausência de um planejamento estratégico de longo prazo contribuíram para a proliferação de soluções habitacionais informais, como as favelas e os loteamentos clandestinos (BONDUKI, 2011; MARICATO, 1982). De maneira contraditória, não faltaram “planos” para as cidades (VILLAÇA, 2010). Entretanto, muitas das ações governamentais abordadas nesse capítulo não faziam necessariamente parte deles.

Após o fim do ciclo dos planos de embelezamento do século XIX, os planos urbanísticos que se seguiram não foram elaborados com a real intenção de atingirem os objetivos que anunciavam. Com exceção dos grandes planos de remodelação das áreas centrais das cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Recife e Porto Alegre, nas décadas de 1930 e 1940, por exemplo, a história dos planos urbanísticos que foram produzidos a partir de então não corresponde à história da ação do Estado sobre o urbano; mas sim como o Estado difundia, por meio desses planos, a ideologia da classe dominante a respeito dos problemas urbanos (VILLAÇA, 2010), ocultando os problemas estruturais da ordenação urbana.

Em um país profundamente desigual como o Brasil e dadas as históricas e “violentas disparidades sociais, econômicas e de poder político, a tendência ao declínio da hegemonia da classe dominante é constante e exige, para sua manutenção, contínuas reformulações da ideologia” (VILLAÇA, 2010, p. 185). Da mesma forma, o planejamento urbano, usado como ferramenta de manutenção da ideologia dominante, também precisou passar por reformulações ao longo do tempo, para adequar seu discurso às demandas e aos problemas cada vez complexos nas cidades brasileiras.

Após o golpe de 1964 e a instalação do regime militar, além da extinção dos IAPs e da FCP, ocorreu uma centralização das agências de desenvolvimento urbano e política habitacional (como é próprio de regimes autoritários), além da institucionalização do planejamento e uma massificação da produção habitacional para venda, sendo criados, sob essa lógica, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH). O BNH é considerado o primeiro órgão federal com atribuição precípua de elaborar, coordenar e implantar a política nacional no campo do planejamento local integrado (FELDMAN, 2009), devendo financiar obras de infraestrutura, transportes, saneamento, energia e, claro, habitação.

Instituído em 1964, o BNH foi criado com o objetivo de enfrentar o déficit habitacional brasileiro. Sua estrutura financeira baseava-se em recursos provenientes da poupança compulsória, constituída por um percentual dos salários dos trabalhadores brasileiros, depositados no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – desconto salarial de 8% de cada trabalhador –, e da poupança voluntária, captada por meio de instituições financeiras especializadas. Os vultosos recursos centralizados ali deveriam ser repassados para uma variedade de agentes – tanto privados quanto também organismos públicos municipais e estaduais –, tornando o BNH um importante agente dinamizador da economia (MARICATO, 1982).

Progressivamente, ao longo de sua atuação, o BNH afastou a aplicação de seus recursos financeiros na habitação popular para empregá-los em habitações de alto e médio custo e ainda para grandes obras de infraestrutura. Dessa forma, buscava não apenas atingir um mercado com poder aquisitivo que pudesse arcar com os preços dos imóveis, as taxas de juros e correções monetárias que aumentavam anualmente mais do que o aumento do salário-mínimo (MARICATO, 1982). Acima de tudo, tratava-se de enaltecer o suposto progresso trazido pelo regime militar, conferindo-lhe um caráter puramente desenvolvimentista (BONDUKI, 2011; MARICATO, 1987; MARQUES, 2017).

Das mais de 2 milhões de unidades habitacionais produzidas com recursos do BNH – valendo a ressalva de que, em sua maioria, sem a qualidade observada no período anterior, afora a segregação socioespacial –, essa produção teve contribuição modesta para a diminuição do déficit habitacional, pois atendia principalmente as classes médias, sem que a parcela da população mais pobre fosse considerada prioritária para reduzir o elevado déficit habitacional (MARQUES, 2017), segmento ao qual o órgão fora supostamente criado para atender.

Na tentativa de amenizar o fracasso desses mecanismos, em 1973 o governo federal criou o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e o Sistema Financeiro de Habitação Popular (SIFHAP), a fim de fortalecer as Companhias de Habitação dos Estados (COHABs) e direcionar recursos ao financiamento de habitacional à população de baixa renda. Ainda que a intenção retórica desse novo sistema fosse atender a população mais pobre (com renda de até três salários mínimos), de forma geral, a política habitacional proposta pelo governo militar foi reprodutora da lógica de mercado e beneficiou mais as camadas das classes média e alta, além de financiar obras de infraestrutura urbana, enquanto os segmentos excluídos desse processo se viram forçados a recorrer a outras modalidades de moradia, através das ocupações em áreas públicas e privadas, não raro na informalidade e na ilegalidade (BONDUKI, 2011).

Somando-se a isso – entre o fim da década de 1960 e início dos anos de 1970, período por muitos chamado de “milagre brasileiro” em razão do ritmo acelerado de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) –, os indicadores salariais da classe trabalhadora urbana revelavam uma deterioração das condições de vida com a redução dos salários mínimo e mediano em termos reais, enquanto, nesse mesmo período, ocorreu um acentuado aumento na concentração de renda que beneficiou os mais ricos e manteve a notável concentração de renda do país (KOWARICK, 1993; MARICATO, 1982).

A solução, mais uma vez, se encontra no “esforço” do trabalhador, que, buscando eliminar de suas despesas os gastos com a moradia, apela para expedientes que caracterizam um “submercado” ou mercado informal da autoconstrução – sem que o Estado arque com essa despesa –, o que justifica, em boa parte, o crescimento exacerbado das favelas e loteamentos clandestinos nas áreas urbanas brasileiras nesse período (BONDUKI, 2011; MARICATO, 1987).

As iniciativas pontuais de habitação subsidiada – implantadas entre 1965 e 1968 e, depois, a partir de 1976 – revelaram-se ineficazes para atender a demanda habitacional do país, produzindo resultados quantitativamente insuficientes. Não havendo subsídio à habitação social, e a forma dominante (oficial) de provisão de habitação sendo a casa própria, esta surge, então, como um mecanismo de segurança financeira em um contexto marcado pela precariedade do emprego e pela insuficiência salarial: “através do pequeno lote situado em terras totalmente desurbanizadas e através da construção lenta da pequena casa, foi possível para

grande parte da força de trabalho obter sua habitação” (MARICATO, 1987, p. 25). Assim a “ilegalidade das ocupações de terra, a irregularidade de loteamentos e construções chegaram a índices tão altos nas cidades brasileiras (...) que superam na maior parte dos casos, em muito, as ocupações regulares” (Idem, p.31).

Tais anomalias não foram “acidentes de percurso”, pelo contrário, representaram um determinado entendimento sobre como o Estado deveria atuar nas questões urbanas. Nesse sentido, a política habitacional da ditadura, estruturada em torno do SFH/BNH, foi direcionada para o atendimento do segmento empresarial: “desde a sua constituição, a orientação que inspirou todas as operações do BNH foi a de transmitir todas as suas funções para a iniciativa privada. O banco limita-se a arrecadar os recursos financeiros para em seguida transferi-los a uma variedade de agentes privados intermediários” (BOLAFFI, 1982, p. 53).

O mesmo autor decifra o enigma ao distinguir o “falso problema” da problemática real da habitação e da urbanização:

O processo de valorização do solo urbano não resulta *apenas da demanda especulativa* nem se desenvolve ao sabor dos movimentos puramente financeiros e desvinculados dos movimentos reais da economia. Seu impulso inicial é a criação real de riqueza, do crescimento da indústria e dos serviços a consequente elevação da arrecadação tributária pelos impostos indiretos. Mas como esse movimento do real valoriza o solo urbano *por meio dos investimentos públicos*, que criam as condições para o aumento das economias externas, isto não faz mais do que acentuar o caráter anti-social do processo. Na realidade, trata-se de um processo que implica a privatização da riqueza gerada no setor público e na transferência para a população, e para a sociedade como um todo, das deseconomias pelo padrão ineficiente do crescimento físico (BOLAFFI, 1982, p. 60 – destaques do original).

Ou seja, tratava-se de uma dinâmica em que o aporte de investimentos públicos (financiamento, provisão habitacional e de serviços e obras de urbanização) e a normativa legal correspondente serviam para que os agentes privados pudessem auferir renda imobiliária e/ou fundiária através de diferentes atores (construtoras, incorporadas, loteadores, agentes imobiliários), configurando um modelo institucional de política habitacional em que, com efeito, a difusão da habitação social jamais foi a prioridade governamental.

Também merece registro a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), autarquia pioneira na institucionalização do planejamento

urbano e instituída também em 1964 com a missão de oferecer suporte técnico do BNH. Apesar de sua curta existência:

Os onze anos de existência do Serfhau – em plena ditadura militar e com todos os limites que este quadro político e institucional impôs – podem ser considerados o primeiro ciclo de elaboração de planos diretores no Brasil. Este período foi marcado, em primeiro lugar, pela elaboração de planos diretores municipais, mas também de planos metropolitanos e planos regionais articulando vários municípios. Em segundo lugar, pela proliferação de órgãos de planejamento e, finalmente, por um amplo processo de capacitação técnica visando à formação de quadros para o planejamento dentro e fora das administrações municipais (FELDMAN, 2009, p. 72-73).

Outro destaque institucional importante desse período foi a aprovação da Lei Federal nº 6.766/79 (conhecida como “Lei Lehmann”), que dispôs sobre o parcelamento do solo urbano, regulamentando normas para os loteamentos urbanos e atribuindo ao poder municipal a prerrogativa de fiscalizar e disciplinar as ações de loteadores clandestinos, impondo responsabilidades e obrigações decorrentes do parcelamento do solo. Dessa forma, os governos locais também passaram a assumir o papel regulatório compartilhado quanto ao parcelamento do solo (LEONELLI, 2010).

Os objetivos desta legislação consistiam basicamente em regularizar loteamentos e impor obrigações aos loteadores, impedindo que áreas urbanas valorizadas fossem fracionadas em pequenos lotes a fim de se tornarem mais lucrativas ao capital imobiliário, porém, devido à falta de fiscalização e rigor em sua aplicação, essa norma legal federal não foi capaz de erradicar tal prática. Por outro lado, inibiu a abertura de novos loteamentos irregulares, o que corrobora a hipótese de que tenha levado a um crescimento das favelas e moradias autoconstruídas como alternativa dos estratos de baixa renda (MARICATO, 1987).

Nessas condições, a acelerada urbanização brasileira da segunda metade do séc. XX registrou um intenso processo de autoconstrução nas franjas urbanas em áreas desprezadas pelo mercado imobiliário, marcadas por irregularidades fundiárias e precária oferta de bens e serviços de urbanização (saneamento, pavimentação, transportes, equipamentos sociais), consumando um padrão de segregação socioespacial que, sintetizado pela clivagem centro-periferia, expôs a radicalidade das contradições entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal” (MARICATO, 2003; 2013).

O ciclo militar, portanto, não foi marcado apenas pelo fechamento político, pela repressão e pela violência, mas também expressou um momento de grande aumento do contingente populacional e de acirramento das desigualdades sociais e da segregação no espaço urbano (ESTATUTO DA CIDADE, 2002), como resultado da ineficácia de políticas habitacionais ao longo das décadas passadas, aliada à lógica de desenvolvimento excludente que pautou os governos militares. As cidades brasileiras deixaram de exprimir apenas o progresso e passaram a expor mais drasticamente as desigualdades da sociedade.

Em síntese, o processo de urbanização brasileira foi marcado por uma intensa concentração populacional nas grandes cidades, impulsionado pela industrialização e pelo êxodo rural. Foram necessários apenas 20 anos para que o índice de urbanização brasileiro triplicasse e a população concentrada em cidades passasse de 4,552 milhões, em 1920, para mais de 6 milhões, em 1940. Fortemente impulsionada pelo Estado a partir de 1930, a industrialização brasileira exerceu grande impacto nesse processo:

O termo industrialização não pode ser tomado, aqui, em seu sentido estrito, como criação de atividades industriais nos lugares, mas em sua mais ampla significação, como processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado, como a expansão do consumo em formas diversas, o que impulsiona a vida de relações (leia-se terciarização) e ativa o próprio processo de urbanização (SANTOS, 2023, p.30).

A urbanização se fazia cada vez mais presente no território conforme a população crescia nas cidades (SANTOS, 2023), juntamente aos problemas decorrentes desse processo. Como resultado, chegamos ao final do século XX com boa parte do crescimento urbano tendo se dado fora de qualquer lei ou de qualquer plano, com tamanha velocidade, que era possível afirmar que cada metrópole brasileira abrigava “nos anos 1990, outra, de moradores de favelas, em seu interior” (MARICATO, 2013, p.140). Enquanto essa “outra” cidade, a cidade ilegal, caracterizada pelas extensas periferias formadas por casas autoconstruídas e muito pouca ou nenhuma infraestrutura urbana, era ignorada pelos planos; “um outro plano, não explícito, estava sendo implementado: investimentos públicos enormes em áreas de maior interesse do mercado. Essas obras não tinham um plano. E os planos não

apontavam obras” (MARICATO, 2013, p.142). E eram essas áreas privilegiadas que representavam a cidade legal (MARICATO, 2013; VILLAÇA, 2010).

A urbanização brasileira foi marcada, portanto, pela persistência e intensificação de profundas desigualdades socioespaciais e pela concentração de renda, tendo suas raízes profundamente ligadas à concentração fundiária, num cenário complexo em que a especulação imobiliária e a valorização da terra urbana têm sido os principais motores dos investimentos públicos, em detrimento das necessidades da população (MARICATO, 2013).

Nesse sentido: “o território não é apenas o teatro do jogo econômico; ele se torna fator determinante. [...] O território é a base comum de operação para todos os atores, mas é sobretudo favorável às corporações” (SANTOS, 2023, p. 118). Dito de outra forma: “o espaço urbano não é apenas um mero cenário para as relações sociais, mas uma instância ativa para a dominação econômica ou ideológica” (MARICATO, 2013, p. 168).

Ademais, ao longo desses 50 anos o planejamento urbano brasileiro, sob o discurso do plano diretor, não atingiu os objetivos a que se propôs, e em sua imensa maioria estes instrumentos ficaram restritos apenas a documentos teóricos, alienados da realidade urbana, sem que suas propostas fossem efetivamente implantadas. E os poucos resultados práticos obtidos não foram suficientes para melhorar a qualidade de vida da população, concentrando benefícios em áreas nobres e privilegiadas (VILLAÇA, 2010).

Aqui vale a ressalva quanto à linha tênue que separa a legalidade da ilegalidade nas cidades brasileiras. Ou, melhor dizendo, a “transitividade entre o legal e o ilegal”, que ocupa lugar central nas dinâmicas urbanas e acompanha a história de nossas cidades (TELLES, 2009; 2010). Esta autora usa como fundamento a obra “Vigiar e punir”, de M. Foucault, que desloca a discussão da dicotomia legal-ilegal e coloca no centro de sua investigação os modos como as leis operam, não para coibir ou suprimir os ilegalismos, mas para diferenciá-los internamente, traçar limites de tolerância, dando espaço para uns, oprimindo outros, beneficiando alguns, se beneficiando de outros (TELLES, 2010).

O que neste trabalho é denominado como “cidade legal” e “cidade ilegal”, portanto, não deve ser visto como dois “universos paralelos” – em que é clara a oposição entre o formal e o informal, o legal e o ilegal –, pois é nas dobras entre essas

dimensões que se dão os jogos de poder, as relações de força e os campos de disputa:

São campos de força que se deslocam, se redefinem e se refazem conforme a vigência de formas variadas de controle e também, ou sobretudo, os critérios, procedimentos e dispositivos de incriminação dessas práticas e atividades, oscilando entre a tolerância, a transgressão consentida e a repressão conforme contextos, microconjunturas políticas e relações de poder que se configuram em cada qual (TELLES, 2010, p.102).

Ainda no campo da sociologia urbana, Kowarick (1993) aponta que o crescimento econômico e a pauperização da classe trabalhadora são processos que andam juntos, o que nos ajuda a compreender como a periferia, enquanto fórmula de reprodução da força de trabalho nas cidades, fora uma “consequência direta do tipo de desenvolvimento econômico que se processou na sociedade brasileira” (KOWARICK, 1993, p.43). A autoconstrução em áreas fora do interesse do mercado era a única alternativa possível para a os trabalhadores menos qualificados, cujos baixos salários não os permitiam arcar com aluguel, tampouco candidatar-se aos empréstimos do BNH.

Os ilegalismos presentes nesse processo, assim, viabilizaram os modos de vida possíveis a partir do contornamento da lei, através de suas dobras (tais como “gatos” de energia e a terra não regularizada, por exemplo), como solução de subsistência (GUERREIRO, 2024). A ação governamental, por sua vez, limitou-se a acompanhar os núcleos de ocupação criados pelo setor privado, colocando os investimentos públicos a serviço da dinâmica de valorização e especulação do setor imobiliário (KOWARICK, 1993).

Tratava-se, então, de uma gestão dos ilegalismos que acompanhou “as novas formas de produção e circulação de riquezas (a economia urbano-industrial)” e “seus modos de apropriação (o instituto jurídico da propriedade privada)” (TELLES, 2010, p. 102). Dessa forma, as favelas, periferias e ocupações irregulares que se formaram no decorrer desse período não traduziam a ausência do Estado, mas, antes, expressaram sua ação e gestão diferencial dos ilegalismos que ocorriam nessas áreas (AYOUB, 2019).

A ilegalidade na produção de moradias, longe de ser uma exceção, tornou-se uma característica marcante do processo de urbanização brasileiro, tida como

funcional tanto para a manutenção de um mercado imobiliário especulativo, quanto para a reprodução de relações de trabalho precárias. A herança colonial, marcada pelo patrimonialismo e pela concentração de terras, influenciou fortemente essa dinâmica urbana, perpetuando desigualdades e excluindo grande parte da população do acesso à moradia digna e à cidade (MARICATO, 2013).

Em suma, o balanço das políticas habitacional e de desenvolvimento urbano do período do SFH/BNH pode ser sintetizado em duas linhas explicativas complementares (MARICATO, 1987): 1ª) a forte presença estatal materializada nas ações do BNH fortaleceu o mercado imobiliário ao mesmo tempo em que induziu padrões duais de desenvolvimento urbano caracterizados pela contradição entre um “espaço da acumulação” e o “espaço da miséria” (autoconstrução, favelização, periferação); 2ª) embora tenha se convertido no “maior agente nacional de política urbana”, o BNH se submeteu aos interesses e à influência de grandes agentes privados (empresas de construção pesada e incorporadoras, sobretudo).

2. A POLÍTICA URBANA NA REDEMOCRATIZAÇÃO

A crise urbana está no centro do conflito social no Brasil, só não enxerga aquele que não quer ver.

Erminia Maricato

O percurso da Constituinte

Os últimos anos de 1970 e a década de 1980 representaram um período de extrema relevância para a história recente do país, marcado por intensas mudanças nas esferas econômica, social e política, as quais culminaram em transformações institucionais importantes também nas políticas de ordenação urbana. Trata-se de um período de crise da ditadura que estava, gradualmente, perdendo espaço e legitimidade, culminando com a transição do regime político e o restabelecimento da democracia.

O “milagre econômico” vivenciado durante o auge do governo militar – em fins da década de 1960 e início dos anos de 1970, com suas obras faraônicas e extraordinários indicadores de crescimento da economia nacional – começou a demonstrar indícios de colapso pelo menos a partir de 1973, e os anos que se seguiram reforçaram esse declínio com a crise econômica mundial (SOLA; PAULANI, 1995).

O crescente endividamento externo, aliado ao aumento elevado da inflação devido à crise mundial do petróleo, em 1973, levou o Brasil a uma forte crise econômica e à recessão – nomeada como a “década perdida” justamente porque a economia estagnou nos anos 1980 –, acelerando também a crise política que já estava em curso (ALCÁNTARA; DAMASCENA, 2014), combinando assim a crise do regime político e a crise do modelo desenvolvimentista de Estado (SALLUM JR., 1995).

Com a fragilidade política e econômica que marcou os anos de 1980, o Brasil, assim, deixou de ser o “país que vai para frente”, como propagandeava o regime autoritário, para experimentar o sabor amargo da “década perdida” na década de 1980. Essa visão, entretanto, não contempla as mudanças ocorridas na esfera social

brasileira, que fervilhava com as intensas mobilizações e lutas populares em busca de igualdade e justiça nas cidades (ROSTOLDO, 2003).

A instabilidade característica da transição, especialmente nas décadas de 1970-1980, configurou um momento de extrema importância para a sociedade civil, que emergiu da efervescência social e das crises do sistema político e do modelo econômico e fortaleceu a ideia de um povo capaz de ser o sujeito ativo de sua própria história e lutar por seus direitos em busca de cidadania, colocando-se, assim, numa posição central na vida política do país (ALCÁNTARA; DAMASCENA, 2014; ROSTOLDO, 2003). Foi, por assim dizer, um despertar da sociedade civil que fez irromper na arena política novos atores sociais em busca de direitos (SADER, 1988).

O processo da redemocratização brasileira após 21 anos de ditadura civil-militar teve, na participação social, “um de seus eixos fundamentais” (ALFONSIN *et al.*, 2020, p. 233), pois o ciclo que antecedeu o processo constituinte foi de intensa mobilização popular e de emergência de movimentos sociais, ratificando a urgência de mudanças que incluíam o campo das políticas urbana e habitacional³. Iniciava-se assim a construção de um novo ambiente para a formulação de novas políticas urbanas (MOYSÉS *et al.*, 2003). Nesse contexto:

Seus reivindicações [da sociedade civil e dos movimentos sociais] eram apresentadas como direitos, com o objetivo de reverter as desigualdades sociais com base em uma nova ética social, que trazia como dimensão importante a politização da questão urbana, compreendida como elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade brasileira (SAULE JR.; UZZO, 2011, p.259).

³ Dos diversos movimentos sociais surgidos durante o regime autoritário, e que tomaram forma e força política na década de 1980, não foram poucos aqueles que se articularam em torno da questão urbana. O movimento dos favelados, que existia desde 1940, em conjunto com associações de moradores de classe média, em 1980, possuía mais de 8 mil militantes pelo país (ALCÁNTARA; DAMASCENA, 2014); o Movimento de Moradia (MOM) surgiu na década de 1960, se fortaleceu nos anos 1970 e no fim da década de 1980 alcançou projeção de âmbito e influência nacionais, lutando por direitos relativos ao solo urbano e à moradia popular (ROSTOLDO, 2003); a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), fundada em 1982, organizou federações estaduais, entidades municipais e associações comunitárias de bairro e até 2013 atuava em 23 estados (TONELLA, 2013). Tais movimentos revelavam a necessidade crescente de mudanças político-institucionais, pois o enfraquecimento do regime não seria suficiente para promover melhorias nas políticas urbana e habitacional. E é sob essa lógica que, no auge das lutas pelo retorno da democracia, nos anos 1980, esses movimentos se articularam a outras organizações da sociedade, como sindicatos, setores profissionais liberais, professores e professores universitários e ONGs para assim ampliarem as lutas não apenas por moradia, mas numa escala maior, pelo direito à cidade (ALCÁNTARA; DAMASCENA, 2014), o que resultaria na formação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

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, sobretudo a modelagem institucional estruturada em torno do SFH/BNH (BOLAFFI, 1982; MARICATO, 1987).

Em 1985 – após a derrota da emenda constitucional que restabelecia eleições diretas para presidente –, ocorreram as eleições indiretas no Colégio Eleitoral para a presidência da República, e a vitória da chapa Tancredo Neves e José Sarney pela Aliança Democrática (PMDB-PFL) marcou a superação institucional do regime militar no Brasil, por “alicerçar bases de transição para um regime civil e democrático” (VERSIANI, 2010). Mas a transição excluiu o ingrediente popular ao recusar o formato da eleição presidencial direta, consumando uma forma de “transição pelo alto” conduzida pelas elites políticas. Tendo em vista a doença e morte de Tancredo, o vice José Sarney (ex-presidente da ARENA e indicado pela Frente Liberal, dissidência do regime) assumiu a presidência e honrou o compromisso de convocar o processo constituinte, que contou com a participação massiva dos diversos movimentos sociais supracitados anteriormente, representando um período de ampla discussão e embates políticos em torno dos direitos da população brasileira, sendo instalada em 1987 sob a forma de Congresso Constituinte e culminando, em 1988, na promulgação da nova Carta Constitucional.⁴

Com a convocação da Assembleia Constituinte pelo Executivo, novas articulações sociais foram criadas com o objetivo de incentivar a participação da sociedade no processo, como foi o a emblemática iniciativa do Movimento Nacional pela Participação Popular na Constituinte (1985) e outros similares em níveis estadual e municipal. O propósito dessas iniciativas, bastante influenciadas por ativistas ligados ao campo progressista da Igreja Católica e da sociedade civil, era aproximar os cidadãos do processo decisório político-institucional, transpondo o papel de meros espectadores e transformando-os em atores ativos e participantes, que lutariam de perto para ter suas demandas atendidas pelo poder constituinte. Note-se que se

⁴ A rigor, o que se convencionou denominar de Assembleia Nacional Constituinte (ANC) na verdade foi um Congresso eleito em 1986 dotado de poderes constituintes, razão pela qual a soberania da Constituinte foi objeto de intensas disputas políticas e jurídicas, prevalecendo o caráter congressual, por meio do qual o Congresso Nacional assumiu poderes constituintes temporários, sem que fosse convocada uma ANC exclusiva. Dela participaram os congressistas eleitos nas eleições de 1986 e senadores que já tinham mandato parlamentar desde as eleições de 1982. A esse respeito, ver Rocha (2013).

trata de uma inflexão importante no sentido de que diversos segmentos da sociedade civil passam a disputar seus interesses e plataformas na arena institucional.

A intensa mobilização popular resultante de tais iniciativas passou a pressionar pela criação de meios jurídicos formais que pudessem garantir o direito à participação da sociedade na tomada de decisões da Constituinte, associando a ideia de que a participação popular – principalmente de setores até então marginalizados – pudesse contribuir para a construção de uma república genuinamente democrática e “cidadã”.

Essa demanda por participação direta foi atendida por meio do instrumento das emendas populares, que garantiriam que todo e qualquer eleitor ou grupo de eleitores pudesse apresentar emendas à ANC (ROCHA, 2013), desde que “subscritas por 30 mil cidadãos brasileiros e referendadas por três entidades da sociedade civil. Cada indivíduo podia assinar no máximo três propostas de emenda constitucional” (VERSIANI, 2010). Cerca de 12 milhões de assinaturas foram contabilizadas, num total de 122 emendas populares apresentadas, contendo temas das mais variadas demandas da sociedade (MICHILES *et al.*, 1989, ROCHA, 2013).

A vasta gama de temas abordados pelas emendas refletia a multiplicidade de problemas da sociedade, revelando seus conflitos e contradições, assim como trazia à tona as próprias diferenças políticas e ideológicas no interior do Congresso Constituinte. Várias e exaustivas negociações foram realizadas ao longo do processo constituinte, num “jogo de forças” entre os grupos ali presentes, para que as mudanças propostas pela sociedade e pelos constituintes fossem efetivamente incorporadas ao texto constitucional.

Nesse contexto, movimentos sociais e articulações formadas em torno da questão urbana e do direito à cidade resultaram na proposta de uma emenda específica para tratar do assunto: assim, as articulações em torno da Emenda Popular pela Reforma Urbana fomentaram a criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) (ALCÁNTARA; DAMASCENA, 2014). 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, e sua 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; SILVA; SILVA, 2006).

Mais do que o resgate de bandeiras históricas, graças à capacidade de abrangência e articulação do MNRU nos meios sociais e institucionais ao longo do processo constituinte, o debate sobre a reforma urbana foi incorporado ao texto constitucional, ganhando um capítulo exclusivo – inscrito nos artigos 182 e 183 –, que traria mudanças significativas ao ambiente institucional e para a luta pela cidadania.

Em meio a esse cenário de efervescência política e organização popular em defesa de diversas pautas sociais no processo constituinte, foi promulgada, em 1988 a Constituição Cidadã – assim nomeada por seu presidente, o dep. Ulysses Guimarães –, sintetizando a experiência de cidadania e prática participativa sem precedentes na história brasileira. A “Nova República” firmava assim um novo pacto social entre Estado e sociedade, marcado pela democracia como regime político e por diretrizes inclusivas e políticas públicas de caráter distributivo.

E, de maneira inédita, foi instituído um capítulo específico dedicado à Política Urbana, legitimando os princípios da Reforma Urbana ao introduzir o conceito de função social da propriedade e da cidade, como também um novo olhar sobre os problemas urbanos, na tentativa de criar parâmetros institucionais para reverter os termos excludentes que marcaram a história do ineficaz planejamento urbano no país até então (VILLAÇA, 2010). A apresentação da proposta do MNRU foi feita pela urbanista Erminia Maricato, professora da FAUUSP e uma das principais referências na luta pela reforma urbana. Eis a íntegra do texto incorporado à Constituição:

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.

§ 1.º 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.

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

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

§ 4.º 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:

- parcelamento ou edificação compulsórios;
- imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

- 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.

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

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (BRASIL, 1988).

Prevaleceu a concepção de que os governos municipais – agora constitucionalmente dotados de autonomia – realizassem a ordenação do solo, a fim de garantir o cumprimento da função social da propriedade e da cidade e, também, garantir o bem-estar de seus habitantes (GOULART, 2009). Assim tornou-se mais compreensível os novos rumos que a Política Urbana pretendia tomar: a lógica do mercado e dos interesses privados não deveriam mais comandar o desenvolvimento urbano, que a partir de agora teria no interesse coletivo sua prioridade; a riqueza privada deveria se submeter à riqueza social, implicando numa divisão mais justa dos custos e benefícios da urbanização num processo de universalização da cidadania.

Ainda que nem todas as propostas da referida emenda de iniciativa popular tenham sido incorporadas ao texto constitucional, os artigos 182 e 183 não deixam de representar o marco inaugural da nova Política Urbana, a partir do qual outros avanços foram conquistados, mesmo que lentamente, na perspectiva de produzir cidades mais justas e menos desiguais. O reconhecimento desses avanços, contudo, não significa que as propostas incorporadas representariam efetivamente o atendimento automático das reivindicações nelas contidas. Com exceção do artigo 183, os demais dispositivos foram quase todos remetidos para regulamentação infraconstitucional, o que obviamente implicaria novas rodadas de disputas políticas.

Em suma, o Brasil avançou muito em termos institucionais e a trajetória da Política Urbana após a promulgação da Constituição de 1988 refletiu a trajetória da própria democracia. Esta seção analisa, portanto, os avanços da Política Urbana no período entre 1989 e 2016, com ênfase nas normas cuja relevância as configuram como estruturantes, uma vez que incidem – ao menos normativa e juridicamente –

sobre os três referidos problemas sociais relacionados ao território e que afetam as populações urbanas: moradia, saneamento ambiental e transporte/mobilidade urbana (MARICATO, 2006).

As normas estruturantes da Política Urbana

Além das marcantes inovações constitucionais antes mencionadas, o período que se seguiu a partir de 1988 também foi marcado por outros importantes marcos institucionais que mantiveram e ampliaram o caráter progressista da Política Urbana. Seguem-se as inovações institucionais consagradas após a promulgação da Constituição Federal, apresentadas em sequência cronológica:

a) Emenda Constitucional nº 26 (EMC 26/2000) – direito à moradia

Se a agenda da habitação social no Brasil ganhou destaque no texto constitucional de 1988 pela função social da propriedade (Artigo 182), foi através da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, que o direito à moradia foi ratificado institucionalmente como ponto central no debate sobre a questão urbana (ALVES; PAULA, 2021). Em termos institucionais, a partir desse importante marco legal, a moradia foi reconhecida como um direito social fundamental, significando emblemática conquista para os movimentos sociais pela reforma urbana, pois, apesar do vazio de políticas públicas de habitação social nessa época (face à extinção do BNH em 1986), o direito à moradia é incluído no mesmo patamar que os direitos à educação, à saúde e ao trabalho – entendidos na Constituição como condições mínimas para a garantia da dignidade humana (RANGEL, 2009).

A referida emenda, assim, agregou de forma complementar ao texto constitucional, mais um elemento jurídico para compor o rico escopo de ampliação e garantia de direitos sociais e civis. Pode-se entender que, a partir daí, moradores de favelas e loteamentos irregulares, por exemplo, têm o direito constitucional de terem seus assentamentos regularizados e, não apenas isso, de serem beneficiados com infraestrutura urbana e demais atributos e serviços urbanos que possam garantir, minimamente, sua dignidade, até então pouco reconhecida pelo Estado. Sob essa lógica, é possível entender também que movimentos de ocupação têm, a partir desse momento, o mínimo de respaldo legal para defenderem a legitimidade de suas ações.

A moradia entendida como direito fundamental, assim como os demais direitos sociais amplamente reconhecidos pela Constituição, entra novamente em conflito com os interesses capitalistas que tendem a prevalecer nos processos decisórios, apesar de todos os recursos para contê-los. Enfim, a emenda constitucional 26/2000 reconheceu o caráter social da habitação, muito embora a dimensão mercadológica da habitação não tenha sido suprimida.

b) Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)

É verdade que apesar dos avanços reconhecidos pela Constituição, representando o marco inaugural da nova Política Urbana, tal ordenação jurídica ainda não seria suficiente para contemplar os anseios dos movimentos sociais pela reforma urbana (VERSIANI, 2010). Mesmo com as inovações contidas nos artigos 182 e 183, estas eram apenas princípios, enunciadas e diretrizes, não sendo aplicadas automática e efetivamente, requerendo uma nova legislação que regulamentasse seus instrumentos urbanísticos e jurídicos.

E assim, em 2001, foi instituída a Lei Federal nº 10.257, com o propósito de regulamentar e normatizar os enunciados contidos no capítulo de Política Urbana da Constituição. O Estatuto da Cidade foi um marco jurídico inovador para a democratização das políticas urbanas (ALCÁNTARA; DAMASCENA, 2014), traçando os objetivos e o papel dos municípios como principais executores da política de desenvolvimento urbano; bem como instituiu diretrizes e normas gerais a serem seguidos pelos mesmos, instituindo-os com uma gama de instrumentos legais para que tais diretrizes fossem cumpridas, incidindo efetivamente na regulação do solo de forma a privilegiar a dimensão social do desenvolvimento urbano (GOULART, 2009). Tais conteúdos foram ratificados e agregados à exigência da participação popular nos correspondentes processos decisórios de políticas públicas, elemento decisivo para o sucesso desse novo arranjo.

Se, por um lado, a Constituição atribui a competência aos municípios para legislar sobre a agenda do desenvolvimento urbano, a fim de que se promova um justo ordenamento territorial, o Estatuto da Cidade, por outro, apresenta instrumentos de planejamento e gestão democrática dotados de grande poder transformador (GOULART, 2009), materializando o espaço de cidadania preconizado em 1988 como a possibilidade de se efetivar os pilares da reforma urbana.

O Plano Diretor – que já constava no enunciado da Constituição como uma exigência para municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e tipificados como estâncias turísticas –, foi ratificado como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana local, sendo responsável pela regulação do uso do solo e da consequente efetivação da função social da cidade.⁵

Dentre os demais instrumentos criados, devem ser citados o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo; o Parcelamento, Edificação e Uso Compulsório (PEUC); a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); o Direito de Preempção (DP); o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) etc. Estes e outros instrumentos formam uma gama de meios através dos quais os municípios podem se munir de ferramentas para promover a justa distribuição da cidade, dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, recuperar a valorização do solo e combater a especulação imobiliária. A inclusão desses instrumentos ao Plano Diretor pode mudar de acordo com as especificidades e necessidades de cada município. Há que se reconhecer, contudo, que a versão aprovada foi bastante inspirada pela configuração das grandes cidades e concentrações urbanas metropolitanas, e que algumas dessas ferramentas não são apropriadas para municípios de escalas menores, casos, por exemplo, das Operações Urbanas Consorciadas ou da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Quanto à participação popular e à gestão democrática, assim como na Constituição, no Estatuto da Cidade esses temas recebem atenção especial e assumem um papel de extrema importância, podendo se iniciar desde a negociação e aprovação do Plano Diretor, até sua implantação, através de audiências públicas, conferências, conselhos de Política Urbana, referendos, plebiscitos etc. Enfim, todos aqueles meios em que se torna possível a aproximação entre sociedade civil e seus representantes na elaboração e implantação de políticas públicas (GOULART, 2009; VERSIANI, 2010).

Todo o enunciado inovador trazido pelo Estatuto da Cidade, se aplicado, possibilitaria institucionalmente a promoção dos princípios da reforma urbana e uma consequente alteração do *status quo* da nossa sociedade, estruturada historicamente pelo patrimonialismo, clientelismo e pelos interesses do capital (MARICATO, 2013;

⁵ A exigência do Plano Diretor não constava da emenda de iniciativa popular do MNRU, mas foi incluída pelos constituintes.

ROLNIK, 2009). Justamente por tais características históricas, a experiência de elaboração dos Planos Diretores (agora “participativos”) e a implantação dos seus instrumentos apresenta uma contradição: ao mesmo tempo em que introduzem elementos de inovação e ruptura, também revelam a persistência de uma cultura política conservadora na relação Estado-atores sociais (ROLNIK, 2009), limitando e obstruindo a efetividade dessas mudanças.

A própria inserção obrigatória da proposta de Plano Diretor na Constituição Federal e a subordinação dos demais instrumentos à sua implantação já representou, em 1988, um mecanismo de protelação à efetivação da função social da propriedade privada (MARICATO, 2013). Registre-se, ainda, o *gap* de 13 anos para que enfim fosse promulgada a referida Lei Federal nº 10.257/2001, que regulamentou tais preceitos constitucionais. Durante a Constituinte, a proposta de Iniciativa Popular de Reforma Urbana não incluiu o Plano Diretor como instrumento central devido à ineficácia dos planos que vigoraram anteriormente. Assim, ao invés de Planos Diretores, que dissimulavam os conflitos urbanos, propunha-se a aplicação concreta dos instrumentos urbanísticos junto da gestão democrática das cidades, com ações efetivas que fossem além da mera elaboração de documentos. A iniciativa popular revelava o desejo de enfrentar o nó central da questão urbana: o controle da propriedade fundiária e imobiliária em prol de sua função social (MARICATO, 2013).

Embora não tenham sido poucas as cidades em que movimentos e organizações da sociedade civil atuaram ativamente, propondo alternativas e pressionando os poderes Executivo e Legislativo, muitas vezes recorrendo ao Judiciário – e também ao Ministério Público –, e que conseguiram incluir instrumentos que democratizam a gestão urbana e o acesso ao território nos Planos Diretores, a implantação plena dos princípios da reforma urbana permaneceu como um desafio (ROLNIK, 2009). O processo participativo na elaboração do plano demonstrou o potencial de empoderar os cidadãos e de promover um controle mais efetivo sobre a gestão municipal. No entanto, a configuração política do poder municipal sempre teve a especulação imobiliária e demais interesses privados entre suas maiores forças (MARICATO, 2014).

Manteve-se, assim, a enorme distância entre discurso e prática características dos planos dos ciclos anteriores (VILLAÇA, 2010), uma vez que os textos dos Planos Diretores também eram bem-intencionados e afirmavam uma cidade para todos, mas sua implantação, por outro lado, “tende a seguir a tradição: o que favorece a alguns é

realizado, o que os contraria é ignorado” (MARICATO, 2014, p. 102), perpetuando desigualdades e impasses.

c) *Criação do Ministério das Cidades (MCidades)*

A partir de 2003 há maior produção normativa em torno das questões urbana e habitacional, e essa constatação é inseparável dos resultados das eleições do ano anterior e da eleição de um governo de perfil 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), que passou a concentrar a política habitacional e outras áreas relacionadas à Política Urbana de forma mais efetiva, a fim de ocupar o vazio institucional do período anterior (CARDOSO; ARAGÃO, 2013), marcado pela ausência do governo federal da discussão sobre as políticas urbana e habitacional e o destino das cidades (MARICATO, 2006).

A criação de um órgão federal (de Estado) dedicado às políticas urbanas foi uma demanda recorrente nas lutas sociais por moradia. Essa proposta ganhou forma mais concreta em 2000, com a formulação do Projeto Moradia, que inspirou a criação do Ministério das Cidades. O Projeto Moradia foi uma proposta de política habitacional e urbana desenvolvida por meio da ONG Instituto Cidadania, na época presidida por Lula, que acompanhou sua elaboração do início ao fim (MARICATO, 2014). A proposta foi elaborada por uma equipe de 10 pessoas, entre especialistas e lideranças sociais, e enfatizava o caráter urbanístico da questão da moradia, reconhecendo impossibilidade de separar uma proposta de habitação de uma proposta para as cidades, incluindo, então, como uma de suas propostas, a criação do Ministério das Cidades, com base na experiência francesa.⁶ O MCidades tem, portanto, sua criação vinculada à luta pela reforma urbana que marcou a redemocratização do país.

A estrutura no novo ministério era centrada na questão fundiária e imobiliária, compreendendo três principais problemas sociais ligados ao território que afetavam – e ainda afetam – a população urbana: moradia, saneamento ambiental e transporte

⁶ A coordenação Temática do Projeto Moradia foi composta por André Luiz de Souza, Erminia Maricato, Evaniza Rodrigues, Lara Bernardi, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki, Pedro Paulo Martoni Branco. Da Coordenação Executiva participaram Paulo Okamoto, Clara Ant e Tomás Moreira. Projeto Moradia, disponível em: <<https://erminiamaricato.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/07/projeto-moradia.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2024.

(MARICATO, 2006). O objetivo institucional do MCidades consistiu em dispor de um aparato estatal transversal, articulando políticas em torno desses temas, dando espaço, reconhecimento e visibilidade aos conflitos através da abertura de espaços democráticos e participativos, fazendo de mudanças e transformações uma realidade mais possível e acessível, numa tentativa de romper com o insulamento das políticas que tratavam de tais questões de maneira setorial, concentrando-as em secretarias nacionais (RODRIGUES, 2013).

A criação do Ministério das Cidades em 2003 representou um marco importante na história da Política Urbana brasileira. Fruto de um longo processo de luta e mobilização social, não era esperada nenhuma grande ou rápida mudança, mas havia a expectativa que o novo ministério consolidasse os avanços conquistados pelo MNRU 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).

Ainda que os limites impostos pelas relações capitalistas fossem definitivos e consequente manutenção de uma economia de mercado, a esperança em “minimizar as injustiças urbanas e a predação ambiental, ampliar as consciências sobre a realidade e a organização de sujeitos transformadores, parecia ser suficiente para continuar avançando” (MARICATO, 2014, p. 36).

O modelo de gestão pública brasileira, tradicionalmente marcado por uma lógica setorial, fragmenta a administração em diversos ministérios, cada qual responsável por uma área específica, impedindo a coordenação entre diferentes setores e políticas públicas, dificultando a implantação de políticas públicas transversais e integradas. Nesse sentido, a criação do Ministério das Cidades representou uma tentativa inédita de romper com esse paradigma, buscando integrar as diversas dimensões da questão urbana, até então dispersas em diferentes órgãos do governo (MEDEIROS *et al.*, 2020; MOSCARELLI; KLEIMAN, 2017).

A euforia inicial com a implantação dos novos dispositivos institucionais inspirados no ideário da reforma urbana (como a criação do Ministério das Cidades e a vigência do Estatuto da Cidade), marcada pela forte presença e influência de lideranças ligadas aos movimentos sociais, foi interrompida em 2005, com a troca de

comando no Ministério (MARICATO, 2014).⁷ A partir desse momento, a lógica da negociação política e a busca por governabilidade, características marcantes do sistema político brasileiro denominado “presidencialismo de coalizão” (LIMONGI, 2006), passaram a dominar as decisões ministeriais, alterando significativamente o rumo das políticas urbanas (MOSCARELLI; KLEIMAN, 2017).

Paradoxalmente, o Ministério das Cidades, criado com o objetivo de superar a fragmentação das políticas urbanas, acabou reproduzindo, em sua própria estrutura, 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 brasileiro, limitava a capacidade de implantação de políticas públicas que contemplassem a complexidade das questões urbanas e lhes conferisse certa transversalidade. Cada uma das secretarias era ainda subdividida em departamentos ou programas, com estruturas próprias, ainda que integradas à organização geral do Ministério. Sua própria estrutura, portanto, ao dividir a questão urbana em diferentes setores, criava uma contradição intrínseca: a instituição foi concebida para unificar as políticas urbanas, mas sua própria organização reforçava a fragmentação setorial. Porém, a despeito dessa fragmentação interna, por muitas vezes ocorria uma articulação entre os departamentos, ainda que tal integração não fosse feita adequadamente (MOSCARELLI; KLEIMAN, 2017). Dessa forma:

Permanece dessa forma o desafio a ser empreendido para que a cidade seja entendida em sua totalidade e não em partes separadas entre si e o planejamento seja compreendido como um processo que considere todos os aspectos da dinâmica econômica, territorial, social e política, evitando que permaneçam os lobbies nos gabinetes dos deputados e senadores (RODRIGUES, 2013, p.76).

De todo modo, o MCidades e o Estatuto da Cidade representaram “a primeira experiência brasileira democrática de gestão territorial urbana, enquanto o Ministério

⁷ A primeira equipe do Ministério das Cidades tinha Olívio Dutra (liderança histórica do PT e ex-prefeito de Porto Alegre e ex-governador do Rio Grande do Sul) como ministro, e Erminia Maricato (professora da FAUUSP e referência histórica do movimento pela reforma urbana) como secretária-executiva. Como resultado das barganhas políticas visando à obtenção de governabilidade, o Ministério das Cidades passou ao comando do Partido Popular (PP), assumindo como ministro o advogado e diplomata Márcio Fortes em julho de 2005.

representa um esforço institucional intersetorial jamais realizado em território nacional” (MOSCARELLI; KLEIMAN, 2017, p.157).

d) *Conferências e Conselho Nacional das Cidades*

Em meio a esse processo participativo iniciado pela instituição do MCidades, em 2003 foi convocada a primeira Conferência Nacional das Cidades e a segunda, em 2005, com o propósito de discussão e formulação da nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, sendo tais conferências nacionais precedidas por conferências municipais e estaduais. Da primeira Conferência foi instituído o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), um espaço consultivo e deliberativo para viabilizar o debate sobre as questões e propostas trazidas pelas conferências e pelo próprio Ministério.

Foi no âmbito do ConCidades, por exemplo, que se decidiu pela aprovação da campanha nacional “Planos Diretores Participativos”, de 2005, a fim de mobilizar a sociedade e lideranças municipais para a elaboração de seus planos dentro do prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade (ROLNIK, 2006). O ConCidades se tornou assim um importante espaço político para o debate, formulação de políticas, definição de estratégias e medidas de distribuição de recursos dos programas e ações, além de um foro de debate sobre a aplicação prática do Estatuto da Cidade (MARICATO, 2006).

Entretanto, a partir de 2005, a mudança de lógica no Ministério das Cidades, marcada pela transição de um modelo mais participativo, sob a gestão de Olívio Dutra, para um modelo mais tecnocrático e centrado na negociação política, com Márcio Fortes, teve um impacto significativo no funcionamento do ConCidades:

Com a saída de Dutra e entrada de Fortes, boa parte do quadro técnico do Ministério [das Cidades] proveniente do campo da reforma urbana foi substituída por gestores com perfil distinto, mais tecnocrático, e apenas a Secretaria de Habitação permaneceu sob coordenação do PT. Entrevistados do corpo técnico [...] relatam um “esvaziamento” do próprio Ministério, onde o mesmo passa a ter pouco peso na definição das políticas, e a ser mero executor de grandes programas de habitação e infra-estrutura definidos pela Casa Civil, Ministério do Planejamento e pela Presidência da República, sem necessariamente respeitar as diretrizes definidas pelo Ministério para as políticas de sua competência, como o caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa Minha Vida (MCMV), concebidos com

um grau muito baixo de participação dos atores sociais e mesmo do MCidades (SERAFIM, 2012, pp. 46-47).

Como mencionado, a mudança na gestão do Ministério das Cidades, com a saída de Dutra e a entrada de Fortes, provocou uma significativa alteração na dinâmica do Conselho Nacional das Cidades. A relação de confiança e o alto grau de participação que caracterizavam a gestão anterior foram gradualmente substituídos por um cenário de menor protagonismo do ConCidades.

Sob nova gestão e outra orientação política, o novo ministro reduziu o poder do Conselho, descumprindo, em diversas ocasiões, as decisões tomadas em seu âmbito, refletindo no descompromisso do Ministério com o princípio da participação popular na gestão urbana. Apesar das críticas recebidas por parte dos representantes do campo da reforma urbana em relação à condução das políticas, Fortes, contudo, não dissolveu o ConCidades nem suspendeu as Conferências Nacionais das Cidades. Pelo contrário, manteve uma postura de "boa vizinhança", participando das reuniões e estabelecendo um diálogo com as lideranças dos movimentos sociais. No entanto, essa postura não significava um compartilhamento de poder ou um fortalecimento das instâncias de participação, pelo contrário, revelava uma estratégia para manter as aparências e evitar maiores conflitos (SERAFIM, 2012).

e) *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) – Lei Federal nº 11.124/2005)*

A respeito da política habitacional, o Ministério das Cidades propôs a criação de um novo sistema nacional, composto pelo do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), juntamente com seu Fundo e Conselho Gestor. O novo modelo pretendia atender a população de mais baixa renda e superar o paradigma do regime autoritário, ciclo durante o qual principalmente as classes médias e altas se beneficiaram das políticas habitacionais financiadas pelo BNH (MARICATO, 1987).

O SNHIS representou uma dupla vitória na luta por moradia: a primeira porque seu Projeto de Lei partiu de iniciativa popular, exceção ao padrão de produção legislativa observado até então, notadamente marcado pelo domínio do 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 de modelo institucional em torno do SNHIS não prosperou e foi superada pelo PMCMV, uma vez que os principais investimentos habitacionais do governo federal saíram da esfera do primeiro, passando para o PAC e para o PMCMV (CARDOSO; ARAGÃO, 2013), como será demonstrado na sequência.

f) Saneamento e Mobilidade Urbana

Elencadas como sendo dois dos principais problemas sociais enfrentados pela população urbana, as questões a respeito do 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 via comissão mista entre representantes da Câmara dos Deputados e do Senado; em 2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), originária do Projeto de Lei nº 203/1991, pelo Senado; e em 2012, a Lei de Mobilidade Urbana (12.587/2012), também originada por Projeto de Lei nº 694/1995, pela Câmara dos Deputados.

A Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007) estabeleceu, de forma pioneira, um amplo rol de diretrizes, objetivos e metas em escala nacional 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 (GOULART; VAL, 2020). Outros princípios incorporados em suas diretrizes foram a integralidade da prestação desse serviço; a proteção à saúde e ao meio ambiente; além da articulação com as demais políticas de desenvolvimento urbano, de habitação, de combate à pobreza, proteção ambiental e outras mais, também de interesse e preocupação social (GAMA, 2010).

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010) emergiu como alternativa ao poder público 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 nossa sociedade de consumo (WAN-LUME; MELO, 2015). Ao longo dos 10 anos de tramitação de seu projeto de lei, essa proposta contou com a participação popular, tanto por catadores de recicláveis como também por representantes de grandes empresas; a negociação

e o estabelecimento de consenso entre os diferentes atores serviram, inclusive, como base para aprovação da referida Lei (Idem).

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), a qual definiu as diretrizes para orientar a regulamentação e o planejamento da mobilidade nas cidades. Essa legislação foi uma tentativa de reparar a distorção na cultura do planejamento brasileiro, predominantemente voltada ao automóvel, buscando alterar a realidade urbana marcada por longos deslocamentos estressantes e ausência de investimento em políticas de mobilidade urbana (GOULART; VAL, 2020).

No plano concreto das políticas públicas, as mudanças relacionadas à mobilidade urbana foram realizadas por meio de recursos originários do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que, por um lado, conferiu a esse período um momento histórico como um dos maiores ciclos de investimentos em infraestrutura e mobilidade urbanas (RUBIM, 2013) e, por outro, expressou a contradição do PAC da Mobilidade Urbana ter concentrado seus investimentos nas cidades-sede da Copa de 2014:

A essa altura, todo o secretariado original do Ministério das Cidades havia sido substituído. Quando o dinheiro chegou, já não havia quem tivesse voz para defender políticas de subsídio e priorização do transporte público, restrições a automóveis ou princípios de mobilidade ativa. A tônica passou a ser a execução de obras, que teriam, em tese, como objetivo melhorar as condições de circulação nas cidades e de acesso a equipamentos esportivos (ANDRÉS, 2023, p. 158).

A aprovação de uma Política Nacional de Mobilidade Urbana foi de fato uma contribuição importante no campo regulatório, todavia, o estabelecimento de diretrizes, por si só, não é capaz de alterar o *status quo* se não for acompanhado de dispositivos para sua efetivação – seja por meio de incentivos ou imposições institucionais – e de compromissos como os de “*priorização de projetos de transporte público* ou de *mobilidade tarifária*, apresentadas na peça legislativa”. Tal paradoxo entre o desejável e a realidade objetiva produziu um cenário em que tais “[prioridades] não se tornaram realidade na maioria das cidades brasileiras” (ANDRÉS, 2023, p.157).

g) Infraestrutura e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

Criado justamente com esse propósito de intensificar a oferta de infraestrutura e potencializar o dinamismo da economia a partir do aporte de investimentos diretos do Estado, o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento, Lei Federal nº 11.578/2007) buscou articular o planejamento e acompanhamento de projetos de infraestrutura, possibilitando investir na intensificação continuada de ações de desenvolvimento, no aumento da produtividade e na promoção de ações de Parceria Público-Privadas (PPPs), a fim de amenizar os desequilíbrios regionais e sociais, de forma a impulsionar o crescimento econômico nacional por meio de investimentos nas áreas de infraestrutura logística, incentivos tributários e financeiros ao setor privado (JARDIM; SILVA, 2015). Até o ano de 2010, foram investidos mais de R\$ 500 bilhões no Programa, cujas origens vinham de empresas estatais, da União e da iniciativa privada.

Foram investidos mais de R\$ 170 bilhões em infraestrutura social e urbana, divididos em projetos sociais, de saneamento básico/ recursos hídricos, habitação (mais especificamente o PMCMV, com cerca de R\$ 100 bilhões), mobilidade urbana (metrô, sistemas intermodais) (JARDIM; SILVA, 2015). Vale destacar que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) recebeu cerca de 60% do investimento total, revelando, não por acaso, a importância que a questão da habitação estava recebendo naquele momento.

h) Lei da Assistência Técnica

A Lei da Assistência Técnica (Lei Federal nº 11.888/2008) foi um avanço importante no sentido de reconhecer, por mais de uma forma, que o sentido de moradia digna vai muito além de “quatro paredes e um teto”, regulamentando os pressupostos enunciados na Constituição e no Estatuto da Cidade sobre o direito das camadas mais pobres da população receberem atendimento profissional em projetos de construção e reforma de suas moradias. Essa legislação pode ser entendida como a retomada do questionamento que se iniciou no período moderno sobre unir qualidade à quantidade na produção habitacional, sendo uma proposta de fazer da arquitetura um serviço mais acessível, além de contribuir para a urbanização de favelas, democratizando a arquitetura e o urbanismo e contribuindo para a inclusão social.

Dessa forma, o acesso à assistência técnica vem no sentido de reconhecimento e inclusão da cidade ilegal e da autoconstrução como alternativa de provisão habitacional no debate e nas ações das políticas públicas urbanas. A Lei de Assistência Técnica possibilita a atuação, seja ela individual ou coletiva – por meio de cooperativas, associações de moradores etc. – na execução de projetos e serviços prestados por profissionais custeados com recursos públicos distribuídos aos estados e municípios; ademais, também possibilita uma aproximação entre famílias de baixa renda e profissionais do campo da arquitetura e da construção civil, tornando a prestação de serviços da assessoria técnica mais acessível, incluindo o papel social a ser desempenhado pelos profissionais responsáveis (CAMACHO, 2016).

Esta Lei estabelece, ainda, a incorporação de aspectos participativos, a fim de incluir as comunidades atendidas no debate, fazendo com que seus moradores sejam agentes ativos, tanto no projeto – que deve levar em conta as especificidades de cada comunidade –, quanto na sua execução, como nos casos de mutirão, por exemplo.

Não obstante os reconhecidos avanços normativos com a vigência de normas e garantias mais acessíveis de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), há uma contradição institucional que não deve ser ignorada nesse período mais recente, isto é:

As políticas urbanas que prevaleceram na sequência da aprovação da lei – o PAC-UAP (Programa de Aceleração do Crescimento para Urbanização de Assentamentos Precários) e o [Programa] Minha Casa Minha Vida – tornaram tanto o Sistema [SNHIS, Lei Federal nº 11.124/2005] quanto a lei que garantiria acesso aos serviços técnicos qualificados de arquitetura e engenharia [legislação da assistência técnica, Lei Federal nº 11.888/2008] pouco efetivos, privilegiando a produção massificada empreendida por grandes empreiteiras (MAGAMI; SANTO AMORE, 2021).

Nesses termos, prevaleceu claramente uma orientação que privilegiou a destinação de recursos para a produção habitacional (notadamente do PMCMV), em detrimento de outras ações relacionadas à regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários.

i) Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

Ainda a respeito da questão habitacional, em 2009 foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCM – Lei Federal nº 11.977/2009), que, diferentemente do

SNHIS, foi gestado dentro da Casa Civil em interlocução com os agentes do mercado imobiliário e da construção civil. Portanto, a concepção do PMCMV não se deu no âmbito do MCidades (BONDUKI, 2009), que seria o ambiente institucional mais convencional para a formulação de uma política habitacional e de desenvolvimento urbano. Essa trajetória institucional conferiu um caráter macroeconômico ao PMCMV, como medida anticíclica à crise financeiro-hipotecária dos *subprimes* norte-americanos que contaminou todo o sistema financeiro internacional em 2008 (ROLNIK, 2019).

Mais do que habitações, o PMCMV movimentou a economia brasileira, gerando empregos em diversos setores associados à construção civil (SANTO AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015). Principal beneficiário do PAC, sua segunda roupagem institucional, já no governo Dilma, passou a receber 30% dos recursos, 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 (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), assegurando a contratação de mais de 6 milhões de unidades habitacionais em seus 10 anos de atividade, até seu esvaziamento, no governo Bolsonaro. Contudo, o PMCMV reproduziu a lógica da segregação socioespacial ao estimular o assentamento das populações mais pobres nas periferias, assegurando, por outro lado, autonomia e amplas garantias aos agentes do mercado e empreendedores imobiliários (ROLNIK *et al.*, 2015).

Destinado exclusivamente ao atendimento da Faixa 1 (famílias com renda mensal de até R\$ 1.600), 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 (RIZEK *et al.*, 2015). Mas assim como ocorreu no PMCMV, os empreendimentos realizados por meio da modalidade 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 (BONDUKI, 2011; MARICATO, 2013).

Embora o PMCMV tenha sido um marco nas políticas públicas habitacionais brasileiras, introduzindo novas perspectivas e mecanismos de financiamento aos estratos mais pobres, algumas questões estruturais persistiram. Merecem destaque a financeirização da moradia (FIX; ROYER; OLIVEIRA, 2024), com a predominância de interesses do mercado, e a produção em massa de unidades habitacionais, muitas vezes desconsiderando as necessidades específicas de diferentes famílias, foram características marcantes. Adicionalmente, a implantação do programa esteve fortemente condicionada às capacidades dos municípios, em função da fragilidade dos instrumentos de indução federal. A ausência de políticas complementares, como a regulação do mercado de aluguel, e a desconexão com instrumentos de planejamento urbano, como os Planos Diretores e outros instrumentos urbanísticos, também limitaram o alcance do programa (EUCLYDES *et al.*, 2022).

Além disso, a priorização na localização dos grandes conjuntos habitacionais em regiões afastadas dos centros urbanos, sem um planejamento integrado e oferta de infraestrutura urbanística, gerou uma série de problemas sociais, como a distância entre as moradias e os locais de trabalho, escolas e serviços essenciais, aumentando os custos para os moradores e limitando suas oportunidades. A reprodução da segregação socioespacial, além de prejudicar a qualidade de vida das populações atingidas, restringe o exercício pleno do direito à cidade, que vai além do simples acesso à moradia (EUCLYDES *et al.*, 2022; ROLNIK *et al.*, 2015).

Em síntese, o PMCMV foi um amplo programa de financiamento habitacional que resultou em expressiva provisão de moradias, incluindo subsídios para os estratos mais pobres, contudo, reproduziu equívocos históricos das políticas habitacionais no Brasil, destacadamente um formato institucional que atendeu os interesses dos agentes privados e que se limitou à produção de novas moradias.

j) Estatuto da Metrópole

Em 2015, foi promulgado o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), norma importante quanto à proposta de promover a ampliação e articulação das práticas do planejamento de uma escala municipal para outra regional, de grandes centros e aglomerações urbanas metropolitanas, uma vez que a dinâmica de planejamento em escala regional era institucionalmente defasada em relação ao que estava sendo realizado na escala local (FELDMAN, 2009).

É certo afirmar que a Constituição Federal promoveu o fortalecimento e a valorização dos municípios e do poder local, impulsionando a descentralização política do planejamento e da gestão territorial. Porém, com a atenção praticamente toda voltada à escala local, a Constituinte promoveu também um impacto e uma fragmentação sobre o planejamento regional e, em especial, o planejamento metropolitano (COSTA, 2008). Precisamente nesse sentido de responder à necessidade da articulação regional, o Estatuto da Metrópole assumia o objetivo de instituir diretrizes, normas e instrumentos a serem adotados pelos gestores públicos em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas reconhecidas e instituídas pelos estados, podendo promover, assim, um desenvolvimento urbano integrado (SÁ *et al.*, 2016).⁸ Em que pese o reconhecido avanço de dispor de normativa de articulação interfederativa e de dotar as regiões metropolitanas de instrumentos de formulação integrada de políticas de desenvolvimento urbano, o balanço de implantação do Estatuto da Metrópole revela diversos obstáculos que tornam essa experiência ainda bastante problemática e limitada, pois, “ao não conceituar espaço e território e ao não reconhecer a evidente existência de conflitos, de relações de poder entre atores heterogêneos e de interesses divergentes, o Estatuto abre mão de gerir tais conflitos e, assim, fica impossibilitado de ter rebatimento real no território” (PERES *et al.*, 2018, p. 284-285).

Política Urbana e democracia no Brasil

De modo geral, há importantes inovações institucionais que se seguiram à Constituição de 1988. Considerando a trajetória dessa arquitetura institucional, os avanços ao longo desses 28 anos são inegáveis. O reconhecimento de que o direito de propriedade se subordina à sua função social não é de pequena monta, ainda mais se este princípio é consagrado constitucionalmente. Assim como é notável que uma legislação nacional de ordenação urbanística – no caso, o Estatuto da Cidade – fixe instrumentos objetivos para coibir a especulação imobiliária, promover o acesso à terra urbanizada e assegurar participação societária nos correspondentes processos decisórios de formulação e implantação de políticas públicas.

⁸ O Estatuto da Cidade já enunciava os mesmos princípios, mas não dispunha de instrumentos específicos para o planejamento integrado em regiões metropolitanas.

Da mesma perspectiva, inscrever o direito à moradia como um direito fundamental na Constituição e destinar recursos vultosos e inéditos à habitação de interesse social constituem referências promissoras. Ademais, a criação de uma agência estatal unificada de Política Urbana (Ministério das Cidades) e o estabelecimento de diretrizes inovadoras de políticas para Mobilidade Urbana, Resíduos Sólidos e Saneamento, regulamentadas em legislação nacional, representam um enorme salto rumo a padrões sustentáveis de desenvolvimento urbano.

Em termos institucionais estritamente normativos, a Política Urbana no Brasil evoluiu expressivamente ao longo do ciclo tratado neste capítulo, período este marcado por 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 (ARRETCHE, 2015).

Tais avanços, contudo, não foram suficientes para dar materialidade aos enunciados no texto constitucional, seja pela falta de interesse do poder público (dimensão estritamente política que inclui conflitos que compreendem as esferas do público e do privado), seja pelos entraves que este encontra ao longo do tempo (disputa por recursos escassos, engrenagem institucional), sendo possível constatar 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). Em suma, apesar de reconhecidamente avançado, o novo marco institucional da Política Urbana no Brasil não foi suficiente para promover mudanças estruturais na realidade urbanística do país.

Nesses termos, a agenda urbana não é estritamente urbanística no sentido de limitar-se às correspondentes técnica e normativa, assumindo uma complexidade igualmente social e política. A própria Constituição de 1988, como um todo, é exemplo dessa contradição. Seu texto foi o resultado de um embate entre uma sociedade mobilizada em grupos, movimentos e atores que “desde sempre haviam sido excluídos dos espaços de decisão” e uma elite política e econômica “trabalhando pela preservação dos *status quo*” (ANDRÉS, 2023, p.94), isto é:

Do embate entre essa democracia plural que emergia da participação popular e a oligarquia política que prevalecia entre os constituintes resultou a Carta Magna [...]. A Constituição promulgada em 1988 resultou num documento híbrido – progressista e democrático nas palavras, mas bem menos efetivo do que seria necessário para alcançar as intenções almejadas (ANDRÉS, 2023, p.94-95).

Representada pelo Centrão, que se formara em 1987⁹, essa elite política resistente à democratização atuou fortemente na Constituinte com o objetivo de cercear os avanços progressistas do texto constitucional (ANDRÉS, 2023). No caso da Política Urbana, não apenas de “cortes” no texto original da Emenda Popular da Reforma Urbana que esse cerceamento se deu, mas também através da criação de obstáculos a fim de atrasar e até mesmo impedir a implementação dos instrumentos enunciados. Ainda segundo o mesmo autor, se implantada, a referida emenda “poderia dar condições para a redução da alta desigualdade territorial do país” (ANDRÉS, 2023, p.107), mas as alterações em seu texto realizadas pelo Centrão “obrigaram à promulgação de uma lei federal para regulamentar os artigos [...] – o que atrasou a implementação da proposta em treze anos, até que fosse aprovado o Estatuto da Cidade” (Idem, p.108).

Como já tratado previamente neste mesmo capítulo, o texto original da Emenda Nacional da Reforma Urbana propunha a aplicação concreta dos instrumentos urbanísticos, possibilitando a taxação ou desapropriação de imóveis subutilizados, que seriam então destinados à habitação social e, assim, enfrentar problemas centrais nas cidades brasileiras como o controle da propriedade fundiária e imobiliária, a dificuldade de acesso à terra e a especulação imobiliária (ANDRÉS, 2023; MARICATO, 2013). As mudanças do Centrão resultaram na vinculação desses instrumentos ao Plano Diretor, como também na desobrigação dos municípios quanto à aplicação dos mesmos, uma vez que o texto constitucional havia tornado tal ação facultativa (BRASIL, 1988, art. 182, § 4º). Dessa forma:

Tirando a eficiência de leis que poderiam reduzir a desigualdade urbana, o Centrão atuou para manter os privilégios do andar de cima – proprietários de imóveis, especuladores, setor da construção civil. A lei foi aprovada, mas sua efetividade foi minada. A democratização das cidades, cujo caos sempre

⁹ Rocha (2013) destrincha todo o processo da Assembleia Nacional Constituinte e seus desdobramentos; dentre eles, o surgimento do autodesignado “Centro Democrático” (Centrão) e como esse reagrupamento do campo conservador mudou o curso da ANC e do próprio texto constitucional.

proveu negócios para a elite do país, nunca foi levada a cabo (ANDRÉS, 2023, p.108).

Podem ser mencionados outros exemplos que ilustram o caráter contraditório que permeia o percurso da Política Urbana na Nova República. Um dos primeiros avanços no rol das normas estruturantes elencadas no capítulo presente, por exemplo, se visto por outra perspectiva, já nos chama a atenção: a Emenda Constitucional nº 26 mereceu destaque neste trabalho, pois reconheceu a moradia como um direito fundamental à vida e dignidade humana, junto de outros direitos sociais como saúde, educação, trabalho etc. Diferente dos demais, esse reconhecimento veio apenas em 2000 – ano de promulgação da referida Emenda. Essa demora – assim como a demora para que os artigos 182 e 183 da Constituição fossem regulamentados em 2001 pelo Estatuto da Cidade – remete, inclusive, ao descaso quanto à questão habitacional identificados nos períodos anteriores da história de nossas cidades (BONDUKI, 2011).

No tocante à política habitacional, a política de maior destaque na seção anterior foi o Programa Minha Casa Minha Vida, não porque foi a melhor ou a mais adequada na tentativa de solucionar o problema habitacional brasileiro, mas porque foi a política pública que prevaleceu. Claro que, como já destacado, os números – e pessoas – alcançados pelo PMCMV não foram de pouca monta, mas se faz necessária a ressalva de que uma outra política havia sido formulada e se colocada em prática, teria um potencial de transformar efetivamente o cenário de desigualdade nas cidades brasileiras: o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que pautaria a nova Política Nacional de Habitação do governo federal no segundo mandato de Lula, mas que nunca chegou a sair do papel (BONDUKI, 2009; ANDRÉS, 2023).

Coordenado pelo urbanista Nabil Bonduki, o PlanHab foi iniciado em 2007 e levou quase dois anos para ser finalizado, sendo o resultado “de um amplo processo participativo, que envolveu todos os segmentos da sociedade”, com audiências públicas, conferências e seminários, tendo como objetivo o planejamento de ações públicas – e privadas – a fim de “equacionar as necessidades habitacionais do país no prazo de quinze anos” (BONDUKI, 2009, p.12). De acordo com este autor, as propostas de ação e metas do PlanHab levavam em conta a diversidade da questão habitacional, especificidades regionais e municipais, além das diferenças entre cada segmento social que seria atendido.

A estratégia do Plano era pautada em 4 eixos temáticos, que deveriam ser articulados entre si: financiamento e subsídios; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil; e estratégias urbano-fundiárias; uma vez que a ampliação dos recursos para habitação, juntamente à criação de uma nova política de subsídio, mesmo sendo questão central no PlanHab, não seria possível sem a articulação e ações simultâneas nos demais eixos. Assim:

A falta de capacidade das prefeituras, estados e do próprio agente financeiro (Caixa) para uma atuação em larga escala, os constrangimentos da cadeia produtiva, cujos produtos, em geral, não estão adequados para atender à demanda prioritária, a dificuldade de acesso e o custo da terra urbanizada e regularizada para a produção da Habitação de Interesse Social (HIS), em condições urbanas e ambientais adequadas, são obstáculos para a aplicação dos recursos, com foco na população prioritária” (BONDUKI, 2009, p.12).

Todavia, a crise econômica dos *subprimes* norte-americanos e a “disposição do governo em dinamizar a construção civil atropelariam a construção do PlanHab” (BONDUKI, 2009, p.12) e três meses após a entrega do Plano, o governo federal lançou o PMCMV, “que guardava poucos elementos do que vinha sendo planejado no processo participativo [do PlanHab]” (ANDRÉS, 2023, p.121), fazendo com que o MCidades não tivesse protagonismo no desenho da nova política habitacional. Portanto, a divergência não se resumia à escolha da opção “a” ou “b”, mas das concepções e orientações que deveriam pautar os termos da política habitacional, de modo que a inclinação pelo modelo do PMCMV evidenciou uma opção que consumou o caráter anticíclico da política pública de habitação social com formidáveis garantias e autonomia aos agentes privados.

Ainda que o Ministério das Cidades, de maneira pontual, tenha conseguido incluir o subsídio público para habitação de baixa renda, que parte da proposta de incentivar projetos localizados em áreas centrais tenha sido incorporado ao texto do PMCMV e que os municípios contassem com instrumentos do Estatuto da Cidade de combate à especulação imobiliária em seus planos diretores, o que vimos ao longo dos anos foi a não aplicação desses instrumentos e a consequente segregação socioespacial dos conjuntos em relação às áreas centrais (BONDUKI, 2009; ANDRÉS, 2023).

Essa breve digressão não deve ser circunscrita a uma avaliação isolada, pois remete a um balanço mais geral sobre as escolhas das políticas, aos cenários que as envolvem, aos resultados produzidos e como eventualmente produziram alterações no *status quo*, colocando em perspectiva os constrangimentos e incentivos correspondentes, afinal, “as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” (SOUZA, 2006, p. 26). Nesses termos, se tornam mais compreensíveis as razões que motivaram determinadas tomadas de decisões, no caso, a crise econômica global, a capacidade estatal (e orçamentária), os padrões de governança, a correlação de forças entre governo e Congresso e as pressões sociais.

Não se pode, portanto, estabelecer um raciocínio linear e simplificador do percurso da Política Urbana, dada sua complexidade e o fato de que existem múltiplas variáveis entre o arcabouço normativo e a efetivação de políticas públicas.

Portanto, mesmo com os avanços conquistados, que são expressivos, não há como desconsiderar a permanência das mazelas estruturais de um país historicamente autoritário, escravocrata e profundamente desigual (CARVALHO, 2023). Essa marca (da desigualdade), ainda que menor quando comparada a períodos anteriores, se manteve sob qualquer ângulo pelo qual se olhasse o país, incluindo a agenda urbana, uma vez que:

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).

Nesse sentido, alguns possíveis obstáculos que se interpuseram aos referidos avanços merecem ser mencionados, para melhor compreender essas contradições em torno da Política Urbana brasileira.

Em primeiro lugar, existe a dimensão político-institucional. O arranjo herdado da Constituição confere amplos poderes ao Executivo, mas este carece de maioria para obter governabilidade por meio de coalizões, modelo chamado de

“presidencialismo de coalizão”. A trajetória recente evidencia que nem mesmo um governo de centro-esquerda comprometido historicamente com a reforma urbana foi capaz de alterar substantivamente os padrões da Política Urbana remanescente, e basta lembrar apenas dois exemplos: a transferência do controle político do Ministério das Cidades para grupos e partidos políticos conservadores (MARICATO, 2011; ROLNIK, 2009) e as contradições do PMCMV que resultaram na manutenção da segregação socioespacial (ROLNIK *et al.* 2015; FERREIRA, 2015) e em amplo protagonismo dos agentes privados do mercado imobiliário.

Em segundo lugar, a aplicação tímida e equivocada dos instrumentos jurídicos e urbanísticos do Estatuto da Cidade – ou ainda, a não aplicação destes – lhes confere um caráter meramente litúrgico e ideológico (VILLAÇA, 2010), e sua adoção vira letra morta nos Planos Diretores, cuja eficácia se mostrou extremamente modesta (SANTOS; MONTANDON, 2011) e contraditória. Ademais, a implantação das políticas de desenvolvimento urbano (incluindo ordenação territorial e aplicação de instrumentos urbanísticos) é de responsabilidade dos governos locais, o que confere complexidade ao ordenamento federativo brasileiro.

A participação, ingrediente fundamental para o funcionamento dos instrumentos e implantação de mecanismos que conferissem a função social das propriedades urbanas, teve pouca incidência na escala federal e programas com recursos volumosos e grande potencial de alterar a realidade urbana – como o PMCMV e o PAC – corriam alheios dos processos participativos. O Orçamento Participativo, por exemplo, que aparecia como umas das bandeiras da candidatura de Lula em 2002, caiu no esquecimento ao longo de seu governo:

O drile que os Orçamentos Participativos procuravam dar no clientelismo dos vereadores não foi alcançado na esfera federal. Os deputados prevaleciam nas decisões sobre a destinação do orçamento do Ministério das Cidades e de outras pastas. [...] O governo Lula parece ter apostado em ampliar as instâncias de participação, mas reduzido – ou suprimindo - sua capacidade de incidência nas políticas reais.

[...] Quando os recursos investidos nas cidades ganharam corpo, a população ficou mais uma vez alijada dos processos decisórios. A promessa de reforma urbana com participação [...] foi minada (ANDRÉS, 2023, p.123-124).

Outro fator importante é que a Política Urbana foi inúmeras vezes tratada no âmbito do Estado brasileiro como uma dimensão caudatária da economia vinculada às estratégias de indução econômica e de reconversão produtiva. Esse status de subordinação resulta em ações e políticas erráticas que, como observa Maricato (2013), remete ao esquecimento do “coração da reforma urbana”, qual seja, a reforma fundiária (CIDADES REBELDES, 2013, p. 23). Em consequência:

Mais importante do que apregoar, no papel, direitos sociais vagos como o direito à habitação, até mesmo quando esse papel se torna uma emenda constitucional aprovada [...], é atingir os obstáculos que impedem o acesso a esses direitos. Nesse caso, a questão central é fundiária e imobiliária. [...] Instrumentos urbanísticos, textos legais podem ser melhores ou piores, adequados ou inadequados tecnicamente, mas nada garante aquilo que é resultado da correlação de forças, especialmente em uma sociedade patrimonialista, onde a propriedade privada da terra tem tal importância (MARICATO, 2013, p.184).

A análise dos avanços institucionais na Política Urbana no período pós-redemocratização revelou uma tensão constante 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 impasses, desafios e contradições. Se, de um lado, foi instituído um arcabouço jurídico reconhecidamente avançado em torno da questão urbana, de outro, constata-se a permanência de políticas que mantêm a segregação socioespacial nas cidades. Todas essas mudanças aqui abordadas não foram suficientes para mudar a estrutura do acesso à terra, por mais que seja fundamental reconhecer seus méritos.

Apesar de avanços na legislação, a conquista do direito à terra e à moradia no Brasil continua sendo um desafio inconcluso. A tradição clientelista, a aplicação arbitrária das leis e a forte relação entre poder e propriedade da terra historicamente impediram 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).

3. OS RETROCESSOS DA POLÍTICA URBANA

Los que comen bien, duermen bien y tienen buenas casas, posiblemente piensen que el gobierno gasta demasiado en políticas sociales.

Pepe Mujica

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

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).

Nesse sentido, a análise da Política Urbana é inseparável das mudanças políticas desse período.

Dilma Rousseff assumiu a presidência em 2011, herdando um crescimento de 7,5% do PIB no ano anterior, taxa de desemprego de apenas 5,3% (cenário que os economistas caracterizam como de pleno emprego) e uma massa expressiva de trabalhadores tendo acesso a direitos e serviços que antes eram restritos apenas às classes médias e altas. O Brasil que Lula lhe havia deixado parecia incluir os pobres no desenvolvimento capitalista, num “caminho para a integração sem confronto” (SINGER, 2018, p.12), ou seja, nos termos deste autor, um “reformismo fraco”.

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, possibilitando políticas inclusivas e distributivas para enormes contingentes sociais, até então excluídos do acesso a direitos básicos fundamentais (COUTO, 2023), mérito este que não pode ser ignorado.

Essa orientação de combate à pobreza e de avanços nos direitos sociais e civis, contudo, gerou desconforto e descontentamento 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).

Não podemos ignorar, por outro lado, as contradições do período lulista, que também geraram efeitos nas cidades, tomando-se como referência as manifestações ocorridas em 2013 em diversas cidades do país, entendidas por Singer (2018) como um divisor de águas do período de governo de Dilma Rousseff. Até aquele momento, “a presidente gozava de aprovação nas pesquisas, e o lulismo estava vitaminado pelo sucesso nas eleições municipais de 2012. Depois das manifestações, a presidente cai de 57% de bom e ótimo para 30%” (SINGER, 2018, p. 99). Mesmo que Dilma tenha conseguido recuperar parte da popularidade perdida nos meses seguintes, “os índices favoráveis nunca voltariam a ser largos”, obrigando-a “a atuar permanentemente na defensiva, deslizando para a conduta errática que caracterizará a segunda fase de sua gestão” (Idem).

Do ponto de vista do urbano, deve-se levar em conta alguns fatores que contribuíram para a explosão das revoltas de 2013. Segundo relatório realizado pelo Observatório das Metrópoles, o Brasil terminava o ano de 2012 com uma frota de mais de 76 milhões de veículos automotores – e destes, 50,2 milhões apenas de automóveis –, resultando em um aumento de 138,6% em relação ao ano de 2001, que contava com aproximadamente 34,9 milhões. No mesmo intervalo de tempo o crescimento populacional foi de 11,8% (INCT, 2013). Ainda segundo dados do referido relatório, o ritmo de crescimento, entretanto, praticamente não se alterou até 2012, quando houve um enorme crescimento da frota: entre o final de 2011 e o final de 2012, a frota brasileira passa de 46,7 para 50,2 milhões, representando um aumento de 14,6% no ano de 2012. Vale destacar que mais de 10% desse aumento ocorreu apenas na Região Metropolitana de São Paulo.

Esse *boom* de crescimento da frota de automóveis em 2012 pode ser entendido como efeito da política industrial do governo Dilma, que lançou inúmeras medidas com o objetivo de “sustentar o crescimento econômico inclusivo num contexto econômico adverso” (SINGER, 2018). A exemplo da campanha de redução do Imposto sobre

Produtos Industrializados (IPI) para carros nacionais 1.0, que caiu de 7% para zero¹⁰ naquele ano, que, paradoxalmente, foi também o ano em que a Lei Federal nº 12.587 instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, com diretrizes de valorização ao transporte público coletivo e meios de transporte não motorizados.

Como dito anteriormente, a realidade nas cidades não correspondia aos enunciados normativos avançados da Política Urbana da Nova República e a realidade urbana expressava essa contradição: “quando finalmente o Estado brasileiro retomou o investimento em habitação, saneamento e, em menor escala, transporte urbano, de 29 anos de orientação do figurino neoliberal, a condição de vida urbana piora radicalmente (MARICATO, 2014, p. 22). Com efeito, o que começou com manifestações em torno do aumento das passagens dos transportes públicos na cidade de São Paulo, logo se tornaria algo muito maior. As “Jornadas de Junho” mostraram que, para consideráveis parcelas da população brasileira, as reformas dos governos petistas não foram suficientes (MIGUEL, 2022), ao mesmo tempo que, para parcelas da classe média tradicional, o lulismo já teria ido longe demais. Sob visões diferentes e complementares, essa guinada à direita é constatada por dois cientistas políticos:

Apesar de a ebulição ter sido detonada por uma fração de esquerda de São Paulo, articulada pelo Movimento Passe Livre (MPL), com o objetivo de revogar o aumento das passagens de ônibus, metrô e trens, no meio do caminho as ruas foram ocupadas por gente que nadava na direção oposta: críticos, mais ou menos conscientes, da suposta corrupção estatista produzida pelos políticos lulistas. No lugar do autonomista MPL, surgiu o liberal MBL (Movimento Brasil Livre). No lugar dos estudantes universitários e secundaristas, os profissionais do Vem Pra Rua. No lugar de *black blocs* anarquistas, vestidos de preto, os *Anonymous* com máscaras de Guy Fawkes e uma multidão trajando verde e amarelo (SINGER, 2018, p.103).

Quando as ruas do Brasil foram tomadas por manifestações de massa com perfil heterogêneo e uma pauta por vezes difícil de discernir, muitos, à esquerda, julgaram que a porta para o incremento da luta popular, tendo uma transformação radical da sociedade como horizonte, havia sido destrancada. [...] A pequena distância histórica que temos hoje permite estabelecer uma interpretação diferente: Junho foi o começo do fim. O fim do pacto lulista, o fim da Nova República, o fim da Constituição de 1988, o fim do experimento liberal-democrático no Brasil. Há uma linha traçada com clareza que começa

¹⁰ Portal UOL. Governo zera IPI de carro 1.0 e dá mais prazo para financiar. Economia UOL, 21 maio 2012. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2012/05/21/governo-zera-ipi-de-carro-10-e-da-mais-prazo-para-financiar.htm>>. Acesso em: 13 maio 2025.

em 2013, passa pelo golpe de 2016 e chega ao triunfo do bolsonarismo nas eleições de 2018 (MIGUEL, 2022, p. 204).

Todas essas mudanças se somaram à crise político-econômica enfrentada após a reeleição de Dilma em 2014, que conferiu ainda mais força ao campo da oposição (partidos, políticos, mídia, membros do Judiciário e do Ministério Público e empresariado) e a um vigoroso movimento social – identificado com as elites e com grandes grupos econômicos –, resultando no *impeachment* da então presidente, sem que houvesse crime de responsabilidade (MIGUEL, 2022).¹¹

Há fartas evidências de que o objetivo do movimento radicalizado de contestação da segunda gestão de Dilma Rousseff não era apenas limitado à remoção de um governo, mas, sim, a afirmação de uma nova agenda, regressiva, cujas mudanças institucionais simbolizavam o rompimento do pacto social brasileiro (DWECK, 2021) originário do processo constituinte, no qual ganharam relevo a afirmação da democracia como regime político e a difusão de políticas distributivas.

O desmonte institucional que caracterizou o governo de Jair Bolsonaro (2018-2022) foi, então, o aprofundamento da agenda já anunciada por ocasião do impeachment e colocada em prática na gestão Temer (AVRITZER, 2021; 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 também sofreu graves reveses e seus impactos sociais se refletiram negativamente nas cidades brasileiras (IBDU, 2021).

A respeito da caracterização de desmonte, foram incorporados como base conceitual trabalhos publicados no livro “Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)”, organizado por pesquisadores do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED) e publicado pelo Ipea em 2023. Os autores adotam a definição de desmonte de políticas “como um tipo de mudança caracterizada pela redução dos objetivos e da densidade e intensidade de instrumentos utilizados em uma política pública, incluindo-se a diminuição das capacidades administrativas para implementá-los” (GOMIDE; SÁ e SILVA; LEOPOLDI, 2023, p.23).

¹¹ Para se ter ideia do cenário adverso daquele momento, alguns indicadores evidenciam o alcance da crise: em 2015, o PIB caiu 3,8%, o desemprego chegou a 11%, a renda estava em queda de 5%, 2,7 milhões de brasileiros tinham voltado à miséria e quase 3,6 milhões à pobreza (SINGER, 2018).

Conforme argumenta Mello (2023), processos de desmonte 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. Segundo esta autora, essas ações de mudança não são um fenômeno novo, restrito ao período recente na política brasileira, fazendo parte inclusive 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. Assim:

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).

Quanto às estratégias de desmonte, adota-se como parâmetro a conceituação de Michael Bauer, chegando a 4 modos de classificação: desmonte por omissão; desmonte por deslocamento de arena; desmonte por ação simbólica; e desmonte ativo (GOMIDE; SÁ E SILVA; LEOPOLDI, 2023; MELLO, 2023). A definição dessas estratégias e os exemplos empíricos de sua aplicação no campo da Política Urbana serão abordados na seção final do presente trabalho.

Sistematização do desmonte

Nas páginas que se seguem serão apresentados os resultados obtidos com o levantamento das normas e demais dispositivos legais em nível federal que alteraram e incidiram direta ou indiretamente sobre a Política Urbana entre 2016 e 2022, a fim de fundamentar o que neste trabalho está sendo denominado como desmonte da Política Urbana. A análise conceitual em termos de suas configurações empíricas e de seus impactos sob essa lógica conservadora encontra-se nas seções subsequentes.

Importante reforçar, conforme previamente elucidado na seção introdutória que tratou sobre os Procedimentos Metodológicos, que a etapa de coleta de dados e

levantamento foi realizada através das plataformas digitais oficiais do governo federal e se deu com base no uso de filtros e palavras-chave específicas: “desenvolvimento urbano”; “habitação”; mobilidade urbana”; “moradia”; política urbana”; “propriedade urbana”; “resíduos sólidos”; “saneamento ambiental”; “transporte urbano” e “uso do solo”.

Do resultado obtido dessa primeira etapa do levantamento (disposto na Tabela 1 da referida seção de Procedimentos Metodológicos), seguiu-se para a etapa de triagem, a partir da qual foram consideradas somente as normas mais relevantes e que fossem de fato relacionadas ao tema abordado. As normas apresentadas a seguir são, portanto, o resultado dessa triagem, organizadas em Tabelas (3, 4, 5, 6 e 7), seguindo a hierarquia do regramento jurídico brasileiro, das alterações constitucionais às normas ordinárias.

a) *Emendas Constitucionais (EMCs)*

Tabela 3: EMCs com impacto (direto ou indireto) na Política Urbana (01/09/2016 – 31/12/2022)

IDENTIFICAÇÃO		PROPOSIÇÃO ORIGINÁRIA	INICIATIVA/ AUTOR(ES)	RESUMO/ EMENTA	CLASSIFICAÇÃO	SITUAÇÃO
1	EMC nº 93 de 08/09/2016	PEC 4/2015	Dep. André Figueiredo (PDT/CE)	Desvincula 30% da arrecadação da União relativa às contribuições sociais	Finanças públicas	Não consta revogação expressa
2	EMC nº 95 de 15/12/2016 <i>Teto dos Gastos Públicos</i>	PEC 241/2016	Executivo	Instituiu o Novo Regime Fiscal, estabelecendo que, durante 20 anos o crescimento das despesas primárias do governo federal seria limitado à variação da inflação do ano anterior.	Finanças públicas	Não consta revogação expressa
3	EMC nº 116 De 17/02/2022	PEC 200/2016	Senador Marcelo Crivella (REPUBLICANOS/RJ), e outros	Estabelece que o IPTU não incidirá sobre imóveis locados para entidades religiosas	Desoneração Fiscal	Não consta revogação expressa

Fonte: elaboração própria.

b) *Leis Complementares (LCPs)*

Tabela 4: LCPs com impacto (direto ou indireto) na Política Urbana (01/09/2016 – 31/12/2022)

IDENTIFICAÇÃO		PROPOSIÇÃO ORIGINÁRIA	INICIATIVA/AUTOR(ES)	RESUMO/EMENTA	CLASSIFICAÇÃO	SITUAÇÃO
1	LCP nº 159 de 19/05/2017	PLP 343/2017	Poder Executivo	Instituiu o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) para estados e o Distrito Federal em situação de crise financeira, estabelecendo medidas que os entes federativos em dificuldades deveriam adotar para reequilibrar suas contas.	Finanças públicas	Não consta revogação expressa
2	LCP nº 170 de 19/12/2019	PLP 55/2019	Dep. Clarissa Garotinho (PROS/RJ)	Concedeu isenção fiscal de mais de 15 anos a templos religiosos	Tributos	Não consta revogação expressa

Fonte: elaboração própria.

c) Leis Ordinárias

Tabela 5: Leis Ordinárias com impacto (direto ou indireto) na Política Urbana (01/09/2016 – 31/12/2022)

IDENTIFICAÇÃO		PROPOSIÇÃO ORIGINÁRIA	INICIATIVA/AUTOR(ES)	RESUMO/EMENTA	CLASSIFICAÇÃO	SITUAÇÃO
1.	Lei nº 13.334 de 13/09/2016	MPV 727/2016	Poder Executivo	Cría o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), programa de concessões e privatizações do governo federal	Desestatização	Não consta revogação expressa
2.	Lei nº 13.408 de 26/12/2016	Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) 2/2016 CN	Presidência da República	Primeira Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a operacionalizar, no nível da legislação orçamentária anual, os princípios e os limites do teto de gastos introduzido pela PEC 95/2016	Orçamento público	Não consta revogação expressa
3.	Lei nº 13.465 de 11/07/2017 <i>Reurb</i>	MPV 759/2016	Poder Executivo	Alterou o marco legal da terra no Brasil, estabelecendo novas normas e procedimentos para a regularização de assentamentos informais em áreas urbanas e rurais.	Regularização fundiária rural e urbana	Não consta revogação expressa
4.	Lei nº 13.528 de 29/11/2017	PLN 33/2017 CN	Presidência da República	Abre crédito suplementar de mais de R\$ 6 bilhões em favor da Presidência da República e de alguns ministérios através do cancelamento de programas de outros, principalmente do MCidades, que teve um corte orçamentário superior a R\$ 5 bilhões.	Orçamento público	Não consta revogação expressa
5.	Lei nº 13.529 de 04/12/2017	MPV 786/2017	Poder Executivo	Dispõe sobre a participação da União em fundo de natureza privada para contratação de serviços, visando o desenvolvimento de projetos de concessão e parcerias público-privadas (PPP) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	Concessão/ Parcerias Público-Privadas	Não consta revogação expressa
6.	Lei nº 13.683 de 19/06/2018	MPV 818/2018	Poder Executivo	Revogou o art. 20 do Estatuto da Metrópole, que tratava do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, com disposições relativas à estruturação do subsistema de planejamento e informações metropolitanas; e o art. 21, que tratava dos prazos e sanções à não elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) das Regiões Metropolitanas.	Planejamento urbano	Não consta revogação expressa
7.	Lei nº 13.740 de 22/11/2018	PLN 21/2018 CN	Poder Executivo	Realoca recurso de mais de R\$ 150 milhões destinados ao Cartão Reforma (Lei nº 13.439/2017) para atividades administrativas e de transporte ferroviário dentro do próprio MCidades e em sua unidade no estado do Rio Grande do Sul	Orçamento público/ Realocação orçamentária	Não consta revogação expressa
8.	Lei nº 13.844 de 18/06/2019	MPV 870/2019	Poder Executivo	Estabeleceu a organização dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, promovendo a extinção do MCidades e a transferência de suas atribuições ao novo Ministério do Desenvolvimento Regional.	Organização Administrativa	Não consta revogação expressa
9.	Lei nº 13.932 de 11/12/2019	MPV 889/2019	Poder Executivo	Instituiu a modalidade de "saque-aniversário", que permitiu aos trabalhadores o saque sistemático de parte do FGTS no mês do aniversário. Também autorizou a aplicação de recursos do FGTS em outros fundos de investimento individual, descaracterizando assim as finalidades do Fundo.	Previdência social	Não consta revogação expressa
10.	Lei nº 14.011 de 10/06/2020	MPV 915/2019	Poder Executivo	Facilita a alienação de terras da União através da venda ao setor imobiliário	Alienação de terras públicas/ Desestatização	Não consta revogação expressa
11.	Lei nº 14.026 de 15/07/2020 <i>Novo Marco do Saneamento</i>	PL 4162/2019	Poder Executivo	Alterou o marco legal do saneamento básico (Lei nº 11.445/2007), tendo como um de seus principais objetivos atrair empresas privadas na gestão do setor.	Saneamento básico/ Desestatização	Não consta revogação expressa

12.	Lei nº 14.118 de 12/01/2021	MPV 996/2020	Poder Executivo	Institui o Programa Casa Verde e Amarela, assim como alterações no PMCMV, com cortes orçamentários substanciais para faixas de renda mais baixa.	Habitação	Não consta revogação expressa
13.	Lei nº 14.312 de 14/03/2022 <i>Habite Seguro</i>	MPV 1070/2021	Poder Executivo	Institui o Programa Habite Seguro, programa de crédito imobiliário para profissionais de segurança pública (policiais, bombeiros, agentes penitenciários, peritos e guardas municipais)	Habitação	Não consta revogação expressa

Fonte: elaboração própria.

d) Medidas Provisórias (MPVs)¹²

Tabela 6: MPVs com impacto (direto ou indireto) na Política Urbana (01/09/2016 – 31/12/2022)

IDENTIFICAÇÃO		RESUMO/EMENTA	SITUAÇÃO
1.	MPV nº 727 de 12/05/2016	Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e da outras providências.	Convertida na Lei nº 13.334/2016
2.	MPV nº 759 de 22/12/2016	Alterou o marco legal da terra no Brasil, estabelecendo novas normas e procedimentos para a regularização de assentamentos informais em áreas urbanas e rurais.	Convertida na Lei nº 13.465/2017 (Reurb)
3.	MPV nº 786 de 12/07/2017	Instituiu o Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessões e Parcerias Público-Privadas (FEP), com finalidade exclusiva de financiar projetos de concessão e parcerias público-privadas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, até o limite de R\$ 180.000.000,00 (cento e oitenta milhões de reais)	Convertida na Lei nº 13.529/2017
4.	MPV nº 818 de 11/01/2018	Tinha como principal finalidade a ampliação dos prazos de elaboração do PDUI nas regiões metropolitanas e do plano de mobilidade dos municípios. A MPV mantinha inalterado o artigo do Estatuto da Metrópole que tratava da penalização aos gestores que não atendessem ao prazo de elaboração do PDUI.	Convertida na Lei nº 13.683/2018 ^(*)
			^(*) A referida Lei revogou integralmente os dispositivos do Estatuto que tratavam do prazo de elaboração do PDUI e da penalização quanto à sua não elaboração.
5.	MPV nº 870 de 01/01/2019	Estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Um dos resultados dessa reorganização foi a extinção do MCidades.	Convertida na Lei nº 13.844/2019
6.	MPV nº 889 de 24/07/2019	Instituiu o saque-aniversário do FGTS, permitindo a liberação sistemática de saques especiais por parte dos trabalhadores, descaracterizando as finalidades do FGTS.	Convertida na Lei nº 13.932/2019
7.	MPV nº 915 de 27/12/2019	Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União, visando simplificar o processo de venda desses imóveis a agentes do setor privado.	Convertida na Lei nº 14.011/2020
8.	MPV nº 996 de 25/08/2020	Institui o Programa Casa Verde e Amarela, prevendo regulamento específico para o novo programa. Também revoga o programa Cartão Reforma (Lei nº 13.439/2017); assim como dispositivos da Lei nº 13.465/2017, na categoria de subsídio (Reurb-S), que passa a atribuir aos legitimados os custos com projetos e documentos necessários para a regularização do imóvel.	Convertida na Lei nº 14.118/2021
9.	MPV nº 1105 de 17/03/2022	Permitiu, até outubro de 2022, o saque extraordinário do FGTS de até mil reais por trabalhador.	Sem eficácia (prazo de vigência encerrado)
10.	MPV nº 1070 de 13/09/2021	Institui o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública - Programa Habite Seguro.	Convertida na Lei nº 14.312/2022 (Habite Seguro)

Fonte: elaboração própria.

¹² Para evitar repetições, as colunas referentes à origem, autoria e classificação das normas foram ocultadas da Tabela 6, uma vez que tais informações já constam na Tabela 5, mesmo porque MPV são prerrogativa exclusiva do Poder Executivo.

e) *Decretos do Executivo (DECs)*¹³

Tabela 7: DECs com impacto (direto ou indireto) na Política Urbana (01/09/2016 – 31/12/2022)

IDENTIFICAÇÃO		RESUMO/EMENTA	SITUAÇÃO
1.	DEC nº 9.076 de 07/06/2017	Determina o deslocamento da competência do ConCidades em convocar e organizar a Conferência Nacional das Cidades para o Ministério das Cidades; e muda a data da 6ª Conferência para 2019, antes prevista para ocorrer em 2017.	Não consta revogação expressa
2.	DEC nº 9.310 de 15/03/2018	Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União.	Não consta revogação expressa
3.	DEC nº 9.597 de 04/12/2018	Altera o Decreto nº 9.310/2018, que institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana; e o Decreto nº 7.499/ 2011, que regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei nº 11.977/2009).	Não consta revogação expressa
4.	DEC nº 9.722 de 07/03/2019	Revoga dispositivos do Decreto nº 6.025/2007, que instituiu o PAC, assim como o seu Comitê Gestor e Sistema de Monitoramento (SisPAC).	Revogado
5.	DEC nº 9.759 de 11/04/2019	Extingue, de maneira generalizada, os Conselhos Federais, sendo o ConCidades um deles.	Revogado
6.	DEC nº 10.600 de 14/01/2021	Regulamenta a Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que institui o Programa Casa Verde e Amarela	Revogado

Fonte: elaboração própria.

Na seção de Procedimentos Metodológicos, os Decretos Legislativos estão incluídos no levantamento, pois, seguindo a hierarquia das normas jurídicas, estes se encontram acima dos Decretos do Executivo (Tabela 7). Entretanto, as buscas nas plataformas não apresentaram resultados proveitosos para a discussão a que se propõe o presente trabalho. Os termos e palavras-chave utilizados resultaram em decretos de aprovação de bloqueios ou desbloqueios de recursos – ademais, as ações orçamentárias mais relevantes foram incluídas na Tabela 5 e outras também serão mencionadas posteriormente –, assim como tratados internacionais muito distantes do tema da pesquisa, ou ainda aprovações de concessões de rádio. Ainda que outros termos além dos propostos tenham sido utilizados, os resultados não foram diferentes, tangenciando o tema da pesquisa.

Ainda sobre os resultados obtidos com o levantamento, é possível observar um contraste entre o grande volume de normas na Tabela 1 antes da triagem e seleção das normas relevantes, e o número de normas catalogadas nas Tabelas 3, 4, 5, 6 e 7. Tal contraste pode ser compreendido em virtude de os mecanismos de busca das plataformas, mesmo os diferenciados pela categoria de “busca avançada”, demonstraram limitações: ao adicionar determinados termos (principalmente os

¹³ A Tabela 7 também teve os parâmetros de origem e autoria ocultados, uma vez que, de acordo com o glossário legislativo do Senado Federal (2025), decretos do Executivo são atos administrativos de competência exclusiva do presidente da República. Logo, as informações sobre origem e autoria dos DECs não se alteram.

compostos), a busca retornava não apenas com as normas que continham o termo composto, mas também as demais normas que continham em seu texto alguma das palavras do mesmo. Por essa e demais observações feitas a respeito dessa etapa de levantamento, se justifica a importância da fundamentação teórica multidisciplinar adotada.

Ademais, como o levantamento seguiu não apenas uma ordem hierárquica, mas também cronológica dos atos normativos, foi feita uma divisão entre as gestões Temer e Bolsonaro, com o intuito de auxiliar a análise das normas elencadas nas Tabelas acima quanto ao contexto político que envolveu cada uma das referidas gestões.

Gestão Temer (2016-2018)

Estamos autorizados a inferir que o golpe travestido de *impeachment* contra Dilma Rousseff e a assunção do poder por Michel Temer e “sua corte de velhas raposas” tinham o objetivo principal de promover a “retirada de direitos da classe trabalhadora e redução do gasto social do Estado, ampliação da regressividade da tributação, [assim como a] entrega das riquezas nacionais ao capital privado estrangeiro” (MIGUEL, 2022, p. 230). Segundo este autor, os “caciques do PMDB” idealizavam o governo Temer como um período de transição, servindo para realizar “um rápido desmonte de políticas e direitos sociais, seguindo de uma normalização conservadora” (Idem, p. 236). Essa interpretação guarda estreita sintonia com as resoluções políticas do partido de Temer, o PMDB:

Nesta hora da verdade, em que o que está em jogo é nada menos que o futuro da nação, impõe-se a formação de uma maioria política, mesmo que transitória ou circunstancial, capaz, de num prazo curto, produzir todas estas decisões na sociedade e no Congresso Nacional. [...] A nação já mostrou que é capaz de enfrentar e vencer grandes desafios. Vamos submetê-la a um novo e decisivo teste. O sistema político brasileiro deve isso à nossa imensa população (PMDB, 2015, p. 2).

A idealização peemedebista se concretizou até certo ponto, visto que no lugar de uma “normalização conservadora”, Jair Bolsonaro assumiria a presidência em 2018 e aprofundaria a agenda conservadora a níveis extremos, radicalizando o processo de desdemocratização que estava em curso no país (MIGUEL, 2022).

Tomando como base o documento “Uma ponte para o futuro”, plataforma política publicada em outubro de 2015 pelo PMDB, é possível observar que a agenda do partido de Temer carregava um discurso repleto de princípios neoliberais: “o foco peemedebista parece recair no mercado, que figuraria como principal eixo para o desenvolvimento do País. O bem-estar do povo – ao que o texto indica – fica relegado a segundo plano, como se decorresse naturalmente dos avanços da economia” (CAVALCANTI; VENERIO, 2017, p. 140). De acordo com o documento, a “severa crise fiscal” na qual o Brasil se encontrava tinha nas despesas públicas com gastos sociais uma de suas principais causas. A solução para esse “problema estrutural”, portanto, deveria ser a redução desses gastos: “teremos que mudar leis e até mesmo normas constitucionais”:

Será uma grande virada institucional e a garantia da sustentabilidade fiscal, que afetarão positivamente as expectativas dos agentes econômicos, a inflação futura, o nível da taxa de juros e todas as demais variáveis relevantes para a estabilidade financeira e o crescimento econômico (PMDB, 2015, p. 16).

Por ter um caráter predominantemente fiscal, muitas das normas referentes ao período de sua gestão também têm essa característica, como veremos a seguir. As ações orçamentárias podem, inclusive, ser entendidas como uma forma de desmonte ativo (COUTO; RECH, 2023) e por isso estão presentes no levantamento e nas discussões deste trabalho.

Há de ser registrada, ainda, uma outra observação: diferente do que foi feito na subseção de Sistematização, na presente subseção de análise e discussão dos resultados optou-se por seguir uma ordem cronológica ao invés de uma ordem hierárquica das normas jurídicas, para que a compreensão a respeito do contexto histórico e político também fosse contemplada. Nesses termos, seguem as principais medidas institucionais do governo Temer.

a) Emenda Constitucional nº 93/2016

Passados apenas 8 dias de governo de Temer, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 93/2016, alterando substancialmente o mecanismo de desvinculação de receitas da União, que além do aumento de 20 para 30%, também se estendeu aos estados, Distrito Federal e municípios. Ou seja: por parte da União,

30% da arrecadação relativa às contribuições sociais foram desvinculados de qualquer órgão, fundo ou despesa até 31 de dezembro de 2023; assim como também ficavam livres de vinculação 30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas arrecadados pelos estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2016).

O mecanismo constitucional de desvinculações permite que parcelas das receitas vinculadas possam ser geridas e destinadas de maneira “livre” e flexível pelos governos (no caso da EMC nº 93/2016, pelos três níveis), possibilitando a alocação de recursos mais adequada à agenda dos mesmos (ABRAHAM, 2017). Nesse sentido, essa Emenda pode ser entendida como uma das primeiras ações de efetivação da agenda regressiva do governo Temer, agenda esta que demonstrava uma grande preocupação com a crise fiscal e com a rigidez do orçamento, que “dificultava” a alocação dos recursos:

É necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas [...]. Para um novo regime fiscal, voltado para o crescimento, e não para o impasse e a estagnação, precisamos de novo regime orçamentário, com o fim de todas as vinculações e a implantação do orçamento inteiramente impositivo. A despesa orçada terá que ser executada, sem ressalvas arbitrárias (PMDB, 2015, p. 9).

Ainda que tenham sido mencionadas exceções para essa desvinculação, como recursos destinados para áreas da saúde e educação, a referida Emenda não menciona a área habitacional ou de infraestrutura urbana, por exemplo, o que leva à interpretação de que as questões relativas à Política Urbana estariam nessa porcentagem desvinculada.

b) Emenda Constitucional do Teto de Gastos

Nessa toada, em dezembro do mesmo ano, houve a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida também como Emenda Constitucional do Teto de Gastos, que instituiu o Novo Regime Fiscal, a partir do qual, a pretexto de buscar o equilíbrio fiscal, impedia 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 conferiu ao seu Projeto (PEC 241/2016), jocosamente, o apelido de “PEC do Fim do Mundo”.

Embora não se configure como uma ação restrita ou específica de Política Urbana propriamente dita por sua amplitude, essa medida se enquadra no conceito de desmonte orçamentário (COUTO; RECH, 2023) e 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) não só foi congelado como permitiu a redução de investimentos em políticas públicas de cunho distributivo, com enormes impactos sociais que obviamente atingiram negativamente as populações mais pobres que demandam políticas públicas.

c) *Lei Federal nº 13.334 de 13/09/2016*

Originada pela Medida Provisória nº 727/2016, a Lei nº 13.334/2016 instituiu o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), que regulamentou as concessões e privatizações de mais de 34 ramos de exploração econômica, tais como portos, aeroportos, rodovias, mineração, energia e saneamento básico. O PPI foi criado nos primeiros dias do governo Temer, tendo a finalidade de ampliar a interação entre Estado e iniciativa privada, visando principalmente a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura, tratando-se, portanto, de um programa de desestatização na prestação de serviços públicos que têm repercussão direta no desenvolvimento do setor produtivo e na infraestrutura urbana com intensa participação do capital privado (RESENDE *et al.*, 2024).

d) *Lei Federal nº 13.408 de 20/12/16*

Esta foi a primeira Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2017) a operacionalizar, ao nível da legislação orçamentária anual, os princípios e os limites do teto de gastos introduzido pela EMC 95/2016, representando um marco importante na agenda de retrocessos através do desmonte orçamentário. As diretrizes orçamentárias para 2017 foram estabelecidas através da LDO 2017, mas tendo que se ajustar ao teto de gastos da EMC 95/2016.

É importante ressaltar, entretanto, que os gastos atingidos com essa limitação são explicitamente os gastos primários, destinados a financiar as despesas não financeiras do governo; isto é, despesas que não estão relacionadas com amortização e pagamento de juros da dívida pública (CONTI, 2016). Nesse sentido, a limitação

orçamentária recai sobre os gastos sociais, tais como despesas com serviços públicos de saúde, educação, habitação e benefícios previdenciários e demais despesas de garantia e ampliação de direitos sociais.

e) *Lei Complementar nº 159 de 19/05/2017*

A Lei Complementar nº 159/2017 instituiu o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) para Estados e o Distrito Federal que se declarassem em situação de crise financeira, estabelecendo medidas a serem seguidas pelos entes federativos a fim de reequilibrar suas contas, tais como privatização de empresas públicas, adoção de teto para despesas públicas, a não realização de contratações e concursos públicos etc. A LC 159/2016 pode ser entendida, no contexto deste trabalho, como parte da agenda de privatizações e desestatização, usando mais uma vez da questão fiscal como justificativa para limitar os gastos sociais na esfera estadual.

f) *Decreto do Executivo nº 9.076 de 07/06/2017*

Este Decreto determinou o deslocamento da competência do ConCidades em convocar e organizar a Conferência Nacional das Cidades para o então Ministério das Cidades; além de alterar a data da 6ª Conferência para 2019, antes prevista para ocorrer em 2017. Alfonsin e colaboradores (2020) apontam que esse deslocamento lançou a Conferência a um limbo jurídico, uma vez que o MCidades seria extinto no início do governo Bolsonaro, também em 2019.

Além disso, podemos interpretar a ação do referido Decreto como um prelúdio do esvaziamento do ConCidades e demais Conselhos Nacionais, que ocorreria a partir do DEC nº 9.759, em abril deste mesmo ano de 2019.

g) *Lei Federal nº 13.465 de 11/07/2017 (REURB)*

Outra medida – esta, mais diretamente vinculada à agenda urbana – foi a aprovação da Lei Federal nº 13.465/2017, 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, a referida norma promoveu uma 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, fragilizando a garantia de direitos sociais, e comprometendo, ainda, a efetividade das políticas públicas voltadas para a garantia do direito à moradia.

O Programa de Regularização Fundiária Urbana (REURB) sofreu um deslocamento de foco com a Lei 13.465/2017. Até então, o programa visava à regularização de assentamentos irregulares e à garantia do direito à cidade, priorizando a função social da propriedade e a participação popular (ALFONSIN *et al.*, 2019). No entanto, a nova lei, ao enfatizar a regularização individualizada e a titulação formal, passou a dificultar a implantação de projetos que tivessem como objetivo à melhoria das condições de vida das comunidades e à promoção da função social da propriedade (FERNANDES, 2023).

Essa mudança de paradigma, ao privilegiar a função econômica da terra, representa uma ruptura com a política de regularização fundiária anterior e insere o Brasil em um movimento internacional de financeirização da moradia, com consequências negativas para o acesso à moradia e para o direito à cidade (ALFONSIN *et al.*, 2019).

h) Lei Federal nº 13.528 de 29/11/2017

Mais um exemplo de desmonte orçamentário, a Lei nº 13.528/2017 abriu crédito suplementar de mais de R\$ 6 bilhões em favor da Presidência da República e de alguns ministérios através do cancelamento de programas de outros órgãos, dos quais o MCidades foi o ministério que mais perdeu recursos, com um corte orçamentário superior a R\$ 5 bilhões.

Essa não foi a única lei a estabelecer cortes orçamentários de programas do Ministério das Cidades (e posteriormente, do Ministério do Desenvolvimento Regional). Muitos desses cancelamentos, inclusive, se referiam a realocações orçamentárias dentro do próprio Ministério, mas para programas diferentes. É o caso da Lei nº 13.740/2018, por exemplo, que abriu crédito suplementar de mais de R\$ 150 milhões para questões de manutenção da Unidade Administrativa Nacional e a do

Estado do Rio Grande do Sul, em detrimento do cancelamento desse montante que estava previsto para ser aplicado em unidades habitacionais pelo Cartão Reforma (Lei nº 13.439/2017), deixando evidente que a prioridade do governo não era investir em políticas de habitação social.

i) Lei Federal nº 13.529 de 04/12/2017

Originada pela MPV nº 786 de 12/07/2017, a Lei nº 13.529/2017 instituiu o Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessões e Parcerias Público-Privadas (FEP), com finalidade exclusiva de financiar projetos de concessão e parcerias público-privadas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, até o limite de R\$ 180.000.000,00 (cento e oitenta milhões de reais).

Por meio do Art. 5º, a referida Lei permitiu que a Administração Pública, em todas as esferas e formas, pudesse contratar diretamente, sem licitação, um "agente administrador". Essa exceção à regra geral de licitações visava a agilizar a estruturação de grandes projetos de infraestrutura e serviços públicos, permitindo a contratação de empresas ou profissionais especializados para preparar o terreno para a futura licitação da PPP ou concessão. A Lei também altera o § 4º da Lei nº 11.079/2004 (Lei das PPPs), reduzindo o piso de contratos de 20 para 10 milhões de reais, a fim de incorporar projetos municipais que antes não seriam aceitos, aumentando a abrangência desse processo de desestatização (BRASIL, 2017b).

Em resumo, a Lei nº 13.529/2017 flexibiliza regras com o intuito de agilizar e facilitar a estruturação de projetos de Parcerias Público-Privadas para execução de serviços públicos por agentes privados em diversos setores, tal qual o saneamento básico, por exemplo.

j) Lei Federal nº 13.683 de 19/06/2018

Esta lei revogou o Art. 20 do Estatuto da Metrópole, que tratava do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, com disposições relativas à sua estruturação, sendo a participação social um dos componentes do subsistema de planejamento e informações metropolitanas; assim como o Art. 21, que tratava dos prazos e sanções à não elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) das Regiões Metropolitanas. Segundo a legislação original, os governadores ou agentes públicos atuantes na estrutura de governança interfederativa que descumprissem o então

prazo de 3 anos para a elaboração do PDUI, assim como outros prazos estabelecidos para a aplicação do Plano, incorreriam em crime de improbidade administrativa.

Antes de ser convertida na Lei nº 13.683, a MPV nº 818 de 11/01/2018 tinha como principal finalidade a ampliação dos prazos de elaboração do PDUI nas regiões metropolitanas e do plano de mobilidade dos municípios para 5 anos, trazendo assim “um alívio temporário para os agentes públicos que corriam o risco de sofrer processos de improbidade administrativa, reduzindo as pressões em torno da obrigatoriedade de elaboração dos PDUIs, em um quadro no qual poucas eram as RMs que haviam, efetivamente, iniciado o processo de elaboração dos planos” (MARGUTI *et al.*, 2021, p.185-186).

Após sua conversão, entretanto, o conteúdo integral de ambos os artigos foi revogado. Além da remoção da participação social do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, prevista no Art. 20, a revogação do Art. 21, por sua vez, pode ser entendida como uma ação de desmonte através do “esvaziamento da agenda executiva de implementação do instrumento de planejamento metropolitano previsto no Estatuto da Metrópole, ao retirar a pressão que recaía sobre gestores públicos” (MARGUTI *et al.*, 2021, p. 186).

Governo Bolsonaro (2019-2022)

Aprofundando a agenda regressiva e de desmonte institucional deflagrada no governo Temer, as medidas regressivas implantadas durante a gestão de Jair Bolsonaro foram de vários tipos, incluindo ações de restrição orçamentária a políticas sociais (habitação, por exemplo), de reestruturação institucional de políticas públicas (extinção do MCidades, por exemplo) e outras que combinaram ambas as características (desarticulação do PAC, por exemplo). No conjunto, tais ações produziram efeitos profundamente retrógrados em relação às inovações e conquistas do período anterior.

Seguindo a mesma forma da prévia subseção relativa à gestão Temer, as normas referentes ao governo Bolsonaro estão dispostas seguindo uma ordem cronológica dos acontecimentos, enquanto o levantamento apresentado no início desse capítulo separou as tabelas de acordo com a ordem hierárquica (e cronológica) da referida normativa. Ademais, visando ao aprofundamento da discussão, algumas

normas apresentadas nesta subseção não constam nas tabelas arroladas porque não tiveram seus trâmites legislativos concluídos, mas mesmo assim agregam conteúdo e concorrem para fundamentar a análise, razões pelas quais não deixaram de ser mencionadas.

a) *Proposta de Emenda à Constituição do Pacto Federativo*

Seguindo o mesmo discurso de Temer, as propostas fiscais e orçamentárias durante o governo Bolsonaro reduziram ainda mais 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 (EMC nº 95/2016), propunha a alteração do artigo 6º da Constituição, subordinando os direitos sociais a um conceito desconhecido e não apresentado 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). A rigor, tal concepção também havia sido defendida, ainda que de forma menos explícita por Temer, em referência ao plano de governo “Ponte para o Futuro”¹⁴. Se aprovada, essa proposta decretaria o fim da garantia constitucional dos direitos sociais fundamentais à vida e dignidade humana, tais como saúde, educação, trabalho e moradia – garantias que, a propósito, até hoje sequer foram plenamente cumpridas.

b) *Extinção do Ministério das Cidades*

Em meio à reorganização da presidência da República, sob o discurso de “diminuir o tamanho do Estado” (ALFONSIN *et al.*, 2020, p. 241), Jair Bolsonaro extinguiu o Ministério das Cidades, transferindo suas atribuições ao Ministério do Desenvolvimento Regional (Lei Federal nº 13.844/2019), em clara ameaça aos avanços alcançados no diálogo entre União, estados e municípios a respeito da integração das políticas urbanas e da busca pela redução das desigualdades nas cidades (MEDEIROS *et al.*, 2020).

¹⁴ A esse respeito, ver Cavalcanti e Venerio (2017), autores que elaboram reflexões pertinentes a respeito da referida plataforma política do governo Temer e apresentada por seu partido (PMDB), sob a ótica dos impactos dessas medidas sobre a agenda dos direitos humanos.

Se com a existência do Ministério das Cidades a fragmentação setorial, a instabilidade política e a falta de coordenação interna já eram grandes obstáculos para a consolidação de uma gestão urbana integrada, dificultando a articulação das diferentes políticas que incidem sobre o território (RODRIGUES, 2013; SERAFIM, 2012), após sua extinção houve uma diluição quanto ao tratamento dessas políticas urbanas, uma vez que 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.

Através de medidas administrativas e de restrições orçamentárias, Bolsonaro deixava claro que a Política Urbana não seria mais uma preocupação central para o governo federal, pelo contrário: a redução das pastas ministeriais, como nesse caso, acarretou o sistemático desmonte de políticas consolidadas no ciclo precedente (ALFONSIN *et al.*, 2020).

c) Desativação do Conselho Nacional das Cidades

Logo em seus primeiros dias de governo, o presidente Jair Bolsonaro também extinguiu, por meio do Decreto Executivo nº 9.759/2019, os Conselhos Federais de caráter participativo, importantes espaços de concertação, participação e controle social, incluindo o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades).

Além disso, também foi revogada a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) instituídos no governo Dilma Rousseff, ações que, no conjunto, reforçaram o descaso com a Política Urbana e a participação social nos processos decisórios de políticas públicas (ALFONSIN *et al.*, 2020).

A abertura de espaços democráticos nos quais os conflitos pudessem se expressar não foi algo banal na história do país, uma vez que se tratava de uma mudança que poderia desencadear novas transformações no modo de formular e implantar políticas (MARICATO, 2006). Justamente pelo alto potencial desses espaços de participação direta de movimentos sociais e de formulação de políticas (como no caso ConCidades) têm em transformar a realidade social, Bolsonaro não hesitou em dissolvê-los (IBDU, 2021) logo em seus primeiros dias de mandato.

A propósito da supressão de instrumentos participativos, o desmantelamento da participação da representação societária não se restringiu à Política Urbana,

atravessando outras áreas, como aconteceu com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) – foro institucional que teve papel essencial nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional promovidas pelo governo federal nos últimos anos até sua extinção em 2019 (HAJE, 2019) –, dentre outros espaços que contavam com a participação de representantes da sociedade nos processos decisórios.

O descaso e mesmo o combate a esses foros híbridos de participação societária são sintomáticos do desprezo pelas instituições democráticas e são chaves para a compreensão dos movimentos de desdemocratização que marcaram esse período.

d) Proposta de Emenda à Constituição nº 80

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, 2019a).

Tal PEC permitiria aos proprietários de imóveis urbanos a escolha sobre como atender ao princípio da função social da propriedade, além de retirar do poder público 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 seria um meio para corrigir os “excessos” da Constituição:

Vamos precisar aprovar leis e emendas constitucionais [...] para corrigir suas disfuncionalidades e reordenar [...] os termos dos conflitos distributivos arbitrados pelos processos legislativos e as ações dos governos. Essas reformas legislativas são o primeiro passo da jornada e precisam ser feitas rapidamente, para que todos os efeitos virtuosos da nossa trajetória fiscal prevista produzam plenamente seus efeitos já no presente (PMDB, 2015, p. 16).

Embora não tenha sido aprovada, o simples fato de uma proposta dessa natureza ter ido à tramitação logo no primeiro ano do governo Bolsonaro revela tanto

o empenho desse governo em aprofundar a agenda regressiva iniciada por Temer (DWEK, 2021), quanto seu claro interesse em proteger e privilegiar os interesses das elites (AVRITZER, 2021; COUTO, 2023), notadamente os proprietários de terras, promovendo o esgarçamento ainda maior de uma questão urbana central, qual seja, o controle fundiário enunciado como o nó da terra (MARICATO, 2013).

e) Lei Complementar nº 170/2019, Emenda Constitucional nº 116/2022 e o segmento evangélico na política

O cristianismo de ascendência conservadora já vinha avançando na política brasileira nas últimas décadas – em especial o segmento evangélico de linhagem neopentecostal –, mas ganhou ainda mais força e influência no governo bolsonarista. Em consequência, cresceu proporcionalmente o peso político desse segmento.¹⁵

Além de fazer amplo uso de uma simbologia avessa a preceitos progressistas em sua retórica, Bolsonaro também estreitou essa aliança ao nomear líderes evangélicos para altos cargos governamentais, indicar um ministro “terrivelmente evangélico” para o Supremo Tribunal Federal (André Mendonça) e aprovar normas alinhadas aos seus interesses (BISSIATI, 2023).

Essa simbiose entre política e religião foi forjada pela exaltação nacionalista e apelo ético excludente, bastando lembrar o slogan da campanha que se transferiu para a gestão governamental, “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”. Nesses termos:

Além de acenar ao eleitorado mais fortemente devoto, especialmente o evangélico, que optou massivamente por Bolsonaro nas urnas, associava-se também a nacionalidade à religiosidade. Tal associação é um elemento forte do discurso bolsonarista. O populismo bolsonarista traz uma concepção excludente de povo. Coloca fora dele os não cristãos, sejam os declaradamente desprovidos da fé, sejam aqueles passíveis de serem enquadrados nesse papel por seu comportamento ou suas ideias. Na medida em que o Brasil seria um “país cristão” e, portanto, os valores cristãos deveriam prevalecer sobre os demais (segundo a percepção restritiva de cristianismo adotada pelo bolsonarismo, a mais conservadora, senão reacionária), os que não se enquadrarem nisso deveriam ser excluídos da condição de povo e se submeter ao jugo da maioria. Ou seja, no discurso

¹⁵ A Câmara dos Deputados informa que, em maio de 2023, a Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional congregava 26 parlamentares de diferentes filiações partidárias. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=54477>>. Acesso em: 29 mai. 2025.

bolsonarista, a inclusão na nação exige o pertencimento a uma fé religiosa (COUTO, 2023, p. 7).

Como fruto dessa relação político-religiosa, podemos citar não apenas normas regressivas quanto a direitos de minorias sociais – tal qual o Decreto nº 9.883/2019, que excluiu representantes LGBTQIA+ do Conselho Nacional de Combate à Discriminação –, mas também normas tributárias que beneficiaram esse segmento, como o caso da Lei Complementar nº 170/2019, que concedeu isenção fiscal de mais de 15 anos a templos religiosos (BISSIATI, 2023; BRASIL, 2019b).

Nessa esteira de isenções, a Emenda Constitucional nº 116/2022 estabeleceu a não incidência do IPTU sobre imóveis locados para entidades religiosas (BRASIL, 2022a). A imunidade tributária já incidia sobre “templos de qualquer culto” de propriedade da entidade religiosa, mas não eram incluídas de imunidade as edificações alugadas. A referida Emenda ampliou o alcance dessa imunidade à entidade religiosa locatária de um bem imóvel de um terceiro particular (MARIA, ANDRADE; 2023). Uma vez que nas religiões evangélicas a casa do pastor é tida como um anexo do templo religioso – sendo, portanto, passível de isenção – junto a um contexto em que são inúmeros os escândalos sobre a riqueza de pastores e desvios por parte de representantes de entidades religiosas (CARDOSO, ANDRADE; 2024), normas como a LCP 170/2019 e a MPV 116/2022 demonstram como o governo Bolsonaro agiu em benefício de seus apoiadores evangélicos.

Ademais, também chama a atenção a flexibilização tributária em benefício de entidades religiosas – especialmente as de linhagem evangélica –, justificada pelo discurso de liberdade religiosa, num contexto de cortes e desvinculações orçamentários no campo dos direitos sociais, estes justificados por um rígido discurso de austeridade fiscal.

f) Lei nº 14.011 de 10/06/2020

A Lei nº 14.011/2020, originada da Medida Provisória nº 915/2019, tinha por objetivo facilitar a venda de imóveis da União por meio de leilões eletrônicos, permitindo descontos caso não houvesse compradores no primeiro leilão. Conforme consta em seu texto, o valor dos imóveis poderia ser reduzido em até 25% do valor inicial em um segundo leilão e, na hipótese de leilão fracassado por duas vezes consecutivas, a Lei permitia que tais imóveis fossem automaticamente

disponibilizados para venda direta, que poderia ser intermediada por corretores de imóveis, mantendo-se o desconto de 25% (BRASIL, 2020a).

No Balanço-Geral da União de 2018 foram declarados cerca de 700 mil imóveis em território nacional, avaliados em mais de R\$ 1,0 trilhão, chamando a atenção do governo Bolsonaro para seu uso na estratégia de privatizações iniciadas ainda no governo Temer, cuja justificativa se apoiava no discurso liberal de combate à dívida pública e de redução do estado em favor da gestão “mais eficiente” do setor privado. A meta de arrecadação era de R\$ 110 bilhões entre os anos de 2019 e 2022, mas ao final do governo, esta foi de apenas R\$ 1,03 bilhão com a alienação de 985 imóveis (SILVA, 2023).

É importante destacar que o acúmulo de imóveis pelo Estado não significa necessariamente um problema, tendo em vista que ele pode ser utilizado tanto para o uso em serviço público, quanto para alimentar políticas públicas de desenvolvimento de infraestrutura, ambiental, habitacional, de proteção dos povos indígenas e de redução dos conflitos fundiários [...] (SILVA, 2023, p.20).

Dessa forma, como já evidenciado ao longo da pesquisa, ficava nítido que a efetivação de direitos fundamentais das classes populares não era prioridade do governo, uma vez que, ao invés da alienação, esses imóveis poderiam ser destinados a políticas habitacionais de interesse social, por exemplo.

g) Lei nº 14.026 de 15/07/2020: novo marco do saneamento

Conhecida como Novo Marco do Saneamento, a Lei Federal nº 14.026/2020 tinha como um de seus principais objetivos atrair investimento privado para o setor de saneamento a partir da justificativa da universalização dos serviços, promovendo mudanças profundas na sistemática legal do saneamento básico, especialmente no que tange os modelos de contratualizações e concessões administrativas.

A execução da política de saneamento é historicamente realizada, em sua maior parte, por empresas estaduais, contudo, essa nova legisla impôs alterações no texto da Política Nacional de Saneamento (Lei nº 11.445/2007) quanto a isso:

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei, bem como estabelecer metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados, a serem obrigatoriamente observados **na execução dos serviços prestados de forma direta ou por concessão**;

II - prestar diretamente os serviços, **ou conceder a prestação deles**, e definir, em ambos os casos, a entidade responsável pela regulação e fiscalização da prestação dos serviços públicos de saneamento básico [...] (BRASIL, 2020b, destaques da autora).

Antes da nova redação, os municípios podiam delegar os serviços de saneamento a estados-membros através de convênios de cooperação e, em seguida, “o ente estatal utilizava-se de uma empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, por meio de um contrato de programa firmado com a municipalidade, para a execução dos serviços de saneamento básico” (LEITE; MOITA NETO; BEZERRA, 2022, p.1043). Ao institucionalizar a expressão “conceder”, a nova redação restringiu a forma de delegação dos serviços públicos de saneamento, que agora deveria ser formalizada por meio de licitação (que indica concorrência) e contrato administrativo, revelando a intenção do novo marco do saneamento em impulsionar a presença do setor privado no ramo da prestação de serviços de água e esgoto.

É importante ressaltar que essa abertura a agentes privados não garante a universalização dos serviços, tampouco garante a qualidade dos serviços prestados, podendo, inclusive, agravar o alarmante déficit dos serviços de saneamento básico no país, além de promover a elevação das tarifas desses serviços (LEITE; MOITA NETO; BEZERRA, 2022).

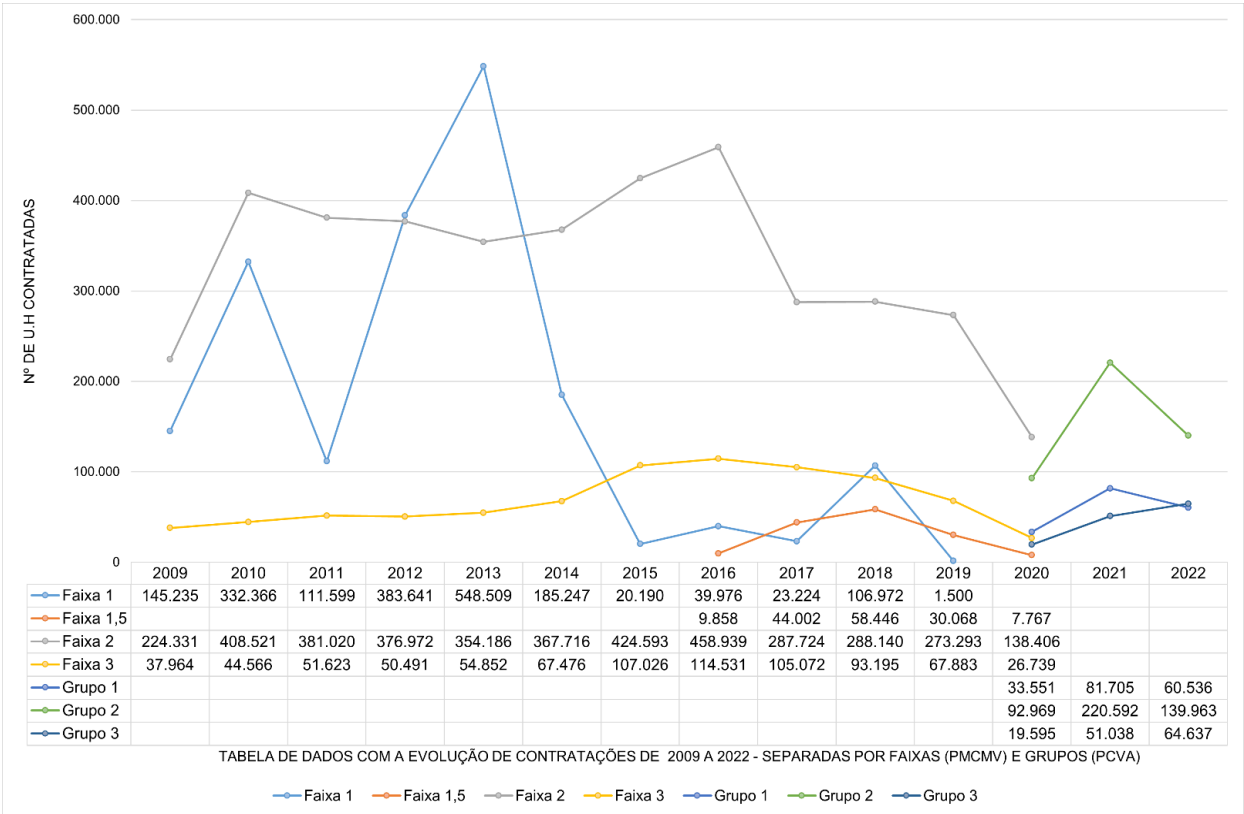
h) Descontinuidade do PMCMV e sua substituição pelo PCVA

Mesmo sem extinguir formalmente o PMCMV, o Decreto presidencial nº 10.600/2021 – que regulamentou o Programa Casa Verde e Amarela (Lei Federal nº 14.118/2021) – instituiu alterações quanto ao PMCMV, 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.), classificação na qual se situa 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, o subprograma PMCMV-Entidades (PMCMV-E) – que habilitava entidades populares comunitárias a produzir

habitações sociais, atendendo significativamente a produção subsidiada (ALVES; PAULA, 2021) – também foi inviabilizado pelo referido Decreto.

O *marketing* do PCVA trazia a promessa de ser um programa de maior abrangência que seu antecessor, tendo como objetivos, até 2024: i) 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; ii) promover a regularização de 2 milhões de moradias; e iii) promover melhorias em mais 400 mil imóveis (MARCO; BATTIROLA, 2021). Entretanto, dados de 2022 revelam que menos de 500 mil unidades haviam sido contratadas e entregues (SILVA, 2023). Para fins de comparação, o gráfico abaixo (Figura 8) mostra a evolução de Unidades Habitacionais (UH) contratadas ao longo da vigência do PMCMV e posteriormente, do PCVA.

Figura 8: Evolução das contratações do PMCMV e PCVA por Faixa de Renda (2009-2022)



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da plataforma Busca de Pedidos e Respostas da LAI.

Os dados foram 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. O primeiro ponto a se observar é quanto aos números de UH

contratadas do PCVA, bem menores do que seu antecessor, mesmo tendo absorvido as contratações do mesmo (BALBIM, 2022).

É possível observar que 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, em 2016. Isso revela o processo de esvaziamento dos investimentos nas categorias de interesse social, enquanto ocorria o incremento do financiamento para habitações via FGTS, especialmente para a Faixa 2.

O Programa inicia, a partir de 2013, um distanciamento do seu foco nas classes mais baixas. Percebe-se, assim, que o desmonte do PMCMV, especialmente em sua Faixa 1, foi um processo que ocorreu ao longo dos anos, sendo mais próximo de uma extinção com características incrementais do que abruptas [...]. Essa tendência de enfraquecimento é amplificada a partir de 2019, no governo de Jair Bolsonaro, tendo sua extinção formal consolidada em janeiro de 2021, após dois anos de mandato (EUCLYDES *et al.*, 2022, p.14).

A ampliação da regularização fundiária em detrimento da produção subsidiada de novas unidades foi exaustivamente utilizada no discurso governista para promover o PCVA e escondia uma lógica perversa: essa regularização seria totalmente pautada pelos interesses de mercado. Além de instituir o PCVA, a referida MPV 996/2020 também revogou o programa Cartão Reforma (Lei nº 13.439/2017), assim como o Parágrafo Único do Art. 33 da Lei nº 13.465/2017, que tratava da elaboração e custeio do projeto de regularização fundiária, tanto na categoria de regularização privada, quanto na categoria de subsídio (Reurb-S). Até então, os municípios eram responsáveis por elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial. Com a nova redação dada pela Lei nº 14.118/2021 (PCVA), a Lei nº 13.465/2017 passou a atribuir aos legitimados os custos com projetos e documentos necessários para a regularização do imóvel (BRASIL, 2017a).

Somando-se a isso, o PCVA previa que empresas privadas oferecessem 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 intensificou esse processo de mercantilização da habitação, penalizando a população mais pobre, cada vez mais vulnerável diante dos interesses do mercado imobiliário, contribuindo para a escassez de moradia digna e para o acirramento dos conflitos fundiários (GUERREIRO; ROLNIK, 2020).

i) Suspensão do PAC

Assim como o PMCMV, o PAC foi um dos mais emblemáticos símbolos das gestões petistas e importantes iniciativas da Política Urbana brasileira, já que o PMCMV era um dos principais beneficiários do PAC. E da mesma forma, este teve seu fim não por meios normativos que o revogassem, mas sim através de seu esvaziamento institucional e orçamentário.

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.

Em que pesem as contestações e críticas ao seu formato institucional e aos critérios de definição de áreas e serviços prioritários, o PAC cumpriu um importante papel na difusão de massivo aporte de infraestrutura urbana (habitação, saneamento, mobilidade urbana), razão pelo qual sua suspensão causou enorme retrocesso à perspectiva de padrões sustentáveis de desenvolvimento urbano, interrompendo o ciclo de universalização de políticas sociais das últimas décadas (ARRETCHE, 2015), notadamente das condições habitacionais e urbanas.

j) Liberação dos saques do FGTS e seus impactos sobre a habitação de interesse social (HIS)

Por meio de duas Medidas Provisórias (MPV nº 889/2019 e MPV nº 1105/2022), o governo Bolsonaro permitiu e estimulou a liberação de saques especiais do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) por parte dos trabalhadores, como alternativa aos efeitos deletérios da crise econômica deflagrada pela pandemia da

Covid-19, sendo mantidas as demais regras de movimentação do fundo (LIMA JR., 2022).

Desde a sua criação, quando ainda operava por meio do SFH/BNH, o FGTS foi a principal fonte de financiamento das políticas habitacionais e de seus respectivos programas, arranjo que permaneceu na vigência do PMCMV, de tal modo que as hipóteses de saque dos depósitos de contas vinculadas eram originariamente específicas e limitadas (SABINO; ALVES, 2021). Trata-se, portanto, de uma fonte financiadora estratégica para promoção de políticas públicas que viabilizem o direito fundamental à moradia (SOUZA *et al.*, 2023).

Com relação à MPV nº 889/2019, ao criar a modalidade de “saque-aniversário”, observa-se a descaracterização das finalidades originais do FGTS, ao permitir saques anuais na conta vinculada individual, sem que houvesse qualquer necessidade de justificativa ou preenchimento de requisitos (SABINO; ALVES, 2021).

Somente em 2020 foram 24,2 bilhões de reais resgatados do FGTS, o que descapitalizou o Fundo e, conseqüentemente, impactou a já esvaziada produção habitacional de interesse social desse governo.

Sob o aspecto individual, o FGTS tem se tornado uma espécie de “socorro” dos trabalhadores em épocas de estrangulamento financeiro; e sob o aspecto geral, tem se tornado uma espécie de operador financeiro, deixando para trás os nobres papéis de agente do desenvolvimento econômico e social urbano, fomentador de políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana (SABINO; ALVES, 2021, p. 7-8).

k) Veto ao Projeto de Lei nº 827/2020 (suspensão dos despejos na pandemia)

Ainda que não faça parte das normas elencadas na subseção de sistematização do desmonte, o veto presidencial nº 378/2021 foi incorporado à discussão pois reforça a expressa intenção do governo em agir contrariamente a qualquer medida de caráter mais democrático, como foi o caso do Projeto de Lei nº 827/2020.

Com o agravamento da crise sanitária da Covid-19, os conflitos envolvendo o direito à cidade e outros direitos fundamentais à vida e dignidade humana se tornaram ainda mais latentes, pois, com a pandemia, as desigualdades nas cidades não apenas ficaram escancaradas, como 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, de aumento do desemprego e da miséria, efeitos todos agravados não apenas pela crise sanitária, mas pela resistência do governo em adotar medidas efetivas de socorro e atendimento às parcelas mais pobres, aos assalariados, autônomos e pequenos negócios (MIGUEL, 2022).

Num 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 o 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 (IBDU, 2021).

Em direção oposta, o presidente Jair Bolsonaro se mostrou resistente ao Projeto de Lei nº 827/2020, que propunha a suspensão dos despejos durante a pandemia. Em sua mensagem de veto nº 378/2021, constam os seguintes motivos:

Embora seja meritória a intenção do legislador, a proposição legislativa **contraria o interesse público**, tendo em vista que a suspensão dos efeitos de decisões judiciais, extrajudiciais e autotutela de posse que impliquem em desocupação de imóveis públicos, até o dia 31 de dezembro de 2021, com acréscimo de um ano da data do término do estado de calamidade pública, **daria um salvo conduto para os ocupantes irregulares de imóveis públicos, os quais frequentemente agem em caráter de má fé [...]**.

Ademais, ressalta-se que os impedimentos descritos na proposição legislativa poderiam **consolidar ocupações existentes**, assim como **ensejariam danos patrimoniais** insuscetíveis de reparação [...].

Além disso, **a proposição legislativa está em descompasso com o direito fundamental à propriedade**, conforme previsto no caput do art. 5º da Constituição [...].

Desse modo, a forma proposta **possibilitaria melhorias para o problema dos posseiros**, mas, por outro lado, **agravaria a situação dos proprietários e dos locadores [...]** (BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 378, de 2 de junho de 2021; destaques da autora).

Apesar de sua resistência, pautada primordialmente sob a ótica dos interesses da propriedade privada, 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).

l) Lei nº 14.312 de 14/03/2022: Programa Habite Seguro

Buscando manter a adesão da sua base eleitoral – assim como o fez quanto ao segmento evangélico neopentecostal –, Bolsonaro atuou em prol do beneficiamento de militares das Forças Armadas e das Polícias Militares (PMs) por meio de medidas como: a promoção de escolas cívico-militares; o Projeto de Lei 3.998/20, que garantiria a isenção do IPI na aquisição de automóveis nacionais; ou ainda através da política habitacional, como o Habite Seguro, programa de crédito imobiliário para profissionais de segurança pública.

Resultado da conversão da Medida Provisória nº 1.070/2021, a Lei nº 14.312/2022 instituiu o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública (Habite Seguro) e proporcionou condições específicas privilegiadas para acesso à moradia própria dessa categoria, integrando o Programa Casa Verde e Amarela (BRASIL, 2022b).

"A casa própria, mais que um sonho, é uma necessidade para todos nós", afirmou Bolsonaro em seu discurso na cerimônia de lançamento do programa (VILELA, 2021). De modo contraditório, no mesmo ano de 2021 também publicaria seu veto ao Projeto de Lei que proibia despejos durante a pandemia, demonstrando que o direito à moradia, aos olhos do presidente, se aplicava apenas à parcela da população que o apoiava.

Ao passo que o PCVA promovia sistemático esvaziamento de investimentos para as categorias de interesse social, no primeiro ano de vigência do Habite Seguro, foram disponibilizados R\$ 100 milhões para custear as operações, a serem realizadas pela Caixa Econômica Federal. O Habite Seguro priorizava agentes de segurança com renda bruta mensal de até R\$ 7 mil, sendo aberto também para profissionais com faixa de renda maior. Além disso, o programa permitia o financiamento de até 100% do valor do imóvel, contando com subsídios de até R\$ 13 mil, provenientes do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) (VILELA, 2021).

A Nova Agenda Urbana 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável¹⁶

Sob um alarmante contexto de intensificação dos processos de regressão das condições urbanas e de mercantilização da habitação, o exercício dos direitos à moradia adequada e à cidade e à dignidade humana foram profundamente comprometidos (ROLNIK, 2019; IBDU, 2021), rompendo não apenas com os preceitos constitucionais que outrora orientaram importantes avanços para a Política Urbana brasileira, mas também com protocolos internacionais. Tome-se como exemplo a Nova Agenda Urbana (Agenda 2030), cujas orientações deveriam ser implantadas por meio da estruturação política em todos os níveis de governo pelos países signatários – dentre eles, o Brasil –, que precisariam, por sua vez, buscar meios eficazes de implantação, incluindo a participação popular nos correspondentes processos decisórios de políticas públicas (NOVA AGENDA URBANA, 2016).

A Nova Agenda Urbana foi ratificada na última edição da Conferência sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), em 2016, e incentivou governos e sociedade civil a tomarem parte dos compromissos pelo desenvolvimento urbano sustentável. Seu conjunto de enunciados forma uma importante plataforma para a implantação de futuros pactos globais e reforça a importância de outros programas já existentes, como os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que tratam de diferentes temas a partir de aspectos ambientais e sociais (ONU, 2015). Destes, destaca-se o ODS 11, cujas metas visam “tornar as cidades e os aglomerados urbanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (NOVA AGENDA URBANA, 2016, p.4). Abaixo estão dispostas 5 das 10 metas do ODS 11:

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas;

11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países;

11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade;

¹⁶ Parte desta seção foi sistematizada no trabalho “Avanços e retrocessos da Política Urbana no Brasil”, apresentado ao II Latin American Symposium - City, Architecture and Sustainability e posteriormente publicado na forma de artigo na Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades (v.12 n.86, 2024. DOI: <https://doi.org/10.17271/23188472128620245325>).

- 11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento;
- 11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais (ONU, 2015).

A Agenda 2030 foi reforçada internacionalmente por relatores especiais de Direitos Humanos da ONU ao longo da pandemia. Foram inúmeras manifestações e declarações no sentido de encorajar os países a assegurarem e garantirem o exercício de direitos humanos no contexto de Pandemia. Não obstante, tais recomendações foram completamente ignoradas pelo governo federal (IBDU, 2021).

De acordo com dados do Relatório Luz 2021, nenhuma das 169 metas dos 17 ODS apresentaram progresso até aquele ano no Brasil. Pelo contrário, houve estagnação ou retrocesso, conforme análise do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (GTSCA2030, 2021). Não apenas a Agenda 2030, mas as metas do ODS 11 também podem ser utilizadas como indicadores da implantação da Política Urbana no Brasil (IBDU, 2021), e conforme apresentado na seção anterior, o Brasil caminhou no sentido oposto aos indicados pelo ODS 11 (HAJE, 2021). Tal constatação revela total discrepância entre os respectivos objetivos e as medidas tomadas pelo governo Bolsonaro a respeito das políticas de desenvolvimento urbano e habitacional, que deveria agir a favor de sua efetivação. Na prática, os investimentos em moradia digna e adequada regrediram, não houve atenção à regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários como favelas, processos participativos foram interrompidos, projetos ambientalmente sustentáveis foram abandonados e as populações mais vulneráveis não foram prioridade. Enfim, praticou-se o oposto do que propõe a Agenda 2030.

Outros efeitos do não cumprimento dos ODS da Agenda 2030 podem ser observados em indicadores presentes no II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (II VIGISAN), realizado em 2022, por exemplo. O II VIGISAN revelou um cenário alarmante: 41,3% dos domicílios brasileiros apresentavam algum grau de insegurança alimentar (IA) em 2022. Desse total, 15,5% conviviam com a fome, representando mais de 33 milhões de pessoas. Entre 2020 e 2022, a IA grave aumentou 72%, incorporando 14 milhões de novos

brasileiros à condição de fome. A piora da situação reflete o agravamento das desigualdades sociais e o enfraquecimento de políticas públicas (PENSSAN, 2022).

Segundo o Laboratório de Epistemologia e História da Geografia (LEHG, 2024), pesquisa realizada pelo Data Favela demonstrou que o número de favelas dobrou na última década, configurando um cenário de profunda desigualdade social. Cerca de 8% da população brasileira, ou 17,1 milhões de pessoas, vivem em favelas. Entre 1985 e 2020, a área ocupada por favelas no país cresceu de forma acelerada, expandindo 11 vezes a área de Lisboa (Associação dos Docentes da UESB – ADUSB, 2022). A crescente precarização das condições de vida da população, marcada pelo aumento do desemprego e da insegurança alimentar, tem impulsionado a ocupação de áreas urbanas irregulares, tornando as favelas um abrigo para milhões de brasileiros em busca de moradia (LEHG, 2024).

O déficit habitacional brasileiro também aumentou em 2022, atingindo 6.215.313 domicílios, de acordo com dados da Fundação João Pinheiro, representando um crescimento de 4,2% em relação ao levantamento de 2019. A maior parte desse déficit tem predominância, não por acaso, em domicílios com renda domiciliar de até dois salários-mínimos (R\$2.640,00), constituindo um segmento social prioritário da Faixa 1 do PMCMV (TAMIELTI, 2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ora, a vontade política é o fator por excelência das transfusões sociais.

Milton Santos

A análise da conduta do governo Bolsonaro e de seu conteúdo político-ideológico autoriza algumas deduções a respeito do percurso das políticas públicas adotadas. Essa relação, inclusive, é indissociável: a agenda social é inseparável das políticas públicas correspondentes e, portanto, dos governos (ARRETCHE, 2015). Ou seja, a análise da Política Urbana é inseparável das instituições políticas das quais emergem e dos governos que as patrocinaram.

Em que pesem algumas análises atribuírem ao governo Bolsonaro um caráter de anormalidade devido à sua predisposição para fazer ruir as instituições democráticas, ao invés de provocar mudanças na produção de políticas públicas (COUTO, 2023), os resultados encontrados na presente pesquisa possibilitam uma interpretação complementar. Nem sempre uma política pública é bem-sucedida e nem sempre ela equaciona satisfatoriamente o problema que se propôs enfrentar pela raiz 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). Ou ainda, em suas próprias palavras: “o Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. Nós temos é que desconstruir muita coisa. Desfazer muita coisa”.¹⁷

De fato, muita coisa foi desfeita. Fiel à sua trajetória política e à sua identidade ideológica, e em conformidade com a agenda de seu antecessor peemedebista, na proposta de governo de Jair Bolsonaro figuravam o reacionarismo ideológico e o retrocesso institucional que marcariam seu mandato. Denominado Projeto Fênix¹⁸, em

¹⁷ Trecho da fala de Jair Bolsonaro a um público de lideranças conservadoras em Washington, em março de 2019 (ABRUCIO, 2021).

¹⁸ O documento foi registrado no Tribunal Superior Eleitoral como Proposta de Plano de Governo na candidatura presidencial da chapa Jair Bolsonaro/Hamilton Mourão em 2018. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf>. Acesso em 28 out. 2024.

alusão à criatura mitológica que renasce das próprias cinzas, o documento apresentava, logo em sua primeira página, o título “O caminho da prosperidade” e ao longo das 80 páginas seguintes, constavam *slogans* como “Mais Brasil, menos Brasília” e “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”; além de inúmeras menções religiosas para fundamentar uma agenda que, à primeira vista, parecia muito mais associada à “moral” e “bons costumes” do que a propostas de políticas públicas.

Enquanto o documento “Ponte para o Futuro” coloca a questão fiscal no centro das propostas, justificando todo e qualquer desmonte da agenda social pela busca da austeridade, no Projeto Fênix observa-se a permanência desse discurso, agora acrescido de um apelo moral, religioso e até mesmo conspiratório:

Propomos um governo decente, diferente de tudo aquilo que nos jogou em uma crise ética, moral e fiscal. Um governo sem toma lá-dá-cá, sem acordos espúrios. Um governo formado por pessoas que tenham compromisso com o Brasil e com os brasileiros. Que atenda aos anseios dos cidadãos e trabalhe pelo que realmente faz a diferença na vida de todos (COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS, 2018, p.2).

Quebrado o atual ciclo, com o Brasil livre do crime, da corrupção e de ideologias perversas, haverá estabilidade, riqueza e oportunidades para todos tentarem buscar a felicidade da forma que acharem melhor (Idem, p.5).

Nos últimos 30 anos o marxismo cultural e suas derivações como o gramscismo, se uniu às oligarquias corruptas para minar os valores da Nação e da família brasileira. Queremos um Brasil com todas as cores: verde, amarelo, azul e branco (Idem, p.8).

Ainda que a Política Urbana não tenha sido abordada diretamente na proposta, parecendo ter sido uma questão supostamente irrelevante para o governo Bolsonaro, o documento menciona, por outro lado, 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 [...]”. Esses dois tópicos fazem parte de uma lista de ações que seriam tomadas a fim de “reduzir os homicídios, roubos, estupros e outros crimes” (COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS, 2018, p. 32), mas que mascaram o principal objetivo de propostas como essa, qual seja, o de beneficiar e proteger – ainda mais – os interesses dos proprietários de terra. O que foi a PEC nº 80/2019, se não uma clara tentativa de alcançar esse objetivo? Tentou-se deturpar o marco inicial da Política Urbana que nasceu junto da Nova República – o artigo 182 da Constituição de 1988 – e convertê-lo no total oposto do que se prometia,

uma vez que a função social da propriedade relativiza a noção de propriedade privada e representa o mote de movimentos sociais de reforma urbana e agrária.

Exemplos como este se repetem, e ao contrário da PEC nº 80/2019, que não foi aprovada, diversas normas regressivas foram aprovadas e colocadas em prática ao longo das gestões Temer e Bolsonaro, como demonstrado nas seções anteriores.

A implantação e aprofundamento dessa agenda regressiva iniciada em 2016 se deu por diferentes frentes. Além dos ataques constantes às instituições e de sucumbir ao fisiologismo parlamentar do qual se dizia crítico, fazendo concessões ao “Centrão” em troca de governabilidade¹⁹ (COUTO, 2023), o governo Bolsonaro atuou paulatinamente para desfazer políticas públicas estabelecidas no período anterior, não se restringindo apenas às políticas urbana e habitacional, estendendo essa orientação às demais áreas fundamentais para a redução das desigualdades e garantia da cidadania e da democracia (AVRITZER, 2021; MIGUEL, 2022).

Especificamente no campo das políticas urbana e habitacional, afora as análises críticas sobre a baixa incidência normativa e sua efetiva implantação, não se pode ignorar que todo o período posterior à democratização foi marcado por 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 (ARRETCHE, 2015; MARQUES, 2015), em que pese a permanência das mazelas estruturais de um país impregnado pelo autoritarismo, pelo passado escravocrata, por desigualdades estruturais e pela profunda hierarquia social (CARVALHO, 2023) e, não menos importante, pela concentração fundiária (MARICATO, 2013).

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 nas seções anteriores, a inflexão conservadora iniciada no governo de Michel Temer foi aprofundada no governo Bolsonaro, cujo reacionarismo providenciou a forma política e o conteúdo

¹⁹ É emblemático que a origem do arranjo institucional envolvendo a abertura do Orçamento da União às emendas parlamentares impositivas e sem transparência (nomeadas pela imprensa como “orçamento secreto” e “emendas pix”) tenha ocorrido na gestão de Bolsonaro. Portanto, o presidente que outrora se posicionou como candidato *outsider*, de fora das instituições, rendeu-se definitivamente ao “sistema”, enfim, a padrões fisiológicos nas relações Executivo-Legislativo.

ideológico ao permanente confronto que travara contra seu maior inimigo: a Constituição de 1988:

Arruinar a Carta Constitucional é essencial ao objetivo de quem ambiciona destruir a democracia no Brasil. A Constituição de 1988 não nasceu unicamente com a missão de encerrar a ditadura militar. Ela se tornou o alvo imperativo do reacionarismo por outra razão: o compromisso constitucional firmado em 1988 assentou as bases para habilitar a democracia, regular o poder e estabelecer as normas de justiça que irão ordenar as relações entre os indivíduos na sociedade e entre o cidadão e o Estado. A Carta de 1988 tem inúmeros defeitos, seus limites e possibilidades são constantemente postos à prova, problemas recentes ou muito antigos costumam desafiar sua capacidade de executar transformações reais. Mas ela é moderna nos direitos, sensível às minorias políticas, avançada nas questões ambientais, empenhada em prever meios e instrumentos [...] para garantir a participação popular e direta. [...] Seu texto acolheu a questão das desigualdades [...] no centro dos procedimentos de construção democrática, e estabeleceu garantias para o resguardo e o exercício dos direitos e das liberdades dos brasileiros – não por acaso, foi batizada de “Constituição Cidadã” (STARLING, 2022, p.83).

A difusão de movimentos, partidos e governos de ultradireita se alastrou mundo afora no último período, e mesmo que tais expressões possam ser diferenciadas a depender do país, também guardam similaridades: a retórica “antissistema”, arquétipos populistas, intolerância e ódio, ataques sistemáticos às instituições da democracia e orientação totalitária de inequívoco apelo anticivilizatório. O bolsonarismo foi a expressão brasileira desse fenômeno mundial.

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 se define 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).

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 a bens e serviços. 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 (SANTOS 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).

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 também 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. O conceito de *desdemocratização* também é utilizado para referir ao estresse ao qual o governo Bolsonaro submeteu o Estado de Direito brasileiro, que acabou por fragilizar sua institucionalidade, atuando a favor da *desdemocratização* do país (COUTO, 2023). De maneira complementar, Alfonsin e colaboradores (2020) pontuam que o processo de *desdemocratização* da Política Urbana transcorreu através de movimentos de erosão na gestão de tal política, agindo deliberadamente para destruir as instituições encarregadas de formular e implantar as

correspondentes políticas públicas (Ministério das Cidades, Conselho das Cidades, PAC, PMCMV e outras).

De maneira complementar, há que se reportar ao já referido conceito de *desmonte* de políticas, tendência que não é rigorosamente nova, tampouco se refere única e exclusivamente ao período de retrocessos entre 2016 e 2022, mas se diferencia e se agrava profundamente nesse período devido ao grau, à intensidade, à diversidade de áreas afetadas e à abrangência e rapidez com que normas e estruturas institucionais duramente conquistadas ao longo das últimas três décadas de democratização foram atacadas (MELLO, 2023). Analisando os tipos de estratégia de desmonte mencionados anteriormente, foi possível caracterizar os processos de desmonte da política urbana ao longo desse período de retrocessos.

Segundo Mello (2023), estratégias de *desmonte por omissão* são caracterizadas pela ausência de ação, ou não decisão, que por si só já representam ações. Esse tipo de desmonte está atrelado à ideia de “deixar morrer” uma política, uma vez que ocorre a redução ou estagnação de atividades relacionadas a determinados programas e ações; ou ainda quando:

Instâncias de gestão e/ou participação social atreladas a uma área ou política não são mais mobilizadas, como comitês gestores, deliberativos, conferências, fóruns, entre outros. A instância formalmente existe, mas não é convocada e, como decorrência, perde espaço nas múltiplas etapas de produção e debate sobre as políticas nas quais estava envolvida ou detinha algum grau de responsabilidade (MELLO, 2023, p.418).

Exemplo desse tipo de omissão pode ser observado na desarticulação de Conselhos federais como o Conselho das Cidades e as Conferências das Cidades.

A segunda estratégia de desmonte se deu por meio da *mudança de arena*, a partir da qual ocorre mudança “na posição institucional da própria arena decisória da política ou de suas regras e procedimentos de funcionamento com impacto sobre formas de deliberação (temas, agendas e mecanismos) e participação (atores e instâncias)” (MELLO, 2023, p.419). Essa modalidade abrange medidas como a “transferência de uma política, sua coordenação e arranjo de execução, para uma diferente instância, órgão ou nível de governo” (Idem, p. 419).

A extinção do MCidades em 2019 e a transferência de suas competências para o então recém criado Ministério de Desenvolvimento Regional, que passaria a tratar

dessas e outras atribuições do também extinto Ministério da Integração Nacional, constituem exemplos de desmonte por mudança de arena, uma vez que isso mudou não apenas o *status* institucional atribuído ao tema da Política Urbana, como também modificou o rol de atores envolvidos nos processos de decisão e execução das políticas que estavam sob responsabilidade do MCidades desde 2003.

Uma terceira modalidade de classificação de desmonte seria por *ações simbólicas*. Nesse caso, conforme Mello (2023), o discurso sobre a intenção de desmontar políticas agradaria a base de apoiadores de um governo, ou então porque fazem parte dos seus compromissos e prioridades assumidos por sua gestão, não implicando necessariamente na alteração da política. Tanto a PEC do Pacto Federativo (Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019) quanto a PEC 80/2019 (Proposta de Emenda à Constituição nº 80) podem ser entendidas como parte do desmonte por ação simbólica, pois mesmo sem terem sido aprovadas, ambas as emendas reproduziam discursos que defendiam a propriedade privada e a redução do Estado quanto aos direitos sociais. A PEC 80/2019, especificamente, trazia abertamente a preferência do governo em privilegiar os interesses das elites, notoriamente os proprietários de terras, ao propor que a função social da propriedade se submetesse institucionalmente ao direito à propriedade privada – em aberta colisão com o preceito constitucional de que o direito de propriedade se subordina à sua função social.

A extinção do PMCMV e sua substituição pelo PCVA também pode ser um exemplo de ação simbólica. O PMCMV foi um dos maiores legados dos governos petistas, e sua substituição, portanto, foi uma ação de extrema importância alegórica para o governo Bolsonaro. Mais ainda, mudou-se não apenas a “marca”, como também as regras e o discurso sobre a política habitacional, que deveria atender, com o novo programa, quem fosse “merecedor” de tal política. A meritocracia é amplamente defendida na proposta de governo de Bolsonaro e, no caso do PCVA, se manifesta através da exclusão do subsídio para as faixas de mais baixa renda, que passam a ser incorporadas no Grupo 1 (famílias com renda de até R\$ 2.400,00) do novo programa.

Essa faixa de renda, na qual reside a maior parte do déficit habitacional, passa a ter como única forma de acesso à política habitacional a tomada de empréstimos [...] para realizar a regularização fundiária cartorial e algumas

melhorias habitacionais, sempre conduzidas exclusivamente pelo setor privado (BALBIM, 2022, p.37).

Dessa forma, era transmitida a mensagem implícita de que as famílias com menor poder aquisitivo não seriam priorizadas na nova política habitacional, uma vez que não poderiam arcar com os custos de um financiamento imobiliário. Em seu referido projeto governamental, Bolsonaro já fazia uso de símbolos discursivos que justificariam tais ações:

As pessoas devem ter liberdade de fazer suas escolhas e viver com os frutos dessas escolhas [...]. Os frutos materiais dessas escolhas, quando gerados de forma honesta em uma economia de livre iniciativa, têm nome: PROPRIEDADE PRIVADA! Seu celular, seu relógio, sua poupança, sua casa, sua moto, seu carro, sua terra, são frutos de seu trabalho e de suas escolhas! São sagrados e não podem ser roubados, invadidos ou expropriados! (COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS, 2018)

Nesse caso, não apenas ocorreu um processo de desmonte por ação simbólica, como também por *desmonte ativo*, que é caracterizado pela ação deliberada de:

Reduzir, suspender ou extinguir a política, seus instrumentos e arranjos de sustentação. Constituem estratégias de alta visibilidade e que mobilizam esforços de encampar mudanças normativo-legais, administrativas e procedimentais capazes de alterar o quadro no qual as políticas e agendas operam. Quando não caracterizada pela própria revogação de determinada política ou extinção de uma área temática, essa estratégia tende a se apoiar em medidas de desfinanciamento e redução de recursos, assim como na desestruturação de equipes, processos e estruturas e rotinas de execução das ações, levando à paralisia e estagnação de determinadas políticas e agendas (MELLO, 2023, p. 421).

Ainda sobre *desmonte ativo*, Couto e Rech (2023) adotam uma perspectiva orçamentária para identificar e caracterizar o desmonte por meio de normas de caráter fiscal e orçamentário. Como pode ser observado na seção anterior, parte considerável das normas levantadas podem ser caracterizadas dessa forma. Normas como as EMCs nº 93/2016 e 95/2016, assim como as normas infraconstitucionais que as seguiram, mesmo não sendo ações estritas do campo da política urbana, são casos emblemáticos de desmonte ativo orçamentário. Ressalta-se também que boa parte

dos cortes e congelamentos impostos por tais atos normativos atingiram a área dos gastos sociais, indicando “não apenas o desmonte de políticas isoladas, mas a tentativa de atrofiar o braço do Estado que atua na proteção e promoção de direitos da população mais vulnerável” (COUTO; RECH, 2023, p.444).

A partir de uma abordagem teórica multidisciplinar e diante dos resultados obtidos com o levantamento normativo, a pesquisa buscou relacionar o conteúdo das normas levantadas aos diferentes governos que fizeram parte do período analisado, para assim fundamentar a hipótese inicial quanto ao desmonte institucional da Política Urbana, iniciado na gestão Temer e aprofundado ao longo do governo de Jair Bolsonaro. Ainda que tenham sido reconhecidas e pontuadas as limitações do levantamento (conforme consta no Capítulo 3), os resultados demonstram a intenção deliberada desses governos de enfraquecer e anular e reverter os avanços conquistados ao longo do período de consolidação democrática que culminou com a Constituição de 1988. Em consequência, a Política Urbana e outras áreas-chaves para a democracia brasileira, tais como Saúde, Meio Ambiente e Educação, também foram alvos desse desmonte institucional.

É importante ressaltar que o emprego do termo desmonte adotado nesta pesquisa, para além da conceituação apresentada nos parágrafos acima, também remete ao conceito de *desmanche* introduzido originalmente por Roberto Schwarz em seu ensaio seminal *Fim de Século*²⁰, o qual define o processo de falência do desenvolvimentismo pelo qual a sociedade brasileira estava passando na década de 1990 como uma dinâmica de *desagregação* ou *desintegração* nacional.²¹ O ensaio surge em um momento de grandes transformações no país, com o fim da ditadura militar e a implantação de políticas neoliberais, especialmente ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso. O autor argumenta como “a desintegração do projeto desenvolvimentista deixou por terra um conjunto impressionante de ilusões” (SCHWARZ, 1999, p.195) e assim, a modernização brasileira, com suas promessas de progresso e desenvolvimento, falhara em integrar a maioria da população, gerando desigualdades sociais profundas. Vale citar:

²⁰ O texto foi apresentado no colóquio *Las culturas de fin de siglo em América Latina*, na Universidade de Yale, em 1994 e posteriormente incluído na coletânea *Sequências Brasileiras* (SCHWARZ, 1999).

²¹ Devo a menção à pertinência e atualidade das ideias provocativas de Schwarz à alusão da professora Cibele Rizek, a quem agradeço novamente pela generosidade.

Nos anos 80 ficava claro que o nacionalismo desenvolvimentista se havia tornado uma ideia vazia, ou melhor, uma ideia para a qual não havia dinheiro. Nas novas condições de tecnologia, as inversões necessárias para completar a industrialização e a integração social do país se haviam tornado tão astronômicas quanto inalcançáveis. O nacional-desenvolvimentismo entrava em desagregação – e começava o período contemporâneo [...] (SCHWARZ, 1999, p. 194).

Assim, por exemplo, o desenvolvimentismo arrancou populações a seu enquadramento antigo, de certo modo as liberando, para as reenquadrar num processo às vezes titânico de industrialização nacional, ao qual a certa altura, ante as novas condições de concorrência econômica, não pôde dar prosseguimento. Já sem terem para onde voltar, essas populações se encontram numa condição histórica nova, de *sujeitos monetários sem dinheiro*, ou de ex-proletários virtuais, disponíveis para a criminalidade e toda a sorte de fanatismos (Idem, p.196).

A burguesia, tendo renunciado a um projeto nacional e virado as costas à aliança com as classes subordinadas, possibilitou ao então presidente FHC integrar o país na globalização, desintegrando-o enquanto nação (SCHWARZ, 1999). De maneira complementar, Francisco de Oliveira, em sua obra *O Ornitorrinco*, utiliza o termo *desmanche*, dessa vez para se referir aos primeiros anos do governo Lula, e como este estaria não apenas dando continuidade ao programa de FHC, mas radicalizando-o (OLIVEIRA, 2013).

Francisco de Oliveira argumenta que as classes dominantes, ao longo do período de subdesenvolvimento, optaram por um arranjo da divisão do trabalho que priorizava a manutenção de seu poder e domínio social. Essa escolha, por sua vez, resultou em uma posição internacional desfavorável para o país. Sem possibilidade de superar essa subordinação, e condenado a permanecer como subdesenvolvido e sem possuir meios internos de passar para o novo regime de acumulação, ao Brasil do século XXI restaram somente “as acumulações primitivas, tais como as privatizações propiciaram: mas agora com o domínio do capital financeiro, elas são apenas transferências de patrimônio” (OLIVEIRA, 2013, p.150), não sendo acumulações propriamente ditas. Comparando a sociedade brasileira com um ornitorrinco, um animal “que não é isso nem aquilo”, o autor expõe a feição contraditória de um país perversamente desigual e dependente:

O ornitorrinco é uma das sociedades capitalistas mais desigualitárias [...], apesar de ter experimentado as taxas de crescimento mais expressivas em período longo [...]. As determinações mais evidentes dessa contradição residem na combinação do estatuto rebaixado da força de trabalho com dependência externa (OLIVEIRA, 2013, p.143).

O ornitorrinco está condenado a submeter tudo à voragem da financeirização, uma espécie de ‘buraco negro’: agora será a previdência social, mas isso o privará exatamente de redistribuir a renda e criar um novo mercado que sentaria as bases para a acumulação digital-molecular. O ornitorrinco capitalista é uma acumulação truncada e uma sociedade desigualitária sem remissão (Idem, p.150).

A partir dessa ótica, é plausível argumentar que o desmonte da política urbana abordado na presente pesquisa possa não ter representado uma ruptura total de seu percurso. Considerando o processo de desintegração nacional, a agenda política implantada pelas gestões de Temer e Bolsonaro pode ser compreendida, então, como uma retomada, ou apenas a radicalização dessa agenda neoliberal de desmonte, uma vez que os avanços prometidos – ainda que não devam ser ignorados – não se traduziram em efetivação. Talvez a novidade assustadora tenha sido o “desmascaramento” desse projeto, até então velado por promessas de avanços que indicavam um caminho que nunca houvesse, de fato, a vontade política em ser seguido. Assim:

O ruim aqui, e efetivo fator causal do atraso, é o modo de ordenação da sociedade [e, por consequência, da cidade] estruturada contra os interesses da população, desde sempre sangrada para servir a desígnios alheios e opostos aos seus. Não há, nunca houve, aqui um povo livre, regendo seu destino na busca de sua própria prosperidade. O que houve e o que há é uma massa de trabalhadores explorada, humilhada e ofendida por uma minoria dominante, espantosamente eficaz na formulação e manutenção de seu próprio projeto de prosperidade, sempre pronta a esmagar qualquer ameaça de reforma da ordem social vigente (RIBEIRO, 2006, p.408).

Ficamos com o amargo sentimento de uma nação que nunca chegou e que o nó da terra, conforme colocado por Ermínia Maricato, continua sendo também o nó da sociedade brasileira. Nó este perversamente intensificado no período recente através de retrocessos e desmonte da Política Urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, M. As novas desvinculações de receitas dos Estados e Municípios. **Blog GEN Jurídico**, 24 jan. 2017. Disponível em: <<https://blog.grupogen.com.br/juridico/postagens/artigos/as-novas-desvinculacoes-de-receitas-dos-estados-e-municipios/>>. Acesso em: 13 mai. 2025.

ABRUCIO, F. L. Bolsonarismo e Educação: quando a meta é desconstruir uma política pública. In. AVRITZER, L., KERCHE, F., MARONA, M. (orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2021, pp. 255-269.

Agência CNJ de Notícias. CNJ Serviço: Conheça a hierarquia das leis brasileiras. **Notícias CNJ**. 2018. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-conheca-a-hierarquia-das-leis-brasileiras/>>. Acesso em: 13 out. 2024.

ALCÁNTARA, L. A. G.; DAMASCENA, A. L. Do direito à cidade: história institucional e marcos legais. **Revista Eletrônica da Faculdade Metodista Granbery**, v. 1, p. 1-34, 2014.

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

ALFONSIN, B.M. *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**. Vol. 11, N°1, 2019.

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

ANDRÉS, R. **A razão dos centavos**: crise urbana, vida democrática e as revoltas de 2013. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

ARRETCHE, M. (org.) **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. 1ed. São Paulo: Unesp/CEM, 2015.

Associação dos Docentes da UESB. Mundo da desigualdade: 1 bilhão de pessoas moram em favelas, afirma ONU. **ADUSB**, 16 nov. 2022. Disponível em:

<<https://adusb.org.br/web/page?slug=news&id=11696&pslug=>>. Acesso em: 29 out. 2024.

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

AZAEL, C. **O Censo 2022 e as favelas do Brasil**. Laboratório de Epistemologia e História da Geografia (LEHG), 2024. Disponível em: <<https://www.ige.unicamp.br/lehg/o-censo-2022-e-as-favelas-do-brasil/>>. Acesso em: 29 out. 2023.

AYOUB, T. A. A. **Programas habitacionais e a gestão dos ilegalismos: regularização fundiária e remoções em Londrina-PR**. 2019. 325 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo IAU-USP, São Carlos, 2019.

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.

BISSIATI, E. Populismo e religião no Brasil contemporâneo: uma análise do discurso religioso e populista de Jair Bolsonaro. **SciELO Preprints**, 2023. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.6751. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/6751>. Acesso em: 27 maio. 2025.

BOLAFFI, G. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2 ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria & Debate**, n. 82, out/2009. Disponível em: <<https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em: 24 out. 2024.

_____. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 5. ed. – São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

BRAGA, R. Terra em transe: o fim do lulismo e o retorno da luta de classes. In: SINGER, A.; LOUREIRO, I. (orgs.). **As contradições do lulismo** – a que ponto chegamos? São Paulo: Boitempo, 2016.

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. Congresso Nacional. **Decreto Legislativo**. Glossário Legislativo. [S. l.], 2025. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/decreto_legislativo. Acesso em: 04 mai. 2025

BRASIL. Senado Federal. **Decreto**. Glossário Legislativo. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/decreto>. Acesso em: 04 mai. 2025.

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.

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.

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, H.; ANDRADE, T. Liberdade religiosa e Estado laico: rediscutindo o conceito de templo à luz da Emenda Constitucional 116/2022. Anais Simpósio de Pesquisa e Seminário de Iniciação Científica, [S. l.], v.8, n.1, 2024. Disponível em: <https://www.sppaic.fae.edu/sppaic/article/view/262>. Acesso em: 25 maio. 2025.

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

CHAUÍ, M. **O que é ideologia**. 2. ed. 9. reimpr. – São Paulo: Editora Brasiliense, 2008.

COLIGAÇÃO BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS (Brasil). **Proposta de Plano de governo 2019-2022: o caminho da prosperidade**. [S.l.]: [s.n.], 2018.

Disponível em:

<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf>. Acesso em 28 out. 2024.

CONTI, J. Decisões financeiras fundamentais são tomadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. **Consultor Jurídico**, 18 out. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-out-18/contas-vista-decisoes-financeiras-fundamentais-sao-tomadas-ldo/>. Acesso em: 13 abr. 2025.

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

COUTO, L. F.; RECH, L. T. Desmonte ativo no governo Bolsonaro: uma aproximação pela perspectiva orçamentária. In: GOMIDE, A.; SÁ E SILVA, M.; LEOPOLDI, M. (orgs.). Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2023, pp.443-474.

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, pp. 241-254.

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.

FERNANDES, E. **Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº13.465/2017**. Revista O Social em Questão - Ano XXVI - nº 55 - Jan a Abr/2023.

FIX, M.; ROYER, L. O.; OLIVEIRA, M.R. de. Entre a política habitacional e o real *state*: endividamento e circuito financeiro-imobiliário. In: LAVINAS, E. *et al.* (orgs.). **Financeirização: crise, estagnação e desigualdades**. Co-editor: Centro Internacional Celso Furtado. São Paulo: Contracorrente, 2024.

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. Disponível em:

<file:///C:/Users/jeffe/Downloads/tomas_moreira,+art18_riscov18_2020.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2024.

GOMIDE, A. A.; SÁ E SILVA, M. M.; LEOPOLDI, M. A. Políticas públicas em contexto de retrocesso democrático e populismo reacionário: desmontes e reconfigurações. In: _____. (orgs.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023. p. 13-42.

GOULART, J.O. Da Constituição cidadã ao Estatuto da Cidade: políticas públicas democráticas no governo local. In: _____. (org.). **As múltiplas faces da Constituição cidadã**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

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, pp 209-234.

Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 – GTSCA2030. **V Relatório Luz da Sociedade Civil Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável**. Brasil, 2021.

GUERREIRO, I. Produção imobiliária em periferias de São Paulo: ilegalismos sob lógica rentista. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 26, n. 61, e6164768, set/dez 2024.

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.

HAJE, L. Extinto pelo governo, Consea é essencial para combate à fome, diz Nações Unidas. **Agência Câmara de Notícias**. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/556204-extinto-pelo-governo-consea-e-essencial-para-combate-a-fome-diz-nacoes-unidas/>. Acesso em: 29 set. 2022.

_____. Relatório aponta que o Brasil não avançou em nenhuma das 169 metas de desenvolvimento sustentável da ONU. **Agência Câmara de Notícias**. 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/784354-relatorio-aponta-que-o-brasil-nao-avancou-em-nenhuma-das-169-metas-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>>. Acesso em: 07 jun. 2024.

IANNI, O. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

INCT Observatório das Metrópoles. **Relatório Evolução da frota de automóveis e motos no Brasil: Relatório 2013** (sinopse preliminar). INCT, 2013. Disponível em <https://observatoriodasmetropoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/relatorio_frota2013.pdf> Acesso em 11 abr. 2025.

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.

JARDIM, M.C., SILVA, M. R. **Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?** São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 18 out. 2017.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

_____. **Escritos urbanos**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

LEITE, C.H.P.; MOITA NETO, J.M.; BEZERRA, A.K.L. Novo marco legal do saneamento básico: alterações e perspectivas. **Eng Sanit Ambient**. v.27, n.5, set/out 2022. Pp. 1041-1047.

LEONELLI, G.C.V. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do séc. XX a 1979**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

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](https://www.camara.leg.br/noticias/859293-MEDIDA-PROVISORIA-AUTORIZA-SAQUE-EXTRAORDINARIO-DE-R$-1.000-DO-FGTS)>. Acesso em: 10 fev. 2024.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, n. 76, 2006.

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%20an%C3%A7ar%C3%A1%20o%20novo%20PAC>>. Acesso em: 30 mai. 2024.

MAGAMI, D.T.; SANTO AMORE, C. Lacunas e brechas, direito à moradia e assistência técnica. In: **NEXO JORNAL**, 2021. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2021/01/18/lacunas-e-brechas-direito-a-moradia-e-assistencia-tecnica>>. Acesso em 20 abr. 2025.

MARIA, L.; ANDRADE, T. A regra-matriz de incidência do IPTU em face da emenda constitucional n 116/2022. Caderno PAIC, [S. I.], 2023. Disponível em: <https://cadernopaic.fae.emnuvens.com.br/cadernopaic/article/view/547>. Acesso em: 25 maio. 2025.

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**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

_____. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, E. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-ômega, 1982.

_____. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, 17 (48), 2003.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

_____. 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.

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

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

MARQUES, E. Cidades, políticas urbanas redistributivas e a crise. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, 2017.

_____. Condições habitacionais e urbanas no Brasil. In: ARRETCHE, M. (org.) **Trajetórias das desigualdades – como o Brasil mudou nos últimos 50 anos**. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole; Ed. Unesp, 2015.

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: _____. (orgs.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023. p. 411-442.

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. 1 ed. Cidade: Autêntica Editora. 2022.

_____. **O colapso da democracia no Brasil**: da constituição ao golpe de 2016. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

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, p. 157-171, mai./ago. 2017.

NOVA AGENDA URBANA. Declaração de Quito sobre Cidades e Aglomerados Urbanos Sustentáveis para todos. Quito: Secretariado de Hábitat/Nações Unidas, 2016.

OLIVEIRA, F. **Brasil: uma biografia não autorizada**. 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2018.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista**: o ornitorrinco. 1.ed., 4. Reimp. – São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Casa ONU Brasil. Brasília, DF. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 29 de setembro de 2022.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: <http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2025.

PERES, J.L.P. *et al.* O Estatuto da Metrópole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de “território usado”. **Cadernos Metrópole**. v. 20, n. 41, pp. 267-288, jan/abr 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cm/a/x93tTJ5CTTQ5ShMcHQvmFpf/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

PROJETO MORADIA. Instituto Cidadania, 2ª ed. São Paulo, 2000. Disponível em: <<https://erminiamaricato.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/07/projeto-moradia.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2024.

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 (12), 2009.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR – PENSSAN. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil: II VIGISAN: relatório final. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. (Análise; 1). Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2024.

RESENDE, E. *et al.* Parceria público-privada em serviços públicos de saneamento básico: regulação, investimento e infraestrutura urbana. **Simpósio de Pesquisa em Direito**, [S. l.], 2024. Disponível em: <<https://conferenciasunifoa.emnuvens.com.br/congresso-direito/article/view/1493>>. Acesso em: 14 abr. 2025.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras. 2006.

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.

ROCHA, A.S. Genealogia da Constituinte: do autoritarismo à democratização. **Lua Nova**, n. 88, 2013.

RODRIGUES, A. M. A Política Urbana no Governo Lula. Ideias, Campinas, SP, v. 2, n. 2, p. 61–80, 2013. 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.

_____. **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.

ROSTOLDO, J. P. Movimentos Populares e Sociais: A Sociedade Brasileira em Ação na Década de 1980. **ANPUH – XXII Simpósio Nacional de História**. João Pessoa, 2003.

SABINO, A.; ALVES, A. Agenda trabalhista no pós-reforma e durante a pandemia de COVID-19: a utilização de medidas provisórias e decretos executivos para avanço da precarização do trabalho. **Anais do 26º Encontro Nacional de Economia Política - Centralidade do trabalho e crise do capital no mundo pós- pandêmico**; Goiânia [Internet]; Niterói: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2021.

SADER. E. **Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALLUM JR., B. Transição política e crise de Estado. In: SOLA, L.; PAULANI, L. (orgs.), **Lições da Década de 80**. São Paulo: EDUSP, 1995.

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. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS JR., O.A. & MONTANDON, D.T. **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. 5.ed., 6. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2023.

SCHWARZ, R. Sequências brasileiras: ensaios – São Paulo/SP: Companhia das Letras, 1999.

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. 2023. 114 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2023.

SILVA, L. W. C. **Privatização imobiliária**: uma análise do plano nacional de alienação conduzido pela Secretaria do Patrimônio da União, no período de 2019 a 2022. 2023. 129 f. **Dissertação** (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) - Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Brasília, 2023.

SILVA, R. S.; SILVA, E. R. Origens e matrizes discursivas da Reforma Urbana no Brasil. **Espaço e Debates**, 2006.

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

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

SOLA, L.; PAULANI, L. (orgs.). **Lições da Década de 80**. São Paulo: EDUSP, 1995.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E.C. (orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n.16, jul/dez 2006.

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

STARLING, H. M. Brasil, país do passado. In: STARLING, H. M.; LAGO, M.; BIGNOTTO, N. **Linguagem da destruição**: a democracia brasileira em crise. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022. pp. 70-119.

TAMIETTI, G. **Brasil registra déficit habitacional de 6 milhões de domicílios**. Fundação João Pinheiro, 24 abr. 2024. Disponível em: <<https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/>>. Acesso em: 20 out. 2024.

TELLES, V. S. Illegalismos urbanos e a cidade. **Novos Estudos CEBRAP** (84), julho 2009. pp. 153-173.

TELLES, V. S. Nas dobras do legal e do ilegal: Illegalismos e jogos de poder nas tramas da cidade. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social** Vol. 2; nº 5-6. JUL/AGO/SET-OUT/NOV/DEZ 2010 - pp. 97-126.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, v.28, n.1, 2013.

VERSIANI, M. H. Uma República na Constituinte (1985-1988). **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v.30, n.60, 2010, p. 233-252.

VILELA, P. R. Governo lança programa habitacional para profissionais de segurança. **Agência Brasil**, 13 set. 2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-09/governo-lanca-programa-habitacional-para-profissionais-da-seguranca>>. Acesso em: 25 maio 2025.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed. atualizada – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2010. p. 169-243.

WEFFORT, F.C. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 5ª ed., 2003.

BANCOS DE DADOS ESTATAIS

BRASIL. Câmara dos Deputados. Pesquisa Avançada de Legislação. [2025c]. Disponível em: [<https://www.camara.leg.br/legislacao/pesquisa-avancada>]. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Normas Jurídicas - Busca. [2025d]. Disponível em: <https://normas.leg.br/busca>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Legislação. [2025a]. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br>. Acesso em: 15 abr. 2025

BRASIL. Senado Federal. Busca de Legislação Federal. [2025b]. Disponível em: [<https://www.google.com/url?sa=E&source=gmail&q=https://www6g.senado.leg.br/busca/?colecão=Legislação%20Federal>]. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência - Busca. [2025e]. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 15 abr. 2025.

NORMAS CONSULTADAS

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. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2019**. Altera o inciso III do art. 195 da Constituição Federal para dispor sobre a contribuição social do empregador rural pessoa física e do segurado especial. Brasília, DF: Senado Federal, 2019a.

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 93, de 8 de setembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República. 2016.

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. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 116, de 17 de fevereiro de 2022**. Acrescenta § 1º-A ao art. 156 da Constituição Federal para prever a não incidência sobre templos de qualquer culto do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), ainda que as entidades abrangidas pela imunidade tributária sejam apenas locatárias do bem imóvel. Brasília, DF: Presidência da República, 2022a.

BRASIL. **Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017**. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 170, de 19 de dezembro de 2019. Altera a Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, para permitir a prorrogação, por até 15 (quinze) anos, das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais vinculados ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e destinados a templos de qualquer culto e a entidades beneficentes de assistência social. Brasília, DF, 2019b.

BRASIL. Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, DF, 2017a.

BRASIL. Lei nº 13.528, de 29 de novembro de 2017. Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor da Presidência da República e dos

Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Justiça e Cidadania, da Saúde, dos Transportes, Portos e Aviação Civil, do Esporte, da Defesa, da Integração Nacional, do Turismo e do Desenvolvimento Social e Agrário, crédito suplementar no valor de R\$ 6.988.987.930,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas; altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada na administração pública, a Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF). Brasília, DF, 2017b.

BRASIL. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Lei nº 13.740, de 22 de novembro de 2018. Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e das Cidades, crédito suplementar no valor de R\$ 180.686.295,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. 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 13.932, de 11 de dezembro de 2019. Altera a Lei Complementar nº 26, de 11 de setembro de 1975, e as Leis nos 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.019,

de 11 de abril de 1990, e 10.150, de 21 de dezembro de 2000, para instituir a modalidade de saque-aniversário no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do Fundo, dispor sobre a movimentação das contas do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e sobre a devolução de recursos ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), alterar disposições sobre as dívidas do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), e extinguir a cobrança da contribuição de 10% (dez por cento) devida pelos empregadores em caso de despedida sem justa causa. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020. Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União; altera as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 9.636, de 15 de maio de 1998, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 13.259, de 16 de março de 2016, e 10.204, de 22 de fevereiro de 2001, e o Decreto-Lei nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987; revoga dispositivos das Leis nºs 9.702, de 17 de novembro de 1998, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 13.874, de 20 de setembro de 2019; e dá outras providências. Brasília, DF, 2020a.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasília, DF, 2020b.

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. **Lei nº 14.312, de 14 de março de 2022.** Institui o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública (Programa Habite Seguro); e altera as Leis nºs 8.677, de 13 de julho de 1993, 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 11.124, de 16 de junho de 2005, e 11.977, de 7 de julho de 2009. Brasília, DF, 2022b.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 727, de 12 de maio de 2016.** Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e da outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.076, de 07 de junho de 2017.** Dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018.** Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.597, de 04 de dezembro de 2018.** Altera o Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018, que institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os

procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União, e o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Presidência da República. **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%207%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202019&text=Revoga%20dispositivos%20do%20Decreto%20n%C2%BA,Gestor%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 17 jun. 2023

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. Presidência da República. **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.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 786, de 12 de julho de 2017.** Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas, altera a Lei nº 11.578, de 26 de novembro 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018.** Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. Presidência da República. **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. Presidência da República. **Medida Provisória nº 915, de 27 de dezembro de 2019**. Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 996, de 25 de agosto de 2020**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.

BRASIL. Presidência da República. **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.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 1070, de 13 de setembro de 2021**. Institui o Programa Nacional de Apoio à Aquisição de Habitação para Profissionais da Segurança Pública - Programa Habite Seguro. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem de Veto nº 378, de 22 de julho de 2021**. Veto integral, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 827, de 2020, que “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.

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.