

DESDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL: EVIDÊNCIAS A PARTIR DAS POLÍTICAS URBANAS FEDERAIS¹

Lara Caldas²

<https://orcid.org/0000-0003-3393-9770>

Resumo: Este trabalho dialoga com a literatura recente sobre as “crises da democracia” do século XXI, a partir de um estudo empírico das mudanças na legislação urbana federal no Brasil desde o governo de Michel Temer até meados do governo Bolsonaro. A pesquisa é essencialmente qualitativa, feita a partir de um levantamento nos sites do parlamento de leis federais de impacto urbano. Assim, refletimos sobre a seguinte pergunta: o que o campo da política urbana pode nos dizer sobre o processo de desdemocratização no Brasil? Concluimos que as mudanças nas políticas urbanas confirmam um retrocesso democrático significativo, e que, além disso, fornecem evidências de que o processo de desdemocratização brasileiro diverge significativamente daquele descrito na literatura do Norte.

Palavras-chave: Desdemocratização; Políticas Urbanas; Neoliberalismo.

Recebido em: 14/04/2022

Aceito em: 13/10/2022

¹ Essa pesquisa foi produzida com financiamento CAPES.

² Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília (PPGCP/UnB). Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UnB), Mestre em História da Arquitetura e Urbanismo (University of Groningen). Membro do grupo de pesquisa Democracia e desigualdades (Demodê). E-mail: lara.cfsilveira@gmail.com

DEDEMOCRATIZATION IN BRAZIL: EVIDENCE FROM FEDERAL URBAN POLICIES

Abstract: This paper dialogues with recent literature on the "crises of democracy" in the 21st century, based on an empirical study of the changes in federal urban legislation in Brazil since the government of Michel Temer until the middle of the Bolsonaro government. The research is essentially qualitative, made from a survey on parliament websites. We reflect on the following question: what can the field of urban policy tell us about the process of de-democratization in Brazil? We conclude that changes in urban policies confirm a significant democratic setback, and furthermore, provide evidence that the Brazilian de-democratization process diverges significantly from that described in the Northern literature.

Keywords: De-democratization; Urban Policies; Neoliberalism.

DESDEMOCRATIZACIÓN EN BRASIL: EVIDENCIA DE LAS POLÍTICAS URBANAS FEDERALES

Resumen: Este trabajo dialoga con la literatura reciente sobre las "crisis de la democracia" en el siglo XXI, a partir de un estudio empírico de los cambios en la legislación urbana federal en Brasil desde el gobierno de Michel Temer hasta mediados del gobierno de Bolsonaro. La investigación es esencialmente cualitativa, realizada a partir de una encuesta en las páginas web de los parlamentos sobre las leyes federales de impacto urbano. Así, reflexionamos sobre la siguiente pregunta: ¿qué puede decirnos el campo de la política urbana sobre el proceso de dedemocratización en Brasil? Concluimos que los cambios en las políticas urbanas confirman un retroceso democrático significativo y, además, aportan pruebas de que el proceso de dedemocratización brasileño diverge significativamente del descrito en la literatura del Norte.

Palabras-clave: Desdemocratización; Políticas Urbanas; Neoliberalismo.

1. Introdução

O presente trabalho busca dialogar com a literatura recente que aborda as “crises da democracia” do século XXI, a partir de um estudo empírico das mudanças na legislação urbana federal no Brasil desde o governo de Michel Temer e até meados do governo Bolsonaro. A pesquisa foi motivada pela constatação do retrocesso democrático em muitas das políticas urbanas formuladas a partir de 2016, já apontados em outros trabalhos como o de Alfonsin et al. (2020), Maricato e Colosso (2021), e da Frente Nacional pela Reforma Urbana (2020). Dessa maneira, este trabalho reflete sobre a seguinte pergunta: o que o campo da política urbana pode nos dizer sobre o retrocesso democrático no Brasil?

Desde pelo menos o início dos anos 2000 há um intenso fluxo de produções abordando as crises da democracia contemporâneas sob diversas alcunhas e perspectivas epistemológicas. Esses trabalhos, em sua maioria produzida no e sobre o Norte Global, ganharam grande repercussão no Brasil principalmente a partir do golpe parlamentar de 2016, contra a presidenta eleita Dilma Rousseff, quando muitos entenderam que o Brasil passava a se inserir no quadro global de democracias em risco (CASARA, 2017, MIGUEL, 2018; BIANCHI et al., 2021). Todavia, como já apontado por Miguel (2019) e Ballestrin (2018), o potencial explicativo da literatura vinda do Norte é limitado quando aplicado à realidade brasileira, de forma que um dos objetivos desse trabalho é, enquanto se informando por essas teorias, também apontar possíveis limitações no seu uso.

A escolha de 2016 como a data que inaugura a coleta de dados se justifica pelo indicativo na literatura de uma inflexão autoritária de sentido desdemocratizante a partir do golpe. O jurista Rubens Casara (2017) afirma que houve ruptura institucional-democrática na medida em que o processo foi caracterizado por “vício de iniciativa”, não contou com imparcialidade dos julgadores, além de lhe faltar “motivação constitucionalmente adequada”, destacando que os deputados justificaram seus votos em nome de “Deus”, da “família” e até em memória de um reconhecido torturador (pp.207-208). O teórico Luís Felipe Miguel (2018) aponta que “se a democracia é entendida como tendo objetivo de ampliar a capacidade de influência popular sobre decisões públicas, então o processo em curso no Brasil pode ser definido como *desdemocratização*” (p;7), uma vez que o princípio da soberania popular e o império da lei foram ignorados no processo de impeachment de 2016. Nossa análise se inicia, portanto, no mandato de Michel Temer e engloba a produção legislativa até o final de 2020, meados do governo Bolsonaro, considerando que, apesar de o golpe ser uma inflexão, a desdemocratização como será elaborado mais adiante, tem caráter processual. A data final foi definida por questões práticas de coleta de dados, e não implica qualquer fim do processo ou linha emblemática.

A legislação e políticas urbanas se tornam objeto de estudo por dois motivos. O primeiro é a necessidade de contrapor estudos empíricos à teoria sobre a crise da democracia produzida até aqui, com o objetivo de elucidar possíveis limitações ou, pelo contrário, fortalecer o que vem sendo desenvolvido. O segundo é que, como Lefebvre (2016) já escrevia em 1968, a cidade é um importante lugar de disputa política dado seu papel na produção e reprodução de capital, e sua capacidade de atuar como uma dispersora de conflitos sociais via segregação espacial, configurando o campo natural do desenvolvimento democrático moderno. Dessa maneira, dado o caráter político-econômico da crise, o tema urbano pode

Revista Teoria & Pesquisa, v. 31, n. 2, 2022, p. 86-105 . ISSN 2236-0107.

oferecer um prisma interessante de análise, mas que de maneira geral recebe pouca atenção da ciência política.

A pesquisa é qualitativa, se apoiando em um levantamento das mudanças propostas ou já consolidadas para a política urbana desde o golpe. As medidas foram coletadas primeiramente a partir de boletins de observatórios da política urbana, incluindo o Observatório das Metrôpoles, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e o Fórum Nacional da Reforma Urbana. Posteriormente, os dados foram complementados a partir da busca dos termos “política fundiária” e “política urbana” no site do Senado Federal, nas abas “legislação” e “proposição”. O método de análise consistiu em extrair da literatura corrente sobre o tema o que os autores identificam como “crise da democracia”, “desdemocratização” ou “pós-democracia”. Os principais elementos foram traduzidos em “parâmetros”, que por sua vez serviram para guiar a análise do amplo leque de políticas levantadas no período. Vale ressaltar que só foram incluídas no trabalho as peças que de alguma maneira se encaixavam dentro dos filtros de análise. Após essa “filtragem” das peças legislativas, encontramos ampla evidência de um processo de desdemocratização, como descrito na literatura, mas também indícios de aspectos particulares ao caso brasileiro.

Concluimos que, enquanto a teoria utilizada enfatiza elementos conjunturais da crise democrática no século XXI, as políticas urbanas brasileiras apontam para fragilidades democráticas *estruturais*. O retrocesso democrático no campo estudado só foi possível por meio da operacionalização de alianças entre os novos atores políticos com setores de afetos antidemocráticos já arraigados nas *estruturas do Estado brasileiro*, principalmente as classes ruralistas e da indústria da construção – grupos esses que atuam desde os primórdios da urbanização para impor uma agenda que privilegia os interesses privados de acumulação e dominação de classe. Nesse sentido, apontamos algumas fragilidades da teoria vinda do Norte Global, como a desconsideração das dinâmicas próprias do sistema capitalista em países ditos “periféricos”, em que a violência e o patrimonialismo têm um papel significativo no desmonte da democracia; e a desatenção às disputas pela terra, que no Brasil se tornam centrais para a reconfiguração de formas clássicas de dominação política na era neoliberal.

2. Enquadramento Teórico

Crise da democracia, desdemocratização ou pós-democracia – os termos utilizados para falar da decadência democrática na contemporaneidade são muitos, dado que o próprio conceito de democracia é um conceito em disputa. A seguir, apontaremos algumas das principais definições do que constitui a crise da democracia do século XXI dentre diversos autores, mas sem pretensão de esgotar o tema. Os autores considerados têm filiações ideológicas e epistemológicas distintas, e o nosso objetivo não é diluir as contradições entre eles, mas antes identificar parâmetros amplos que permitam guiar o que consideramos evidências de um processo autoritário nas políticas urbanas, sem descartar a princípio qualquer viés de análise.

No campo que pode ser descrito como Liberal e com definições minimalistas de democracia, os teóricos Mounk (2019) e Levitsky e Ziblatt (2018) adotam o termo “crise da democracia” para denunciar o divórcio entre os sistemas democráticos e liberais em diferentes lugares do mundo. Para esses autores, os direitos individuais, principalmente aqueles de *Revista Teoria & Pesquisa*, v. 31, n. 2, 2022, p. 86-105 . ISSN 2236-0107.

minorias, estão sendo postos em xeque por líderes populistas, em processos que legitimam popularmente a violência e a exclusão. A tese de ambos os trabalhos converge para a conclusão de que a democracia liberal está sendo erodida por dentro das instituições, a partir da deterioração da própria política partidária, que se tronou menos comprometida com ideais democráticos. Esse caminho permitiu que a democracia fosse destronada sem a necessidade de um golpe ou ruptura explícita. Uma das formas em que isso ocorre é pelo descumprimento de tradições, ritos e costumes democráticos, ou seja, pelo abandono de uma cultura institucional própria à democracia.

No campo da economia política crítica ao capitalismo e aos próprios limites da democracia liberal, Colin Crouch (2000) cunha o termo “pós-democracia”, termo também utilizado por Streeck (2017). O conceito utilizado indica que o regime que vivenciamos não é mais a democracia liberal do compromisso de classes do pós-guerra, mas um sistema diferente, onde o neoliberalismo domina a política às custas de direitos sociais. Nessas obras, ganham destaque a influência das corporações no sistema político e na mídia, a perda de poder decisório da população sobre questões econômicas, o retrocesso de direitos sociais sob políticas de austeridade, além da arbitrariedade do uso da força pelo Estado.

No Brasil, Rubens Casara (2017) também se vale do termo “pós-democracia”. O autor mantém a ênfase na democracia como política institucional de que falam Crouch (2000) e Streeck (2017) mas se distancia da economia política, se posicionando mais próximo à teoria crítica de inspiração foucaultiana. Para o autor, o que caracteriza a pós-democracia é uma governamentalidade descentralizada, objetivando gerir as populações ou práticas tidas como indesejáveis – desde aquelas das populações mais pobres até a oposição política, usando de instrumentos coercitivos a despeito do Estado Democrático de Direito. Essa análise é perspicaz em anunciar que o retrocesso democrático do século XXI constitui uma nova forma de governo, e não uma crise conjuntural, efêmera. Ainda nesse campo teórico, mas com ênfase nas subjetividades políticas, Wendy Brown (2015) escolhe o termo “desdemocratização” (*dedemocratization*), que caracteriza o esvaziamento dos valores democráticos das instituições não só pelas forças de mercado, mas por uma racionalidade neoliberal que reestrutura as relações sociais e o próprio Estado com base em valores de mercadológicos. Esse neologismo foi aceito e incorporado por Dardot e Laval (2016) em uma análise que também coloca a racionalidade neoliberal como central nos processos de perda democrática. Wendy Brown (2019) destaca o caráter moral conservador dos governos desdemocratizantes, que podem alterar a interpretação da lei em desfavor dos direitos individuais de minorias. Já Dardot e Laval (2019) sublinham como a desdemocratização é caracterizada pelo crescente domínio do direito privado sobre outras formas de direito, o que resulta em privatizações de bens antes tidos como comuns, ampliação de regimes concorrenciais e abandono de ideais igualitários-participativos.

Nosso argumento é que cada uma dessas abordagens, embora apresentando contribuições valiosas, também apresentam limitações significativas. Mounk (2019) e Levitsky e Ziblatt (2018) apresentam uma análise pouco crítica ao capitalismo e à dinâmica do mercado na política e subjetividades, tornando seu diagnóstico inteiramente dependente dos aspectos conjunturais da política eleitoral, atribuindo grande parte da responsabilidade ao poder executivo. Este tipo de análise é menos útil para entender o papel da lei ou da mudança política liderada pelo poder legislativo em provocar perdas duradouras para a democracia. Quando trazida ao Sul Global, esta perspectiva também não dá conta do papel dos grupos de interesse

na promoção de políticas antidemocráticas. Finalmente, sua certeza da “morte da democracia” como um processo não violento também parece historicamente frágil do ponto de vista do Sul.

Já a abordagem pós-democrática entende a verdadeira democracia como um mecanismo para o povo influenciar o governo através de eleições justas, livres e competitivas, dentro do Estado Democrático de Direito. A limitação deste entendimento para retratar a maioria dos países do Sul Global é a aparente nostalgia da forma democrática anterior. No caso de Crouch (2000) e Streeck (2017), a democracia do pós-guerra, baseada no Welfare State, que é muito limitada aos países do Norte. No caso de Casara, que fala do Brasil, o período que sucede a constituinte. Em ambos os casos, há a implicação de que um formato bom e estável de democracia havia sido alcançado, e agora está sendo substituído por uma outra democracia, ainda estável, porém vazia. No Sul Global, o histórico político é de idas e vindas de períodos mais ou menos democráticos, altamente instáveis, mas cada qual trazendo seu próprio conteúdo, realizações e objetivos, de maneira pouco consistente.

Brown (2015) e Dardot e Laval (2016) interpretam a democracia de forma ampla, definindo-a não apenas pela sua institucionalidade, mas também pela sua “substância” – a busca constante de maior igualdade através da expansão dos direitos sociais. Ao destacar a democracia como um processo em construção em muitas frentes, a desdemocratização assume seu significado antagônico, como um processo crescentemente autoritário, menos igualitário e menos participativo. Esta definição acomoda melhor a realidade do Sul. A possível desvantagem, entretanto, é a ausência de uma discussão sobre a estruturação do próprio Estado no sistema capitalista periférico, o que parece limitar parte da análise a uma questão conjuntural do neoliberalismo, mais uma vez, idealizando a democracia de classes do pós-guerra.

Seguindo adiante, adotaremos o termo “desdemocratização”, pois entendemos que ele dá uma dimensão processual ao fenômeno recente, ao mesmo tempo em que se distancia da ideia de crise. Evitamos a ideia de crise porque, por definição, uma crise é um momento que precede uma resolução. Uma crise democrática implica um momento decisivo em uma luta que, ou se resolve e restaura um estado anterior de democracia, ou causa definitivamente sua morte. Nesse sentido, tendemos a concordar com os intérpretes pós-democráticos que veem uma intencionalidade nesta “crise”, e com os Foucautianos que chamam essas crises de uma nova governabilidade, que tende à permanência.

Assim, procuramos definir tanto a democracia quanto a desdemocratização como processos que podem ser construídos em incrementos, mas são multidimensionais, não lineares. Isto significa que estes processos não ocorrem necessariamente em uma continuidade de construção institucional, sem rupturas. Precisamos ter em mente que nosso contexto geopolítico específico, a América Latina, tem uma história consistente de golpes de Estado explícitos, duros e violentos, e não vemos nenhuma razão para descartar em definitivo a possibilidade de o processo de desdemocratização convulsionar em um momento decisivo de ruptura total. Além disso, o conceito de desdemocratização se relaciona com a ideia de instrumentalização e esvaziamento das instituições, mas também responde por uma ampla dimensão transformadora, na qual nem todos os eventos classificados como autoritários estão diretamente ligados a um único ator ou episódio chave (BIANCHI et al. 2021).

Feito esse balanço, sistematizamos abaixo alguns elementos que aparecem repetidas

vezes nas teorias abordadas e que poderiam qualificar a desdemocratização das políticas urbanas. A citação de alguns autores em detrimento de outros implica apenas a ênfase dada por cada um à certo argumento, e não implica que o assunto não tenha sido abordado por outros autores.

1) *Diminuição dos espaços de participação e consulta popular e menor vinculação da vontade dos cidadãos ao processo decisório.*

Essa observação está vinculada ao funcionamento “formal” da democracia. A paulatina destruição dos espaços de participação, como conselhos, é apontada por Dardot e Laval (2016), que avaliam que a racionalidade neoliberal privilegia espaços de decisão “tecnocráticos”, vistos como mais eficientes. A dissolução desses espaços é então frequentemente justificada por “cortes orçamentário”, economias necessárias, e desburocratização dos processos. Já a vinculação da vontade dos cidadãos ao processo decisório é uma avaliação qualitativa da participação democrática. Crouch (2000) e Streeck (2017) dão mais ênfase a esse ponto, argumentando que a população tem cada vez menos incentivo para participar de organizações ou espaços políticos, uma vez que não vê sua vontade refletida nos processos decisórios subsequentes. Para Streeck (2017), quando não é possível à governamentalidade neoliberal destruir os espaços de participação completamente, ele os torna estéril, em uma tentativa de insular as decisões de impacto econômico-distributivo da vontade popular.

No âmbito aplicável à política urbana federal brasileira, é possível buscar ações referentes aos espaços de participação específicos ao tema das cidades, assim como medidas que incidam sobre sua capacidade de influenciar as decisões estatais.

2) *Perda ou flexibilização de direitos sociais e individuais previamente consolidados em lei.*

Esse é, provavelmente, o ponto de maior consenso em toda literatura. Levitsky e Ziblatt (2018) e Mounk (2019) atribuem o retrocesso de direitos sociais à falência do liberalismo como ideologia e princípio político, que acirra a intolerância ao diferente, e promove uma política de “ressentimentos” de classe, em que direitos sociais têm sua legitimidade atacada. Já Dardot e Laval (2016) indicam que o ataque aos direitos sociais está ligado de forma mais profunda à um ataque à ideia de cidadania construída ao longo do século XX, que se associava ao direito à proteção social. Esse antigo cidadão de direitos se converte aos poucos em um cidadão empreendedor e consumidor, que deve ser responsável pelos custos de sua reprodução de maneira integral, perdendo de vista valores como solidariedade e coletividade, o que deslegitima a própria ideia de direitos sociais ou de políticas afirmativas, no caso de grupos excluídos.

No âmbito da política urbana federal se relacionam à esse aspecto as políticas nacionais que revoguem ou fragilizem direitos sociais coletivos considerados essenciais para o exercício da cidadania, como as políticas nacionais de urbanização, ou políticas que, de uma maneira ou outra, retrocedam sobre o acesso de uma minoria específica à um direito antes protegido.

3) *Descaracterização ou corte de políticas ou programas sociais redistributivos.*

Streeck (2017) é provavelmente o autor que dá maior ênfase a esse aspecto da falência democrática, que se refere à desconstrução de políticas redistributivas. O Estado passaria a favorecer interesses de grandes empresas. O argumento está relacionado, portanto, à ampliação e desregulamentação do mercado. Para Brown (2019), as políticas neoliberais tendem a eliminar a redistribuição de renda a partir do discurso da virtude da livre competição, em que qualquer assistência econômica estatal a pessoas de baixa renda é visto como imoral.

Esse ponto é, portanto, semelhante ao anterior. Todavia, o seu enfoque são ataques a medidas que visam a diminuição das desigualdades sociais via redistribuição – ou seja, investimento Estatal para o acesso facilitado à bens e serviços, proteções contra ação predatória do mercado, ou ainda a regulamentação de um mercado em favor do acesso de pessoas pobres. Isso não constitui necessariamente um ataque não aos direitos sociais ou à cidadania, mas certamente contribui para sua fragilização.

No campo da política urbana, o que se esperaria encontrar é a mudança do tipo de financiamento de políticas públicas da incumbência do setor público ao setor privado, e a descaracterização de programas de acesso ao crédito imobiliário para pessoas pobres.

4) *Criminalização de movimentos sociais ou organizações de oposição política.*

Outro aspecto que é amplamente discutido é perseguição e criminalização de ideias políticas divergentes. Levitsky e Ziblatt (2018) afirmam que transformar a oposição em um inimigo que deve ser eliminado é um indício forte de que a democracia está enfraquecida. Dardot e Laval (2016) e Casara (2017) já apontam para um caráter disciplinar do neoliberalismo, que tende a abrir brechas jurídicas para a repressão de protestos, movimentos sociais e organizações políticas antes tidas como legítimas.

O que se poderia encontrar em termos de política urbana nacional nesse sentido seriam leis que, de alguma maneira, cerceassem práticas espaciais típicas da ação reivindicativa de grupos políticos, como políticas contra a ocupação de vias públicas, ou criminalizando a ocupação de propriedades ociosas.

5) *Comodificação de direitos ou recursos previamente tidos como “comuns” ou “universais”.*

A mercadorização, ou comodificação de todas as coisas como um princípio da racionalidade neoliberal aparece dentre os autores críticos ao capitalismo. Brown (2015) e Dardot e Laval (2016) apontam para uma nova conduta economicista, que permite à lógica capitalista da empresa privada se expandir para setores antes vistos como “bens-comuns”, e cuja externalidade à esfera econômica é essencial para a democracia.

Entrariam nessa chave de análise as políticas federais que criassem mercados a partir de bens-comuns ou recursos universais cuja comodificação teria impacto imediato na organização urbana, como recursos hídricos e espaços públicos.

Questões como o desrespeito às regras constitucionais e à autonomia dos poderes, ou o abuso do monopólio da força para a repressão social também aparecem consistentemente na teoria. Entretanto, como colocam Dardot e Laval (2019) essas são características da estratégia de dominação neoliberal e, portanto, interpretamos esses elementos antes como *método* do que como *medida* de desdemocratização, de forma a serem verificáveis em múltiplas ações do poder público sem que constituam uma política urbana formal. Ambas as questões são destacadas na análise sempre que identificadas.

Antes de tratarmos do processo de desdemocratização das políticas urbanas federais, no entanto, tratemos de seu processo de democratização.

3. Democratização e políticas urbanas (1988 – 2016)

O significado especial da constituinte para as lutas urbanas foi amplamente descrita tanto no campo do urbanismo (MARICATO, 2014), como da ciência política (AVRITZER, 2010). A partir de uma intensa organização de movimentos e associações populares, organizações não governamentais, sindicatos e organizações profissionais, a pauta da reforma urbana chegou forte à constituinte, e conseguiu emplacar os artigos 182 e 183 do capítulo II, que estabelecem respectivamente a função social da cidade e o direito à usucapião.

O artigo 182 define a função social da cidade à luz dos interesses estatais e novos direitos coletivos, como o direito à moradia, o direito à regularização fundiária, e o direito ao bem-estar social. O artigo prevê a obrigatoriedade de planos diretores, e faculta aos municípios criar legislação específica para garantir a função social. O artigo 183 garante a segurança de posse àqueles que ocuparam áreas urbanas com a finalidade de moradia. Esses dois artigos estabeleceram então princípios para o desenvolvimento territorial objetivando a democratização – em seu sentido amplo – das cidades, tanto pela participação direta dos cidadãos, quanto pelo estabelecimento de direitos sociais universais sobre a cidade. A regulamentação que possibilitaria a interpretação jurídica desses direitos, entretanto, só viria em 2001, no Estatuto da Cidade (Lei 10.257).

O período da constituinte trouxe uma onda de otimismo quanto às novas possibilidades de política democrática no Brasil, mas a criação de um Estado Democrático de Direito e existência de normas cidadãs não garantiu as mesmas mudanças na esfera social ou material, nem mesmo das práticas políticas. De fato, o período que se seguiu garantiu poucos avanços no âmbito das políticas federais de desenvolvimento urbano e acesso à moradia, que permaneceram centradas na concessão de crédito privado para setores médios e corporativo-industriais³. Assim, as políticas urbanas acompanharam a tendência econômica da década e passaram a caminhar em direção à financeirização, reafirmando a posição secundária das políticas de inclusão, e dos limites práticos do ideal da função social da propriedade contido na constituição.

A esperança pela volta de um programa democrático para as cidades brasileiras foi

3 Ver, por exemplo: MARICATO, E. Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC. Labhab, Fau-usp, 1998. Disponível em: <http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_politicaurbanafhc.pdf>.

reacesa em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (lei 10.257). Este artigo prevê a obrigatoriedade da participação popular na definição de planos diretores, e define quais direitos a função social da cidade deve amparar. Logo em seguida, a eleição do governo petista em 2002 reafirmou o otimismo dos ativistas pela cidade democrática, devido ao alinhamento do Partido dos Trabalhadores (PT) com os movimentos pela reforma urbana desde a constituinte. Em 2003, o Ministério das Cidades (MCidades) foi criado, um aceno do governo a esses mesmos movimentos que há muito reivindicavam a centralização de políticas urbanas como forma de integrar as políticas setoriais de saneamento, moradia e transporte. No mesmo ano, realizou-se a primeira Conferência Nacional das Cidades, onde a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) de 2004 foi elaborada com ampla participação social. As principais diretrizes concebidas para o PNDU foram: a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade em planos diretores participativos; priorização do direito à cidade como direito coletivo em todas as frentes, com objetivo democratizar espaços públicos; e criar o Sistema Financeiro de Habitação (FSH), uma forma de crédito que priorizaria o atendimento aos que ganham até cinco salários-mínimos. Essas medidas institucionais claramente não operaram milagres na situação precária das cidades brasileiras, mas criaram um ambiente onde o debate público sobre as cidades era mais vinculante do que qualquer outro momento da história nacional (MARICATO, 2014).

Paralelamente às conferências nacionais, foi criado o Conselho das Cidades (ConCidades) em 2004 (Decreto 5.031/2004) com o objetivo de viabilizar as propostas aprovadas nas conferências nos três níveis federais, assim como acompanhar e avaliar sua execução. O Conselho consistia em um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, não tendo capacidade decisória – uma fraqueza do ponto de vista da participação democrática, mas ainda assim um avanço consistente na direção da democratização dos processos de tomada de decisão. Em 2006 o ConCidades teve suas competências ampliadas em reconhecimento à importância do trabalho do conselho (ALFONSIN et al., 2020).

O projeto democrático-participativo por cidades mais inclusivas parecia ganhar impulso. Entretanto, o cerne neoliberal da política econômica do Estado não se alterou durante os 15 anos do governo Petista. A reprodução urbana permaneceu uma forma de acumulação primária para o setor privado, funcionando como mecanismo de resgate econômico durante tempos de crise. Durante os anos de 2007 a 2009, em que o mundo entrava em recessão, a economia brasileira se apoiou na mobilização de recursos públicos para grandes projetos de infraestrutura, sem que esses fossem compatibilizados com as diretrizes do Plano de Integração e Desenvolvimento Urbano, o PNDU (RODRIGUES, 2013). Foi o caso do maior programa de habitação social do país, o Minha Casa Minha Vida (MCMV) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Os resultados de ambos os programas já foram amplamente analisados e debatidos⁴, e a principal crítica levantada é o mal planejamento das ações em relação ao território, a baixa qualidade das construções, e o desvirtuamento da função social dos empreendimentos em benefício dos interesses do capital privado. A mesma tendência se repetiu nas obras do “PAC-COPA”, cujos recursos foram mobilizados para grandes obras de impacto financeiro, mas baixo impacto social, com total desvirtuamento do PNDU (ROLNIK, 2019).

Vemos então um período em que há disputa entre um projeto capitalista-neoliberal de

4 Ver por exemplo, MARICATO, Ermínia. O Impasse da Política Urbana no Brasil. Editora Vozes, 2011.

cidade e outro progressista-democrático. O projeto capitalista-neoliberal atua via alianças antigas com o poder público, operáveis acima de ideologias político-partidárias por financiamento de campanha, ou por influência direta de interesses privados no processo decisório (ROLNIK, 2019) – denunciando um problema na estrutura organizacional do Estado. Essas alianças são feitas com atores que são já velhos conhecidos do sistema: as superempreiteiras, investidores do setor imobiliário ou de infraestrutura e grandes donos de terra. Esses atores têm, há anos, pressionado com sucesso pela financeirização do solo e especulação imobiliária, principalmente nos grandes centros urbanos; pela reprodução do modelo de cidade segregada favorecido por automóveis, empurrando projetos de moradia social às margens; e finalmente unindo seus interesses acumulativos aos interesses desenvolvimentistas do Estado para a obtenção de recursos públicos via programas de crédito para expandir a infraestrutura urbana de forma dissociada dos interesses sociais, como demonstra o descolamento dos PACs e do PMCMV do PNDU. Há ainda a cultura da não-aplicação dos instrumentos urbanísticos apropriados, seja por desconhecimento ou voluntarismo (CALDAS, 2015).

Todavia, a partir de 1988, o projeto progressista-democrático de cidade consegue reunir novos instrumentos e canais de disputa pelo Estado. Vemos um período bastante profícuo em termos normativos e legais, em que se iniciaram debates importantes com ampla participação social via conferências e conselhos, muitos dos quais foram reforçados por peças legislativas. É verdade que várias das propostas apontadas pelas conferências nunca saíram do papel, e muitas das que foram transformadas em “letra da lei”, tiveram aplicação limitada e deficiente – novamente, acusando o caráter estrutural da não-democratização do urbano. Havia, entretanto, um caminho claro sendo trilhado em direção à abertura democrática do processo decisório, assim como uma agenda política que buscava – ainda que com grandes limitações – a expansão dos direitos coletivos contidos no ideal do “direito à cidade”.

4. Período de inflexão: evidências a partir das políticas urbanas de 2016 a 2020

Michel Temer assumiu a presidência em agosto de 2016 após o golpe constitucional contra a presidente Dilma Rousseff, no que pode ser considerado uma ruptura democrática-institucional significativa (CASARA, 2017; MIGUEL, 2018). Já em seus primeiros meses no cargo, Michel Temer emplaca uma série de reformas com pouco debate público e à revelia dos interesses da maioria da população (MIGUEL, 2018). Dentre elas, está a Emenda Constitucional 95, conhecida como EC do Teto de Gastos, impedindo o aumento dos gastos nas áreas sociais por 20 anos, uma medida de severidade sem precedentes no cenário mundial (COELHO, 2020). Obviamente essa não é uma política urbana, e não está sendo analisada como tal. O Teto, entretanto, serviu como justificativa, dentro de um discurso de austeridade, para várias das medidas de caráter desdemocratizante no campo da política urbana, incluindo as que serão analisadas nesse tópico.

Jair Bolsonaro se elegeu presidente em 2018, com uma campanha sustentada pelas mídias sociais e permeada por discursos agressivos contra minorias, opositores e o próprio sistema político, muitas vezes emaranhado em notícias falsas, indicando a continuidade do processo desdemocratizante. No campo das políticas públicas, o governo de Jair Bolsonaro aponta para a continuidade das medidas de austeridade econômica e fiscal, já acirradas por

Temer. Outro pilar discursivo de seu governo é a “desburocratização” ou “simplificação” de processos, que frequentemente sustentou reformas que engendram a perda de direitos previamente garantidos por lei. Esta sessão explorará evidências desse processo de desdemocratização contidas nas mudanças na política urbana federal desde o golpe, a partir dos cinco parâmetros já apresentados anteriormente. Destacamos, entretanto, que essa classificação não se pretende um compartimento rígido. Como várias das políticas se relacionam a um mesmo processo ou se desdobram em outras ações, é razoável que uma mesma política possa ser descrita por mais de uma categoria. A classificação abaixo realizada, portanto, não se pretende absoluta.

4.1 Diminuição dos espaços de participação e consulta popular e menor vinculação da vontade dos cidadãos ao processo decisório.

Em 2017 Temer assina o decreto 9076, adiando a Conferência Nacional das Cidades de 2017 para 2019. O referido decreto foi assinado com respaldo do então ministro das Cidades, Bruno Araújo (PSDB), que posteriormente seria investigado por receber repasses ilegais da superempreiteira Odebrecht⁵. A justificativa apresentada foi a falta de dinheiro devido ao contingenciamento de 42% do orçamento da pasta pelo Teto de Gastos. Movimentos Sociais protestaram o adiamento da Conferência Nacional, argumentando que tal mudança geraria desmobilização, e faria com que as pautas discutidas nas conferências estaduais e municipais caducassem (Observatório das Cidades, 2017). Além disso, o decreto aumentou para quatro anos a distância entre cada Conferência Nacional, que antes acontecia de três em três anos. O principal retrocesso democrático foi, no entanto, a alteração das competências do ConCidades, que retirou a possibilidade da conferência de eleger os membros do conselho, que passariam a ser escolhidos pelo próprio governo federal. O conselho também deixou de ter a competência de convocar e organizar as Conferências Nacionais, que passaram para a responsabilidade do MCidades.

Dois anos depois, a lei 13.844/19 extinguiria o MCidades, transferindo suas competências para o Ministério do Desenvolvimento Regional, ocupado por Gustavo Canuto, servidor sem experiência na temática urbana⁶. A extinção do Ministério deixou a organização da Conferência Nacional das Cidades em um “limbo jurídico” (ALFONSI, et.al., 2020), já que desde o decreto 9076/2017 a organização da Conferência estava sob sua responsabilidade. Dessa maneira, foram inviabilizados tanto o Conselho quanto a Conferência Nacional que, como já exposto, representavam o maior fórum de participação popular na agenda urbana da história do Brasil. A extinção do MCidades trouxe ainda outros problemas para a política urbana, uma vez que houve redução na especificidade do ministério responsável. Como expõem Alfonsin et al. (2020), isso deixou políticas sociais urbanas já consolidadas em desamparo, não só pela perda da dinâmica de trabalho altamente especializada que cada

5 “Delações da Odebrecht: depoimentos revelam repasse de R\$ 600 mil para o ministro Bruno Araújo”. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pernambuco/noticia/delacoes-da-odebrecht-depoimentos-revelam-repasse-de-r-600-mil-para-o-ministro-bruno-araujo.ghtml>>.

6 Gustavo Canuto é engenheiro da computação e advogado, tendo atuado como servidor do Ministério da Integração nacional, na secretaria de Aviação civil da presidência da República e na Agência Nacional de Aviação Civil.

secretaria constituiu durante 13 anos, mas também porque “dificulta a captação de recursos pelo próprio governo, impedindo, inclusive, o diálogo entre União, Estados e Municípios em prol de uma gestão democrática das cidades” (ALFONSIN et al., 2020, p. 242).

Vale mencionar ainda o decreto 9.759/2019, que extinguiu indistintamente os Conselhos Federais, em um verdadeiro desmonte de um dos poucos espaços institucionais de participação popular.

4.1.1 Perda ou flexibilização de direitos sociais normativamente consolidados

A Lei 11.977/09 dispunha sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Até 2016, a norma priorizava famílias de baixa renda e agricultores familiares para a regularização fundiária, que também era vista como o último passo da garantia da permanência da terra, por ser onerosa. Antes da titulação, a lei previa melhorias territoriais e de integração social das ocupações, constituindo o que se chama de “regulação fundiária plena”, objetivando a garantia – para além da moradia – de direitos sociais básicos, como acesso à saneamento, vias pavimentadas, coleta de lixo, áreas de lazer etc. Todavia, meses após o governo Temer ser legitimado no congresso, foi aprovada a Medida Provisória (MP) 759/16, que posteriormente foi convertida na Lei 13.465/17 (conhecida como Reurb). A MP alterou a regulação fundiária em vigor até então, substituindo a regularização plena, que visa na função social da propriedade, pela regulação por titulação, que visa os direitos de propriedade.

A MP, e posteriormente a Reurb, inverteram o paradigma de facilitação da garantia do acesso a moradia para pessoas de baixa renda, favorecendo os dispositivos direcionados à classe média alta. A mudança de prioridades fica clara no dispositivo que prevê o “direito de laje”. Tal instrumento, voltado para favelas verticalizadas, propõe titular cada habitação individualmente, usando como parâmetro único a existência de uma cobertura (laje), sem considerar a situação construtiva, quantidade de pessoas e infraestrutura do domicílio, segurança do terreno ou melhorias habitacionais. Por trás de um aparente benefício – a garantia do título – se esconde uma armadilha, que retira o direito coletivo de melhorias e segurança territorial em benefício do direito individual da propriedade, o que desconsidera a responsabilidade pública sobre a vulnerabilidade habitacional, e coloca pressão de venda em muitas famílias nessa situação.

Outro instrumento que chama atenção por seu caráter individualizante é o da regularização fundiária de interesse específico, parágrafo que rendeu à Reurb o apelido de “Lei da Grilagem”⁷. Esse instrumento é voltado para a obtenção de título daqueles que ocupam terras públicas, mediante pagamento da unidade imobiliária como única exigência. Além de grileiros, essa nova forma de regularização beneficia enormemente territórios construídos com base na especulação imobiliária de alta renda, notoriamente condomínios fechados invadindo área pública. A medida encontrou forte apoio no mercado imobiliário, ao possibilitar a entrada de muitas parcelas de terras até então irregulares no mercado formal.

O processo de conversão da MP em Lei se mostrou bastante disputado, como se

7 Ver, por exemplo: “Raquel Dodge defende inconstitucionalidade da Lei da Grilagem”, disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/raquel-dodge-defende-inconstitucionalidade-da-lei-da-grilagem/>.

constata pelas 732 emendas apresentadas por 20 partidos, de diferentes matizes políticas. A lei só pôde ser aprovada mediante intervenção do Superior Tribunal Federal que garantiu a continuidade do processo legislativo mesmo sem a oposição em plenário, que se ocupava da mediação de um conflito entre manifestantes contra o governo Temer e as Forças Armadas nas imediações da Câmara dos Deputados (FNUR, 2020).

Outro projeto de viés desdemocratizante é o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 80/2019, de autoria do senador Flávio Bolsonaro (Patriota). Essa proposta, que na data da escrita deste trabalho está em tramitação, propõe acabar com a função social da propriedade, substituindo-o pela ideia de direito absoluto sobre os bens privados – novamente fortalecendo o valor de troca sobre o valor de uso. Se aprovado, esse projeto potencialmente inviabilizaria a regularização fundiária de interesse social, que acha seu fundamento jurídico justamente na função social da propriedade. O projeto também retira proteções de terras públicas, facilitando a grilagem, o que em combinação com o artigo sobre regulação fundiária de interesse específico presente da Reurb, torna a invasão de terras para a posterior titulação uma atividade simplificada e lucrativa.

4.1.1.1 Descaracterização ou corte de políticas sociais

Não há, no governo Temer, uma ruptura explícita com a política habitacional vigente até então, mas uma mudança de prioridades. Um indicativo dos acenos que viriam ao setor privado foi a nomeação de um representante da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) para o topo da Secretaria Nacional de Habitação (FNUR, 2020). A partir de 2016, o programa Minha Casa Minha Vida sofreu com a desoneração dos recursos vindos do Orçamento Geral da União, transferindo quase completamente o financiamento ao FGTS, o que aumentou a pressão para a realização de obras direcionadas à faixas de renda mais altas, com maior crédito. Ao mesmo tempo, a faixa 1 do PMCMV, destinada às famílias de mais baixa renda do país, desaparece da fase corrente do programa, que cria em seu lugar a faixa 1,5. Já a modalidade “Entidades”, conhecida por incluir os movimentos sociais pela moradia no processo e obter resultados qualitativamente melhores, entrou em um processo de revisão do estatuto que paralisou a modalidade. É fato, entretanto, que a redução do investimento na faixa de renda mais baixa do programa já vinha ocorrendo desde 2015.

O PMCMV foi oficialmente substituído pelo programa “Casa Verde e Amarela” (PCVA) em 2021, pela lei nº 14.118/2021, originária da Medida Provisória nº 996/2020, razão pela qual foi incluída neste levantamento. O programa foi apresentado sob o discurso de ampliação do direito à moradia – este, contudo, fica definido exclusivamente pela posse do título. A primeira diferença é que a faixa de renda mais baixa atendida pelo programa, agora chamado Grupo 1 (de renda mensal até 2000 reais) deixa de ser atendida somente via subsídio governamental, como era a previsão do PMCMV, e passa a ser atendida também via produção financiada e melhoria habitacional. Na previsão orçamentária do governo, contudo, não houve predestinação à modalidade subsidiada, apenas à produção financiada. Segundo o ministro do Ministério do Desenvolvimento Regional, responsável pelo programa, só haverá possibilidade de destinação de recursos da União para esse tipo de subsídio após 2024 – ou seja após o esperado fim deste termo presidencial.

A maior mudança entre o PMCMV e o novo PCVA, entretanto, é o foco na regulação
Revista Teoria & Pesquisa, v. 31, n. 2, 2022, p. 86-105 . ISSN 2236-0107.

fundiária com apoio da lei 13.465/17 (Reurb) já explorada aqui. O programa prevê modalidades de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais com Assistência Técnica e Habitacional de Interesse Social (ATHIS), mas não vincula esses programas às políticas de Regularização Fundiária e de Urbanização de Assentamentos Precários que garantem os princípios da moradia digna e segura e padrões mínimos de qualidade. Além disso, a média do valor disponibilizado por obra para a regularização fundiária e melhorias é de R\$3.800 reais, segundo o Observatório das Metrôpoles (2020), valor insuficiente para qualquer obra que vise resolver problemas de precariedade estrutural. Ou seja, os beneficiados provavelmente estarão em situação de baixa complexidade ou gravidade, deixando pessoas em situação urgente desatendidas. Dessa maneira, é possível afirmar sem grandes riscos que o objetivo principal do programa não é mitigar a precariedade real em que vivem tantos brasileiros, mas regularizar o maior número de casas, com o menor orçamento o possível, promovendo assim a titulação em massa. Guerreiro e Rolnik (2020) avaliam que o objetivo da titulação em massa é tornar a moradia um ativo financeiro, inserindo a população no mercado de crédito imobiliário e possibilitando a securitização das dívidas com o Estado e bancos privados.

O PCVA é ainda bastante recente, e mais tempo seria necessário para avaliar seu real impacto. De toda forma, o que vemos até aqui indica uma descaracterização das políticas de acesso à moradia e abandono de seu sentido amplo de garantia da dignidade no morar. Em seu lugar, é reafirmado o sentido mercadológico da posse do título, ou seja, do tratamento do direito à moradia como direito à um ativo financeiro. Isso se dá em alinhamento com as transformações na economia em direção à maior participação do mercado financeiro em todas as esferas da produção, e o aprofundamento da lógica neoliberal.

4.1.1.1.1 Criminalização de Movimentos sociais ou da oposição política

Não foram evidenciadas mudanças nas normativas ou políticas públicas urbanas que apontem para a direta criminalização de movimentos sociais. Entretanto, as alterações normativas evidenciadas no subtópico 4.2 podem potencialmente contribuir para a criminalização de movimentos pelo direito à moradia que se valem da ocupação fundiária. Sem o respaldo da função social da propriedade ou dos mecanismos de segurança de posse sem titulação, as ocupações que não possuem meios materiais para assegurar o título não encontrarão outro apoio jurídico, e podem ser criminalizadas.

Isso não significa que peças jurídicas de outras áreas não estejam avançando nesta direção, como demonstram análises sobre a pauta do antiterrorismo no congresso (CASARA, 2017).

4.1.1.1.1.1 Privatização de direitos previamente tidos como “comuns” ou “universais”

O saneamento básico é previsto na constituição como um direito universal sob competência comum entre a União, estados e municípios (artigo 23, IX da CF), e desde 2010 é reconhecido como parte dos Direitos Humanos pela Organização das Nações Unidas (ONU).

A legislação em vigor até 2020 era o Marco do Saneamento, de 2007 (lei 11.445),

regulamentada em 2010. A lei previa regras claras para a prestação de serviços; amparava a cooperação entre entes públicos para dispensar a licitação em caso de cooperação entre municípios e estados via Contratos de Programa – instrumento que permite a uma mesma companhia operar municípios superavitários e deficitários, aplicando o subsídio cruzado para viabilizar o serviço em áreas carentes; regulava a relação entre prestadora e cidadão; definia os elementos que constituem o saneamento básico; introduzia padrões mínimos de qualidade, regularidade e continuidade na prestação do serviço; trazia a obrigatoriedade do planejamento e regulação pública dos recursos hídricos e sanitários, e introduzia – ainda que de maneira insuficiente – a perspectiva do controle social e gestão democrática do saneamento via participação popular na elaboração de planos municipais. Até 2016, a gestão do saneamento era competência do MCidades, passando à competência do Ministério de Desenvolvimento Regional a partir da extinção do primeiro.

Durante o governo Temer, a lei do saneamento passou a sofrer múltiplas tentativas de descaracterização (FNUR, 2020), que culminaram na lei 14.026/2020. O novo marco veio com a promessa de universalizar o saneamento no Brasil até 2033, apostando na desestatização do serviço e aumento da participação do setor privado. Uma das principais novidades da lei foi a vedação da cooperação inter-federativa sem licitação que, como já colocado, era um dos instrumentos que tornava viável o fornecimento de serviços em áreas deficitárias. O novo texto instituiu o regime da concorrência entre entes estatais e empresas privadas via licitação. O Observatório Nacional dos Direitos à Água (ONDAS, 2020), a FNUR (2020) e o jurista Gilberto Bercovici (2020) apontam para a inconstitucionalidade da medida, uma vez que a União estaria solapando a autonomia política dos municípios e exigindo que estes se adequem à política de privatização daquela.

Para além da constitucionalidade, a privatização de serviços essenciais submete o que deveriam ser direitos universais à lógica da operação pelo lucro, potencialmente prejudicando a prestação do serviço em áreas deficitárias. Um indicador da falta de compromisso com o desenvolvimento social das prestadoras privadas é que, como aponta levantamento feito pelo ONDAS (2020), a maior parte das concessionárias atuantes no Brasil têm participação em fundos estrangeiros, cuja forma de atuação é a maximização do lucro e aversão ao risco – dois critérios que o investimento em áreas deficitárias não costuma atender. Alguns poderiam argumentar que tal problema pode ser endereçado nos termos da licitação, onde poder-se-ia inserir cláusulas de exijam a prestação de serviço às áreas deficitárias. Mas o problema não é tão simples – mesmo que isso fosse feito, o processo de auditoria do serviço, fiscalização e processo de regularização não é fácil nem rápido, é oneroso para o Estado e custoso para a população, que fica desamparada durante o processo. De toda maneira, é o flagrante da máxima neoliberal, que deposita a confiança da resolução dos problemas nas dinâmicas de mercado e atores privados, visando a redução do escopo do que se qualifica como direito universal (DARDOT E LAVAL, 2016).

5. Considerações finais

O Brasil teve um período de muitos ganhos democráticos para a política urbana institucional a partir da constituinte. Entretanto, mesmo esse avanço na produção normativa enfrentou contínua resistência de grupos organizados politicamente, como ruralistas e pessoas

ligadas à indústria da construção, o que explica pelo menos em parte a dificuldade de implementação das normas no cotidiano da população. Esse problema da distância entre norma e realidade nas políticas urbanas foi apontado por Maricato (2014), e Villaça (1999), para quem as políticas, diretrizes e normativas urbanas possuem caráter ideológico, funcionando discursivamente para ocultar os reais interesses da classe burguesa que historicamente detém o controle da produção e reprodução das grandes cidades brasileiras. Dessa maneira, os interesses de certas classes sobre o urbano tendem a prevalecer *apesar* das normativas, e por isso afirmamos que o estudo da história das políticas urbanas demonstra a existência de fragilidades democráticas estruturais.

O que acontece após o golpe de 2016 é a perda de espaço institucional para disputar as políticas urbanas inclusive normativamente, e com evidências de que os limites da legalidade constitucional estão sendo atravessados pelas pautas dos setores da construção, financeiros e ruralistas. Há um esforço sistemático para destruir espaços de participação social, dismantlar estruturas de trabalho e apoio às políticas públicas, e por fim, alterar o caráter social das políticas existentes em direção a um viés mercadológico. Todos esses aspectos estão em consonância com a tendência descrita pelos teóricos que colocam os princípios neoliberais no centro da análise sobre desdemocratização.

Vemos ainda que o retrocesso democrático no campo estudado só foi possível por meio da operacionalização de alianças entre os novos atores políticos com setores de afetos antidemocráticos já arraigados nas *estruturas do Estado brasileiro*, principalmente as classes ruralistas, da indústria financeira e da construção – grupos esses que atuam desde os primórdios da urbanização para impor uma agenda que privilegia os interesses privados de acumulação baseados no crédito, centralidade da propriedade e exploração da terra; e dominação de classe, baseado no isolamento e manutenção da precariedade em regiões periféricas.

Atentamos então para os limites do uso do termo “desdemocratização” como é usado no Norte, caracterizando o paulatino esvaziamento das instituições e subjetividades democráticas pelo neoliberalismo por duas razões. A primeira, é que a análise histórica das políticas urbanas indica que os atores que estão minando nossas instituições democráticas já o faziam antes do período neoliberal. O neoliberalismo como governamentalidade apenas os provê com novas formas de legitimação perante a sociedade. A segunda é que grande parte da teoria, ao focar no esvaziamento das instituições democráticas e disputas entre grupos de diferentes valores morais na sociedade, acaba por dar pouca atenção à violência aberta – tanto na sua forma Estatal, como na forma de milícias. Olhando para as políticas urbanas, vemos uma guinada que amplia as possibilidades de grilagem, prática notória por gerar disputas pela terra abertamente violentas e frequentemente fatais. Lembramos, por exemplo, que o Brasil é o país que mais mata ativistas que lutam pelo meio-ambiente, direitos humanos distribuição de terra (BRITO, 2020); que é conhecida a atuação de milícias no território urbano com níveis diversos de violência e controle social (SOUZA, 2008); e que despejos violentos por parte do Estado são comuns (FNRU, 2018). Assim, apontamos que a convergência entre a) os interesses perenes das classes oligárquicas tradicionais, b) as possibilidades políticas antidemocráticas trazidas pelos novos atores de afinidade neoliberal e neoconservadora, também chamados de Nova Direita e c) o papel da normalização da violência já praticada há séculos por esses mesmos atores oligárquicos, precisaria ser mais bem explorado para o desenvolvimento de uma teoria da falência democrática brasileira no século XXI.

Referências

- ALFONSIN, Betânia. et al. Descaracterização da política urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 7, p. 26, 2020.
- AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 91, p. 205–221, 1 dez. 2010.
- AVRITZER, Leonardo et al. (Orgs.). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.
- BALLESTRIN, Luciana. O Debate Pós-democrático no Século XXI. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 4, n. 2, p. 149–164, 2018.
- BERCOVICI, Gilberto. As inconstitucionalidades da nova lei do saneamento. **ConJur**. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-set-27/estado-economia-inconstitucionalidades-lei-saneamento>>. Acesso em: 17 set. 2021.
- BIANCHI, Bernardo. et al. (Orgs.). **Democracy and Brazil: collapse and regression**. New York: Routledge, 2021.
- BRASIL, Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 80/2019**. Brasília, DF: Senado Federal, 2019.
- _____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].
- _____. **Decreto 5.031**, de 2 de abril de 2004 – Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional das Cidades e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004.
- _____. **Decreto nº 5.796**, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades- e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.
- _____. **Decreto nº 9.076**, de 07 de junho de 2017. Dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.
- _____. **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.
- _____. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal que estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.
- _____. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.
- _____. **Lei nº 11.124**, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, Cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse social e Institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

___ **Lei nº 11.107**, de 6 de abril de 2005 – Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

___ **Lei nº 11.445**, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

___ **Lei nº 11.888**, de 24 de dezembro de 2008 – Assegura as famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

___ **Lei nº 14.026**, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e dá outras disposições. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.

___ **Lei nº 14.118**, de 12 de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRITO, José. Brasil é o 3º em mortes de ativistas ambientais e dos direitos humanos, diz ONG. 2020. **CNN Brasil**. São Paulo, 28 jul de 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/brasil-e-o-3-em-mortes-de-ativistas-ambientais-e-dos-direitos-humanos-diz-ong/>>. Acesso em 17 de set 2021.

BROWN, Wendy. **Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution**. New York: Zone Books, 2015.

___ **Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente**. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

CALDAS, Maria Fernandes. **Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil**. Tese de doutorado em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Arquitetura da UFMG. Belo Horizonte. 2015.

CASARA, Rubens. R. **Estado Pós-democrático: Neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2017.

COELHO, Maria Teresa. **Dependência, neoliberalismo e desdemocratização brasileira**. Dissertação de mestrado em Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. Brasília, 2020.

CROUCH, Colin. **Coping with Post-Democracy**. Paperback, 2000. Londres: Fabian Society, 2000. Disponível em: <<http://www.fabians.org.uk/wp-content/uploads/2012/07/Post-Democracy.pdf>>.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

___ **Neverending nightmare**. Brooklyn, London: Verso, 2019.

FNRU. **Dossiê do desmonte da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades**. SANTOS JUNIOR, Orlando Alves et al. (Orgs.). 2020.

___ **Panorama dos conflitos fundiários urbanos no Brasil**. Marino et al. 2018.

GUERREIRO, Isadora; ROLNIK, Raquel. **Regularização fundiária Verde e Amarela: endividamento e precariedade**. **LabCidade**. 2021. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade/>>. Acesso em: 17 set 2021.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Itapevi: Nebli, 2016.

LEVITSKY, Steven.; ZIBLATT, Daniel. **How democracies die**. New York: Crown, 2018.

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

MARICATO, Erminia.; COLOSSO, Paulo. **The Urban Crisis in Brazil: from the neodevelopmentalist experiment to the rise of Bolsonaro**. In: Bianchi Bernardo. et al. (Orgs.). *Democracy and Brazil: collapse and regression*. New York: Routledge, 2021.

MIGUEL, Luis Felipe. **Dominação e Resistência: desafios para uma política emancipatória**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2018

_____. **O colapso da democracia no Brasil: da constituição ao golpe de 2016**. 1. Ed. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão Popular, 2019.

MOUNK, Yascha. **The people vs. democracy: why our freedom is in danger and how to save it**. Cambridge (MA): Harvard University Press, 2018.

TEMER adia Conferência das Cidades para 2019 e desmonta diálogo social. Observatório das Metrôpoles. 21 jun 2017. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/temer-adia-conferencia-das-cidades-para-2019-e-desmonta-dialogo-social/>>. Acesso em: 15 set. 2021

CASA Verde e Amarela: pontos críticos do novo programa habitacional do Governo Federal. Observatório das Metrôpoles, 3 set 2020. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/casa-verde-e-amarela-pontos-criticos-do-novo-programa-habitacional-do-governo-federal/>>. Acesso em: 15 set. 2021

ONDAS. Ondas questiona novo marco legal do saneamento. 2020. Disponível em: <<https://ondasbrasil.org/ondas-questiona-novo-marco-legal-do-saneamento/>>. Acesso em: 17 set. 2021.

PERES, João. A privatização do saneamento saiu do jeito que as empresas queriam. The Intercept. 6 de jun 2019. Disponível em: <<https://theintercept.com/2019/06/06/saneamento-privatizacao/>>. Acesso em: 17 set. 2021.

RODRIGUES, Arlete Moyses. A Política Urbana no Governo Lula. **Idéias**, v. 2, n. 2, p. 61, 19 set. 2013.

ROLNIK, Raquel. **A guerra dos lugares**. São Paulo: Boitempo, 2019.

STREECK, Wolfgang. **Buying Time**. Brooklyn, London: Verso, 2017.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Fobópole. Rio de Janeiro: Beltrand Brasil, 2008.

SUDRÉ, Lu. Especialista compara novo marco do saneamento à cloroquina. Brasil de Fato. São Paulo, 29 jul 2020. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/07/29/especialista-compara-novo-marco-do-saneamento-a-cloroquina-nao-cura-e-pode-matar>>. Acesso em: 17 set. 2021.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano**. in: *O processo de urbanização no Brasil*. 2 ed. São Paulo: edusp, 1999. p. 171-242.