

**DESCARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL:  
DESDEMOCRATIZAÇÃO E RETROCESSO<sup>1</sup>**

*THE MISCHARACTERIZATION OF THE URBAN POLICY IN BRAZIL: DE-  
DEMOCRATIZATION AND REGRESSION*

Betânia de M. Alfonsin<sup>2</sup>

Débora Carina Lopes<sup>3</sup>

Fernanda Madalosso Guimarães<sup>4</sup>

Ivone Fátima Mariussi<sup>5</sup>

Paulo Eduardo Berni<sup>6</sup>

Pedro Prazeres Fraga Pereira<sup>7</sup>

**Resumo:** O artigo aborda o processo de alterações legislativas e institucionais vividas pela Política Urbana brasileira após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff. Tais alterações são analisadas considerando as contribuições teóricas de Charles Tilly para avaliar processos de desdemocratização, bem como de Avritzer e Rosanvallon. Valendo-se do método hipotético dedutivo, a pesquisa (I) aponta os traços fundamentais da política urbana conformada pela ordem constitucional e Estatuto da Cidade; (ii) analisa a descaracterização da Política Urbana através do esvaziamento de institutos e princípios centrais para tal política pública, tais como o princípio da função social da propriedade e o Plano Diretor; (iii) analisa leis, projetos de lei e alterações institucionais na gestão da política urbana no Brasil a fim de identificar indicadores confiáveis de desdemocratização em curso no país. As conclusões apontam para um momento de inflexão na política urbana brasileira, descaracterizada em seus traços fundamentais, bem como desidratada de mecanismos capazes de democratizar a condução de tal política pública no Brasil.

**Palavras chave:** Democracia. Política Urbana. Direito Urbanístico. Estatuto da Cidade. Função social da propriedade.

<sup>1</sup> Artigo submetido em 21/01/2020 e aprovado para publicação em 15/06/2020.

<sup>2</sup> Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR / UFRJ. Professora do Mestrado em Direito da FMP/RS. Diretora Geral do IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5213-6212>.

<sup>3</sup> Mestra em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR – UFRGS ORCID: 0000-0003-0996-8416.

<sup>4</sup> Bacharela em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público - FMP/RS ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9135-1046>

<sup>5</sup> Mestra em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público - FMP/RS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0227-7930>.

<sup>6</sup> Mestre em Direito pela UFSC. Doutorando em Direito pela UFRGS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2679-6743>.

<sup>7</sup> Mestre em Direito pela UFRGS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5897-6960>.

**Abstract:** The article addresses the process of legislative and institutional changes experienced by Brazilian urban policy after the impeachment of President Dilma Rousseff. These changes are analyzed considering the theoretical contributions of Charles Tilly, as well as Leonardo Avritzer and Pierre Rosanvallon, to evaluate the process of undemocratization. Using the hypothetical deductive method, the research (i) points out the fundamental traits of urban policy according to the constitutional order and the statute of the city; (ii) analyzes the decharacterization of Urban Policy through the emptying of institutes and central principles of the social function of property and the Master Plan; (iii) analyzes laws, bills and institutional changes in the management of urban policy in Brazil in order to identify indicators of undemocratization underway in the country. The conclusions indicate a moment of inflection in Brazilian urban policy, uncharacterized in its fundamental traits, as well as dehydrated from mechanisms capable of democratizing the conduct of such public policy in Brazil.

**Key words:** Democracy. Urban Policy. Statute of the City. Social Function of property.

## 1 Introdução

O Brasil está passando, desde 2013, por mudanças estruturais, no âmbito político e jurídico (ALFONSIN, 2019), que levam alguns analistas a apontar, inclusive, para o fim do período conhecido como "Nova República" (POCHMANN, 2019). Dentre as muitas reformas implementadas no país, identifica-se um conjunto de medidas provisórias, leis e projetos de lei, que alteram os traços caracterizadores da Política Urbana inaugurada pela Constituição Federal aprovada em 1988 (BRASIL, [2016]), marco jurídico de transição para a Nova República e selo do pacto pela redemocratização do país que ocorreu naquele momento histórico.

O presente artigo sintetiza os achados de pesquisa e as conclusões de uma investigação a respeito do tema, realizada em 2019, e que buscou responder a um conjunto de problemas de pesquisa articulados entre si, assim formulados:

- a) Considerando o sistema de gestão democrática da política urbana brasileira, adotado a partir da Constituição de 1988, bem como a estrutura administrativa encarregada de tal política pública a partir de 2003 (Ministério das Cidades), quais os impactos da reestruturação administrativa aprovada no início da legislatura de 2019, bem como dos decretos presidenciais que extinguem o Conselho Nacional das Cidades, para o desenvolvimento da política urbana brasileira?
- b) Em que medida as alterações introduzidas nas normas brasileiras sobre Política Urbana violam o princípio da *proibição do retrocesso social*?

- c) Em que medida o caso brasileiro ilustra a (ir)reversibilidade dos processos de democratização da gestão de uma política pública?
- d) Considerando a hipótese de desdemocratização da política urbana brasileira, quais os indicadores da descaracterização dessa política?

A fim de responder a estas questões, foram analisados os seguintes marcos legais: a lei federal nº 13.465 (BRASIL, 2017b); os novos dispositivos acrescentados à Lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pela lei nº 13.655/2018; bem como decretos presidenciais e medidas provisórias já convertidas em lei pelo Congresso Nacional e projetos de Emenda Constitucional que, no seu conjunto, alteram o marco legal da terra no Brasil, extinguem o Ministério das Cidades, o Conselho Nacional das Cidades e o processo de realização da Conferência Nacional das Cidades, além de proporem modificações substantivas no capítulo da Política Urbana da Constituição de 1988.

Tais documentos foram analisados segundo o método de abordagem hipotético dedutivo (POPPER, 1994) e trabalhou-se com a hipótese de que o conjunto de alterações forma um conjunto harmônico e articulado de mudanças na ordem jurídico-urbanística que visam introduzir uma inflexão na política urbana brasileira, afastando-a do sentido e dos objetivos originalmente a ela conferidos pelo constituinte e instauram, nesta área, um processo de *desdemocratização*, entendido como um “movimento líquido na direção de consultas mais estreitas, mais desiguais, menos protegidas e menos mutuamente vinculantes entre o Estado e os cidadãos e cidadãs” (TILLY, 2013).

No decorrer da investigação, no entanto, percebeu-se que a categoria analítica utilizada por Tilly (2013) somente poderia ter capacidade explicativa para a problemática da pesquisa se trabalhada em uma perspectiva mais ampla, já que, no caso brasileiro, a *desdemocratização* também vem acarretando uma *descaracterização* da Política Urbana consagrada pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade. Na investigação analisou-se farta base documental (projetos de lei, leis e PECs) que permitiu apontar uma série de *indicadores* de desdemocratização, nos termos aqui referidos, retificando a hipótese original da pesquisa e conferindo validade ao método.

Para além de Tilly, o marco teórico também incorpora Holston, Avritzer, Rosanvallon e Canotilho, na análise do objeto teórico, e Alfonsin, Fernandes e Saule Júnior na análise do objeto empírico.

A fim de apresentar a pesquisa e desenvolver de forma didática o argumento, este artigo está subdividido em seções que apresentam em primeiro lugar o marco teórico da investigação, trazendo (i) a discussão sobre as características dos processos de democratização / desdemocratização, a partir de Tilly, bem como a inflexão realizada, a partir de tais categorias analíticas, para analisar o caso brasileiro; e (ii) a reconstrução histórica da paulatina ampliação do direito ao voto, no Brasil, desde o século XIX, realizada por Holston (2014), visando demonstrar o quanto a Democracia e seus mecanismos de efetivação não são um traço do estado brasileiro há muito tempo, bem como, desconstruir a ilusão de irreversibilidade do processo de democratização brasileiro. Em uma segunda seção, são rememorados os traços fundamentais da Política Urbana Brasileira segundo a Doutrina de Direito Urbanístico e, finalmente, em uma terceira parte são apresentados os *indicadores* da Desdemocratização brasileira, com a explicitação das alterações chave introduzidas pelas leis e projetos de lei analisados durante a investigação e que são fruto do período compreendido entre 2016 e 2019, identificado com o ciclo político / jurídico que se inicia com o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff.

Nas conclusões do presente artigo realiza-se uma síntese analítica do giro paradigmático conferido à Política Urbana neste período histórico, giro este que diminui a relevância do tema na organização administrativa da União, opera em um sentido de desdemocratização da gestão e distorce seus traços fundamentais, através de leis, projetos de leis e de emendas constitucionais de duvidosa constitucionalidade.

Passamos, de imediato, à apresentação do marco teórico da investigação.

## 2 Marco teórico

Entre as referências teóricas que orientam a presente investigação, a obra de Tilly (2013) adquire importância singular. A partir de uma análise abrangendo dezenas de países, Tilly apresenta algumas categorias analíticas concebidas para avaliar a solidez e as ambivalências de processos de construção democrática vivenciados ao redor do globo. Entre tais categorias, mostraram-se especialmente úteis aos objetivos deste trabalho aquelas de *democracia*, *democratização* e *desdemocratização*.

Na perspectiva do autor, um regime será “democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes” (TILLY, 2013, p. 28 e 73). A vantagem desse tipo de definição –

bem como das categorias analíticas a ele subjacentes – é que a questão democrática é tomada na sua dimensão de processo, de devir, cuja dinâmica escapa a qualquer tentativa de definição abstrata e estática. Nesse sentido, mais do que definir um ideal de democracia, Tilly está preocupado em identificar os principais vetores que conformam uma ordem democrática, para a partir daí diagnosticar processos de aprofundamento ou enfraquecimento de tais vetores.

Nesse sentido, *democratização* aponta o processo em direção a consultas mais amplas, mais igualitárias, mais protegidas e mutuamente vinculantes, ao passo que *desdemocratização* é apresentada como “um movimento líquido na direção de consultas mais estreitas, mais desiguais, menos protegidas e menos mutuamente vinculantes” (TILLY, 2013, p. 28 e 73)<sup>8</sup>. A abordagem de Tilly, enfim, sugere que se observe o conjunto das interações entre cidadãos e Estado, sem prejuízo de outros processos sociais paralelos, a fim de identificar os sinais de democratização ou de desdemocratização em um determinado país.

A análise desses processos de (des)constituição democrática impõe ao observador, desde logo, que esteja atento ao exercício concreto do poder político, evitando o risco de superdimensionar a escala formal do regime observado. Tal risco decorre, como argumenta Pierre Rosanvallon, do fato de que a “democracia sempre foi pensada como regime, perdendo-se sua compreensão como um modo de governo específico” (2015a, p. 16), cujo valor preponderante deveria ser a implementação de mecanismos permanentes de participação social na custódia e na prática dos atos de governo. Nesse sentido, ainda segundo o teórico francês, o desafio que se coloca é o de superar uma “*democracia de autorização*” em direção a uma “*democracia de exercício*”, em meio à qual os “cidadãos deixam [...] de ser os ‘soberanos por um dia’ para participar de forma mais constante do controle dos governantes, cuja ação está submetida à observância de toda uma série de obrigações.” (2015a, p. 348).

É importante destacar, a propósito, voltando os olhos à realidade brasileira, que o processo de redemocratização nacional teve na participação social um de seus eixos fundamentais. Desde o ciclo pré-constituente, movimentos importantes da sociedade civil se

---

<sup>8</sup> **Amplitude** “contempla desde um pequeno segmento da população gozando de extensos direitos, enquanto outros são largamente excluídos dos processos políticos, até a ampla inclusão política de pessoas sob a jurisdição do Estado”; **igualdade** “varia desde uma grande desigualdade entre os cidadãos e dentro da categoria de cidadãos até uma extensiva igualdade em ambos os casos”; **proteção** “varia de pouca até muita proteção contra a ação arbitrária do Estado”; e, finalmente, o **caráter mutuamente vinculante** “varia desde uma vinculação inexistente e/ou extremamente assimétrica até uma vinculação mútua” (TILLY, 2013, p. 28-29, grifo do autor). A análise dessas dimensões indicará o *grau de democracia*.

organizaram para a elaboração de emendas populares e estruturação de projetos em áreas como planejamento urbano, saúde, meio ambiente e assistência social. A amplitude e a intensidade desse envolvimento social foram sem precedentes na história nacional, podendo-se dizer que “a Constituinte gerou uma institucionalidade participativa que levou a existirem mais de vinte mil conselhos no Brasil” (AVRITZER, 2016, p. 49-50). São conquistas relativamente recentes na história nacional, fruto de um longo *processo de democratização*. Avritzer (2017, p. 287-288) destaca que o Brasil se transformou em um grande laboratório de práticas participativas, tendo surgido múltiplas outras formas de participação “resultantes do processo constituinte e sua posterior regulamentação”, tais como orçamento participativo, conferências nacionais etc. Trata-se, portanto, de um ciclo de crescente ampliação, inclusão, proteção e vinculação das consultas públicas que orientaram a ação do Estado brasileiro.

O otimismo em relação a seus resultados, no entanto, parece engendrar um perigoso efeito de naturalização. Essa é a preocupação de autores como Holston (2013), que chama atenção para o caráter trôpego, contraditório e, acima de tudo, limitado do desenvolvimento da cidadania política no Brasil. Um desenvolvimento que só muito recentemente incorporou à ordem constitucional alguns direitos básicos de cidadania – cujo exemplo mais emblemático é o direito ao voto universal. Afinal, como recordam Santos e Avritzer (2005, p. 51), democracia é uma forma de organização sócio-histórica e, como tal, não é determinada por nenhuma lei natural. No mesmo sentido, Avritzer (2017, p. 287) salienta que o Brasil teve mais momentos não democráticos do que democráticos ao longo do século XX<sup>9</sup>.

Nessa tentativa de investigar as alterações realizadas (e intentadas) no âmbito da política urbana<sup>10</sup> a partir dos (des)caminhos da democracia brasileira no período pós-impeachment, a pesquisa procurará conjugar os aportes teórico-metodológicos de Tilly e Pierre Rosanvallon. Do primeiro, a investigação se valerá das mencionadas categorias de *democracia*, *democratização* e *desdemocratização*; do segundo, utilizar-se-á sobretudo os

---

<sup>9</sup> “O Brasil é uma sociedade com uma longa tradição de política autoritária. A predominância de um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático resultou em uma formação de Estado, um sistema político e uma cultura caracterizados pelos seguintes aspectos: a marginalização, política e social, das classes populares, ou a sua integração através do populismo e do clientelismo; a restrição da esfera pública e sua privatização pelas elites patrimonialistas; a “artificialidade” do jogo democrático e da ideologia liberal, originando uma imensa discrepância entre o “país legal” e o “país real”. A sociedade e a política brasileiras são, em suma, caracterizadas pela total predominância do Estado sobre a sociedade civil e pelos obstáculos enormes à construção da cidadania, ao exercício dos direitos e à participação popular autônoma” (SANTOS, 2005, p. 458).

<sup>10</sup> Não nos importa, neste texto, abordar outra das variáveis trabalhadas pelo autor, qual seja, a *capacidade do Estado* de implementar suas decisões políticas (TILLY, 2013, p. 29-30). A despeito da crise política pela qual o país atravessa desde pelo menos junho de 2013, não foram buscados indicadores aptos a revelar o aumento ou a diminuição da capacidade do Estado no período.

conceitos de "democracia de exercício" e "democracia de autorização". Tais aportes parecem capazes de oferecer uma *caracterização funcional* do que, por hipótese, entende-se como um processo de desdemocratização da política urbana brasileira.

### 3 A Política Urbana na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 (BRASIL, [2016]) inaugurou uma nova ordem para a política urbana<sup>11</sup>. O capítulo sobre a Política Urbana, incluído no título sobre a ordem econômica e social, é resultado de intensa luta popular. Com efeito, o Movimento pela Reforma Urbana, que propôs a redação do capítulo, era composto por representantes de organizações de entidades profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos, associações comunitárias e acadêmicas, movimentos por moradia digna, transporte de qualidade, dentre outros. Nesse cenário de grande mobilização, o objetivo comum era elaborar um novo perfil para a política urbana no Brasil, modificando a sistemática até então adotada, marcada pela lógica de segregação de grande parte dos habitantes das cidades brasileiras, pela precariedade das políticas públicas de saneamento básico, habitação, transporte e ocupação do solo urbano, assim configuradas pelo descaso e omissão do Poder Público que promove a mercantilização do solo urbano e a valorização imobiliária.

Esses movimentos pela reforma urbana convergiram para a criação, em 1987, do Fórum Nacional de Reforma Urbana<sup>12</sup>, que promoveu a articulação do movimento, resultando na apresentação de proposta de emenda popular à Assembleia Constituinte. Nela, foram propostas novas diretrizes e instrumentos para a política urbana, como o fortalecimento do Poder Público Municipal no planejamento urbanístico e a ampliação da participação popular. Embora o capítulo constitucional tenha resultado somente em dois artigos (182 e 183), suas proposições foram, em grande medida, endossadas pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, [2106]), por meio de uma série de instrumentos jurídico-políticos que buscam efetivar o direito à cidade, caracterizado pela gestão democrática e participativa das cidades, pelo cumprimento da função social da cidade, pela garantia da justiça social e de

---

<sup>11</sup> Até a Constituição Federal de 1988, o direito urbanístico brasileiro tinha como foco a ordenação das cidades brasileiras. A União apenas editava normas jurídicas para ordenar a ocupação do espaço urbano em sua localização e uso (lei de zoneamento) e as especificações das construções (altura, número de andares, recuos, etc).

<sup>12</sup> Para maiores informações sobre o Fórum Nacional da Reforma da Urbana, consultar a página <http://forumreformaurbana.org.br/>.

condições dignas a todos os habitantes das cidade, pela subordinação da propriedade à função social, pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social e pelo incentivo à participação popular na elaboração de leis de cunho urbanístico e na elaboração do plano diretor (ALFONSIN, 2016).

As disposições inseridas no texto constitucional estabelecem as bases jurídico-políticas para o processo de desenvolvimento territorial e da gestão urbana. Dentre as principais, destaca-se:

- a) *Princípio da função social da propriedade*: alterou o estatuto do direito de propriedade, que passa a ser analisado (também) a partir dos interesses sociais envolvidos. Como viga mestra da Política Urbana, é à luz desse princípio que todas as demais normas urbanísticas devem ser interpretadas. O princípio expressa a função pública do urbanismo, ou seja, a ordem urbanística é determinada pelos interesses estatais e pelos interesses individuais e traduz os novos direitos coletivos e inter-relacionados, principalmente, direito de planejamento urbano, direito social à moradia, direito à preservação ambiental, direito à captura das mais valias urbanísticas e o direito à regularização fundiária de assentamentos informais consolidados (FERNANDES, 2006);
- b) *Plano Diretor*: a Constituição de 1988 estabeleceu a centralidade da execução da política urbana nos municípios. Nesse contexto, o Plano Diretor, *instrumento básico da política de expansão e desenvolvimento urbano* (art. 182, § 1º), tem por objetivo *ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes* (art. 182, *caput*). Estabelece as diretrizes para o uso, ocupação e parcelamento de todas as áreas do território (ALFONSIN, 2016);
- c) *Poder de polícia em matéria urbanística*: o art. 182, § 4, faculta ao Poder Público Municipal utilizar instrumentos para exigir do proprietário de área urbana que dê adequado aproveitamento aos imóveis não edificadas, subutilizado e não utilizado. Em outras palavras, em relação às propriedades que não cumpram a sua função social, conforme os critérios estabelecidos pelo Plano Diretor. Dentre os instrumentos, estão previstos o *parcelamento ou edificação compulsórios*, a *aplicação de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo* e a *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;

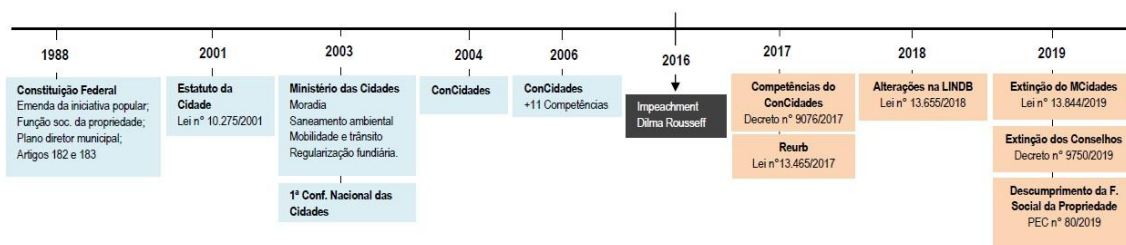
- d) *Segurança da posse*: o texto constitucional institui a usucapião especial para fins de moradia (art. 183). A nova modalidade de aquisição da propriedade de pequenas estabelece critérios que facilitam a regularização da posse de áreas urbanas utilizadas para moradia, promovendo segurança jurídica. Assim, a usucapião especial constitucional reconhece o direito de permanência no local ocupado, evitando novos deslocamentos e promovendo a nova concepção de direito à cidade, direito à moradia e regularização fundiária.

Rememorados os traços fundamentais da Política Urbana Brasileira segundo a Doutrina de Direito Urbanístico passa-se a apresentar a terceira etapa desta pesquisa que são os indicadores de desdemocratização e descaracterização da política urbana brasileira.

#### 4 Indicadores do processo de Descaracterização e Desdemocratização da Política Urbana

Com o intuito de apresentar os indicadores de descaracterização e desdemocratização da política urbana brasileira que foram estudados nesta pesquisa, elaborou-se uma linha do tempo que identifica dois períodos e seus principais acontecimentos. O primeiro período, cujos acontecimentos estão na cor azul, identifica ações que obtiveram êxito na luta pela reforma urbana com a participação popular, e, portanto, na democratização; o segundo período, cujas ações estão marcadas na cor laranja, refere-se aos acontecimentos que apontam para uma descaracterização da democracia na política urbana brasileira, ocorridos após o impeachment da Dilma Rousseff no ano de 2016.

Figura 1 – Linha do Tempo - (Des)democratização e (Des)caracterização.



Fonte: Elaboração de própria autoria.

Os indicadores do segundo período, que doravante chamaremos de indicadores de descaracterização e desdemocratização da política urbana brasileira, serão apresentados na

seguinte ordem cronológica: Reurb - lei federal nº 13.465/2017, LINDB, Extinção do Ministério das Cidades (MCidades), Extinção do Conselho das Cidades (ConCidades) e dos Conselhos Federais e o Descumprimento da função social da propriedade.

## 5 REURB - Lei Federal nº 13.465/2017

A Lei 13.465/2017 originou-se da medida provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016 e foi objeto do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 12/2017 – destituído dos requisitos constitucionais de relevância e urgência constantes do art. 62, *caput*, da Constituição de 1988. Para além das questões formais, a lei modifica o marco legal da terra no Brasil e afronta múltiplos princípios e regras constitucionais, dentre as quais podemos citar o direito à moradia (art. 6º), o direito à propriedade e o cumprimento de sua função social (art. 5º, *caput* e inciso XXIII), a proteção ao meio-ambiente (art. 225), e a política de desenvolvimento urbano (art. 182, *caput* e §§ 1º e 2º), o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188, *caput*), os objetivos fundamentais da República (art. 3º, I a III), a proibição de retrocesso, o mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade (na faceta de proibição da proteção deficiente), a exigência de participação popular no planejamento municipal (art. 29, XII e XIII) e as regras constitucionais do usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191).

No que diz respeito ao tema debatido neste artigo, a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017b) integra o processo de desdemocratização e descaracterização da política urbana na medida que revoga o conceito de regularização fundiária estabelecido anteriormente pela Lei nº 11.977/2009 e o substitui por uma política de mera titulação, contrariando até mesmo a diretriz do Estatuto da Cidade que estabelece as balizas para tal política. Cabe ressaltar que o Brasil era reconhecido internacionalmente pela adoção de um paradigma de regularização fundiária voltado à função social da propriedade e ao direito à cidade, mas a nova lei abandona esse modelo para aderir a outro, semelhante ao paradigma peruano de regularização, voltado apenas à distribuição de títulos plenos de propriedade<sup>13</sup>.

Dessa forma se retira um importante subsídio legal capaz de garantir a regularização fundiária plena em um claro retrocesso social em relação ao modelo anteriormente seguido e uma grande perda para a população carente. Nesse contexto, a Lei nº 13.465/2017 representa

---

<sup>13</sup> Ver, a propósito deste debate: ALFONSIN; PEREIRA; LOPES; ROCHA; BOLL, 2019.

um retrocesso legislativo e compromete a continuidade de várias iniciativas que estão em curso em todo o país, em especial no atendimento à população de baixa renda.

Além disso, a Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017b) criou duas modalidades de regularização fundiária urbana:

- a) REURB de interesse social (Reurb-S), aplicável a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda;
- b) REURB de interesse específico (Reurb-E), aplicável a núcleos urbanos informais ocupados por população “não qualificada” como de baixa renda.

Embora estas duas possibilidades de regularização fundiária já existissem na Lei nº 11.977/2009, o que marca o retrocesso, na Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017b) é o tratamento desigual das duas modalidades de regularização. Enquanto os beneficiários da Reurb-S precisam provar uma série de requisitos para fazer jus aos novos instrumentos introduzidos pela lei (como a legitimação fundiária), os beneficiários da Reurb-E, possivelmente membros de setores de extratos de média e alta renda, ficam dispensados de cumprir quaisquer requisitos, introduzindo uma desigualdade desautorizada pela Constituição Federal<sup>14</sup>.

O modelo de regularização fundiária proposto, em mais um aspecto, implica em um claro retrocesso social em relação ao modelo anterior, além de uma grande perda para a população menos favorecida criando um injustificável privilégio para os enquadrados na Reurb-E, constituindo-se em um indicador da descaracterização da Política Urbana.

## 6 Lei de introdução às normas de Direito Brasileiro (LINDB)

Também o percurso legislativo da Lei nº 13.655 (BRASIL, 2018)<sup>15</sup> é representativo do processo de desdemocratização da política urbana no Brasil que se procurou demonstrar

---

<sup>14</sup> Ver lei federal nº 13.465 (BRASIL, 2017b), artigo 23, § 1º.

<sup>15</sup> A referida lei acrescentou à Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-lei nº 4.657/1942) *disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público*. É importante recordar que, até 2010, o *nomen iuris* do Decreto-lei nº 4.657/1942 era Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro. Esta forma de denominação justificava-se em um contexto no qual o Código Civil tinha a pretensão de regulamentar a totalidade das relações jurídicas estabelecidas no país. Nesse sentido, as constituições tinham, até 1988, muito mais um caráter *político* do que propriamente *jurídico*. A partir da Constituição Federal de 1988 não há mais questionamento sobre a *força normativa da Constituição*, razão pela qual a norma de interpretação deixa de ser do *Código Civil* para tornar-se do *Direito Brasileiro* (em um exemplo do processo de publicização do Direito Privado). (BRASIL, 2018).

ao longo do presente estudo. É que o art. 29<sup>16</sup> daquele diploma estabelece que a edição de atos normativos por autoridade administrativa de qualquer órgão ou Poder *poderá* ser precedida por consulta pública. Além de não constituir propriamente uma novidade (tendo em vista o que já estipulava os artigos 31 a 33 da Lei nº 9.784/1999<sup>17</sup>), dois outros aspectos merecem ser destacados.

Primeiro, é que a versão inicial do Projeto de Lei do Senado nº 349/2015 continha a expressão *será precedida*. Indicava, pois, um dever para a Administração Pública, e não mera faculdade – o que certamente contribuiria para *engendrar consultas amplas, iguais, protegidas e mutuamente vinculantes* (TILLY, 2013, p. 73). Contudo, há ainda um segundo problema: ao regulamentar a norma, por meio do Decreto nº 9.830/2019, a União prescreveu que a *decisão pela convocação de consulta pública será motivada* (art. 18, § 1º). Ora, tendo em vista que a República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito (art. 1º, parágrafo único, CF), espera-se que a participação dos cidadãos seja estimulada. Assim, faria sentido que o regulamento determinasse a motivação para quando a consulta pública fosse dispensada, e não o contrário. Em outras palavras: o gestor que pretender realizar a consulta pública deverá motivar seu ato; o que a dispensar (desnaturando o princípio democrático), estará livre desse ônus.

## **7 Extinção do Ministério das Cidades - Extinção do Conselho das Cidades - Decreto de extinção dos conselhos**

Conforme sublinhado anteriormente, a construção histórica do marco jurídico-urbanístico no Brasil foi um processo de mudanças legais significativas marcadas por

---

<sup>16</sup> “Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão. § 1º A convocação conterà a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver. § 2º (VETADO).” (BRASIL, 2018).

<sup>17</sup> “Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada. § 1º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas. § 2º O comparecimento à consulta pública não confere, por si, a condição de interessado do processo, mas confere o direito de obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.” “Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.” “Art. 33. Os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas.” (BRASIL, 1999).

mobilização social<sup>18</sup> (ALFONSIN; FERNANDES, 2010) e experiências inovadoras<sup>19</sup> (MARICATO, 2006). Dentre essas ações, destacam-se três indicadores que simbolizaram e contribuíram com o processo democrático, no que tange à participação popular: primeiro, o Ministério das Cidades; segundo, o Conselho das Cidades; e, em terceiro, os outros Conselhos Federais.

Criado em 2003 no governo Lula - em atenção às demandas dos movimentos sociais - o Ministério das Cidades<sup>20</sup> (MCidades)<sup>21</sup> tinha sua estrutura baseada, como destacado por Ermínia Maricato<sup>22</sup>, “[...]nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas e que estão relacionadas ao território”: a moradia, o saneamento ambiental, transporte urbano e a mobilidade. Tais áreas concentravam-se em secretarias específicas e gozavam de autonomia para desempenhar suas atividades. Além disso, buscava-se definir uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNUD) - que seria posteriormente trabalhada pelo Conselho das Cidades - junto com os demais entes federados e poderes do Estado, além da participação social, com intuito de coordenar e integrar os investimentos e ações nas cidades que seriam então dirigidos à diminuição da desigualdade social e à sustentabilidade ambiental.<sup>23</sup> Percebe-se a importância da criação democrática do MCidades para política urbana brasileira a partir do discurso de Maricato (2006):

As inúmeras propostas de política urbana que não saíram do papel após 1985 e a pouca eficácia que teve a política autoritária do regime militar reforçam a convicção de que apenas uma formulação que resulte de um pacto social e um pacto federativo teria a durabilidade, a legitimidade e a eficácia para as transformações pretendidas (grifo nosso).

Contudo, a partir da conversão da MP 870/19 na Lei nº 13.844/19, na ânsia em diminuir o tamanho do Estado, após 13 anos de existência, o Ministério das Cidades foi extinto e suas diversas competências passaram para um único Ministério, qual seja, do Desenvolvimento Regional<sup>24</sup>. Perdeu-se, portanto, a especificidade característica da criação

---

<sup>18</sup> Conferir em: (ALFONSIN; FERNANDES, 2010).

<sup>19</sup> O Orçamento Participativo (OP) foi uma das experiências inovadoras na administração municipal nos anos 1980, sendo a prefeitura de Porto Alegre-RS que mais se destacou. Conferir em Maricato, (2006). O OP foi considerado um processo democrático pois permitiu a participação de cidadãos no controle social ao decidirem sobre as políticas governamentais e seus recursos.

<sup>20</sup> Lei Federal nº 10.683/03.

<sup>21</sup> Conferir a obra de Maricato (2006).

<sup>22</sup> Conferir a obra de Maricato (2006).

<sup>23</sup> Histórico do MCidades que estava disponível no próprio site.

<sup>24</sup> O Ministério do Desenvolvimento Regional reúne as políticas públicas para infraestrutura e para a promoção do desenvolvimento regional. É a união dos antigos Ministério das Cidades e Ministério da Integração Nacional. De modo geral, pode-se entender que as competências do Ministério do Desenvolvimento

de cada Ministério, uma vez que fundidas diversas competências em um único, sem excluí-las propriamente, mas violando o princípio da especialização administrativa<sup>25</sup>.

Entende-se ainda que a fusão dos Ministérios trouxe certa insegurança quanto ao direito social à moradia, que ficou desamparado no que tange à especificidade do extinto Ministério. Com efeito, a redução das especificidades ministeriais leva ao desmonte de políticas já consolidadas e não garante necessariamente o aumento da eficiência na implementação de políticas urbanas consentâneas às agendas internacionais<sup>26</sup>, já que 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<sup>27</sup>. A partir disso, na tentativa de simplificar o funcionamento de um ministério autônomo, com o objetivo de desburocratizar políticas, o que houve foi a delegação de uma tarefa de difícil articulação a entes que não possuem capacidade, eximindo-se o Estado do papel de coordenador das atividades entre entes envolvidos no desenvolvimento urbano. Ressalta-se ainda, que o conteúdo do sítio eletrônico do Ministério das Cidades foi apagado, afrontando o direito do acesso à informação, restando claro que se perdeu o conhecimento produzido naquela plataforma.

O segundo indicador analisado neste item é o Conselho das Cidades (ConCidades), que também esteve dentro do processo de conquistas da política urbana brasileira. Foi a partir da Medida Provisória n° 2220/01 que se criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) – um órgão deliberativo e consultivo, até então integrante da estrutura da Presidência da República – que tinha como uma de suas competências emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei n° 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Em 2003, a lei 10.683 deslocou o CNDU da Presidência da República para a estrutura do Ministério das Cidades, que passou a ser chamado de Conselho Nacional das Cidades. Este deveria propor

---

Regional virou uma “foram transformadas em uma grande miscelânea”, onde a segurança hídrica (por exemplo, o Projeto de Integração do Rio São Francisco), a gestão de riscos e de enfrentamentos a desastres, estão juntos com a mobilidade urbana, a acessibilidade e o programa Minha Casa Minha Vida. Para mais informações sobre o Ministério do Desenvolvimento Regional, consultar: <http://integracao.gov.br/>.

<sup>25</sup> O princípio da especialidade administrativa refere-se à ideia de **descentralização administrativa**. Com vistas à especialização de função, a lei que criará a entidade estabelecerá com precisão as finalidades que lhe incumbe atender. É dizer, em âmbito ministerial, é a prerrogativa de que o Ministério atenderá e se organizará tal qual à função para que foi instituído. (DI PIETRO, 2019).

<sup>26</sup> Nova Agenda Urbana - Documento de orientação para o alcance do desenvolvimento urbano sustentável. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019); Agenda 2030: Objetivos 6 (Assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos) e 11 (Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis). (OS 17 OBJETIVOS..., [20--]).

<sup>27</sup> Terra de Direitos. Nota das entidades em defesa de uma política urbana de efetivação do direito à cidade. (BORGES, 2019).

as diretrizes para a distribuição regional e setorial do orçamento do Ministério. Naquele mesmo ano, o Ministério das Cidades convocou a 1ª Conferência Nacional<sup>28</sup> para discutir a formulação do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)<sup>29</sup>, num processo participativo onde espaços democráticos foram construídos para votar as propostas da Política Nacional de Habitação e eleger os integrantes do ConCidades, que começou a funcionar em 2004. Dois anos mais tarde, em 2006, ainda no governo Lula, o ConCidades teve mais 11 competências<sup>30</sup> acrescentadas, demonstrando assim sua importância e progresso na política urbana do país.

Também a criação do ConCidades (MP 2220/01), órgão consultivo, deliberativo e de amplas competências - uma vez que ele próprio é competente para propor suas diretrizes - teve sua natureza reafirmada a partir do Decreto 5.790/2006, criando uma rede nacional de Conselhos das Cidades e fortalecendo a interlocução entre os Municípios (art. 3º, X). Ressalta-se, no entanto, que o deslocamento da competência do ConCidades em convocar e organizar a Conferência Nacional das Cidades para o Ministério das Cidades, advinda do Decreto 9.076 (BRASIL, 2017a), do governo Michel Temer, lança a conferência a um limbo jurídico, já que o Ministério seria extinto pelo então governo Bolsonaro. Além de adiar a 6ª Conferência Nacional das Cidades em dois anos, fixando a data para 2019, antes prevista para ocorrer em 2017.

Não apenas isso - aqui cabe a análise do terceiro indicador -, o Decreto nº 9.759 (BRASIL, 2019a), identifica o descaso com a política urbana e desmerece a participação popular, quando extingue, de maneira geral, os Conselhos Federais. Estes, caracterizados como espaços plurais, de fomento e ampla participação popular, são um dos formatos previstos na Constituição Federal de 1988, seguindo a Política Nacional de Participação Social (PNPS), sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff, em 2014, como dispositivos de participação popular. Cumprem, portanto, o papel de unir o poder público e agentes da sociedade para uma construção democrática de políticas urbanas.

A redução da participação popular operada Decreto nº 9.759 (BRASIL, 2019a) resta clara quando indicado o tempo de duração de um possível conselho e o número de membros, fazendo menção apenas à possibilidade de participação de agentes da Administração Pública Federal, vetando uma participação popular mais ampla com membros dos diversos segmentos

---

<sup>28</sup> As Conferências Nacionais recebiam os delegados escolhidos nas Conferências Municipais e Estaduais.

<sup>29</sup> Para mais informações sobre o PNDU, conferir em Maricato, 2006.

<sup>30</sup> Dentre tais competências, pode-se destacar o estímulo às pesquisas científicas.

da sociedade<sup>31</sup>. Atenta-se, ainda, para a generalidade do decreto, não restando claro quais conselhos seriam extintos, sendo, inclusive, medida inconstitucional, visto que não é possível extinguir conselhos via decreto, mas apenas por meio de lei. Magalhães (2013, p. 118) salienta a inferioridade hierárquica, característica dos decretos, em relação a outros instrumentos normativos:

De um ponto de vista estritamente legal pode-se questionar a validade d(esses)os decretos em face do princípio da legalidade, estipulado no artigo 5º, II da Constituição da República que prescreve que: 'ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei'. Em outras palavras, a lei é a fonte de obrigações, sendo o decreto um ato normativo hierarquicamente inferior a ela na ordem legal, o qual não cria situações jurídicas novas, mas apenas dá operacionalidade àqueles previamente constituídas legalmente.

Diante dos indicadores referidos e das alterações legais ora analisadas, reforça-se a afirmação de que a política urbana brasileira passa por um momento frágil, de desmonte, de desconhecimento (de quem administra) quanto aos meios legais de efetivação e, como consequência, de desdemocratização. Isso porque todos esses movimentos, analisados globalmente, orientam-se no sentido de contenção da participação popular. Nesse processo de desmonte da política pública urbana, passa-se a analisar o próximo indicador de acordo com a ordem cronológica.

## 8 Sobre a Proposta de Emenda Constitucional - PEC nº 80/19

Após a eleição de Jair Bolsonaro, para além dos indicadores da desdemocratização da Política Urbana brasileira, emergem novos indicadores da *descaracterização* desta Política, muito especialmente através da proposta de Emenda Constitucional 80/19, de autoria de Flávio Bolsonaro. Tal projeto propõe alterações de fundo no texto do artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, [2016]), produzindo uma PEC eivada de inconstitucionalidades ainda não identificadas no trâmite do projeto no Senado<sup>32</sup>. Em primeiro lugar, o plano diretor é abandonado como referência para a definição do conteúdo da função social das propriedades urbanas, em que pese ser este o seu papel, segundo a Constituição Federal. Pela proposta, os proprietários de imóveis urbanos têm a prerrogativa

<sup>31</sup> Decreto 9.759 (BRASIL, 2019a): Art. 3º - Os colegiados que abrangem mais de um órgão, entidades vinculadas a órgãos distintos ou entidade e órgão ao qual a entidade não se vincula serão criados por decreto. II - quando o colegiado: a) for temporário e tiver duração de até um ano; b) tiver até cinco membros; c) tiver apenas agentes público da administração pública federal entre seus membros; [...].

<sup>32</sup> A PEC 80 (BRASIL, 2019a) recebeu parecer favorável da Relatora do projeto, Juíza Selma, na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, em julho de 2019.



de escolher *como* atendem ao princípio da função social da propriedade. Observar as regras do plano diretor passa a ser uma alternativa, já que o proprietário também pode optar por preservar o meio ambiente ou o patrimônio histórico, artístico e cultural (como se todas estas não fossem obrigações colocadas pelo constituinte a todos os proprietários, de forma cumulativa).

Em segundo lugar, a proposta opera uma supressão da autoexecutoriedade dos atos de poder de polícia administrativa municipal no que diz respeito ao cumprimento da Função Social da propriedade, já que a PEC propõe que para declarar que um imóvel não está cumprindo com sua função social, o Poder Executivo deve ter uma autorização judicial ou legislativa. Tal regra é inconstitucional na medida em que viola o princípio da separação dos poderes, além de usurpar a competência do ente municipal para promover adequado ordenamento territorial da cidade.

Finalmente, de forma grave e inconstitucional, a PEC de Flávio Bolsonaro premia as desapropriações realizadas ao final do processo de notificação dos proprietários de imóveis não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, com indenizações que observam o valor de mercado. Esta, no entanto, não foi a intenção do constituinte, que claramente tratou estas desapropriações como uma exceção à regra geral das indenizações. Pela sistemática constitucional<sup>33</sup> a indenização nas desapropriações por necessidade ou utilidade pública deve ser *prévia, justa e em dinheiro*. O texto do artigo 5º, XXIV da Constituição Federal (BRASIL, [2016]), no entanto, ressalva da regra geral os casos de desapropriação por desatendimento da função social da propriedade. Ora, o objetivo é claro: deixar de premiar um comportamento antijurídico do proprietário com uma polpuda indenização. De fato, pelo Estatuto da Cidade, estas indenizações deverão descontar toda a valorização imobiliária experimentada pelo imóvel desde a data da notificação para cumprimento da função social da propriedade, o que é uma medida de justiça social.

Nota-se, por estas notas sobre a PEC nº 80 (BRASIL, 2019a), o quanto este projeto de emenda constitucional fere o espírito do capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, contendo flagrantes inconstitucionalidades e constituindo-se no mais evidente indicador da descaracterização da Política Urbana posta em marcha no país desde 2016.

## 9 Conclusões

---

<sup>33</sup> Ver artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal. (BRASIL, [2016]).

Realizada em um contexto de profundas mudanças políticas e jurídicas vividas pelo Brasil desde 2016, a pesquisa apresentada neste artigo tratou de focar e procurar compreender as alterações introduzidas em uma política setorial específica, a saber, a Política Urbana. Sublinha-se o recorte temporal que constitui o foco da investigação, que se centra na análise do que ocorreu na área após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff. Este recorte temporal atende a uma premissa epistemológica que leva em consideração o fato de que, na avaliação produzida durante a pesquisa, ainda que o marco legal fosse bastante avançado no Brasil, mesmo antes de 2016 já se podia observar uma baixa efetividade de muitas das diretrizes e instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade. Avalia-se, no entanto, que o impeachment introduz um *turning point* político e jurídico de ruptura com a principiologia do modelo constitucional da Política Urbana, acentuando o descompromisso com a Democracia, a função social da propriedade e o direito à cidade. Através da construção de uma série de indicadores, a investigação é concluída reunindo muitas evidências da ocorrência de uma espécie de *movimento em pinça* sobre a política urbana brasileira nesse período. Conforme passa-se a relatar, esse movimento imprime àquela política uma forte inflexão, alterando seus traços fundamentais. Os dois braços dessa pinça são aqui identificados como DESDEMOCRATIZAÇÃO (TILLY, 2013) e DESCARACTERIZAÇÃO.

Conforme demonstramos na análise de decretos presidenciais promulgados desde 2017, o processo de DESDEMOCRATIZAÇÃO é evidenciado por uma série de indicadores bastante claros, como a extinção do Conselho das Cidades, a suspensão do processo participativo de realização das Conferências Nacionais da Cidade e o inconstitucional Decreto de Bolsonaro que extinguiu, em única tacada, mais de 300 órgãos colegiados encarregados de democratizar a gestão de políticas setoriais no país<sup>34</sup>. A extinção de tais órgãos representa uma forte erosão na gestão democrática da política urbana no país, afastando a condução desta política do ideário constitucional de um estado democrático de Direito. É aqui que o aporte teórico de Tilly (2013) mostra-se mais apropriado para analisar o caso brasileiro, já que o país atravessa um “movimento líquido na direção de consultas mais estreitas, mais desiguais, menos protegidas e menos mutuamente vinculantes entre o Estado e os cidadãos e cidadãs”. Nesse sentido, se “*para os cidadãos a falta de democracia significa não ser escutado*” (ROSANVALLON, 2015a, p. 16), a análise dos indicadores ora referidos não poderia levar à conclusão diversa da presente.

---

<sup>34</sup> Ver Decretos 9.076/2017 e 9.759/2019.

Para além de desdemocratizar o processo de tomada de decisão sobre a Política Urbana, retirando a população e o movimento organizado do debate nacional sobre os rumos do desenvolvimento, observou-se também o esvaziamento da Política Urbana, em um país que conta com mais de 84% de sua população vivendo em cidades<sup>35</sup>. Tal conclusão parte da análise da forma como se deu a extinção do Ministério das Cidades, órgão da Administração Federal responsável pela interlocução com os municípios brasileiros, entes competentes para desenvolver a Política de Desenvolvimento e expansão urbana. O que se deu através da Medida Provisória 870/2019 foi a dissolução das competências do Ministério extinto em um genérico Ministério do Desenvolvimento Regional, que abriga as mais variadas competências, que vão da política hídrica do país ao incentivo à realização de obras públicas em regiões de fronteira no país. Nas palavras de Tilly, a extinção do Ministério das Cidades pode ser enquadrada como uma diminuição da *capacidade do estado* (Tilly, 2013, p.30), colocando o Brasil em um cenário que combina desdemocratização com baixa capacidade do estado, pelo menos no que diz respeito a esta política setorial específica.

Já o processo de DESCARACTERIZAÇÃO começa ainda durante o Governo de Michel Temer, quando tivemos a edição de uma Medida Provisória, já convertida na lei 13.465 (BRASIL, 2017b), que promove uma reforma do marco legal da terra no país e altera profundamente o paradigma de regularização fundiária adotado pelo Brasil desde a Nova República, aprofundado pelo Estatuto da Cidade e amplamente regulamentado pela lei 11.977/09. Trata-se de um potente indicador da descaracterização da Política Urbana. De uma concepção de regularização fundiária plena, envolvendo segurança da posse, urbanização e participação popular nos processos de tomada de decisão, passamos a assumir um modelo de regularização fundiária que claramente privilegia a mera titulação dos ocupantes, favorecendo, a médio prazo, processos de despossessão de terras ocupadas por população de baixa renda e transferência de ativos dos mais pobres para os mais ricos. Percebe-se uma substituição do paradigma do direito à cidade e da função social da propriedade por um paradigma que recoloca o direito de propriedade e sua função econômica no centro do ordenamento jurídico.

Esse processo se aprofunda no Governo de Jair Bolsonaro, com indicadores como a apresentação da PEC 80 (BRASIL, 2019a) de autoria de Flávio Bolsonaro, que altera profundamente o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal. Como vimos, nela, o

---

<sup>35</sup> Conforme IBGE. Ver, a respeito, os dados oficiais em Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

plano diretor é abandonado como referência para a definição do conteúdo da função social das propriedades urbanas, em que pese ser este o seu papel, segundo a Constituição Federal. Pela proposta, os proprietários de imóveis urbanos tem a prerrogativa de escolher COMO atendem ao princípio da função social da propriedade. Observar as regras do plano diretor passa a ser uma alternativa, já que o proprietário também pode optar por preservar o meio ambiente ou o patrimônio histórico, artístico e cultural.

Em segundo lugar, a PEC propõe que para declarar que um imóvel não está cumprindo com sua função social, o Poder Executivo deve ter uma autorização judicial ou legislativa. Tal regra é inconstitucional na medida em que viola o princípio da separação dos poderes<sup>36</sup>, além de usurpar a competência do ente municipal para promover adequado ordenamento territorial da cidade<sup>37</sup>. A PEC proposta por Jair Bolsonaro, consiste em um indicador do processo de descaracterização da Política Urbana constitucional na medida em que suprime dos municípios a possibilidade de exercer poder de polícia em matéria urbanística.

O conjunto desses indicadores evidencia, de forma inequívoca, que o Brasil vive um processo de desdemocratização e descaracterização da Política Urbana, e que a hipótese original da investigação aqui relatada é corroborada pela análise de muitas fontes documentais. A análise empreendida também sublinha que as alterações introduzidas nesta política setorial, embora tenham sido examinadas em sua especificidade, não representam um movimento isolado e descolado de um conjunto de mudanças introduzidas em diferentes políticas setoriais brasileiras no último período, em um contexto mais amplo de retrocessos sociais e políticos que erodem a democracia brasileira e ofendem o princípio constitucional da proibição do retrocesso social. O mesmo talvez possa ser dito no que diz respeito à *escala* de tais mudanças: o mundo inteiro atravessa um período de ascensão de governos de perfil mais conservador e tendentes a abolir conquistas relacionadas a direitos sociais e políticos.

A reconstrução democrática do país e o resgate das políticas setoriais e de seus compromissos constitucionais passa por uma série de movimentos sociais, jurídicos e políticos que extrapolam os objetivos deste artigo. Não obstante, espera-se que a publicação desta pesquisa contribua para a construção de um diagnóstico capaz de pensar e propor alternativas para um futuro reconciliado com a ordem jurídico-urbanística. Um futuro que, ao invés de reduzir o país a uma "democracia de autorização", avance no sentido da

---

<sup>36</sup> Conforme artigo 2º da Constituição Federal. (BRASIL, [2016]).

<sup>37</sup> Conforme artigo 30, VIII, da Constituição Federal. (BRASIL, [2016]).

consolidação de uma verdadeira "democracia de exercício". Um futuro que, enfim, acorde com os princípios assumidos pelo pacto democrático da Constituição Federal de 1988.

## 10. Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Das manifestações de 2013 às alterações do marco legal da terra: balanço dos retrocessos na Política Urbana do Brasil. In: LEAL, Rogério Gesta; GAVIÃO FILHO, Anizio Pires (org.). **Coletânea do III Seminário Internacional Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis**. Porto Alegre: FMP, 2019. p. 121-142. Disponível em: <http://www.fmp.edu.br/wp-content/uploads/2019/05/Ebook-III-seminario-internacional.pdf>. Acesso em: 06 out. 2019.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O Papel dos Planos Diretores na Tutela do Direito à cidade. In: GAVIÃO FILHO, Anizio Pires; LEAL, Rogério Gesta (org.). **Coleção tutelas à efetivação de direitos indisponíveis**. Porto Alegre: FMP, 2016, v. 2, p. 265-286.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. A construção do Direito Urbanístico Brasileiro: Desafios, Histórias, Disputas e Atores. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de M. (org.). **Coletânea de Legislação Urbanística**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. p. 13-27.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina ; ROCHA, Marco Antônio ; BOLL, Helena Corrêa . 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**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, 2019.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BORGES, Lizely. Nota das entidades em defesa de uma política urbana de efetivação do direito à cidade. **Terra de Direitos**, [S.l.], 16 jan. 2019. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/nota-das-entidades-em-defesa-de-uma-politica-urbana-de-efetivacao-do-direito-a-cidade/23010>. Acesso em: 27 set. 2019.

BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 80/2019**. Brasília, DF: Senado Federal, 2019a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136894>. Acesso em: 03 set. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição **da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5796.htm). Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.076, de 07 de junho de 2017**. Dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9076.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9076.htm). Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **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, 2019a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm). Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm) . Acesso em: 15 ago. 2019.

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 n<sup>os</sup> 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 n<sup>o</sup> 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: Presidência da República, 2017b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm). Acesso em: 15 ago. 2019.

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 n<sup>os</sup> 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 n<sup>os</sup> 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, 2019b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm). Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2220, de 04 de setembro de 2001.** Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm). Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015.** Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Autor: Senador Antonio Anastasia. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2919883&ts=1562332389737&disposition=inline>. Acesso em: 08 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771.** Requerente: Procuradoria Geral da República. Relator: Ministro Luiz Fux, 20 de setembro de 2017c. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>. Acesso em: 04 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5787.** Requerente: Partido dos Trabalhadores. Relator: Ministro Luiz Fux, 16 de outubro de 2017d. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5787&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em: Mai, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883.** Requerente: Diretoria Nacional do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Relator: Ministro Luiz Fux, 30 de setembro de 2019c. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200>. Acesso em: 04 maio 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 32. ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FERNANDES, Edésio. Política urbana na constituição federal de 1988 e além: implementando a agenda da Reforma urbana no Brasil. **Publicação e Documentação [do]**



**Senado Federal**, Brasília, DF, [200-]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br> > tipos-de-estudos > outras-publicacoes > view. Acesso: Ago, 2019.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. São Paulo: Secretaria do Fórum Nacional da Reforma Urbano, c2020. Disponível em: <http://forumreformaurbana.org.br/>. Acesso em: 23 set., 2019.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010, dados oficiais da população do Brasil**. [Brasília, DF]: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=3&idnoticia=1766&t=censo-2010-populacao-brasil-190-732-694-pessoas&view=noticia>. Acesso em: 17 set. 2019.

MAGALHÃES, Alex. **Direito das Favelas**. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, 2013.

MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**[Brasília, DF], n. 12, p. 211-220 fev. 2006. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ensaio2\\_ministerio12.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf). Acesso em 19 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**. Habitat III. Quito, 2019. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXIrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY>. Acesso em: 06 set. 2019.

OS 17 OBJETIVOS de desenvolvimento sustentável. **Plataforma Agenda 2030**, [S.l., 20--]. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br/ods/6/>. Acesso em: 06 set. 2019.

POCHMANN, Márcio. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da Nova República. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, p. 309-330, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302017000200309&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302017000200309&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 20 out. 2019.

ROSANVALLON, Pierre. **El buen gobierno**. Buenos Aires: Manantial, 2015a.

ROSANVALLON, Pierre. **La contrademocracia**: la política en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Manantial, 2015b.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 39-82.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 455-559.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Direito Urbanístico, Vias Jurídicas das Políticas Urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2007.

SAULE JÚNIOR, Nelson; LIBÓRIO, Daniela Campos. Princípios e Instrumentos de Política Urbana: Direito Administrativo e Constitucional. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**, São Paulo, abr. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentos-de-politica-urbana>. Acesso em: 23 set. 2019.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. **REDBCM**, Recife, [20--]. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso da Silva. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TILLY, Charles. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2013.