



FÓRUM NACIONAL de  
REFORMA URBANA

# DOSSIÊ DO DESMONTE DA POLÍTICA URBANA FEDERAL NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO E SEUS IMPACTOS SOBRE AS CIDADES:

Violações de Direitos Humanos e os Riscos de Construção  
de Cidades Intolerantes, Excludentes, Injustas e Antidemocráticas



**AUTOGESTÃO E  
REFORMA URBANA  
JÁ**

# Ficha Técnica

**Organizadores:** Orlando Alves dos Santos Junior, Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz e Nelson Saule Junior

**Título e subtítulo:** Dossiê do Desmonte da Política Urbana Federal nos Governos Temer e Bolsonaro e seus Impactos Sobre as Cidades: Violações de Direitos Humanos e os Riscos de Construção de Cidades Intolerantes, Excludentes, Injustas e Antidemocráticas

**Local:** Rio de Janeiro

**Ano da publicação:** 2020

**Nome do editor:** IPPUR/UFRJ

## Coordenação do FNRU:

CMP – Central de Movimentos Populares  
CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores  
MNLN – Movimento Nacional de Luta pela Moradia  
MLB – Movimento de Luta nos Bairros e Favelas  
UNMP – União Nacional por Moradia Popular  
ActionAid do Brasil  
AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros  
Instituto MDT  
CDES – Centro de Direitos Econômicos e Sociais  
CEARAH Periferia  
CENDHEC – Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social  
CFESS – Conselho Federal do Serviço Social  
FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional  
FAOC – Fórum da Amazônia Ocidental  
FENAE – Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica  
FISENGE – Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia  
FNA – Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas  
Habitat para Humanidade  
INCT – Observatório das Metrôpoles  
POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais  
Terra de Direitos

## Colaboradores(as) autores(as) deste Dossiê:

Adauto Lucio Cardoso – IPPUR/UFRJ – Observatório das Metrôpoles  
Alexandre Pacheco – Observatório das Metrôpoles  
Ana Britto – Prourb – Observatório das Metrôpoles  
Benedito Roberto Barbosa (Dito) – CMP  
Bruna Ribeiro – Observatório das Metrôpoles  
Cristiano Müller – CDES  
Clóvis Nascimento – FISENGE  
Daisy Ribeiro – Terra de Direitos  
Diogo David de Matos – Observatório das Metrôpoles  
Evaniza Rodrigues – UNMP  
Getúlio Vargas Junior – CONAN  
Henrique Frota – Instituto Polis  
Juciano Rodrigues – IPPUR/UFRJ – Observatório das Metrôpoles  
Karla Moroso – CDES  
Kelly Komatsu Agopyan – Instituto Polis  
Lênin Pires – Ineac/UFF  
Livia Miranda – UFCG – Observatório das Metrôpoles  
Luciana Ximenes – Observatório das Metrôpoles  
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro – Observatório das Metrôpoles  
Marcelo Edmundo – CMP  
Marcelo Ribeiro – IPPUR/UFRJ – Observatório das Metrôpoles  
Mariana Werneck – Observatório das Metrôpoles  
Nazareno Stanislau Affonso – Instituto MDT  
Nelson Saule Junior – Instituto Polis  
Orlando Alves dos Santos Junior – Observatório das Metrôpoles  
Roberto Kant de Lima – Ineac/UFF  
Rosângela Luft – IPPUR/UFRJ – Observatório das Metrôpoles  
Paulo Romeiro – Instituto Polis  
Suyá Quintslr – IPPUR/UFRJ – Observatório das Metrôpoles  
Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz – CFESS  
Tarcyia Fidalgo – Observatório das Metrôpoles  
Thêmis Amorim Aragão – Observatório das Metrôpoles

**Edição e Arte:** Gabriel Poná Marques

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Agência Brasileira do ISBN - Bibliotecária Priscila Pena Machado CRB-7/6971

D724 Dossiê do desmonte da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades : violações de direitos humanos e os riscos de construção de cidades intolerantes, excludentes, injustas e antidemocráticas [recurso eletrônico] / orgs. Orlando Alves dos Santos Junior, Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz e Nelson Saule Junior. — Rio de Janeiro : IPPUR, 2020. Dados eletrônicos (pdf).

ISBN 978-85-86136-15-3

1. Política urbana. 2. Direitos humanos. 3. Democracia. 4. Movimentos sociais. 5. Sociologia urbana. 6. Participação social. I. Santos Junior, Orlando Alves dos. II. Diniz, Tânia Maria Ramos de Godoi. III. Saule Junior, Nelson. IV. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR). V. Título.

CDD 307.76

# Índice

Introdução | 5

1. A inflexão conservadora e seus impactos na gestão democrática das cidades | 10

Box 1. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e o futuro das cidades | 16

2. A Política Nacional de Moradia: breve panorama do ciclo recente e os desafios da nova conjuntura | 21

3. A luta pela terra, conflitos e regularização fundiária: a inflexão a partir do golpe de 2016 e as perspectivas atuais | 30

4. A inflexão 'ultraliberal' alcança as águas e o saneamento | 36

5. A política de austeridade e as ameaça ao direito à mobilidade urbana | 43

Box 2. A política metropolitana e os retrocessos na construção de um sistema de gestão baseado na cooperação e na solidariedade territorial | 49

6. A Inflexão Conservadora e o Aumento das Desigualdades de Renda e da Pobreza Urbana | 54

Box 3. A Inflexão Conservadora e os Impactos sobre a Cultura e os Espaços Públicos Comuns | 61

Box 4. Cidades, gênero e raça: a inflexão dos direitos | 68

7. As Violações de Direitos Humanos na Perspectiva dos Pactos Internacionais, da nova agenda urbana e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) | 73

Box 5. Militaristas e Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro | 81



## Introdução

O golpe parlamentar que derrubou Dilma Rousseff e possibilitou a ascensão de Michel Temer à presidência da República, em 2016, e a eleição de Jair Bolsonaro à presidência da República, em 2018, representaram uma inflexão conservadora de grandes proporções, com fortes impactos em diversos setores da sociedade brasileira.

Nesse contexto, a política urbana e as cidades brasileiras sofreram sérios e graves retrocessos. Estamos diante da desconstrução do direito à cidade, expressa no desmonte de conquistas sociais alcançadas ao longo das últimas décadas, no avanço da intolerância e da violação dos direitos humanos, e nos retrocessos no campo da democracia e da participação social nas políticas públicas.

Sem sombra de dúvidas, diversos fatores de natureza conjuntural estiveram por trás das eleições do candidato de extrema-direita, Jair Bolsonaro. É notório que segmentos da elite, na esteira da quarta vitória consecutiva do PT, em 2014, negaram o resultado das urnas e se moveram de forma deliberada para o rompimento com a institucionalidade democrática. Do golpe parlamentar de 2016 que removeu, com pretextos legais discutíveis, Dilma Rousseff da presidência da República à operação anticorrupção Lava Jato, que recaiu seletivamente sobre determinadas lideranças políticas levando o ex-presidente Lula à prisão, pode-se interpretar o resultado eleitoral como um deslocamento do projeto neodesenvolvimentista que estava em curso, com todas as suas contradições, para uma agenda neoliberal conservadora.

Nesta direção, a inflexão conservadora pode ser entendida como uma mudança de rumo, marcada pelo abandono das políticas redistributivas e pelo fechamento dos espaços de participação democrática, e adoção de políticas fundadas na austeridade fiscal.

A política de austeridade fiscal adotada pelo governo federal é centrada na redução da participação do Estado nos gastos sociais. Ou seja, a austeridade dos gastos públicos direciona-se seletivamente para os gastos sociais, não incidindo sobre o serviço da dívida, nem sobre outros setores de interesse das elites financeiras. Nesse cenário, o discurso da austeridade é mobilizado pela corrente ortodoxa da economia para justificar a ausência de recursos públicos e a necessidade de diminuir a intervenção do Estado nas políticas sociais, sem enfrentar o problema das desigualdades sociais e da estrutura regressiva da nossa política tributária, marcadamente injusta. Tudo isso impacta diretamente as políticas urbanas, tendo em vista o corte de recursos destinados às cidades para promoção de políticas de habitação, saneamento, mobilidade, programas sociais e de combate à desigualdade de renda, entre outros.

Os impactos desta política de austeridade foram denunciados pela Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Sociais, Econômicos e Culturais - Plataforma Dhesca - no relatório "O Impacto da Política Econômica de Austeridade nos Direitos Humanos", lançado em 2017<sup>1</sup>. Neste relatório, a Plataforma Dhesca destaca a perversidade da Emenda Constitucional 95, conhecida como EC do Teto de Gastos Públicos, aprovada pelo Congresso Nacional em dezembro de 2016, que estabelece limites para as despesas primárias de cada poder, tendo como base fixa o valor das despesas realizadas no ano de 2016, impedindo o aumento dos investimentos nas áreas sociais. Com efeito, estudo do Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos demonstra que, em 2017, enquanto as despesas primárias reduziram de 55% para 47%, os gastos com o setor financeiro subiram de 45% para 53%, representando 1,85 trilhões de reais. Mas a política de austeridade fiscal é apenas um lado desta inflexão conservadora.

---

1- Ver <http://austeridade.plataformadh.org.br/wp-content/uploads/2017/12/Sum%C3%A1rio-Executivo-Austeridade-final.pdf>, acessado em 2019.

O caráter conservador também se expressa nos discursos de intolerância, na política cultural, nas políticas repressivas e na crescente militarização das cidades, tanto por parte da política de segurança quanto dos grupos paramilitares, em especial das milícias.

O objetivo deste Dossiê é exatamente denunciar o desmonte da política urbana federal e o impacto da política de austeridade fiscal e da política conservadora sobre as cidades. A ideia é abordar o desmonte da política de promoção do direito à cidade e da reforma urbana sob os seus diversos temas, sinalizando seus impactos sobre as cidades.

Como poderá ser observado, a análise das políticas setoriais abordadas neste Dossiê revela um certo padrão de intervenção do governo Bolsonaro, que expressa a inflexão conservadora na política urbana federal e pode ser caracterizado pelos seguintes elementos: (i) descontinuidade na implementação das políticas urbanas anteriormente em curso; (ii) a proposição de novas regulações claramente pró-mercado, marcadamente conservadoras e restritivas de direitos sociais; (iii) cortes nos investimentos anteriormente em curso, aprofundando a política de austeridade econômica adotada pelo governo federal; (iv) fechamento dos espaços de participação e controle social, no qual se destaca o fim do conselho das cidades; e (v) o não cumprimento de compromissos e pactos nacionais e internacionais relacionados aos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

**Em síntese, o Dossiê revela diversas violações de direitos humanos e sociais, entre as quais cabe destacar:**

**a)** O fechamento dos espaços de participação social na discussão das políticas públicas, incluindo o Conselho das Cidades, ferindo os princípios da Constituição Brasileira e as determinações do Estatuto da Cidade.

**b)** O agravamento da perseguição e riscos de criminalização aos movimentos sociais, ameaçando a liberdade de organização e manifestação social dos cidadãos, em especial das classes populares.

**c)** A violação ao direito à moradia como direito humano. O direito à moradia é um direito social e sua violação é constitutiva das cidades brasileiras. A nova conjuntura coloca em xeque avanços importantes na construção de uma política habitacional estruturada com gestão democrática. Seguimos para caminhos cada vez mais distantes do que preza o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, com o esvaziamento de fundos e de esferas participativas. Temos a descontinuidade do Programa Minha Casa Minha Vida em seu atendimento às famílias de mais baixa renda, fortalecendo os interesses de grandes setores econômicos que desde o início deste Programa tiveram protagonismo e hoje ganham ainda mais força. Políticas de urbanização de favelas também saem da agenda nacional, impactando diretamente na condição de moradia de grande parte da população urbana das grandes cidades. As violações chegam à criminalização dos movimentos sociais de luta pela moradia, tornando ainda mais distante a construção de políticas de provisão habitacional por autogestão popular.

**d)** No âmbito da temática fundiária o desmonte da legislação fundiária (Lei Nº 11.977), que tratava da regularização fundiária assentada em um modelo de regularização fundiária plena, com foco na garantia de direitos, e a instauração de uma nova legislação (13.465/17) fundada na formalização de títulos de propriedade privada, concebida ideologicamente como direito sagrado e absoluto, promove um incremento dos riscos de violações ao direito à moradia adequada, especialmente em sua dimensão da garantia da segurança da posse, podendo resultar no aumento das remoções, das desigualdades socioespaciais e da violência no campo e na cidade.

**e)** São muitos os indícios de aumento de riscos da privação dos mais pobres à água como direito fundamental e de aumento das desigualdades no acesso aos serviços fundamentais de saneamento básico, expresso, sobretudo, pelo perigo de aprovação do PL 3261/2019, que possibilita a ampliação da participação da iniciativa privada na prestação dos serviços, incluindo a venda das companhias estaduais de saneamento básico (CESBs) que atualmente são responsáveis pelo atendimento de grande parte da população brasileira.

**f)** A mercantilização da água, bem comum fundamental à existência humana, também é uma violação aos direitos humanos. Nesse sentido, cabe denunciar o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 495/2017, que tem como objetivo criar os “mercados de água” no Brasil, à semelhança do que foi criado no Chile.

**g)** A inflexão conservadora e a política de austeridade do atual governo também viola o direito à mobilidade urbana.

Neste campo, cabe destacar dois aspectos: (i) o abandono da Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei N.º 12.587, de janeiro de 2012, com todos os impactos que isto representa em termos do aumento das desigualdades no acesso ao direito à mobilidade, da redução da renda das famílias mais pobres, e do crescimento da acidentes de trânsito; e (ii) a restrição nos investimentos públicos em mobilidade, que se reflete, segundo levantamento da Associação Nacional de Empresas de Transportes Urbanos (NTU), no quadro de paralisação de obras estruturais.

**h)** O direito humano à uma vida digna nas cidades é violado pela política de austeridade fiscal, e pelo pacote de reformas que desmontam o sistema de proteção social brasileiro, como a aprovação das reformas Trabalhista e da Previdência - necessárias ao cumprimento do teto de gastos -, a redução do Bolsa Família, o fim da valorização do salário mínimo e a redução dos gastos em saúde e educação. Todas essas medidas retiram a capacidade da política fiscal de redistribuir renda e têm fortes impactos regressivos, reforçando o crescimento da desigualdade e da pobreza.

**i)** A violação do direito à cidade e ao bem-estar urbano encontra-se em curso no contexto de regressividade dos investimentos públicos. Em um horizonte de 20 anos sem previsão de investimentos, o direito à cidade será frontalmente violado, dado que os principais serviços públicos de assistência social como habitação, educação, saúde e previdência estarão sendo desmontados em um quadro ao qual o empobrecimento tende a aumentar.

**j)** O direito à cultura e à diversidade é gravemente violado por um governo que abertamente publiciza discursos machistas, racistas e homofóbicos, contribuindo para a disseminação e fortalecimento de uma cultura de ódio, que afeta diretamente as populações e grupos urbanos mais vulneráveis – aqui pode-se citar a população LGBTI, mulheres, crianças e adolescentes, negros, indígenas, imigrantes, entre outros. Além dos próprios cortes de investimentos em políticas culturais e de fomento à cultura, o discurso de negação que se estrutura em torno de valores básicos de direitos humanos acaba também por afetar e mitigar manifestações plurais de arte e cultura urbanas calçadas na diversidade e no fortalecimento da identidade multicultural urbana.

**k)** Do ponto de vista das Metas do Milênio, estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2000, e do Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos e Ambientais, dos quais o Brasil é signatário, as violações aos direitos ali descritos atinge diversas esferas:

(i) A violação do direito humano à moradia adequada, positivado pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais- PIDESC no seu art. 11 e o Comentário Geral nº 4 do Comitê DHESC das Nações Unidas, expresso na extinção do Programa Minha Casa Minha Vida, especificamente na Faixa 1, no qual se concentram as famílias com renda entre 0-3 salários mínimos e onde se identifica 90% do déficit habitacional brasileiro;

(ii) A precarização dos serviços públicos destinados à população, notadamente os destinados às áreas de assistência social e infraestrutura urbana, representada pela aprovação da Emenda Constitucional 95, que estabelece o teto nos Gastos Sociais;

(iii) A violação dos dispositivos contidos na Agenda 2030 e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, expressa na extinção dos conselhos, comissões e todas as instâncias de participação da sociedade civil que promoviam a discussão de políticas públicas de desenvolvimento urbanos para as cidades;

(iv) A violação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, especialmente nos artigos relacionados ao meio ambiente, quando o governo brasileiro fragiliza toda a estrutura pública relacionada ao meio ambiente no Brasil, a exemplo do CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente e do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, estimulando o desmatamento das florestas, a redução do território quilombola e indígena (populações que são as reais protetoras das florestas brasileiras), e desestruturando toda a institucionalidade então existente para a promoção de políticas públicas relacionadas às mudanças climáticas;

(v) A violação do direito à vida e à dignidade humana, contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, por meio da propaganda da intolerância, do estímulo ao acirramento das disputas de terras e territórios no Brasil, e por discursos que fomentam o ódio e a violência, em especial encorajando notórios opressores nas áreas rurais, onde vivem povos e comunidades tradicionais, a tomarem as terras dessas populações, utilizando para isso um marco jurídico que criminaliza os movimentos sociais e suas lideranças.

## Recomendações

### O FNRU entende que é necessário:

- Reconhecer, como direito, a participação social tal como assegurada na Constituição Brasileira de 1988, e a gestão democrática da cidade, garantida no Estatuto da Cidade.
- Revogar, imediatamente, o decreto que extinguiu os conselhos, comissões e instâncias de participação no Brasil. Especificamente, é necessário a recriação do Conselho das Cidades e adoção do ciclo de Conferências das Cidades, como espaços colegiados de gestão das políticas urbanas, conforme determina o Estatuto das Cidades
- Impedir a adoção de leis que tipificam como criminosas as ações dos movimentos sociais, garantindo o seu direito à organização e manifestação.
- Acompanhar a atuação governamental sobre a questão fundiária e o encaminhamento de medidas protetivas para os grupos mais vulneráveis, notadamente os integrantes de movimentos e organizações sociais que atuam no âmbito fundiário e do direito à moradia.
- Revisar os marcos normativos e as diretrizes de atuação na política fundiária com observância estrita dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente e ratificados pelo Brasil, notadamente o direito à moradia adequada e a função social da propriedade.
- Retomar, imediatamente, o Programa Minha Casa Minha Vida, especialmente na Faixa 1, com a retomada de todas as obras e contratações em andamento.
- Reprovar o PL 261/2019 e o PLS 495/2017, com a ampliação dos investimentos no setor de saneamento ambiental e efetivação do PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico, de forma a universalizar o acesso ao saneamento básico no país.
- Retomar a Política Nacional de Mobilidade Urbana, centrada no transporte público e não motorizado (a pé e bicicleta) e na “Paz no Trânsito”, com participação e controle social.
- Revogar a Medida Provisória n. 882/2019 – que, entre outras medidas, altera o Código de Trânsito Brasileiro).
- Reconhecer o transporte público como serviço essencial e um direito social.
- Implantar o Sistema Único da Mobilidade -SUM de modo a que o Estado Brasileiro se estruture de forma federativa para promover a política pública deste direito social essencial.
- Retomar, imediatamente, todos os investimentos públicos em infraestrutura urbana privilegiando a dignidade da pessoa humana.
- Revogar, imediatamente, a Emenda Constitucional 95, que fixou um teto para os gastos sociais.
- Fortalecer os programas de redistribuição de renda, em especial do Programa Bolsa Família.
- Promover uma reforma tributária progressiva e a uma política de valorização do salário mínimo.
- Revogar a legislação que criminaliza as lideranças e movimentos sociais e retomar, imediatamente, a demarcação de territórios quilombolas e terras indígenas.
- Retomar toda estrutura pública até então existente destinada à promoção de políticas públicas relacionadas às mudanças climáticas no Brasil.

## Quem é o Fórum Nacional de Reforma Urbana

O Fórum Nacional de Reforma Urbana é uma coalizão de organizações brasileiras, existente desde 1987, que lutam por cidades inclusivas, justas e democráticas para todos e para todas. São movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa que querem promover o Direito à Cidade.

Outro Brasil, com justiça social, cidadania e democracia, é possível!



1

MLB

MORRAR  
DIGNAMENTE  
É UM DIREITO  
HUMANO!

4º Congresso Nacional do MLB  
23 a 24 de agosto de 2004 - São Bernardo do Campo/SP



## A inflexão conservadora e seus impactos na gestão democrática das cidades

Desde o processo de redemocratização do Estado brasileiro, durante os anos 1980, inovações no campo da participação da sociedade civil, tanto na formulação quanto na fiscalização de políticas públicas, foram introduzidas em diversas áreas, como saúde, assistência social e educação. Dentre elas, merece destaque a realização de Conferências e a instituição de Conselhos Nacionais vinculados à instituição dos sistemas institucionais de gestão de políticas públicas, como no caso do SUS – Sistema Único de Saúde, do SUAS - Sistema Único de Assistência Social, e do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Na Constituição Brasileira de 1988, a participação social na gestão das políticas públicas é assegurada em diversos capítulos, e em especial no seu primeiro artigo, quando assegura que a “República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito(…)” e no seu parágrafo único, quando assevera que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” Portanto, as conquistas observadas na criação dos espaços de participação estavam respaldadas constitucionalmente.

No campo das políticas urbanas municipais, em especial, o orçamento participativo acabou por se constituir numa das interfaces socioestatais mais difundidas - colocando nosso país, inclusive, no circuito de estudos internacionais sobre participação na gestão de políticas públicas (AVRITZER e NAVARRO 2003). No âmbito nacional, a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, reconheceu a gestão democrática das cidades como um direito (Capítulo V), a ser assegurado por meio de diversos instrumentos, entre os quais destacam-se; (i) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; (ii) debates, audiências e consultas públicas; (iii) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e (iv) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.<sup>2</sup>

De um forma geral, a promoção de processos participativos na formulação de políticas públicas pode ser considerada um dos movimentos de resistência ao conservadorismo no Brasil, levando-se em consideração a difusão das ideias neoliberais no contexto global, e seus rebatimentos internos, ainda que combinadas com políticas sociais e redistributivas.

Desde 2003, com o início do governo Lula, foi aprofundada a adoção de processos participativos por meio da promoção de Conferências e da instituição de Conselhos de participação da sociedade, gerando um incipiente e novo modelo de gestão pública participativa no âmbito federal.

Para se ter uma ideia desse processo, vale registrar alguns dados históricos. Desde o governo Vargas<sup>3</sup>, quando foi realizada a primeira conferência de saúde, até 2010, foram realizadas cerca de 100 conferências nacionais. De 1940 a 1988, foram realizadas 11 conferências, sendo quatro conferências entre 1940-1963, quatro durante o regime militar e mais três no período do governo Sarney. Após 1988, foram realizadas mais 99 conferências nacionais, sendo 27 antes do governo Lula (oito durante os governos Collor/Itamar e 19 durante o governo Fernando Henrique Cardosos) e as demais 72 nos dois mandatos do ex-presidente Lula (PETINELLI, 2011; AVRITZER, 2012; CRIVELARO, 2014).<sup>4</sup> O

2 - Ver [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm), acessado em julho de 2019

3 - As Conferências Nacionais de Saúde e de Educação foram instituídas pelo Governo Vargas, pela lei n.º 378/1937, sendo a Conferência Nacional da Saúde a primeira a ser realizada no país, em 1941 (CRIVELARO, 2014)

4 - Dependendo das fontes e dos autores considerados, há diferenças nos dados. Avritzer (2012) fala em 115 Conferências realizada desde o governo Vargas, já Crivelaro (2014) registra 119 conferências no mesmo período, mas ambos concordam e registram que 74 delas foram realizadas nos dois governos Lula. Neste artigo, optamos por utilizar os dados presentes em Petinelli (2011), por trazer tabela e informações detalhadas tendo como fonte a Secretaria Geral da Presidência da República (BRASIL, 2011).

governo Dilma Rousseff deu prosseguimento a esta política de participação, tendo realizado mais 26 conferências nacionais no seu primeiro mandato (2011-2014).

Neste processo, foram debatidas 43 políticas públicas distintas (saúde, educação, cidades, juventude, mulheres, comunicação, direitos LGBT, direitos humanos, entre outras) envolvendo não apenas a realização de conferências nacionais, mas também conferências municipais, regionais e estaduais, que mobilizaram moradores, lideranças sociais e representantes de organizações governamentais e não governamentais. Estima-se que mais de 9 milhões de brasileiros participaram ativamente das 98 conferências nacionais realizadas nos governos Lula-Dilma.<sup>5</sup>

O processo de participação está fundado na premissa de que a política nacional não se limita à esfera federal, mas deve incorporar os três níveis de governo, diversas agências do Estado e a chamada sociedade civil, promovendo a cooperação interfederativa. A participação da sociedade civil é realizada por meio da representação de interesses diversos e é fundamental por várias razões, entre as quais podemos destacar duas. Em primeiro lugar, para promover a inclusão daqueles que estiveram historicamente excluídos das discussões sobre as políticas públicas implementadas pelo estado e os rumos do país. Em segundo lugar, para poder visibilizar os conflitos de interesses e promover um debate democrático nas esferas de negociação e deliberação em torno das políticas públicas. É claro que essas esferas de participação não devem ignorar ou deslegitimar outros espaços de conflito não institucionalizados e as diversas formas que a luta de classes assume na dinâmica do capitalismo contemporâneo, cada vez mais dominado pela lógica do capitalismo financeiro e pela promoção de despossessões das classes populares<sup>6</sup>.

É interessante observar que ao aprofundar o modelo de gestão democrática, promovendo a participação ampliada de diversos segmentos sociais – do governos e da sociedade – no debate e na formulação de políticas públicas que incorporam as demandas e a agenda dos movimentos sociais, “o governo federal gerou espaços de contraposição às suas próprias políticas conservadoras de contingenciamento dos recursos orçamentários e de superávit fiscal, adotadas na área econômica” (MARICATO e SANTOS JUNIOR. 2007, p. 166).

Na área urbana propriamente dita, vale destacar a criação, no primeiro mandato do presidente Lula, do Ministério das Cidades, em 2003, e a instituição do Conselho Nacional das Cidades, que integrava a estrutura administrativa da pasta ministerial e era - ao menos formalmente - um elemento central na formulação e na negociação de políticas urbanas. Neste espaço tinham representação setores governamentais, dos três níveis de governo, e segmentos da sociedade civil (setor empresarial, sindicatos, organizações profissionais, ONGs, entidades acadêmicas e de pesquisa e movimentos populares), eleitos em Conferências Nacionais de amplo escopo. “A Conferência de 2003, que elegeu o Conselho Nacional das Cidades”, diz Raquel Rolnik (2009, p. 35), “foi precedida por 1.427 conferências municipais, 185 conferências regionais e 27 estaduais, envolvendo 3.457 municípios”.

Ao longo dos seus 12 anos de funcionamento efetivo, o Conselho das Cidades foi espaço de fundamental importância na discussão e aprovação de políticas urbanas fundadas no princípio do direito à cidade, entre as quais poderíamos destacar:

- a)** O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS (originalmente apresentados como um projeto de lei de iniciativa popular, elaborado pelos movimentos populares nacionais ligados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, em novembro de 1991). Aprovado em junho de 2005 na forma da lei nº 11.124.
- b)** A elaboração da lei nacional de saneamento básico (Lei n.º 11.445 de janeiro de 2007)<sup>7</sup>
- c)** A elaboração do Plano Nacional de Habitação e Interesse Social (2010)<sup>8</sup>

5 - Cf. <https://lula.com.br/lula-e-dilma-aprofundaram-democracia-ouvindo-o-povo-por-meio-de-conferencias-ouvidorias-e/>, acessado em junho de 2019.

6 - As despossessões das classes populares estão associadas a todas as formas de apropriação, pelo capital, de bens materiais ou simbólicos pré-existentes, comuns ou públicos, e se expressa na forma da privatização e mercantilização desses bens (HARVEY, 2003)

7 - [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm), acessado em agosto de 2019.

8 - Ver [http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material\\_de\\_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf), acessado em outubro de 2019.

- d)** A Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587 de janeiro de 2012)<sup>9</sup>
- e)** A campanha Plano Diretor Participativo (2005-2006), envolvendo mais de 1.600 municípios, reunindo cerca de 10 mil pessoas, em um processo de mobilização em torno da elaboração dos Planos Diretores sem precedentes na história do país.
- f)** O Grupo de Trabalho (GT) de Prevenção aos Conflitos Fundiários, instituído no âmbito do Conselho das Cidades. Este GT funcionou envolvendo órgãos do Poder Executivo, do Poder Judiciário e o Conselho das Cidades em torno dos conflitos fundiários, nos quais se promoviam mediações que permitiram evitar despejos e o uso de violência em diversas cidades do país.
- g)** Os grupos de trabalho, instituídos no âmbito da Secretaria do Patrimônio da União - SPU, tanto no âmbito federal como nos diversos estados da federação, que promoveram a destinação de terras da União para fins de habitação de interesse social.

Em que pese os avanços que podem ser apontados, também são evidentes os bloqueios no funcionamento do Conselho das Cidades como esfera pública democrática.

Em primeiro lugar, cabe destacar que as atribuições do Conselho das Cidades eram, majoritariamente, consultivas, enfraquecendo-o como espaço de conflito e concertação em torno da política urbana federal. O fato é que grande parte das políticas estruturais do governo federal – tais como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Minha Casa Minha Vida e o projeto da Copa do Mundo e das Olimpíadas – não tiveram qualquer participação do Conselho das Cidades na sua concepção e no seu desenho institucional. Isto não significa que essa esfera não tenha sido importante na discussão de políticas federais relevantes, como a política nacional de saneamento, o plano nacional de habitação de interesse social e a política nacional de mobilidade urbana, mas eram evidentes as limitações do Conselho das Cidades em incidir sobre a agenda de políticas estruturais, o que também evidenciava a falta de compromisso político do governo federal com a construção de uma esfera pública efetivamente democrática em torno da política urbana.

Em segundo lugar, é preciso destacar a baixa difusão e adoção desses canais nos níveis subnacionais (municípios, estados e Distrito Federal), impedindo a criação de uma nova dinâmica de gestão participativa em torno das políticas urbanas, com a incorporação do poder público, dos movimentos populares, das organizações não-governamentais, dos segmentos profissionais e empresariais na formulação e monitoramento da implementação das mesmas. Esse processo é revelador da ausência de um programa de capacitação e de políticas de incentivos para a efetiva difusão e efetivação dos conselhos das cidades no território nacional.

Em terceiro lugar, no que se refere ao modelo de financiamento, chama a atenção o fato da política urbana permanecer, fundamentalmente, financiada por recursos da União via transferência voluntária, o que reforça as relações clientelistas entre os atores políticos e as máquinas partidárias, em especial através das emendas parlamentares, e a lógica do empreendedorismo neoliberal fundada na competitividade e na privatização das cidades. Tal fato expressa a ausência de um sistema de financiamento que expresse um novo pacto federativo fundado na cooperação e na solidariedade.

Em síntese, pode-se dizer que faltou um sistema nacional de desenvolvimento urbano capaz de construir um novo modelo de governança democrática que articulasse e coordenasse as ações dos diversos entes federados, com participação e controle social. Esse novo sistema poderia ter o potencial de romper com a fragmentação das políticas setoriais e com a subordinação da política urbana à lógica dos interesses dos grandes grupos econômicos.

Esses limites para a construção pública e coletiva de um projeto de cidade, mesmo num governo de caráter popular, levaram a um processo crítico de avaliação acerca da efetividade dos espaços institucionais de participação. Em que pesem as conquistas dos movimentos urbanos nesse período, a submissão do planejamento de nossas cidades aos

---

9 - [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12587.htm), acessado em agosto de 2019.

interesses empresariais e à correção política levava, pouco a pouco, à descrença das instâncias participativas institucionalizadas. Da constatação acerca da manutenção de uma estrutura estatal burocratizada permeável aos interesses de atores econômicos e políticos à crítica da desmobilização dos movimentos populares, o momento político foi demarcado, cada vez mais, pela chave da subordinação do Estado ao capital.

A resposta às demandas por maior controle da sociedade sobre o Estado e por uma participação popular qualificada - que, iniciadas ainda no governo Lula, foram expostas de modo incontornável com a irrupção das grandes manifestações de 2013 - foi, então, formulada por meio da Política Nacional de Participação Social, lançada pelo Decreto nº 8.243/2014, mas foi rejeitada pelo Congresso Nacional em outubro do mesmo ano, já no contexto de crise do governo Dilma Rousseff.

O golpe político institucional ocorrido no país com o afastamento ilegítimo da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, representou uma inflexão conservadora na política urbana brasileira, mesmo considerando-se todas as contradições já presentes nos governos Lula-Dilma. No entanto, ao invés de se considerar o momento de afastamento da presidenta, decorrente da abertura do processo de impeachment, como um evento isolado, há que se considerar o golpe político do bloco conservador como um processo que já vinha sendo arquitetado e implementado no interior do próprio governo Dilma, como fica evidente na mudança do posicionamento dos partidos e políticos, considerados “aliados”, no momento da votação no Congresso Nacional. De fato, a implementação de uma política urbana progressista, identificada com o ideário da reforma urbana e do direito à cidade sempre encontrou diversas barreiras e muitos entraves, não apenas nos setores conservadores fora do governo, o que já seria esperado, mas na coalizão de poder dentro do governo Lula/Dilma, configurando as bases para o golpe político institucional de 2016, e para a inflexão conservadora na política urbana neste contexto. Este processo tem início exatamente na substituição do ministro Olívio Dutra (PT), em julho de 2005. A partir daí, o Ministério das Cidades seria ocupado pelo PP (Márcio Fortes de Almeida, Mário Negromonte, Aguinaldo Ribeiro e Gilberto Occhi) e pelo PSD (Gilberto Kassab), partidos que votaram pelo afastamento da presidenta Dilma e pela abertura do processo de impeachment, até que o presidente interino Michel Temer entregasse a pasta para o PSDB, que indicou o ministro Bruno Araújo.

Do ponto de vista da gestão democrática, o golpe político e o governo Temer vão representar um retrocesso no processo de participação que vinha sendo instituído. Em 2017, o governo Temer emite o decreto 9076/2017<sup>10</sup> adiando a realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades, prevista para ser realizada neste mesmo ano, para 2019. O mesmo decreto retirou a competência do Conselho Nacional das Cidades (Concidades) para convocar o evento e eleger o Conselho das Cidades, transferindo esta atribuição para o Ministério das Cidades. Além disso, o decreto alterava o intervalo de realização das Conferências de três para quatro anos. Mas, de fato, a desmobilização dos espaços de participação Cidades já vinha sendo promovida desde o início pelo governo Temer, que não convocava reuniões do Conselho das Cidades desde dezembro de 2016. Assim, este decreto já sinalizava claramente com a intenção de desconstruir e desmobilizar o Conselho das Cidades e o processo de participação que vinha sendo adotado nas gestões dos presidentes Lula/Dilma.

No entanto, com a eleição do presidente Bolsonaro esse quadro se agrava, com a definitiva ruptura com o modelo de gestão participativa. Em abril de 2019, o presidente Bolsonaro assinou o decreto 9.759/2019 extinguindo todos os órgãos colegiados, entre eles o Conselho das Cidades, o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), a Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, o Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT.<sup>11</sup> Mas antes já havia extinto o próprio Ministério das Cidades, que passou a ter suas atribuições assumidas pelo Ministério Desenvolvimento Regional, criado no início do seu governo.

No dia 13 de junho, o Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu liminar para suspensão parcial do decreto (9.759/2019), entendendo que Bolsonaro não poderia extinguir, por meio de decreto, colegiados criados por lei. No entanto, novo julgamento ainda vai ocorrer, quando será analisado o mérito da matéria.<sup>12</sup> Independentemente do desfecho desta decisão, fica clara a intenção do governo em extinguir os espaços de participação da sociedade na discussão e deliberação de política públicas. De acordo com o ministro chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, os

10 - Ver [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), acessado em junho de 2019.

11 - Ver [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350), acessado em junho de 2019.

12 - <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/stf-impede-bolsonaro-de-fechar-conselhos-criados-com-aval-do-congresso.shtml>, acessado em junho de 2019.

conselhos são “resquícios de administrações petistas, com visões distorcidas e viés ideológicos, que não representam a totalidade da sociedade”.<sup>13</sup> A meta do governo, segundo o próprio chefe da Casa Civil, seria diminuir de 700 para 50 o número de colegiados que atuam na administração federal direta e indireta, a maioria dos quais criados durante os governos Lula/Dilma.

Na impossibilidade de fechar todos os conselhos, o governo federal reduz o número de participantes da sociedade nos espaços que ainda existem. Tendo como referência 17 conselhos nacionais, o jornalista Hanrikson de Andrade (UOL) constatou que, em julho de 2019, o número de integrantes desses conselhos caiu de 465 membros para 249, sendo que as vagas para participação social se reduziram de 201 para 104.<sup>14</sup>

Paralelamente, observam-se diversas tentativas de criminalização dos movimentos sociais, em especial através da mudança na lei antiterrorismo. São vários projetos de lei que estão tramitando na Câmara dos Deputados buscando ampliar as ações que podem ser tipificadas como ações terroristas, incluindo entres estas ações de contestação usuais nos movimentos sociais. Entre estas propostas, está o PL 5065 (de 2016), de autoria do deputado e delegado Edson Moreira (PR/MG). O relator do projeto, o senador Magno Malta (PR-ES) e o presidente Jair Bolsonaro já deram inúmeras declarações nas quais não escondem a intenção de criminalizar movimentos sociais no campo e na cidade.<sup>15</sup>

O ataque aos espaços de participação ocorrem no contexto da profunda crise de legitimidade do sistema de representação política no Brasil, incluindo a ausência de legitimidade da eleição do próprio Bolsonaro. Nesse contexto, o próprio sistema de participação pode representar uma ameaça para os setores conservadores que impedem a renovação do mesmo por dele se beneficiarem.

O novo modelo de gestão adotado pelo governo Bolsonaro pode ser caracterizado como profundamente antidemocrático, combinando a emissão de medidas provisórias e decretos-lei, ausência de transparência e produção de fakenews, confundindo a sociedade e dificultando as possibilidades de monitoramento social.

Evidentemente, todo este retrocesso tende a ter forte impacto sobre o sistema de participação nas políticas públicas nas cidades brasileiras, incentivando o fechamento desses canais também pelos estados e municípios e a adoção de modelos de gestão antidemocráticos. Com efeito, o Brasil pode retroceder 30 anos em termos dos avanços alcançados na transparência, monitoramento e participação social.

Nesse cenário, os avanços decorrentes da adoção dos princípios da reforma urbana e do direito à cidade, que foram conquistados através das lutas das classes populares e das políticas institucionais progressistas ao longo dos últimos anos, correm um enorme risco de serem desmontados pela adoção de um modelo de gestão autoritário e opaco às demandas da sociedade, mas afinado com o pensamento neoliberal. No contexto das contradições desta inflexão conservadora, cabe avaliar a natureza dos novos conflitos urbanos decorrentes da implementação deste projeto excludente e a capacidade das forças progressistas de se articularem para resistir contra essa inflexão conservadora e lutarem pelo direito à cidade como um bem comum.

## **Violações dos Direitos Humanos e Sociais**

O relato evidencia diversas violações aos direitos humanos no que se refere à liberdade de organização, expressão e participação como um direito. Entre essas violações, cabe destacar: (i) o fechamento dos espaços de participação social na discussão das políticas públicas; e (ii) o agravamento da perseguição e riscos de criminalização aos movimentos sociais, ameaçando a liberdade de organização e manifestação social dos cidadãos, em especial das classes populares.

<sup>13</sup> - Cf. <http://www.confetam.com.br/noticias/decreto-de-bolsonaro-extingue-conselhos-de-participacao-e-controle-social-7d41/>, acessado em junho de 2019.

<sup>14</sup> - Ver <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/07/26/bolsonaro-reduz-vagas-e-murcha-participacao-social-em-conselhos-recriados.htm>, acessado em outubro de 2019.

<sup>15</sup> - <http://www.justificando.com/2018/11/01/ampliacao-d-lei-antiterrorismo-e-so-uma-das-propostas-que-miram-os-movimentos-sociais/>, acessado em outubro de 2019.

## Recomendações

O FNRU entende que é necessário:

- Reconhecer, como direito, a participação social tal como assegurada na Constituição Brasileira de 1988, e a gestão democrática da cidade, garantida no Estatuto da Cidade.
- Recriar o Conselho das Cidades e o ciclo de Conferências das Cidades, como espaços colegiados de gestão das políticas urbanas, conforme determina o Estatuto das Cidades
- Impedir a adoção de leis que tipificam como criminosas as ações dos movimentos sociais, garantindo o seu direito à organização e manifestação.



Foto original Samuel Thomas Jaenisch

# BOX

## O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e o futuro das cidades

A concepção de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) foi resultado de processos coletivos envolvendo debates e acúmulos oriundos de atores diversos: movimentos sociais urbanos, gestores públicos, acadêmicos, sindicatos de profissionais, dentre outros setores. Esse sistema cumpriria funções fundamentais para a melhor implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, uma vez que, por meio dele, seriam articuladas todas as esferas federativas, bem como as diferentes políticas e ações das áreas setoriais com implicação no desenvolvimento urbano. Outro importante objetivo seria a organização, ampliação e descentralização dos mecanismos e espaços de participação social, de forma a possibilitar um avanço democrático no planejamento e gestão das políticas urbanas.

A indicação para criação desse Sistema foi objeto das resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades, ainda no ano de 2005. Posteriormente, seguiram-se inúmeros debates no âmbito do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) e das próprias conferências nacionais para definição dos termos e desenho mais preciso do SNDU.

Um dos aspectos de maior reivindicação dos setores envolvidos sempre foi a institucionalização do SNDU por meio de lei, o que lhe conferiria posição jurídico-administrativa de estrutura de estado. nas Resoluções aprovadas pela 3ª Conferência Nacional das Cidades (2007), há deliberação explícita nesse sentido:

“Encaminhar, com urgência, para aprovação no Congresso Nacional, PL do SNDU, que institucionaliza o Conselho Nacional das Cidades e o define como o órgão deliberativo responsável pela elaboração e aprovação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, integrante do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, tendo por finalidade fiscalizar, capacitar, assessorar, estudar, propor e aprovar diretrizes para o desenvolvimento urbano regional, com participação popular e controle social.” (Parágrafo 13)

A institucionalização do Sistema como um todo por meio de lei, e não apenas de algumas estruturas isoladas, é um dos impasses nunca solucionados, a despeito das inúmeras deliberações das Conferências Nacionais e do ConCidades.

Em 2013, o Conselho Nacional das Cidades aprovou minuta de projeto de lei de criação do SNDU e recomendou ao Ministério das Cidades que solicitasse à Casa Civil da Presidência da República a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial para analisar proposta e, posteriormente, enviá-la ao Congresso Nacional<sup>16</sup>.

No mesmo ano, o balanço realizado pelos participantes da 5ª Conferência Nacional das Cidades foi de que:

“3º parágrafo - As quatro Conferências das Cidades realizadas tiveram em sua pauta o Sistema de Desenvolvimento Urbano (SNDU) pensando como instrumento para promover a reversão

---

16 - BRASIL, CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. Resolução no 121, de 18 de julho de 2013.

desse quadro e pensar a cidade integrada e não de forma fragmentada (habitação, saneamento, mobilidade, lazer, trabalho, saúde, educação, regularização fundiária com meio ambiente, cultura, segurança, esporte...).

4º parágrafo - Um breve balanço da construção do sistema nacional de desenvolvimento urbano aponta para as seguintes questões: (i) No âmbito federal na o ocorreram muitos avanços na implementação das deliberações da Segunda Conferência das Cidades, que aprovou a sua criação: o SNDU na o foi efetivamente criado; (ii) Em relação aos conselhos estaduais das cidades, nos estados onde estes foram instituídos, constata-se que tais instancias ainda não estão funcionando efetivamente ou apresentam baixa capacidade deliberativa; (iii) nos municípios, apesar da ausencia de indicadores oficiais, as informações disponíveis permitem inferir que também e pequeno o número de conselhos das cidades existentes. Ao longo dos últimos 9 anos ,como resultado deste esforço coletivo e continuado dos conselheiros (as), o Conselho Nacional das Cidades elaborou e aprovou proposta de Projeto de Lei sob forma de Resolução, para a criação e funcionamento do SNDU, cujo texto ainda na o foi encaminhado ao Congresso Nacional. Diversas ações coordenadas pelo ConCidades têm sido realizadas para motivar o poder executivo a apoiar a transformação da proposta do SNDU em Lei<sup>17</sup>.

Ao fim, foi determinado ao Ministério das Cidades que tratasse o tema como prioridade. No entanto, o projeto de lei nunca foi efetivamente encaminhado ao Congresso Nacional. Essa fragilidade quanto à institucionalização do SNDU permitiu que seu desmonte ocorresse de forma mais acelerada a partir de 2016, quando tem início o Governo Temer.

A desmobilização do ConCidades e a decisão pelo adiamento indefinido da 6ª Conferência Nacional das Cidades foram fortes indicativos de que a política urbana passaria por uma inflexão antidemocrática no período seguinte, caso a eleição de 2018 fosse vencida por um candidato conservador. Essa tendência foi fortemente concretizada e agravada a partir de janeiro de 2019, com o desmonte do sistema de participação social, extinção do Ministério das Cidades e reconfiguração conservadora das políticas urbanas promovido pelo Governo Bolsonaro.

### **Sobre a situação atual de nosso frágil sistema (em especial do ConCidades)**

A extinção do Ministério das Cidade é uma das marcas da fragilidade institucional pela qual passa a política urbana no Brasil, o que se soma a outros processos de desmonte seja no âmbito do Governo Federal - como, por exemplo, a diminuição dos recursos destinados ao IBGE para realização do censo de 2019, e a tentativa de, por meio de decreto, extinguir todos os conselhos federais relacionados às políticas públicas -, seja nos estados, como, por exemplo, na recente extinção da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A (EMPLASA), em São Paulo.

A recém aprovada Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019<sup>18</sup>, conhecida como Lei da Liberdade Econômica, também fragiliza o sistema de política urbana na medida em que, ao usurpar, de forma arbitrária, competências dos entes federativos em matéria de política urbana, em especial dos municípios, retira sua capacidade de exigir contrapartida em processos de licenciamento e, portanto, de exercer adequadamente suas responsabilidades constitucionais<sup>19</sup>. Isto fragiliza a aplicação de instrumentos como Estudo de Impacto de Vizinhança e o debate de suas contrapartidas, cota de solidariedade etc., na medida em que enfraquece o papel do município no licenciamento urbanístico em geral.

Ainda que a política urbana passe por essa inflexão conservadora no âmbito federal, não é evidente que ocorra o mesmo nos estados e municípios, que são muito diversos em termos do perfil das suas

17 - BRASIL. Texto aprovado na plenária da 5ª Conferência Nacional das Cidades. 2013.

18 - Ver [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm), acessado em novembro de 2019.

19 - Ver nota técnica elaborada pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) sobre as inconstitucionalidades e riscos da Medida Provisória 881/2019, em <http://www.ibdu.org.br/noticias/nota-tecnica-sobre-a-mp-881-2019>.

administrações, e têm autonomia e também responsabilidades próprias em matéria de política urbana. A questão é que permanece sendo fundamental a articulação das ações em termos de política urbana entre os municípios, e entre estes e os governos estaduais e federal. Em outras palavras, apesar da extinção do Ministério das Cidades, o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano permanece sendo, e é cada vez mais, necessário e deve ser rearticulado e implementado sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Regional e do Conselho Nacional das Cidades.

Embora como um todo o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano possa ser considerado frágil do ponto de vista jurídico por estar previsto apenas por decreto e não lei, é fundamental compreender que a extinção do Ministério das Cidades não necessariamente significa a extinção do ConCidades. Por sua vez, a recente decisão do STF que suspendeu a extinção de Conselhos Nacionais constituídos com base em lei se aplica em alguma medida ao ConCidades, já que este órgão colegiado recepcionou as competências do CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, previsto na Medida Provisória 2220/01.

A MP 2220/01, por meio de seu art. 10, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, órgão deliberativo e consultivo que possui, entre outras, a competência para a proposição de diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano, acompanhamento e avaliação de sua implementação e promoção da cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano. O Decreto 5.790/06, regulamenta o artigo 10 da MP 2220/01 e o Conselho Nacional das Cidades dá concretude ao CNDU, criado pela MP 2220, inclusive com recepção de suas competências. Nesse sentido, claramente, o ConCidades é um conselho criado por lei que, portanto, não pode ser extinto por Decreto, razão pela qual a extinção do Ministério das Cidades não necessariamente deve significar sua extinção.

Analogamente às secretarias nacionais de habitação, mobilidade urbana e saneamento, incorporadas ao Ministério do Desenvolvimento Regional, o ConCidades deveria ser também incorporado à outra estrutura de governo. Não tendo, portanto, necessariamente sido extinto legalmente com o fim do Ministério das Cidades.

Considerando as competências legais do ConCidades, definido como órgão deliberativo pela MP 2220/01, com atribuição para monitorar e avaliar a implementação da política urbana e promover a cooperação entre governo federal, estados, municípios e sociedade civil, não há qualquer dúvida que se trata também do espaço legalmente destinado à convocação e organização da Conferência Nacional das Cidades.

O ato que adiou a conferência prevista para ser realizada em 2017, não tendo sido objeto de deliberação pelo Conselho das Cidades - embora o decreto emitido pelo governo Temer tenha tentado dar ar de legalidade, retirando as competências do Conselho relacionadas à convocação da Conferência - é contrário à norma legal que define as competências do Conselho em matéria de política urbana - MP 2220/01 - e aos princípios do Estado Democrático de Direito, que regem a política urbana no Brasil e suas diretrizes, como veremos.

Dessa forma, como atual responsável no âmbito federal pelas competências relacionadas à política urbana, o Ministério do Desenvolvimento Regional, tem responsabilidade de articulação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, e deve, como primeiro passo, convocar o ciclo de conferências das cidades que culmine em uma conferência nacional e rearticule o Conselho Nacional das Cidades.

### **Da autonomia dos estados municípios e suas responsabilidades na manutenção dos sistemas municipais de planejamento e gestão democrática**

Os fundamentos constitucionais para que a sociedade participe do processo de gestão das cidades estão dispostos no art. 29, XII da Constituição Federal, que estabelece como um preceito constitucional a cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Dessa forma, apesar do

desmante do sistema federal, os estados e municípios não estão desobrigados a ter mecanismos de articulação da política urbana e da participação social. Estados e municípios têm responsabilidade na manutenção do funcionamento dos sistemas municipais de planejamento e gestão democrática das cidades independente da situação e orientações do sistema federal.

A política urbana deve ser executada pelo município, conforme as diretrizes gerais previstas no art. 2º do Estatuto da Cidade. Por esta razão devem estes entes observar o disposto no artigo 20, II, diretriz que determina a necessidade da cidade ser gerida de forma democrática. Esta diretriz geral da política urbana determina a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos sociais na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. A gestão democrática é intrínseca à política urbana e deve ser compreendida de forma ampla, de modo a envolver os habitantes e associações representativas em todo o ciclo da política urbana, desde a formulação até sua avaliação e eventual redirecionamento, passando pelo monitoramento permanente. A gestão democrática das cidades não se encerra na formulação da política urbana, mas abrange e deve acompanhar todos os momentos de sua implementação, monitoramento e avaliação.

Por essa razão, o Estatuto da Cidade, por meio do artigo 42, III, determina como sendo conteúdo mínimo do Plano Diretor a regulamentação de um sistema de acompanhamento e controle. A Resolução 34 do ConCidades estabelece critérios e orientações para os municípios constituírem seus sistemas. O artigo 60 determina que tais sistemas deverão: (i) prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o Plano Diretor; (ii) apoiar e estimular o processo de Gestão Democrática e Participativa, garantindo uma gestão integrada que envolva os poderes executivo, legislativo, judiciário e a sociedade civil; (iii) garantir acesso amplo às informações territoriais a todos os cidadãos e; (iv) monitorar a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade. Por sua vez, seu artigo 7º lista os instrumentos que deverão ser articulados para essa finalidade: (i) conselho da cidade ou similar, com representação do governo, sociedade civil e das diversas regiões do município; (ii) conferências municipais; (iii) audiências públicas, incluindo as diversas regiões do município; (iv) consultas públicas; (v) iniciativa popular de projeto de lei; (vi) plebiscito e referendo.

Portanto, para o exercício adequado de suas competências constitucionais em matéria de política urbana, decorrentes dos artigos 30, VIII e 182 da CF<sup>20</sup>, é fundamental que os municípios exerçam sua autonomia em matéria de política urbana mantendo ou criando seus sistemas de planejamento e gestão democrática das cidades. Esses sistemas devem ser permanentes e, como vimos, abarcar todas as etapas e projetos relacionados à política urbana.

Vale lembrar que os estados também têm competência material em termos de política urbana, conforme mencionamos, decorrente da competência comum entre União, estados e municípios de promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (artigo 23, IX da CF). Por essa razão, os estados também devem observar as diretrizes de gestão democrática das cidades no sentido de manter, ou criar, suas estruturas de participação e controle social articulando os instrumentos já existentes, em especial o Conselho e a Conferência das Cidades, com a criação de linhas de financiamento das políticas habitacionais, de saneamento e mobilidade urbana.

Além desta competência material, os estados têm competência na governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas de acordo com o Estatuto da Metrópole, tendo como diretrizes:

- implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse

---

<sup>20</sup> - Art 30, VIII da CF estabelece ser o município competente para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. O Artigo 182 da CF determina que o município é o responsável pela execução da política urbana, observadas as diretrizes gerais, com o objetivo de fazer cumprir as funções da cidade e da propriedade urbana de acordo com as definições do Plano Diretor e considerando a necessidade de adoção de um sistema de acompanhamento e controle.

- comum;
- estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;
  - estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;
  - execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;
  - participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;
  - participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão.

Os estados, em relação à política urbana, têm competência material e responsabilidade de articulação dos municípios de maneira que estes criem capacidade de implementação da política urbana como, por exemplo, por meio da constituição de consórcios públicos. Os estados devem assumir seu papel de articulador dos municípios em torno das questões referentes à política urbana!





## A Política Nacional de Moradia: breve panorama do ciclo recente e os desafios da nova conjuntura

Inicialmente, cabe o alerta ao leitor de que esse texto tem como objetivo realizar um balanço preliminar e exploratório do “desmonte” da política habitacional que se segue ao golpe parlamentar e ao impeachment da Presidente Dilma Rousseff, em 2016. Ressalte-se, nesse sentido, seu caráter “preliminar”, uma vez que estamos ainda no calor dos acontecimentos, o que constringe o distanciamento que permitiria uma análise mais precisa. Para complicar ainda mais, o horizonte atual da política habitacional permanece nebuloso, já que a atual equipe segue sem definição clara sobre os contornos da nova política e não é evidente quais serão os desdobramentos das propostas que recentemente foram anunciadas. Vai nessa direção o caráter exploratório desse texto.

Para além das dificuldades acima apresentadas, cabe refletir inicialmente sobre o que exatamente está sendo “desmontado” neste novo governo que se inicia. Para que possamos identificar as mudanças e em qual sentido elas seguem é importante identificar quais as características da política habitacional que vinha sendo desenvolvida. Ao colocarmos-nos essa questão, faz-se necessário buscar o núcleo original da proposta de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) para a política habitacional, que correspondia em larga medida às propostas que vinham sendo debatidas no âmbito do Fórum Nacional da Reforma Urbana, e que encontraram expressão no debate para a elaboração da Constituição Federal de 1988 e, anos mais tarde, no Estatuto das Cidades. Dentre os princípios fundamentais da proposta da Reforma Urbana destacamos aqui: (i) a gestão democrática da cidade; (ii) a inversão de prioridades; e (iii) o controle e apropriação social da valorização imobiliária.

Especificamente no que diz respeito à habitação, as propostas originalmente incluídas no documento da campanha presidencial de 2002 (o Projeto Moradia) foram sendo aprimoradas, desenvolvidas e detalhadas pela equipe do Ministério das Cidades entre 2003 e 2009 tendo se consolidado na proposta final do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB).

Ao fazer a leitura sobre a forma como se implementou a política nacional de habitação entre 2003 e 2016, verifica-se que alguns desvios em relação ao núcleo propositivo original já haviam ocorrido. Para melhor compreender esses desvios e o que restou do núcleo original do programa de governo na política desenvolvida entre 2009 e 2016, vamos inicialmente fazer um balanço desta política pré-golpe.

### Antecedentes

Com a eleição de Lula, em 2002, tem início um ciclo de desenvolvimento social e político em que começa a ser construída uma nova política urbana, cujo desenho aparecia já, em seus traços principais, no documento de campanha intitulado Projeto Moradia. Entre 2003 e 2005, o novo Ministério das Cidades, sob a responsabilidade de Olívio Dutra, desenvolveu os documentos temáticos que estabeleciam o conteúdo das políticas de habitação, saneamento, mobilidade e regularização fundiária. Paralelamente, foi criado o Conselho das Cidades e foram realizadas as Conferências das Cidades, nos três níveis da federação – União, Estados e Municípios.

Em 2005, foi aprovada a lei que cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (respectivamente, FNHIS e SNHIS). Entre 2006 e 2008 é elaborado o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), e com isso parecia já estar estabelecido o novo modelo de política urbana e particularmente de política habitacional, fundado em 4 princípios: (1) subsídios direcionados para as camadas de baixíssima renda e redirecionamento do financiamento do FGTS e do SBPE para expandir a produção do mercado para setores de menor renda; (2) descentralização, fundada no papel dos municípios como principais agentes responsáveis pela política habitacional; (3) participação e controle social sobre a elaboração e a implementação da política habitacional, nos três

níveis de governo, inclusive sobre a alocação de recursos, a partir dos conselhos gestores dos fundos setoriais locais; e (4) apoio à produção autogestionária da moradia, a partir de programas específicos de financiamento que atendessem aos movimentos de moradia.

Esse modelo, que foi sendo implementado a partir de 2005 com a criação do FNHIS e de seu Conselho Gestor, e com o compromisso da Presidência da República em garantir um fluxo permanente de recursos para esse Fundo, apresentava já algumas limitações, reais ou potenciais. São elas:

- Recursos do FNHIS não foram garantidos por lei (sendo essa uma limitação potencial);
- Dificuldade dos municípios em apresentar capacidade institucional, técnica, operacional e financeira, para assumir o papel previsto no SNHIS, o que se revelava claramente na postergação recorrente da exigência de criação dos Conselhos das Cidades locais;
- O Sistema não conseguia tratar a questão fundiária na implementação da política, tendo colocado o cumprimento da Função Social da Propriedade como responsabilidade municipal e distanciando-se da utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade como elementos estruturais da política.

Em que pese essas limitações, acreditava-se que com o passar do tempo seria possível corrigir os problemas e “azeitar” o Sistema.

Entretanto, tal perspectiva sofreu ainda com confrontos políticos que levaram a ajustes no âmbito das disputas no Congresso Federal. Este quadro levou ao “sacrifício” do Ministério das Cidades, cedido ao Partido Progressista (PP) como forma de garantir a governabilidade, promovendo a substituição do Ministro das Cidades em 2005. Os impactos desta mudança sobre a política habitacional foram amenizados pelo reduzido prestígio político do PP (decorrente do próprio contexto político) e pela força do Conselho das Cidades, que conseguiu manter a agenda da política habitacional. Isso se refletiu na manutenção da equipe técnica do Ministério que havia conseguido, na área da habitação, consolidar uma ampla coalisão de interesses em torno da proposta da política, unindo empresários, movimentos sociais e representantes do poder local, como se pode constatar na elaboração e encaminhamento político da PEC da Moradia.

Essa dinâmica sofreu um primeiro revés com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, que trouxe a urbanização de favelas como uma de suas modalidades, denominada como “Urbanização de Assentamentos Precários” (PAC-UAP). Se, por um lado, foi fundamental ao avanço em relação aos princípios da política habitacionais a criação de um subprograma voltado exclusivamente para a urbanização de favelas e com garantia de um volume significativo de recursos de subsídios (mais de 30 bilhões investidos entre 2007 e 2014, sendo cerca de 25 bilhões referentes a recursos do Orçamento Geral da União), por outro lado o modelo institucional não incluiu a participação popular na elaboração dos projetos e na gestão dos recursos, indo no sentido contrário a um dos princípios do SNHIS.

Esse primeiro revés se aprofundou, em 2009, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Elaborado pelo setor da construção civil para atender às suas necessidades – já que o setor havia sido profundamente atingido pela crise de 2008 – esse Programa esvaziou definitivamente o FNHIS e o poder decisório do Conselho das Cidades. Neste mesmo ano é concluído o PLANHAB que, ao ser lançado já se apresenta obsoleto diante da nova dinâmica de produção habitacional que dava centralidade a um programa que, na proposta do PLANHAP, ocupava um lugar apenas marginal. Esta nova dinâmica institucional passava ainda ao largo do processo decisório participativo, sendo este um outro momento de choque com os elementos centrais do PLANHAP, do Projeto Moradia e dos princípios da Reforma Urbana.

O quadro traçado pela criação destes dois programas federais, PAC e MCMV, trouxe outra mudança significativa ao papel dos Municípios. Enquanto o PAC mantinha o município no papel de agente promotor e principal responsável pela elaboração e implementação dos projetos e pela gestão dos recursos, o PMCMV adotou um perfil radicalmente diferente, reduzindo significativamente a capacidade de gestão dos poderes locais, dando grande autonomia e protagonismo ao setor privado.

Deve-se ressaltar que o PMCMV teve o mérito de ter proporcionado, pela primeira vez na história das políticas habitacionais no Brasil, subsídio quase integral para os setores de mais baixa renda. Entre 2010, quando são concluídos os primeiros empreendimentos do Programa, até 2016, a produção do PMCMV e os financiamentos do SBPE foram responsáveis por cerca de 40% do crescimento domiciliar do país, sendo 30% referente apenas ao PMCMV. Esse avanço não é desprezível, seja pelo volume de subsídios (que permitiu o atendimento às famílias com renda de até três salários mínimos), seja pela ampliação dos investimentos habitacionais do FGTS, com direcionamento efetivo para as famílias com renda entre três e cinco salários mínimos. Isso viabilizou o acesso à moradia formal por camadas da população que até então apenas podiam acessar esse bem por soluções precárias e irregulares, como a ocupação de terras, a aquisição de lotes em periferias ou ainda através do aluguel de cômodos em cortiços, frequentemente com grave insegurança da posse.

No entanto, a viabilização do acesso à moradia para este segmento social se deu às custas de um processo agudo de periferização, já que a viabilidade econômica dos novos empreendimentos, dentro das margens de lucro em que operam as construtoras, se fazia apenas com a incorporação de grandes glebas em áreas distantes dos centros urbanos e com acesso restrito a redes de infraestrutura, mobilidade e também aos serviços urbanos. Cabe reforçar ainda que esta periferização foi intensificada pela ampla utilização desta política como suporte para viabilizar e “facilitar” remoções forçadas de populações residentes de áreas de intensa dinâmica imobiliária e de frentes de obras de grandes projetos urbanos, que em algumas capitais vinham sendo implementados no contexto dos megaeventos esportivos.

Já no que diz respeito ao princípio da produção autogestionária, a modalidade Entidades do PMCMV representou um claro avanço em relação ao Programa Crédito Solidário. Embora enfrentando os baixos limites orçamentários disponíveis e os problemas na adaptação de cooperativas e associações populares a uma estrutura institucional formatada para operações com empresas privadas do setor da construção civil, a modalidade Entidades teve avanços ao longo da execução do PMCMV. Tais avanços se devem às conquistas dos movimentos sociais de moradia obtidas pelo diálogo e pela pressão constante sobre o Ministério das Cidades e a Caixa, operadora do Programa.

Em síntese, ao final do segundo Governo Dilma, tínhamos o PMCMV como a principal política habitacional do governo federal, dado que o PAC Urbanização de Assentamentos Precários sofreu com problemas de efetividade e andamento de obras, levando à sua saída da agenda da política urbana federal desde 2014. Do ponto de vista dos quatro princípios da política habitacional anteriormente listados aqui, o PMCMV apresentou como pontos positivos o alto grau de subsídio e o seu forte impacto redistributivo.

Mesmo considerando seu forte impacto redistributivo, as contradições deste Programa devem ser ressaltadas e colocadas para reflexão crítica. Quanto à produção do ambiente construído, o Programa promoveu uma precária inserção urbana dos empreendimentos, adotando a solução de condomínio residenciais de forma inadequada às necessidades da população atendida, com produção excessivamente padronizada das unidades habitacionais, não respeitando diferenças culturais e geográficas. Já com relação ao seu desenho institucional, pode-se dizer que o PMCMV teve como um dos seus principais problemas a centralidade dada ao setor privado sem a garantia de aparatos regulatórios eficazes, que incorporassem a participação e o controle social. Desta forma, os municípios tornaram-se “parceiros” com pouca capacidade decisória e de gestão, basicamente administrando cadastros e realizando inaugurações, sem capacidade de, em alguma medida, “controlar” adequadamente a atuação das empresas.

Talvez possamos colocar como principal ponto positivo da política habitacional desse período o apoio à produção habitacional de interesse social por meio da autogestão. Embora tenha tido uma participação quantitativamente pouco importante em números absolutos, frente aos grandes números do PMCMV em suas demais modalidades, a produção por autogestão neste período fez com que hoje o país abrigue uma significativa diversidade de experiências associativas na produção habitacional. Nestas experiências são encontradas melhores qualidades construtivas, soluções inovadoras de inserção urbana (chegando à requalificação de edifício até então abandonados em áreas centrais de grandes cidades brasileiras como Rio de Janeiro e São Paulo), além de ricos processos de formação e politização popular, inserindo a produção por autogestão na agenda das políticas públicas como uma possibilidade promissora.

## O Governo Temer

O governo Temer tem início após o processo de impeachment, com o compromisso assumido frente às elites de realizar um conjunto de “reformas estruturais”, que visavam centralmente à contenção do gasto público e à redução dos direitos dos trabalhadores. Frente à premência de aprovação de tais reformas que contavam com o apoio das elites e da grande mídia (como a Proposta de Emenda à Constituição 55 conhecida como a “emenda do teto dos gastos”, a reforma trabalhista e a reforma da Previdência), o novo governo tende a manter formalmente a estrutura institucional existente, incluindo as políticas públicas em vigor.

No campo da política urbana, o Governo Temer mantém a estrutura do Ministério das Cidades e as políticas em curso, porém com grave comprometimento da participação social e da gestão democrática, não realizando a convocação do Conselho das Cidades ou das Conferências. As mudanças da política habitacional que começam a ocorrer no Governo Temer não irão se caracterizar por uma ruptura explícita, mas sim por uma mudança de prioridades. Os novos caminhos tomados trazem como um dos seus símbolos a nomeação de uma representante da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) como Secretária Nacional de Habitação.

Mantém-se o PMCMV, mais particularmente nas “faixas 2 e 3” (que atendem às famílias com renda mais elevadas em relação à “faixa 1”), tendo como grande mudança a criação da “faixa 1,5”, proposta que já vinha sendo discutida como alternativa para o lançamento da nova fase do Programa, o MCMV 3. Com isso, verifica-se a intensificação da redução dos subsídios diretos que já vinha ocorrendo desde 2015 e a queda da produção para a população de baixa renda. É significativa ainda a redução da contratação da modalidade Entidades, que ingressa em um longo processo de revisão das normativas, dificultando significativamente a contratação e a implementação de novos empreendimentos.

Neste período, o FGTS ganhou ainda mais importância como o principal recursos de funding para políticas habitacionais. Isto se dá diante da redução significativa no volume de empréstimos vinculados ao SBPE (que junto ao FGTS forma a base do Sistema Financeiro de Habitação) articulada ao grande corte nos subsídios do Orçamento Geral da União. Todavia, com as mudanças políticas deste período e a perda de centralidade da política urbana no novo governo, o FGTS passa a ser objeto de intensas disputas, que podem ser sintetizadas em quatro grandes tendências apresentadas a seguir.

A primeira delas se dá no financiamento habitacional, ampliando-se os recursos para financiar camadas de renda superior, o que compromete o direcionamento para as faixas de menores rendas. Com a crise e a redução dos financiamentos do SBPE, o Conselho Curador do FGTS passa a disponibilizar recursos para os programas Pró-cotista e Operações Especiais, ampliando o limite máximo de renda familiar e o valor máximo de imóvel a ser financiado.

A segunda tendência se dá no âmbito da atuação deste fundo como investidor institucional. Este papel já vinha sendo cumprido pelo FGTS por meio da sua prática tradicional de aquisição de títulos públicos, sendo essa uma forma de financiamento da dívida pública, mas sua atuação passa a avançar também para o fortalecimento de fundos de investimento.

A terceira tendência coloca-se no papel do FGTS como provedor de liquidez na economia, através da liberação de recursos das contas inativas, que atingiram o montante de 47 bilhões em 2017, recursos em grande medida direcionados para a quitação do endividamento da população com o sistema bancário e em parte para o consumo, mantendo artificialmente os índices de crescimento econômico.

Por fim, a quarta grande tendência de disputas internas pelo FGTS surge na esfera de suas funções de apoio à seguridade social – nesse sentido foi aprovado projeto de lei que permite a utilização dos recursos do fundo para empréstimos às Santas Casas e foi alterada a rentabilidade dos depósitos com distribuição dos lucros que resultarem da aplicação financeiras do fundo.

Cabe ressaltar que tramita no Legislativo um grande número de projetos de lei que busca liberar a utilização de recursos do FGTS para uma série de outras atividades como pagamento de empréstimo consignado, quitação de dívidas do FIES, pagamento de pensão alimentícia, pagamento de dívidas tributárias, para tratamento de doença grave, para abertura de micro empresa, etc.

Em síntese, o governo Temer chegou ao seu melancólico final, mantendo apenas o seu compromisso com os setores empresariais, que exerceram forte pressão para a manutenção do Programa Minha Casa Minha Vida em suas faixas voltadas para rendas mais elevadas (1,5; 2 e 3), que são aquelas que interessam mais diretamente às grandes empresas, como afirmado pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC), deixando de lado a população de mais baixa renda e criando grandes obstáculos para a operacionalização da modalidade Entidades.

## O governo Bolsonaro

Como já colocado anteriormente, não está ainda muito claro o que será (ou se haverá) política habitacional no governo Bolsonaro, eleito em 2018. A única coisa que está realmente clara, e é reiteradamente afirmada pelo então Presidente, é que não será dada continuidade aos espaços institucionais de participação popular e ao diálogo entre governo e movimentos sociais de moradia. A ausência de diálogo se faz ainda com a criminalização destas articulações populares e suas lideranças, que em pouco mais de um ano de governo já levou a prisões e atos de violência contra líderes populares consolidados. A ausência de espaço de diálogo é reclamada também por empresários do setor da construção civil que vêm repetidamente alegando que não estão sendo consultados sobre as medidas governamentais.

Considerando as incertezas que parecem inerentes ao novo quadro político, seguem algumas notas com breves indicações do que está sendo anunciado e de suas possíveis consequências.

O Ministério das Cidades foi extinto, sendo as suas funções e o seu quadro de funcionários absorvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. De forma geral, pode-se perceber que o perfil dos responsáveis pelas políticas urbanas seguiu um critério técnico, sendo que os funcionários de carreira do Ministério das Cidades foram alocados em cargos subalternos e continuam a exercer as suas funções. No entanto, o perfil das propostas que estão sendo apresentadas até o momento mostra um claro alinhamento à política econômica desenhada por Paulo Guedes, de caráter neoliberal, que coloca à margem as políticas sociais fundamentais à maior parte da população brasileira. Um ponto importante a ser acompanhado é se, em algum momento, não será retomada a política de negociação com o Congresso Nacional via liberação de verbas ou emendas para obras urbanas pontuais, o que daria um papel central à estrutura institucional do antigo Ministério das Cidades. Essa foi a razão que, inclusive, levou a que atores importantes do Congresso postulassem a volta desse Ministério.

Ao longo deste primeiro ano de governo, o Programa Minha Casa Minha Vida foi mantido, porém operando basicamente com recursos do FGTS, já que a dotação orçamentária para os subsídios foi significativamente reduzida. No momento atual, há claras indicações de que o PMCMV será descontinuado. Ao mesmo tempo, há indícios de que o Ministério da Economia poderia ter outros planos para utilização dos recursos do FGTS, tendo já sido anunciado um projeto de legislação para rever os fundos federais, inclusive com a possibilidade de utilização dos recursos alocados a esses fundos para pagamento da dívida pública. Um cenário provável, em função disso, seria a manutenção do financiamento com recursos do FGTS para as famílias com maiores rendas (correspondentes às “faixas 2 e 3”), exclusivamente com recursos do FGTS, mas em uma escala de produção bastante inferior à que marcou o PMCMV. É bastante claro agora que a modalidade Entidades não terá qualquer espaço e que políticas de urbanização de favelas (que anteriormente foram contempladas pelo PAC) estão completamente fora da agenda.

A proposta mais recente do Ministério do Desenvolvimento Regional, ainda não detalhada, é a criação de um programa de locação social voltado para a população de baixa renda (com até três salários mínimos), a ser gerido pelo setor privado que por sua vez ganharia a cessão de terrenos públicos em áreas centrais. Ou seja, a lucratividade obtida com a realização destes empreendimentos privados em áreas centrais viabilizaria, segundo a proposta, a realização de empreendimentos voltados para a baixa renda, que seriam geridos (não se sabe por quanto tempo) pelo setor imobiliário para atender às famílias de baixa renda.

Obviamente é difícil comentar essa proposta dado o alto grau de generalidade e imprecisão com que foi apresentada. Entretanto, parece claro que, diante das experiências anteriores de políticas públicas no Brasil, sua realização seria pouco viável e, ainda, dificilmente se atingiria uma escala de oferta habitacional que permitisse atender minimamente ao enorme e crescente déficit habitacional. Cabe lembrar que os programas de locação social que existem em países do norte global são baseados em subsídios, forte regulação e, no caso europeu, com participação dos governos locais

ou organizações não governamentais como empreendedoras e gestoras do estoque de locação social. Desenhos estes bastante distintos do apresentado pelo então governo.

Outra proposta recentemente anunciada diz respeito à possibilidade de adoção de um programa de auxílio-aluguel, com objetivo de complementar o pagamento de aluguel para famílias de baixa renda. No entanto, a proposta de orçamento para o ano de 2020 não comporta um volume de recursos adequado para que esse programa possa apresentar efetividade mínima, considerando o tamanho do déficit habitacional.

Quanto aos recursos disponíveis, o FGTS está claramente sendo objeto de disputas, havendo uma enorme pressão para a utilização do Fundo para diversas finalidades, como já apontado no texto. Já foi realizada, pelo Ministério da Economia, uma nova rodada de liberação de recursos das contas ativas e inativas, com objetivo de “dar um respiro” à economia por meio da expansão do consumo (e da redução da inadimplência do sistema financeiro). De acordo com a agenda de propostas do atual governo e as forças políticas em ação, a Caixa deve vir a perder o papel de gestora das contas deste fundo, que passarão a ser pulverizadas entre os bancos privados. Além disso, as mudanças já realizadas no seu Conselho Curador, com a redução da participação da representação de trabalhadores e com a exclusão da representação da Caixa sinaliza para um movimento do Ministério da Economia de controlar de forma mais direta as decisões referentes a esse fundo. A promessa do Presidente eleito de melhorar a remuneração das contas poderia vir a ser acionada como justificativa para que se ampliassem as aplicações financeiras dos recursos, o que significaria um aporte importante de recursos para o mercado financeiro.

Um outro ponto relativo ao FGTS diz respeito à sustentabilidade de todas essas pressões, considerando: (1) os efeitos da crise sobre a arrecadação líquida, que vem caindo significativamente desde 2015 e que foi negativa em 2017; (2) o impacto da reforma trabalhista sobre a arrecadação, que implicará em uma redução do fluxo de recursos; (3) o impacto da liberação dos saques das contas ativas e inativas sobre os recursos disponíveis, o que mostra o grau de irresponsabilidade com que o FGTS está sendo tratado no novo governo.

Em síntese, considerando as informações disponíveis hoje, a probabilidade é de um amplo desmonte da política habitacional, possivelmente retornando-se a um padrão de intervenção pública extremamente limitada, dependente do setor privado e com a habitação de interesse social fora da agenda prioritária de governo. Desta forma, temos à frente um período de agravamento das condições precárias de moradia e vulnerabilidade socioambiental, com maior cerceamento ao direito à moradia adequada. Seguimos ainda para uma drástica redução dos espaços institucionais de participação popular, colocando-se como desafio a busca por soluções inovadoras e resistentes de articulação social.

### **Violações dos Direitos Humanos e Sociais**

O direito à moradia é um direito social e sua violação é constitutiva das cidades brasileiras. A nova conjuntura coloca em xeque avanços importantes na construção de uma política habitacional estruturada com gestão democrática. Seguimos para caminhos cada vez mais distantes do que preza o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, com o esvaziamento de fundos e de esferas participativas. Temos a descontinuidade do Programa Minha Casa Minha Vida em seu atendimento às famílias de mais baixa renda, fortalecendo os interesses de grandes setores econômicos que desde o início deste Programa tiveram protagonismo e hoje ganham ainda mais força. Políticas de urbanização de favelas também saem da agenda nacional, impactando diretamente na condição de moradia de grande parte da população urbana das grandes cidades. As violações chegam à criminalização dos movimentos sociais de luta pela moradia, tornando ainda mais distante a construção de políticas de provisão habitacional por autogestão popular.

### **Recomendações:**

- Reconhecer, como direito, a participação social tal como assegurada na Constituição Brasileira de 1988, e a gestão democrática da cidade, garantida no Estatuto da Cidade.
- Revogar, imediatamente, o decreto que extinguiu os conselhos, comissões e instâncias de participação no Brasil. Especificamente, é necessária a recriação do Conselho das Cidades e adoção do ciclo de Conferências das Cidades, como espaços colegiados de gestão das políticas urbanas, conforme determina o Estatuto das Cidades

- Impedir a adoção de leis que tipificam como criminosas as ações dos movimentos sociais, garantindo o seu direito à organização e manifestação.
- Retomar o subsídio para produção habitacional para a população de baixa renda em áreas infraestruturadas, em escala compatível com o déficit habitacional, e com garantia de acesso a serviços públicos essenciais.
- Fomentar a produção habitacional solidária por meio de autogestão, garantindo o protagonismo de cooperativas e associações populares.
- Garantir o uso dos recursos do FGTS para seus objetivos fundantes de provisão de infraestrutura, saneamento e habitação, atendendo de forma prioritária à população de baixa renda e reestabelecendo a representação dos trabalhadores e da Caixa em seu Conselho Curador.
- Retomar os investimentos federais em urbanização de favelas, incorporando políticas estruturadas de melhorias habitacionais e garantindo o direito à posse, assumindo o compromisso de não remoções forçadas.
- Fortalecer o Plano Nacional de Habitação e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social como bases para as ações públicas que tenham a moradia em suas diretrizes centrais.



Arquivo MNLN



3



## 3

## A luta pela terra, conflitos e regularização fundiária: a inflexão a partir do golpe de 2016 e as perspectivas atuais

A inflexão ultraliberal aprofundada pelo atual governo do presidente Jair Bolsonaro apresenta impactos relevantes na luta pela terra e na regularização fundiária.

No âmbito dos conflitos, dois aspectos precisam ser destacados (i) a tipificação ideológica como terrorismo das ocupações de propriedades rurais e urbanas no território brasileiro e (ii) a retomada da ideologia da propriedade como direito absoluto, a ser preservado a todo custo.

Estes dois aspectos, que se tornaram diretrizes da atuação governamental nos últimos anos, vêm pautando o tratamento das ocupações urbanas, favelas e bairros pobres no centro e nas periferias de nossas cidades, em oposição aos princípios e diretrizes da política urbana previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade respectivamente, que previam uma gestão democrática a partir de valores como a segurança da posse e a função social da propriedade. Para além das legislações e normativas nacionais, as diretrizes atuais da política urbana negam diversas resoluções e tratados assinados pelo Brasil ao longo das últimas décadas<sup>21</sup>.

Por sua vez, no âmbito da regularização fundiária, o atual governo promove um aprofundamento ideológico da inflexão conservadora instaurada a partir da edição da Medida Provisória 759/16 (que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana), posteriormente convertida na Lei 13.465/17, a partir do reforço da propriedade privada como direito sagrado e absoluto. Ao mesmo tempo, percebe-se dificuldades políticas e financeiras para efetiva implementação do modelo cristalizado nesta Lei, em uma aparente contradição que pode ser compreendida a partir do histórico fundiário nacional e da situação de crise financeira atual.

No complexo e desigual cenário fundiário brasileiro, amplamente irregular e de criminalização da luta pela terra, a modelagem conceitual e o caráter de política pública da regularização fundiária a colocam como elemento fundamental do direito à cidade, com influência decisiva sobre as políticas de habitação e um importante papel de prevenção de conflitos fundiários.

O modelo nacional de regularização fundiária sofreu substancial alteração no ano de 2016, com a edição da Medida Provisória 759 que revogou o capítulo III da Lei 11.977/09 (que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas) e instituiu, com validade imediata, um novo modelo de regularização fundiária no país.

Trata-se da inversão de um paradigma que privilegiava a garantia de direitos de moradores de áreas irregulares de baixa renda, para outro que privilegia ações de titulação dos imóveis sob o regime jurídico da propriedade privada, com aumento substancial dos dispositivos direcionados às classes média e alta.

Em um breve esforço de contextualização histórica, cabe ressaltar que a terra e sua gestão se constituíram em um desafio no Brasil desde o período colonial. A dimensão continental de seu território, associada a diversas coalizões de

21 - A título de exemplo: (i) Resolução nº 10 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que “dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos”. (ii) *Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas sobre o direito à moradia adequada, que aponta os seus elementos e, dentre eles, especifica a segurança na posse*. (iii) *Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas sobre o direito à moradia adequada e despejos forçados, que esclarece o conceito de despejos forçados e enuncia procedimentos para proteção das pessoas afetadas por despejos*. (iv) Resolução nº 2004/2841 do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas que estabelece que “a prática de despejos forçados é considerada contrária às leis que estão em conformidade com os padrões internacionais de direitos humanos, e constitui uma grave violação de uma ampla gama de direitos humanos, em particular o direito à moradia adequada”

interesses que encontraram na posse da terra uma forma de poder social, levou ao fracasso de tentativas de regularização realizadas desde o século XVIII.

Apesar da dimensão do problema, estas tentativas não foram numerosas ou colocadas como prioridade pelos sucessivos governos brasileiros, tendo como resultado a implementação de um tratamento mais sistemático da questão apenas no início do século XXI, a partir de algumas legislações e políticas, dentre as quais se destaca a Lei 11.977/09 que trazia um capítulo específico sobre a regularização fundiária, com uma abordagem cuidadosa e bastante completa do tema.

Conforme brevemente enunciado, a Lei 11.977/09 trazia um paradigma de regularização fundiária voltado para a garantia de direitos das populações vulnerabilizadas, residentes em áreas irregulares. Neste sentido, seus dispositivos tinham como foco melhorias territoriais e medidas de integração social, tornando a regularização formal (titulação) a última etapa de um processo que se figurava como demorado e caro, mas fundamental para a melhoria das condições de vida e do acesso dos moradores a direitos básicos.

Para além da dimensão individual, a regularização fundiária - conforme o paradigma acima apresentado - trazia um relevante potencial de atuar como um elemento de proteção e avanço das lutas coletivas encampadas por movimentos sociais. Isto a partir de seu comprometimento com a garantia das diversas dimensões do direito à moradia adequada, dentre as quais o direito de permanência – ou segurança da posse – que não se efetiva necessariamente pela titulação via propriedade privada.

Não se nega que a aplicação desta lei apresentava dificuldades que poderiam motivar uma revisão de suas previsões, sem, no entanto, qualquer indicativo de que o modelo como um todo devesse ser revisto ou mesmo o marco normativo revogado por completo. Um dos principais fatores que motivavam esta leitura revisionista era o fato de que a lei federal precisava se capilarizar entre os 27 estados e 5570 municípios, estes os responsáveis diretos pela aplicação de políticas de regularização fundiária em conformidade com a repartição de competências operada pela Constituição Federal de 1988. Dadas as dificuldades envolvendo a capacidade institucional dos municípios brasileiros, entendia-se que sete anos não teria sido ainda prazo suficiente para a obtenção de resultados mais expressivos sobre a aplicação da Lei.

A partir desta visão, foi proposto um projeto de lei (PL 4.960/2016) propondo alterações pontuais no capítulo III da Lei 11.977/09, de modo a aprimorar alguns instrumentos e procedimentos da regularização fundiária. No entanto, nas primeiras semanas do governo Temer, após a conclusão do golpe jurídico-parlamentar, o referido projeto foi retirado. Poucos meses depois foi editada a Medida Provisória 759, em dezembro de 2016, com a revogação total e imediata do capítulo III da Lei 11.977/09 e uma alteração radical na regulamentação do instrumento e da política de regularização fundiária nacional.

De forma geral, a referida Medida Provisória tratou de subverter o processo definido pela legislação anterior, privilegiando a regularização formal (titulação), em detrimento das medidas de melhoria territorial e de integração social. Além disso, tratou de maneira privilegiada a regularização fundiária de interesse específico (voltada para as classes média e alta), que recebia pouca atenção da legislação anterior.

Em uma visão mais específica, a referida MP falava muito também por suas ausências, como a regulamentação das Zonas de Especial Interesse Social que, a partir de sua edição teriam desaparecido do ordenamento jurídico federal.

Seu processo de conversão se mostrou bastante conturbado, com a apresentação de 732 emendas, por 20 partidos dos mais diversos espectros políticos. Estes números podem nos dar ideia sobre as controvérsias envolvendo a MP no geral, sendo certo que o tema da regularização fundiária urbana recebeu o segundo maior número de emendas, passando de 200.

Não bastassem estes aspectos materiais, na dimensão formal o processo de conversão também se mostrou bastante controverso e conflituoso. Com intervenção do STF para garantir o devido processo legislativo e aprovação em momento de ausência da oposição em plenário, devido a conflitos entre manifestantes e forças armadas em Brasília, aprovou-se então a Lei 13.465/17.

A então nova lei, para além de manter a essência da MP 759, especialmente no que se refere ao devido tratamento da regularização fundiária de interesse específico e à priorização da titulação de maneira rápida e ampla a partir da propriedade privada individual, se apresentou como uma verdadeira “colcha de retalhos”. Isto porque o elevado número de emendas, bem como uma certa pressão da sociedade civil, obrigou a abertura de espaços de negociação que, embora tenham permitido o retorno de instrumentos importantes – como as ZEIS -, resultaram em um trabalho pouco cuidadoso de transposição e sistematização de instrumentos previstos anteriormente.

A priorização da titulação fica clara em diversos dispositivos da lei, dentre os quais merece destaque aquele que prevê o direito de laje. Trata-se de instrumento voltado para as favelas verticalizadas, com a proposta de titular cada habitação individualmente, sem maiores preocupações com a situação das construções e melhorias habitacionais. Este exemplo serve para aclarar os perigos e as armadilhas por trás da facilitação e busca por titulação. A garantia de título sem a previsão de medidas de melhoria territorial, edilícia e urbanística aumenta a situação de risco e vulnerabilidade da população.

Apesar de ter incorporado diversos instrumentos previstos anteriormente, a Lei 13.465/17 manteve, de forma clara, os objetivos principais estabelecidos na MP 759/16, promovendo o desmonte da estrutura legal relacionada ao paradigma da regularização fundiária plena e afirmando a propriedade privada individual como única tipologia legítima de propriedade, enfraquecendo ainda mais iniciativas de coletivização.

Este desmonte, que em um primeiro momento se estabelece no âmbito legal, rapidamente se estendeu para as políticas públicas de regularização fundiária então em curso. Estas foram, em regra, suspensas com a edição da nova lei e algumas retomadas já nos termos da Lei 13.465/17, ou seja, com a instituição de políticas de regularização fundiária voltadas à titulação, especialmente com base na propriedade privada individual.

Cabe destacar que este modelo focado na titulação se apresenta mais barato, rápido e de maiores resultados políticos ao executor da política pública. Isto porque o modelo da regularização fundiária plena envolvia ações governamentais de alto custo e largo prazo, dificilmente passíveis de conclusão a tempo de gerar dividendos políticos ao executor.

Além disso, a aplicação de tal modelo de regularização fundiária se adequa às expectativas do mercado imobiliário, ao possibilitar a entrada de larga proporção do estoque fundiário nacional – até então irregular – no mercado formal. Essa formalização em massa possibilitada pela regularização nos termos aqui descritos representa uma ameaça frontal à segurança da posse de populações vulnerabilizadas, especialmente aquelas que residem em áreas valorizadas das cidades, e à atuação de movimentos sociais no âmbito da moradia.

Isto porque a pressão pela aquisição destes terrenos será aumentada, podendo-se prever uma onda relevante de assédio aos moradores (muitas vezes convencidos a vender suas casas por valores abaixo do valor real de mercado), ao mesmo tempo em que o aumento dos custos de moradia com a formalização (tarifas de fornecimento de água, luz, IPTU, entre outras) podem levar à saída dos moradores mais pobres de suas casas. Ambos os processos aqui previstos convergem para o já conhecido e indesejado movimento de transferência dos mais pobres para as franjas da cidade, cada vez mais distantes.

O novo modelo, associado com a grave crise fiscal e política que assola o Estado brasileiro desde antes da edição da Lei 13.465/17, destruiu quase que integralmente o paradigma da regularização fundiária plena. As poucas iniciativas no sentido da regularização fundiária no país, desde 2017, se mostram voltadas para a formalização por meio da concessão de títulos, em detrimento das melhorias urbanísticas, sociais e ambientais, antes de precedência obrigatória à titulação, com vistas à garantia de direitos dos moradores de áreas irregulares.

Importante mencionar que a referida Lei também encontrou resistência após sua aprovação. A articulação de diversos atores levou à ações visando sua impugnação perante o Supremo Tribunal Federal, sob alegação de diversas e flagrantes inconstitucionalidades. Atualmente, existem 3 Ações Diretas de Inconstitucionalidade em curso, sob os números 5771, 5787 e 5883, de autoria do Ministério Público Federal, Partido dos Trabalhadores e Instituto dos Arquitetos do Brasil, respectivamente.

Considerando o cenário anteriormente exposto de baixa aplicação da lei, não nos basta analisar os propósitos e

processos da Lei 13.465/17 para refletir sobre os rumos da questão fundiária no país. De fato, desde a edição da referida lei, foram aprovadas diversas outras medidas que tocam no tema.

O ponto principal de desmonte, inserido pela 13.465/17 e que mereceu aprofundamento por parte de novas medidas estatais, foi a facilitação da transferência de imóveis públicos. O absurdo desta medida não se limita à liberdade para tal ação instituída pela 13.465/17 por meio do instrumento da legitimação fundiária e da previsão de capítulo exclusivo sobre o tema incluído no texto legal, no ano de 2018 houve a edição da Medida Provisória n. 852/18, posteriormente convertida na Lei 13.813/19 (que dispõe sobre a gestão dos imóveis da União).

Esta Lei dispõe sobre a transferência de dois significativos estoques fundiários/imobiliários da União: os imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S/A - RFFSA e os imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, para entes privados.

Importante destacar que, em um país de dimensões continentais como o Brasil, com um regime de terras devolutas pelo qual as terras “sem dono” foram encampadas pela União Federal, a facilitação da transferência destas áreas para particulares pode ser vista como um negócio altamente lucrativo para adquirentes e especuladores imobiliários.

Após a edição da referida MP, já em um cenário pós eleições, mais um ato viria a colaborar com o desmonte em curso da política fundiária nacional, qual seja, a extinção do Ministério das Cidades. Referido órgão, criado no primeiro governo do presidente Lula, tinha como objetivo organizar e direcionar a política urbana nacional a partir de uma perspectiva humanista de promoção de direitos da população. Cumpriu um papel relevante com a gestão de programas de regularização fundiária e provimento habitacional, sendo certo que sua extinção, em 01 de janeiro de 2019, reduz as possibilidades de uma integração nacional, também no âmbito da política fundiária, em torno da perspectiva humanista e garantista anteriormente referida.

Para além da retirada de um possível centro organizador e guia da política fundiária, o ano de 2019 ainda traria ao menos uma inovação e um projeto que merecem destaque em uma reflexão sobre o processo de desmonte da política fundiária nacional.

A inovação é a MP 881/19, anunciada por Jair Bolsonaro em discurso sobre o dia do trabalho e posteriormente convertida na Lei 13.874/19 (Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica). Denominada de Lei da “liberdade econômica”, traz de volta, expressamente, um modelo liberal pautado na intervenção mínima do Estado, inclusive em relação a atividades e políticas que envolvem o espaço urbano.

Esta legislação aponta para a flexibilização de normas urbanísticas e ambientais em prol do desenvolvimento de atividades econômicas e da liberdade do particular. No aspecto fundiário, além de reforçar uma visão privatista e individualista dos imóveis, também pode ter por consequência um afrouxamento do já insuficiente controle territorial por parte do Estado, facilitando atividades como a grilagem de terras.

Como último ponto deste pacote de medidas que parecem confirmar os objetivos da Lei 13.465/17, não se pode deixar de destacar a recente proposta de emenda à Constituição apresentada pelo senador Flávio Bolsonaro e subscrita por outros 27 senadores, a PEC 80/19. Esta proposta pretende alterar a regulamentação da função social da propriedade, realizada na própria Constituição Federal, a partir da restauração de um paradigma absoluto e individualista, que é de todo contrário ao próprio conceito de função social adotado em nosso ordenamento jurídico.

A eventual aprovação do referido projeto terá impactos fundiários profundos ao desnaturar o conceito de função social da propriedade, especialmente na regularização fundiária de interesse social, que não raro se baseia exatamente no princípio que se pretende desfigurar. Além disso, práticas como a grilagem também estarão mais seguras sob o manto da proteção sagrada ao proprietário, corroborando com práticas seculares de expropriação e fraude no âmbito fundiário brasileiro.

O cenário atual, como se buscou demonstrar, é de aprofundamento do desmonte de um modelo de regularização fundiária plena, com foco na garantia de direitos, e de retomada de uma ideologia da propriedade privada como direito sagrado e absoluto. Esse duplo movimento, que hoje orienta a atuação do governo em relação à questão fundiária,

tende a embasar processos de criminalização de movimentos sociais e promover retrocessos para as lutas pelo direito à moradia e à terra, seja no âmbito urbano ou rural.

Na realidade, estamos assistindo a um desmonte generalizado das próprias bases do Estado democrático brasileiro, construído a partir de muitas lutas populares e que parece se esvaír por conluios e canetadas.

### Violações de Direitos Humanos e Sociais

No âmbito da temática fundiária explorada por esse texto, identificam-se riscos de violações ao direito à moradia adequada, especialmente em sua dimensão da garantia da segurança da posse, podendo resultar no aumento das remoções, das desigualdades socioespaciais e da violência no campo e na cidade.

As violações indicadas apresentam-se em um tênue limite entre o risco e a efetivação, cabendo não apenas atenção, mas medidas efetivas de proteção aos grupos mais vulnerabilizados.

### Recomendações

- Acompanhar a atuação governamental sobre a questão fundiária e o encaminhamento de medidas protetivas para os grupos mais vulneráveis, notadamente os integrantes de movimentos e organizações sociais que atuam no âmbito fundiário e do direito à moradia.
- Rever os marcos normativos e das diretrizes de atuação na política fundiária com observância estrita dos direitos fundamentais previstos na constituição e dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente e ratificados pelo Brasil, notadamente o direito à moradia adequada e a função social da propriedade.
- Fim da criminalização e da violência policial nas ações de reintegração de posse, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Resolução 10/19 do CNDH.



Arquivo CMP

4



## 4

## A inflexão ultraliberal alcança as águas e o saneamento

Em um país com mais de 55 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, privatizar o saneamento é prejudicar os pobres. Mesmo em países com uma população em situação socioeconômica melhor que a do Brasil, existem evidências de que a generalização do modelo privado não trouxe os resultados esperados: não trouxe capital novo, descumpre contratos e exclui os mais pobres. Como se não bastasse a insensibilidade para com a saúde de milhões de pessoas, privatizar o saneamento é condenar também o meio ambiente. Esgoto e lixo não coletado e/ou, não tratado, é fator de poluição de rios, córregos e praias. Desde a redemocratização, o país assistiu a diversos ataques ao sistema público de saneamento, resistindo a alguns, sucumbindo a outros.

Nesse contexto, cabe ressaltar que a água e o esgotamento sanitário foram reconhecidos como direitos humanos em 2010 pela Assembleia Geral da ONU. Assim, cabe aos governos garantir o acesso à água em quantidade e qualidade suficientes para garantir uma vida digna aos cidadãos, independente da capacidade de pagamento. Entretanto, na maioria das cidades brasileiras, o acesso à água segue sendo condicionado ao pagamento da tarifa – ainda que existam casos onde a tarifa social é aplicada para as populações mais pobres. Ou seja, famílias sem nenhuma capacidade de pagamento ou em condição de vulnerabilidade extrema seguem tendo este direito negado, a exemplo dos moradores de rua, os quais enfrentam dificuldades crescentes até mesmo para ter acesso à água para beber (SOUZA, 2018).

Dados do Plano Nacional de Saneamento (Plansab), de 2013, revelam que cerca de 70% daqueles que não têm acesso adequado ao abastecimento de água possuem renda domiciliar mensal de até 1/2 salário mínimo, e dados do IBGE apontam um salto de quase 2 milhões de pessoas a mais vivendo em situação de pobreza de 2017 para 2018. Isso significa que é a população mais pobre que está mais vulnerável à ausência de saneamento.

A despeito das dificuldades enfrentadas para garantir o direito à água em um país onde existem grandes desigualdades de renda, os interesses do setor privado nos serviços de saneamento têm levado a propostas de mudança na legislação. Em um sistema de prestação de serviços de saneamento orientado para o lucro, os mais pobres, com menor ou nenhuma possibilidade de pagar tarifas, terão ainda menos chance de serem contemplados.

Em 2018, uma tentativa de aumento da participação privada no setor foi realizada por Michel Temer que, no apagar das luzes, editou duas Medidas Provisórias (MP) seguidas que feriam os princípios de cooperação entre entes da federação presente na Constituição Brasileira e facilitavam a participação privada na prestação dos serviços. Tendo as duas MPs perdido a vigência sem serem votadas, a questão agora vem sendo tratada por meio do Projeto de Lei (PL) nº 3261, de 2019, já aprovado no Senado e encaminhado para a Câmara dos Deputados.<sup>22</sup> O objetivo principal do PL, assim como das medidas anteriores, é acabar com a possibilidade do contrato programa<sup>23</sup> ser assinado por dois entes públicos, privilegiando nas licitações as empresas privadas.

Este projeto, proposto inicialmente nas MPs do governo anterior e defendido pelo atual – o qual vem buscando implementar uma agenda radicalmente neoliberal –, vai na contramão do que este coletivo acredita: precisamos de um modelo capaz de promover a universalização do saneamento, levando água e saneamento para quem mais precisa. É essa decisão que se apresenta para nós hoje. Entretanto, para tomá-la, precisamos entender como chegamos aqui.

22 - Ver <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2207613>, acessado em outubro de 2019.

23 - O contrato de programa é um instrumento criado pela Lei de Consórcios Públicos (Lei 11.107/2005) que permite a dispensa de licitação para a prestação de serviços públicos de forma associada entre dois ou mais entes da federação.

## Uma longa luta

No Brasil, a adoção de políticas neoliberais teve início durante o governo de Fernando Collor nos anos 1990, com a abertura do mercado brasileiro e as primeiras propostas de desestatização, e avançou no governo de Itamar Franco com a privatização da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Todavia, nenhum dos dois presidentes ousou propor a privatização do setor energético e de saneamento. Foi só com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para a Presidência da República que a agenda de privatização para ambos os setores foi inaugurada.

No setor elétrico e de telecomunicações, a agenda neoliberal se traduziu na privatização da Telebras e das distribuidoras de energia. No saneamento, porém, o então presidente FHC esbarrou em uma questão: a titularidade. Isso porque, desde a Constituição de 1930, a legislação prevê que o titular dos serviços de saneamento é o município. Mesmo os governos autoritários da Ditadura Militar respeitaram essa premissa, o que fica claro pelo fato de terem criado as empresas estaduais de saneamento na década de 1960, obrigando os municípios a delegarem a prestação dos serviços a estas empresas para terem acesso aos recursos do governo federal, via Banco Nacional de Habitação (BNH). O município que não se conveniasse com a empresa estadual não teria acesso aos recursos do governo federal. Apesar desta obstrução, cerca de 1.600 municípios se mantiveram sem assinar convênio e prestando diretamente os serviços de saneamento no âmbito de seu município. Como exemplo, é possível citar o município de Porto Alegre, o qual não delegou a prestação dos serviços à empresa estadual (Corsan ou Companhia Riograndense de Saneamento).

Em 1985, com a redemocratização, esta medida perdeu a vigência, fazendo com que os recursos da União passassem a ser disponibilizados para todos os entes da federação. Foi uma luta e também uma conquista. Assim, as companhias passaram a se fortalecer por meio do estabelecimento de novas relações com os municípios, garantindo os contratos estabelecidos. Foi este imbróglio que não permitiu a privatização das companhias estaduais, uma vez que estas, na qualidade de concessionárias das prefeituras, não poderiam privatizar os serviços sem autorização municipal. Diante deste impasse e da necessidade de convencer individualmente os 5.570 prefeitos a vender as empresas, o processo de privatização foi travado.

O governo federal, então, criou em 2001 um projeto de lei para cassar a titularidade dos municípios nas regiões metropolitanas, no PL 4147/2001. Nessa ocasião, movimentos sindicais e sociais, organizações e representantes de universidades, fundaram a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), congregando instituições como a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes), a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae), a Federação Nacional dos Urbanitários (FNU), a Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros (Fisenge) e demais entidades do setor de saneamento.

A Frente se organizou em torno da agenda de combate ao PL 4147/2001, defendendo a titularidade municipal. Assim que o projeto entrou em tramitação no Senado, a FNSA pressionou pela substituição da relatoria, que estava destinada ao senador José Fogaça (MDB), fervoroso seguidor da cartilha neoliberal de José Serra. Fogaça foi então substituído pelo senador Josaphat Marinho, que propôs uma solução para o impasse em relação à titularidade dos serviços de saneamento nas regiões metropolitanas: a titularidade, nesses casos, deveria ser compartilhada entre o estado e os municípios integrantes que dependessem de um mesmo manancial para o seu abastecimento. Por causa dessa premissa, o projeto de lei do governo FHC, que cassava a titularidade dos municípios, não conseguiu avançar. Coube, então, ao deputado Adolfo Marinho a relatoria do projeto na Câmara, e ele decidiu fazer uma peregrinação pelo Brasil com diversas audiências públicas. A Frente esteve presente em todas as ocasiões, fazendo o enfrentamento ao projeto de desregulamentação do governo federal. Por fim, o projeto de FHC acabou não sendo votado.

A tese da titularidade compartilhada em regiões metropolitanas foi ratificada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em julgamento conjunto de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade sobre o tema, em 2013. O STF decidiu que a competência dos serviços de saneamento básico é do município. Porém, quando o município integrar região metropolitana, o exercício dessa competência passa a ser compartilhada, devendo as decisões serem tomadas por órgão ou entidade metropolitana a ser formada. Contudo, o STF não decidiu como deve ser composta tal entidade: não foi estabelecido se pode ser formada exclusivamente por municípios, se o estado pode ou não fazer parte dela, ou, ainda, se a sociedade civil também deve integrar a estrutura de governança. Assim, a definição da estrutura ficou a cargo de lei complementar estadual.

## Era Lula

Quando Luiz Inácio Lula da Silva assume o governo, em 2003, é pedido o arquivamento do PL 4147, retirando definitivamente da agenda do país a privatização do saneamento. O Brasil iniciou, assim, uma nova era do setor, mesmo diante do quadro dramático deixado por FHC com a falta de investimentos federais e o consequente sucateamento das empresas, comprometendo a possibilidade de melhoria nos índices de acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário.

Além disso, é criado o Ministério das Cidades, e uma das primeiras medidas da equipe que assumiu a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) deste órgão foi colocar à disposição do serviço público brasileiro 2 bilhões de reais para o setor, obtidos via financiamento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Mesmo assim, ainda havia dificuldades para operação dos recursos, por conta das pressões decorrentes do compromisso com o superávit primário nos primeiros anos do governo Lula, já que o saneamento fazia parte do cálculo como gasto público, não sendo incorporado como investimento.

É criado, então, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tira o saneamento da categoria de gasto para cálculo do superávit. Só no ano de 2007, por exemplo, foram disponibilizados cerca de R\$ 12 bilhões para o setor. Em paralelo, a SNSA, junto com o Conselho das Cidades, iniciou a formulação de um projeto de lei que pudesse dar um norte às políticas públicas de saneamento básico e um quadro legal para as ações de saneamento no Brasil. A promulgação da Lei Federal nº 11.445/2007, regulamentada em 2010, é o resultado desse processo. A lei define regras claras para prestação de serviços, para a relação entre prestador e titular, além de trazer a obrigatoriedade de planejamento, regulação e, ainda que timidamente, do controle social.

A nova legislação, amparada também pela Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), estabelece novos instrumentos que dão segurança jurídica às relações entre municípios e Companhias Estaduais: o “Contrato Programa”, estabelecido entre a companhia prestadora e o município, e o “Convênio de Cooperação”, entre o município e o estado que é acionista majoritário da CESB. Esses instrumentos, quando assinados entre dois entes públicos, dispensam a licitação e substituem os antigos convênios, configurando uma cooperação entre entes públicos amparada na Constituição.

A Lei 11.445/2007, além disso, define os elementos que constituem o saneamento básico: abastecimento e tratamento de água, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos e das águas pluviais. Estabelece também a obrigatoriedade de elaboração de um plano municipal de saneamento, que precisa ser amplamente discutido com a população e que serve de base para o estabelecimento dos Contratos de Programa.

Alguns anos depois, em 2013, foi aprovado o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), também discutido em conjunto com o Conselho das Cidades, que traz um horizonte para o planejamento do saneamento no Brasil, estabelecendo programas, metas e volume de investimentos visando à universalização.

## A volta das privatizações

Com o golpe ao mandato da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, e a consequente ascensão de Temer ao governo, a privatização do setor voltou à agenda. Este recrudescimento se materializou com a edição da Medida Provisória nº 844<sup>24</sup>, que desestrutura o setor, os princípios de gestão e os marcos legais sobre saneamento básico. Ao obrigar o titular dos serviços a publicar um edital de chamamento público visando a angariar a proposta mais eficiente e vantajosa para a prestação descentralizada dos serviços públicos de saneamento, a medida rompe com a lógica do subsídio cruzado, instrumento sobre o qual se baseia o funcionamento das Companhias Estaduais, que permite que municípios com alta arrecadação financiem os municípios mais pobres.

Com este cenário de ataque frontal ao saneamento, organizações da sociedade civil e movimentos sociais retomam a FNSA e, associadas a centros de pesquisa universitários, criam o Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento (Ondas), que tem o objetivo de ser um braço técnico da organização, possibilitando a realização de

24 - Ver [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv844.htm), acessado em outubro de 2019.

estudos e investigações acerca de gestão, legislação e financiamento do saneamento. Além disso, o Ondas contribuiu para fortalecer a luta contra a privatização do serviço público de água e do esgotamento sanitário. A resistência de setores que defendem o marco legal do saneamento, bem como as contradições e ilegalidades contidas na própria MP de Temer, fizeram com que ela não fosse votada e perdesse a vigência em novembro de 2018.

Entretanto, o ex-presidente Temer não se deu por satisfeito e reeditou nova MP para alterar o marco regulatório do saneamento nos últimos dias de seu mandato, qual seja, a MP 868 de 28 de dezembro de 2018.<sup>25</sup> A FNSA e o Ondas continuaram na luta, resistindo juntamente a sindicatos de trabalhadores do setor. Novamente, a MP não foi levada para votação em plenário, perdendo sua vigência no dia 03 de junho de 2019. Entretanto, assim que foi definido que a última MP não iria à votação, o projeto de modificação do marco regulatório do saneamento foi retomado, agora sob a forma do Projeto de Lei 3.235/2019, baseado no relatório do Senador Tasso Jereissati sobre a MP 868/2018. Apesar da tramitação de um Projeto de Lei (PL) possibilitar um maior debate com a sociedade, o PL foi votado no Senado Federal em regime de urgência – fazendo novamente com que diversos agentes interessados não fossem ouvidos – e agora encontra-se em discussão na Câmara dos Deputados.

O texto do PL 3261/2019 é bastante semelhante ao das MPs anteriores e faz modificações que poderão ter grande impacto no setor de saneamento, especialmente na possibilidade de ampliação da participação da iniciativa privada na prestação dos serviços, incluindo a venda das companhias estaduais de saneamento básico (CESBs) que atualmente são responsáveis pelo atendimento de grande parte da população brasileira. Destacamos, a partir de agora, algumas das implicações das mudanças principais sugeridas pelo PL.

Em primeiro lugar, diversos representantes do setor vinham argumentando que o formato de chamamento público previsto nas duas versões da MP dificultaria a aplicação do subsídio cruzado, importante instrumento para alcançar a universalização dos serviços, levando à desestruturação das CESBs. Como resposta a essa crítica, foi incluída na última versão da proposta de alteração do marco regulatório a possibilidade de criação de blocos de municípios para a prestação regionalizada, “com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços” (PL 3.261/2019). Entretanto, segundo o PL, os blocos seriam criados pelos estados que, constitucionalmente, não têm competência para tal, podendo apenas criar, através de Lei Complementar, Regiões Metropolitanas (RMs) e Aglomerações Urbanas. Além dessa inconstitucionalidade, o PL prevê que no caso de blocos que abranjam o território de mais de um ente, fora das RMs, a prestação regionalizada dependerá de sua adesão. Parece evidente que dificilmente os municípios que já possuem serviços estruturados aceitarão participar de blocos com municípios que demandam investimentos massivos para sua estruturação.

Outro aspecto central é que, através da modificação da Lei de Consórcios Públicos e da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), o projeto acaba com a possibilidade do estabelecimento dos Contratos de Programa, que possibilitavam a dispensa de licitação para a prestação de serviços públicos de forma associada entre dois ou mais entes da federação. O novo texto prevê a obrigatoriedade de chamamento público para verificar se há outros interessados na concessão dos serviços. Na prática, a extinção desse instrumento tem como objetivo inviabilizar as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), atingindo também a prestação dos serviços por consórcios entre os municípios. Em geral, os municípios que decidem delegar seus serviços às CESBs são, de acordo com a Lei, dispensados da licitação. Isso possibilita que, atualmente, uma mesma companhia opere os serviços tanto em grandes municípios, onde os serviços usualmente são superavitários, quanto em pequenos municípios, onde costumam ser deficitários, aplicando o subsídio cruzado para levar água e esgotamento sanitário para todos em sua área de atuação.

Em terceiro lugar, o PL cria a possibilidade de subdelegação dos serviços, podendo ocasionar importantes impactos na garantia do interesse público. Através da subdelegação, a concessionária poderá repassar a terceiros a gestão dos serviços até 1/4 do valor contratado. Isso poderá colocar intermediários entre o titular e o prestador dos serviços, dificultando a regulação e a fiscalização dos mesmos.

Por fim, o PL modifica a Lei de criação da Agência Nacional de Águas (ANA) para, entre outras coisas, defini-la como órgão responsável pelo estabelecimento de normas nacionais de referência para a regulação dos serviços.

25 - Ver [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57221628/doi-2018-12-28-medida-provisoria-n-868-de-27-de-dezembro-de-2018-57221394](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57221628/doi-2018-12-28-medida-provisoria-n-868-de-27-de-dezembro-de-2018-57221394), acessado em outubro de 2019.

Resumidamente, o que vem sendo buscado através do PL 3261/2019 é a liberalização do setor de saneamento, estimulando o aumento da participação do setor privado – o que, efetivamente, já é possível segundo o marco regulatório atual.

A privatização subordina o acesso da população aos serviços fundamentais de saneamento básico à lógica do lucro e do mercado, colocando enormes riscos de agravamento das desigualdades sociais. Atualmente, a participação privada no saneamento no Brasil se dá de diversas maneiras: (1) através da delegação dos serviços a empresas privadas, casos de Niterói, no RJ, de Manaus, no AM, e de inúmeras outras cidades no Brasil; (2) através da abertura de capital das CESBs, como ocorreu, por exemplo, com a Sabesp, em SP, e com a Copasa, em MG, – que ainda possuem os respectivos estados como controladores –, e com a Saneatins, em TO, inteiramente privatizada e controlada atualmente pela BRK Ambiental, empresa do grupo Brookfield; e (3) através das Parcerias Público-Privadas (PPPs), nas quais as empresas privadas atuam na construção de infraestrutura de saneamento e operam os serviços por um tempo determinado em contrato, a exemplo do que ocorre com a operação dos serviços de esgoto na Região Metropolitana de Recife, em PE.

### **A proposta de mudança na Política Nacional de Recursos Hídricos**

A onda liberalizante não busca apenas viabilizar a ampliação da participação privada no saneamento, mas, igualmente, alterar a Política Nacional dos Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997) através da introdução de dispositivos mercantis.

Apesar de os recursos hídricos não integrarem os serviços de saneamento básico, a legislação prevê a integração entre as duas políticas e tanto a captação de água para os sistemas de abastecimento quanto a disposição ou diluição de esgotos dependem de outorga de uso dos recursos hídricos. Deste modo, consideramos que as alterações na Lei 9.433/1997 podem ter impactos significativos a médio e longo prazo na prestação dos serviços de saneamento. Ou seja, mudanças que tornem a gestão das águas dependente dos interesses do mercado, acarretam o risco de aumentar ainda mais os casos de escassez de água nas cidades – a exemplo do que ocorreu em São Paulo nos anos 2014 e 2015.

A alteração da lei está sendo proposta através do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 495/2017, de autoria do Senador Tasso Jereissati (PSDB), que tem como objetivo introduzir os “mercados de água” em moldes semelhantes ao que ocorre no Chile. Para tanto, altera um dos fundamentos da PNRH, acrescentando os critérios de eficiência e sustentabilidade na gestão dos recursos hídricos: “a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas, em especial quando atendidos os critérios de eficiência e sustentabilidade na utilização desses recursos”. Assim, o uso das águas passa a ser gerido por alguns critérios que não necessariamente se coadunam com o atendimento do bem comum.

Além disso, e mais importante, inclui entre os instrumentos da política os controversos mercados de água – os quais devem ser estabelecidos prioritariamente em áreas onde ocorram conflitos pelo uso do recurso. Nos mercados de água, quem obtiver uma outorga poderá negociar livremente os direitos de uso dos recursos com usuários da mesma bacia hidrográfica.

Em síntese, a introdução desse instrumento é embasada por uma concepção liberal, segundo a qual o mercado seria o melhor árbitro das disputas pelos recursos ambientais. Assim, a regulação deixa de ser realizada pelo Estado para passar ao mercado. O PLS desconsidera as diversas denúncias dos efeitos nocivos que a criação dos mercados de água vem produzindo no Chile – único país onde a privatização avançou ao ponto de estabelecer um livre mercado de água bruta em nível nacional.

Finalmente, consideramos importante destacar o papel do Senador Tasso Jereissati na modificação de vários instrumentos das Leis 11.445/2007 e 9.433/1997 com o objetivo de possibilitar o avanço da 'neoliberalização' do saneamento e da água de forma mais geral. Os interesses privados do referido senador no assunto vêm sendo questionados recentemente pela mídia (PERES, 2019).

## Violações de Direitos Humanos e Sociais

São muitos os indícios de riscos de aumento da privação dos mais pobres à água como direito fundamental e ao aumento das desigualdades no acesso aos serviços fundamentais de saneamento básico, expresso, sobretudo, no perigo de aprovação do PL 3261/2019, que possibilita a ampliação da participação da iniciativa privada na prestação dos serviços, incluindo a venda das companhias estaduais de saneamento básico (CESBs) que atualmente são responsáveis pelo atendimento de grande parte da população brasileira.

A mercantilização da água, bem comum fundamental à existência humana, também é, em si, uma violação aos direitos humanos, e está em risco de ser promovida por meio do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 495/2017, que tem como objetivo criar os “mercados de água” no Brasil, a semelhança do que foi criado no Chile.

## Recomendações

- Reprovação do PL 3261/2019 e do PLS 495/2017.
- Ampliação dos investimentos no setor de saneamento ambiental.
- Efetivação do Plansab – Plano Nacional de Saneamento Básico, de forma a universalizar o acesso ao saneamento básico no país.



Foto Orlando Santos Junior

5





## A política de austeridade e as ameaças ao direito à mobilidade urbana

Nas últimas duas décadas, avanços institucionais e fortes investimentos, com alcance nacional, acabaram gerando expectativas quanto à superação da crise de mobilidade urbana instalada no Brasil. Tais medidas, porém, parecem não ter sido suficientes diante dos problemas que se avolumam, principalmente nas grandes metrópoles do país. Em um momento fiscal de austeridade como está posto pelo atual governo, as perspectivas não são nada positivas.

Os graves problemas de transporte também têm causado no país a percepção generalizada de uma espécie de mal-estar coletivo, que é resultado direto dos congestionamentos e das horas que as pessoas passam no trânsito, especialmente nos trajetos casa-trabalho, bem como do aumento do número de mortos e feridos no trânsito. Cidades como Goiânia, Brasília, Fortaleza e Natal, que há pouco tempo não experimentavam problemas de transporte urbano decorrentes do crescimento acelerado e descontrolado passaram a conviver cada vez mais com congestionamentos provocados pelo excesso de automóveis.

Desde o início dos anos 2000, nas dez principais regiões metropolitanas, têm ocorrido um aumento gradual no tempo gasto nos deslocamentos diários. Entre 2001 e 2010, o tempo médio de deslocamento nessas regiões metropolitanas passou de 38,1 para 43,3 minutos. Embora pareça pouco, é um aumento expressivo por se tratar de uma média. Nas duas maiores regiões metropolitanas, São Paulo e Rio de Janeiro, o tempo de deslocamento apontado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) é de 47,2 e 50,7 minutos, respectivamente.

Principalmente por conta do aumento dos congestionamentos, os problemas decorrentes da crescente precariedade do sistema de mobilidade passaram a atingir também os grupos de maior status socioeconômico que, historicamente, encontraram no automóvel particular – como resultado da política de universalização do seu uso e propriedade - a resposta para a ineficiência do transporte coletivo. Esse efeito generalizado de congestionamentos se deve principalmente ao aumento da motorização individual e da ocupação abusiva do sistema viário ocorridos nos anos 2000.

Chega-se, portanto, ao fim de um processo no qual, ao longo de quatro décadas, o automóvel deixa de atender exclusivamente uma função de objeto de luxo para se consolidar como um modo de transporte urbano, que propiciou o aumento da velocidade de deslocamento da classe média, já que se desloca a uma velocidade bem superior ao ônibus. Assim, o automóvel, após o fim da operação definitiva dos bondes (década de 1960), se consolida como o principal meio de transporte. Este processo é resultado das políticas implementadas pelo Estado brasileiro que privilegiam este modal em detrimento do transporte público e dos modais de mobilidade ativa. Embora presente no país há várias décadas, o automóvel – sobretudo antes dos anos 1970 – era visto como um artigo de luxo, acessível apenas a famílias de maior renda. Após esse período, sua maior popularização coincide com a deserção da classe média do transporte público – decorrente das vantagens proporcionadas pelo poder público tais como subsídio à indústria automobilística, construção de vias e rodovias, e adoção de facilidades para a aquisição desse bem -, tornando-se assim o principal meio de locomoção para este grupo social.

Dados coletados e sistematizados por diversas instituições têm mostrado, também, que o triunfo da motorização individual provoca efeitos negativos para a saúde e o bem-estar da população. No Brasil, nos últimos anos, ocorreu um crescimento no número de mortos, feridos e sequelados em acidentes de trânsito. As tendências nacionais, segundo aponta o Mapa da Violência 2012 (WASELFSZ, 2012), estão marcadas pela manutenção das taxas de mortos e feridos de ocupantes de automóveis, pelo violento aumento na letalidade de motociclistas, e também por um incremento nas mortes de ciclistas.

A motocicleta, aliás, é um veículo que tem facilidade de se deslocar no trânsito, mas que, devido a excessiva vulnerabilidade dos usuários, tem se tornado uma grande drama social. No Brasil, elas passaram de 4 milhões para 22 milhões, entre 2001 e 2014. Esse aumento está associado, sobretudo, a uma questão econômica, com o crescimento de renda representado pelo aumento real do salário mínimo e pela maior disponibilidade de crédito pessoal. Mais do que isso a moto se adequa muito bem às necessidades de deslocamento cotidiano nas grandes cidades, apresentando inúmeras vantagens, como a rapidez no trânsito e a maior facilidade de estacionamento. Enquanto isso, segundo o Ministério da Saúde afirma que, apenas em 2012, morreram no país 12.480 pessoas em acidentes de moto. Esse aumento é de 9,1% em relação ao número verificado em 2011. Neste caso, há uma razão ainda maior para acreditar que a população mais pobre está mais suscetível a essa vulnerabilidade, pois o aumento da motorização por motos se dá sobretudo nas áreas periféricas das regiões metropolitanas.

Além das mudanças, que incluem a consolidação dos ônibus e a intensificação da motorização individual, ocorreu também uma proliferação de serviços precários de transporte desde a década de 1990, acompanhando a falta de investimento do Estado e a desregulamentação do setor empresarial.

Assim, se o automóvel individual foi durante anos a solução para os grupos de maior renda, para os setores de renda mais baixa as saídas são, além das motos e os meios formais de transporte público, já bastante custosos e precarizados, os meios informais, muitas vezes degradados e inseguros. É neste quadro que surge, em muitas cidades, o serviço de mototáxi e proliferam, sobretudo nas periferias, os serviços oferecidos através de vans e kombis, regulares ou não.

### **Os Avanços recentes na Política de Mobilidade**

Do ponto de vista institucional, desde a redemocratização, o Brasil experimentou avanços significativos na criação de um arcabouço para dar suporte técnico e jurídico aos seus muitos desafios urbanos. São manifestações desse conjunto importante de medidas a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, a criação do Ministério das Cidades em 2003, a Lei dos Consórcios de 2005 e, mais recentemente, a Lei 12.587/12, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, além da Emenda Constitucional n. 90/2015, que acrescentou o transporte no rol dos direitos fundamentais sociais.

Nesse contexto, a exigência de elaboração de planos aparece como um dos principais instrumentos para o planejamento e execução das políticas urbanas. No caso da mobilidade e do transporte, a Lei nº 12.587/12 instituiu a obrigatoriedade de elaboração do Plano de Mobilidade Urbana na esfera municipal. No entanto, apesar dos avanços, é possível apontar dois obstáculos principais para a efetivação dos planos como instrumento da política de mobilidade no Brasil.

O primeiro, se refere à própria dificuldade que os municípios têm encontrado para planejar, projetar, implantar e gerir seus sistemas de transporte, notadamente pela ausência do Governo Federal no apoio a estas funções, decorrente da escassez de recursos e de pessoal capacitado nas administrações locais. A não elaboração dos planos municipais tem impedido o acesso a recursos federais destinados à implantação das políticas de mobilidade urbana. Segundo levantamento realizado pelo extinto Ministério das Cidades, apenas 6% das cidades brasileiras elaboraram o plano de mobilidade até o ano de 2018, mesmo com a prorrogação do prazo por duas vezes. Essa situação parece evidenciar a incapacidade ou limitação de grande parte dos municípios na condução de políticas públicas essenciais, como é o caso do transporte, sem o apoio decisivo do Governo Federal na capacitação e no financiamento das mesmas.

Podemos citar, como exemplo, a cidade do Rio de Janeiro, que iniciou os trabalhos para a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana Sustentável em 2014. No entanto, apesar de diferentes estudos, encontros e documentos que foram desenvolvidos, o plano de mobilidade propriamente dito só veio a ser aprovado em 2019, e, ainda assim, por decreto. Estamos falando da segunda maior e mais importante cidade do país, onde o plano de mobilidade sequer passou pela instância democraticamente representativa que é a Câmara do Vereadores.

Outra questão importante são os impasses para a efetiva execução dos planos. Muitos motivos podem ser apontados para a não implantação das políticas previstas, que vão desde a falta de capacidade técnica à falta de recursos financeiros. É sabido, porém, que a transformação da agenda sociopolítica e das diretrizes mais específicas contidas

nos planos em ações concretas se dá em um ambiente político conflituoso - de disputa de interesses. Em cenários como esse, os princípios da justiça social e da sustentabilidade ambiental e econômica previstas nos marcos legais acima mencionados tendem a serem deixados de lado em função dos diversos interesses em jogo. Nesse contexto, o Governo Federal acaba assumindo um papel ainda mais fundamental.

No entanto, quando olhamos para os investimentos ocorridos nos últimos anos, principalmente aqueles inseridos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), conseguimos perceber quem vêm ganhando esse jogo. Os projetos de mobilidade listados como prioridade para a realização da Copa do Mundo de Futebol 2014 e para os Jogos Olímpicos 2016 são uma boa amostra dos tipos de ações que estão sendo (ou poderão ser) implantadas.

Originalmente, no documento chamado Matriz de Responsabilidade, onde Governo Federal, governos estaduais e municipais se comprometiam a prover a infraestrutura necessária para realização da Copa, foram listados mais de 60 projetos no campo da mobilidade – a maioria deles já então vinculada à programação do PAC 2.

Nesse cenário, o que importa alertar é que as promessas de melhoria no campo da mobilidade urbana ocuparam um papel central no discurso do “legado social”, que justificou e procurou legitimar os esforços políticos, a mobilização social e a destinação de volumosos recursos públicos, inclusive aqueles em intervenções de pouco valor social - como muitos dos estádios construídos em lugares com pouquíssima tradição esportiva.

Portanto, no contexto de preparação para a Copa e as Olimpíadas, ao prometer ações e soluções para os problemas de mobilidade, os atores envolvidos tocaram em uma questão social bastante sensível à sociedade brasileira, que são os problemas de transporte e seus impactos sobre a vida cotidiana da população das grandes cidades.

Considerando também que essas ações são amostras do modo como o poder público tem enfrentado a questão da mobilidade urbana, é fundamental explicar que algumas dessas ações não foram concluídas antes do início da Copa, enquanto outros 19 projetos inicialmente previstos foram simplesmente abandonados ou excluídos da Matriz de Responsabilidade.

A maioria dos projetos que envolvem a implantação de serviços de transporte coletivo se referem às faixas exclusivas de ônibus no modelo Bus Rapid Transit (BRT) cujos projetos incluem a implantação de infraestrutura rodoviária, com a construção e alargamento de vias em leito segregado para os ônibus, que visam essencialmente aumentar a capacidade ou dar maior fluidez ao fluxo deste modal público, mas que frequentemente também beneficia o tráfego de veículos particulares.

### **A inflexão conservadora e seus impactos sobre a mobilidade**

O contexto de crise e de desemprego tem influenciado as pessoas a adotarem meios de complementação de renda, como a oferta de serviços de transporte individual por meio dos aplicativos de transporte (Uber, Cabify, 99táxi), com qualidade de trabalho extremamente aviltante. Dados da Pesquisa Origem-Destino 2017 de São Paulo revelam que esses aplicativos afetaram não só o uso do táxi, mas sobretudo o uso dos transportes públicos.

Os problemas atuais de mobilidade urbana no Brasil também estão associados ao processo de liberalização ocorrido nos últimos 25 anos que, por sua vez, se expressa na abertura econômica, na redução do papel do Estado e na ênfase do papel do mercado na economia, que provocaram impactos relevantes nas políticas públicas de transporte.

Nessa perspectiva, um dos principais impactos específicos foi a saída do Estado da função de provedor dos serviços de transportes, representada sobretudo pela falência e privatização das empresas públicas. Essa tendência de privatização dá sinais claros de continuidade na inflexão conservadora representada pelo Governo Bolsonaro. Nesta direção, vale destacar as recentes medidas do governo federal para ampliar as desestatizações na área de transporte público por meio da extensão do escopo do Programa de Parcerias de Investimentos (PPIs), de reformulações no Sistema Nacional de Viação e da mobilização do BNDES para a proposição de modelagens contratuais (Medida Provisória n. 882/2019 – que, entre outras medidas, altera o Código de Trânsito Brasileiro), com potencial aumento da violência no trânsito.<sup>26</sup>

26 - Ver <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/136549>, acessado em outubro de 2019.

Num contexto de alta concentração urbana, aumento substancial do tráfego, pactos internacionais contra as mudanças climáticas e aumento drástico do uso do transporte individual, o transporte público precisa ser priorizado pelo poder público. No entanto, a lógica das concessões de serviço atuais, sobretudo em função da ampliação das medidas contratuais como as parcerias público-privadas (PPPs), têm intensificado a responsabilidade do Estado – e dos recursos públicos – para equilibrar os riscos do serviço. Nesse contexto, a lógica econômico-financeira dos oligopólios do transporte tende a medir forças e prevalecer em relação as medidas que promovam financiamentos alternativos, que imponham maior transparência nos dados operacionais e econômicos dos serviços, e que intensifiquem a capacidade de gestão e controle da execução dos contratos pelo poder público

É a partir desse quadro que, atualmente, a importância política do tema atinge outro patamar, colocando a mobilidade urbana ainda mais no centro do debate sobre o futuro da sociedade urbana no Brasil.

A intensidade com que a questão passou a ser tratada se evidencia, em primeiro lugar, pela maior presença nos discursos políticos e promessas eleitorais. Em segundo, e talvez mais importante, pelo protagonismo que o transporte urbano teve nas chamadas “Jornadas de Junho”, como ficou conhecida a série de manifestações que começaram em junho de 2013. Durante as manifestações o transporte público estava no centro das reivindicações, especificamente as altas tarifas praticadas pelas empresas prestadoras desse serviço. Ademais, o custo do transporte é outra dimensão essencial da questão da mobilidade urbana no Brasil. Nos últimos anos, as principais cidades brasileiras experimentaram aumentos abusivos nos preços das passagens, que, em muitas das vezes, extrapolam os índices utilizados para medir a inflação.<sup>27</sup>

Os custos de deslocamento estão também diretamente relacionados à garantia do direito, inerente a todas as pessoas, de ter um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar. Sendo assim, é preciso lembrar que os gastos das famílias com transporte no Brasil vêm aumentando gradativamente nas últimas décadas. Na década de 1970, segundo o IBGE<sup>28</sup>, 11,2% das despesas das famílias eram despendidos com transporte. No início dos anos 2000, 18,4% do orçamento familiar já eram destinados às despesas com esse objetivo<sup>29</sup>. No final desta década, esse percentual chegou a 19,6%<sup>30</sup>, se igualando praticamente aos gastos com alimentação, que representavam 19,8% no mesmo período considerado.

O alto custo do transporte tem uma dimensão ainda mais perversa, pois acaba atingindo com maior intensidade os mais pobres. Pesquisa, de 2012, do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)<sup>31</sup> mostra que, em seis anos (2003-2009), os gastos com transporte público subiram mais de 30% entre as famílias com renda per capita de até meio salário mínimo. Já entre as famílias com renda maior que oito salários mínimos, ocorreu uma queda destes mesmos gastos superior a 15%.

Apesar do seu impacto, depois das manifestações de 2013 as tarifas continuaram aumentando. Na realidade, experimentaram os maiores aumentos desde 2005. Logo no início de 2015 ocorreram aumentos nas passagens do transporte público em diversas cidades, como já é costume. Na maioria delas o reajuste foi superior a inflação e nas duas maiores cidades do país o aumento foi maior que o dobro do IPCA (6,41%). Em São Paulo as passagens aumentaram 16,6% e no Rio de Janeiro as tarifas subiram 13,3%, o maior aumento anual em pelo menos 10 anos.

Outro fator que é uma das principais causas da crise do setor de ônibus urbanos e que pesa nos aumentos tarifários é a perda de passageiros. A variação histórica mensal e acumulada dos usuários mostra uma perda de 35,6% no período de 20 anos, compreendido entre 1997 e 2017; e uma perda de 25,9% no período de 10 anos, compreendido entre 2014 e 2017. Só em 2017 a perda de usuários de ônibus foi de 9,5%.

27 - O IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo, medido pelo IBGE, terminou 2011 em aproximadamente 6,5% O acumulado em 2012 foi de 5,8% e, em 2013, o índice fechou em 5,9%. O IGP-M – Índice Geral de Preços ao Mercado, calculado pela FGV, em 2011, foi de 5,09%. Em 2012 foi de 7,81%. No acumulado dos 12 meses de 2013, ficou em 5,53%. Este último é utilizado geralmente para balizar os aumentos dos contratos de aluguel e das tarifas dos serviços público, entre eles as dos transportes.

28 - Segundo a Pesquisa ENDEF (anos-base 74-75) do IBGE.

29 - Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE (anos-base 2002-2003).

30 - Segundo a POF (anos-base 2008-2009).

31 - Cf. [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120920\\_comunicadoipea0154.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120920_comunicadoipea0154.pdf), acessado em novembro de 2019.

Outro problema grave verificado no contexto da inflexão conservadora e da política de austeridade do atual governo diz respeito à paralisação das obras de mobilidade. Segundo levantamento da Associação Nacional de Empresas de Transportes Urbanos (NTU), em 2019 estavam paralisados 248 empreendimentos no país, considerando somente aqueles ligados a ônibus (envolvendo BRTs, corredores e faixas exclusivas).<sup>32</sup> O problema é que, pela Lei Orçamentária Anual de 2019, apenas R\$ 348 milhões foram destinados para a execução de obras de transporte público coletivo - o que representa 0,01% do orçamento total do governo federal<sup>33</sup> -, o que reflete a falta de prioridade na mobilidade urbana no governo Bolsonaro.

Não resta dúvida, portanto, que o Brasil enfrenta atualmente muitos e agudos problemas de mobilidade urbana, concentrados, acima de tudo, em suas principais metrópoles. São nesses lugares que os problemas da mobilidade urbana se manifestam de maneira ainda mais evidente e o que acontece neles é representativo dos demais fenômenos urbanos do país.

Nesse momento, os planos de mobilidade urbana podem ajudar na melhoria do transporte público e na acessibilidade nas cidades. Atualmente, há recursos econômicos e orientações técnicas para que as cidades elaborem seus planos de mobilidade, mas muitos municípios não estão estruturados com equipes capacitadas para desenvolverem diretamente seus respectivos planos, ou para dar prosseguimento aos planos elaborados por consultoria, de forma que estes se traduzam em políticas efetivas de controle social e planejamento urbano.

Os planos só podem se transformar em realidade com ampla participação e controle social, e desde que as prefeituras tenham capacidade gerencial e financeira para que seus projetos sejam implantados. Sem isso, as políticas ficam submetidas à imprevisibilidade do poder discricionário dos governos, que se alternam. O plano pode propor, por exemplo, integrar o planejamento de transportes com o ordenamento do território de modo a gerar maior acessibilidade, criar novas centralidades e induzir o uso mais eficaz dos transportes públicos e ativos. Conforme determina a Lei de Mobilidade, os planos devem definir ações efetivas para reduzir o uso do automóvel individual, priorizar os modos a pé e bicicleta e o transporte público, bem como integrar esses modais e estabelecer alternativas de financiamento dos custos do serviço que tenham efeito redistributivo.

Por isso é importante assegurar o papel dos planos de mobilidade enquanto portadores das garantias institucionais e legais para planejamento e execução das diversas políticas que incidem sobre os territórios das cidades. Somente dessa forma é possível escapar das armadilhas impostas pela cultura de políticas públicas fragmentadas, descontínuas e descoordenadas, que em nada favorecem a promoção do direito à cidade.

Muitos avanços da lei 12.587/2012 (que Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana) saíram do papel, tais como a implantação de faixas exclusivas e corredores de ônibus (que cresceram de 411 km, em 2011, para 1.830 em 2019), a implantação de linhas de metrô (como o de Salvador), e a multiplicação de faixas e ciclovias. Além disso, vale destacar a política para pessoas com deficiência, com a Lei Brasileira da Inclusão. Recentemente, em 2018, se conquistou a Lei do Programa Bicicleta Brasil.<sup>34</sup>

A redefinição do modelo de financiamento do transporte deve passar por um profundo debate com a sociedade sobre as formas de financiamento das gratuidades e outros direitos constitucionais, incorporando outras fontes extra tarifárias sobre o automóvel (IPVA, taxa de congestionamento, taxa sobre os estacionamentos e os aplicativos de transporte por demanda) como os principais instrumentos financiadores. Além disso, a base de financiamento da mobilidade urbana precisa também incluir o lucro imobiliário ao longo de sistemas estruturais de transportes. Finalmente é necessário radicalizar na participação popular e no controle social efetivo para podermos romper com a política de Estado de universalizar o uso e a propriedade dos automóveis, já instalada há anos no Brasil, e aprofundada na agenda ultraliberal de Temer e Bolsonaro.

Para muitos países, o transporte público é fator de desenvolvimento e de inclusão social. A partir desta lógica, os custos dos transportes são, em considerável medida, financiados com recursos públicos e por determinados setores

32 - Ver <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/08/20/pais-tem-248-obras-de-mobilidade-urbana-paradas.htm>, acessado em outubro de 2019.

33 - Segundo a mesma reportagem anteriormente citada.

34 - Ver [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13724.htm), acessado em outubro de 2019.

da sociedade, em uma lógica redistributiva. Isso significa a compreensão de que a política pública de mobilidade urbana é um elemento de geração de empregos e desenvolvimento social sustentável, uma vez que os benefícios do transporte público de qualidade extrapolam os aspectos referentes à sua operação, influenciando positivamente empresas, governos e demais setores da sociedade. Diante das ameaças, há uma avenida de oportunidades para a garantia do direito à cidade.

### Violações de Direitos Humanos e Sociais

A inflexão conservadora e a política de austeridade do atual governo também violam o direito à mobilidade urbana. Neste campo, cabe destacar dois aspectos: (i) o abandono da Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei N.º 12.587, de janeiro de 2012, com todos os impactos que isto representa em termos do aumento das desigualdades no acesso ao direito à mobilidade, da redução da renda das famílias mais pobres, e do crescimento da acidentes de trânsito; e (ii) a restrição nos investimentos públicos em mobilidade, que se reflete, segundo levantamento da Associação Nacional de Empresas de Transportes Urbanos (NTU), no quadro de paralisação de obras estruturais. Com efeito, em 2019 estavam paralisados 248 empreendimentos de mobilidade urbana no país, considerando somente aqueles ligados a ônibus (envolvendo BRTs, corredores e faixas exclusivas). A ausência de recursos pode ser confirmada pela Lei Orçamentária Anual de 2019, que destina apenas R\$ 348 milhões para a execução de obras de transporte público coletivo, o que representa 0,01% do Orçamento total do governo federal, o que reflete a falta de prioridade na mobilidade urbana no governo Bolsonaro.

### Recomendações:

- Retomar a Política Nacional de Mobilidade Urbana, centrada no transporte público e não motorizado (a pé e bicicleta) e na “Paz no Trânsito”, com participação e controle social.
- Revogar a Medida Provisória n. 882/2019 – que, entre outras medidas, altera o Código de Trânsito Brasileiro)
- Utilizar, exclusivamente, os recursos da CIDE em infraestrutura de transporte público e mobilidade urbana
- Reconhecer o transporte público como serviço essencial e um direito social, de modo a garantir o mesmo tratamento de orçamentário e tributário aplicado no setor de saúde e educação.
- Efetivar o Código de Trânsito Brasileiro, incluindo mecanismos que possam promover a “Paz no Trânsito” e que inibam a impunidade dos crimes de trânsito.
- Retomar os investimentos orçamentários nos projetos de mobilidade, paralisados no atual governo.
- Implantar o Sistema Único da Mobilidade -SUM (nos moldes do SUS da Saúde) de modo a que o Estado Brasileiro se estruture de forma federativa para promover a política pública deste direito social essencial.
- Qualificar o transporte público e a mobilidade ativa e desenvolver políticas efetivas de redução do uso dos automóveis como eixo estruturador de uma política ambiental para reduzir o Efeito Estufa e dar qualidade de vida para nossas cidades.



Foto Nazareno Stanislaw Afonso

# BOX 2

## A política metropolitana e os retrocessos na construção de um sistema de gestão baseado na cooperação e na solidariedade territorial

Pensar o urbano na sua dimensão metropolitana significa compreender a metrópole como um fator de irradiação de direitos, que não se restringem somente ao acesso a bens e serviços. Refere-se à uma cidadania plena, materializada quando todas as pessoas podem participar das decisões sobre os rumos de suas cidades e regiões onde produzem e se reproduzem. Trata-se de poder desfrutar, cotidianamente, de uma vida com qualidade, expressa na garantia dos direitos à moradia digna, terra regular, urbanizada e saneada, meios de mobilidade e de transporte público adequados, alimentação, identidade de gênero e raça, cultura e lazer, participação entre outros.

Nas Regiões Metropolitanas, as funções urbanas (indústria, comércio, serviços, comando e gestão econômica etc) se complexificam em suas relações, e se reproduzem independentemente de contiguidades geográficas, ou mesmo extrapolam o espaço metropolitano institucionalizado. Atualmente, é a racionalidade do mercado neoliberal que tem pautado diretamente o planejamento e a gestão dos territórios metropolitanos. Conexões entre os modelos territorializados de desenvolvimento e os circuitos hegemônicos da economia globalizada mostram que os efeitos da metropolização podem se fazer sentir tanto de forma contínua, quanto descontínua no território. Tais associações afetam diretamente aquelas políticas de desenvolvimento que visam a fortalecer a coesão territorial e reduzir as desigualdades. E o Estado, que deveria garantir os direitos sociais, vem cada vez mais reproduzindo e dando suporte às estratégias empresariais a partir do ideário neoliberal, em detrimento da equalização das condições desiguais de acesso à cidade.

No caso Brasileiro, a metropolização pode ser analisada sob diferentes aspectos: (i) a partir de sua morfologia - um território contíguo conurbado, sua dinâmica, difusão regional e os processos de concentração das condições de acumulação do Capital; (ii) por meio da mobilização de agentes políticos, econômicos e sociais no âmbito regional; ou (iii) pela constituição de aglomerações urbanas resultantes de sistemas produtivos regionalizados, que conectam os modelos territorializados de desenvolvimento e os circuitos hegemônicos da economia globalizada.

Paulo Soares (2015) chama atenção que, para orientar políticas públicas de ordenamento territorial e desenvolvimento regional, é preciso distinguir entre a metropolização enquanto processo, a metrópole enquanto forma socioespacial e a região metropolitana enquanto ferramenta, instrumento de planejamento, definida a partir de uma decisão institucional (Federal ou Estadual).<sup>35</sup> Dessa forma, a instituição de regiões metropolitanas, mais recentemente, vem sendo dissociada do fenômeno da metropolização, conurbação, dinâmica e difusão regional e dos processos de concentração das condições de acumulação do Capital, resultando, contrariamente predominantemente de interesses políticos locais. Por sua vez, a definição de políticas públicas urbanas e a sua gestão estão pautadas pela região metropolitana institucional. No entanto, os limites institucionais não esgotam a discussão sobre os rebatimentos deste processo no território.

As Regiões Metropolitanas (RM) formais, criadas após a Constituição de 1988 e até a institucionalização do novo Estatuto da Metrópole (Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015), pouco levaram em conta

<sup>35</sup> - As Regiões Metropolitanas foram instituídas a partir da Constituição de 1967, Artigo 157, § 10 (A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum). Com a Constituição de 1988, Artigo 25, § 3 os Estados assumiram essa competência institucional (Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum).

critérios e parâmetros de intervenção que fossem consistentes e eficazes para apoiar o planejamento e a gestão metropolitana. Em muitos casos, o que se fez foi elevar ao status de metrópole algumas realidades não metropolitanas, em busca de vantagens na disputa por recursos federais (SOUZA, 2003; MIRANDA, 2017). Foi recorrente a instituição de regiões metropolitanas por meio da mobilização de agentes políticos, que manifestaram interesses particulares e localizados, desarticulados de qualquer interação com instâncias de planejamento territorial.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) informa que, até 2018, existiam 74 Regiões Metropolitanas, 5 Aglomerações Urbanas e 3 Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico no Brasil. O Estado que mais possui Regiões Metropolitanas é a Paraíba (12 RM), seguido por Santa Catarina (11 RM). Essa exagerada instituição de regiões metropolitanas, sem uniformidade de critérios, tem dificultado e tornado mais complexa a definição de políticas públicas de desenvolvimento urbano, ordenamento territorial e desenvolvimento regional para esses arranjos (Figura 1)

O debate sobre a criação de regiões metropolitanas no Brasil e suas consequências para as políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento regional ganharam novo contorno com a promulgação do Estatuto da Metrópole. Como ressaltam Moura e Hoshino (2015, p. 2), a lei busca contribuir para “eliminar o equívoco conceitual de atribuir natureza metropolitana a qualquer tipo de aglomeração urbana.” Assim, definiu regras que devem orientar a instituição de Regiões Metropolitanas no país e a obrigatoriedade do cumprimento do exercício das funções públicas de interesse comum (FPIC). O Estatuto das Metrôpoles é resultado de um amplo debate com a sociedade e sistematiza os esforços da produção acadêmica e dos órgãos de planejamento estatais na tentativa de estabelecer um marco conceitual sobre o que é o metropolitano no Brasil.

No Art. 2º do Estatuto apresenta-se a definição e classificação das RMs, baseada no estudo da Região de Influência de Cidades – REGIC (IBGE, 2008). Assim, seriam metropolitanas aquelas regiões situadas no topo da hierarquia da rede urbana brasileira, caracterizadas pelas metrôpoles e capitais regionais I e II, sendo:

“I – Aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de dois ou mais municípios limítrofes, caracterizadas por complementariedade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas; (...)

V – Metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo a área de influência da capital regional, conforme os critérios adotados. (Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015)”

Os Estados e Municípios devem colaborar para promover a governança interfederativa. Entre os principais dispositivos da nova lei, pode-se destacar: (a) as regras para instituição de regiões metropolitanas (RM) e de aglomerações urbanas (AU) (Art. 3º e Art. 5º); (b) a obrigatoriedade de moldar a governança interfederativa das RM e AU (Art. 9º) a partir da criação e manutenção de espaços de participação e instrumentos de controle social e da organização, no planejamento e na execução, das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC); (c) a possibilidade de promover instrumentos integrados de desenvolvimento urbano, como o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), os planos setoriais interfederativos, consórcios públicos, zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos, convênios de cooperação e a compensação por serviços ambientais.; (d) o apoio da União para implementação, apesar de não ter constituído, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (MOURA, 2015 p.4). A ausência do fundo, seguramente esvaziará a operacionalização dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado.

Ressalta-se que a Lei previu a compatibilização entre os Planos Diretores Municipais e os PDUIs e estabeleceu um prazo máximo de 3 anos para a sua elaboração, sob pena de improbidade administrativa dos prefeitos e governadores. E, ainda, encarregou o Ministério Público de acompanhar o processo de

compatibilização e instituição dos dispositivos citados. Infelizmente, mesmo com as sanções previstas no Estatuto da Metrópole, pouco se verificou quanto à criação de instâncias de gestão para implementar os serviços de interesse comum. Muito menos foram construídos pactos de governança e solidariedade entre os entes federativos.

O PDUI deve ser o instrumento para orientar um “Novo Pacto” metropolitano e a inversão de prioridades na região, pautados pela construção coletiva dos sentidos de cidadania e solidariedade metropolitanas, a ampliação da inclusão social e econômica, o fortalecimento da justiça social e ambiental, a redução das desigualdades e da pobreza, a valorização das diversidades socioambientais.

Está previsto no Estatuto, ainda, um subsistema de planejamento e informações metropolitanas, coordenado pela União e com a participação dos Governos estaduais e municipais. Esse sistema precisa ser implantado, pois deverá reunir dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas. (BRASIL, ESTATUTO DA METRÓPOLE, § 1º, § 2º e § 3º do Artigo 20, 2015).

Estão assim colocadas as ferramentas que poderão permitir a construção de políticas públicas de desenvolvimento urbano, mais articuladas e integradas no território, associadas às diversas demandas urbanas e regionais. Porém, a falta de financiamento federal, a baixa capacidade administrativa dos municípios para a gestão do território, a frágil colaboração (quase sempre partidária) entre estados e municípios, as significativas desigualdades territoriais intermunicipais, a crise fiscal e financeira dos estados e municípios e a prevalência do ideário neoliberal que fomenta a fragmentação e competição, têm sido entraves para a instituição das funções públicas de interesse comum. Além disso, a maior parte dos novos agrupamentos metropolitanos brasileiros reúne aglomerações frágeis, com baixa capacidade de atração, integração e pouca disposição para a cooperação.

A questão do financiamento é um gargalo para a aplicação do Instrumento. Além de não ter havido a constituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, a lei prevê um modelo de financiamento baseado em repasses voluntários dos municípios, ou a captação de recursos junto à iniciativa privada - por meio das operações urbanas consorciadas e das parcerias público-privadas interfederativas -, para viabilizar a estrutura de financiamento e gestão. Tal arranjo, certamente dificultará a provisão de serviços de interesse comum de caráter social como saneamento básico, habitação e regularização fundiária. A desigualdade no acesso a investimentos públicos é outro gargalo. Os municípios polos concentram a maior parte dos investimentos, capital e infraestrutura, enquanto aos demais municípios estão reservados os processos de reprodução da pobreza, precariedade habitacional e fundiária, ausência de infraestrutura e serviços urbanos. Os territórios periféricos, opacos, não servem aos interesses do mercado neoliberal.

A baixa capacidade administrativa, generalizada em grande parte dos municípios metropolitanos, associada a uma fragmentação política e partidária, constitui outro obstáculo para a construção de uma burocracia institucional que proporcione governabilidade às regiões metropolitanas. Esta baixa institucionalidade não facilitará a criação de uma burocracia administrativa capaz de enfrentar os desafios para viabilizar a função social da cidade, na escala da metrópole, que garanta a efetiva participação social em torno de objetivos comuns, inclusive para a colaboração na elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e para a adaptação dos Planos Diretores Municipais.

A Região Metropolitana pode ser uma ferramenta de desenvolvimento territorial, mas também pode ser uma ferramenta política para promoção de interesses particulares. Quando o interesse é pelo bem comum, o planejamento das “funções públicas de uso comum” (transporte coletivo, destinação de resíduos sólidos, saneamento básico, política de desenvolvimento urbano e habitacional) pode fortalecer estratégias de desenvolvimento territorial, de maneira cooperada, coordenada e participativa. Por outro lado, a instituição de RM como ferramenta política privada pode maquiagem as realidades locais e induzir atores políticos, econômicos e sociais regionais a atuarem de forma fragmentada.

Na metrópole, a previsão é de acirramento dos embates que ocorrem em escalas locais opondo duas visões. De um lado, as concepções ligadas à visão empreendedorista e de competitividade, que vêm retomando instrumentos como os planos estratégicos e que têm promovido grandes projetos urbanos e processos mais amplos de reestruturação urbana e regional. De outro lado, os esforços para a manutenção de parte das estruturas de bem-estar e equipamentos urbanos na perspectiva de promoção do direito à cidade.

Nessa disputa, a recente inflexão ultraliberal em um contexto de crise econômica e a ampliação de perspectivas conservadoras e discriminatórias têm apontado para o desmonte das estruturas restantes de políticas desenvolvimentistas e de bem-estar nos âmbitos regional e urbano, e, em consequência, para a acentuação de desigualdades e vulnerabilidades socioeconômicas e ampliação das discriminações e de situações de violação de direitos.

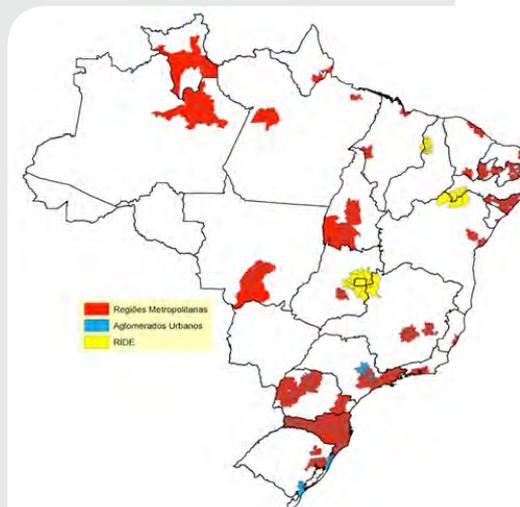
Os riscos que comprometem o Estado de Direito e a democracia são enormes. Após a conclusão do golpe parlamentar de 2016, várias medidas foram sancionadas na direção de restringir direitos institucionalmente conquistados e garantidos, entre as quais pode-se destacar a institucionalização da Medida Provisória 759/16, que destruiu quase que integralmente o paradigma da regularização fundiária plena ao revogar o capítulo III da Lei 11.977/09 e alterar a política de regularização fundiária nacional.

Tal medida é reforçada pela proposta de Emenda à Constituição nº 80/2019, que pretende alterar os artigos 182 e 186 da Constituição Federal - que tratam sobre a função social da propriedade urbana e rural -, para impor a restauração de um paradigma absoluto e individualista da propriedade. Houve, ainda, a recente aprovação da MP 881/2019, transformada depois na lei 13874/2019 da “liberdade econômica”. No âmbito da gestão, assistiu-se à extinção do Ministério das Cidades e do seu aparato institucional de gestão democrática e participativa, o Conselho das Cidades e as Conferências das Cidades.

As medidas apontadas acima formam os episódios mais recentes do desmonte das políticas e estruturas estatais de bem-estar regional e urbano e reduzem as possibilidades de uma integração nacional, regional e metropolitana, uma vez que cerceiam a atuação do Estado e favorecem um modelo liberalizante e pautado na sua intervenção mínima e na afirmação da propriedade individual. Como ressalta a nota técnica do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU, 2019) sobre a MP 881 de 2019, são invertidos os princípios e as diretrizes balizadoras do Direito Público, na medida em que a viabilidade econômica da atividade particular e a autonomia privada são prevalentes sobre interesse público. Tal condição “representa clara afronta ao patrimônio público, ao meio ambiente, à ordem urbanística e ao bem-estar coletivo”.

Em um país de dimensões continentais e de exuberante diversidade territorial, é preciso ampliar as perspectivas de construção de políticas regionais contra hegemônicas. Talvez, o recente Consórcio dos Estados do Nordeste possa dar pistas para a construção de novas relações e pactos regionais e territoriais. Mas, nesse contexto, é fundamental que os movimentos e articulações da sociedade civil do campo progressista possam incidir para a (re)construção de perspectivas, agenda e políticas pró bem-estar, redistributivas e inclusivas em diversas escalas.

**Figura 1 – Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e RIDE**



6



## 6

## A Inflexão Conservadora e o Aumento das Desigualdades de Renda e da Pobreza Urbana

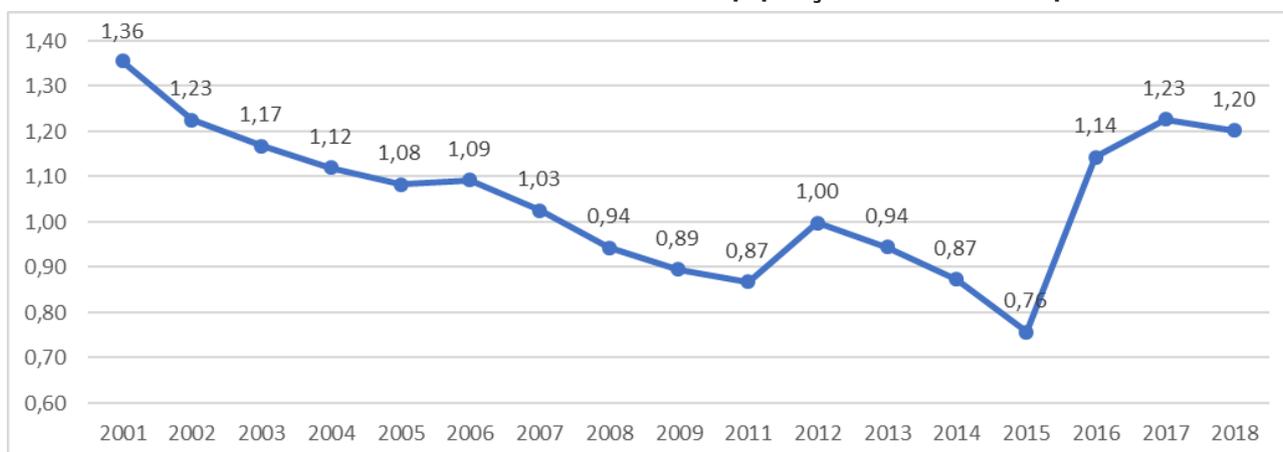
A pobreza e a desigualdade de renda, embora possam ter relação uma com outra, representam fenômenos distintos em uma sociedade. A pobreza, quando definida por meio da renda, expressa a quantidade de pessoas que não possuem as condições consideradas adequadas na sociedade em que se inserem, e que normalmente corresponde às condições necessárias para a reprodução social dos seus indivíduos. Há que considerar, em cada situação, quais são condições necessárias e o que se entende por reprodução social (daí as diferentes perspectivas: da subsistência, das necessidades básicas, da privação relativa, entre outras (ROCHA, 2003). A desigualdade de renda é expressa pela diferença dos rendimentos familiares distribuídos entre os indivíduos de cada sociedade, ou seja, é considerada sempre do ponto de vista relacional.

Como se tratam de dois fenômenos distintos, poderíamos, por exemplo, ter sociedades em que grande parte da população vive em situação de pobreza, mas que apresenta grande desigualdade de renda, porque a renda dessa sociedade estaria concentrada em poucas pessoas. Ou poderíamos ter uma situação em que a desigualdade de renda é muito reduzida, mas poucas pessoas ou quase nenhuma se encontram em situação de pobreza, porque nessa sociedade as pessoas de modo geral obtêm o mínimo suficiente para garantir a reprodução social, tendo em vista os critérios dessa sociedade.

No Brasil, apesar de ser considerado um país de renda média estando entre as nações mais ricas do mundo, a pobreza sempre foi um traço das desigualdades de renda. Isso significa que sempre houve enorme concentração de renda na sociedade brasileira, fazendo com que grande parcela de sua população não alcance as condições necessárias que permitam sua reprodução social de modo adequado.

Para que possamos observar as transformações da estrutura social no que diz respeito aos níveis de desigualdade, o gráfico 01 apresenta a razão do somatório da renda do 1% da população mais rica no país pelo somatório da renda da população que está entre os 40% mais pobres.

**Gráfico 01 – Razão entre a renda familiar do 1% mais rico da população e dos 40% mais pobres.**



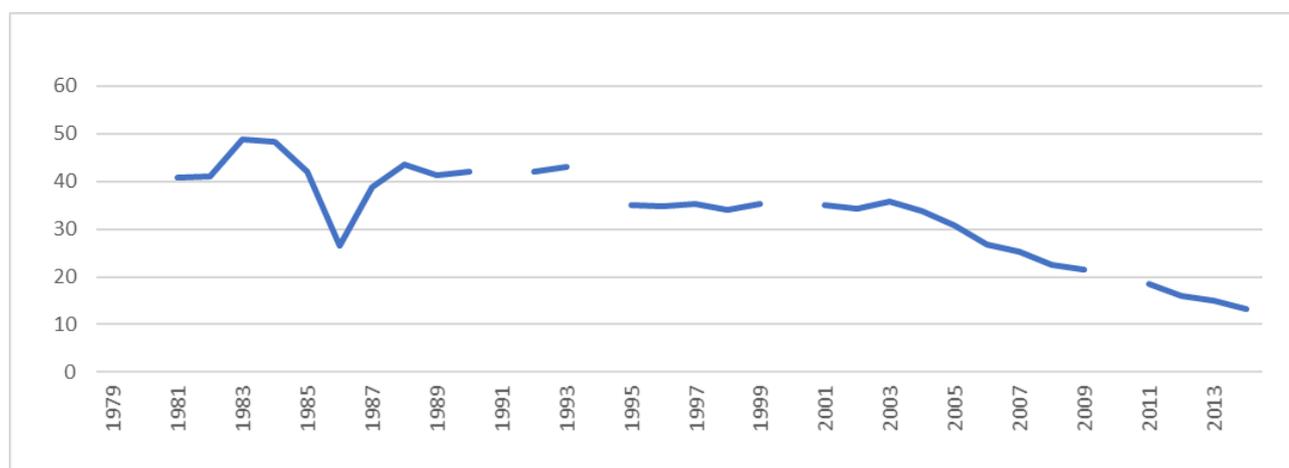
Fonte: IBGE.

Nota: Entre os anos de 2001 e 2011 os valores são baseados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD. Entre os anos de 2012 e 2018 os valores são baseados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNADC.

Embora hoje o Brasil esteja ocupando a nona posição entre as maiores economias mundiais, grande parcela de sua população ainda vive em situação de pobreza decorrente do quadro de desigualdade social apresentada anteriormente.

Entre os anos de 2003 e 2013 foram observados registros regressivos na taxa de pobreza (Gráfico 2)<sup>36</sup>. Apesar dos esforços do governo para a diminuição da desigualdade social, em 2014 o país ainda apresentava mais de 28 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza. Vale observar que esse comportamento da taxa de pobreza estava ocorrendo no mesmo período em que havia redução das desigualdades de renda do trabalho, tendo em vista que as pessoas de menor rendimento eram aquelas que tiveram maiores ganhos de renda no mercado de trabalho.

### Gráfico 02 - Percentual de pessoas na população total com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza Taxa de Pobreza – IPEA, 1979-2013



Fonte: IPEADATA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=37814&module=m>

Comentário do IPEADATA: “A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE). Obs.: dados não calculados para os anos de Censo Demográfico, em que a Pnad foi interrompida pelo IBGE. Série interrompida”.

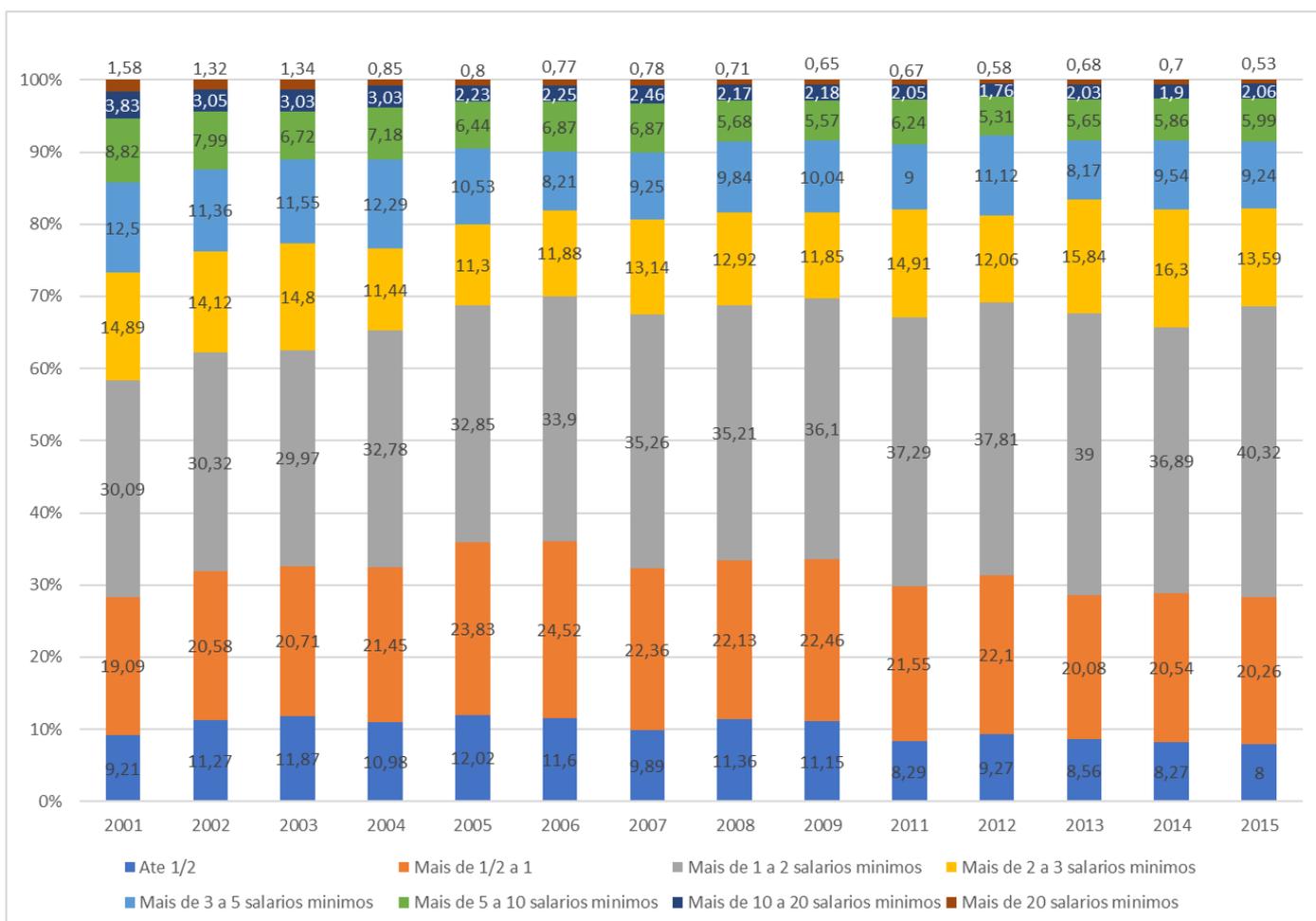
A diminuição das desigualdades de renda e da pobreza pode ser atribuída às políticas sociais e macroeconômicas que beneficiaram a classe trabalhadora, em especial a fração mais pobre da população. Por um lado, houve o aumento sistemático do salário mínimo em percentuais acima da inflação que, por sua vez, apresentou um quadro regressivo ao longo da década de 2000. Outros fatores vieram a influenciar positivamente na renda da população em geral: o aumento do fluxo de investimentos do poder público e os efeitos multiplicadores da massa salarial na economia aqueceu o mercado interno com impactos na produção e houve um consequente aumento no emprego formal.

Por outro lado, a adoção de programas sociais, como o bolsa família, teve efeito decisivo nos níveis salariais do mercado informal, uma vez que a população mais vulnerável passou a ter acesso a uma renda mínima para garantir a alimentação dos filhos, em troca de cumprir obrigações junto ao sistema educacional e de saúde. Neste sentido, muitas das ocupações de biscate e de trabalho doméstico tiveram seus níveis de renda aumentados devido à oferta de seu trabalho a preços mais altos do que aquele pago pelo programa bolsa família.

<sup>36</sup> - Percentual de pessoas na população total com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza. A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE). Obs.: dados não calculados para os anos de Censo Demográfico, em que a Pnad foi interrompida pelo IBGE. Série interrompida.

Este programa, em especial, proporcionou efeitos virtuosos intergeracionais, ao permitir uma maior atenção dos pais no processo educacional de seus filhos, devido ao trade-off feito entre empregos precários com salários baixos e a dedicação à família sob o financiamento de um programa de renda mínima. Entre 2001 e 2015 podemos perceber que houve um aumento de 10% na faixa de renda entre 2 e 3 Salários mínimos e leve redução dos percentuais de famílias com renda até 2 salários mínimos. Em compensação o percentual de famílias com ganho acima de 10 salários teve uma redução de um terço (Gráfico 3). Temos que considerar, na análise desse gráfico, os efeitos da redução da produção interna e o aumento do desemprego a partir de 2015. Além disso, o gráfico não apresenta o percentual da população sem rendimento.

**Gráfico 03 – Percentual de população de 10 anos ou mais de idade, ocupada, com rendimento no trabalho principal, por classes de rendimento mensal ( em sal. mín.)**

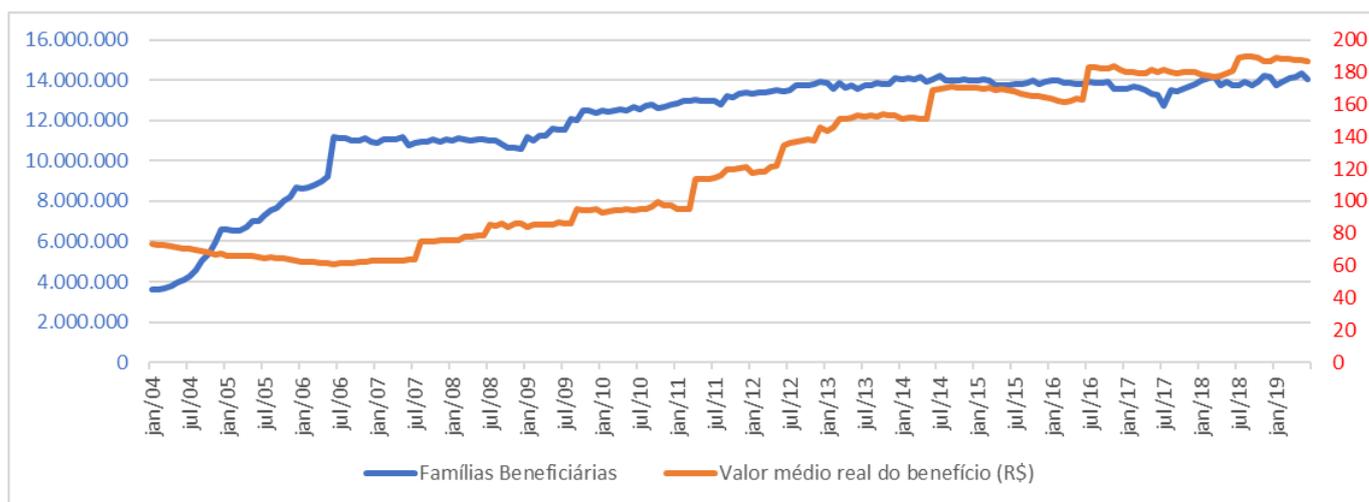


Fonte PNAD/IBGE.

Observando o gráfico 4, podemos ver que os cinco primeiros anos do programa Bolsa Família foram caracterizados por um crescimento no volume de beneficiários, enquanto o valor médio do benefício permaneceu estável. A partir de 2011, com a estabilização do número de famílias beneficiárias, percebe-se um aumento do valor médio do benefício. A partir de 2014, o valor médio do benefício passou a apresentar certa estabilidade.

Importante notar que o período que inicia a depressão do quadro econômico, com o aumento do desemprego e desvalorização do salário mínimo, coincide com o período em que o programa deixa de crescer. Em tese, os benefícios teriam que se ampliar à medida que se amplia o contingente populacional que passa a compor o perfil do programa.

**Gráfico 04 – Bolsa Família: Famílias beneficiadas X Valor médio real do benefício**



Fonte: Ministério do Planejamento

Considerando que a renda não é o único aspecto que caracteriza a condição de pobreza e, ainda, que serviços públicos como habitação, educação, infraestrutura urbana, transporte e saúde complementam a cesta de necessidades básicas de uma família, é importante destacar que, no momento de inflexão da trajetória econômica no país, quando recursos públicos seriam necessários para a promoção de ações macroeconômicas anticíclicas, o congresso aprovou a PEC 55/2016 que limitou os gastos públicos. A emenda constitucional 95 estabeleceu que, durante 20 anos, as despesas primárias do orçamento público ficarão limitadas à variação inflacionária. Isso quer dizer que, no período, não ocorrerá crescimento real das despesas primárias, que são agrupadas em duas grandes categorias: as despesas de custeio (com serviços públicos) e as despesas com investimentos. Na prática, a emenda constitucional 95 reduz o investimento público a médio e longo prazo, uma vez que o crescimento demográfico continua intenso e demandando ampliação destes serviços.

Lavinas (2003) destaca que a pobreza é um fato eminentemente urbano. Para a autora,

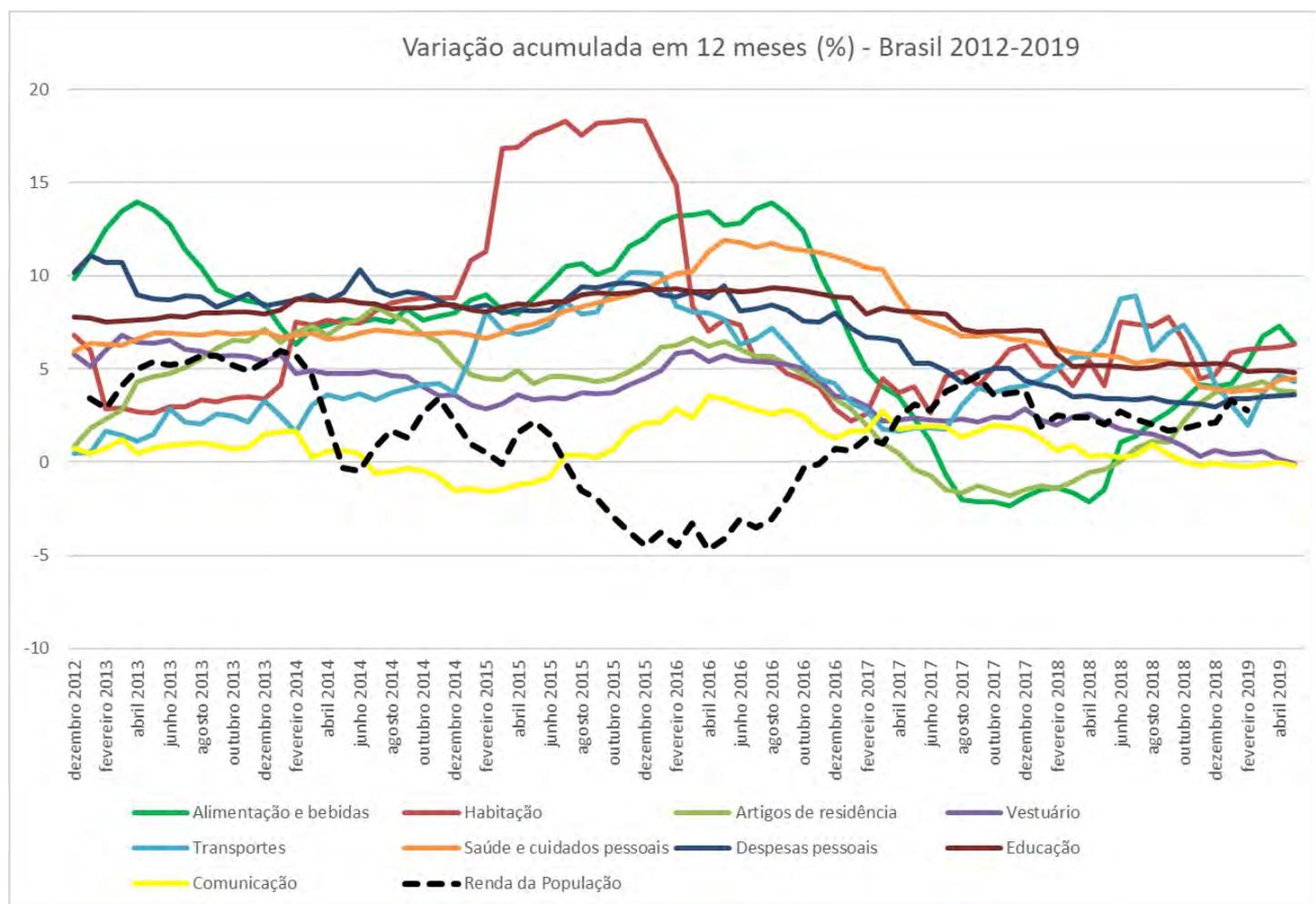
não apenas porque a maioria dos pobres vive hoje nas cidades e zonas metropolitanas, mas porque a reprodução da pobreza é mediada pela reprodução do modo urbano das condições de vida, através da dinâmica do mercado de trabalho, da natureza do sistema de proteção social e do pacto de coesão social que é, na verdade, o que estrutura o conjunto de relações e interações entre a sociedade civil, o Estado e o mercado. (LAVINAS, 2013)

Como o Brasil é um país predominantemente urbano, com 85% de sua população vivendo nas cidades, a pobreza precisa ser analisada e compreendida sob esse prisma. Isso é importante porque a possibilidade de reprodução social nas condições urbanas e metropolitanas difere muito daquelas existentes no meio rural. No contexto de regressividade dos investimentos públicos em um horizonte de 20 anos, o direito à cidade será frontalmente violado, dado que os

principais serviços públicos de assistência social como habitação, educação, saúde e previdência estarão sendo desmontados, em um quadro no qual o empobrecimento tende a aumentar. Desta maneira, adota-se uma política econômica pró-cíclica, reforçando a deterioração do mercado de trabalho por meio da manutenção do alto desemprego. Consequentemente, já em 2016, assiste-se a um agudo empobrecimento de parte da população (JANUZZI, 2018).

Embora uma parcela do trabalho formal consiga custear sua reprodução social, este grupo também vem sofrendo desgaste no seu poder aquisitivo. Neste sentido, o risco de pauperização é agravado quando o preço pelo acesso a bens e serviços coletivos, necessários para reprodução social na cidade, é elevado. São os casos de aumento do preço do transporte, das tarifas de energia, de gás e água e do aumento do preço da alimentação, por exemplo, que tornam as condições de superação da pobreza ainda mais desafiadoras, principalmente num quadro de recessão econômica (gráfico 05). No atual contexto, além do mercado de trabalho não demandar mão de obra compatível com a oferta existente, tendo em vista a elevada taxa de desemprego (o que faz com que parcela importante da população não tenha acesso à renda), o aumento do preços de bens e serviços coletivos necessários para se viver na cidade aumenta mais ainda o custo de vida e reduz substancialmente a possibilidade de reversão do quadro de pobreza para as pessoas que aí se encontram.

**Gráfico 05: Variação acumulada em 12 meses do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (em %) – Brasil – 2012-2019**



Fonte: IBGE - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (Subgrupos); Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua mensal.  
 Nota: A variação da renda trata da variação percentual em relação ao mesmo trimestre móvel do ano anterior em termos reais.

Outro aspecto importante neste processo de comprometimento da renda diz respeito ao endividamento familiar. No gráfico 06 observamos que, entre 2005 e 2019, o percentual de endividamento das famílias praticamente dobrou, enquanto, a partir de 2013, já se percebe o crescimento dos níveis de inadimplência, resultado do aumento progressivo do desemprego. A diminuição da inadimplência observada no gráfico pode estar relacionada à queda da taxa de juros verificada no período.

**Gráfico 07 – Endividamento X Inadimplência**



Fonte: Banco Central do Brasil.

O processo de empobrecimento da população brasileira, todavia, poderia ser amenizado por políticas governamentais específicas. A política fiscal e a seguridade social têm, entre outras funções, a possibilidade de amenizar a desigualdade de renda criada pelo mercado, através dos mecanismos da arrecadação, do gasto público e das políticas sociais. Elas impactam a distribuição de renda, tanto de forma direta, afetando a renda disponível da população, quanto de forma indireta, através da provisão de serviços públicos gratuitos, que promovem uma redistribuição material da renda (DWECK, SILVEIRA e ROSSI, 2018). No Brasil, o sistema tributário não contribui para a redistribuição de renda, uma vez que a carga tributária é essencialmente regressiva. Por outro lado, segundo estudo da CEPAL (2015), o Brasil é o país dentro da América Latina que mais distribui renda através de transferências e de gastos sociais (sobretudo em saúde e educação), ainda que o impacto redistributivo da política fiscal de países latino-americanos seja limitado em relação aos países da OCDE.

As tentativas dos governos neoliberais de Temer e Bolsonaro de reativação da economia baseiam-se, não apenas na austeridade fiscal, mas também em um pacote de reformas que desmontam o sistema de proteção social brasileiro, como a Reforma Trabalhista e a Reforma da Previdência. Na verdade, o cumprimento do teto de gastos, ao introduzir uma austeridade permanente, só é possível por meio destas reformas, além da redução do Bolsa Família, do fim da valorização do salário mínimo e da redução dos gastos em saúde e educação. Se realizadas, estas medidas retiram a capacidade da política fiscal redistribuir renda e terão forte impacto regressivo, reforçando o crescimento da desigualdade e da pobreza (DWECK, SILVEIRA e ROSSI, 2018).

Como mostra reportagem da Rede Brasil Atual<sup>37</sup>, em 2018, segundo o IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), o 1% da população com maiores rendimentos recebeu o correspondente a 33,8 vezes a remuneração dos 50% mais pobres. Ainda de acordo com a PNAD, a desigualdade de renda aumentou no país, interrompendo a tendência de redução do índice de Gini, que entre 2012 e 2015 caiu de 0,540 para 0,524. No caso do

37 - Cf. <https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2019/10/ibge-desigualdade-bate-recorde/>, acessado em outubro de 2019.

índice de Gini, quanto mais perto de zero, maior a igualdade. A partir do ano do impeachment, 2016, o índice de Gini voltou a subir e atingiu 0,545 em 2018, revelando o aumento da desigualdade de renda no país. Como a matéria da Rede Brasil Atual, “segundo o IBGE, os 10% da população com maiores rendimentos concentraram 43,1% da massa de rendimento, calculada em R\$ 277,7 bilhões. Já os 10% com menor renda ficaram com apenas 0,8%. Aqueles 10% de maior rendimento ficaram ainda com fatia maior do que a dos 80% com menor rendimento (41,2%).”

Este crescimento das desigualdades de renda é reflexo do crescimento do desemprego, que atingiu 11,8% da população economicamente ativa no primeiro semestre de 2019, o que representava 12,6 milhões de pessoa, conforme dados do IBGE. O desemprego só não tem crescido mais por conta do número de trabalhadores por conta própria, que atingiu a marca recorde de 24,2 milhões de pessoas, o que expressa a precarização do trabalho no país.<sup>38</sup>

No meio urbano, principalmente se tratando de grandes cidades, a inserção no mercado de trabalho coloca-se como uma necessidade para as pessoas conseguirem auferir renda e, a partir disso, garantir sua sobrevivência. Como o setor formal da economia não tem sido capaz de incorporar toda a população disponível no país, parcela considerável desenvolveu diversas estratégias individuais e coletivas como forma de obter renda e, com isso, garantir sua possibilidade de reprodução social. Um dos exemplos paradigmáticos nesse sentido é o tamanho do setor informal da economia do país, porém caracterizado por situações de trabalho precárias e, em muitos casos, baixa remuneração, algo que ajuda a explicar as desigualdades de renda no país e, ao mesmo tempo, o fato de muitas pessoas se encontrarem em situação de pobreza, apesar de trabalharem.

### **Violações dos direitos humanos e sociais**

O direito humano à uma vida digna nas cidades vem sendo violado pela política de austeridade fiscal e pelo pacote de reformas que desmontam o sistema de proteção social brasileiro, como a Reforma Trabalhista e a Reforma da Previdência, a redução do Bolsa Família, o fim da valorização do salário mínimo e a redução dos gastos em saúde e educação. Todas essas medidas retiram a capacidade da política fiscal redistribuir renda e têm fortes impactos regressivos, reforçando o crescimento da desigualdade e da pobreza.

No contexto de regressividade dos investimentos públicos, em um horizonte de 20 anos, o direito à cidade será frontalmente violado, dado que os principais serviços públicos de assistência social, como habitação, educação, saúde e previdência, estarão sendo desmontados em um quadro no qual o empobrecimento tende a aumentar.

### **Recomendações**

- Revogar a Emenda Constitucional 95, que fixou um teto para os gastos públicos.
- Fortalecer os programas de redistribuição de renda, em especial o Programa Bolsa Família.
- Realizar uma reforma tributária progressiva e uma política de valorização do salário mínimo.

<sup>38</sup> - cf. [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/08/30/internas\\_economia.779944/taxa-volta-a-cair-mas-desemprego-atinge-12-6-milhoes-de-brasileiros.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/08/30/internas_economia.779944/taxa-volta-a-cair-mas-desemprego-atinge-12-6-milhoes-de-brasileiros.shtml), acessado em outubro de 2019.

# BOX 3

## A Inflexão Conservadora e os Impactos sobre a Cultura e os Espaços Públicos Comuns

Em um contexto no qual mais de 80% da população brasileira vive em centros urbanos, as cidades tornaram-se palco tanto da expressão de profundas desigualdades do processo de um desenvolvimento urbano neoliberal, como da resistência a esse projeto opressor por meio do movimento social urbano pautado pelo direito à cidade. É necessário pensar a cidade para além de sua concepção física, levando em consideração as dimensões social e humana que a estruturam. Ou seja, deve-se levar em consideração a construção simbólica da cidade, realizada a partir de um sistema de representações que está em permanente reelaboração e que incide sobre o próprio sentimento de pertencimento à cidade (HERNANDEZ; QUEVEDO, 2013).

Nesse sentido, os múltiplos processos culturais que se desenvolvem no cenário urbano são chave na composição desse sistema de representações, que traduz a pluralidade de seus grupos sociais. Castells e Borja (1997) já afirmavam que a expressão concentrada da diversidade cultural, e conseqüentemente suas tensões e riqueza de possibilidades, se dá na cidade, que é o receptáculo de culturas que se combinam em um projeto cidadão comum.

A cultura é também ferramenta essencial de resistência a um projeto homogeneizador de cidade, cada vez mais marcado pela lógica do privado em detrimento à ocupação dos espaços públicos. Nesse projeto urbano, os espaços públicos<sup>39</sup> não se constituem como locais de convivência, permanência e de valorização da diversidade por meio da arte e da cultura, mas sim, como espaços meramente de passagem, insegurança, cerceamento de direitos e opressão. A valorização de manifestações culturais seria então uma forma de ressignificar a ocupação do próprio espaço público, resgatando o sentimento de pertencimento à cidade, que guarda a memória e identidade de sua população.

E quando se fala em cultura urbana, faz-se necessário valorizar as mais diversas formas de demonstração e manifestação cultural, reflexo da rica existência de diferentes grupos e coletivos urbanos. Festivais e feiras de arte e cultura a céu aberto, atividades de ocupação de parques, praças e espaços verdes, valorização de intervenções artísticas urbanas com grafites e lambe-lambes, hortas urbanas, saraus, criação e valorização de espaços de memória, construção de mobiliário urbano, entre outros. Todas as mais diversas formas de expressão cultural devem ser reconhecidas.

Nesse sentido, cabe também ao poder público – em todos os seus níveis de governo - incentivar e valorizar a cultura, seja por intermédio do financiamento ou gestão de fundos públicos de cultura, seja por políticas públicas de promoção da cultura, conforme contemplado pela própria Constituição Federal de 88, em seu artigo 215. Contudo, é fato que, apesar da previsão constitucional, as políticas e investimentos públicos na cultura sempre foram historicamente insuficientes, muitas vezes desconsiderando-se a relevância que a cultura tem para o próprio desenvolvimento do país. Assim, nos últimos anos, o orçamento federal da pasta vem sendo alvo de repetitivos contingenciamentos e cortes.

Algumas iniciativas públicas, no entanto, podem ser consideradas como avanços importantes da política cultural nacional, ganhando visibilidade, como, por exemplo, a lei de incentivo à cultura, Lei

<sup>39</sup> - Segundo a definição da ONU, espaços públicos são “lugares de propriedade pública ou de uso público, acessível e desfrutável por todos sem necessidade de pagamento e sem fins lucrativos” (ONU-HABITAT, 2015).

Rouanet (lei 8.313/91). A política nacional mais ampla de valorização da cultura nacional inclui também outras diretrizes, normativas e o desenho de políticas públicas, articulando todos os entes federativos. Essa política nacional consideraria a cultura em suas três dimensões: (i) simbólica; (ii) cidadã e (iii) econômica. A primeira diz respeito às diversas formas de viver da sociedade. A segunda considera a cultura como um direito humano e a terceira como elemento estratégico nas economias nacionais, pois gera trabalho e riqueza. Essas três dimensões se relacionam diretamente com a cultura a partir de uma ótica urbana, como um elemento-chave da expressão da identidade dos grupos urbanos, bem como o motor de uma economia criativa local.

Ainda em relação às diretrizes nacionais que têm impactos diretos nos estados e municípios, se pode destacar o Plano Nacional de Cultura (PNC), criado pela Lei 12.343/2010, com vigência até 2020, que teria o papel de fortalecer institucionalmente as políticas culturais, em diálogo com a sociedade civil e instâncias do governo, constituindo parte do Sistema Nacional de Cultura (SNC), previsto pelo artigo 216-A da Constituição Federal Brasileira. Até fevereiro de 2019, 2.647 municípios brasileiros, de 25 estados<sup>40</sup>, haviam aderido ao SNC, se comprometendo a criar seu próprio órgão de gestão cultural local, um conselho de política cultural, um plano municipal de cultura e um sistema de financiamento de práticas culturais.

Além disso, destaca-se a Política Nacional de Cultura Viva, reconhecida pela lei 13.018/2014, que institucionaliza os pontos e pontões de cultura pelo país, ou seja, os grupos ou entidades de natureza cultural que desenvolvem ou articulam em rede atividades culturais em suas comunidades. Esse reconhecimento não implica no financiamento direto, mas é uma certificação relevante que pode ajudar no processo de concorrência nos editais públicos de incentivo a projetos culturais. Atualmente há mais de quatro mil pontos de cultura registrados no país<sup>41</sup>, sendo 436 na cidade de São Paulo, 266 na cidade do Rio de Janeiro, 112 na Cidade de Salvador e 96 na Cidade do Recife, por exemplo.

Como é possível verificar, todas essas iniciativas e normativas de origem federal têm impacto direto na cena cultural dos municípios, já que sua implementação é descentralizada tanto no reconhecimento do papel e dever dos governos locais na promoção da cultura, como na valorização de projetos e grupos culturais já existentes e atuantes nas cidades.

Ainda é relevante mencionar que a questão cultural (e sua diversidade) está relacionada diretamente com o desenvolvimento sustentável das cidades. Essa relação é enfatizada, por exemplo, no âmbito internacional, com a definição da Nova Agenda Urbana (NAU) acordada na Habitat III, realizada em Quito, em 2016. O documento que estabelece as diretrizes para o desenvolvimento urbano das próximas duas décadas, reconhece a importância da promoção de espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis, verdes e multifuncionais, onde haja interação social, expressões sociais e diálogo entre ampla variedade de pessoas e culturas.

## **O Desmonte da Cultura Nacional**

Um governo que abertamente publiciza discursos machistas, racistas e homofóbicos, contribui para a disseminação e fortalecimento de uma cultura de ódio que afeta diretamente as populações e grupos urbanos mais vulneráveis – aqui pode-se citar a população LGBTI, mulheres, crianças e adolescentes, negros, indígenas, imigrantes, entre outros. Além dos próprios cortes em políticas culturais e de fomento à cultura, o discurso de negação que se estrutura em torno de valores básicos de direitos humanos acaba também por afetar e mitigar manifestações plurais de arte e cultura urbanas, calcadas na diversidade e no fortalecimento da identidade multicultural típica das cidades.

Nessa conjuntura pessimista para a cultura urbana, é preciso também destacar a extinção dos

40 - Disponível em: <http://cultura.gov.br/cinco-municipios-aderem-ao-sistema-nacional-de-cultura/>.

41 - Disponível em: <http://culturaviva.gov.br/pontos-de-cultura-levam-o-brasil-a-outros-paises/>.

Ministérios das Cidades e da Cultura, sob a justificativa de reduzir o orçamento de manutenção dos órgãos, que estão longe de ser os ministérios mais onerosos da União. O Ministério das Cidades foi incorporado pelo novo Ministério de Integração Regional, um retrocesso para a organização e articulação da política urbana levada a cabo pelo órgão desde sua criação em 2003, e que simbolizava uma vitória das demandas dos movimentos sociais urbanos do país.

Já o Ministério da Cultura foi embutido ao Ministério da Cidadania, que também acumulou as pastas de Esporte e Desenvolvimento Social, tornando-se uma secretaria especial. Inicialmente, destaca-se o impacto simbólico da extinção de um Ministério e sua subordinação à outra pasta (caso tanto da Cultura como das Cidades). A criação de um órgão específico, com status de ministério, mune com uma força simbólica e política as temáticas tratadas. Seu rebaixamento para secretaria significa, portanto, um reflexo de que as novas diretrizes nacionais desconsideram a relevância das pastas para o desenvolvimento nacional, um erro sem tamanho.

Acrescenta-se a isso as recentes alterações nas próprias políticas de fomento à cultura – impactando na própria Lei Rouanet e nos patrocínios culturais de programas da Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, BNDES, Petrobras e Correios - sem um diálogo amplo com movimentos e grupos culturais da sociedade civil, que serão os mais afetados pelas mudanças.

Ainda, seguindo a atual diretriz de redução dos espaços de democracia participativa e a extinção de conselhos de participação popular, ressalta-se a mudança do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), por meio do decreto 9.891/19. O CNPC era uma instância deliberativa que buscava propor políticas públicas para o desenvolvimento e fomento de atividades culturais no país, a partir de um amplo debate entre governo e sociedade civil. O referido decreto altera o caráter do CNPC, que passa a ser apenas consultivo, além de modificar sua composição, extinguindo a representação de expressões culturais LGBT, e reduzindo o número de representantes de outros entes federados (estados e municípios). Além disso, os membros do Conselho passam a ser indicados pelo Executivo, não sendo mais eleitos, o que permite ato discricionário do governo. Dessa forma, o CNPC é esvaziado, produzindo impactos diretos no processo participativo da política nacional de cultura.

O próprio discurso atual do governo frente à cultura é de absoluta desvalorização e desconsideração de todas as iniciativas culturais que possam divergir da orientação conservadora do Presidente da República. Ou seja, um dos pilares que constitui a cultura, que seria justamente o de promoção da diversidade, é posto em xeque pela atual gestão, que por vezes emite declarações que chegam a fazer referência a uma política clara de censura, travestida pelo discurso injustificado de proteção contra um “marxismo cultural”.

### **Cultura e Espaços públicos**

A ocupação e resignificação dos espaços públicos está diretamente conectada à diversidade de manifestações artísticas, culturais e sociais, que também se encontram fortemente ameaçadas nesta conjuntura nacional.

O debate sobre a importância da ocupação dos espaços públicos está contemplado atualmente na agenda urbana internacional mais ampla. A pactuação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) definiu um objetivo especificamente urbano: o Objetivo 11, de “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. O ODS 11 tem, então, como uma de suas metas “proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência”.

Acrescenta-se a essa agenda internacional, o documento temático específico sobre Espaços Públicos elaborado em 2015 pelo grupo de trabalho liderado pela ONU-Habitat no âmbito do processo preparatório da Habitat III, que enfatizou que “O espaço público gera equidade. Onde o espaço público é

inadequado, mal concebido, ou privatizado, a cidade se torna cada vez mais segregada.”

A partir da Conferência Temática sobre Espaços Públicos, realizada em abril de 2016 em Barcelona - também no contexto do processo preparatório para a Habitat III -, foi elaborada a Declaração de Barcelona, que reconhece que é no espaço público que a erosão do direito à cidade se torna mais evidente, mas, ao mesmo tempo, é também nele que essa situação pode ser revertida. Assim, é destacada a importância de uma abordagem integrada em relação ao espaço público, levando em consideração suas quatro dimensões: i. social e política, ii. econômica, iii. de mobilidade e iv. de habitação.

Em relação à primeira dimensão, destaca-se o espaço público como local da expressão cultural e política, mas também do debate e da resolução de conflitos e da governança em múltiplos níveis (governo local e sociedade civil). Em relação à dimensão econômica, ressalta a promoção de atividades de micro, pequena e média escala, integrando os espaços urbanos com espaços rurais e da natureza, garantindo a produção e consumo consciente e evitando a privatização. Já em relação à mobilidade, enfatiza-se a importância da existência de espaços públicos apropriados para pedestres e ciclistas, bem como de uma rede sustentável de transporte público. Por fim, em relação à dimensão da habitação, o documento ressalta que o acesso a espaços públicos de qualidade para todos é um componente essencial para a definição do direito adequado à habitação.

Assim, a cultura como parte integrante da valorização dos espaços públicos, deve ser incentivada e promovida, inclusive como um catalisador da transformação do espaço público como um espaço legítimo de participação cidadã. A cultura resgata a valorização da permanência nos espaços públicos, empoderando a população a reinventar esses espaços de forma coletiva e conforme seus “mais profundos desejos” (HARVEY, 2014), reforçando a função social e a gestão democrática das cidades, conforme previsto nas diretrizes do próprio Estatuto da Cidade (2001).

### **A ocupação do espaço público ameaçada**

A ocupação do espaço público pode ser analisada por meio de quatro aspectos, relacionados entre si, que, muito influenciados pela conjuntura nacional de retrocessos, estão sendo alvo de políticas de desmonte ou privação: (i) político; (ii) cultural; (iii) economia popular e (iv) manifestações artísticas.

É importante, inicialmente, considerar a ocupação do espaço público como um ato político, muitas vezes servindo como instrumento de resistência. Essa apropriação do espaço público como palco de reivindicação faz parte da história do país, com momentos simbólicos como as Diretas Já. Mais recentemente, as Jornadas de Junho 2013, marcaram a mobilização de milhares de pessoas por todo o Brasil. Mais do que uma manifestação impulsionada por aumentos na tarifa do transporte público, essa mobilização significou uma retomada do uso do espaço público para o exercício cidadão da política. As ruas voltaram a ser o espaço da expressão da democracia nas cidades brasileiras.

Contudo, a repressão, por meio de forças de segurança do Estado, a atos públicos como os acima destacados ameaça essa expressão democrática, sobretudo em um contexto de acirramento das tensões políticas no país. Soma-se a isso outras iniciativas do governo que claramente ferem o direito de reunião e livre manifestação, previstos pela Constituição Federal. Como exemplo dessas iniciativas temos o decreto nº 64.074 de 2019, emitido pelo Governo do Estado de São Paulo, que exige a comunicação prévia de atos em vias públicas, bem como proíbe a utilização de máscaras que ocultem o rosto de manifestantes.

Os direitos constitucionais de reunião e livre manifestação devem ser preservados para que seja possível garantir um Estado de Direito efetivamente democrático. Os espaços públicos são, e devem continuar sendo, locais de livre expressão das demandas populares, bem como espaços de reivindicação de novas formas de participação social e de representações artísticas e culturais.

Muito conectada a isso está a organização de coletivos urbanos, mais ativos a partir de Junho de 2013. Os coletivos se colocam como expressão da vontade de ocupação e ressignificação dos espaços públicos, considerados efetivamente como espaços de convivência, permanência e diversidade. Exemplos como o coletivo “A Batata precisa de Você”, em São Paulo, ilustram o anseio da população por uma gestão compartilhada da cidade e pela democratização do uso dos espaços públicos. O coletivo, criado em 2014, realiza diversas atividades no Largo da Batata, na zona oeste de São Paulo, além de construir coletivamente mobiliário urbano neste local – uma praça projetada propositadamente apenas para a passagem. Outro exemplo mais recente é o coletivo “No Setor”, em Brasília, que realiza diversas atividades no setor comercial sul da capital federal.

A atuação de centenas de coletivos urbanos deve ser reconhecida pelos governos como forma legítima de participação social e de promoção da cidadania. Nesse sentido, exemplos como o Programa para a Valorização de Iniciativas Culturais (VAI), da cidade de São Paulo, são importantes e devem resistir às novas diretrizes impostas pelos governos conservadores. O Programa VAI foi instituído pela Lei 13.540/03 e apoia, por meio de subsídios, atividades artístico-culturais de diversas linguagens - manifestações de rua, artes circenses, contação de história, rádios comunitárias, produção de jornais, cultura digital, festivais, formação cultural, etc - sobretudo promovidas por grupos ou coletivos de jovens de baixa renda de regiões periféricas da cidade. Essa lei paulistana, incorporada à própria política municipal de cultura, é um exemplo de reconhecimento da cultura como ferramenta central de acesso da população à cidade.

Ainda em relação às diversas manifestações culturais levadas a cabo nos espaços públicos é possível citar a própria retomada do movimento de carnaval de rua, que teve uma ascensão sem precedentes nos últimos anos. Em São Paulo, o carnaval de rua de 2019 atraiu 14 milhões<sup>42</sup> de pessoas em mais de 464 desfiles pela cidade, tornando-se o maior carnaval de rua do país. Esse número quase triplicou em relação a 2014, o primeiro ano em que São Paulo passou a regulamentar os blocos (por meio do decreto nº 56.690), incentivando e finalmente oficializando o carnaval de rua na cidade. O próprio carnaval de Belo Horizonte, cidade com menor tradição nesse setor, atraiu em 2019 pouco mais de 4 milhões de pessoas.

A relação do carnaval com a ocupação do espaço público é histórica em São Paulo, com suas origens no século 15, quando a rua era espaço de brincadeiras de água entre os foliões. Já no início do século 20 os cordões tomavam as ruas como também uma expressão dos movimentos negros e de imigrantes em bairros como a Barra Funda. Os cordões transformaram-se nas primeiras escolas de samba, que desfilavam pelas grandes avenidas da cidade. Contudo, no início dos anos 1990, a festa começou a se concentrar em espaços privados ou limitados, como clubes ou no próprio sambódromo recém-inaugurado.

A retomada da ocupação das ruas pelas centenas de blocos de carnaval reforça a vontade da população de reafirmar o espaço público como local de encontro e convivência, representando também um ato de resistência contra o controle estatal e privado sobre esses espaços. O carnaval de rua do Rio de Janeiro passou também por processo semelhante, com retomada de sua força já no início dos anos 2000.

Apesar da positiva retomada da ocupação dos espaços públicos durante o Carnaval, episódios de ação truculenta da polícia militar começaram a ocorrer. Casos de uso excessivo da força e dispersões forçadas com gás lacrimogênio ocorreram, por exemplo, no Carnaval de 2019 na cidade de São Paulo. A festa de rua não pode ser cerceada pelo uso da força do próprio governo contra sua população. Em uma conjuntura cada vez mais marcada por discursos de ódio e incitação à violência, episódios como esse podem ser cada vez mais naturalizados.

42 - <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/carnaval-de-rua-movimenta-r-2-1-bilhoes-na-economia-da-cidade>.

Além disso, leva-se em conta o fato de que, apesar da regulamentação dos blocos pelas administrações municipais, os mesmos não contam com apoio financeiro do poder público para desfilar, dependendo, sobretudo, de financiamentos colaborativos dos próprios membros. Lembrando aqui que a expansão do Carnaval na maioria das cidades também significou aumento do turismo e retorno orçamentário para o próprio município, mesmo sem investimentos diretos do poder público nos blocos - que constituem atualmente as principais atrações do próprio carnaval.

Outro exemplo direto de ocupação do espaço público pela cultura é a virada cultural, que apesar de mais conhecida no caso paulistano, já ocorreu em outras cidades brasileiras - mesmo que de forma menos consolidada - como Rio de Janeiro (entre 2009 e 2013), Belo Horizonte (quinta edição ocorreu em 2019, mas não ocorria desde 2016), Brasília (2010) e Recife (2011). A Virada Cultural paulistana teve sua 15ª edição em 2019, atraindo cinco milhões de pessoas, com mais de 1000 atrações de variadas manifestações artísticas e culturais. A virada é uma iniciativa criada em 2011, e que já foi plenamente incorporada à cena cultural paulistana, sobrevivendo inclusive à alternância de governos, já que além de ter sido abraçada pela população - como um reflexo das demandas por atividades culturais gratuitas - também atrai investimentos à cidade. O evento garante 24 horas de atividades nas ruas da cidade, permitindo a ocupação de diversos pontos, especialmente na região central. O investimento em iniciativas culturais como a da virada também permite a ocupação democrática e plural de territórios da cidade e deve ser considerado como prioridade de governo, desconstruindo a lógica de que investimento em cultura é algo acessório.

Não se deve esquecer, ainda, que o espaço público também é palco para a realização de diversas atividades da economia popular - envolvendo milhares de trabalhadores urbanos - sendo, então, uma importante fonte geradora de renda. Destaca-se, por exemplo, o trabalho dos catadores e carroceiros de lixo como atores-chave para a reciclagem no Brasil. A grande maioria desses trabalhadores ainda são autônomos (ou seja, não pertencentes a cooperativas), com péssimas condições de trabalho. A importância do trabalho desse grupo é invisibilizada e pouquíssima valorizada, apesar da grande relevância e utilidade pública do serviço prestado.

Ainda em relação à economia urbana que se desenvolve nos espaços públicos, é importante destacar o comércio de rua e sua relação com o espaço que, assim como o carnaval, também é histórica. Em São Paulo, a atividade de comércio de rua fez parte da construção da própria cidade, refletindo a identidade de sua população. Entre 2010 e 2011, o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos apontou mais de 130 mil ambulantes na cidade<sup>43</sup>. Em 2019, apenas sete mil<sup>44</sup> ambulantes tinham o Termo de Permissão de Uso (TPU) necessário para regularizar seu trabalho e para a obtenção de condições mais seguras para o desenvolvimento de sua atividade.

Do ponto de vista cultural, o espaço público é onde se manifestam as mais variadas expressões artísticas. Menciona-se, por exemplo, a importância dos grafites como manifestações políticas de uma ocupação livre das cidades. Em São Paulo, o movimento surgiu como uma expressão artística de jovens periféricos. O grafite voltou a se disseminar nos anos 70 e 80, como forma de resistência ao regime militar. O artista Alex Vallauri foi responsável, por exemplo, pelo desenho “Boca de Alfinete”, uma referência clara à censura.

São Paulo abriga mais de 1.500 metros quadrados de arte urbana a céu aberto que encontram-se ameaçados por políticas como a do programa “São Paulo Cidade Linda”, criada pelo então prefeito João Dória, que foi responsável por apagar diversos desenhos na Avenida 23 de maio, até então considerada como o maior mural de grafite a céu aberto da América Latina. A prefeitura foi condenada a pagar indenização pela remoção dos grafites, por ter sido considerada uma ação ilegal contra o patrimônio cultural e imaterial da cidade. Dória, na época, ainda afirmou querer criar um “Grafitódromo” na zona

43 - <http://gaspargarcia.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Cartilha-dos-Ambulantes.pdf>.

44 - <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,covas-lanca-programa-para-regularizar-camelos-e-reforca-equipe-de-fiscalizacao,70002899537>.

leste da cidade, para que os desenhos ficassem em “local adequado”<sup>45</sup>. Medidas como essa geram formas de controle veladas, por parte das autoridades governamentais, a expressões artísticas nos espaços públicos, sendo ações que também cerceiam a própria ocupação e transformação do espaço público pela população urbana.

Em síntese, as diretrizes para um desmonte da política cultural nacional já estão sendo traçadas, impactando diretamente o desenvolvimento e a promoção da cultura nas cidades, sobretudo no que diz respeito às manifestações de ocupação do espaço público pelos seus mais diversos atores. Mais do que o próprio desestímulo, em todos os níveis governamentais, à cultura em si e à gestão democrática da cultura e da ocupação dos espaços, o atual discurso é calcado na demonização e repressão a manifestações populares culturais, trazendo graves riscos à garantia de um contexto urbano rico e diverso, extremamente necessário para a consolidação de cidades verdadeiramente democráticas e que garantam o pleno direito à cidade.

---

45 - <https://g1.globo.com/mundo/noticia/de-crime-a-arte-a-historia-do-grafite-nas-ruas-de-sao-paulo.ghtml>.

# BOX 4

## Cidades, gênero e raça: a inflexão dos direitos

*Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz - CFESS*

Este texto tem por objetivo refletir sobre as tendências atuais da sociedade urbana brasileira, cuja base morfológica e material, nos termos de Lefebvre (1991), envolve todas as esferas da vida social, interferindo na maneira de ser da classe trabalhadora e tensionando as demandas sociais e institucionais. Ocorrendo sob a lógica de produção e reprodução da acumulação de capital e de processos de exploração da força de trabalho, são tendências que se atualizam sob estruturas de classe, gênero e étnico-raciais, em um contexto de regressão de direitos e de desmonte de serviços sociais e programas institucionais.

Nosso pressuposto é que a sociedade urbana brasileira, e seu desenvolvimento no contexto urbano, tem uma dinâmica e peculiaridades históricas materializadas na divisão sexual do trabalho e na desigualdade étnico-racial, evidenciando consequências e significados diferentes para homens brancos e negros e mulheres brancas e negras. Ou seja, a leitura da realidade nos permite apreender, nos seus meandros e tessituras, a indissociabilidade das relações sociais de classe, gênero e raça. No que tange aos fundamentos desse pressuposto, buscamos subsídios analíticos no projeto de universalização do capital, cujo desenvolvimento se constitui sob bases históricas e novas configurações das classes sociais - e que se transmuta em práticas civilizatórias -, mas também em práticas reacionárias, em um sistema que é racista e patriarcal. São subsídios que privilegiam a perspectiva da interseccionalidade, que implica considerar as diferentes dimensões que atravessam os sujeitos sociais na sua interação na produção e reprodução social.

No Brasil, o desenvolvimento capitalista ocorreu de forma antidemocrática, heteronômica e subalterna a interesses exteriores, constituído à base de uma modernização conservadora que impediu a socialização da riqueza e do poder econômico e político. A estrutura oligárquica da classe dominante brasileira é garantida nos privilégios outorgados pelos poderes social, econômico e político, que se estabelecem vinculados à detenção do patrimônio e da privatização do Estado. Ou seja, a desigualdade social brasileira tem no Estado os instrumentos necessários para fazer cumprir o que Wacquant (2011, p. 17) chama de correspondência entre “o espaço simbólico (a divisão da sociedade em uma escala de categorias étnico-raciais), o espaço social (o acesso dos recursos para essas categorias) e o espaço físico (a distribuição autoritária da população nas cidades e nas áreas rurais)”. O Estado brasileiro, ao buscar a estabilidade política e econômica para o capital, assume um papel fundamental: garantir a manutenção da ordem, da liberdade e da igualdade formal, além da proteção da propriedade privada e do cumprimento do contrato social, seja pela coerção - nas relações de opressão e exploração sexuais e raciais -, seja por meio do consenso - nos discursos ideológicos na defesa da legitimidade do sistema (SILVA, 2016).

As características centrais desse desenvolvimento capitalista se fazem presentes nas profundas desigualdades econômicas, políticas, culturais, ambientais, sociais e sexuais, no interior de uma sociedade na qual o princípio da igualdade formal-jurídica é atravessado por discriminações sociais, étnicas, de gênero, religiosas e culturais, e as relações sociais são marcadas pela mediação quase universal do favor (SCHWARZ, 1992), controladas por uma legalidade instituída que funciona como forma de opressão dos pobres e negros e como expressão de privilégio para os ricos (CHAUÍ, 1999).

Segundo Cisne e Santos (2018), a divisão sexual do trabalho agrega maior valor ao trabalho masculino em detrimento do feminino e estabelece méritos para o que se considera trabalho de homem e trabalho

de mulher. A divisão sexual do trabalho atribui aos homens o trabalho produtivo e, às mulheres, o trabalho reprodutivo, estabelecendo uma ordem hierárquica entre essas atribuições (KERGOAT, 2001). Conquistar o direito à vida - não sem tensões, dificuldades e conflitos -, nas palavras de Rago (2004), pressupõe enfrentar também a ideologia racista, forjada para justificar a opressão e exploração do povo negro pelo sistema do capital e como forma de garantir a exclusão seletiva de grupos racialmente subordinados.

São determinações postas na realidade que sinalizam a importância do tema da cidade, e do uso e ocupação do espaço na sociedade urbana, como produto histórico e materialização de processos econômicos, políticos e culturais complexos que expressam as forças sociais predominantes na constituição da sociedade capitalista. Gênero, raça, orientação sexual e geração atravessam o espaço urbano nos processos de produção e controle da reprodução social, orientando a definição e divisões dos papéis sociais.

A análise da sociedade urbana brasileira na atualidade, bem como as diversidades e os antagonismos presentes nas marcas da formação social e econômica do país, mostra que a apropriação do espaço urbano e o acesso à terra têm sido determinados por uma herança colonial de uma sociedade racista e patriarcal, atravessada por profundas desigualdades expressas também em valores, cujas raízes históricas de um passado coronelista e escravocrata se mantêm vivas.

Em um país como o Brasil que, nos últimos 60 anos, deixou de ser rural para se tornar predominantemente urbano, a questão urbana - como organização econômica, social e política das cidades (SILVA, 2016) - se materializa nas diretrizes políticas de um Estado que privilegia a concentração da renda, da terra e da riqueza. O espaço urbano se torna o receptáculo privilegiado da questão social, expressa na pobreza, no analfabetismo, no aumento de pessoas vivendo nas ruas, no desemprego, na informalidade do trabalho e na volta de doenças epidêmicas. E a distribuição dos serviços é determinada pelo mercado imobiliário, cujo acesso é medido por um preço, consolidando uma hierarquização socioespacial que reflete a divisão de classes na sociedade capitalista. Além disso, cidade e esfera produtiva e reprodutiva estão relacionadas ao uso do espaço urbano pelas mulheres, cujas perspectivas, até o início dos anos 1970, estavam limitadas à identificação com a maternidade e com a esfera privada do lar, ao sonho com um casamento indissolúvel e em assumir atividades mais leves, delicadas, femininas, sem esforço físico ou mental (RAGO, 2004).

Conforme Lefebvre (2008), o estabelecimento da sociedade urbana deve considerar as características da industrialização de um país, suas diferentes formas e as consequências dessas diferenças, para definir o urbano como horizonte, como possível. Ora, dados os elementos anteriormente apontados, a agenda urbana brasileira nos últimos anos apresenta frágeis enfrentamentos à lógica da normatividade neoliberal que se intensifica no país e que reproduz a essência do capitalismo na produção maximizada de dinheiro (ACANDA, 2006). As exigências normativas neoliberais defendem o mercado, a privatização e o empreendedorismo competitivo, abandonam a concepção de democracia e de um tecido social participativo, diminuem a proteção social e reduzem os serviços públicos. E essa agenda tem consequências diferentes para homens e mulheres, para brancos e negros, em tempos de mundialização do capital.

Para se compreender a mundialização do capital sob a égide da hegemonia do neoliberalismo é preciso considerar as contradições e mediações que ocorrem, haja vista que se tornam mais visíveis as diferenças de classe social, de gênero e de raça. Tem-se como exemplos desses processos os movimentos migratórios, a diversificação e conflitos étnico raciais, a feminização da pobreza, o aumento do trabalho informal e a exploração do trabalho não remunerado das mulheres no cuidado e socialização de crianças - futura classe trabalhadora -, e a repressão de jovens negros moradores da periferia. Trata-se de processos exacerbados mediante a privatização e aumento da desigualdade que caracteriza a mundialização.

Ressalta-se que as diferenças de gênero e as discriminações de sexo e raça são determinantes na sociedade urbana brasileira, seja na definição dos lugares sociais, nas atribuições dos territórios masculinos e femininos ou na ocupação dos espaços públicos e privados, reforçando expectativas convencionais da mulher no campo doméstico da casa e a imagem do homem no espaço da rua.

Se aplica a este debate o conceito de segregação setorial e ocupacional, um processo de separação social sofrido pelas mulheres e pelas pessoas negras pelo qual não se apresenta tolerância e tampouco disponibilidade para buscar soluções coletivas para os problemas urbanos, marcando de forma totalmente diversa a qualidade de vida desses diferentes segmentos sociais. Em outras palavras, a segregação representa os elementos simbólicos e ideológicos de uma sociedade histórica e tradicionalmente desigual (MARICATO, 2001), que invisibiliza a diversidade social. A realidade nos aponta que, mais do que falar da mulher brasileira, há que se falar da mulher negra brasileira, das mulheres brasileiras que vivem, trabalham e moram em realidades muito distintas.

Na disputa do solo urbano, as cidades capitalistas brasileiras não têm lugar para os pobres, para as pessoas negras e para as mulheres. Não há neutralidade no planejamento das cidades. Não há investimentos do Estado para pensar as cidades sob a perspectiva de gênero e raça. Na dinâmica social brasileira, os espaços segregados reproduzem a desigualdade. Na geografia das cidades, o medo e a violência da sociedade patriarcal são elementos que interferem no direito do uso e ocupação do solo, fazendo com que mulheres - fundamentalmente as oriundas da classe trabalhadora e na sua maioria negras - tenham acesso reduzido à esfera pública, à revelia das grandes mudanças ocorridas a partir dos anos 1960/1970, com a presença dos movimentos feminista e negro e das políticas e programas sociais dos anos 2000. Segundo a PNAD (2019), as mulheres ganhavam 72% do que ganhavam os homens em 2016, proporção que caiu para 70% em 2017.

Esta é a tragédia urbana brasileira sob as relações sociais de produção capitalista: são 207 milhões de habitantes no Brasil, 84% moradores de cidades, com uma taxa de desemprego de 12,3%. Trata-se de uma população que, na sua maioria, é negra e parda (53,6%), dos quais apenas 17% pertencem aos segmentos mais ricos. Dados divulgados pelo Atlas da Violência, em 2019, apontam 65.602 homicídios em 2017, dos quais 75,5% tinham como vítimas pessoas negras e 35.783 jovens. Além disso, o Brasil é o 5º país no mundo em número de feminicídios. São dados que reafirmam a baixa renda, baixa escolaridade, maior mortalidade, maior número de famílias chefiadas por mulheres e maior informalidade no trabalho de mulheres. À exclusão perpassada pela dimensão de gênero, não se pode deixar de considerar as sucessivas notícias sobre enchentes, desmoronamentos, poluição dos recursos hídricos, poluição do ar, desmatamento e remoções, no que parece ser uma prática deliberada de descarte de populações inteiras, porque o capital não pode incluí-las no processo de reprodução (MARICATO, 2001).

A relação entre esfera produtiva e reprodutiva e a divisão sexual do trabalho apontam ainda para outros impactos dos cortes nas políticas sociais e urbanas sobre as mulheres. Às mulheres têm sido atribuídas a transferência dos custos dos serviços sociais, levando-as a assumir atividades que deveriam ser do Estado: cuidam dos idosos, são responsáveis pelas denominadas condicionalidades da política de assistência social no campo da saúde e da educação, entre outras atribuições. Essas exigências que recaem sobre as mulheres não se traduzem em condições objetivas para sua realização, a exemplo da insuficiência do número de vagas nas creches ou nas instituições de longa permanência, da ausência de iluminação nas ruas dos bairros periféricos, da ausência de transporte público que chegue aos pontos mais próximos de suas moradias, entre outras. A autonomia e independência das mulheres, conquistadas com muita luta, são restringidas pelos riscos que as cidades apresentam, reproduzindo desigualdades e segregação.

No campo da regressão dos direitos a partir da inflexão representada pelo impeachment da presidenta Dilma Rousseff, ressaltamos o fim da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (agora vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos), denominada Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, a apresentação da PEC 181, que proíbe o abortamento até em casos de estupro,

uma luta histórica das mulheres. Por outro lado, a regressão dos direitos também atingiu diretamente a rede de proteção às mulheres em situação de violência, que em muitos casos tiveram serviços encerrados e desconstruídos pela ausência de recursos.

Assim, dentre os vários aspectos a considerar nas dinâmicas sociais, culturais e políticas em curso na sociedade urbana, e tendo em vista as dimensões sexistas e racistas excludentes, os tempos atuais de proliferação de leis e judicialização das relações são alimentados por um discurso catastrófico sobre a insegurança, que incentiva a repressão aos jovens negros de bairros periféricos, aos desempregados, aos sem-teto, à população que vive em moradias precárias, aos toxicômanos, prostitutas e migrantes. Este discurso tem produzido um aumento absurdo da população atrás das grades, principalmente de mulheres. Registra-se que, em 2019, o número de mulheres assassinadas foi o maior nos últimos dez anos. Todavia, a mudança não se restringe aos números, se estendendo para a visão que a sociedade urbana, alimentada por um discurso moralizante presente em todas as mídias, passa a ter em relação às populações despossuídas, imersas em uma dinâmica de polarização social e política que as torna refém (BRINGEL, 2018).

Por outro lado, é interessante reforçar que as mulheres, particularmente as mulheres negras, estão construindo novas expressões éticas, estéticas e políticas nas cidades, rompendo barreiras físicas e simbólicas de um mundo marcado pela “violência, pela desagregação social, pela atomização do indivíduo e por uma profunda crise nas formas de sociabilidade” (RAGO, 2004, p. 37).

Em síntese, a análise da sociedade urbana brasileira, a partir das características do uso e ocupação da terra urbana e suas consequências nas desigualdades que se reproduzem nas cidades, nos apontam a relevância do debate na perspectiva das relações de gênero e étnico-raciais (Hirata, 2014 apud CIENE; SANTOS, 2018, p. 87). Segundo Lefebvre (1991, p. 111), “apenas grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias podem se encarregar das, e levar até a sua plena realização, soluções para os problemas urbanos...”. Portanto, submeter à crítica radical as implicações ideológicas e políticas do processo histórico brasileiro de constituição e organização das cidades, que tem o racismo e o patriarcado como formas sistemáticas de discriminação, torna-se uma tarefa fundamental daqueles e daquelas que têm no horizonte a perspectiva de outra sociabilidade. E esse processo não pode significar a hierarquização ou desmobilização de formas de ações políticas, mas devem significar novas forças no enfrentamento, com vistas ao exercício da autonomia.



Foto Suya Quintsrl



## As Violações de Direitos Humanos na Perspectiva dos Pactos Internacionais, da nova agenda urbana e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável ODS

A Nova Agenda Urbana das Nações Unidas, definida pela Declaração de Quito sobre cidades e assentamentos urbanos e debatida na Conferência Habitat III de 2016, teve como antecedentes a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos em Vancouver, em 1976, e a de Istambul, em 1996, assim como a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, em 2000.<sup>46</sup>

A Nova Agenda Urbana é composta por quase 200 itens relacionados com “Compromissos Transformadores para o Desenvolvimento Urbano Sustentável”<sup>47</sup>, visando a fortalecer as ações e medidas tomadas em 2015 e que resultaram nos novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que, por sua vez, se baseiam nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Apesar da importância internacional da construção da Nova Agenda Urbana, bem como da definição de uma agenda pró cidades nos ODS, é importante frisar que o discurso da sustentabilidade emerge no mundo num ambiente de franca degradação e precarização das cidades, em todos os seus aspectos. Esses processos tiveram como causa, principalmente, a existência de um modelo de cidade neoliberal, racista e sexista, que segrega a maioria da população das cidades em territórios periféricos, com péssimos serviços públicos e péssimas condições de renda. As cidades, nos dias de hoje, são o retrato da segregação urbana e da concentração de recursos por um pequeno grupo que se utiliza das cidades para atividades de especulação e rentismo em detrimento de uma distribuição equitativa de seus recursos.

Nesse sentido, ante a insustentabilidade desse modelo excludente de produção de cidades, se elege o discurso da sustentabilidade pelos organismos internacionais como um acordo mínimo que emergiu da desastrosa visão neoliberal das cidades, que exclui e segrega os que não são eleitos para viver nelas, isto é, aqueles que não acumulam riqueza e que demandam intervenção pública para sobreviver com o mínimo de dignidade.

Dessa forma, o Objetivo 11 dos ODS está relacionado com o tema do direito e assim refere: **“Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.”**

Nos dez itens que compõem o Objetivo 11 estão descritos os compromissos assumidos pelos Estados-membros da declaração e que devem ser alcançados considerando a Agenda 2030. Desde o movimento pela reforma urbana, existe uma defesa do direito à cidade como sendo garantia de cidades plurais, justas e que garantam a distribuição da riqueza para todos e todas, a partir do desenvolvimento de políticas públicas de moradia adequada, segurança na posse - representada por processos de regularização fundiária -, planejamento urbano participativo e inclusivo, políticas de mobilidade urbana e de uso dos espaços públicos coletivamente, bem como garantia do acesso à água e ao saneamento, dentre outras. No tocante ao Brasil, é importante se verificar o contexto atual desde o ponto de vista do direito à cidade e a condução da política urbana nacional tendo em vista os compromissos assumidos pelo país, item por item, fazendo-se a devida advertência de que foram selecionados para se trabalhar nesse documento os itens do ODS 11 que foram efetivamente impactados pelo atual governo brasileiro até o presente momento.

46 - Ver <https://nacoesunidas.org/tema/odm/>, acessado em outubro de 2019.

47 - Na Nova Agenda Urbana se podem identificar eixos principais, tais como: desenvolvimento urbano sustentável para a inclusão social e a erradicação da pobreza; prosperidade urbana sustentável e inclusiva e oportunidades para todos; desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável e resiliente; desenvolvimento da estrutura de governança urbana com estabelecimento de um marco de apoio; planejamento e gestão do desenvolvimento espacial urbano e medidas de implementação e monitoramento.

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

O atual governo federal está implementando, na prática, a extinção da política habitacional para população de baixa renda. É que o governo federal retirou todos os recursos da faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida, faixa essa que é destinada à renda de até R\$ 1.800,00, onde justamente se encontra 90% do déficit habitacional brasileiro, segundo dados da Fundação João Pinheiro. Após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, o governo federal tem adotado o discurso de crise para justificar a estagnação dos investimentos públicos nas áreas sociais.

Nessa linha, foram sistematicamente retirados recursos do programa Minha Casa Minha Vida, privilegiando-se as faixas de maior renda do programa em detrimento das menores. O Brasil convive com um difícil quadro de déficit habitacional, apesar da cifra aproximada de 4 milhões de moradias construídas e entregues no período de 2009 até 2018, com investimentos que chegam aos 400 bilhões de reais, conforme dados do Ministério das Cidades.

O quadro geral se agrava quando se verifica que os demais investimentos públicos que garantem cidades mais justas também tiveram seus recursos contingenciados ou estão totalmente estagnados, como é o caso do programa Papel Passado, do governo federal, que disponibilizava recursos para realização de processos de regularização fundiária, além da falta de recursos para o saneamento básico, apesar da existência de um marco jurídico nacional (de 2007) que propõe a criação de planos municipais de saneamento, com metas e alcance de resultados concretos para garantia do acesso à água e ao saneamento nas cidades.

Segundo a Fundação João Pinheiro<sup>48</sup>, em 2018, 6,3 milhões de pessoas estavam sem moradia no Brasil, sendo que, de outro lado, existiam 7,9 milhões de moradias vagas e sem ocupação no país. Para agravar ainda mais a situação, o governo federal extinguiu o Ministério das Cidades e inseriu a pauta da política urbana no interior de um Ministério chamado de Ministério de Desenvolvimento Regional, que será o responsável daqui em diante por direcionar políticas para as cidades.

Além disso, com a aprovação da EC nº 95/2016<sup>49</sup>, conhecida como a “emenda do teto dos gastos públicos”, houve um recrudescimento do grave quadro social a partir da redução dos investimentos públicos para os gastos sociais, atingindo o grupo mais carente e vulnerável da sociedade.



Foto Gilnei J. O. da Silva

48 - Ver <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/4154-fundacao-joao-pinheiro-divulga-resultados-do-deficit-habitacional-no-brasil>, acessado em 07 de dezembro de 2019.

49 - Ver [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm), acessado em outubro de 2019.

**ODS 11.2 - Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.**

O item sobre a mobilidade urbana sofre os mesmos impactos do item anterior, relacionado à moradia. O tema dos transportes, nos últimos anos esteve sob o guarda chuva do Ministério das Cidades - extinto pelo atual governo brasileiro. Importante frisar que, no período de 2003 a 2018, fora destinada a significativa cifra de R\$ 120 bilhões pela União em obras viárias nas cidades através do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), sendo que uma pequena parte das obras foram entregues. A maioria das obras foi definida no âmbito da preparação brasileira para receber os megaeventos esportivos da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e das Olimpíadas de 2016, e em várias situações denunciadas pelos Comitês Populares pelo Brasil afora, e teve por consequência despejos e violações aos direitos humanos de comunidades e populações que foram forçadamente removidas de suas moradias para dar lugar a avenidas e vias expressas em benefício dos megaeventos.

Além disso, o tema do transporte seguro sofre com a pauta do atual governo federal que apresenta propostas bizarras para o país, citando-se como exemplo disso a proposta de redução de radares de fiscalização em rodovias federais. Essa medida, sozinha, tem a potencialidade de beneficiar os maus motoristas, colocar milhões de vidas em risco e contrariar estudos técnicos e medidas adotadas em todo o mundo para a redução de acidentes e mortes no trânsito. Concretamente, o governo federal anunciou que estava cancelando a instalação de 8 mil novos radares que estavam com a tramitação pronta no Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT). Segundo o DNIT, a fiscalização eletrônica foi responsável pela redução de 47% dos acidentes com ferimentos ou mortes, entre 2010 e 2016. Além disso, houve redução de 24,7% nas mortes, indo de 7.083, em 2010, para 5.333, em 2016. O Brasil é o 5º país no mundo com mais mortes no trânsito e, em quatro estados, o trânsito mata mais do que armas de fogo. Ainda assim, em 2018, houve 69.114 acidentes com ferimentos ou mortes nas estradas.

Trata-se, portanto, de uma proposta que vai contra a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012), que tem como diretriz a segurança no deslocamento das pessoas, e estabelece prioridade para os meios de mobilidade ativos, em especial a caminhada e a bicicleta, e também para o transporte público coletivo. Além disso, ignora o posicionamento da Organização Mundial da Saúde (OMS), que considera o combate à velocidade excessiva como medida fundamental na busca por cidades seguras, saudáveis e sustentáveis.

Mas as propostas bizarras não param por aí na área dos transportes. No Brasil, desde o ano de 2008, é obrigatório o uso de cadeirinha adaptada para o transporte de crianças com até sete anos e meio de idade. Como resultado disso, o número de mortes na faixa etária de 0 a 7 anos no trânsito caiu no país e o total de indenizações por morte pagas pelo DPVAT, por exemplo, registrou queda de 60% - de 1.703 casos, em 2008, para 680, no ano de 2018, segundo dados das administradoras de seguro. Apesar do inequívoco sucesso da medida, a proposta apresentada pelo governo brasileiro retira a multa para quem descumprir a norma, mediante projeto de lei que altera Código de Trânsito Brasileiro. O texto afirma que o transporte de crianças fora das normas de segurança será punido apenas com uma advertência por escrito, sem pagamento de multa.



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

O governo brasileiro desmontou completamente o sistema de gestão democrática das cidades, com a extinção de todos os conselhos e órgãos colegiados que assessoravam gratuitamente os Ministérios de Estado e, portanto, o governo federal. Com a edição do Decreto 9.759/19, foram extintos os conselhos sociais e outros órgãos colegiados, acabando com diversos órgãos responsáveis por políticas públicas importantes, como Conselho Nacional da Pessoa com Deficiência, Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, Conselho Nacional de Segurança Pública, Conselho das Cidades entre outros.

Desde o início do governo, o que se viu foi um desmonte do processo de participação popular via Conselhos, com a sua desarticulação pela não convocação de reuniões e também pelo esvaziamento dessas instâncias. De acordo com o decreto, além de conselhos, serão encerrados comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação dada a colegiados que não tenham sido criados por lei. Esse decreto vai totalmente contra a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

### **ODS 11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros**

A estrutura pública destinada à promoção de políticas de proteção ao meio ambiente também vem sofrendo um grave processo de desmonte no atual governo brasileiro. Dados divulgados pela imprensa informam que foram congelados R\$ 1 bilhão, oriundo de multas aplicadas pelo Ibama, que seriam utilizados em 34 projetos de recuperação das bacias do Rio São Francisco e do Rio Parnaíba, com a justificativa de que esses recursos seriam captados por Organizações Não-Governamentais (ONGs) em ações federais. O próprio governo age para desmontar as estruturas de participação social no Ministério, em especial o Conselho Nacional do Meio Ambiente. A partir de tentativa de devassas nas contas, o governo tem paralisado e atrapalhado o funcionamento do Fundo Amazônia, por ser contra a participação de ONGs e negar as mudanças climáticas.

Desde a posse do atual governo, o Meio Ambiente atuou em conjunto com o Ministério da Agricultura na liberação de 86 tipos de agrotóxicos, incluindo substâncias proibidas em muitos países por serem cancerígenas e responsáveis pela morte de abelhas. Além disso, está em andamento um processo de revisão dos licenciamentos ambientais, sob o pretexto de agilizar a liberação de empreendimentos – o que pode significar grandes retrocessos em garantias socioambientais.

### **ODS 11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência**

Segundo dados das Nações Unidas, atualmente mais da metade da população mundial vive em centros urbanos, percentual que deve subir para 70% até 2030, sendo que mais de 400 metrópoles espalhadas pelo planeta possuem mais de 1 milhão de habitantes.



Foto Nate Cull



Foto Gilson Machado

Nesse contexto, os espaços públicos passam a ser disputados nas cidades. Mais e mais se aprofundam as práticas das denominadas “Smart Cities” ou Cidades Inteligentes, mediante o uso da tecnologia para melhorar a infraestrutura urbana e minimizar os problemas decorrentes da má distribuição do espaço nas cidades. Repetido como uma espécie de mantra nas cidades, o conceito de Cidades Inteligentes pode ser segregador e excludente. São exemplos iniciativas como a instalação de câmeras em vias públicas com objetivo de auxiliar o trabalho da polícia local e as bicicletas e patinetes elétricos acessados via aplicativos de telefone celular. Os caminhos utilizados para se implementar as Cidades Inteligentes são os das PPPs - Parcerias Público Privadas -, conhecidas também como parcerias estratégicas dos municípios com consultorias e empresas que chegam ao ponto de gerenciar parques e praças das cidades sob o conceito smart, isto é, franquear o acesso a esses espaços públicos para as pessoas que se dispõem a pagar e a acessar um dispositivo de aplicativo de celular para utilizar esses espaços.

**ODS 11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030<sup>50</sup>, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis.**

O tema das mudanças climáticas está em franco retrocesso a partir do posicionamento do governo federal. Além de tentar de todas as formas se retirar do Acordo de Paris sobre mudança climáticas, o governo brasileiro vem a todo o momento inovando no esvaziamento dessa pauta no âmbito da administração federal. Nesse sentido, o Brasil retirou seu patrocínio da Conferência das Nações Unidas sobre o Clima de 2019 (COP25), bem como vem negando apoio aos compromissos assumidos pelo Brasil em relação às mudanças climáticas e definitivamente não irá reduzir suas emissões em 43% abaixo do nível de 2005 até 2030, já que isto exigiria a reversão da tendência de aumento das taxas de desmatamento que prevalece desde 2012. O compromisso de Paris tem sido uma justificativa importante para o Ministério do Meio Ambiente obter fundos do orçamento federal para seus esforços de controle da perda florestal. Já durante a campanha presidencial em 2018, com o atual Presidente bem à frente nas pesquisas e euforia generalizada entre os ruralistas na expectativa de sua vitória, as taxas de desmatamento aumentaram 36% em comparação com os mesmos meses de 2017.

As promessas de campanha foram cumpridas, eis que os recursos para iniciativas de implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima tiveram um corte de R\$ 11,2 milhões, o equivalente a 95% do seu orçamento. A diminuição dos recursos é resultado do contingenciamento de R\$ 187 milhões no Ministério do Meio Ambiente (MMA), após o decreto nº 9741, de março de 2019.<sup>51</sup> As ações que visam a combater as mudanças climáticas terão apenas R\$ 500 mil disponíveis para todo o ano. O relatório<sup>52</sup> com a avaliação da Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC), aprovado pela Comissão de Meio ambiente do Senado Federal, levanta inclusive a preocupação com a falta de estruturação da política sobre mudanças climáticas. O orçamento para apoio à implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, por exemplo, teve queda de R\$ 6,4 milhões, o que equivale a um enxugamento de 83% do orçamento do programa. Em valores brutos, o programa que teve mais recursos congelados foi o de Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio). O corte para a ação foi de mais de R\$ 45 milhões.

**ODS 11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.**

Atualmente, o país experimenta um movimento conservador, com transformações radicais, as quais impactam negativamente ações e programas que visavam à equidade social, tais como o Programa Minha Casa Minha Vida, o marco jurídico de regularização fundiária, a demarcação de terras quilombolas e indígenas e o programa Bolsa Família. Sistemáticamente, graves retrocessos são afirmados por medidas governamentais, como o congelamento do

50 - Ver <https://nacoesunidas.org/conferencia-de-sendai-adota-novo-marco-para-reduzir-riscos-de-desastres-naturais-no-mundo/>, acessado em outubro de 2019.

51 - Ver [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9741.htm), acessado em outubro de 2019.

52 - Ver Agência Senado: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/04/relatorio-aponta-desmonte-da-politica-nacional-sobre-mudancas-climaticas>, acessado em 07/12/2019.

investimento de recursos públicos federais em educação e saúde por 20 anos (!), aprovado pela PEC 55/241, e as pretensiosas reformas estruturais da previdência social e trabalhista. Neste cenário, as camadas populares e os movimentos sociais enfrentam condições insustentáveis após a introdução forçada de projetos bilionários de infraestrutura voltados às estratégias de Estado para o desenvolvimento econômico. São ações governamentais que atendem a interesses privados do mercado de capitais, a exemplo das que foram inseridas sob o pretexto da realização da Copa do Mundo (2014) e das Olimpíadas (2016).

O crescimento de favelas é um importante indicador desta grave situação urbana: “Entre 1991 e 2010, a população residente nesses locais – chamado pelo IBGE de aglomerados subnormais – aumentou em mais de 60%, passando de pouco menos de sete milhões para 11,4 milhões de pessoas, segundo o Censo Demográfico”<sup>53</sup>. E nesta conta ainda estão excluídos os assentamentos precários com menos de 50 domicílios – que retiram de um contingente significativo de famílias o acesso à cidade. O direito à moradia digna e formal deve ser garantido pelo Estado brasileiro, e para tanto se faz necessária a criação de políticas públicas voltadas a promover moradia para todos os seus cidadãos, as quais devem estar associadas a estratégias de gestão ambiental e territorial equânimes e sustentáveis.

Para tanto, incluir as famílias excluídas no ciclo de políticas públicas é fundamental. São recentes os movimentos locais, regionais e globais que objetivam a sustentabilidade das sociedades, como na ação das Nações Unidas (UN) com os dezessete Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030), que trazem direcionamentos que visam a promover cidades e comunidades sustentáveis (ODS 11).

Entretanto, é possível perceber que a confiança no alcance dessa meta está enfraquecida, apesar de se tratar de eixo essencial para um desenvolvimento socioeconômico fundamentado na garantia das futuras gerações. Isto porque, no cenário atual, a insegurança é a regra, devido às violências interpessoais, de grupos e também por parte do estado, evidentes nos processos de reassentamentos e despejos das populações em situação de risco, principalmente nas cidades alvo dos megaprojetos.

O fortalecimento da participação popular por meio de novos mecanismos (internet, apps e redes sociais) e do seu capital social (graus de confiança nas relações) constitui canais que alimentam as instituições democráticas, prioritárias em períodos de crise das representações políticas. O golpe experimentado no Brasil entre 2015 e 2016, que culmina com o afastamento da Presidenta Dilma Rousseff, eleita democraticamente, aponta sinais de uma democracia interrompida e incipiente, sendo certo que ações de cunho fascista crescem novamente com apoio de parcelas notáveis da população brasileira. Como promover a cidadania e os direitos humanos neste quadro de abalo e de ruptura dos sistemas jurídicos que deveriam resguardar a sociedade do autoritarismo governamental?

O desenvolvimento comunitário colaborativo e solidário se torna uma condição urgente, assim como a avaliação das estratégias e métodos importantes para o fortalecimento das instituições democráticas e canais de participação que promovam uma cidadania ativa. Quando se fala em reassentamentos urbanos, por exemplo, o período desenvolvimentista vivido pelo Brasil na última década colocou em prática inúmeros projetos de estruturação urbana dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), vinculados às comunidades informais nas cidades. A única defesa nesses casos era um marco jurídico frágil, porém existente, que garantia o acesso à terra para estas ocupações consolidadas atingidas por megaprojetos. As pessoas que sofreram tal violência buscavam na via judicial algum tipo de indenização através deste mecanismo. Pois hoje esse marco jurídico não existe mais, desde que a Lei 11977/2009 foi alterada pela MP 759 de 22 de dezembro de 2016, posteriormente convertida na Lei 13.465/17.

O Brasil caminha a passos largos em direção a um franco retrocesso dos seus marcos jurídicos de garantia de direitos humanos. Esse processo teve início ainda no ano de 2016, com a aprovação da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 - que regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal -, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista. Essa lei, aprovada

53 - Ver <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20080-favelas-resistem-e-propoem-desafios-para-urbanizacao>, acessado em 07/12/2019.

ainda no governo de Dilma Rousseff, tinha como expectativa a celebração dos Jogos Olímpicos no país e serviria como uma ferramenta utilizada para a sustentação de perseguição criminal contra atos terroristas no Brasil. Todavia, no momento em que a lei antiterrorismo passou a integrar o ordenamento jurídico brasileiro, ela passou a ser utilizada também para perseguir e criminalizar organizações e movimentos sociais brasileiros, como é o caso da condenação de um grupo de trabalhadores sem terras, processados e presos com base na lei antiterrorismo.<sup>54</sup>

Nesse compasso, no ano de 2016, foi editada a MP 759 - posteriormente convertida na Lei 13.465/2017 - pelo governo Temer, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.<sup>55</sup> Apelidada de lei da grilagem, essa lei altera todo o regime de terras no Brasil e reconhece como passível de regularização ocupações de terras ilegais em áreas comum do povo (até mesmo ilhas e beiras de praias), ocupações que não cumprem quaisquer requisitos urbanísticos e até mesmo terras que eram do poder público e que estão ilegalmente nas mãos de terceiros. No que se refere à questão urbana, a lei prevê uma centralização na figura da propriedade, sem qualquer diálogo com a cidade e o seu plano diretor.

Não bastasse isso, o novo governo de Jair Bolsonaro pretende concentrar seus esforços na efetiva criminalização das organizações e movimentos sociais brasileiros, notadamente aqueles que lutam pela terra, rural e urbana. Nesse sentido, foi emitido pelo governo brasileiro o Decreto n.º 9.847, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição.<sup>56</sup> Uma das justificativas desse decreto, além da falsa ideia de legítima defesa a ser exercida pelos cidadãos, é a do proprietário poder defender a sua propriedade, com uso da arma, contra possíveis invasores, mesmo que esta não cumpra sua função social e esteja abandonada, indo de encontro ao que prevê a legislação urbanística sobre o tema.

### **Violações aos Direitos Humanos e Sociais**

- 1.** O governo brasileiro viola o direito humano à moradia adequada, previsto pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais- PIDESC no seu art. 11, e pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê DHESC das Nações Unidas, no momento em que deixa de aportar recursos ao Programa Minha Casa Minha Vida, especificamente na Faixa 1, na qual se concentram as famílias com renda entre 0-3 salários mínimos e se identifica 90% do déficit habitacional brasileiro;
- 2.** O governo brasileiro viola o direito humano à moradia adequada, representado pelas normativas acima, quando precariza os serviços públicos destinados à população brasileira, notadamente os destinados às áreas de assistência social e infraestrutura urbana, representada pela aprovação da Emenda Constitucional 95, que estabelece o teto para gastos sociais;
- 3.** O governo brasileiro viola os dispositivos contidos na Agenda 2030 e nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável quando extingue deliberadamente os conselhos, comissões e todas as instâncias de participação da sociedade civil, que proporcionavam a discussão conjunta de políticas públicas de desenvolvimento urbanos para as cidades;
- 4.** O governo brasileiro viola o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do qual é signatário<sup>57</sup>, especialmente nos artigos relacionados ao meio ambiente, quando fragiliza toda a estrutura pública relacionada ao meio ambiente no Brasil - a exemplo do CONAMA e do IBAMA -, estimula o desmatamento das florestas, a redução do território quilombola e indígena (populações que são os reais protetores das florestas brasileiras) e desestrutura toda a institucionalidade então existente para a promoção de políticas públicas relacionadas às mudanças climáticas;

54 - Ver <https://folhapolitica.jusbrasil.com.br/noticias/369189218/justica-usa-legislacao-antiterrorismo-para-prender-lideres-do-mst>. Acesso em outubro de 2019.

55 - A lei trata ainda da liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Ver [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), acessado em outubro de 2019.

56 - Ver [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9847.htm#art60](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9847.htm#art60), acessado em outubro de 2019.

57 - Ver [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em outubro de 2019.

**5.** O governo brasileiro viola os direitos humanos quando propõe a extinção de regras básicas de segurança no trânsito de veículos, como as medidas de extinção de controladores de velocidade e de flexibilização do uso da cadeirinha para crianças de até 7 anos e meio de idade no interior do veículo;

**6.** O governo brasileiro viola os direitos humanos contidos nas diretrizes da Nova Agenda Urbana quando elege a política de Parcerias Público e Privadas para gerir as cidades e retira a possibilidade de controle social da administração pública;

**7.** O governo brasileiro viola o direito à vida e à dignidade humana contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, por meio da propaganda da intolerância, do estímulo ao acirramento das disputas de terras e territórios no Brasil e por discursos que fomentam o ódio e a violência, em especial encorajando notórios opressores nas áreas rurais - onde vivem povos e comunidades tradicionais - a tomarem as terras dessas populações, utilizando para isso um marco jurídico que criminaliza os movimentos sociais e suas lideranças.

### **Recomendações**

**1.** Retomar, imediatamente, o Programa Minha Casa Minha Vida, especialmente na Faixa 1, com a retomada de todas as obras e contratações em andamento;

**2.** Retomar, imediatamente, todos os investimentos públicos em infraestrutura urbana, privilegiando a dignidade da pessoa humana;

**3.** Revogar a Emenda Constitucional que determina o teto para gastos públicos;

**4.** Revogar o decreto que extinguiu os conselhos, comissões e instâncias de participação no Brasil;

**5.** Instalar, imediatamente, os Conselhos Nacionais até então existentes e retomar os processos de Conferências;

**6.** Revogar as determinações que fragilizam a segurança no trânsito;

**7.** Revogar a legislação que criminaliza as lideranças e movimentos sociais e retomar, imediatamente, a demarcação de territórios quilombolas e terras indígenas;

**8.** Retomar toda estrutura pública, até então existente, destinada à promoção de políticas públicas relacionadas às mudanças climáticas no Brasil.

alto potencial ofensivo para poder lidar com os processos inerentes à construção da verdade judiciária de sua competência institucional?

Essas questões iniciais nos ajudam a interagir com um episódio real, em seus detalhes materiais, que está *naturalizado* na percepção da “opinião pública” fluminense. E constatar que gera espanto, mas não indignação, apesar de ele representar uma prática discursiva que vem, há alguns anos, ensejando um grande número de mortes, sobretudo em decorrência da atuação de agentes do Estado. Isso se deve, a nosso ver, pela continuidade, frequência e acirramento da matriz repressiva de conteúdo bélico, que faz recurso a imagética militarista para lidar com problemas de natureza civil, em uma sociedade hierarquizada (DAMATTA, 1979; KANT DE LIMA, 2009).

É claro que há um conjunto de fatores, nem todos passíveis de serem explorados neste pequeno espaço. Mas, seja como for, todos estão fundamentados num fato: as Forças Armadas no Brasil, não obstante as críticas ao período ditatorial que durou 20 anos (1964 a 1984), nunca deixaram a cena pública. Mais que isso, foram preservadas como instituições patrocinadoras da ordem pública e, durante os primeiros anos da chamada redemocratização, foram elas sempre incensadas como fiadoras do funcionamento das instituições. Não por acaso, nos anos recentes, em decorrência dos conflitos políticos que redundaram no impedimento da presidente Dilma Rousseff, populares reivindicaram a volta dos militares ao poder.

Contudo, o que ocorre contemporaneamente, em especial na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, nos estimula a refletir sobre as consequências do recurso a tais representações. Considerando que as Forças Armadas correspondem a organizações doutrinariamente voltadas para a concepção e combate a eventuais inimigos do Estado-Nação, qual a contribuição de fato destas “forças” à chamada “segurança pública”, uma vez que esta está relacionada à preservação da ordem e promoção universal de bem-estar, para os cidadãos em geral, nos espaços citadinos nacionais?

### **Os significados múltiplos da segurança pública**

Há um desafio permanente nos estudos devotados à segurança pública, no que concerne a sua conceituação. Afirmar, afinal, o que vem a ser segurança pública é tarefa difícil e que já levou a diferentes orquestrações. Não há uma conceituação pacífica e, tampouco, será esta uma oportunidade para nova tentativa. Contudo, nos discursos presentes da sociedade há um lugar comum que se refere a ela como uma esfera de sentido produzida por práticas, imagens, procedimentos, comportamentos e atitudes que, grosso modo, opõem agentes policiais a eventuais criminosos. Neste contexto, há ocorrências e delitos tipificados que, reunidos, possuem o condão de provocar nos atores, frente a determinados enredos específicos, a percepção de que se trata de um problema de segurança pública. Homicídios, roubos, latrocínios, sequestros, venda de drogas, entre outros, constam dessa lista. Neste caso, há uma nítida relação entre a noção de segurança pública e o apelo a agências que atuem, seja preventiva ou repressivamente, ante a possibilidade ou constatação de violações de natureza física e patrimonial, em especial, as polícias. Veja-se também que no Brasil, diferentemente de outros contextos ocidentais que se referem a um “sistema de justiça criminal”, integrado por policiais, penitenciárias e os órgãos de livramento condicional, a segurança pública, desde 1870, é uma esfera separada da justiça criminal<sup>61</sup>. Uma outra característica desta expressão diz respeito ao significado que a categoria “público” tem no Brasil. Aqui, ela significa no mais das vezes “estatal”, associando-se aos interesses do Estado, a sua propriedade e sob sua responsabilidade. Segurança pública, portanto, além de estar associada à polícia e ao crime, estaria restrita, como representação, à responsabilidade do Estado.

### **Militares: dos megaeventos à segurança pública**

Por isso é que se pôde observar que no cenário da Segurança Pública as instituições militares - sobretudo o Exército brasileiro -, se construíram enquanto imprescindíveis. Jorge Zaverucha chamou

<sup>61</sup> - Temos assim, a rigor, dois sistemas: um de justiça criminal, que compreende o Ministério Público, a Advocacia particular e pública e a Magistratura, e um de segurança pública, que reúne policiais civis e militares, guardas municipais, bombeiros militares e agentes penitenciários.

## BOX 5

**Militaristas e Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro***Lenin Pires & Roberto Kant de Lima*

Sábado, 4 de maio. Por volta das 9 horas da manhã o governador do Estado do Rio de Janeiro, Wilson Witzel<sup>58</sup>, se reuniu ao prefeito da Cidade de Angra dos Reis, Fernando Jordão<sup>59</sup>, a um conjunto de policiais da CORE e outros tantos da polícia militar para comandar uma operação militar. As imagens de tal performance foram veiculadas pelo próprio governador, através de sua conta no aplicativo twitter. Alto, gordo e vestindo trajes esportivos, ele busca aparentar a liderança do processo. Aplicado no papel, ele posta imagens editadas de um momento posterior, onde aparenta fazer parte da tripulação do aparelho, mencionando ainda a presença de dois delegados de polícia civil. O vídeo mostra com nitidez o momento em que um soldado munido de uma metralhadora, supostamente sob seu comando, atira de cima do helicóptero ao sobrevoar um morro da localidade. Os tiros são disparados ao ser percebida uma construção precária, coberta por lonas azuis. Algo que, aos olhos pretensamente experimentados daquela equipe, se assemelhava a uma espécie de casamata utilizada pelo tráfico. Momentos mais tarde, uma equipe de telejornalismo apurou que a operação havia atacado áreas destinadas a um culto evangélico, uma vez que pelo menos um dos projéteis teria perfurado uma tenda que naquele momento, por sorte, não estava sendo utilizada pelos fiéis. A ironia é que Witzel, eleito com discurso considerado conservador, quando não obscurantista, recheado de enunciados cristãos em seus supostos compromissos, havia anunciado a justiça divina sobre infiéis e acabou, na prática, fazendo descer fogo dos céus sobre aqueles que se autodenominam “povo de Deus”. Muitos dentre eles são seus eventuais apoiadores.

As cenas acima referidas, disponíveis em canais do youtube<sup>60</sup>, nos permitem elencar um conjunto de questões. O que fazia um governador de estado, de um país que ainda se representa como um Estado Democrático de Direito, atirando sobre a população de uma cidade? O que fazia ali, igualmente, seu prefeito? Por que um governador, que outrora fora fuzileiro naval e juiz de direito, adota com naturalidade atitudes bélicas para, supostamente, lidar com sujeitos desviantes, ou mesmo “fora-da-lei”? Por que policiais e delegados de uma polícia civil adotam práticas discursivas militaristas e veículos aéreos de

**58** - Eleito com 4.675.355 mil votos, o ex-fuzileiro e ex-juiz federal Wilson Witzel foi considerada a grande surpresa das eleições no Rio de Janeiro, na disputa para o governo estadual. Autoproclamado “conservador” e de “direita”, ele se notabilizou na campanha por ter participado de um ato político onde a placa com o nome da vereadora Marielle Franco, assassinada em 14/3/2018, foi destruída por ele e outros dois candidatos com perfil similar.

**59** - Fernando Jordão é um empresário que já havia ocupado a Prefeitura em 2000 e 2004. Foi denunciado por crime eleitoral nas eleições municipais de 2008 pela Procuradoria-Geral da República (PGR). Segundo a denúncia, Jordão teria oferecido transporte marítimo a eleitores do município em troca de votos para o candidato à prefeito apoiado por ele, em 2008, e que vinha a ser seu primo, Otávio Jordão, que acabou sendo eleito. Jordão também foi acusado de utilização indevida da estrutura administrativa da prefeitura, crime que prescreveu. Fernando Jordão não conseguiu se eleger prefeito nas eleições de 2012, em Angra dos Reis, mas disputou as eleições de 2016 e foi eleito com 75.517 votos, o que corresponde a 82,05% dos votos válidos. Ver: [pt.wikipedia.org/wiki/Fernando\\_Ant%C3%B4nio\\_Ceciliano\\_Jord%C3%A3o](https://pt.wikipedia.org/wiki/Fernando_Ant%C3%B4nio_Ceciliano_Jord%C3%A3o) (acesso em 22/10/2019)

**60** - Ver, por exemplo, <https://www.youtube.com/watch?v=q0xHhyvef8I> (acesso em 22/10/2019)

atenção, em diferentes oportunidades (2009, 2004, 2003), para o que caracterizou como certa fragilidade das instituições democráticas brasileiras, sempre sob tutela das forças militares. Em variados momentos, isso se fez sentir pelo protagonismo destas em situações nas quais, em diferentes lugares do mundo ocidental, as forças civis são mobilizadas para prover segurança. Ou seja, não obstante o vultoso investimento em tecnologias de controle e vigilância civis, os recursos a peritos e especialistas de renome nacional e internacional sobre esses mesmos temas, entre outros expedientes, tem sido definitiva a opção por ancorar nos militares as resoluções para lidar com grandes questões relacionadas à segurança. Suas intervenções são informadas, geralmente, como Operação de Garantia de Lei e Ordem (GLO)<sup>62</sup> que, segundo estudos da Chefia de Operações Conjuntas, contabilizaram 136 ações entre 1992 e 2019.

Em que pese a possibilidade do uso ordinário dessas forças, é nas situações extraordinárias, entretanto, que se reforçam as representações positivas acerca do recurso às organizações militares, no chamado período democrático.

Já na chamada Eco-92, nos anos 1990, coube ao exército fazer a segurança de dezenas de chefes de Estado presentes na cidade do Rio de Janeiro para a grande conferência mundial do meio ambiente, patrocinada pela ONU. Também ao longo dos anos 1990 e 2000 foram vários os momentos em que se requisitou a participação de militares para as chamadas Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Entretanto, foi em 2011 que o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) realizou operações conjuntas envolvendo a Marinha, o Exército e a Aeronáutica, por ocasião dos Jogos Mundiais Militares, realizados no Rio de Janeiro. Em 2012, por ocasião da Conferência das Nações Unidas para Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), foi também o EMCFA responsável pelo plano de segurança das delegações estrangeiras participantes. Em 2013, numa ampliação territorial importante, essas mesmas Forças operaram conjuntamente nas seis cidades-sede da Copa das Confederações da FIFA. Atuaram, portanto, defendendo estruturas estratégicas, o espaço aéreo e marítimo, no controle de explosivos, na prevenção ao terrorismo e na segurança cibernética. Ainda em 2013, o EMCFA coordenou a participação de militares das Forças Armadas no esquema de segurança da Jornada Mundial da Juventude (JMJ), realizada no Rio de Janeiro. Os últimos desafios de segurança que foram coordenados pelo EMCFA envolveram os dois maiores eventos esportivos no planeta, quando o Brasil recebeu centenas de milhares de visitantes: a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, também sediados pelo Rio de Janeiro. Em nenhum desses episódios houve necessidade do emprego de medidas excepcionais.

Paralelamente a essas participações, porém, há uma quantidade significativa de situações em que as forças militares são mobilizadas em operações que geram classificações, segundo o EMCFA. Estas são agrupadas enquanto:

- “Violência Urbana”, onde as FFAA contribuem com as forças de segurança no controle ao chamado “crime organizado”;
- “Greve PM”, quando substituem as forças policiais em greve, quando custodiam suas manifestações,
- “GVA”, que se relaciona à garantia das votações e apurações nos pleitos eleitorais;
- “Eventos”, para situações de apoio à custódia de autoridades em acontecimentos públicos, por exemplo, e
- “Outros”, onde se indexa tudo o que não cabe nas classificações anteriores, como é o caso de “garantir a integridade das instalações da Hidrelétrica de Tucuruí”, ou “Contribuir para a ordem pública, em função da greve dos caminhoneiros”.

Neste contexto, é bom lembrar a contribuição que foi dada na cidade do Rio de Janeiro, quando as Forças Armadas colaboraram decisivamente na ocupação militar dos territórios controlados por criminosos, em

<sup>62</sup> - Estas são reguladas pelo artigo 142 da Constituição Federal, pela Lei Complementar 97/1999, e pelo Decreto 3897/2001. As mesmas concedem provisoriamente aos militares a faculdade de atuar com poder de polícia até o restabelecimento da normalidade. Nessas ações, as Forças Armadas agem de forma episódica, em área restrita e por tempo limitado, com o objetivo de preservar a ordem pública, a integridade da população e garantir o funcionamento regular das instituições.

algumas favelas, para propiciar a instalação das chamadas UPPs - Unidades de Polícia Pacificadora. Somente essa denominação poderia gerar uma longa digressão, que não cremos ter lugar aqui. Mas não custa notar que a referida *pacificação* foi feita a partir dos interesses do Estado e de seus administradores, sem maiores consultas aos moradores, e foi motivada por finalidades de cunho eminentemente oportunista, vinculadas à realização de megaeventos em determinadas áreas do município do Rio de Janeiro. Como outras iniciativas semelhantes, finda a finalidade a que se destinavam, esvaiu-se o interesse por sua continuidade. Nesse contexto, cabe salientar que a ocupação militar dessas áreas foi muito bem sucedida, mas quando foi substituída pelo policiamento propriamente dito, de caráter civil por definição, não obteve sucesso.

Não se pode negligenciar, também, a participação das Forças Armadas brasileiras nas missões de paz da ONU, sobretudo nos processos envolvendo a “pacificação” de Porto Príncipe, no Haiti. Esta, reforçada por outras imagens e discursos envolvendo as ações de militares de outros países, como no enfrentamento ao Narcotráfico, na Colômbia e no México, não obstante os desastres dessas incursões (RODRIGUES, 2017, 2015), incutem na população a já referida imagética de que a “saída” para os problemas de segurança passa pela militarização de tais contextos.

Parece-nos, assim, que os movimentos esgrimidos entre essas formas ostensivas de exposição das imagens e discursividades “militares” constituem elementos fundamentais para uma “criação” disso que estamos chamando de *militarismo* na segurança pública (WAGNER, 2002). Não nos parece exagerada a percepção de que são nestes contextos que se galvaniza a opção pelo *militarismo* o que, segundo Jorge da Silva, consiste “em uma ideologia segundo a qual a expressão militar do poder de um Estado tem primazia na formulação e condução das políticas públicas, do que resulta a preponderância dos militares em relação aos civis ou a sua forte influência na tomada de decisões” (SILVA, 2014).

Certamente é essa ideologia militarista - reavivada com efusividade por populares desde as chamadas “jornadas de junho” de 2013, que clamavam pela volta da ditadura militar, como já referimos - que atuou nas condições que possibilitaram a implementação da intervenção federal no Rio de Janeiro, em 16 fevereiro de 2018<sup>63</sup>. Esta tratou-se de uma decisão, do então presidente da república Michel Temer, de intervir na autonomia do estado do Rio de Janeiro. Sua “grande jogada”, como ele disse, que acabou por se tornar um blefe. Foi a primeira aplicação do art. 34 da Constituição Federal de 1988, e foi justificada discursivamente pelo objetivo de amenizar a situação de insegurança pública, com término em 31 de dezembro de 2018.

A intervenção foi introduzida declarando como objetivos principais a diminuição dos índices de criminalidade; a recuperação da capacidade operativa dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) do Estado do RJ e da SEAP; articulação, de forma coordenada, das instituições dos entes federativos e, finalmente, o fortalecimento do caráter institucional da Segurança Pública e do Sistema Prisional. O gabinete da intervenção declarou, entre outras coisas, querer atuar com base em planejamento e capacitação do corpo policial militar e civil, de forma a empreender um combate à corrupção dentro dos órgãos, estabelecer protocolos de integração das atividades entre as forças policiais, reorganizar a estrutura de segurança e adquirir armamentos, viaturas e equipamentos especiais, equacionando as carências materiais das agências de segurança<sup>64</sup>.

**63** - A decisão foi instituída por meio do Decreto n.º 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, outorgado pelo Presidente da República, com publicação no Diário Oficial da União no mesmo dia. O decreto de intervenção restringiu os efeitos à segurança pública do Estado do Rio de Janeiro e foi assinado pelo então Presidente da República, Michel Temer, em 16 de fevereiro de 2018. A assinatura foi antecedida por reunião de emergência no Palácio da Alvorada com ministros, o presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, e o governador do Rio de Janeiro à época, Luiz Fernando Pezão. Foi nomeado como interventor o general do exército Walter Souza Braga Netto, Comandante do Comando Militar do Leste e um dos responsáveis pela segurança nos Jogos Olímpicos de 2016.

**64** - Contando com promessas de recursos de mais de R\$ 1 bilhão, pouco mais de R\$ 31 milhões haviam sido executados nos primeiros nove meses, com as devidas prestações de contas. Não se tem conhecimento preciso, afinal, quanto foi efetivamente consumido pela intervenção federal no Rio ou quanto, na sua impossibilidade, tenha sido devolvido ao erário.

Os resultados de todas essas peripécias são, desafortunadamente, conhecidos. Em que pese ter sido observada, em 2018, a redução da ordem de 6% na taxa de homicídios ocorridos no Rio de Janeiro em relação a 2017, o número de mortos pelas agências policiais sob o comando das FFAA aumentou em 36,3% em relação ao mesmo período. Nada menos do que 1.287 mortos resultaram da intervenção das forças estatais. Essa cifra, em setembro de 2019, chegou a 1.249 mortos. Faltando três meses para o encerramento deste ano, temos um aumento de 16% em relação aos dados do ano passado. Projeta-se, assim, para 2019, um número recorde de eliminações de indivíduos pela polícia, devendo ultrapassar 1.580. Trata-se de demonstração cabal do quanto essa ideologia pode marcar negativamente a produção de dados no âmbito da chamada Segurança Pública.

Na elaboração de suas reflexões sobre o conceito de militarismo, Silva (2014), ao empreender diálogos com diferentes autores (CASTRO, 2004; HUTINGTON, 1957, BOER, 1980), busca estabelecer distinções entre o que é próprio da dimensão “militar” e do “militarismo”,

ou seja, entre os peculiares modos de ser e agir de um indivíduo ou grupo, como explica Castro (2004) ao aludir à distinção entre o que se costumou chamar de “espírito militar”, inerente aos valores cultuados pelos integrantes do estamento castrense - a ética, a disciplina, a integridade moral -, e “militarismo”, visto como a ausência desses valores ou a deturpação dos mesmos. (SILVA, 2014)

Para ele, a atividade militar nas democracias liberais é uma profissão regular, cuja ética profissional é orientada, acima de tudo, pela virtude da obediência<sup>65</sup>. Ao maior grau de profissionalização do setor militar correspondem as melhores relações civis-militares possíveis. Esta abordagem dialoga com as conclusões etnográficas de Castro (2004 apud SILVA, 2014) sobre o “espírito militar”, bem como a definição proposta por Boer (1980 apud SILVA, 2014) de “ideologia militar” correspondente, segundo Silva, à “mentalidade militar”. Neste conjunto de percepções, os valores “são dedutíveis da natureza da função”. Citando novamente Boer, o sociólogo afirma que se poderiam identificar cinco características principais da “ideologia militar”: o autoritarismo, o pessimismo a respeito da natureza humana, o alarmismo, o nacionalismo e o conservadorismo político. Para ele, o que denomina por “ideologia militar” também apresenta essas características, mas exacerbando ao máximo seus efeitos, em tudo vendo ameaça ou desordem. O militarismo, em seus termos, não seria dedutível da natureza da função militar.

Finalmente, Silva (2014) faz alusão à maneira como o fenômeno costuma a se manifestar. Ele cunhou a noção de “militarismo doméstico” fazendo referência à sua manifestação nos limites territoriais de um determinado Estado, como é caso dos recentes regimes militares de países sul-americanos e africanos. Tomando em perspectiva a relação de um Estado poderoso com os demais, como é o caso dos Estados Unidos, ele nominou de “militarismo imperial”. Evidentemente, estas tipologias podem ser combinadas, como ocorrido no caso do Império Prussiano e da Alemanha nazista.

Para nossa discussão no presente texto, interessa tomar a tipologia do “militarismo doméstico” e, seguindo ainda o autor, elencar três sentidos principais do militarismo:

- a)** como deturpação do “espírito militar” por parte dos próprios integrantes das instituições militares;
- b)** como controle, direto ou indireto, do sistema político-administrativo pelos militares (do que são exemplos acabados as ditaduras militares);

<sup>65</sup> - Neste ponto é importante frisar que o Dr. Jorge da Silva também partilhou, durante boa parte da sua vida, de conhecimentos profissionais e doutrinários acerca dos valores próprios dos militares, tendo sido vinculado à Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), por onde passou assumindo vários postos e funções. Foi para a reserva no posto de coronel daquela instituição.

c) como compartilhamento, sobretudo em regimes autoritários, ainda que liderados por civis, do "espírito militar" por parcelas significativas da sociedade, caso do ideal do Estado prussiano, em que os valores e atitudes militares foram inculcados no próprio povo, como observou Johnson (1917) em *The perfil of Prussianism*. (SILVA, 2014)<sup>66</sup>

Creemos, assim, chegar no ponto nevrálgico do presente artigo, onde propomos que essa construção acerca do militarismo na segurança pública é capaz de unir, de forma episódica, conceitos tão dispares como "ideologia" - que para Marx faz referência a uma "falsa consciência"-, e "representação" - que na escola sociológica francesa remete a imagéticas construídas a partir da combinação entre imagens, ações e categorias classificatórias que projetam signos e significados estritos de um grupo ou de segmentos mais amplos de uma sociedade.

Assim, tais ideologias e representações, que se unem na produção deste nosso militarismo, no âmbito da segurança pública, têm essa faculdade de transformar um governador de estado (fuzileiro naval e juiz de direito, por formação), em títere de seus enunciados, ao dirigir um helicóptero da Polícia Civil para distribuir tiros a esmo sobre uma população desprotegida. Ou permite mesmo que agentes do Exército Brasileiro fuzilem, em um episódio ainda obscuro, um carro de passeio matando seu motorista com 81 tiros<sup>67</sup>. E que fique tudo por isso mesmo, já que em 2018 o governo Temer já havia promulgado uma lei que retira qualquer possibilidade de militares, no curso de suas atuações em meio urbano, serem julgados por instituições civis. Logo, o esvaziamento do componente civil está visceralmente vinculado ao processo militarista aqui abordado.

## Conclusão

É forçoso realizar mais um recurso às contribuições de Silva (2014) para dele extrair um excerto oportuno de Ruy Barbosa, em um pronunciamento feito durante a chamada "campanha civilista" que protagonizou, na disputa do cargo de Presidente da República, em 1909, tendo como opositor um Marechal:

O militarismo, governo da nação pela espada, arruína as instituições militares, subalternidade legal da espada à nação. As instituições militares organizam juridicamente a força. O militarismo a desorganiza. O militarismo está para o exército, como o fanatismo para a religião, o charlatanismo para a ciência, como o industrialismo para a indústria [...]. Elas são a regra; ele, a anarquia. Elas, a moralidade; ele, a corrupção. [...]" (BARBOSA apud SILVA, 2014)

Ele nos conduz a realizar considerações sobre outras consequências da produção do militarismo no espaço metropolitano do Rio de Janeiro que, por razões de espaço, não serão desenvolvidas de maneira abrangente. Adiantamos, porém, que muitas destas consequências tendem a se alastrar pelo território do estado a partir do recrudescimento do fenômeno das chamadas *milícias*, sobretudo a partir da já referida intervenção federal.

Como tem sido tratado na literatura recente (ALVES, 2003), estes agrupamentos reúnem agentes policiais militares, civis, militares reformados, populares, entre outros atores, que se associam para a prática delituosa de extorsão, exploração ilegal de comércio de mercadorias e serviços e, mais

<sup>66</sup> - Esta última referência tem sido introduzida em vários estados do Brasil, com o projeto do MEC de militarização das escolas públicas.

<sup>67</sup> - Em 08/5/2019 Evaldo dos Santos Rosa, de 51 anos, que trabalhava como músico e segurança, foi morto na Estrada do Cambotão, zona oeste do Rio de Janeiro, após militares do exército alvejarem seu carro com 80 tiros de fuzil, entre os 200 disparados. Ele ia com a família, acompanhado do filho de 7 anos, a mulher e uma amiga, para um chá de bebê.

recentemente, tráfico de drogas e armas. Estes grupos, sucedâneos dos chamados “grupos de extermínio”, que sempre fizeram da morte uma espécie de *mercadoria política* (MISSE, 2006), ampliaram seus repertórios negociais e hoje concorrem com os denominados traficantes de drogas pelo controle de frações significativas de territórios onde vivem as populações de baixa renda, sobretudo na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro e, crescentemente, na Baixada Fluminense.

Em resumo, é através das dramatizações militaristas em suas “operações”, “incursões pelo território”, “protocolos de engajamentos”, “fuzis”, “metralhadoras” e, sobretudo, mortes, que se dissemina a retórica da guerra compartilhada pelas polícias militar e civil, militares, milicianos, traficantes, imprensa, judiciário e cada vez mais pela população das mais diferentes localidades. Uma *guerra* que, no entanto, promove mortes seletivas, seja de identidades - só pobres, negros e favelados -, seja de localidades - aquelas habitadas por moradores de baixa renda.

Não é qualquer informação a de que, em 2019, das mortes decorrentes de intervenção policial, nenhuma tenha se verificado em áreas controladas pela milícia. Por outro lado, nas áreas controladas por traficantes, estudos recentes realizados por Rodrigues (2019) demonstram que as ocorrências de tais episódios se concentram em áreas controladas por uma facção específica de traficantes de drogas. Logo, parece estarmos diante de uma *guerra* movida pelas forças policiais contra uma determinada facção criminosa<sup>68</sup>, que está intimamente vinculada à reconfiguração dos negócios envolvendo drogas e armas, decorrentes da estagnação das políticas de segurança pública anteriormente operadas dentro das representações do “paradigma” da “segurança cidadã” (como a chamada pacificação, por exemplo). Este exemplo, que se junta a inúmeros outros, vem mostrar que, entre nós, a polícia não atua para administrar conflitos da sociedade, como é historicamente seu papel em sociedades ditas normalizadas (ELIAS, 1994; MONJARDET, 2001). Pelo contrário, alia-se a este ou aquele grupo, com finalidade de exacerbar conflitos e obter vantagens do agravamento de seus resultados.

Essa atuação, passível de ser encontrada em outros contextos da sociedade ocidental, é considerada muitas vezes uma falha do comportamento individual dos membros da instituição policial e, por conseguinte, não acatada pelas instituições como uma política a ser seguida em suas ações. Há exceções, é claro, quando essas práticas se justificam para atingir os “outlaw”, os fora-da-lei, os “terroristas”, que supostamente escolheram por opção de vida a criminalidade e o escárnio dos padrões normais de comportamento civil.

Já aqui, resta naturalizada e se repete diuturnamente nas favelas da cidade. É esta naturalização, portanto, que é preciso estranhar. Há que considerar para isso o caráter juridicamente desigual de nossa sociedade, em que privilégios jurídicos de uma sociedade tradicionalmente monárquica e escravocrata foram mantidos em nossas leis processuais penais contemporâneas, reiterando concepções de desigualdade que marcaram nossa sociedade desde a Colônia e o Império<sup>69</sup>, sem a criação e garantia de direitos civis mínimos que fossem distribuídos universal e uniformemente por toda a população. Assim, a militarização da segurança pública que causa terror e espanto nas sociedades onde todos são minimamente iguais perante a lei, aqui não se verifica, pois se julga que os que estão sendo objeto de extermínio pela militarização são os “outros”, os desiguais, tanto no que tange aos membros das forças policiais, como no que se refere aos moradores, supostos criminosos ou não, desses territórios literalmente “fora da lei”, mas dentro da civitas (KANT DE LIMA, 2009).

68 - Trata-se do auto-denominado Comando Vermelho.

69 - Com a Independência, O Império brasileiro desigualou seus súditos em nobres e plebeus, continuando os escravos a serem classificados como “semoventes”, equivalentes juridicamente a animais domésticos ou domesticados. Nessa qualidade, eram sujeitos de direito penal, mas não eram sujeitos de Direito Civil. Aliás, essa uma das razões pelas quais o Código Civil brasileiro só foi promulgado em 1916. Assim, não só todos não eram iguais perante a lei, como a lei se aplicava desigualmente de acordo com o status desigualado dos súditos. O curioso é que Ruy Barbosa, em 1920, enunciou em plena República essa desigualdade jurídica, em uma expressão até hoje utilizada para desigualar o tratamento dos cidadãos envolvidos em causas semelhantes. Segundo ele, “a regra da igualdade consiste em quinhoar desigualmente os desiguais na medida em que se desiguam (BARBOSA, 1999).

Resumidamente, toda essa produção promove a exibição de números alarmantes de mortes ocasionadas pela ação das forças policiais - e de suas mimetizações - que deveriam, pelo contrário, atuar na perspectiva de evitar tais ocorrências funestas. Conseqüentemente, e mais do que tudo isso, o corolário da “guerra” internalizado no ânimo da população produz o efeito mais perverso da desumanização do *outro*, naturalizando sua eventual eliminação. Além disso, leva a população a abrir mão de sua liberdade em uma sociedade que não sabe lidar com as diferenças em conflito, necessitando desigualá-las para poder administrá-las repressivamente (KANT DE LIMA, EILBAUM e PIRES, 2011). Transforma, igualmente, as instituições responsáveis pela administração da justiça em cúmplices desses mecanismos de extinção da civilidade. E todos, assim, se tornam inadvertidamente agentes de uma pretensa *barbárie* que não cobra distinção alguma em relação à *selvageria* que, discursivamente, se quer erradicar.

Com as devidas vênias e atualizações potencialmente requeridas, parece-nos que a conjuntura política atual do país, bem como as representações que vertebram as alegorias vigentes da segurança pública, sobretudo no Rio de Janeiro, nos autorizam a tomar a sério as advertências de mais de um século feitas por Ruy Barbosa. Elas podem nos conduzir a repensar o quanto e como esse modelo em curso de uma segurança militarista desconstrói os acúmulos de uma sociedade democrática - que, episodicamente, chegou a engendrar movimentos em direção a uma segurança com participação cidadã - voltada para os valores de vida em harmonia, para constituição de um mercado de bens e oportunidades, voltado para gerar universalmente confiança para o mercado e coesão social para todos.



**Bibliografia geral**

ACANDA, J.L. **Sociedade Civil e hegemonia**. Tradução Lisa Stuart. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006

ALVES, J.C.S. (2003) *Dos Barões ao Extermínio: Uma História da Violência na Baixada Fluminense*. 1. ed. Duque de Caxias: APPH-CLIO.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. **Texto Para Discussão** 1739. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1137/1/TD\\_1739.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1137/1/TD_1739.pdf).

BARBOSA, Rui. **Oração aos Moços**. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 5ª edição, 1999.

BOER, Nicolas (1980). **Militarismo e clericalismo em mudança**. São Paulo: T.A. Queiroz.

BORJA, J. CASTELLS, M. **La ciudad multicultural**. La factoría. 1997.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.261 de 2019.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 495 de 2017.

BRINGEL, B. **A luta da população urbana por seus protagonistas: o direito à cidade, direitos nas cidades**. Rio de Janeiro: FASE, 2018.

CASTRO, Celso (2004). **O espírito militar: um antropólogo na caserna**. Rio de Janeiro: Zahar.

CEPAL. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015: dilemas y espacios de políticas. Cepal, Nações Unidas, 2015.

CHAUÍ, M. Ideologia neoliberal e universidade in OLIVEIRA, F. e PAOLI, M.C. (org.) **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

CHIRNEV, L. O metropolitano funcional e as implicações do Estatuto da Metrópole. *Para Onde!?*, 9 (1): 20-29, jan./jul. 2015

CISNE, M; SANTOS, S.M.M. **Feminismo, diversidade sexual e Serviço Social**. São Paulo: Cortez Editora, 2018

CRIVELARO, Rodrigo. Conferências Nacionais como INstrumentos de Participação Popular. I Seminário internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social. Franca, 22 a 24 de setembro de 2014.

DAMATTA, Roberto. *Você Sabe Com Quem Está Falando?* In **Carnavais, malandros e Heróis**. Rio de Janeiro, Zahar, 1979

DWECK, E.; SILVEIRA, F. G.; ROSSI, P. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

ELIAS, Norbert (1994). **O processo civilizador** - Formação do Estado e Civilização v.2 -2.ed. -Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

- HARVEY, D. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Martins Fontes. 2014.
- \_\_\_\_\_. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2003
- HERNANDEZ, T.; QUEVEDO, L. **La ciudad desde la cultura, la cultura desde la ciudad**. Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI). 2013.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1957). **The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations**. Cambridge: The Bellknap Press/ Harvard University.
- IBDU. Nota técnica sobre a MP 881. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2019. Disponível em: <http://ibdu.org.br/notas/nota-tecnica-sobre-a-mp-881-2019>. Acessado em: 03/11/2019
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNADC), 2016-2017. Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 2019.
- IBGE. Composição das RIDEs e Aglomerações Urbanas (31/12/ 2018). Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=o-que-e>. Acessado em: 30/07/2019
- IBGE. Regiões de Influência de Cidades (REGIC). Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008. Disponível em: [ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=o-que-e](http://ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=o-que-e). Acessado em: 30/07/2019
- JANUZZI, P. Pobreza e mobilidade social pós-2014: os primeiros efeitos do desmonte. XXI Encontro Nacional de Estudos de População, 2018.
- JOHNSON, Douglas W. **The peril of Prussianism**. New York/ London: G.P. Putnam and Sons, 1917.
- KANT DE LIMA, Roberto. **Ensaio de Antropologia e de Direito**. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2009
- KANT DE LIMA; EILBAUM, L; PIRES, L. S. Burocracias, direitos e conflitos - pesquisas comparadas em Antropologia do Direito. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2011
- KERGOAT, D. **La Division du travail entre les sexes**. In KERGOAT et all. (Le monde du travail. Paris: La Découverte, 1998
- LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. Econômica, V.4, nº 1, p.25-59, junho 2002 - impressa em outubro 2018.
- LEFEBVRE, H. A revolução urbana. Tradução Sérgio Martins. 3ª. Reimpressão. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008
- LEFÈBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo, Editora Moraes, 1991.
- LOCATELLI, Piero B. as disputas, o desenho e a aplicação dos recursos do FGTS entre 1998 e 2017. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, UFABC, 2019

- MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2ª. Edição Petrópolis, RJ: Vozes, 2001
- MARICATO, Erminia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007.
- MIRANDA, L. *As Regiões Metropolitanas da Paraíba: contradições e inconsistências entre institucionalidades e o planejamento territorial*. Rio de Janeiro: INCT Observatório das Metrôpoles, 2015. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/as-regioes-metropolitanas-da-paraiba-contradicoes-e-inconsistencias-entre-institucionalidades-e-o-planejamento-territorial>, acessado em: 17/05/2018
- MISSE, M. **Crime e Violência no Brasil Contemporâneo**: Estudos de Sociologia do Crime e da Violência Urbana. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. 300p, 2006 .
- MONJARDET, Dominique. Profissionalismo e Mediação da Ação Policial. In **Antropolítica**, UFF, Niterói, 1o e 2o semestre, 2001, vol 10/11, p.5-30, 2001
- MOURA, R. HOSHINO, T. A. P. Estatuto da metrópole: Enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? Curitiba: Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2015. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/estatuto-da-metropole-nova-lei-para-gestao-metropolitana-do-brasil/> Acessado em: 30/03/2017
- MOURA, R. O Complexo Diálogo entre o Urbano e o Regional. In: **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**. Blumenau, 4 (2) 5-26, 2016
- ONU-HABITAT. Barcelona Declaration: Outcome document of the Habitat III Thematic Meeting on Public Spaces. 2016.
- ONU-HABITAT. Documentos Temáticos da Habitat III: 11- Espaço Público. 2015.
- ONU-HABITAT. Nova Agenda Urbana. 2016
- PERES, Joao. A privatização do saneamento saiu do jeito que as empresas queriam. The Intercept Brasil, 06 de junho de 2019.
- PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). **Opinião Pública** [online]. vol.17, n.1, pp. 228-250, 2011 Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762011000100008>.
- RAGO, Margareth. A “Mulher Cordial”: feminismo e subjetividade. **Verve**, N.º 6, p. 279-296, 2004.
- ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.
- RODRIGUES, Eduardo. Necropolítica: uma pequena ressalva crítica à luz das lógicas do “arrego”. (Mimeo), 2019
- RODRIGUES, Thiago; KALIL, Mariana; ZEPEDA, R.; ROSEN, J. D. War Zone Acapulco: Urban Drug Trafficking in the Americas. **CONTEXTO INTERNACIONAL (PUCRJ. IMPRESSO)**, v. 39, p. 609-631, 2017.
- RODRIGUES, Thiago VILLA, R. D. ; BASTOS, F. C. (2015). South America in the Post Cold War era: war on drugs and the reshaping of US security agenda. *Revista da Escola de Guerra Naval* (Ed. português), v. 21, p. 33-61.

ROLNIK, Raquel. Democracia no Fio da Navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. R . B . Estudos Urbanos e Regionais, V. 11, Nº 2, novembro de 2009, p. 31-50

ROYER, Luciana. HABITAÇÃO SOCIAL: Como vamos financiar as unidades habitacionais? Jornal Nexo, 2018 (<https://www.nexojornal.com.br/especial/2018/01/26/Cidades-em-disputa>)

SCHWARZ, R. **Ao vencedor as batatas**. São Paulo: Livraria Duas Caras, 1992.

SILVA, Jorge da. "Militarismo". In: SANSONE, Lívio et FURTADO, Cláudio (Org.). **Dicionário crítico das ciências sociais dos países de fala oficial portuguesa**. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia - EDUFBA, pp. 349 – 362, 2014

\_\_\_\_\_. "Militarização da segurança pública e a reforma da polícia". In BUSTAMANTE, Ricardo et al (coord.). **Ensaio jurídicos: o direito em revista**. Rio de Janeiro: IBAJ, pp. 497-519, 1996

SILVA, L.A. M. da. **Fazendo a cidade: trabalho, moradia e vida local entre as camadas populares urbanas**. 1ª. Ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2016

SILVA, W.H. da **O mito da democracia racial**. São Paulo: Editora Sundermann, 2016

SOARES, Paulo Roberto. Regiões Metropolitanas ou Aglomerações Urbanas? Contribuição para o debate no Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 323-342, set. 2015. Disponível em <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaio/article/viewFile/3508/3581>

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, São Paulo, n. 59, pp. 137-158, 2003.

SOUZA, Felipe. A saga dos moradores de rua em São Paulo por um copo d'água. BBC News Brasil, 15 de agosto de 2018.

WACQUANT, L. El diseño de la seclusión urbana em el siglo XXI in **Herramienta 48**. Revista de debate y crítica marxista. Buenos Aires, Octubre de 2011

WASELFISZ, Julio Jacobo; Mapa da Violência 2012: A Cor dos Homicídios no Brasil – Rio de Janeiro: CEBELA, FLACSO; Brasília: SEPPIR/PR, 2012.

WAGNER, Roy. **A invenção da Cultura**. São Paulo, Cosac Naify, 2010.

ZAVERUCHA, J.; REZENDE, F. How the Military Competes for Expenditure in Brazilian Democracy: Arguments for an outlier. **International Political Science Review**, v. 30, p. 407-429, 2009.

ZAVERUCHA, J.; TEIXEIRA, H. B. Présence et ingérence des militaires dans la politique brésilienne (1964-2004): une synthèse bibliographique. **Lusotopie**, Paris, v. 12, 2004.

ZAVERUCHA, J. (Des)controle civil sobre os militares no governo Fernando Henrique Cardoso. **Lusotopie**, França, v. 3, p. 399-418, 2003.



Apoio:



FORD  
FOUNDATION

