



## A EROSÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À CIDADE E O NEOLIBERALISMO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### THE CONSTITUTIONAL EROSION OF THE RIGHT TO THE CITY AND NEOLIBERALISM IN PUBLIC POLICIES

|                     |            |
|---------------------|------------|
| <i>Recebido em</i>  | 28/01/2025 |
| <i>Aprovado em:</i> | 02/06/2025 |

**Ítalo Prudente Ribeiro<sup>1</sup>**  
**Pacelli Henrique Martins Teodoro<sup>2</sup>**

#### RESUMO

Políticas públicas relativas ao direito à cidade costumam passar pela inadaptação da legislação com a realidade neoliberal do Brasil. E recentemente, ações que dialogam com o ethos neoliberal ajudaram, ainda mais, a inflexibilidade de políticas habitacionais. Portanto, a partir da tese de erosão constitucional da política urbana em curso, este artigo objetiva reunir ações deste processo que tocam o direito à cidade. Para tal, o método de abordagem é o dedutivo, com procedimento qualitativo e documentação direta e indireta como técnica de pesquisa. Ao fim, comprova-se a existência de erosão constitucional que afeta a qualidade democrática brasileira. Assim rotulado como um processo político, econômico e cultural que tem como base o neoliberalismo e a natureza conservadora do Brasil, este acaba por auxiliar o desmanche das atuais políticas urbanas previstas no Estatuto da Cidade.

Palavras-chave: cidadania; democracia; direito à moradia; erosão democrática; Estatuto da Cidade.

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Mestre em Ciências Humanas pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM). Graduado em Direito pela Universidade Regional do Cariri (URCA).

<sup>2</sup> Graduado e Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista/UNESP. Pós-Doutor pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor da Faculdade Interdisciplinar em Humanidades da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri.



### ABSTRACT

Public policies relating to the right to the city often involve legislation not adapting to Brazil's neoliberal reality. And recently, actions that dialogue with the neoliberal ethos have helped, even more, with the inflexibility of urban policies. Therefore, based on the thesis of constitutional erosion of ongoing housing policies, this article aims to bring together actions in this process that touch on the right to the city. To this end, the approach method is deductive, with a qualitative procedure and direct and indirect documentation as a research technique. In the end, the existence of constitutional erosion that affects Brazilian democratic quality is proven. Thus labeled as a political, economic and cultural process that is based on neoliberalism and the conservative nature of Brazil, it ends up helping to dismantle the current urban policies provided for in the City Statute.

Keywords: citizenship; democracy; right to housing; democratic erosion; City Statute.

### INTRODUÇÃO

A política urbana brasileira se dá em decorrência da luta social por meio de grande mobilização na constituinte de 1988 (Alfonsin *et al.*, 2020). A busca por um Estado mais ativo, contando com políticas públicas mais inclusivas em que se preocupasse com saneamento básico, transporte, ocupação e uso do solo, deu origem a vários dispositivos constitucionais que consolidam um direito à cidade no ordenamento jurídico constitucional brasileiro. E estes dispositivos ganham aplicabilidade somente no Estatuto da Cidade de 2001.

O direito à cidade se conecta à justiça social, democracia, cidadania. Os seus sentidos perpassam pela requalificação dos bens de uso coletivo e a ressignificação dos espaços em prol da sociedade em seu todo, não em partes. A iniciativa de fazer a cidade tem de partir de cidadãos e cidadãs, não a construindo apenas fisicamente, mas também, intelectualmente. Este direito se encontra em conflito com a estrutura capitalista do neoliberalismo e de acordo com o Estado democrático de direito brasileiro.

Existem alguns elementos básicos para uma nação ser considerada uma democracia liberal: legalidade democrática, judiciário independente, poder descentralizado e eleições justas, livres e periódicas podem ser mencionados como fatores determinantes. Em que pese o Brasil ser constitucionalmente uma democracia liberal, é notável uma diminuição da qualidade de sua democracia. E desde 2013, é possível denotar certo prejuízo em



preceitos constitucionais básicos que visam atingir a legalidade democrática pautada nos direitos individuais e coletivos.

Entre os mais variados termos na literatura, opta-se, metodologicamente, por indicar a ocorrência de um processo de erosão constitucional no Brasil, ou seja, um processo de acumulação de ocorrências que inviabilizam o pleno exercício da estrutura política e o sistema institucional consolidado pela Constituição. Ocorre uma captura e desvirtuação da identidade constitucional, que inclui direitos constitucionalmente protegidos, instituições constitucionalmente constituídas, direitos e identidade do Estado (Meyer, 2021). Este processo tem a peculiaridade de ser multidimensional (Daly, 2021), podendo ser observado em vários agentes da administração pública nos três poderes.

A descontinuidade de políticas públicas urbanas é percebida por Alfonsin *et al.* (2020), que apontam como marco inicial o ano de 2017, com a promulgação da Lei Federal nº 13.465 que modificou o marco legal da terra no Brasil, quando passou a existir uma inflexão e descontinuidade de políticas urbanas benéficas, junto à prática de políticas menos democráticas. O problema passa de uma questão de retórica e prática (Maricato, 2002) para um retrocesso até mesmo no discurso, no programa, no planejamento.

Esta pesquisa se utiliza do mesmo recorte temporal já vislumbrado por Alfonsin *et al.* (2020). Neste sentido, desenvolve-se a partir da seguinte pergunta: existe um processo de erosão constitucional da política urbana em curso? Por meio desta indagação, se estabelece o objetivo principal de reunir os elementos legislativos do processo de erosão constitucional que atinge diretamente o direito à cidade. Para tanto, deve-se conceituar a erosão constitucional brasileira; apontar os principais instrumentos da política urbana brasileira e sua inaplicabilidade pela estrutura neoliberal; e identificar os instrumentos de erosão constitucional brasileiro dentro das políticas urbanas do governo federal.

O método de abordagem é o dedutivo, com procedimento qualitativo, e a técnica de pesquisa é a de documentação direta e indireta. A demanda do estudo será por um esforço de apreciação de bibliografia jurídica, política, sociológica e de outras ciências em busca de um viés interdisciplinar, sem deixar de se atentar para o material jornalístico,



produção legislativa e jurisprudencial.<sup>3</sup> Assim, a pesquisa considera que o processo de erosão constitucional existe e afeta a qualidade democrática brasileira, inclusive, no que concerne o direito à cidade. Classifica-se como um processo decorrente de uma estrutura política, econômica e cultural que tem como base o neoliberalismo e as estruturas conservadoras historicamente presentes na sociedade brasileira. Deste modo, se trata de um processo que desmancha políticas democráticas urbanísticas e causa prejuízos à democracia e aos direitos individuais e coletivos.

## 1. A EROSÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À CIDADE NO NEOLIBERALISMO BRASILEIRO

Espaço-tempo se trata de um fator determinante para a consolidação de uma cultura global capitalista hegemônica (Harvey, 2013). A quantidade de países livres e democráticos, para que se estabeleça uma rede de comércio global, faz-se fundamental para a expansão do capitalismo. Neste sentido, Huntington (1991) descreve que o Globo já passou por ondas democratizantes que, após a ascensão do movimento, verifica-se uma bola de neve que provoca uma onda reversa de países que retornam a um Estado autoritário.<sup>4</sup>

Entre os vários motivos para que tal fenômeno ocorra, a imposição da democracia em países, para que façam parte da rede de comércios de um mundo global, acarreta em uma consolidação de uma democracia frágil, pouco amadurecida popularmente (Huntington, 1991). Questões econômicas, desigualdades sociais e falta de confiança nas instituições são fatores importantes na compreensão desta dinâmica de decadência democrática (Dixon; Suk, 2018), todavia, cultura, economia e política não são, ao menos isoladamente, explicações suficientes: faz-se necessário um ator, ou um grupo de autocratas que se valham do constitucionalismo e da democracia, para promover uma

---

<sup>3</sup> Ressalta-se que o presente artigo abrange resultados de uma pesquisa interdisciplinar defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri.

<sup>4</sup> Em que pese o trabalho de Huntington (1991) abordar o acontecimento de uma terceira onda de democratização, o autor apenas especulava uma nova onda reversa com novos retrocessos: esta onda reversa pode ser verificada, principalmente, após a crise econômica global de 2008 (Scheppelle, 2018).



erosão democrática, ou seja, um desgaste da democracia e suas instituições (Scheppelle, 2018).

Contemporaneamente, as democracias ao redor do Globo sofrem perdas de qualidade substanciais, de modo incremental, no que pode ser compreendido como a onda reversa após o declínio da terceira onda democratizante. O processo de erosão democrática se configura por alterações prejudiciais para a manutenção da democracia. Tais modificações são lentas, graduais e visam o ordenamento jurídico, instituições basilares, política, mídia e, até mesmo, a população para concentrar poderes (Daly, 2021). À exceção do ano de 2021 (Democracy Report, 2022), os golpes de Estado, intervenções militares e autogolpes se tornaram incomuns, devido à repercussão negativa e aos embargos econômicos e políticos de outras nações. A realidade da última década perpassa por erosão democrática e pela manutenção de uma democracia já capturada, cooptada por atores autoritários (Landau, 2020).

O constitucionalismo não necessita ser democrático para que seja constitucionalismo (Tushnet, 2016). A partir de um movimento decorrente do século XIX (Frankenberg, 2020), muitos Estados se valeram da ideia do constitucionalismo, o que acarretou ampla variedade de constitucionalismos decorrentes de adaptações culturais. Mas para a conservação do constitucionalismo liberal, é fundamental a existência de instituições fortes. Faz parte da essência do modelo a existência de direitos individuais e coletivos, eleições justas e livres, descentralização de poderes e independência judicial (Frankenberg, 2020). Como base no instituto *Varieties of Democracy* (V-Dem), para ser considerado um Estado democrático, faz-se necessária a existência de uma democracia deliberativa, igualitária, eleitoral e liberal (Andrade, 2022).

Assim, a Constituição de 1988 consolida-se com uma vertente social-democrata do constitucionalismo liberal (Meyer, 2021). Todavia, as preocupações globais sobre a qualidade democrática também afligem o Brasil. A realidade brasileira pode ser descrita com diversos termos. Ao analisarem as políticas públicas referentes ao direito à cidade, Alfonsin *et al.* (2020) perceberam um retrocesso e uma descontinuidade de legislações benéficas e democráticas que os fizeram refletir e classificar como movimento de



“desdemocratização brasileira”. Todavia, o processo de diminuição de qualidade democrática brasileira é um fenômeno de natureza profunda, atingindo os mais variados tipos de direitos e instituições.

Entre os termos possíveis na atualidade, o caso brasileiro pode ser mais bem descrito como “erosão constitucional” (Meyer, 2021). O termo se trata de um conceito complementar à erosão e decadência democrática, pois tem como objeto um processo de acumulação de ocorrências que inviabilizam o pleno exercício da estrutura política e o sistema institucional consolidado pela Constituição. Diferencia-se por destacar a captura e desvirtuação da identidade constitucional, que inclui direitos constitucionalmente protegidos, instituições constitucionalmente constituídas, direitos e identidade do Estado (Meyer, 2021).

Alfonsin *et al.* (2020) apontam o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (2010-2016) como um referencial importante neste processo, sendo que o ano de 2013 já demonstrava profundas fraturas na estrutura democrática brasileira, ao que eles entendem se tratar, até mesmo, do fim da Nova República. Os movimentos reivindicativos de 2013, a eleição presidencial contestada em 2014 e a operação Lava Jato a partir de 2014 são sinais chamados, por Daly (2021), de “decadência democrática multidimensional”. Este conceito diferencia-se dos casos comuns em que se verifica a atuação do Executivo como agente autoritário dominante, promovedor de ações para diminuir a qualidade da democracia e concentrar poderes (Daly, 2021). No caso do Brasil, o que se denota é a atuação dos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, como atores deste processo de erosão constitucional (Meyer, 2021).

E este processo de erosão constitucional, em uma relação dialética entre Legislativo e Judiciário, é confirmado pelo instituto V-Dem: 2016 foi paradigmático para a diminuição na qualidade democrática do Brasil (Andrade, 2022). A partir deste ano, com a ascensão de Michel Temer à Presidência da República (2016-2018), a erosão constitucional brasileira também passa a partir do Executivo (Fernandes; Melo, 2022). É neste período em que a erosão constitucional atinge elementos constitucionais que se referem à política habitacional. O processo de neoliberalização do Estado é intensificado no Governo Temer



que, entre as soluções para frear o ímpeto da operação Lava Jato, era tido como o sujeito capaz de promover uma austeridade fiscal, em detrimento dos direitos sociais que a socialdemocracia constitucional brasileira tutela (Meyer, 2021).

Portanto, passa a ocorrer uma erosão constitucional decorrente de modificações legislativas que contrariam a política urbana desejada pelo constituinte originário, no momento da promulgação da Constituição de 1988. Existe a percepção de que o marco inicial deste processo de descontinuidade de políticas urbanas advém da Lei Federal nº 13.465 de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural, revogando a Lei Federal nº 11.977/09, tida como uma legislação democrática (Alfonsin *et al.*, 2020). Todavia, para além deste processo em curso, percebe-se que a realidade brasileira, seja por um Executivo operando em favor de elites econômicas, seja por um Legislativo que atua levando em conta as grandes organizações financeiras, seja um Judiciário monista que passa por uma neoliberalização por meio de certa “economização do direito”, acaba por indicar um Estatuto da Cidade pouco operante (Giacobbo; Hermany, 2020). A ideologia neoliberal se destaca, neste ponto, como uma forma de fazer política que não atua com intenções democráticas e, logo, promove erosão constitucional: direitos sociais são retirados, enquanto determinados artifícios, promovidos para impedir uma construção popular, cidadã da cidade; e, nisso, os interesses particulares acabam por prevalecer, ao invés do coletivo.

## 2. ANÁLISE DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

A aplicabilidade do Estatuto da Cidade entra em conflito direto com a estrutura neoliberal e patrimonialista da sociedade brasileira. Neste sentido, instrumentos como Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), discriminatório das terras públicas, função social da propriedade, Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, resiliência urbana, demarcação de zonas especiais e regularização fundiária urbana são mecanismos democráticos com pouca, nenhuma ou aplicabilidade diferente da proposta original.



Na efetivação democrática de um Plano Diretor (produto legislativo popular), por exemplo, deve-se levar em conta a proteção de grupos que são maioria, mas se encontram sub-representados e figuram enquanto vulneráveis. No processo de confecção da lei municipal, deve-se observar: “(a) ciência e informações prévias (pressuposto da participação); (b) canais de participação (elemento formal da participação); (c) real potencialidade de influência no conteúdo do plano diretor instaurado ou revisado (elemento material da participação).” (Ferreira; Miragaia, 2021, p. 44).

Uma alternativa ao Plano Diretor é o Plano de Ação. Maricato (2002) compreende o Plano Diretor como um instrumento ineficiente, pois sua aplicação discriminatória cria uma cidade paralela à cidade legal. Assim, o “plano-discurso” se monta e sua operação cria uma legislação inoperante e ineficaz apenas para os grupos segregados da cidade. Sua ideia perpassa pela participação popular que possa integrar soluções para ocupações ilegais e fornecimento de infraestrutura pautada na garantia do uso do solo pela população carente. Por outro lado, o Plano de Ação também deve ser normativo, mas conter descrição de ações, operações e investimentos públicos e privados (Maricato, 2002). Nesta visão, deve-se orientar por meio de Orçamentos Participativos, Conferências Nacionais, entre outros modos de gestão que possam integrar o governo à sociedade civil. Por fim, é fundamental haver efetivação da consulta pública (Alfonsin *et al.*, 2020).

Outro instrumento pouco explorado, que deve ser mais aproveitado para se dar cumprimento à função social da propriedade, é a arrecadação do IPTU. É uma cobrança socialmente impopular e, desta maneira, dificilmente aplicada em sua plenitude, de acordo com sua total previsão legal, mas ainda é o instrumento de arrecadação municipal mais importante. Trata-se de um tipo de cobrança frequente em países europeus e nos Estados Unidos, em que contribui para uma justiça urbana. E de modo geral, a aplicação na América Latina não é comum (Maricato, 2002).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> O valor arrecadado com o uso do solo, a propriedade, não chega a 1% do Produto Interno Bruto (PIB) dos países latino-americanos. Em comparação com países do centro global, percebe-se que o valor arrecadado possui outras dimensões no PIB, chegando a ultrapassar o patamar de 4% na França e no Reino Unido e próximo aos 3% nos Estados Unidos (Silveira; Pereira, 2021).



A tributação do solo é fundamental para a concretização do direito à cidade. Os repasses estaduais e federais são importantes fontes de receita municipal, no entanto, ainda assim, o ente dispõe de possibilidade de instituir impostos, taxas e contribuições de melhorias. Em sua previsão legal, o IPTU pode proporcionar a efetividade do princípio da capacidade contributiva e progressão tributária, em que o Estado arrecada do indivíduo justamente o que ele pode contribuir, sem onerar e nem desonerar em excesso, apenas o justo cabível. Isto se dá pelo fato do imposto ser uma oneração direta e objetiva – é cobrada uma contribuição equivalente com o valor do imóvel –, diferentemente do que predispõe a tradição tributária brasileira de onerar o contribuinte de maneira indireta, pelo consumo, o que acaba sendo injusto e sobrecarregando as camadas mais pobres da população (Silveira; Pereira, 2021).

Uma das características relevantes do IPTU é sua modalidade da progressividade fiscal e extrafiscal. Na aplicação de sua característica fiscal, ocorre a diferenciação de valor conforme o local em que a propriedade se localiza. Já a extrafiscal se configura pela aplicação de um imposto superior, progressivamente, caso o solo não esteja cumprindo sua função social constitucionalmente estabelecida. A partir dessa solução, denominada de “IPTU progressivo no tempo”, caso o imóvel continue sem se adequar à função social mesmo após cinco anos de contribuição mais onerada, o Estado possui a permissão para desapropriação, conforme desponta no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001).

A arrecadação municipal é importante para se reinvestir o valor arrecadado em políticas públicas e equipamentos urbanísticos. Ao se efetivar a cobrança de um imposto direto e objetivo, como o IPTU, ocorre uma redistribuição de renda em que o arrecadado, por quem tem mais bens, pode ser reinvestido no local de habitação mais carente, onde se localiza quem tem menos bens. Por isso, é importante a constante atualização de valores dos imóveis da cidade para que a cobrança seja a mais precisa possível (Silveira; Pereira, 2021).

Também é necessário um ambiente sustentável. Embora exista legislação detalhada e progressista, falta a fiscalização adequada e sanções devidas para quem a elas infringirem. A estrutura legislativa existe, mas a organização institucional que dê a ela



funcionalidade é constantemente fragilizada para favorecer interesses particulares. A distância do jurídico da realidade ainda encontra, nas expansões de grupos sociais oprimidos, a ocupação de áreas impróprias, causando prejuízos ambientais e estimulando a produção de habitações de risco para pessoas vulneráveis que ali são obrigadas a ficar, já que as opções de habitação disponíveis pelo mercado imobiliário são excludentes. E o Estado aceita tais ocupações irregulares e ilegais, pois o exercício de poder da polícia e cumprimento da lei poderia deixar grande parte dos cidadãos sem habitação, podendo se criar protestos e revoltas. Assim, dá-se o direito à ocupação, mas se nega o direito à cidade (Maricato, 2002).

A consolidação de favelas e cortiços se dá, constantemente, de maneira ilegal, fazendo com que os moradores vivam na insegurança jurídica de não possuir escrituras legais, habitando na incerteza quanto à posse de sua moradia e sem o fornecimento de serviços essenciais (Bazzoli; Gomes, 2021). A situação de ilegalidade apenas aumenta e uma das alternativas encontradas, pelo Estado, é o reconhecimento, a adequação e a regularização dos espaços para que possa ter uma tentativa de se fornecer o básico (Rolnik, 1995). É uma compensação estatal, pois constantemente opta por não financiar, proporcionar auxílio financeiro para que ocorra uma inclusão da classe oprimida no mercado imobiliário (Saleme; Bonavides; Saborita, 2021), como também não busca conflitos com uma elite ociosa que acumula terras públicas desde a promulgação da Lei de Terras, em 1850 – sobre isso, o uso discriminatório das terras públicas poderia devolver ao poder público o que foi usurpado ao longo da história brasileira (Maricato, 2002).

Ademais, muitas vezes, o capital não tem interesse de construção no espaço já ocupado. Nestes casos, o valor da terra se conforma costumeiramente abaixo, sendo de interesse do mercado imobiliário de que ocorra a regularização da terra para que o capital a adquira de modo mais barato com o proprietário de baixa renda, após a devida urbanização e consequente especulação imobiliária (Lefebvre, 2001) – como será visto, o devido zoneamento brasileiro impede que isso ocorra. Outra solução é a desocupação forçada ou direcionada, pois a terra pode possuir alto valor, logo, o “interesse público” –



leia-se, o interesse do capital – prevalece sobre o interesse individual das pessoas de baixa renda, pois “respaldados pelo Estado, os poderes financeiros pressionam pela remoção dos moradores pela força, e muitas vezes tomam posse violentamente de um terreno ocupado há gerações pelas famílias que ali vivem.” (Harvey, 2014, p. 53).

Os locais que sobram para a população excluída vão de encostas até mangues e córregos. O mercado legal busca consumidores, mas nem todos da cidade conseguem participar desse consumo formal e, logo, massas populacionais buscam abrigo e formam outra cidade, uma informal. Habitantes que se encontram em situação de risco são aqueles segregados e passam a se assentar em locais insalubres, por falta de inclusão no mercado imobiliário extremamente excludente. Em vista disso, Singer (1980, p. 87) assegura que a cidade capitalista não tem lugar para os pobres, afinal, “a propriedade privada do solo urbano faz com que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano. Mas o funcionamento normal da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos.”.

Entre os instrumentos jurídico-urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (art. 4º), a demarcação de zonas especiais e regularização fundiária urbana se destacam como alternativas para pessoas assentadas em situações vulneráveis e de risco (Sotto, 2021). O zoneamento é uma importante ferramenta para determinar a função do solo urbano nos espaços da cidade. A delimitação proporciona maior organização dos espaços e do uso do solo, promovendo um combate aos usos especulativos dos espaços citadinos (Casimiro, 2021). Tanto o zoneamento quanto a regularização necessitam do exercício de competência do Poder Público Municipal, por meio do planejamento urbano, para se concretizarem. Ademais, trata-se de um dever de o ente municipal realizar regularização fundiária: o seu não cumprimento pode ensejar em responsabilização administrativa por inércia (Bazzoli; Gomes, 2021).

Dentro do conceito de zoneamento existem diversos tipos a serem utilizados pela gestão pública. O mais interessante para se citar, neste momento, são as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Surgido na década de 1980, com a previsão no art. 40 da Lei Federal nº 6.766/79 que abordava o parcelamento do solo, esse zoneamento é fruto da



luta popular por moradia, contra a remoção forçada de ocupações, assentamentos organizados em locais irregulares ou ilegais (Lima; Gonzalez; Oliveira, 2021).

A ZEIS é uma espécie de zoneamento que considera “[...] as normas de ocupação e uso do solo já existentes, bem como estabelece índices que contribuem para evitar a ação da especulação imobiliária sobre essas áreas, além de orientar a urbanização e regularização fundiária [...]” (Lima; Gonzalez; Oliveira, 2021, p. 26). Esta se divide em quatro categorias, pois, para além de seu uso como um instrumento de regularização de áreas ocupadas, ainda existem outros tipos de zoneamento com foco na promoção habitacional: o zoneamento de área pública (1) ou privada assentada (2); zoneamento de área privada não edificada, subutilizada ou sequer utilizada e que não cumpra função social (3); e zoneamento que visa a execução de programas habitacionais para a população carente (4) (Casimiro, 2021).

Na determinação desse tipo de espaço, o direito à moradia é validado de maneira adequada, digna e justa. Nos casos em que o zoneamento visa à promoção de habitações, ao invés da simples regularização fundiária, entende-se que o planejamento visa atingir cidadãos que não possuem habitação ou estão assentados em áreas de risco, em habitação não adequada. Nos casos em que se dá a regularização fundiária, em locais em que já se encontram assentamentos, mas carentes de legalidade, o uso deste instrumento jurídico-urbanístico teria a intenção de incluir tal cidade ilegal dentro da planejada, promovendo o adequado fornecimento de equipamentos urbanísticos para o espaço. Assim, o zoneamento estimula a função social da propriedade e cidade, acarretando uma igualdade material e evitando a remoção forçada (Casimiro, 2021).

Ademais, a ZEIS pode se dar em espaços públicos ou privados, guardando como pressuposto a realização de planejamento urbano juridicamente perfeito e publicizado por meio do Plano Diretor, que deve indicar qual o instrumento jurídico a ser utilizado (Casimiro, 2021).<sup>6</sup> Deste modo, para o funcionamento adequado das ZEIS, faz-se

---

<sup>6</sup> Os instrumentos jurídicos são: usucapião especial urbano, coletivo ou individual, caso o solo seja propriedade privada; concessão de direito real de uso para terras públicas e privadas; concessão de uso especial para fins de moradia coletiva ou individual, nos casos de terras públicas (Bazzoli; Gomes, 2021).



fundamental a união de três fatores: “a) a do sistema de gestão; b) a da relação das ZEIS com os demais instrumentos de política urbana; e c) a da regularização (fundiária e urbanística) e regulamentação [...]” (Lima; Gonzalez; Oliveira, 2021, p. 33).

Enfim, a ZEIS se configura como importante na garantia da posse para o beneficiado. E a legislação que dá função especial ao solo, uma condição de uso específico para a moradia social, impede sua comercialização, seu desmembramento e sua transferência. Esta interferência no uso da terra faz com que, após regularizada, concedida, acabe não sendo objeto de especulação por valorização com a urbanização vindoura. Ou seja, na lógica do mercado imobiliário, com os investimentos públicos na região, os imóveis ganhariam valor de mercado, o que acarretaria na impossibilidade de habitantes modestos permanecerem no local e alienando por um preço até mais baixo que o de mercado. Com o zoneamento, não existe ganho real de valor de mercado e nem possibilidade de interesses do mercado imobiliário, pois inexistente a possibilidade de compra e venda (Casimiro, 2021).

Para a consolidação de um zoneamento apropriado, faz-se necessário ouvir a população e abrir o canal democrático de diálogo entre gestão pública e cidadãos mais afetados, vulneráveis e diretamente interessados. A participação popular é ampliada por meio do Conselho Gestor das ZEIS, atuante no planejamento de urbanização e legalização dos espaços já assentados. A existência do Conselho é determinante para que, após a regularização, o espaço não seja abandonado, mas que a urbanização continue a ocorrer, beneficiando os habitantes da área regularizada. Essa atuação fiscalizadora faz com que o planejamento não vire mero discurso, como costumeiramente ocorre na prática jurídico-urbanista brasileira quando se observa os Planos Diretores (Casimiro, 2021). As ZEIS são alternativas interessantes, mas efetuarão pouco avanço na realidade brasileira, pois sempre há demora na aplicação adequada, mesmo após a implementação por meio do Plano Diretor e da atuação dos Conselhos (Lima; Gonzalez; Oliveira, 2021).

A alternativa de zoneamento geralmente proporciona conflitos de agenda governamental entre uma gestão e outra, pois alguns políticos compreendem como adequado realizar a regularização fundiária para urbanizar favelas, ao passo que outros



entendem que é mais interessante construir moradias populares (Saleme; Bonavides; Saborita, 2021). Em termos de construção de habitação social com financiamento público, existem críticas na realidade brasileira e global. A atuação do Estado se dá por exercer a “iniciativa econômica” e, na regularização de tais terras, buscar combater a especulação imobiliária com a construção de casas de baixo orçamento para pessoas de baixa renda; todavia, tal atitude se demonstra insuficiente, pois “não é um pensamento urbanístico que dirige as iniciativas dos organismos públicos e semipúblicos, é simplesmente o projeto de fornecer moradias o mais rápido possível pelo menor custo possível.” (Lefebvre, 2001, p. 26).

David Harvey (2014) compreende o financiamento habitacional – frisa-se, o estadunidense – como forma de promover uma consciência de defesa da propriedade nos indivíduos e, conseqüentemente, ocorre a alienação da consciência de coletividade. Isso porque reivindicações por maiores salários ficam restritas caso o proletariado não possa exercer o poder de greve, mas o proletariado endividado pelo financiamento da casa própria não pode ficar sem trabalhar e, assim, não pode fazer greve. A reivindicação à cidade fica limitada (Harvey, 2014). O financiamento eterno, da casa própria, acaba por ser a aliança perfeita entre o capital financeiro e o capital imobiliário (Boulos, 2012).

Recentes iniciativas brasileiras, como o Banco Nacional de Habitação – órgão dentro do Sistema Financeiro de Habitação, criado em 1964, durante a ditadura militar (1964-1985), para estabelecer uma política nacional de habitação – e o programa Minha Casa, Minha Vida – promulgado em 2009 pela Lei nº 11.977, com massivo apoio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 –, surgem com a finalidade originária de combater o déficit habitacional. Enquanto a primeira se consagrou como inviável, tendo em vista pouco subsídio e prestações de financiamento com altos valores que objetivavam mesmo o lucro, a segunda ampliou subsídios públicos para que pessoas de baixa renda possam ter acesso à moradia, apresentando menor taxa de juros e possibilidades viáveis para pessoas mais pobres. Ainda assim, pode-se afirmar que ambas as políticas públicas aprofundaram o caráter excludente e mercantil do direito à moradia (Boulos, 2012).



Diferentemente da visão empresarial do Minha Casa, Minha Vida, neste mesmo período também se deu a federalização do Programa de Urbanização das Favelas, para que ocorresse uma aceleração na recuperação urbanística da cidade ilegal e a regularização dos lotes irregulares. Deste modo, problemas de infraestrutura são sanados e melhora-se a qualidade de vida de pessoas, que passam a acessar equipamentos urbanísticos (Maricato, 2015). Além de promover dignidade para a população das favelas, trata-se de uma medida mais humana que reconhece os laços territoriais e afetivos estabelecidos com o local da terra ocupada.

Apesar da verificação de dificuldade para aplicação do texto legal, tendo em vista a estrutura neoliberal e conservadora presente nas estruturas políticas, sociais e econômicas, na próxima seção se identificará elementos de flexibilização e descontinuidade de políticas urbanas habitacionais. Este processo condiz, enfim, com a erosão constitucional do direito à cidade.

### **3. DESCONTINUIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS**

O neoliberalismo inviabiliza ferramentas jurídicas e urbanísticas que promovem o direito à cidade. Trata-se de uma situação sistemática, crônica que envolve a organização social patrimonial que, por si só, deteriora a democracia brasileira. O Brasil se situa em um contexto latino-americano em que as instituições são preservadas com um modo de operar conservador, atrasado na linha temporal de desenvolvimento institucional ocidental, acarretando, então, em um funcionamento econômico industrial por um arcabouço pré-moderno, cheio de regalias. Deste modo, instaura-se uma corrupção persistente, em qual a criação, execução e aplicação de leis não costumam ser contrárias a interesses financeiros de alguns grupos político-econômicos tradicionais (Maricato, 2015).

Para além desta postura neoliberal e patrimonialista, ainda existe a decadência democrática brasileira, uma erosão constitucional que perpassa pela política urbana. Mediante novas legislações, direitos sociais, como o direito à cidade e moradia, se antes



eram inefetivos, mas existentes, agora são sucateados. Na cidade enquanto empresa, não existe espaço para discussões democráticas que possam perpassar pela voz de quem constrói a cidade; não, a cidade deve ser eficiente e rentável (Vainer, 2002).

Em ordem cronológica, a Lei Federal nº 13.465/2017 é a primeira de um processo de decadência democrática na política urbana brasileira. Denominada de Regularização Urbana (REURB), trata da “[...] regularização fundiária urbana e rural, de assentamentos precários e, também, de ocupações de interesse específico.” (Silva, 2021, p. 259). O intuito principal seria promover uma simplificação dos procedimentos, todavia, a simplificação demasiada causou apenas dúvidas acerca de como realizar a regularização fundiária pelos municípios. A desburocratização, promovendo a simples titulação, acarretou na “[...] supervalorização da dimensão econômica dos bens fundiários e imobiliários. Isso provocou uma ruptura da noção clara de REURB que vinha se consolidando no País [...]” (Bazzoli; Gomes, 2021, p. 87). Ao contrário dos benefícios esperados, a simplificação do processo proporcionou a privatização das terras públicas, prejuízos para as unidades de conservação e a ordem urbana (Vasconcelos; Silva, 2018). Também é possível perceber que “[...] influíram na maneira como os municípios deveriam conduzir e pensar tal processo, não coadunando com a lógica anteriormente vigente do efetivo exercício do direito à cidade.” (Bazzoli; Gomes, 2021, p. 87-88). Neste sentido, a legislação de 2017 impõe modificações nas legislações municipais (Plano Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo), o que demonstram uma invasão de competência municipal de planejamento urbano, por parte do ente federal.

Lima, Gonzalez e Oliveira (2021, p. 28) compreendem que tal legislação “[...] promove a dissociação entre a intervenção urbanística e a regularização fundiária”, acarretando uma “[...] desconstituição de direitos e ampliação das ações empreendidas pelo ‘urbanismo corporativo’”. O capital imobiliário possui fluidez nas relações entre público e privado, conseguindo ampliar seu domínio em territórios, o que torna ainda mais essencial a participação popular e o uso de instrumentos que possuem potencial para garantir o direito à cidade.



A lei criou duas modalidades que visam atender à regularização fundiária urbana: REURB de interesse social e outro de interesse específico. O primeiro visa atender “[...] núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda”, ao passo que o segundo, “[...] núcleos urbanos informais ocupados por população ‘não qualificada’ como de baixa renda.” (Alfonsin *et al.*, 2020, p. 239). Ao analisar a lei, os autores percebem que há tratamento desigual para os participantes das duas modalidades, havendo necessidade legal de integrantes do primeiro grupo cumprirem uma série de requisitos, enquanto os do segundo não precisarem demonstrar nenhuma comprovação. Este retrocesso promoveu danos ao curso de várias políticas pelo país, causando prejuízos para a população de renda mais baixa.

Em relação à constitucionalidade da Lei nº 13.465/2017, existem três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) que a contestam no Supremo Tribunal Federal (STF). As ADI nº 5.883/DF,<sup>7</sup> 5.771/DF<sup>8</sup> e 5.787/DF<sup>9</sup> ainda aguardam julgamento. Embora caibam, corretamente, muitas críticas, resta a compreensão que Silva (2021) fornece à legislação em comento: a nova REURB eleva a regularização fundiária e sua promoção à responsabilidade dos municípios, mas diminui a competência para legislar sobre o assunto da maneira adequada a sua realidade.

Outra lei que sofreu alterações, voltadas para deterioração da qualidade democrática no planejamento urbano, foi a Lei de Introdução às Normas de Direito brasileiro (LINDB). A LINDB dispõe sobre a segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Por meio da Lei Federal nº 13.655/2018, alterou-se, entre

---

<sup>7</sup> A ADI nº 5.883/DF foi proposta pelo Instituto de Arquitetos do Brasil. Questiona-se, principalmente, a constitucionalidade do Título II da Lei, arts. 9º ao 82, e alguns dispositivos do Título III. As principais críticas residem na invasão de competência municipal para legislar sobre o tema, dando destaque, ainda, para a Legitimação Fundiária, a Regularização Fundiária Urbana e o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (Vasconcelos; Silva, 2018).

<sup>8</sup> A ADI nº 5.771/DF foi proposta pela Procuradoria-Geral da República. Questiona-se, principalmente, a constitucionalidade, na totalidade, da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Critica-se, principalmente, afrontas ao direito à moradia, direito à propriedade e o cumprimento de sua função social, a proteção do ambiente, a política de desenvolvimento urbano, dentre outros princípios importantes (Barros, 2017).

<sup>9</sup> A ADI nº 5.787/DF foi proposta pelo Partido dos Trabalhadores. Questiona-se, principalmente, a renúncia de receita por parte da União a partir da avaliação em massa para venda de imóveis, a alienação do patrimônio da União sem respeito ao interesse público e a violação ao princípio da publicidade (Marques *et al.*, 2017).



outros dispositivos, o art. 29 da LINDB. Assim, Alfonsin *et al.* (2020) verificam dois problemas: o primeiro demonstra que a alteração torna a consulta pública um ato facultativo pela administração pública; e o segundo decorre do Decreto nº 9.830/2019 (art. 18, §1), em que o gestor que for realizar consulta pública deverá informar motivação, enquanto aquele que não for, não necessita. Ambas as modificações diminuem a qualidade da democracia brasileira por afastar a participação popular do processo de produção de atos normativos, inclusive os municipais pertinentes ao planejamento urbano.

Sobre a participação popular nos processos referentes ao planejamento urbano, Alfonsin *et al.* (2020) indicam que o Ministério das Cidades, o Conselho das Cidades (ConCidades) e os Conselhos Federais representam um papel fundamental para o desenvolvimento democrático das cidades. Atribuições pertinentes ao Conselho das Cidades, por sua vez, sofreram revezes decorrentes dos Governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022). No primeiro, ressalta-se o Decreto nº 9.076/2017, cujo teor desloca a competência de projetar a Conferência Nacional das Cidades do ConCidades, um importante evento, para o Ministério das Cidades. Já o segundo, por meio da edição da Medida Provisória nº 870/2019, convertida na Lei Federal nº 13.844/2019, extinguiu o Ministério das Cidades e outros órgãos. E com o fim deste Ministério, aquele importante evento restou sem órgão com responsabilidade legal para promovê-lo.

As competências do Ministério das Cidades e, também, do extinto Ministério da Integração Nacional foram direcionadas para o novo Ministério do Desenvolvimento Regional. Para além disso, o próprio sítio eletrônico do Ministério das Cidades foi desativado, acarretando uma perda de conteúdos e falta de transparência por parte da administração pública (Alfonsin *et al.*, 2020). Com a violação do princípio da especialização administrativa, passou a existir delegação de atividades especializadas para um órgão não especializado, o que ainda provocou uma falha de coordenação, pelo Estado, no papel de gestão de políticas urbanas eficazes. Tal situação gerou uma

[...] insegurança quanto ao direito social à moradia, que ficou desamparado no que tange à especificidade do extinto Ministério. Com efeito, a redução das especificidades ministeriais leva ao desmonte de políticas [...] dificulta a captação de recursos pelo



próprio governo, impedindo, inclusive, o diálogo entre União, Estados e Municípios em prol de uma gestão democrática das cidades. (Alfonsin et al., 2020, p. 242).

O Governo Bolsonaro ainda se utilizou do poder de decreto para extinguir parte dos Conselhos de Participação Social da Administração Pública Federal, por meio do Decreto nº 9.759/2019. O Presidente visava a diminuição da participação social em políticas públicas. Provocado, o STF compreendeu, na ADI nº 6.121, que colegiados criados por leis não poderiam ser extintos por decreto, o que acarretou na limitação de dispositivos do Decreto nº 9.759/2019 (Medeiros, 2022).

No ano de 2020, a pandemia de Covid-19 agravou e aprofundou as dificuldades sociais e econômicas da população. No Brasil, ocorreu aumento da pobreza (Belandi, 2022) e, apesar de 29,4 milhões de domicílios receberem auxílio emergencial (Agência IBGE, 2020), é certo que o Estado não se preocupou em promover todas as medidas que amenizassem a crise sanitária, pelo contrário, apontou a responsabilidade para o próprio indivíduo (Caponi, 2020). Em um contexto de precariedade gerado pela pandemia, o STF determinou, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828/DF, a suspensão, por seis meses, da possibilidade de medidas administrativas ou judiciais que resultem em desocupações, despejos, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou representem área produtiva individual ou familiar de populações vulneráveis (Consultor Jurídico, 2021). A partir da decisão, quase como resposta comunicativa entre os poderes, o Congresso Nacional editou o Projeto de Lei nº 827/20, que possuía a intenção de suspender, até 31 de dezembro de 2021, o cumprimento de medidas judiciais e administrativas que resultassem em desocupação ou remoção forçada coletiva, em imóvel privado ou público. Ocorre que o projeto foi vetado por Jair Bolsonaro, com a justificativa de que “poderiam consolidar ocupações existentes, assim como ensejariam danos patrimoniais insuscetíveis de reparação [...]” e, também, por estar “[...] em descompasso com o direito fundamental à propriedade.” (BRASIL, 2021, p. 2-3). Frisa-se que o Congresso Nacional derrubou o veto e a lei se encontra em vigência, por meio da Lei Federal nº 14.216/21.



Ainda na análise de erosão constitucional em uma decadência democrática multidimensional, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 80/2019, de autoria do então Senador da República Flávio Bolsonaro, aponta para uma nova tentativa de regulamentar a função social da propriedade urbana. A proposta condiciona a desapropriação das propriedades urbana e rural à prévia autorização do poder Legislativo ou de decisão judicial, observando-se, em ambos os casos, o valor de mercado da propriedade na indenização. Tal modificação tem o intuito de tornar, ainda mais difícil, a efetivação do instituto da função social da propriedade, tendo em vista que coloca ainda mais empecilhos para a desapropriação, que já é bastante difícil de ocorrer – é mais fácil ocorrer quando os interesses envolvidos são subvertidos, ou seja, retirar uma comunidade carente de uma região para a construção de algo que indique supostamente o interesse público, mas que são, na realidade, interesses particulares. A proposta já foi aprovada com parecer favorável pela Comissão de Constituição e Justiça, quando foram utilizados argumentos sobre direitos absolutos da propriedade privada, chegando a citar, de maneira equivocada, regimes totalitários como justificativa para indicar a sobreposição dos direitos individuais ao coletivo, o interesse público, demonizando, ora assim, o Estado. Atualmente a proposta encontra-se inerte, esperando a definição de um relator desde maio de 2020.

Dentre os efeitos negativos da PEC, pode-se citar que a proposta retira a autonomia dos municípios de determinarem, em seu planejamento urbano pelo Plano Diretor, o conteúdo da função social da propriedade e, deste modo, instrumentos como parcelamento, edificação e utilização compulsória são prejudicados. A proposta limita a ação ao apontar os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade e indicar a necessidade de autorização judicial ou legislativa para o Executivo agir. E outro ponto problemático versa sobre o rol alternativo que a PEC propõe em seu § 2º, em que o proprietário poderá cumprir uma das exigências e descumprir as demais (Giacobbo; Hermany, 2020), desvirtuando o ideal constitucional (e do Estatuto da Cidade) de função social da propriedade.



Por fim, o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida foi substituído pelo então programa Casa Verde e Amarela.<sup>10</sup> O que se tinha em mente era uma política econômica, não urbana em si, pois não teve um debate com a sociedade civil para lançá-lo, assim como faltou a participação do ConCidades, juntamente a outros problemas como o aumento do endividamento das famílias e a exclusão dos mais pobres. Para além disso, o Casa Verde e Amarela proporcionava ação do poder de polícia contra os inadimplentes, situação em que os insolventes perdiam a moradia. Ademais, entre tantos problemas, o Estado passou a terceirizar custos decorrentes do processo de estudo e realização de regularização fundiária para a iniciativa privada, proporcionando, também, uma diminuição dos municípios no procedimento (Marco; Battirola, 2022).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cidade deveria ter uma produção distinta da que tem, quando se considera todo o potencial do Estatuto da Cidade para fornecer meios para uma construção cidadã democrática. Mas existe divergência entre a teoria e a prática, pois entre o direito e a sociedade se encontra o *ethos* neoliberal. O pensamento neoliberal consegue prevalecer em detrimento dos direitos sociais, especialmente do direito à moradia adequada, esvaziando a importância dos institutos jurídicos previstos.

Para além desta dificuldade de contrariar interesses das elites econômicas (globais, nacionais, regionais e locais) e implementar as políticas públicas já existentes, o atual período da política brasileira revela um retrocesso, uma flexibilização de tais políticas em decorrência da atuação de atores autoritários em mais variadas esferas da gestão pública. Existe um processo de erosão constitucional em andamento que dialoga com a ideologia neoliberal. E quando a democracia se torna um entrave ao pleno desenvolvimento do capitalismo, esta é, aos poucos, deteriorada.

---

<sup>10</sup> Promulgado pela Lei nº 14.118 de 2021, este Programa não está mais em vigência, sendo substituído por uma nova versão do Minha Casa, Minha Vida, com a conversão da Medida Provisória nº 1.162/23 pela Lei nº 14.620/23.



Este processo ganhou notoriedade pública e intensidade política quando Jair Messias Bolsonaro assumiu a Presidência da República entre 2019 e 2022. A eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2022, traz consigo uma revitalização das políticas urbanas, mas que ainda não escapam da lógica neoliberal em que se insere a política brasileira. Mesmo assim, a recriação do Ministério das Cidades e o retorno de políticas como o Minha Casa, Minha Vida – mesmo agora com objetivos mais amplos e outras melhorias sociais – são suspiros importantes para o desenvolvimento inicial do direito à cidade propriamente dito.

A superação desta crise democrática perpassa pela composição cada vez mais heterogênea e ampla de grupos sociais sobre a cidade. O direito à cidade, seu efetivo decidir a cidade e apropriá-la, é efetivado com a participação de quem a constrói na requalificação e ressignificação dos espaços e bens de uso coletivo. O exercício de tal direito pressupõe a emancipação cidadã para que possa concretizar a justiça social decorrente do exercício de cidadania. É preciso ampliar os espaços de discussão e promover a inclusão, bem como a real inclusão nos espaços de discussão. E a real inclusão só pode ocorrer com os cidadãos passando a compreender os reais direitos que surgem do viver à cidade.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA IBGE. **PNAD COVID19**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28355-pnad-covid19-29-4-milhoes-de-domicilios-receberam-auxilio-emergencial-em-junho>. Acesso em: 12 dez. 2023.

ALFONSIN, Betânia *et al.* Descaracterização Da Política Urbana No Brasil: Desdemocratização E Retrocesso. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 7, n. 16, 2020.

ANDRADE, Filipe Rocha. Erosão Constitucional À Brasileira – Os Três Poderes E O Projeto De Destruição Gradual Da Democracia. In: CABRAL, Rafael Lamera G.; MARQUES, Raphael Peixoto de P.; REIS, Ulisses Lecy S. dos. (Organizadores). **Erosão democrática e constituição**. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2022. p. 229-247.



BARROS, Rodrigo Janot de. Petição inicial ADI 5.771/DF: Procuradoria-Geral da República x Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.771/DF**. Brasília/DF, 30 ago. 2017.

Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150>. Acesso em: 04 mai. 2023.

BAZZOLI, João Aparecido; GOMES, Déborha Souza Alves. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (REURB): UM COMPROMISSO INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS. In: VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira (org.). **Instrumentos Urbanísticos e sua (in)efetividade**: vol. ii. Londrina/Pr: Thoth, 2021. p. 79-96.

BELANDI, Caio. **Em 2021, pobreza tem aumento recorde e atinge 62,5 milhões de pessoas, maior nível desde 2012**. Agência IBGE notícias, 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012>. Acesso em: 12 dez. 2023.

BOULOS, Guilherme. **Por que ocupamos? Uma introdução à luta dos sem-teto**. São Paulo: Scortecci, 2012. 71 p.

BRASIL. Estatuto da Cidade. **Lei nº 10.257**: promulgada em 19 de julho de 2001. Brasília/DF, 2001a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. **Mensagem nº 378, de 05 de agosto de 2021**. Brasília/DF, 05 ago. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=05/08/2021&jornal=515&pagina=2&totalArquivos=151>. Acesso em: 15 jan. 2023.

CAPONI, Sandra. Covid-19 no Brasil: entre o negacionismo e a razão neoliberal. **Estudos Avançados**, v. 34, n. 99, 2020.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. LÁ E DE VOLTA OUTRA VEZ: retomando a defesa das zonas especiais de interesse social - zeis pelo direito à cidade. In: VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira (org.). **Instrumentos Urbanísticos e sua (in)efetividade**: vol. ii. Londrina/Pr: Thoth, 2021. p. 183-199.

CONSULTOR JURÍDICO. STF suspende por 6 meses desocupações de áreas habitadas antes da epidemia. **Consultor Jurídico**. [S.L.], [S.P.]. 03 jun. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-03/stf-suspende-meses-desocupacoes-areas-coletivas>. Acesso em: 15 jan. 2023.



DALY, Tom Gerald. Compreendendo a decadência democrática multidimensional: lições decorrentes da ascensão de Jair Bolsonaro no Brasil. Tradução: Rafael Lamera Giesta Cabral; Ulisses Levy Silvério dos Reis. **Revista Jurídica da Ufersa**, v. 5, n. 10, p. 61-84, 2021.

DEMOCRACY REPORT 2022. **University Of Gothenburg**: V-Dem Institute, abr. 2022. Disponível em: [https://v-dem.net/media/publications/dr\\_2022.pdf](https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf). Acesso em: 03 jan. 2023.

DIXON, Rosalind; SUK, Julie. Liberal Constitutionalism and Economic Inequality. **The University of Chicago Law Review**, v. 85, p. 369-401, 2018.

FERNANDES, Luís Eduardo Viana; MELO, Myrlla Arielle Fernandes Sampaio de. É Possível Identificar A Erosão Constitucional No Brasil? In: CABRAL, Rafael Lamera G.; MARQUES, Raphael Peixoto de P.; REIS, Ulisses Lecy S. dos. (Organizadores). **Erosão democrática e constituição**. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2022. p. 21-37.

FERREIRA, Allan Ramalho; MIRAGAIA, Bruno Ricardo Souza. A FACETA PROTETIVA DO DIREITO À CIDADE: REFLEXÕES A PARTIR DO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE JACAREÍ-SP. In: VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira (org.). **Instrumentos Urbanísticos e sua (in)efetividade**: vol. ii. Londrina/Pr: Thoth, 2021. p. 40-56.

FRANKENBERG, Günter. Authoritarian Constitutionalism – Comparative Notes. In: **The End Of Globalization? – Resurging Nationalism, Authoritarian Constitutionalism And Uncertain Futures Of Democracy**. King's College London, 2020.

GIACOBBO, Guilherme Estima; HERMANY, Ricardo. A nova agenda urbana e a política fundiária no Brasil entre o horizonte e o abismo: considerações sobre a proposta de emenda constitucional no. 80/2019 e o esvaziamento da função social da propriedade. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 4, p. 2465-2485, 2020.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Trad: Jeferson Camargo. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **Para entender o capital**: livro I. São Paulo/Sp: Boitempo, 2013. Tradução de: Rubens Enderle.

HUNTINGTON, Samuel P. Democracy's Third Wave. *Journal Of Democracy*, Spring, v. 2, n. 2, p. 12-34, 1991.

LANDAU, David. Constitucionalismo Abusivo. **Rejur - Revista Jurídica da Ufersa**, Mossoró, vol. 4, n. 7, pp. 17-71, jan./jun. 2020.



LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5. ed. Trad: Rubens Eduardo Frias. São Paulo, SP: Centauro, 2001.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira; GONZALEZ, Fernanda Christina Silva; OLIVEIRA, Liana Silvia de Viveiros e. ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL: O LIMÍAR ENTRE O DIREITO E A DESPOSSessão. In: VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira (org.). **Instrumentos Urbanísticos e sua (in)efetividade**: vol. ii. Londrina/Pr: Thoth, 2021. p. 25-39.

MARCO, Cristhian Magnus de; BATTIROLA, Ane Michelina Dalbosco. Programa Habitacional Casa Verde E Amarela-Uma Análise Sobre A Importância Do Debate Nas Esferas Públicas Para A Construção Do Espaço Público. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, p. 1855-1887, 2022.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no brasil. In: ARANTES, Oflia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis/Rj: Vozes, 2002. p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo, SP: Expressão Popular, 2015.

MARQUES, Sabrina Durigon. *et al.* PETIÇÃO INICIAL ADI 5.787/DF: Partido dos Trabalhadores x Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.787/DF**. Brasília/DF, 27 set. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5277531>. Acesso em: 04 mai. 2023.

MEDEIROS, Alcivan Santos de. Legalismo Autocrático E A Experiência Autoritária Do Governo Bolsonaro. In :CABRAL, Rafael Lamera G.; MARQUES, Raphael Peixoto de P.; REIS, Ulisses Lecy S. dos. (Organizadores). **Erosão democrática e constituição**. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2022. p. 157-182.

MEYER, Emílio Peluso Neder. **Constitutional erosion in Brazil**. Oxford: Hart Publishing, 2021.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 3. ed. São Paulo, SP: Brasiliense, 1995.

SALEME, Edson Ricardo; BONAVIDES, Renata Soares; SABORITA, Silvia E. Barreto. O PAPEL DA ZEIS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. In: VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira (org.). **Instrumentos Urbanísticos e sua (in)efetividade**: vol. ii. Londrina/Pr: Thoth, 2021. p. 147-160.



SCHEPPELLE, Kim Lane. Autocratic Legalism. **The University of Chicago Law Review**, vol. 85, n. 2, pp. 545-583, 2018.

SILVA, Tatiana Monteiro Costa e. O CONTORNO JURÍDICO DA REURB COMO NORMA GERAL E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS EM SUA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. In: VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira (org.). **Instrumentos Urbanísticos e sua (in)efetividade**: vol. ii. Londrina/Pr: Thoth, 2021. p. 259-272.

SILVEIRA, Mozart Victor Ramos; PEREIRA, Carla Maria Peixoto. TRIBUTAÇÃO TERRITORIAL URBANA EM BELÉM/PA: UM INSTRUMENTO DE FOMENTO AO DIREITO À CIDADE. In: VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira (org.). **Instrumentos Urbanísticos e sua (in)efetividade**: vol. ii. Londrina/Pr: Thoth, 2021. p. 223-240.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 57, pp. 77-92, 1980.

SOTTO, Debora. A PROMOÇÃO DA RESILIÊNCIA URBANA NAS CIDADES BRASILEIRAS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS. In: VIEIRA, Bruno Soeiro; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira (org.). **Instrumentos Urbanísticos e sua (in)efetividade**: vol. ii. Londrina/Pr: Thoth, 2021. p. 127-146.

TUSHNET, Mark. Varieties of Constitutionalism Editorial. **International Journal of Constitutional Law**, v. 14, n. 1, p. 1-5, 2016.

VAINER, Carlos B.. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis/Rj: Vozes, 2002a. p. 75-104.

VASCONCELOS, Beto; SILVA, Marina Lacerda e. PETIÇÃO INICIAL ADI 5.883/DF: INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL - IAB x dispositivos da Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.5.883/DF**. Brasília/DF, 23 jan. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5342200>. Acesso em: 04 mai. 2023.