

A (IN)AÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA QUESTÃO URBANA, 1940 – 2017

The Brazilian State (in)action on urban struggles, 1940 - 2017

Lara Caldas Fernandes da Silveira

Arquiteta e urbanista e doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília (UNB). É colaboradora da rede BrCidades e pesquisadora no Observatório das Metrôpoles.

Resumo

Este trabalho tem como objetivo explorar o papel do Estado na gestão da questão urbana no Brasil. O desenvolvimento teórico se dá em diálogo com Flávio Villaça, que ainda em 1999 acusa o caráter ideológico burguês do planejamento urbano brasileiro, que historicamente perpetua relações de dominação no território. O objetivo é expandir o argumento de Villaça para além dos planos urbanísticos, argumentando que o viés ideológico de dominação de classe também permeia a própria estrutura do Estado. A análise é feita a partir de uma perspectiva histórica, tendo como objeto as principais iniciativas de desenvolvimento urbano em nível nacional no período de 1940 a 2017, levantadas a partir de fontes secundárias.

Palavras-chave: capitalismo; política urbana; planejamento urbano; estado

Abstract

The aim of this paper is to explore the role of the state in managing the urban question in Brazil. The theoretical development takes place in dialog with Flávio Villaça, who accused the bourgeois ideological character of Brazilian urban planning, which historically has perpetuated relations of domination within and through the territory. The aim is to expand Villaça's argument beyond urban plans, arguing that the ideological bias of class domination also permeates the very structure of the state. The analysis is made from a historical perspective, taking as its object the main urban development initiatives at a national level in the period from 1940 to 2017, gathered from secondary sources.

Keywords: capitalism; urban policy; urban planning; state

Introdução

Este artigo se desenvolve na fronteira entre os Estudos Urbanos e a Ciência Política, com o objetivo de explorar o papel do Estado na gestão da questão urbana no Brasil. O desenvolvimento teórico se dá em diálogo com Flávio Villaça, que ainda em 1999 acusa o caráter ideológico burguês do planejamento urbano brasileiro, que historicamente perpetua relações de dominação no território. Nossa análise é feita a partir de uma perspectiva histórica, tendo como objeto as principais iniciativas de desenvolvimento nacional e regional e políticas federais de impacto urbano no período de 1940 a 2017, levantadas a partir de fontes secundárias. Consideramos que uma análise do processo de urbanização que incorpore elementos da teoria política pode ser construtiva, dada a intrínseca relação entre a construção do espaço e questões como disputa de poder, dominação de classes e Estado.

Flávio Villaça (1929-2021) foi um dos principais pensadores do urbanismo brasileiro e centralizou na sua extensa obra a participação do espaço urbano tanto na dominação social e na luta de classes. Uma das suas mais importantes contribuições foi a exploração teórica e empírica do planejamento urbano enquanto instrumento ideológico para a manutenção do controle burguês sobre o território. Esse tema é explorado em dois textos principais, um de 1999, intitulado “Uma contribuição para a história do planejamento urbano”, e em 2005 no texto “As ilusões do plano diretor”.

No texto de 1999, Villaça explora “o planejamento urbano e a oposição entre, de um lado, suas *propriedades* ou *características* e, de outro, suas determinações” (Villaça, 1999, p. 185). Por planejamento urbano, Villaça entende apenas aqueles instrumentos de organização do espaço intraurbano que se aplica individualmente a cada cidade (p.172). Portanto, o autor não olha para planos federais de saneamento, transporte, infraestrutura ou habitação, apesar de reconhecer que é essa a ação estatal com maior impacto no espaço urbano.

No recorte feito por Villaça em 1999, ganham destaque os planos de urbanização, de zoneamento, de criação de cidades novas e, centralmente, os Planos Diretores (PD), pelo caráter “universal” que este instrumento ganha no cenário urbanístico brasileiro do século XX, mesmo antes de sua obrigatoriedade¹. Apesar de ter se tornado o instrumento natural do planejamento urbano brasileiro, Villaça aponta que os PDs raramente são seguidos por completo. Destrinchando sua constituição histórica, o autor explica que isso se dá porque, pelo menos desde 1930, planos são encomendados sem a real intenção de execução, possuindo primordialmente função ideológica (Villaça, 1999, p. 190–191).

O plano como ideologia tem duas facetas: identificar uma crise urbana que se dá

1 Como definido pelo Estatuto da Cidade em 2001 para os municípios com mais de 20 mil habitantes.

por *processos naturais* de crescimento demográfico e dinâmicas sociais, mas de forma exógena à ação da burguesia e desconectada da dinâmica capitalista; e ocultar que a burguesia, que segue no comando do planejamento urbano tecnocrático, não detém a solução para esses problemas. Dessa forma, passou-se a elaborar planos dos mais diversos, em variados graus de complexidade, mas que findariam em gavetas. “Sendo apenas discurso, o planejamento é uma fachada ideológica, não legitimando ação concreta do Estado, mas, ao contrário, procurando ocultá-la... o que está por trás da fachada do planejamento é o poder, a dominação” (Villaça, 1999, p. 191).

Tal ponto é aprofundado no texto de 2005, quando Villaça analisa em detalhe diversas incongruências de Planos Diretores, vão desde versar sobre questões que não estão sob a alçada das prefeituras, como trazer diversas generalidades que são impassíveis de ação. De forma que a manutenção do prestígio desse instrumento na imprensa e na classe política só poderia ser explicado ideologicamente (Villaça, 2005).

Se os planos não são executados, o desenvolvimento das cidades não corresponde nem ao previsto nos PDs nem reflete os discursos oficiais. Isso quer dizer que o desenvolvimento urbano se dá, em grande medida, pela influência de *outros instrumentos*, como os planos regionais e nacionais de desenvolvimento e políticas públicas de infraestrutura, de forma que estes serão o objeto deste estudo. Mais especificamente, selecionamos os planos e políticas públicas identificados como os mais relevantes de cada período, entre 1940 e 2017, a partir de ampla revisão bibliográfica já produzida sobre o tema, de forma que nos amparamos exclusivamente em fontes secundárias.

O que buscamos explorar é que o problema identificado por Villaça se entende para além do que o autor chama de “planejamento urbano *stricto sensu e lato sensu*” (1999, pp.174-175), constituindo um problema estrutural do Estado capitalista. Segundo uma escola estruturalista, a forma de funcionamento do próprio Estado no capitalismo cria mecanismos internos de seleção, dificultando a concretização completa de pautas ou reformas contrárias à forma capitalista – isto é, que promovam distribuição de riqueza e igualdade social, (Marques; Bichir, 2001; Saad-Filho; Morais, 2018; Trindade; Bugiato, 2020).

A seletividade do Estado seria operável apesar de ideologias de governos específicos e seus ocupantes, ainda que com maior ou menor dificuldade a depender da conjuntura política. Esse argumento, ainda que não constitua uma resposta absoluta e certamente apresente limites, conflui com o que se pode observar do comportamento do Estado frente às políticas de desenvolvimento nos períodos estudados. Nosso argumento é articulado com base no debate sobre as características da economia brasileira, a partir de formulações de Alfredo Saad Filho e Lécio de Morais (2018).

O artigo está organizado da seguinte forma: a primeira seção traz um breve

apanhado da literatura. A segunda analisa as políticas e planos de desenvolvimento identificados como os mais relevantes nacionalmente entre 1940 e 1979, quando predomina o Estado desenvolvimentista de Industrialização por Substituição de Importação (ISI). A terceira parte analisa os objetos equivalentes para o período de transição democrática e ao neoliberalismo, de 1980 a 1988, e a quarta e última parte se dedica ao período neoliberal, de 1989 a 2017. Os períodos foram delimitados de acordo com a forma de acumulação predominante no Estado brasileiro, como identificados por Saad-Filho e Moraes (2018), e não visa dissolver contradições inerentes à complexidade dos períodos históricos, mas somente criar um quadro analítico das políticas urbanas em relação ao sistema de acumulação. Por fim, concluímos brevemente com algumas considerações complementares às de Villaça sobre a perpetuação das mazelas urbanas no Brasil apesar dos inúmeros planos e normas com esse objetivo.

O Estado no capitalismo

O espaço, como desenvolvido por Lefebvre, é um campo fundamental para a perpetuação do capitalismo, uma vez que

Enquanto produto, por interação ou retroação, o espaço intervém na própria produção: organização do trabalho produtivo, transportes, fluxo das matérias-primas e das energias, redes de distribuição dos produtos. À sua maneira produtivo e produtor, o espaço entra nas relações de produção e nas forças produtivas (mal ou bem organizado) (LEFEBVRE, 2013, P. 125).

O desenvolvimento urbano no Brasil se dá historicamente de maneira desigual, privilegiando as regiões geográficas onde há maior interesse econômico em cada período (Carpintéro; Cerasoli, 2009; De Faria, 2015; Laner; Faria; Pescatori, 2021). Uma leitura desenvolvimentista vê tal crescimento desigual em polos econômicos como um fenômeno linear e “natural”, derivada da produção de necessidades urbanas a partir do florescimento de uma atividade econômica produtiva. Contudo, pesquisas com enfoque nas disputas políticas sobre o território demonstram que o desenvolvimento da cidade também é construído por fatores externos ao mercado produtivo, sendo moldado pela ação *do* Estado e *no* Estado, via intervenções na economia, políticas públicas, leis, mediação de conflitos e disputas políticas (Maricato, 2014; Marques; Bichir, 2001; Trindade, 2012, Villaça, 1999).

Desde uma perspectiva estruturalista, OFFE (1984) oferece uma explicação que parte da natureza capitalista do Estado. O autor propõe que a forma como o Estado atua é determinada pelo seu interesse em produzir e reproduzir certas condições sociais e econômicas necessárias para a perpetuação do próprio Estado dentro do sistema capitalista.

Marques (1997) oferece uma explicação sucinta:

as estruturas estatais seriam dotadas de seletividade, que filtraria as questões apresentadas ao Estado, implementando as ações associadas diretamente à criação e recriação das condições de acumulação e ao processo de legitimação da dominação de classe. (Marques, 1997, p. 74).

Entretanto, Marques e Offe esclarecem que a forma e a intensidade com que o Estado faz tal seleção é influenciada pelo seu grau de autonomia relativa e o caráter do governo ocupante, que pode ser mais ou menos suscetível às pressões populares. De fato, o Estado precisaria manter algum grau de autonomia relativa em relação ao poder econômico para manter sua legitimidade como entidade que maneja os conflitos sociais e coordena os processos de acumulação, principalmente em contextos democráticos. A explicação de Offe, contudo, acaba por diminuir o papel do conflito e da luta de classes (Carnoy, 1984).

Uma perspectiva mais nuançada é fornecida por Poulantzas (2014), para quem a luta de classes é determinante para a operação da seletividade do Estado capitalista, sem deixar de lado as relações dialéticas entre produção e ideologia. Assim, o Estado aparece como uma relação social. Trindade e Bugiato (2020) resgatam essa leitura para apontar os limites da democracia no capitalismo:

Mesmo no caso de uma mudança da relação de forças e da modificação do poder de Estado em favor das classes populares, o Estado tende, a curto ou longo prazo, a restabelecer sob nova forma algumas vezes, a relação de forças em favor da burguesia... A ação das massas populares no seio do Estado é a condição necessária para sua transformação, mas não suficiente (Poulantzas, 1981, pp.164-165, apud Trindade; Bugiato, 2020).

Na teoria Poulantziana o argumento soa menos fatalista – ao apontar o caráter seletivo do Estado, não se despreza as possibilidades e potencialidades da disputa das instituições, mas se reconhece que a disputa entre interesses populares e do capital não acontece em equivalência de forças, e que a democracia burguesa não é suficiente para eliminar as formas de exploração próprias do sistema capitalista. Além disso, Poulantzas admite haver constante tensão e conflitos inerentes ao próprio Estado e entre suas partes, “assumindo que os conflitos – pela hegemonia – no interior do Estado ocorrem tanto entre os seus aparelhos como também no interior de cada um deles” (Trindade; Bugiato, 2020, p. 428). Rechaçar a teoria de um Estado uno e todo poderoso, assim como admitir a centralidade da disputa e da luta de classes na ação do Estado, abre um campo mais promissor para se entender as contradições da ação do Estado frente à questão urbana.

Entendendo seus limites, as disputas internas e externas ao Estado permanecem

importantes para a defesa dos interesses redistributivos e de minorias sociais. De fato, o que veremos é que todos os avanços nas políticas urbanas, mesmo que parciais, se deram a partir da pressão popular.

A sociedade organizada cumpriu um papel fundamental ao pressionar o Estado a atender suas demandas, oferecendo resistência e limitando os avanços dos interesses de acumulação do mercado capitalista. Mesmo assim, continua a nossa problemática: em nenhum momento qualquer pressão popular ou instituição do Estado consegue garantir, por exemplo, a aplicação consistente de normas constitucionais que versam pelo direito à moradia, saneamento básico, ou função social da propriedade, nem a aplicação integral dos PDs nos municípios (Maricato, 2020). Isso fortalece a teoria desses autores sobre a seletividade, heterogeneidade dos aparelhos, e de autonomia relativa do Estado sob o capitalismo, que impõe uma limitação às conquistas sociais, mesmo quando essas estão codificadas no próprio Estado.

Considerando que a urbanização é um processo fundamental para o desenvolvimento do capitalismo, uma vez que serve de fonte de acumulação, e que a cidade também ocupa um lugar central nas disputas pelo poder, a história do desenvolvimento urbano se torna um objeto interessante para a análise da forma de atuação do Estado. A seguir, começamos nossa análise pela década de 1940, comumente tida como a fase de consolidação do urbanismo como prática no Brasil.

O Estado capitalista desenvolvimentista e a ISI, 1940 – 1980

Entre o fim da década de 1940 e os anos 1970, as taxas de crescimento do PIB se aproximavam de 7% ao ano, um desempenho alto que acompanhou o de outros países capitalistas no pós-guerra, mas não mitigou a enorme desigualdade social no território que, ao contrário, cresceu (Saad-Filho; Morais, 2018, p. 19). Foi nesse período de favorecimento global da economia que o Brasil adotou o processo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI).

A ISI consiste em um sistema de acumulação voltado à produção de bens manufaturados e serviços auxiliares, até então importados, visando a criação de empregos, obtenção de novas tecnologias, assimilação de valores culturais “modernos” (europeus) e a definitiva incorporação do país na economia global. Esse novo sistema de acumulação se produz e reproduz em um contexto essencialmente urbano, uma vez que a cidade constituirá um produto de sua criação – no caso das novas indústrias da construção, transporte e infraestrutura – como também o seu mercado natural para os produtos manufaturados.

Não é coincidência que a partir de 1940 a população urbana brasileira passe a crescer aceleradamente. Esta seção do trabalho buscará demonstrar como a política urbana do

período estava fortemente amparada nos princípios da ISI, sendo moldada por distorções causadas pela tensão de interesses nacionais e internacionais. Os mais diversos governos se utilizaram da política urbana primariamente como forma de acumulação, enquanto promoviam um discurso de desenvolvimento social – à época, sinônimo de desenvolvimento econômico – cedendo, principalmente em momentos de fragilidade institucional, a algumas demandas da classe trabalhadora que se organizava.

A ISI se amparava na intervenção estatal para influenciar decisões de produção e investimento, subsidiar a acumulação de capital via crédito, produzir infraestrutura e fornecer insumos via empresas estatais, criando uma estrutura de amparo para o capital privado. No campo da produção e investimento, a intervenção estatal adotou uma postura “desenvolvimentista nacionalista”, direcionando recursos às indústrias que exigem investimentos elevados por longos períodos, mas que oferecem baixos retornos, como a infraestrutura urbana. A mesma lógica nacionalista não aparece, no entanto, como argumento para controlar as indústrias de base, como a do aço e petróleo. De fato, essa é uma tendência comum ao capitalismo periférico, onde o investimento Estatal costuma se concentrar em setores pouco rentáveis para aumentar a competitividade das empresas nas áreas de alto lucro (Saad-Filho; Morais, 2018).

Nesse período, a produção urbana ganha centralidade, agindo ao mesmo tempo como motor econômico para atrair investimentos das indústrias primárias, da construção e automobilística, e como estabilizante social, ao responder seletivamente a algumas demandas da nova classe trabalhadora urbana que se organizava. A seguir, exploraremos algumas das principais políticas de impacto urbano do período a partir de suas intenções expressas e seus resultados efetivos.

A lei do inquilinato de 1942 é considerada por Bonduki (2018) o primeiro instrumento público e reconhecer a função social da propriedade. A referida lei, vigente no período Vargas, buscou responder a uma demanda social por habitação custeável, proibindo o aumento de aluguéis em um período que o governo precisava alavancar sua aprovação popular. Contudo, havia outro objetivo implícito – baratear o custo de vida do trabalhador possibilitando o congelamento de salários por um lado e, por outro, “desestimular o investimento em casas de aluguel, de modo a concentrar a aplicação de capitais nos setores considerados mais estratégicos para o projeto desenvolvimentista, em especial na indústria” (Bonduki, 2018, p.17).

Em 1946, já sob o governo Dutra, foi criado o primeiro programa de financiamento da casa própria para pessoas de baixo poder aquisitivo, a Fundação da Casa Popular. Segundo Azevedo e Andrade (2011), a motivação para a criação do programa seria ganhar vantagem política junto aos trabalhadores urbanos, que pressionavam por moradia. Contudo, o decreto que cria a Fundação também previa funções compatíveis com a re-

produção da ISI, como financiar obras de saneamento básico, subsidiar as indústrias de materiais de construção e estimular o crédito privado.

Como forma de financiamento, além das receitas diretas da União, o programa previa um tipo de taxação redistributiva sobre imóveis de valor mais elevado. Todavia, tal imposto era raramente recolhido e dificilmente repassado aos cofres da Fundação, sendo extinto em 1951 devido ao “alto custo político” (Andrade, 2011, p. 5). Eliminada a possibilidade de autofinanciamento, a fundação passou a depender exclusivamente de repasses da União que, por serem insuficientes, tornaram o programa pouco efetivo.

Ambas as políticas podem ser interpretadas como uma forma do Estado garantir a não emergência do conflito de classes. Valeu-se por um lado do isolamento das classes trabalhadoras, que tiveram seu custo de reprodução reduzido sem, entretanto, receberem políticas resolutivas de seus problemas; e por outro, manteve-se a hegemonia dos interesses da classe burguesa no poder.

No campo do planejamento regional, durante a década de 1950 até principalmente 1970, os esforços estatais em transformar infraestrutura urbana em um motor para a acumulação de capital se traduziram em planos para a interiorização do país, e incentivos ao desenvolvimento econômico das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Nesse sentido, há dois casos emblemáticos que nos servem de exemplo, o da Operação Nordeste, que resultou na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), e o da construção de Brasília.

A SUDENE teve como objetivo expresso a reestruturação econômica do Nordeste. Sua criação se deu no contexto de priorização de ações de desenvolvimento regionais, com o objetivo de eliminar “pontos de estrangulamento econômico”, que seriam fatores obstrutivos à proliferação de atividades econômicas produtivas (Laner; De Faria, 2019). Esse conceito aparece no relatório da Comissão Mista Brasil-EUA, indicando o alinhamento das prioridades nacionais da ISI com as do capital internacional, assim como a tendência de tomar um tipo específico de desenvolvimento econômico, aquele industrial e urbano, como sinônimo de desenvolvimento social.

Os planos incluíam instalação de indústrias siderúrgicas, infraestrutura de energia, transporte e comunicações, modernização agrícola, bem como a expansão da malha rodoviária que integraria o Nordeste a outras regiões. Os recursos para tais projetos viriam principalmente de investimentos privados e subsídios governamentais para a instalação empresarial. Outro aspecto relevante a se considerar sobre a SUDENE é o contexto social em que se deram os investimentos. A região Nordeste apresentava uma crescente tensão entre trabalhadores rurais e ruralistas, em uma luta de classes que já chegava a níveis de conflito de difícil controle, e até mesmo ânimos separatistas (Laner; De Faria, 2019). Nesse sentido, a intervenção estatal nesse momento assume dupla função: favorecer a

acumulação e conter conflitos sociais disruptivos ao capital.

Os resultados práticos à época foram significativos do ponto de vista de realização de infraestrutura urbana e rodoviária. Já os resultados do ponto de vista social, como distribuição de renda, geração de empregos e ampliação de condições materiais gerais foram pequenos (Albuquerque, 1971), ainda que apaziguantes.

O caso de Brasília pode ser visto de maneira relacionada ao da SUDENE no contexto do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek. Visando a expansão da ISI, fazia sentido um plano que aliasse o desenvolvimento econômico regional ao maior controle do território pelo Estado, e a construção de Brasília também serviu a esse propósito. Além disso, a nova capital traria uma rede de estradas conectando o Norte e Nordeste do país ao Centro-Oeste, o que se esperava que gerasse um contrafluxo na migração para o Sudeste. Assim, a construção da nova capital propiciaria uma alavanca para as indústrias de base e construção, e o projeto rodoviário serviria como *marketing* atrativo para a indústria automobilística (De Faria; Carpintero, 2012).

Os proponentes viam ainda uma enorme vantagem política em Brasília. Havia a oportunidade de afastar a capital dos crescentes conflitos com sindicatos e movimentos sociais no Rio de Janeiro. Isso é posto explicitamente pelo engenheiro Israel Pinheiro, então presidente da Novacap: “[...] a Nova Capital deveria ser uma cidade administrativa tranquila, sem o incômodo de estudantes e trabalhadores” (Joffily, 1977, p.39, apud De Faria; Carpintero, 2012), grupos esses associados aos movimentos socialistas e comunistas.

Nos anos 1960 também florescia no Brasil o movimento pela reforma urbana. As novas aglomerações urbanas trouxeram, junto à sua precariedade, a oportunidade de organização social. Em 1963 acontece o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU). O SHRU sistematizou uma proposta compreensiva para a Reforma Urbana, que ia desde o diagnóstico da situação habitacional até as medidas para o estabelecimento de uma política e prática de planejamento. Além disso, a proposta trazia a habitação como um direito fundamental, e sua garantia só seria possível via ação expressiva do Estado.

João Goulart apoiou publicamente o SHRU, e o deputado Floriceno Paixão, do mesmo partido do presidente, chegou a apresentar um anteprojeto de lei com as propostas originadas no Seminário. Tais eventos demonstram um aparente comprometimento do governo de João Goulart com reformas progressistas, incluindo a reforma urbana. Esse alinhamento foi visto pelos setores conservadores radicalizados pela guerra-fria como uma ameaça à propriedade e à ordem social, dois pilares da acumulação capitalista. Em pouco tempo, João Goulart foi removido da presidência por um golpe militar sob a justificativa de “afastar o comunismo”, ou seja, manter o status-quo do Estado capitalista.

Com a tomada de poder pelos militares, foram adotadas apenas as recomendações da SHRU que não abalavam o sistema conservador de propriedade privada e livre

mercado. Reconhecia-se que havia um problema urbano real, e nesse problema havia uma oportunidade de investimento. Havia ainda uma oportunidade política ocasionada pela “vacância de liderança” nessa frente, ocasionada pela supressão dos movimentos urbanos progressistas de esquerda, aliados ao governo João Goulart.

O Banco Nacional de Habitação (BNH) surge então com a explícita motivação de “[atuar] de forma amenizadora e balsâmica sobre as feridas cívicas [das massas órfãs e magoadas]”, como esclarece Sandra Cavalcanti, primeira presidente do Banco, na proposta de sua criação enviada à ditadura militar (Azevedo; De Andrade, 2011). Para isso, o BNH se fundou sobre a filosofia da casa própria, um elo importante entre as necessidades da população e as filosofias capitalistas baseadas na consagração da propriedade (e da dívida) como pilar da ordem social.

Contudo, a política de habitação voltada aos setores mais empobrecidos, mesmo em sua vocação de controle social, nunca foi robusta o bastante para mitigar significativamente o déficit habitacional (Azevedo; De Andrade, 2011). Deve-se considerar ainda que a ditadura possibilitou um Estado com altíssimo grau de autonomia relativa aos interesses das classes populares. A impossibilidade de eleições democráticas, o desmantelamento e perseguição à oposição, e a crescente desmobilização social forçada pelo regime impactaram a capacidade real de defesa dos interesses da classe trabalhadora via pressão política.

Assim, após um breve momento em que as faixas de renda mais baixas encontraram algum subsídio, o BNH volta à sua vocação de acumulação de capital para o setor privado via contratação de obras, gerando subsídios e crédito barato para a classe média e média alta. Entre 1969 e 1978, o investimento em habitação do BNH caiu de 93,2% para 66,9%, e o investimento em desenvolvimento urbano, forma mais rentável de investimento para o setor privado, subiu de 4,1% para 28% (Azevedo; De Andrade, 2011). Esse processo ecoa a afirmação de Villaça, para quem

as grandes obras urbanas saem do consumo conspícuo para privilegiar a constituição das condições gerais de produção e reprodução do capital (a cidade como força de produção). Assim, por exemplo, as obras de infraestrutura são priorizadas enquanto as de habitação são relegadas ao esquecimento (Villaça, 1999, p. 199).

O período de crescimento gerado dentro do sistema ISI começa a entrar em crise no início dos anos 1970, com a primeira crise do petróleo. Em 1974, ao mesmo tempo em que o regime entrava em sua fase mais truculenta, é lançado o ambicioso II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), com o objetivo de alavancar a economia e evitar descontentamento social. Empresas estatais conduziriam, juntamente com o capital estrangeiro, megaprojetos de infraestrutura de geração de energia, de transporte aéreo,

naval e rodoviário, usinas nucleares, uma rede de telecomunicações, além de planos de integração das indústrias de tecnologia entre si e no sistema como um todo.

O programa tinha objetivo de descentralizar a produção e reduzir a dependência externa do Brasil, em conformidade com os planos das décadas anteriores de interiorização do Estado. Contudo, dadas as condições de recessão da econômica global, o Estado financiou o II PND diretamente. Os recursos foram em grande parte obtidos no exterior pelas empresas estatais, dada a política de controle de preços e tarifas, que restringiam a construção de caixa dessas empresas, e da imposição de restrições a empréstimos de empresas estatais em instituições nacionais. Esse último empecilho foi criado deliberadamente, visando reservar recursos e crédito nacional para o setor privado (Saad-Filho; Morais, 2018, p.53). O compromisso com o II PND diminuiu paulatinamente, mediante enorme endividamento em dólar pelo Estado, que chegaria a seu pior momento com a segunda crise do petróleo entre 1979 e 1980.

O Estado Brasileiro se dividiu entre duas funções, uma transformadora do ponto de vista econômico, para favorecer a geração de capital, e outra conservadora socialmente, para preservar a hegemonia da classe burguesa no poder. Diversos governos atuaram para promover a industrialização ao mesmo tempo que protegiam os interesses das elites agrárias, como foi o caso da SUDENE. Atuaram pela nacionalização de indústrias, mas só as que contribuía para a sustentação das indústrias privadas. Falavam em promover a inclusão social das massas urbanas em novos polos de modernidade, mas ao mesmo tempo, promoveram padrões tradicionais de subordinação do trabalhador, e sua característica exclusão espacial na cidade. E quando um projeto um pouco mais próximo a princípios sociais progressistas conquista o poder por formas legítimas previstas pelo próprio Estado que se democratizava, outras forças entram em ação para garantir a perpetuação da hegemonia vigente via um golpe militar.

O Estado capitalista reformista em transição 1980-1988

Nos anos 1980 o Brasil enfrentava um processo inflacionário drástico, chegando à insolvência em 1982. Mudanças na política econômica externa, marcadamente o “Choque Volcker”, em 1979, tornaram inviáveis a acumulação via endividamento em dólar, levando ao total esgotamento da ISI e à desarticulação do sistema de acumulação (Saad-Filho; Morais, 2018). A crise se arrastou por uma década, contribuindo para o desgaste da ditadura militar, e para o surgimento de um movimento democrático organizado.

Dada a crescente efervescência política e social com o desgaste do regime, foi neste período que a pauta da reforma urbana se reinseriu no congresso via ativismo de intelectuais dentro e fora das instituições, e a militância de diversos movimentos sociais

e organizações de classe. O Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano (Brasil, 1983) reuniu uma série de propostas progressistas que já derivavam das ideias propostas no contexto da SHRU, dando protagonismo à necessidade da ação do Estado nas cidades, e a função social da propriedade (Lucchese; Rosseto, 2017). Apesar de não ter sido aprovado, o projeto indica a mudança no clima político, que já estava em fase de abertura.

Em 1982 é criado o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), estabelecido por movimentos populares, associações de bairro, organizações não governamentais, sindicatos e organizações profissionais, que envia uma proposta popular de emenda constitucional à Assembleia Constituinte.

De acordo com a MNRU, a reforma urbana só poderia acontecer por meio de uma reforma estrutural com dimensão espacial, que visasse a justiça social, reconhecendo a autonomia de governos municipais, a governança democrática das cidades, o direito à moradia, a função social da propriedade urbana, o direito de regularização de ocupações consolidadas, assim como a necessidade de combater a especulação imobiliária nas cidades (Avritzer, 2010). A proposta não foi acatada por inteiro, mas dela derivaram os artigos 182 e 183 do capítulo II da Constituição Federal, que estabelecem respectivamente a função social da cidade e o direito à usucapião. Provavelmente, essa foi a conquista mais significativa para as políticas urbanas do período, que devido ao conturbado momento político, contaram com pouco investimento ou inovações. Todavia, mesmo esses avanços não permaneceram indisputados, e muito frequentemente serviram mais discursiva e politicamente que como prática.

Surgem então entre dois projetos, um atrelado à herança da ISI, que buscava resgatar um projeto desenvolvimentista que acomodasse as demandas populares, e outro que se alinhava ao projeto internacionalizante neoliberal, já a pleno vapor no Norte Global. De forma que dois grupos antagônicos se uniam sob o interesse comum da passagem à democracia liberal. Ambos os projetos se amparavam em vocabulários sobre cidadania, participação e direitos sociais, o que levou à percepção errônea de que havia um consenso democrático sendo construído, quando na realidade, progressistas e neoliberais atribuíam significações e projetos absolutamente diferentes a esses vocabulários (Dagnino, 2004).

Esse falso consenso encobriu parte das disputas por certo otimismo, permitindo o desenrolar de uma “confluência perversa”, na análise de Evelina Dagnino (2004). O grupo progressista esperava que a nova democracia brasileira pudesse ter caráter emancipatório. O grupo neoliberal esperava que a transição democrática propiciasse estabilidade o suficiente para que uma nova política econômica fosse implementada, como alternativa à ISI, e que o Estado pudesse se retirar da obrigação de certos gastos sociais. Assim, a nova constituição nasce entre expectativas contraditórias que confluíram na busca pela democracia – a esquerda esperava a ampliação de direitos e contenção dos interesses do grande

capital, e os neoliberais redefinir o projeto econômico, e com ele as relações entre Estado, sociedade e economia.

O Estado capitalista neoliberal 1989-2017

O neoliberalismo é um termo em disputa na literatura, contando com múltiplas interpretações. Para os fins deste artigo, assumiremos a interpretação (neo)marxista, apesar de reconhecer que a hegemonia neoliberal traz questões para muito além da dimensão econômica. Esta é apenas mais central para o recorte que adotamos. O neoliberalismo fica aqui definido como uma teoria de práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar dos indivíduos² pode ser alcançado via maximização das liberdades e habilidades de empreendedorismo individual, em um arranjo institucional caracterizado por fortes direitos de propriedade, livre mercado e livre troca (Harvey, 2005, p. 2).

Nesse sentido, o papel do Estado passa a ser explicitamente a garantia das condições para o funcionamento do mercado – que variam desde a paz social até sistemas jurídicos capazes de garantir os direitos de propriedade, além da integridade do sistema financeiro. Como sistema de acumulação, o neoliberalismo comumente busca práticas como a austeridade fiscal e políticas monetárias contracionistas, a financeirização e integração internacional da produção, e a privatização do setor de serviços (Saad-Filho; Morais, 2018, p.97).

Entre 1994 e 1996, foram feitas várias ações e alterações econômicas que sedimentaram o neoliberalismo no país. Criou-se o Fundo Social de Emergência, que apesar do nome serviu para reduzir em 20% a destinação de orçamento a programas sociais, e em 15% as transferências a estados e municípios –, com impacto direto nas políticas urbanas. Alterou-se diversos artigos do capítulo da constituição sobre a Ordem Econômica, de maneira a permitir o maior fluxo de capital externo e encerrar alguns monopólios estatais (Arruda Sampaio, 2012). Abandonou-se definitivamente o ISI para adotar uma economia de caráter predominantemente primário-exportadora, condizente com uma visão de ‘integração internacional’ a partir de uma posição econômica periférica no capitalismo. Coroando o processo, em 1999, foi introduzido o “tripé de políticas macroeconômicas neoliberais”, caracterizado por uma série de políticas contracionistas, e em 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal, que impôs limites rigorosos aos gastos de todos os níveis do governo (Saad-Filho; Morais, 2018).

Ainda assim, com a dissolução do sistema SFH/BNH, houve um breve período em 1992 que pareceu possível construir uma política mais democrática para a habitação

2 A escolha de palavras é intencional. Sob a ideologia neoliberal, não há bem-estar “social”, apenas de famílias e indivíduos.

social. A Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal reuniu representantes de seguimentos sociais, sindicais, profissionais e empresariais para discutir uma nova configuração institucional para a política habitacional. Contudo, o novo acordo teve de fato poucas novidades. Como descreve Maricato:

Após alguns gestos iniciais que indicavam uma gestão democrática voltada para habitação de interesse social, a ação efetiva tomou os rumos conhecidos: priorização na regulação dos recursos financeiros onerosos visando melhor desempenho do mercado. Nessa trajetória fica evidente o desapego à democracia, já que no decorrer da gestão houve uma desmobilização e o fechamento dos frágeis canais de participação anteriormente existentes (Maricato, 2000, p. 2).

Assim, as políticas urbanas acompanharam a tendência do período, e passaram a caminhar em direção à financeirização. Os fundos de pensão no mercado imobiliário, já existentes desde a ditadura militar, ganharam muito mais expressividade a partir dos anos 1990 e até meados dos anos 2000, com progressivo desinvestimento de fundos do Orçamento Geral da União (Maricato, 2000, p.6). O urbano passou a ser cada vez mais visto como um investimento financeiro, percepção que atuou para a proliferação de “investimentos lucrativos” com verba dos fundos de pensão, como escritórios de alto padrão, resorts, centros de convenções, shoppings e hotéis nas grandes cidades brasileiras (Rolnik, 2015), reafirmando a posição secundária das políticas de inclusão.

A diversificação de programas de financiamento e construção foram outra característica do período do governo de Fernando Henrique Cardoso. Foram criados os programas Pró-Moradia, Habitar Brasil, Carta de Crédito Individual e Associativo, e Apoio à Produção. Além disso, a centralização desses projetos no Ministério do Planejamento atendeu à uma demanda dos movimentos de profissionais urbanos, que há muito reivindicavam o fim da desintegração entre política urbana e as políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte. A integração efetiva, entretanto, não aconteceu.

A hipersetorização e alienação de diversos planos e secretarias de planejamento é outro mecanismo eficiente de seletividade estatal, garantindo que poucas vezes programas complexos de interesse popular tenham condições de operar. Assim, os resultados reais foram modestos, principalmente devido ao baixo investimento público aliado ao favorecimento de interesses privados, como o privilégio ao financiamento de imóveis da classe média. Houve ainda percalços causados na própria elaboração das políticas, como foi o caso da Carta de Crédito, que apesar de ser destinada às populações de baixa renda, não considerou que a exigência da legalidade dos imóveis para a concessão de crédito seria um grande impeditivo para um enorme número de brasileiros nesta faixa de renda, que vivem

na informalidade. Pouco tempo depois, a faixa de renda que o programa atenderia passou do teto de 12 para 20 salários-mínimos (Maricato, 2000).

Ainda nos anos 1990, o “empresariamento urbano” (Harvey, 1989) surge como lógica de expansão das cidades. Sua premissa é a descentralização e o incentivo ao empreendedorismo de municípios, que devem se tornar competitivos para atrair capital privado para o desenvolvimento local – o que pode ser visto como um efeito colateral da descentralização dos municípios desde a constituinte.

Já nos anos 2000, a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência elevou as expectativas do campo progressista quanto à possibilidade de uma mudança de paradigma, e a reanimação do espírito de inclusão social de 88. O Ministério das Cidades é criado em 2003, confirmando a centralização de políticas setoriais urbanas; em 2004 houve o Conselho das Cidades e, em 2010, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) veio finalmente regulamentar os artigos referentes à função social da cidade e da propriedade na Constituição Federal, além de propor a participação direta da população nos planos diretores, que renovam sua centralidade como política de planejamento urbano.

Vale ressaltar, entretanto, que como expõe Villaça:

Não existe ‘a população’. O que existe são classes sociais ou setores ou grupos da população. A classe dominante sempre participou seja dos planos diretores seja dos planos e leis de zoneamento. Quem nunca participou foram - e continuam sendo - as classes dominadas, ou seja, a maioria (Villaça, 2005, p. 54)

E de fato, como o autor demonstra em seu extenso estudo (Villaça, 2005) sobre os PDs, a efetiva participação das classes dominadas permaneceu incipiente na esfera dos PDs, resultando em pouca capacidade de incluir suas agendas nos planos. Mesmo em Porto Alegre, cuja breve experiência com o Orçamento Participativo reanimou os ânimos participacionistas (Miguel, 2017), a tendência dos PDs foi a prevalência de agendas dos setores da indústria da construção e imobiliário (Gonzatti de Souza; Marx, 2020).

Entre as maiores conquistas institucionais do período então a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no âmbito do Conselho das Cidades, um órgão ligado às conferências das cidades que passaram a acontecer com considerável participação popular em nível local e nacional. No mesmo período, foram criadas o Sistema Financeiro de Habitação (FSH) e a Lei do Fundo Nacional de Habitação do Interesse Social (FNHIS), Lei 11.124/2005 (Brasil, 2005), que apesar de pautarem a ampliação do acesso à linhas de crédito para aqueles que ganhavam até 5 salários, reafirmaram o caráter financeiro da moradia, e a centralidade da “casa própria” nas políticas habitacionais.

Esse foi mais um indicativo que o cerne neoliberal da política econômica não se alterou a longo prazo, e de fato a mercantilização da cidade se aprofundou no período de

crise que se inicia em 2007. Nesse ciclo, programas públicos com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o PAC-COPA, e o Minha Casa Minha Vida (MCMV) foram centrais para a manutenção de um ciclo virtuoso da economia brasileira. Um enorme volume de recursos públicos foi direcionado por meio desses programas para ações de infraestrutura que, infelizmente, não se orientaram pelo PNDU. Tal distanciamento das prioridades coletivamente estabelecidas pelo PNDU serviu muitas vezes à financeirização de novas áreas urbanas e à especulação imobiliária, o que principalmente no caso do PAC-COPA, gerou grande impacto financeiro, mas baixo impacto social (Rolnik, 2015).

Pode-se dizer, portanto, que o período pós-democratização apresentou enormes avanços normativos-legais, principalmente considerando o Estatuto da Cidade. Todavia, o desenvolvimento urbano em si – marcado por políticas de construção de infraestrutura e habitação – não rompe com a lógica de produção e acumulação capitalista.

Apesar de mudanças no sistema de acumulação em relação ao ISI, prevalece o projeto de cidade do interesse das grandes corporações, principalmente das super-empreiteiras (Rolnik, 2015). A aliança do mercado imobiliário, das indústrias da construção e automobilística com o Estado se provou, mais uma vez, forte e operável acima de ideologias governamentais.

Além disso, sobretudo desde na última década, o setor financeiro também participa dessa aliança, e exerce influência sobre as políticas urbanas (Melo, 2021). A partir dessa aliança, vemos projetos setoriais de “reabilitação” de centros, que causam enormes distorções no preço da terra. Exemplos recentes são o Vale do Anhangabaú, em São Paulo, do Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, ou do Cais Mauá em Porto Alegre. Em cada um desses exemplos, mobilizações coletivas e propostas voltadas para usos populares foram sistematicamente ignoradas em prol de projetos que promovem a financeirização e especulação imobiliária.

Por fim, nos últimos anos, o aprofundamento do neoliberalismo no Brasil se dá aliado a um retrocesso democrático, a partir do golpe constitucional contra a presidente Dilma Rousseff (Miguel, 2019; Saad-Filho; Morais, 2018) com quase imediato impacto nas políticas urbanas. O pacto de 88 mostra sua fragilidade com a mudança de forças no cenário político, com rápida perda das conquistas normativas do período anterior. Alguns marcos normativos do retrocesso democrático no campo do urbanismo são a Reurb (lei federal 13.465/2017), a extinção do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, a extinção dos conselhos federais e o progressivo descumprimento da função social da propriedade (Alfonsin *et al.*, 2020; Caldas, 2022).

O período neoliberal, como já apontado por autores Harvey (2007) e Streeck (2017), promove os interesses do grande capital e de classes dominantes não apesar do Estado, mas a com a colaboração do Estado. A diferença em relação à períodos anteriores

é a legitimação interna que esse projeto adquire a partir da construção de uma racionalidade coletiva de desapeço à direitos e valores democráticos, algo que aparece nas análises recentes sobre desdemocratização (Brown, 2019; Dardot; Laval, 2016). De forma que se pode conjecturar até que ponto ainda é politicamente necessária a ocultação de planos de interesse privado por detrás de discursos democráticos, que Villaça (1999) identifica no período anterior.

Considerações finais

Este trabalho teve como objetivo explorar a atuação do Estado brasileiro frente ao desenvolvimento urbano nas últimas 8 décadas. Analisamos alguns dos principais planos de urbanização e desenvolvimento urbano e verificamos uma consistência relativa na ação do Estado, apesar de governos com distintas ideologias.

Por um lado, os planos e discursos institucionais demonstram compreensão dos problemas urbanos, o que leva a planos que quase invariavelmente reconhecem a desigualdade social e regional como uma questão central à problemática urbana. Por outro lado, tal diagnóstico aparece dissociado do padrão de produção da cidade sob o capitalismo, e as soluções de fato executadas via planos de desenvolvimento nacional e regional (não aquela apresentada nos planos, e nas cartas de intenção) acabam por reproduzir os problemas urbanos.

Sob pressão, o Estado tende a responder à uma pequena parcela das demandas populares, de um setor ou grupo específico, mas as soluções buscadas – por permanecerem atreladas à lógica da reprodução urbana como forma de acumulação capitalista – acabam por agravar estruturalmente os problemas que visavam resolver. Dessa forma, o Estado “se utiliza da política urbana, na prática, como *um conjunto de mecanismos de dispersão*, segundo fatores variáveis conforme a conjuntura, visando atender a algumas das exigências das classes trabalhadoras” (Fernandes Caldas, 2015, p. 160, grifo nosso).

Assim, oferecemos uma explicação complementar à de Villaça (1999, 2005) para o abismo entre marcos normativos relativos direitos sociais atrelados ao urbano e ação concreta do Estado, que é um mecanismo de seletividade inerente às estruturas estatais inseridas no capitalismo, para além da ideologia imbricada na produção dos planos urbanísticos.

Recebido em 30 de maio de 2024.

Aprovado para publicação em 05 de agosto de 2024.

Referências

ALBUQUERQUE, M. C. C. Planejamento o caso da regional: Sudene. **Revista de Administração de Empresas**, v. 11, p. 97–103, set. 1971.

ALFONSIN, B. DE M. et al. DESCARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL: DESDEMOCRATIZAÇÃO E RETROCESSO. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 7, p. 26, 2020.

ANDRADE, L. A. G. DE. **Habitação e poder: da fundação da casa popular ao Banco Nacional de Habitação**. Centro Edelstein De Pesquisas Sociais, 2011.

ARRUDA SAMPAIO, P. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88. In: CARDOSO JR, J. C. (Ed.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: Ipea, 2012.

AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 91, p. 205–221, 1 dez. 2010.

BONDUKI, N. Do governo Vargas ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana: as tentativas pioneiras de enfrentar a questão urbana. I. Em: **A luta pela reforma urbana no Brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao plano diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BRASIL. Projeto de Lei nº 775 de 1983. Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências. 1983, p. 54–64.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. 2005.

BROWN, W. **In the Ruin of Neoliberalism: the rise of antidemocratic politics in the west**. Cambridge: Columbia University Press, 2019.

CALDAS, L. Desdemocratização no Brasil, evidências a partir de políticas urbanas federais. **Teoria e Pesquisa**, p. 86–105, 2022.

CARNOY, M. **The state and political theory**. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1984.

CARPINTÉRO, M. V. T.; CERASOLI, J. F. A cidade como história. **História: Questões & Debates**, v. 50, 6 out. 2009.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139–164, 2004.

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

DE FARIA, R. **História da cidade, história do urbanismo, história da urbanização ou história urbana? A interdisciplinaridade é o caminho para pesquisa em arquitetura e urbanismo**. In: 4º SENAU - SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO. São Paulo: 2015.

DE FARIA, R.; CARPINTERO, A. Brasília, Capital Del Brasil: Desarrollo Nacional Y Urbanismo (1930-1960). In: SAMBRICIO, C. (Ed.). **Ciudad y vivienda en América Latina entre 1930 y 1960**. 1. ed. Madrid: Editorial Lampreave, 2012. p. 104–139.

FERNANDES CALDAS, M. **Repositório Institucional da UFMG: Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil**. Tese de Doutorado—Belo Horizonte: Departamento de Arquitetura e Urbanismo, UFMG, 2015.

FERNANDES, E. Constructing the 'Right to the City' in Brazil. **Social & Legal Studies**, v. 16, n. 2, p. 201–219, jun. 2007.

HARVEY, D. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. **Geografiska Annaler: Series B, Human Geography**, v. 71, n. 1, p. 3–17, abr. 1989.

HARVEY, D. **A brief history of neoliberalism**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2005.

HARVEY, D. NEOLIBERALISMO COMO DESTRUIÇÃO CRIATIVA. **Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, v. 2, n. 4, p. 30, 2007.

LANER, I. C.; DE FARIA, R. S. **Operação Nordeste**: A criação da Sudene como política regional de desenvolvimento e integração nacional. p. 19, [s.d.].

LANER, I.; FARIA, R. D.; PESCATORI, C. O estado e o planejamento regional no Brasil: as três perspectivas de análise (1951-1961). **URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, v. 12, p. e020010, 23 mar. 2021.

LEFEBVRE, H. Prefácio: a produção do espaço. **Estudos Avançados**, v. 27, n. 79, p. 123–132, 2013.

LUCCHESI, M. C.; ROSSETO, R. A política urbana no governo militar (1964-1985). In: BONDUKI, N. (Ed.). **A luta pela reforma urbana no Brasil, do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo, SP: CAU São Paulo, 2017. p. 36–79.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 21–33, out. 2000.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana n Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2020.

MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB-Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais**, n. 43, p. 67–102, 1997.

MARQUES, E. C.; BICHER, R. M. Estado e espaço urbano: revisitando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas. **Revista de Sociologia e Política**, p. 9–28, jun. 2001.

MELO, E. O. DE. Financeirização, governança urbana e poder empresarial nas cidades brasileiras. **Cadernos Metrópole**, v. 23, n. 50, p. 41–66, abr. 2021.

MIGUEL, L. F. **da constituição ao golpe de 2016**. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Tempo Brasileiro, 1984.

POULANTZAS, N. A. **State, power, socialism**. Tradução: Patrick Camiller. London: Verso, 2014.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares, a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015.

SAAD-FILHO, A.; MORAIS, L. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. 1a edição,

ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2018.

STREECK, W. **Buying time: the delayed crisis of democratic capitalism**. Tradução: Patrick Camiller; Tradução: David Fernbach. Second edition, with a new preface ed. London New York: Verso, 2017.

TRINDADE, T. A. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 87, p. 139–165, 2012.

TRINDADE, T. A.; BUGIATO, C. M. A interação entre movimentos sociais e sistema estatal no Brasil: um debate a partir das contribuições de Claus Offe e Nicos Poulantzas. **Sociedade e Estado**, v. 35, n. 2, p. 411–440, ago. 2020.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano. In: DEAK, C.; RAMOS SCHIFFER, S. (Eds.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999.

VILLAÇA, F. J. M. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2005.