

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO**

CAROLINA HELENA MIRANDA E SOUZA

**OS IDEAIS DA REFORMA URBANA NA LEGISLAÇÃO E PRÁTICA
GOVERNAMENTAL EM BELO HORIZONTE, MINAS GERAIS**

Belo Horizonte

2016

CAROLINA HELENA MIRANDA E SOUZA

**OS IDEAIS DA REFORMA URBANA NA LEGISLAÇÃO E PRÁTICA
GOVERNAMENTAL EM BELO HORIZONTE, MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo. Área de concentração: Teoria, Produção e Experiência do Espaço.

Professora Orientadora: Raquel Garcia Gonçalves.

Belo Horizonte

2016

FICHA CATALOGRÁFICA

S719i

Souza, Carolina Helena Miranda e.

Os ideais da Reforma Urbana na legislação e prática governamental em Belo Horizonte [manuscrito] / Carolina Helena Miranda e Souza. - 2016. 110f. : il.

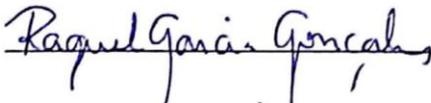
Orientador: Raquel Garcia Gonçalves.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

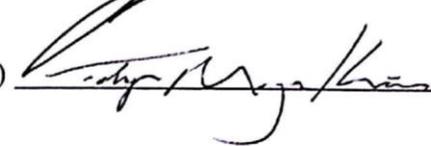
1. Política urbana - instrumentos - Belo Horizonte (MG) - Teses. 2. Movimentos sociais urbanos - Belo Horizonte (MG) - Teses. 3. Planejamento urbano - Belo Horizonte (MG) - Teses. 4. Urbanização - Belo Horizonte (MG) - Teses. 5. Sociologia urbana - Teses. I. Gonçalves, Raquel Garcia. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD 711.40981511

Dissertação defendida junto ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo - NPGAU – da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, e aprovada em 05 de julho de 2016 pela Comissão Examinadora:

Profª. Dra. Raquel Garcia Gonçalves (EA-UFMG)  _____

Profª. Dra. Jupira Gomes de Mendonça (EA-UFMG)  _____

Prof. Dr. Felipe Nunes Coelho Magalhães (IGC-UFMG)  _____

AGRADECIMENTOS

Menciono o apoio do Instituto Federal de Minas Gerais, campus Santa Luzia, em conceder afastamento de um ano para dedicação integral a esta pesquisa de mestrado.

RESUMO

Esta dissertação apresenta um panorama de como os ideais presentes nas várias propostas por uma Reforma Urbana estão traduzidos na legislação e práticas do município de Belo Horizonte. Iniciamos com um breve histórico da urbanização brasileira e belo-horizontina a partir do início do século XX, apontando as principais características desse processo. Dessas características, realçamos o acelerado processo de urbanização na segunda metade do século, o irromper dos movimentos sociais urbanos e as primeiras propostas por uma Reforma Urbana, elaboradas na década de 1960. Desde então, essas propostas vêm se transformando e incorporando novos conceitos, passando pelos movimentos de redemocratização até as definições mais contemporâneas, ligadas ao direito à cidade. Nesse processo é possível registrar avanços como a incorporação do capítulo de Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, ambas no campo legislativo. A definição da expressão Reforma Urbana rumou para conceitos mais abstratos, que se valem, atualmente, dos instrumentos de política urbana para buscar sua concretização. A história desses instrumentos remonta às demandas da década de 1960 e é marcada por transformações, inserção e remoção em propostas e projetos de lei, ganhando espaço aos poucos nas práticas municipais. Hoje, os instrumentos de política urbana são ferramentas essenciais para alcançar os ideais englobados nos variados conceitos da expressão Reforma Urbana. Além da pesquisa bibliográfica e documental, outra metodologia utilizada foi a pesquisa qualitativa por entrevistas com pessoas que estiveram envolvidas em aspectos da política urbana de Belo Horizonte. Buscamos representar variados pontos de vista, ao entrevistar técnicos, acadêmicos, políticos, assim como pessoas envolvidas em processos mais recentes e mais antigos. As entrevistas contemplavam questões em torno do que entendiam por Reforma Urbana e o que avaliavam como evoluções, retrocessos e possibilidades nesse tema, com destaque para o cenário municipal. Isso permitiu agregar relatos baseados na experiência prática dos entrevistados e compará-los com o material analisado nas revisões bibliográfica e documental, que resultou em uma caracterização dos principais aspectos das questões relacionadas à Reforma Urbana em Belo Horizonte.

Palavras-chave: Reforma Urbana; Política Urbana; Movimentos Sociais Urbanos; Belo Horizonte.

ABSTRACT

This master's thesis presents the translation of the ideals existent in proposals for an Urban Reform in Brazil into legislation and practices in the city of *Belo Horizonte*. We begin with a brief history of Brazil and *Belo Horizonte's* urbanization from the early twentieth century, pointing out the main features of this process. Among these characteristics, we emphasize the accelerated process of urbanization in the second half of the century, the burst of urban social movements and the first proposals for an Urban Reform, developed in the 1960 decade. Since then, these proposals have been transforming and incorporating new concepts, through the 1980's democratization movements to the most contemporary settings, related to the right to the city. In this process, it is possible to register progress as the incorporation of the Urban Policy chapter of the 1988 Federal Constitution and the approval of the City Statute in 2001, both examples of the legislative field. The definition of the Urban Reform expression headed for more abstract concepts and use, currently, urban policy instruments to pursue its implementation. The history of these instruments dates back to the 1960's demands. Changes, insertion and removal of law's projects marked this process, gaining ground gradually in municipal practices. Today, urban policy instruments are essential tools for achieving the ideals embraced by various concepts of Urban Reform. In addition to the bibliographical and documentary research, another methodology used was qualitative research by interviews with people who were involved with aspects of *Belo Horizonte's* urban policy. We seek to represent different points of view by interviewing technicians, academics, politicians, and people involved in newer and older processes. The interviews were about what they understand by Urban Reform and what they consider as developments, regressions and possibilities in this area, especially about the municipal scene. This allowed to aggregate reports based on practical experience of the interviewed and to compare these results with the literature and document review, which resulted in a characterization of the main aspects of issues related to Urban Reform in *Belo Horizonte*.

Key Words: Urban Reform; urban politics; urban social movements; *Belo Horizonte*.

LISTA DE SIGLAS

CMPU	Conferência Municipal de Política Urbana
COMPUR	Conselho Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LPOUS	Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MPL	Movimento Passe Livre
OU(C)	Operação urbana (consorciada)
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PD	Plano Diretor
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PEAR	Programa Estrutural em Áreas de Risco
PEUC	Parcelamento, edificação e utilização compulsórios
PGE	Plano Global Específico
PT	Partido dos Trabalhadores
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
	PROFAVELA Programa Municipal de Regularização de Favelas (Lei nº 3.532 de 1983)
PUC-MG	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
	SEPLAN-MG Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral de Minas Gerais
SINARQ-MG	Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas de Minas Gerais
s.HRu	Seminário de Habitação e Reforma Urbana
SMAPU	Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
URBEL	Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS	13
1.1. A criação da nova capital de Minas Gerais	15
1.2. Os Movimentos Sociais Urbanos	18
1.3. Sobre Cidadania, Direitos e Participação	24
2. REFORMA URBANA: MOVIMENTOS, DEMANDAS E ALCANCES	29
2.1. Seminário de Habitação e Reforma Urbana (s.HRu)	29
2.2. Definições de Reforma Urbana	30
2.3. A Constituinte e a Emenda Popular pela Reforma Urbana	32
2.4. O Estatuto da Cidade	34
2.5. O Ministério das Cidades	36
2.6. O Estatuto da Metrópole	38
2.7. Considerações sobre a Reforma Urbana na atualidade-	39
3. HISTÓRICO DE ALGUNS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA	41
3.1. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC), IPTU progressivo no tempo e Desapropriação	42
3.2. Usucapião especial de imóvel urbano	45
3.3. Operações Urbanas Consorciadas (OUC)	46
3.4. Direito de superfície	49
3.5. Direito de preempção	49
3.6. Outorga onerosa do direito de construir	50
3.7. Transferência do Direito de Construir	52
3.8. Plano Diretor Participativo	53
4. QUESTÕES URBANAS DE BELO HORIZONTE POR SEUS AGENTES	57
4.1. A Reforma Urbana	57
4.2. Evoluções em direção a uma Reforma Urbana	61
4.3. Retrocessos nos temas relacionados à Reforma Urbana	65
4.4. Possibilidades de uma Reforma Urbana	68
4.5. A busca por direitos pela via institucional	74
4.6. Espaços de resistência	77
4.7. O legislativo em Belo Horizonte: processos e atuação	82
4.8. IV Conferência Municipal de Política Urbana (CMPU) e o Projeto de Lei do Novo Plano Diretor de Belo Horizonte	85
4.9. A atual política urbana de Belo Horizonte	91
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
REFERÊNCIAS	100
APÊNDICES	107
APÊNDICE A – Breve currículo dos entrevistados	107
APÊNDICE B – Roteiro básico das entrevistas realizadas	109
APÊNDICE C – Termo de Consentimento assinado pelos entrevistados	110

INTRODUÇÃO

A ideia de Reforma Urbana surge, no Brasil, como resposta a problemas urbanos que se acumulavam enquanto políticas desconectadas eram incapazes de resolvê-los. Essa expressão irrompe no contexto das Reformas de Base do presidente João Goulart no início da década de 1960, e se destaca com o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, também conhecido como Seminário do Quitandinha, em 1963. Esse seminário reuniu profissionais com diversas formações para discutir os principais problemas urbanos do país e emitir um documento com propostas de política e planejamento que pudessem colaborar na melhoria das condições verificadas. Essa discussão foi contida com a tomada do governo pelos militares em 1964; no entanto, essas ideias continuaram em discussão, externas ao controle governamental.

Na década de 1980, as discussões sobre a Reforma Urbana reacendem com os movimentos pela redemocratização, com larga produção e difusão de conhecimento sobre as questões urbanas. Devido a um grande esforço e poder de mobilização, é produzido um texto nacional de Emenda Popular de Reforma Urbana para ser incorporado à nova Constituição brasileira. Como resultado desse esforço, a Constituição Federal de 1988 apresenta um capítulo dedicado à Política Urbana que, mesmo com apenas dois artigos, representa um grande avanço e legitima a ideia da função social da propriedade e da cidade. A luta para regulamentar os artigos de Política Urbana da Constituição seguiu por mais de uma década até que a Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, fosse aprovada em 2001.

A partir dos movimentos pela redemocratização, quando esforços foram direcionados para a inserção das questões urbanas na Constituição, a ideia de Reforma Urbana ficou associada a mudanças na legislação e a ações que partissem de um governo. Considerando o conteúdo de várias definições de Reforma Urbana, sua adoção seria mais provável em governos de esquerda, devido aos seus aspectos redistributivos. Dessa forma, criou-se grande expectativa em torno dos governos chamados democrático-populares locais, nas décadas de 1980 e 1990, e nacional, nos anos 2000. A criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades reforçou essa ideia e abriu espaços de participação popular de caráter

consultivo e deliberativo¹. O governo federal pôde contar com todo um conhecimento acumulado desde a década de 1980, dos movimentos pela redemocratização do país, e mesmo da década de 1960, das discussões desenvolvidas antes do golpe militar de 1964. No entanto, esse cenário, aparentemente positivo, começou a se dissolver pouco tempo depois, com a troca do ministro das Cidades em um acordo político². Os aspectos sociais e técnicos daquela possível política urbana, que iniciara em 2003, foram substituídos por apoio político e desenvolvimento econômico, que tiveram como marco o programa – dito habitacional – “*Minha Casa Minha Vida*”, iniciado em 2009³.

Ao estudar o caso do município de Belo Horizonte⁴, observamos que, até a década de 1970, os governos municipais (e estadual, no caso da própria criação da capital) adotaram, como política urbana, a remoção das ocupações irregulares, como as vilas e favelas. Na década de 1980, de maneira inovadora no contexto nacional, o município lançou um programa de reconhecimento e regularização de assentamentos informais. E em 1996, sendo pioneiro mais uma vez, Belo Horizonte aprovou o Plano Diretor Municipal e a Lei de Uso e Ocupação do Solo⁵, que abrangiam conceitos avançados, como a função social da propriedade e a transferência do direito de construir, além da exigência de realização da Conferência Municipal de Política Urbana a cada quatro anos e de participação popular na gestão urbana⁶. A inserção desses elementos (transferência do direito de construir, conferência de política urbana, gestão popular) na legislação municipal seria obrigatória apenas em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade. Tal inserção não corresponde, necessariamente, à sua aplicação na prática, mas representa a primeira etapa para que isso seja possível.

Considerando o exposto, temos como **objetivo geral**, nesta dissertação, analisar como os ideais presentes nas várias propostas por uma Reforma Urbana

¹ A legislação de criação do Ministério das Cidades (Lei 10.683 de 28/05/2003) e do Conselho das Cidades (Decreto 5.790 de 25/05/2006) podem ser consultadas, respectivamente, em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm> e <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm>. Acesso em: 15 mar. 2016.

² Sobre esse assunto, consultar MARICATO, 2012.

³ Sobre alguns aspectos do Programa *Minha Casa Minha Vida*, consultar ARANTES, 2013; MARICATO, 2012; ROLNIK, 2012.

⁴ Apesar das dinâmicas do município de Belo Horizonte serem diretamente relacionadas à sua região metropolitana, este trabalho tem foco na capital, dada a data recente de aprovação do Estatuto da Metrópole e da legislação relacionada à região metropolitana estar em desenvolvimento.

⁵ Lei nº 7.165 de 27 de agosto de 1996 e Lei nº 7.166 de 27 de agosto de 1996, respectivamente.

⁶ BELO HORIZONTE, 1996a, Título I- Capítulo II; Título IV- Capítulo I; art. 7º- XVIII, respectivamente.

estão traduzidos na legislação e práticas do município de Belo Horizonte. Para isso, temos como **objetivos específicos** analisar as urbanizações brasileira e belo-horizontina, buscando relacionar as condições presentes com seu histórico; apontar algumas evoluções, retrocessos e possibilidades em temas relacionados à Reforma Urbana, incluindo os instrumentos de política urbana reunidos no Estatuto da Cidade; e pesquisar quais as principais características da atual política urbana de Belo Horizonte, assim como o papel de alguns dos seus agentes. Entendemos que a **principal contribuição** desta dissertação será apresentar a visão de pessoas que atuaram em temas relacionados à Reforma Urbana no cenário municipal- membros de movimentos, técnicos da prefeitura e câmara, acadêmicos, membro do legislativo – e comparar essas visões à revisão bibliográfica e documental realizada, buscando compreender e registrar parte da história da política urbana municipal e promover reflexões sobre o momento atual e suas possibilidades.

No **capítulo 1**, apresentamos alguns aspectos da urbanização brasileira e belo-horizontina desde o início do século XX. A capital mineira se diferencia de outras grandes cidades brasileiras por sua origem planejada e sua recente fundação. Apesar dessas diferenças em sua origem, Belo Horizonte apresenta problemas semelhantes (ocupações irregulares, programas habitacionais ineficientes ou insuficientes, sistema de transporte inadequado, dentre outros), assim como os movimentos sociais que buscam mitigá-los. As demandas por uma Reforma Urbana se inserem nesse cenário, que apresentamos no **capítulo 2**. Nesse capítulo, analisamos os principais documentos e legislação relacionados à Reforma Urbana no Brasil, assim como as principais definições da expressão em cada momento analisado. Esse processo está diretamente relacionado com a evolução da cidadania brasileira por via de um novo entendimento dos direitos pelo povo, assunto apresentado no capítulo 1.

Da década de 1960 à atualidade, o entendimento de Reforma Urbana se transformou de intervenções mais associadas a aspectos físicos para um conceito mais relacionado a direitos. Essa evolução da Reforma Urbana no sentido do reconhecimento de direitos trouxe uma característica mais abstrata à expressão. Se antes a Reforma poderia ser relacionada (e talvez reduzida) a uma série de intervenções físicas (construção de habitações, estradas, redes de água e esgoto, dentre outros), a sua nova concepção não tem fórmulas ou obras pré-determinadas, mas sim um conjunto de entendimentos e ações que, em alguns casos, sequer

demandam insumos materiais. Na intenção de alcançar esse novo conceito de Reforma Urbana, uma série de instrumentos foram propostos e aperfeiçoados com o tempo. O surgimento e transformação desses instrumentos são analisados no **capítulo 3**, desde as suas primeiras menções até a inserção na legislação de Belo Horizonte. Se considerarmos que esses instrumentos são as principais ferramentas de que dispomos atualmente para guiar a política urbana em direção aos ideais da Reforma Urbana, conhecer suas características e seu funcionamento é fundamental para possibilitar sua implementação e a transformação de conceitos abstratos em realidade nas cidades.

No **capítulo 4**, apresentamos os resultados das entrevistas com pessoas relacionadas à política urbana de Belo Horizonte. Buscamos captar a visão dos entrevistados sobre o que é a Reforma Urbana (quais suas evoluções, retrocessos e possibilidades), sobre a participação popular nos processos em que estiveram envolvidos, sobre o papel dos movimentos sociais urbanos, dentre outras questões que porventura surgissem durante a entrevista. Algumas respostas permitiram comparar a participação popular nas vias institucional e não-institucional, assim como a atuação dos poderes executivo e legislativo municipais.

A **metodologia** utilizada nesta dissertação pode ser dividida em duas etapas, sendo a primeira uma análise baseada em pesquisa bibliográfica e documental e a segunda baseada em pesquisa qualitativa por meio de entrevistas. Na primeira parte, analisamos as principais propostas e movimentos nacionais: Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963, Movimento Nacional e Fórum Nacional de Reforma Urbana, Projeto de Lei 775 de 1983 – Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade de 2001 e algumas menções ao Estatuto da Metrópole de 2015. Em seguida, analisamos o caso específico de Belo Horizonte, a partir de seu Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, com destaque para a última versão revisada em 2010 (Lei nº 9.959 de 20 de julho de 2010) e para os Projetos de Leis que se encontram em tramitação na Câmara Municipal (Projeto de Lei nº 1.749/2015, que aprova o Plano Diretor e Projeto de Lei nº 1.750/2015, que regulamenta a aplicação dos instrumentos de política urbana em Belo Horizonte). Essa fase da pesquisa corresponde, principalmente, aos capítulos 1, 2 e 3.

Além da análise bibliográfica e documental, fizemos uma pesquisa qualitativa por meio de entrevistas com pessoas relacionadas à política urbana em Belo

Horizonte, de modo a agregar a experiência concreta de pessoas que atuaram e atuam com os temas desta pesquisa. Essa etapa, à luz do material anterior, permitiu elaborar o capítulo 4. Acreditamos que esse tipo de informação tem muito a agregar, pois apresenta a experiência de pessoas envolvidas e suas reflexões mais recentes sobre elementos antigos e atuais, o que permite apresentar uma visão atual sobre as dinâmicas questões urbanas. Para promover maior representatividade das opiniões, entrevistamos pessoas com diferentes atuações nas questões urbanas, como membros de movimentos (sociais, profissionais), do meio acadêmico, político e dos setores técnico da prefeitura e legislativo. Também buscamos entrevistar pessoas de faixas etárias variadas, para representar os que atuaram nos movimentos pela redemocratização e que atuam nos movimentos mais recentes. Assim buscamos caracterizar o momento atual da política urbana de Belo Horizonte através de um mosaico de opiniões de alguns dos seus atores a partir de suas experiências, reavaliando os eventos passados e caracterizando os movimentos contemporâneos.

1. URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS

Desde o início do século XX, os problemas urbanos são evidentes nas cidades brasileiras, atingindo principalmente as classes mais pobres. Naquela época, a população já reivindicava seus direitos através de revoltas, como a depredação de bondes e a Revolta da Vacina⁷. As propostas apresentadas pelo poder público para solucionar esses problemas eram de caráter elitista, como a reforma urbanística higienista de Pereira Passos no Rio de Janeiro (CARVALHO, 2014; BONDUKI, 2011). Essa reforma removeu a população mais pobre das áreas centrais, e estes tiveram de recorrer a áreas distantes e sem equipamentos urbanos, um processo ainda recorrente nas cidades brasileiras.

Com a intensificação da urbanização e o descompasso com o provimento de infraestrutura urbana – o aumento desta é insuficiente para promover dignidade e mesmo para a sobrevivência-, aumentaram os problemas como a falta de moradia adequada, de instalações para o saneamento básico, de instalações de rede elétrica, de transporte público, de iluminação pública, de equipamentos de educação, cultura e saúde, para citar alguns. Cabe destacar que esse provimento desproporcional da infraestrutura em relação ao crescimento das cidades se destaca nas áreas de ocupação mais recente, que necessitam de grandes investimentos por estarem no início do processo de urbanização, e naquelas ocupadas por populações de menor renda. Parte dos orçamentos destinados a melhorias urbanas é utilizado em áreas já valorizadas, como em reformas desnecessárias de substituição de equipamentos ainda em funcionamento ou de embelezamento. Essa prática colabora com o aumento da diferença de valorização imobiliária, tornando as áreas equipadas mais caras e, portanto, inacessíveis para aqueles de menor renda.

Essa diferença de investimentos alocados em áreas com populações de maior ou menor renda também está ligada à privatização da prestação dos serviços públicos. A lógica do lucro é incompatível com o bem-estar social, visto que os investimentos neste último não devem ter o retorno financeiro como objetivo e, para um maior retorno financeiro haverá menor investimento em equipamentos ou serviços.

⁷ Revolta popular contra a vacinação obrigatória aplicada no início do século XX no Rio de Janeiro.

Este processo de privatização não é simplesmente uma mudança no regime de propriedade das empresas prestadoras de tais serviços [consumos coletivos urbanos], mas uma transferência das funções de coordenação e de governo ao setor privado. Essa dinâmica gera importantes efeitos de fragmentação e exclusão social que se cristalizam em *processos de isolamento* dos setores de menores rendas que, no marco da privatização da cidade, se constituem em demanda não atraente para o capital. (DI VIRGILIO; OTERO; BONIOLO, 2011, p. 13, tradução nossa).

Quando há uma saturação das áreas qualificadas, a população com maior renda ocupa as bordas destas, até então subúrbios. As populações que já haviam sido afastadas dos centros mais uma vez se distanciam, sem compartilhar das infraestruturas das cidades, ou ocupam áreas centrais degradadas. “Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: ela é agente de reprodução dessa desigualdade.” (ROLNIK, 2000, p. 2). Essa afirmação de Rolnik pode ser ilustrada com o exemplo de bairros de população de baixa renda distantes dos principais investimentos públicos de educação, cultura, saúde e oportunidades variadas de emprego, o que faz com que os moradores desses bairros tenham maior dificuldade de contato com esses benefícios e mesmo com populações de outros estratos sociais.

Assim, com destaque para as áreas mais pobres, ocorreu uma

[...] piora das condições gerais, sociais, ambientais e de vida nas cidades durante as últimas três décadas especialmente. Parte-se de uma herança marcada pela condição capitalista periférica de tradição escravista, portanto, de forte desigualdade social no território e falta de controle sobre o uso e ocupação do solo, características que são exacerbadas no período dominado pelas políticas neoliberais. No período mais recente, a partir de 2004, os investimentos em habitação e saneamento são retomados pelo governo federal deixando intocada a base fundiária urbana, o que compromete a noção de *desenvolvimento* urbano. (MARICATO, 2012, p. 10).

Rolnik também destaca que

[...] a política habitacional atual é concebida e praticada como elemento de dinamização econômica para enfrentar uma possível crise e gerar empregos, colocando-se de forma desarticulada com uma política de ordenamento territorial e fundiária destinada a disponibilizar terra para moradia popular. [...] O programa *Minha Casa Minha Vida*, formulado como política industrial – e com grande apelo eleitoral – tem ignorado as conquistas no campo do direito à cidade, do direito à moradia e no campo da cidadania. (ROLNIK, 2012, p. 100).

Com base nos trechos apresentados, vemos que os problemas urbanos não são tratados como tais, mas como alternativa de dinamização econômica ou

propaganda política. Se o principal programa habitacional brasileiro da última década não trata as questões urbanas adequadamente – e tampouco a qualidade habitacional do que produz –, do ponto de vista da qualidade urbana ele gerou prejuízos. Isso porque reafirmou a segregação espacial das classes mais pobres, gerou mais assentamentos sem infraestrutura urbana e reforçou a ideia de que a habitação sem as características da cidade seria suficiente para promover qualidade de vida.

1.1.A criação da nova capital de Minas Gerais

Podemos considerar o planejamento de Aarão Reis, desenvolvido no fim do século XIX, como o marco inicial para uma análise da ocupação de Belo Horizonte, visto que nada restou do antigo Arraial do Curral Del Rey, existente onde o projeto de Reis foi implantado (PAULA; MONTE-MOR, 2001, p. 27). Essa ideia de total renovação está ligada ao direcionamento para a modernidade dado pela proclamação da República em 1889⁸ (LEMOS, 1995, p. 219). O projeto sanitaria de Reis foi desenvolvido com a intenção de renovar não apenas os aspectos físicos, mas também os sociais, econômicos e políticos, em acordo com as intenções das lideranças políticas de Minas Gerais (PAULA; MONTE-MOR, 2001, p. 220 - 222).

A nova capital de Minas Gerais foi planejada com três áreas distintas: a área denominada urbana, interna à Avenida do Contorno; a área denominada suburbana, nos arredores da mesma avenida; e a área rural, nos arredores da área suburbana. Desde a sua concepção, a nova cidade excluiu os ocupantes mais pobres de sua área urbana devido ao maior custo dos lotes (de compra e de manutenção) nesta região, o que levou esta população a ocupar as áreas externas à cidade planejada (PAULA; MONTE-MOR, 2001, p. 31; LEMOS, 1995, p. 222; SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984, p. 31-32). “Em 1912, 68% das moradias localizavam-se nas zonas suburbana e rural”, enquanto os investimentos do poder público em equipamentos e infraestrutura se concentravam na área urbana (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984, p. 31-32). Assim, o início da ocupação de Belo

⁸ Lemos (1995) afirma que os governos viam as capitais dos Estados e do país como uma forte representação da modernidade, e que estas deveriam ser remodeladas ou substituídas neste sentido. Esta última opção foi adotada pelo estado de Minas Gerais na década de 1890, com a criação de Belo Horizonte substituindo a antiga capital Ouro Preto, e pelo governo federal na década de 1950, com a criação de Brasília.

Horizonte foi estabelecido na oposição: centro equipado com baixa ocupação e periferia mal equipada com maior ocupação. Essa característica dificultou a emancipação econômica da cidade, pois a amortização dos seus custos de construção e manutenção dependiam da ocupação da sua área urbanizada, que promoveria maior arrecadação tributária (PAULA; MONTE-MÓR, 2001, p. 35-36). “Assim no início da década de 1910 a cidade enfrentava tanto uma crise fiscal, quanto a precariedade de sua infraestrutura urbana fora da avenida do Contorno”, o que foi respondido com a privatização dos serviços básicos (eletricidade e bondes) em troca de recursos, inclusive para campanhas eleitorais (PAULA; MONTE-MÓR, 2001, p. 36 - 37).

Belo Horizonte entra em um segundo ciclo de planejamento entre a década de 1930 e o início dos anos 1950 (PAULA; MONTE-MÓR, 2001, p. 39). Ainda na década de 1930, quando Belo Horizonte iniciou sua expansão industrial (PAULA; MONTE-MÓR, 2001, p. 39), o urbanista francês Agache, convidado pelo prefeito Juscelino Kubitschek para diagnosticar a cidade de Belo Horizonte, definiu a capital como um caos urbano que necessitava se expandir para resolver um déficit habitacional (LEMOS, 1995, p. 231). Seguindo os princípios de modernização, utilizados para justificar a criação de Belo Horizonte, foi criado o conjunto da lagoa e edificações modernistas da Pampulha entre o fim da década de 1930 e o início da década de 1940 (LEMOS, 1995, p. 231). No entanto, essa expansão da cidade não resolveu o quadro de hipercentralização de equipamentos, infraestrutura e serviços iniciado nos primórdios da ocupação do município, como constatado por Paula e Monte-Mór.

Uma outra característica da formação urbana de Belo Horizonte é o fato de, entre a década de 1950 e o início da década de 1960, o foco ter sido o da criação de condições para expansão da indústria em detrimento da política urbana, que permaneceu em *laissez-faire* (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984, p. 37). Em 1964, foi criada a Superintendência de Terras Urbanas (SUTUR) para “estudar e propor normas necessárias à efetivação da tão propalada reforma urbana”. No entanto, a lei que criou esse órgão não chegou a ser aplicada (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984, p. 46). Pelo contrário,

Até a década de 1980, a erradicação foi a principal linha de atuação em favelas. Muitos desses casos viabilizaram a desocupação de áreas centrais valorizadas e de interesse de apropriação pelo setor imobiliário, como ocorreu, por exemplo, nas cidades de Recife, Rio

de Janeiro e Belo Horizonte. A maioria da população removida acabou formando novas favelas nos morros e nas periferias das cidades. (DENALDI, 2003, p. 196).

Esse processo de remoção de habitantes pobres para abertura de espaços de interesse das classes mais abastadas infelizmente não foi novidade nas décadas de 1960 e 1970. Como visto, a própria implantação da capital ocorreu em local ocupado e sua população original não recebeu indenização suficiente para retornar à área central.

As décadas de 1980 e de 1990 apresentaram grandes avanços na política urbana de Belo Horizonte, em especial nas questões habitacionais no sentido de um reconhecimento e investimento em vilas e favelas. A primeira década marcou uma mudança de paradigmas e acúmulo conceitual, enquanto, na última década, ocorreu um aumento de investimentos segundo esse novo entendimento (MELLO, 2005, p. 64). Inclusive Paula e Monte-Mór (2001) apontam os anos 1980 como o início da terceira invenção do município, após as invenções “política” e “mercantil”, iniciou-se a “invenção social”. Para os autores, os anos 1980-1990 marcam a emergência de iniciativas democrático-populares, baseadas em antecedentes de lutas sociais (PAULA; MONTE-MÓR, 2001, p. 27). Em 1983, “Belo Horizonte já se tornou uma cidade pioneira nas mobilizações de movimentos populares urbanos e na aprovação de uma legislação até então inédita no Brasil de regularização fundiária – a lei do PROFAVELA⁹” (FREITAS, 2015, p. 21). Além desse programa, o governo municipal ainda criou, a partir de 1993, o Programa Estrutural em Áreas de Risco – PEAR¹⁰, o Programa Alvorada¹¹ e o Orçamento Participativo (MELLO, 2005, p. 67) e, em 1995, passam a ser utilizados os Planos Globais Específicos¹² (PGE) (KAPP; BALTAZAR, 2012, p. 160). Há críticas a esses programas sob distintos pontos de vista. Na análise de Denaldi (2003, p.192), os PGEs apresentam possibilidades de garantir “intervenções pontuais ou a urbanização gradativa do núcleo [...] orientadas

⁹ Lei nº 3.532, de 06 de janeiro de 1983, cria o programa que visa possibilitar a urbanização e regularização jurídica das favelas. Lei disponível em: <www.cmbh.mg.gov.br>. Acesso em: 17 mar. 2016.

¹⁰ O PEAR faz parte da Política Municipal da Habitação e tem por objetivo diagnosticar, prevenir e minimizar as situações de risco geológico-geotécnico nas vilas e favelas. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

¹¹ Modelo de intervenção estruturante e integrada nas vilas e favelas. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

¹² O Plano Global Específico é um instrumento de planejamento que norteia as intervenções de reestruturação urbanística, ambiental e de desenvolvimento social nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares; pretende possibilitar maior eficiência e organização na aplicação de investimentos. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

por um plano global integrado de intervenção”; para Kapp e Baltazar, os PGEs são instrumentos mais de heteronomia que de autonomia para as populações onde estes são aplicados, visto que as propostas são externas às comunidades, e não parte de suas práticas; as categorias, conceitos e o próprio linguajar utilizados são baseados em uma perspectiva técnica, não na experiência dos habitantes; e a participação no processo é medida pela quantidade de encontros e comprovada apenas por uma lista de assinaturas e algumas fotografias (KAPP; BALTAZAR, 2012, p. 169 - 171).

Um outro programa municipal, mais recente, é o Programa Vila Viva, com as primeiras obras iniciadas em 2005¹³. Sobre esse programa, ao qual o governo faz grandes elogios em suas publicações, foi escrito um manifesto com o título “Programa Vila-Viva ou Vila-Morta?”¹⁴, em trocadilho ao nome original. O manifesto, assinado por organizações e movimentos ligados principalmente à causa habitacional, aponta diversas razões para repudiar o programa implantado pelo governo municipal. Dentre as razões enumeradas, destacamos: a prevalência de interesses do capital imobiliário sobre o interesse popular e a expulsão das famílias pobres das áreas afetadas. Este último processo foi identificado em várias fases da urbanização do município, como apontado anteriormente. Essa expulsão ocorre porque os projetos nem sempre possuem previsão de espaços para reassentar as famílias nas comunidades e pelo valor de indenização ser incompatível com os preços praticados na região de onde estes foram removidos.

Tratando de legislação, o município de Belo Horizonte está em meio a dois processos: o macrozoneamento da Região Metropolitana e a tramitação na Câmara Municipal do novo Plano Diretor municipal e da lei que regulamenta os instrumentos da Política Urbana. Nos tópicos 3.8 e 4.8 analisamos alguns aspectos do instrumento do Plano Diretor, tanto de forma ampla como também características específicas de Belo Horizonte.

1.2. Os Movimentos Sociais Urbanos

A história urbana brasileira é pontuada por diversas ocorrências de insatisfação popular, pois “a luta pela melhoria das condições de vida urbana é [...]

¹³ Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/>>. Acesso em: 22 dez. 2015.

¹⁴ Manifesto disponível em: <<http://brasil.indymedia.org/media/2008/10//429698.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

tão antiga quanto os próprios problemas” (COSTA, H., 1988, p. 890). O ambiente urbano colabora para o surgimento de movimentos reivindicatórios, pois nesse espaço as necessidades se agravam e as contradições se destacam. Gohn (2001) analisa as principais categorias de problemáticas rurais e urbanas no Brasil, das quais destacamos as ocorridas nos séculos XIX e XX. Considerando apenas os movimentos genuinamente urbanos, em que as reivindicações tenham esse tema como princípio e não apenas como palco de sua ocorrência, encontramos as primeiras reivindicações no fim do século XIX no Rio de Janeiro (GOHN, 2001).

O século XX, desde seu início, imprimirá um novo caráter às lutas sociais no Brasil. O caráter urbano passa a ter tonalidade própria, criada a partir de uma problemática que advém das novas funções que passam a se concentrar nas cidades. Progressivamente a indústria, e as classes sociais que lhes são caudatárias, orientará as ações e os conflitos que ocorrem no meio urbano. Consequentemente, **novas categorias de lutas surgirão, a saber:** 1. Lutas sociais da classe operária por **melhores salários e condições de vida**. 2. Lutas das classes populares urbanas por **meios de consumo coletivos**. 3. Lutas das classes populares e médias por **moradia**. (GOHN, 2001, p. 59-60, grifo nosso).

Nesse trecho, Gohn apresenta as condições de vida, os meios de consumo coletivos e a moradia como as principais reivindicações populares do século XX, ou seja, causas agravadas nas aglomerações urbanas. Indiretamente, a luta por melhores salários também está relacionada à necessidade de melhores condições urbanas, pois esses salários são utilizados para compensar a deficiência de estruturas e serviços que deveriam ser promovidos pelo Estado, como os altos custos que a população tem com transporte e os gastos quando os serviços de saúde e educação públicos não atendem suas necessidades. As demandas apresentadas por Gohn ainda estão entre as principais demandas das lutas pela Reforma Urbana, que, até os dias atuais, não foram devidamente consideradas pelo poder público.

A partir da década de 1930, o Estado começa a tratar das questões urbanas visando também a seus aspectos sociais, devido ao crescimento populacional urbano provocado pelas atividades industriais (GOHN, 2001, p. 82). Ou seja, há menos de um século os governos brasileiros entendem as questões sociais urbanas como questões de responsabilidade pública. Ainda assim o Estado só começou a assumir essas responsabilidades quando a situação das grandes cidades chegou a níveis impraticáveis, impactando as classes de maior poder aquisitivo (como no caso

de epidemias) e a produção capitalista (com menor rendimento das classes trabalhadoras ou problemas de escoamento de mercadoria, por exemplo). Com a intensificação da urbanização, a precarização dos equipamentos urbanos (visto que os investimentos não eram proporcionais ao crescimento das cidades) e ao espraiamento da malha urbana sempre levando os mais pobres para as “franjas das cidades”, as condições de vida se aproximam do intolerável e a questão urbana é colocada em foco.

Em 1963, ocorre o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (s.HRu), um indicador da necessidade de ações incisivas em relação ao tema urbano, em paralelo às demandas por outras reformas – agrária, política, jurídica. Esses movimentos colocam em evidência o fato de as ações pontuais serem paliativas, mostrando que as reformas são necessárias para resolver os problemas desde a sua origem, para obter resultados abrangentes e duráveis e “[...] colocaram pela primeira vez em pauta a reforma urbana como um elemento indispensável para enfrentar a grave crise de moradia que afetava as cidades brasileiras no início dos anos 1960.” (BONDUKI; KOURY, 2010). No entanto o golpe militar de 1964 desarticulou as ações desses movimentos (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2010), reprimindo propostas com potencial revolucionário.

Enquanto isso as cidades brasileiras cresciam (em área e em população) a um ritmo acelerado e não havia uma política urbana compatível com essa realidade. As pessoas que não possuíam renda para morar nas áreas urbanizadas se deslocavam para áreas sem infraestrutura, onde poderiam viabilizar condições de sobrevivência nas cidades. Entretanto, até 1979, quando foi aprovada a Lei 6.766 que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, não havia regulamentação federal para o parcelamento em terrenos e esse crescimento ocorreu conforme interesse dos proprietários das glebas que eram divididas (GOHN, 2001, p. 112)¹⁵. Gohn, ao apresentar o Movimento dos Loteamentos Clandestinos de São Paulo, iniciado na década de 1970 (GOHN, 2001, p. 112-113), mostra alguns resultados dessa falta de regulamentação. Os moradores dessas áreas encontraram problemas desde a falta de infraestrutura até a impossibilidade de registrar suas propriedades, devido a parcelamentos irregulares. Com esse acúmulo de problemas,

¹⁵ A aprovação da Lei 6.766/1979 não fez com que a totalidade dos novos parcelamentos fossem regulares, mas gerou uma referência para enquadrar os loteadores clandestinos como irregulares.

As reivindicações dessas periferias irão explodir nos anos 70, quando descobrem serem vários de seus lotes clandestinos, quando não conseguem sobreviver nas casas duramente construídas sem um mínimo de infra-estrutura [sic] urbana; e, principalmente, quando o modelo brasileiro do milagre econômico se exaure, iniciando o longo processo de crise econômica pós-1973 [...] (GOHN, 2001, p. 106).

Cardoso (1994) afirma que a análise dos movimentos sociais, na década de 1970, os caracterizava como heroicos, inovadores, autônomos e enérgicos, enquanto, na década de 1980, eles foram relacionados à institucionalização de alguns setores, em um momento de retrocesso daquele ímpeto inicial. A autora afirma que essas diferenças apontadas pelo meio acadêmico não são tão evidentes, e que, na realidade, muitos, que antes negavam o Estado, acabaram se aproximando deste para obter resultados positivos em suas demandas através de canais de comunicação (conselhos) em áreas específicas (gênero, saúde, habitação etc). Ou seja, foi apenas uma forma diferente de os movimentos buscarem justiça social.

Uma outra análise que destacamos é sobre uma mudança do foco dos movimentos sociais: se, em um primeiro momento, suas demandas se referiam às condições materiais do processo de reprodução dos trabalhadores urbanos, em um segundo momento, essas demandas passaram a ter um conteúdo político, contra a exploração direta no trabalho e indireta na cidade (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984, p. 17). Ou seja, as demandas ficam menos no campo dos favores e passam ao campo dos direitos: “Não se encaram mais os meios de consumo coletivos como dádivas a serem barganhadas com o Estado, mas como direitos de cidadãos habitantes das áreas periféricas.” (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984, p. 29).

Em situações de crise econômica, como foi o caso do início da década de 1970¹⁶, aumentam as demandas populares por condições mínimas de sobrevivência. “Nesse período, os movimentos de maior visibilidade social e política foram os operário-sindicais e aqueles que mobilizaram os moradores da periferia pelo acesso à terra, à moradia e aos bens de consumo coletivos.” (SANTOS, 2008, p. 87). Essas demandas somaram-se à busca pela redemocratização, visto que o governo ditador não atendia às necessidades populares e restringia as possibilidades de manifestar as insatisfações. De maneira semelhante, no cenário de

¹⁶ Relacionada à Crise do Petróleo.

Belo Horizonte, o período entre 1964 e 1974 foi caracterizado como de “arrefecimento quase completo das lutas locais por melhorias urbanas”, que retomaram suas ações e autonomia a partir de meados da década de 1970 (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984, p. 45-46).

Na década de 1980, os esforços pela redemocratização do governo brasileiro ocorreram paralelos ao desenvolvimento de propostas em diversas áreas, com a intenção de inserir o resultado desses trabalhos na nova Constituição brasileira.

[...] foram os movimentos sociais organizados em todo o país, de luta pela moradia, que fizeram congressos e articularam-se com assessorias, próprias ou contratadas, como algumas ONGs – Organizações Não-Governamentais, as quais passaram a elaborar as novas propostas. [...] A busca de defesa dos interesses populares passou para outro patamar. A fase da pressão (anos 70), e a da negociação de pequenas empreitadas (anos 80) foram substituídas pela fase da elaboração de propostas de lei, nos anos 90. (GOHN, 2001, p. 143-144).

Assim, em 1985, foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que trabalhou em propostas com a intenção de incorporá-las na nova Constituição. “Apesar da conquista se resumir em dois artigos, era a primeira vez na história constitucional do país que se obtinha um capítulo intitulado ‘Da Política Urbana’.” (SAULE JUNIOR; UZZO, 2010, p. 262). Esses dois artigos abrangem a função social da propriedade, o plano diretor como instrumento da política urbana, o parcelamento ou edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação para fins de interesse público e a usucapião. Ou seja, são dois capítulos essenciais na luta pela Reforma Urbana, haja vista a relação do seu conteúdo com a promoção de justiça urbana. Ainda que fosse necessário aprovar o plano diretor em cada câmara municipal para regulamentar essas possibilidades, essas inserções no texto da Constituição já representavam um avanço na legislação federal. “Outros avanços conquistados nessa época foram a afirmação e o efetivo estabelecimento da autonomia municipal e a ampliação da participação da população na gestão das cidades [...]” (SAULE JUNIOR; UZZO, 2010, p. 262). Essas duas últimas conquistas colaboraram na aproximação entre as questões políticas urbanas e as populações afetadas, pois trouxeram a discussão para o nível local.

Após a Constituinte, forma-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), com o objetivo imediato de pressionar o Congresso Nacional para regulamentar o Capítulo da política urbana, da Constituição Federal de 1988. Durante árduos doze anos, foi esta uma de suas tarefas principais, até a promulgação da então lei

federal denominada Estatuto da Cidade. (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2010, p. 263).

Conforme explicam Saule Júnior e Uzzo (2010), o FNRU foi ativo em diversos eventos relacionados ao direito à moradia e à cidade, sendo que alguns desses eventos tiveram influência direta na definição da moradia como direito fundamental constitucional em 2000 (artigo 6º da Constituição), e na aprovação do Estatuto da Cidade em 2001.

Analisando pelo viés das definições, para uma iniciativa ser caracterizada como um *movimento social* e não apenas *ativismo social*, essa deve visar ao bem das maiorias, ao bem das classes de menor poder aquisitivo e a ações com ampla abrangência (SANTOS, 2008). Alguns grupos de *ativismo social*, considerando essa definição, apresentam-se como *movimentos sociais* para defender seus interesses, muitas vezes contrários aos interesses populares, para malograr as ações de verdadeiro interesse público. Um exemplo são os indivíduos que se utilizam do entendimento de que a propriedade privada é um bem inalienável, para impedir o cumprimento da função social da propriedade. Na definição de Santos, os grupos militantes pela Reforma Urbana – seja aquele que se reuniu no Seminário Quitandinha, o MNRU ou o FNRU – podem ser classificados como *movimentos sociais*, visto que suas propostas buscavam e buscam melhorias para a população de forma geral, mas com maior impacto para aqueles de menor renda ou que fossem mais excluídos dos benefícios promovidos pela cidade. Mais além, também podemos classificar esses grupos como *movimentos sociais urbanos*. “Os movimentos sociais urbanos são assim denominados porque atuam sobre uma problemática urbana relacionada com o uso do solo, com a apropriação e a distribuição da terra urbana e dos equipamentos coletivos[,] [...] relacionados ao direito à cidade e ao exercício da cidadania.” (SANTOS, 2008, p.11). Considerando essa definição e a natureza das demandas estudadas, podemos classificá-las como *movimentos sociais urbanos*.

Quanto aos movimentos populares em Belo Horizonte, o município conta com uma organização de base local desde sua fundação, porém, em 1964, as entidades e movimentos ligados à questão urbana foram desmobilizados devido à intervenção federal em instituições consideradas subversivas (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984, p. 33, 45-46, 56). Nos meados da década de 1970, refletindo o cenário nacional, intensifica-se a criação de associações comunitárias em Belo

Horizonte e, em 1979, ocorre “uma mudança na orientação do Poder Público com relação a esses movimentos, não só em nível municipal, mas também estadual e nacional”, de aproximação dos movimentos (SOMARRIBA; VALADARES; AFONSO, 1984, p. 50-51).

Buscando entender uma formulação mais contemporânea dos movimentos sociais urbanos, trazemos uma caracterização do que Maricato chama de “novíssimos atores”:

Organizados em rede – negando a hierarquia e a centralização –, informados, politizados, persistentes (o MPL luta contra o aumento das tarifas nos transportes públicos há oito anos), criativos, inovadores, bem humorados, apertados mas não antipartidos, críticos à política institucional, formados especialmente por integrantes de classe média (mantendo, porém, forte vínculo com movimentos da periferia), essas são algumas das características dos novíssimos atores, grupos organizados de forma fragmentada e reunidos sob diferentes bandeiras. (MARICATO, 2013b, p.156).

No item 4.6, apresentamos o entendimento dos entrevistados para esta pesquisa sobre estes “novíssimos atores”, com destaque para os movimentos que atuam em Belo Horizonte.

Os movimentos sociais atuais possuem a importante vantagem da distância temporal de décadas em relação ao início dos movimentos anteriores, em especial daqueles pela redemocratização, o que permite avaliar as experiências – positivas e negativas – dos grupos que os precederam para definir suas estratégias. No atual cenário brasileiro, de crise política e econômica, essa renovação e reinvenção dos movimentos sociais possui importância crucial na formulação dos caminhos que as políticas locais e nacionais irão seguir. A postura dos movimentos frente aos acontecimentos recentes, de inúmeras denúncias e investigações em curso, é essencial para que os representantes populares relembrem o poder popular e reavaliem o trabalho que realizam em seus cargos.

1.3. Sobre Cidadania, Direitos e Participação

Alguns termos são recorrentes quando tratamos dos ideais da Reforma Urbana. Não pretendemos aqui esgotar ou mesmo dar grande relevância à discussão sobre a definição desses termos, mas sim às realidades que embasaram essas definições. A percepção e a efetivação da cidadania, dos direitos e da participação popular mudaram muito no período estudado, e destacaremos aqui as

principais características dessas mudanças, nos aspectos relacionados à Reforma Urbana.

O processo de construção da cidadania nunca foi linear. Ao contrário, sempre foi cheio de avanços e recuos, de fluxos e refluxos. Houve períodos em que ocorreram perdas, retrocessos, e até mesmo a supressão de direitos básicos, como nos golpes de Estado, nos estados de sítio e nos períodos de ditadura militar. Estes casos ocorreram no século XX, entre 1930 e 1945, com o ex-Presidente civil Getúlio Vargas; e entre 1964 e 1984, com o regime militar. (GOHN, 2001, p. 201).

Apesar dessa não linearidade mencionada por Gohn, se avaliarmos o século XX e o início do XXI, de maneira geral, podemos perceber avanços na cidadania brasileira. Holston (2013) apresenta indicadores desse avanço e mostra a evolução da cidadania brasileira com base em sua pesquisa em duas comunidades de São Paulo. Para o autor, o entendimento de cidadania se ampliou com a demanda constante que essas comunidades necessitaram (e necessitam) fazer para receber infraestruturas básicas, aliada às lutas pela regularização das condições fundiárias e ao acesso ao mercado de consumo. Holston afirma que, entre 1930 e 1990, a cidadania brasileira teve uma profunda transformação, sendo esta derivada de três mudanças na sociedade brasileira: “o voto feminino, a democratização e a urbanização, sendo esta última a mais significativa.” (HOLSTON, 2013, p. 149). A

urbanização do Brasil de 1950 a 1980 [...] mudou também os termos da formulação da cidadania e, conseqüentemente, da natureza dos seus conflitos; [esta] resultou num acesso sem precedentes à educação básica, à mídia de massa, ao mercado de consumo e acima de tudo à propriedade fundiária [...] (HOLSTON, 2013, p. 149-150).

Por vezes, essa relação entre a cidadania e o acesso ao mercado de consumo causa uma confusão de dependência entre a primeira e o último. Oliveira (2000) afirma que a imprensa brasileira confunde diariamente o cidadão e o contribuinte. “[...] a nossa é uma sociedade imensamente desigual onde, se essa for a pressuposição [de que apenas o contribuinte é cidadão], a grande maioria de brasileiros estará fora da cidadania”. Associando as ideias de Holston e Oliveira, concluímos que a cidadania foi ampliada paralelamente ao crescimento do acesso ao mercado de consumo, porém este último não deve ser considerado uma condição para a primeira. Essa associação do cidadão com o contribuinte deve ser combatida continuamente, para consolidar o entendimento da cidadania ampliada a todo brasileiro, resultado de anos de resistência.

[...] uma série de questões acerca do bairro e da cidade se expandiu para além [...] [do] cerne doméstico e se tornou a substância de demandas sem precedentes pelos direitos de cidadania. Mas foi a partir desse cerne que se desenvolveu uma mudança de importância fundamental e generalizada: nos últimos trinta anos, essas lutas produziram um grande aumento, entre os pobres urbanos, da expectativa de que, como cidadãos, eles não só têm direitos legais como seus problemas podem ser equacionados em termos dos direitos e da dignidade da cidadania democrática [...] (HOLSTON, 2013, p. 299).

A discussão sobre a modificação das condições da cidadania brasileira passa pelo entendimento da relação da sociedade com seus direitos, da compreensão, demanda e efetivação dos mesmos, assim como a luta constante para mantê-los. Oliveira defende que, para gerar direitos, a carência não é suficiente, mas sim o conflito (OLIVEIRA, 2000). Como os direitos são condição para a cidadania, “formar cidadãos [...] é formar para o conflito” (OLIVEIRA, 2000). Aqui percebemos a importância das lutas por uma implementação dos direitos, como aquelas pela Reforma Urbana, de modo a manter o conflito contra aqueles que evitam efetivá-los ou mantê-los.

Dentre as práticas de evitar o conflito, Kapp e Baltazar apresentam uma dinâmica que afirmam ser muito comum na resolução das demandas sociais na democracia brasileira, caracterizada por um tratamento participativo nas discussões iniciais que vai sendo estrangido à medida que o processo caminha para as ações práticas (KAPP; BALTAZAR, 2012, p. 172). As autoras apresentam como exemplo o caso de Belo Horizonte, em que a participação popular no conselho de habitação foi reduzida¹⁷ e a possibilidade de autoadministração nas favelas foi removida das discussões.

Apesar dessas tentativas de apropriação das possibilidades de participação,

No planejamento, a discussão vem se deslocando [...] da tradicional polarização entre a reforma social, promovida de cima para baixo a partir das elites e da tecnocracia, e a mobilização social, de baixo para cima, a partir das bases populares e vanguardas políticas, para uma posição terceira que Friedmann (1989) chamou de aprendizado social. (PAULA; MONTE-MÓR, 2000, p. 46).

Para Friedmann (2003), o planejamento adotado até então era baseado em modelos matemáticos, que se afirmou, nos últimos séculos, através do caráter científico, todavia as novas configurações mundiais necessitam de um planejamento

¹⁷ A representação popular no conselho municipal de habitação foi reduzida ao comparar sua criação, em 1993, com sua institucionalização, pela Lei 6.508/1994, que criou o conselho (KAPP; BALTAZAR, 2012, p. 164).

que considere as múltiplas características do tempo-espaço geográfico. Friedmann defende que é necessário unir conhecimento e ação e focar no planejamento local e regional de forma descentralizada e aponta características para o novo planejamento, dentre as quais está o “aprendizado social”. Esse aprendizado destaca a importância da participação dos envolvidos até o fim do processo, quando estes dão uma resposta sobre os reais efeitos do planejamento para o aperfeiçoamento das ações seguintes.

Apesar dessa nova posição em relação ao planejamento, Kapp e Baltazar (2012) apontam que a participação não significa necessariamente que as decisões não estão sendo impostas de cima para baixo. O “planejamento permanece essencialmente heterônimo enquanto as condições locais são determinadas por regras *a priori*, ainda que estas regras sejam aceitas pelos participantes.” (KAPP; BALTAZAR, 2012, p. 172). Ou seja, as pessoas estão apenas fazendo escolhas entre opções predeterminadas, não estão criando suas próprias opções. Para as autoras, a participação contradiz a autonomia, no formato utilizado no Plano Global Específico de Belo Horizonte (KAPP; BALTAZAR, 2012, p. 160). Uma condição de autonomia vai além de escolher dentre opções dadas, é ter “a possibilidade de moldar estas opções coletivamente e remoldá-las com o tempo.” (KAPP; BALTAZAR, 2012, p. 168).

Sobre participação e democracia no contexto nacional recente, Dagnino e Teixeira (2014) discutem a forma como estas foram tratadas nos governos brasileiros recentes, em um artigo sobre a participação da sociedade civil nos governos de Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014, primeiro mandato). Para as autoras, “podemos estar testemunhando o renascimento da concepção do estado como agente fundamental de transformação, o que caracterizou os anos *desenvolvimentistas* [...]”, visto que, para elas, o governo de Rousseff “[não compartilha] o foco histórico do PT de participação como principal instrumento para intensificar a democracia” (DAGNINO; TEIXEIRA, 2014, p. 58, tradução nossa, grifo do autor). Ainda que as autoras estejam corretas em sua observação, os exemplos apresentados por Kapp e Baltazar (2012) ilustram que a participação não garante

decisões autônomas. Ou seja, a autonomia na participação depende de como esta é formulada.¹⁸

Um acontecimento recente que se destaca no cenário nacional quando tratamos de cidadania, direitos e participação é o conjunto de iniciativas de manifestação popular ocorrido em 2013, denominado, dentre outras expressões, como *Jornadas de Junho*¹⁹. Se essas manifestações evidenciaram a insuficiência da “arquitetura da participação” aplicada até o momento e demandaram maior direito de participação (DAGNINO; TEIXEIRA, 2014, p. 59-60, tradução nossa), e se há uma crise da representação política (MARICATO, 2015, p. 107), novas formas de participação devem ser estimuladas como resposta aos problemas evidenciados.

Considerando o exposto neste capítulo, vemos como positivos mesmo os pequenos passos em direção à obtenção de direitos. Sabemos da necessidade de estar sempre atentos, visto que algumas ações podem aparentar um avanço e, na realidade, ser um retrocesso, mas entendemos também que a sociedade, de forma geral, está mais mobilizada em torno das questões coletivas.

¹⁸ Em maio de 2014, a presidente Dilma emitiu o Decreto 8.243/2014, que instituiu a Política e o Sistema Nacional de Participação Social, em parte como resposta às *Jornadas de Junho* de 2013. No entanto, a Câmara dos Deputados reprovou o decreto logo após a reeleição da presidente (DAGNINO; TEIXEIRA, 2014 p. 60, tradução nossa), durante um período conturbado devido a pressões da oposição à presidência. Em seguida, foi proposto o Projeto de Lei 8.048/2014 com o mesmo conteúdo, sendo que esse projeto foi retirado da pauta em 11/05/2016, mesmo dia da aprovação do processo de impeachment da presidente. “Acadêmicos, juristas e outros que defenderam a proposta argumentaram que o decreto apenas consolida a ideia de democracia participativa como ‘método de governo’ no nível federal e fortalece instituições participativas antigas.” (DAGNINO; TEIXEIRA, 2014 p. 60, tradução nossa).

¹⁹ Manifestações ocorridas em diversas cidades brasileiras, com destaque para o mês de junho de 2013, tendo como motivo principal, ou primário, aumentos no valor da passagem em diversas capitais. Sobre o assunto ver MARICATO, Ermínia et al, 2013.

2. REFORMA URBANA: MOVIMENTOS, DEMANDAS E ALCANCES

Para compreender as questões urbanas centrais contemporâneas, buscamos fazer um histórico dos principais movimentos, demandas e realizações que ocorreram no Brasil relacionados aos temas urbanos. Em relação aos movimentos, buscamos informações desde o Seminário de Habitação e Reforma Urbana (s.HRu)²⁰, passando pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) até ações mais contemporâneas; em relação às principais demandas e realizações ligadas aos temas urbanos, partimos daqueles resultantes do Seminário (s.HRu), passando pelo Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo de Belo Horizonte, até o Estatuto da Metrópole. As informações sobre esses assuntos auxiliam na compreensão do histórico da urbanização e das principais características atuais das cidades brasileiras.

2.1. Seminário de Habitação e Reforma Urbana (s.HRu)

Em julho de 1963, diversos profissionais – arquitetos, engenheiros, sociólogos, líderes estudantis e sindicais, dentre outros – reuniram-se para discutir questões urbanas brasileiras e pensar propostas para o encaminhamento dessas questões. A Revista Arquitetura do Instituto de Arquitetos do Brasil publicou o documento final desse encontro em sua edição nº 15 de 1963 (DOCUMENTO, 1963), com suas considerações, afirmações e propostas. Destacamos a dimensão dessas questões já no início da década de 1960, quando menos da metade da população brasileira, de cerca de 70 milhões de pessoas, viviam em áreas urbanas²¹ (IBGE, 2015a; IBGE, 2015b).

Das nove propostas apresentadas no seminário, a terceira se refere à Política Habitacional e de Reforma Urbana e se divide nos seis tópicos seguintes: I) Do Órgão Executor da Política Habitacional e Urbana, II) Da Desapropriação Para Fins Habitacionais e de Planejamento Territorial, III) Prioridade de Atendimento e Normas de Controle, IV) Plano Nacional Territorial, V) Plano Nacional de Habitação e VI)

²⁰ Este foi o primeiro momento, na pesquisa bibliográfica realizada, em que verificamos menção à expressão Reforma Urbana ou aos seus princípios em conjunto. Várias questões pautadas no seminário ainda são temas de demandas atuais.

²¹ Em 2010, a população urbana brasileira era mais de 80% de, aproximadamente, 190 milhões de habitantes. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

Aquisição de Imóvel Locado. Algumas das propostas do Seminário são apresentadas no capítulo 3, que destaca o que foi mantido nas propostas seguintes, o que foi transformado em outras propostas e o que ainda está em disputa.

Apesar de toda a mobilização pelo tema da Reforma, o período da ditadura militar iniciou-se em seguida ao Seminário e desestruturou as discussões iniciadas. Esse governo retardou o desenvolvimento dessas discussões, que retomaram forças apenas nos movimentos de luta pela redemocratização.

2.2. Definições de Reforma Urbana

A primeira definição selecionada é aquela encontrada no Documento Final do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (s.HRu), que caracteriza a Reforma Urbana como “[...] o conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a tôdas [sic] as famílias [...]” (DOCUMENTO, 1963, p. 19). O documento do seminário demonstra que, naquela época, já havia sido detectada a necessidade de maior justiça urbana; no entanto, essa característica fica mais evidente nas definições mais recentes. Como aponta Souza,

aquilo que, antes dos anos 60 e, principalmente, antes dos anos 80, era chamado de reforma urbana, deveria, mais apropriadamente, ser chamado de reforma *urbanística*. Ao contrário da reforma agrária [...] a expressão reforma urbana comumente recobriu, até a década de 80, intervenções estatais autoritárias de conteúdo anti-popular [sic], como a Reforma Passos, no Rio de Janeiro (1902- 1906). (SOUZA, 2006, p.155, grifo do autor).

Destaca-se, ainda, que a palavra ‘estatais’ indica uma proposta de Reforma Urbana institucionalizada, o que faz com que essa acepção do termo não seja adequada às releituras contemporâneas do termo.

Como mencionado, a ditadura militar, instaurada em 1964, fez com que o movimento pela Reforma Urbana “hibernasse”, período que Souza chamou de “pré-história” da Reforma Urbana (2006, p. 157). Já o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) definiu essa expressão como “[...] uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos. [...] Configura-se uma politização que vai além da questão urbana porque se estende para o âmbito da justiça social e da igualdade.” (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2010, p. 260-261). Ou seja, essa definição destaca que a Reforma Urbana não é apenas uma

série de investimentos físicos, mas, antes de tudo, que as qualidades urbanas sejam acessíveis às pessoas, independente das classes a que estas pertençam. Souza (2006) apresenta uma concepção, gerada no contexto da redemocratização do país e ainda atual, da Reforma Urbana como

um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter **redistributivista e universalista**, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: **reduzir os níveis de injustiça social** no meio urbano e promover uma maior **democratização** do planejamento e da gestão das cidades. (SOUZA, 2006, p. 158, grifo nosso).

Podemos perceber que, nessa definição, os aspectos físicos da reforma, propostos em 1963 (ordenação e equipamento de aglomerações, moradia condigna), dão lugar a aspectos do direito à cidade.

Existe uma classificação, apresentada por Santos (2008), dos movimentos sociais como *reformistas* ou *transformadores*. Segundo a autora, os *reformistas* são cooptados pelo poder público, possuem cunho demagógico ou populista, reivindicam reformas pontuais e tendem ao esvaziamento quando suas demandas são atendidas. Os *transformadores* lutam por questões estruturais, ou seja, mudanças que afetarão as relações entre as classes e que buscam maior justiça social. Se considerarmos a condição atual da propriedade privada no Brasil, o que já foi alcançado e o que se propõe (o instrumento IPTU progressivo no tempo com possível desapropriação, por exemplo), podemos avaliar as demandas pela Reforma Urbana, a princípio, como *transformadoras*, por se enquadrarem na definição de Santos (2008) já apresentada. No entanto, se pensarmos que, nos principais momentos de demanda pela Reforma Urbana no Brasil, não foram questionados o sistema capitalista ou a propriedade da terra (ou que esses questionamentos foram trocados por soluções pontuais e de menor impacto), como criticado por Arantes (2013), Maricato (2012) e Villaça (2012), essas demandas seriam classificadas como *reformistas*. Mesmo trabalhando com cenários mais reformistas que transformadores, as principais diretrizes da Reforma Urbana não foram colocadas em prática como proposto, ou seja, como uma política urbana nacional e coesa que promovesse maior justiça social nas cidades. É importante destacar que

A reforma urbana não aparece como a panacéia contra todos os males, porém visa atacar os problemas urbanos a partir da priorização de dois princípios fundamentais no trato da questão urbana, quais sejam: estabelecer a prevalência da função social da

propriedade e a gestão democrática da cidade. (COSTA, H., 1988, p. 890).

No capítulo 4, apresentaremos o que os entrevistados nesta pesquisa entendem por Reforma Urbana, comparando com algumas definições apresentadas nesta seção.

2.3. A Constituinte e a Emenda Popular pela Reforma Urbana

Os trabalhos realizados no contexto da redemocratização e os estudos produzidos para serem incorporados à Constituição de 1988 fizeram avançar o conhecimento sobre as questões urbanas e também colaboraram na divulgação destas. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) foi criado em janeiro de 1985 e articulou os diversos atores envolvidos nas atividades direcionadas para formular uma proposta para a Constituição de 1988 (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2010). Em 1987, foi criado o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que, desde então, vem atuando junto à sociedade em conselhos, capacitações e discussão de planos diretores. O FNRU é composto por movimentos populares, associações de classes, ONGs e instituições de pesquisa que lutam pela Reforma Urbana. O Fórum se fundamenta em três princípios: a promoção do direito à cidade, a gestão democrática das cidades e a função social da cidade e da propriedade. Sua meta inicial era a regulamentação do capítulo da Política Urbana inserido na Constituição, meta conquistada em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA).

Costa (2016, informação verbal)²², que participou ativamente dos trabalhos para a Emenda Popular de Reforma Urbana em Belo Horizonte, explica como foi o processo de desenvolvimento de propostas e, em seguida, de recolhimento de assinaturas. A pesquisadora conta que, primeiro, o projeto de lei da Constituição, no qual havia artigos que tratavam da política urbana, foi tornado público. A Emenda Popular era um documento que dialogava com os artigos apresentados, propondo incluir, suprimir ou mudar a redação destes. Os dois textos – o produzido pelos deputados e o do setor popular – foram votados em conjunto, o que pode ser considerado um mecanismo muito interessante, na opinião da entrevistada. Costa descreve o momento como impressionante, visto que foi um processo

²² Entrevista concedida por COSTA, Heloísa Soares de Moura. *Entrevista I* [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 2 arquivos .mp3 (1h 24 min.).

“extremamente rico”, amplo (pois era um texto único para todo o país) e que permitiu a todos os envolvidos o aprendizado de como desenvolver uma Constituição. Então, tiveram de aprender a ser sintéticos e colocar, em palavras e artigos, questões complexas, como as que envolvem a Reforma Urbana. Costa relembra que foram inúmeras articulações, reuniões, assembleias, enfim, inúmeros debates para construir, aos poucos, e não necessariamente por consenso total, a emenda popular que culminou no texto aprovado na Constituição. Um dado que a entrevistada considera fundamental é o fato de a emenda popular necessitar da subscrição de, no mínimo, 5% do eleitorado nacional para poder entrar direto na votação, junto com as propostas dos deputados. Devido ao grande volume de assinaturas necessárias, os militantes precisaram fazer campanhas, explicando a proposta e pedindo este apoio, relembra Costa, que participou do processo.

Costa ainda aponta as diferenças entre as propostas de Reforma Urbana dos anos 1960 e 1980.

Tinha-se a ideia [nos anos 1980], por exemplo, que, se você não espalhasse muito a expansão urbana, você conseguiria controlar o preço da terra e controlar o mercado em termos de ter terra barata para ser ou comprada ou alugada para habitação popular. Então, essa função social da propriedade dos anos 80, do contexto da Reforma Urbana, já é diferente da que tinha nos anos 60. Nos anos 60, a Reforma Urbana pedia terra, pedia desapropriação de terra de forma direta pelo Estado para habitação de interesse social (ou habitação popular etc). Era mais radical do ponto de vista do que se propunha. No processo constituinte, o que vai virar a emenda da Reforma Urbana, você vai ver que tem mecanismos de desapropriação de terras, mas tem também uma porção de mecanismos urbanísticos. (COSTA, H., 2016, informação verbal)²³.

Para a pesquisadora, houve uma “desradicalização” devido à institucionalização das propostas da Reforma Urbana. “Por exemplo, na Constituição, você acaba tendo todos estes instrumentos, mas introduz a palavra ‘sucessivamente’” que os condiciona. Para aplicar os instrumentos da forma como foram institucionalizados, seria necessário “um Estado forte, com instituições de planejamento fortes, legítimas e com capacidade de controle social, o que a gente tem visto que tem sido muito frágil”, conclui. Ainda sobre as propostas, Heloísa cita os elementos que constavam na Emenda e não foram traduzidos na Constituição, como “o poder de veto popular” e a “iniciativa de emenda popular”.

²³ Entrevista concedida por COSTA, Heloísa Soares de Moura. *Entrevista I* [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 2 arquivos .mp3 (1h 24 min.).

Apesar de todo o trâmite até o texto aprovado da Constituição, este não podia ser diretamente aplicado, necessitando de um novo projeto de lei para regulamentar o texto aprovado do capítulo da Política Urbana. Mendonça (2016, informação verbal)²⁴ resume parte dessa história, explicando que “[no início dos anos 1960] surgiram propostas de vários mecanismos, de instrumentos de política urbana, que só vieram a ser aprovados como lei no Estatuto da Cidade, [cerca de] 40 anos depois”. Mendonça conta que, apesar da inserção de instrumentos na Constituição em 1988, houve uma “polêmica jurídica muito grande, porque os instrumentos não foram regulamentados, e acabaram não sendo implantados”.

Conforme informações obtidas no site do Senado Federal, o Projeto de Lei do Senado nº 181 de 1989 ou Projeto de Lei 5.788/1990 na Câmara dos Deputados (BRASIL, 1990), de autoria do então senador Pompeu de Souza, tinha como ementa estabelecer as diretrizes gerais da Política Urbana. Esse projeto foi encaminhado para a Comissão de Assuntos Sociais em junho de 1989 e passou por diversos trâmites até ser remetido à Câmara dos Deputados em agosto de 1990, onde permaneceu até abril de 2001, quando foram tomadas as demais providências até a aprovação da Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade.

2.4. O Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade é uma lei federal que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que constituem o capítulo da Política Urbana. Seu conteúdo abrange capítulos sobre os instrumentos da política urbana, o plano diretor participativo e a gestão democrática da cidade. Essa lei foi aprovada com uma Mensagem de Veto (nº 730/ 2001), com destaque para o veto à concessão de uso especial para fins de moradia, um instrumento semelhante à usucapião, mas aplicado em imóveis públicos. Após 12 anos de tramitação, o Estatuto foi aprovado e inaugurou novas possibilidades para a política urbana no Brasil. De acordo com Rolnik (2012, p. 101), “[...] as vozes que ainda defendem um modelo de desenvolvimento urbano baseado na afirmação de direitos nestes espaços tem se utilizado dos instrumentos do Estatuto da Cidade como forma de resistência no campo jurídico”.

²⁴ Entrevista concedida por MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (1h 05 min.).

Mesmo com a aprovação do Estatuto, era necessário que as cidades desenvolvessem seus Planos Diretores Participativos para aplicar os instrumentos disponibilizados pela nova lei. O prazo inicial para os municípios enquadrados na execução obrigatória do Plano Diretor eram 5 anos, ampliados para o limite de junho de 2008.

Em 2001 e 2002 foram produzidos diversos materiais didáticos com uma linguagem popular sobre o Estatuto da Cidade, além de duas oficinas nacionais de multiplicadores, organizadas pelo FNRU, que contaram com a participação de duzentas lideranças dos movimentos populares urbanos. (SAULE JUNIOR; UZZO, 2010, p. 266).

Se consideramos que o Estatuto da Cidade é um dos principais resultados dos movimentos que demandavam a Reforma Urbana e que os Planos Diretores são a forma de aplicação do Estatuto em cada município, recai sobre os Planos a responsabilidade pelo alcance de alguns dos ideais da Reforma Urbana, já em voga na década de 1960. No entanto, uma das críticas a esse tipo de planejamento é que os Planos Diretores possuem impacto municipal, enquanto a Reforma Urbana necessita de diretrizes regionais e federais. Ou seja, os Planos Diretores são um avanço na luta pela Reforma Urbana, mas a região de influência dos Planos Diretores é incompatível e insuficiente para promover os ideais da Reforma Urbana.

Outra questão a ser considerada ao tratarmos de Planos Diretores Participativos é levantada por Villaça (2005a; 2005b), que questiona a persistência dos Planos Diretores por décadas mesmo com sua inoperância. Ele afirma que este é um instrumento que as classes dominantes utilizam para atender suas necessidades e para encobrir a realidade e sua incapacidade em resolver os problemas existentes, utilizando-se de linguajar técnico e acadêmico, nem sempre compreendidos pelos demais cidadãos (2005b).

Uma crítica semelhante é feita por Holston (2013). Para ele, o sistema legislativo brasileiro carrega uma herança colonial e imperial de grande volume de legislação e mau uso da lei, de forma a evitar uma “aplicação universal” nos atos legislativos (HOLSTON, 2013, p. 100). O grande volume de leis somado à sua aplicação restrita geram complicações que, por sua vez, geram incerteza e inércia, o que, para o autor, são estratégias que colaboram para usurpações (HOLSTON, 2013, p. 100, 101, p. 434, p. 436). Várias dessas características estão presentes nas críticas sobre Planos Diretores: grande volume de legislação, aplicação específica

das regras, usurpação do instrumento e inércia política frente aos textos das leis. Parte dessa inércia também ocorre pelo “gasto de grande parte das energias no processo (fazendo o plano ou criando metodologias) seguido da ‘falta de energia’ ou de elementos para implementá-lo, para colocar o que está embutido no plano no cotidiano do planejamento” (COSTA, H., 2016, informação verbal)²⁵.

Assim vemos que aos Planos Diretores ainda falta conexão regional e, principalmente, aplicabilidade e consideração de todas as partes das cidades. Além disso, os Planos são compostos por dois tipos de propostas: as que cabem ao Poder Executivo, que, em geral, são obras de execução optativa usadas para promover a imagem do governo municipal, e as que cabem ao setor privado, que tratam do uso e ocupação do solo (VILLAÇA, 2005a, p. 91). Nos dois casos, Villaça aponta a falta de propostas que tenham o interesse público como foco, o que acaba se refletindo na realidade das cidades. A maior parte da população – aquela que mais necessita de ações por uma cidade mais justa –, geralmente não é afetada pelos textos de Planos Diretores (VILLAÇA, 2005a). Como conclui Bassul (2002), os instrumentos legais sem organização popular e sem interesse político por justiça social são ineficazes, ou seja, são mais *ideias fora do lugar*²⁶.

2.5. O Ministério das Cidades

A Lei 10.683/ 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, cria o Ministério das Cidades com as seguintes competências: política de desenvolvimento urbano; políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas nas áreas citadas; política de subsídio às áreas de sua responsabilidade; e planejamento, regulação, normatização e gestão

²⁵ Entrevista concedida por COSTA, Heloísa Soares de Moura. *Entrevista I* [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 2 arquivos .mp3 (1h 24 min.).

²⁶ Expressão de Roberto Schwarz em MARICATO, 2013a. *As ideias fora do lugar* se referem a planos e políticas (ideias) que consideram apenas a parte legal da cidade, ou seja, apenas uma pequena parte da realidade urbana brasileira. Caracteriza um “[...] descolamento entre as matrizes que fundamentaram o planejamento e a legislação urbanas, no Brasil, e a realidade socioambiental de nossas cidades, em especial o crescimento da ocupação ilegal e das favelas.” “[...] Podemos dizer que se trata de ideias fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa. [...] Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das ideias.” (MARICATO, 2013a, p. 121-122)

da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano. Pode-se perceber, ao verificar suas competências, que esse órgão foi criado com a intenção de possibilitar que as ações, relacionadas aos ambientes urbanos, não fossem planejadas e realizadas isoladamente, mas em acordo com os vários aspectos impactantes ou impactados por tais ações. Maricato, no texto *O impasse da política urbana* (2012), apresenta as expectativas na criação desse Ministério “em uma conjuntura dominada pelo declínio do Estado provedor [...]” (MARICATO, 2012, p. 23).

A primeira equipe que compôs o time que dirigiu o MCidades resultou numa convergência [...] rara de militantes sindicalistas, profissionais e acadêmicos com participação anterior em experiências de administração pública e muito prestigiadas no meio técnico e acadêmico, além de forte inserção nos movimentos sociais urbanos. (MARICATO, 2012, p. 26).

Entretanto, a autora, que foi a primeira secretária executiva desse Ministério, afirma que as expectativas positivas se esvaíram em 2005, quando o Ministério das Cidades “[...] foi um dos que foram sacrificados em nome da ampliação do apoio ao governo no Congresso Nacional.” (MARICATO, 2012, p. 42). Ou seja, um espaço repleto de possibilidades para trabalhar as propostas pela Reforma Urbana foi anulado em favor de força política.

O Ministério das Cidades tinha sido um avanço. No início ele foi ocupado por pessoas comprometidas com a Reforma Urbana [...]. Ali, bem ou mal, avançou-se na formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano, nas políticas setoriais. Mas no processo de coalizões políticas, a entrega do Ministério das Cidades para o Partido Progressista resultou num desmonte dessas políticas. A política nacional de desenvolvimento urbano nem chegou a avançar. Ela resultou na produção de alguns cadernos, mas no momento seguinte, que era de coordenar a nível nacional a implantação dessa política, isso foi desmontado (MEDONÇA, 2016, informação verbal)²⁷.

Maricato, no mesmo sentido, afirma que

Após 8 anos de criado [o Ministério das Cidades] o destino das cidades brasileiras está longe de mudar de rumo. Podemos dizer que os movimentos ligados à Reforma Urbana “bateram no teto”, isto é, estão fragmentados e muitos desmobilizados e têm poucas possibilidades de avanço real na linha preconizada pelas agendas tão debatidas [...] (MARICATO, 2012, p. 27-28).

²⁷ Entrevista concedida por MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (1h 05 min.).

Apesar do tom pessimista de Maricato, a própria autora ainda vê esperança nos movimentos sociais, e afirma que sua expectativa se encontra “na emergência de novos movimentos de jovens moradores das periferias urbanas, notadamente ligados à cultura e à arte.” (MARICATO, 2012, p. 86)²⁸.

Os esforços para alcançar cidades melhores e mais justas não se dissiparam, e no ano de 2015, foi dado mais um passo, no campo legislativo, em direção a esse objetivo, no que toca ao governo metropolitano.

2.6. O Estatuto da MetrÓpole

Ao analisar a história da urbanização brasileira e os êxitos obtidos em direção à Reforma Urbana, é possível perceber que, dentre outras, ainda falta alcançar uma característica importante neste caminho: a integração das políticas urbanas, em especial entre municípios conurbados. É visível, na prática diária de um cidadão, que um sistema de transporte entre municípios de uma região metropolitana necessita de integração; o sistema de abastecimento de água e coleta de esgoto e lixo podem ser mais eficientes em parceria e as regras de uso e ocupação do solo também precisam ser planejadas em conjunto, de forma a beneficiar a população dos municípios envolvidos e promover coerência na ocupação urbana, em especial nas áreas de divisas de municípios.

Para esse problema, Flávio Villaça (2012) apresenta a hipótese de criação do *peculiar interesse metropolitano*, uma analogia ao *peculiar interesse local*, existente nas constituições brasileiras anteriores à de 1988. Para o urbanista,

A dificuldade trazida por essa nova “cidade” [extensão territorial que abrange territórios conurbados] é de natureza política (o que não é pouco) e diz respeito ao enorme poder político que viria atrelado a um seu eventual governo. É essa dificuldade que tem impedido o surgimento de administrações metropolitanas efetivas no Brasil. [...] um órgão metropolitano de planejamento efetivo significaria uma substancial redução dos poderes de gigantes administrativos existentes [...] (VILLAÇA, 2012, p. 235).

O *peculiar interesse metropolitano* funcionaria com as assembleias estaduais, legislando sobre o uso do solo de interesse metropolitano, sem necessidade de novas leis (VILLAÇA, 2012). No entanto, o autor aponta que o principal desafio

²⁸ Há mais informações sobre esses movimentos nos itens 1.2, 4.5 e 4.6.

nessa proposta é fazer com que os tribunais aceitem a existência desse instrumento, processo no qual o trabalho dos urbanistas seria essencial.

Em 2015, um passo foi dado em relação ao assunto na área jurídica: a aprovação do Estatuto da Metrópole, que

estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano [...] (BRASIL, 2015).

Dos instrumentos apresentados no Estatuto da Metrópole, apenas o plano de desenvolvimento urbano integrado é obrigatório, devendo ser aprovado por lei estadual no prazo de três anos. A região metropolitana de Belo Horizonte já contava com o plano integrado quando o Estatuto da Metrópole foi aprovado e atualmente desenvolve seu macrozoneamento.

2.7. Considerações sobre a Reforma Urbana na atualidade

Aqueles que buscam uma Reforma Urbana no Brasil lutam por cidades mais justas e melhores há mais de cinco décadas. Ao analisar a situação atual da política urbana no Brasil, podemos dizer que, em parte, fizemos uma (Anti) Reforma Urbana²⁹. A aplicação dos ideais apresentados neste capítulo poderiam ser o início de uma melhoria das cidades, em especial para os cidadãos menos favorecidos. É necessário destacar que “[...] não se consegue implementá-la [a Reforma Urbana] no curto período de tempo de um governo, mas consegue-se deixar embriões de experiências de gestão democrática que poderão contribuir no futuro para transformações mais profundas [...]” (COSTA, G., 1993, p. 273). Como esse tema geralmente desagrada às classes dominantes e nem sempre gera frutos políticos, ocasionalmente as propostas pela Reforma Urbana são desconsideradas ou desvirtuadas. Colocá-las em prática pode não solucionar todos os problemas urbanos, mas seria uma forma de verificar suas falhas e buscar aprimoramentos em favor de uma justiça social urbana.

²⁹ Expressão de Pedro Arantes, em ARANTES, 2013.

Apesar dos indícios de uma (Anti) Reforma e das várias críticas que podem ser colocadas ao momento atual da política urbana brasileira, é válido apresentar os principais avanços obtidos até o momento. Apontamos, a seguir, um destaque de marcos institucionais alcançados:

a) um conjunto de leis que, a partir da Constituição Federal de 1988, aporta instrumentos jurídicos voltados para a justiça urbana, sendo o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001) a mais importante delas;

b) um conjunto de entidades, como o Ministério das Cidades (2003) e as secretarias nacionais de habitação, mobilidade urbana e saneamento ambiental, que retomavam a política urbana agora de forma democrática; e

c) consolidação de espaços dirigidos à participação direta das lideranças sindicais, profissionais, acadêmicas e populares como as Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005, 2007) e Conselho Nacional das Cidades (2004). (MARICATO, 2015, p. 34-35).

Esses marcos são substanciais e não podem ter sua importância reduzida pelos aspectos negativos apontados. Os avanços no sentido dos ideais da Reforma Urbana mudaram parte da realidade das cidades e têm potencial para serem ampliados. No capítulo seguinte, tratamos dos instrumentos de política urbana, um assunto essencial para compreender estes avanços e possibilidades.

3. HISTÓRICO DE ALGUNS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Este capítulo apresenta um histórico de alguns instrumentos de política urbana disponíveis atualmente, através da pesquisa de como ocorreu sua inserção em legislações (e em propostas não aprovadas) nos níveis federal, estadual e municipal. A pesquisa parte do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, ocorrido em 1963 (DOCUMENTO, 1963), e vai até a última versão do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Urbano de Belo Horizonte, leis atualizadas em 2010 (com um novo projeto em tramitação) (BELO HORIZONTE, 1996a, 1996b, 2010, 2015b, 2015c). Também foram analisadas as versões desses instrumentos no Projeto de Lei 775/1983, que dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano, projeto não aprovado (BRASIL, 1983); na Emenda Popular de Reforma Urbana, produzida para ser incorporada à Constituição Federal de 1988, ambas analisadas (PROPOSTA..., 1991; BRASIL, 1988); no Projeto de Lei 5.788/1990, que teve origem como Projeto de Lei do Senado 181/1989 (BRASIL, 1990), projeto do Estatuto da Cidade; e na Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade aprovado (BRASIL, 2001). Destacamos que, até a Constituição de 1988, nenhuma das propostas analisadas havia sido transformada em lei, mas tiveram sua importância por inserir as questões urbanas nas discussões de políticas nacionais. A Constituição Federal de 1988 incorporou apenas uma parte das demandas, que gerou precedentes para novas propostas e legitimou o que estava sendo proposto. Aqui pretendemos compreender como elementos estratégicos para uma Reforma Urbana surgiram, foram modificados e incorporados na legislação nacional e no município de Belo Horizonte. E lembramos uma avaliação de Heloísa Costa (2016, informação verbal)³⁰ sobre os instrumentos possuírem grande potencial, caso efetivamente aplicados, mas não serem a solução de todos os problemas.

³⁰ Entrevista concedida por COSTA, Heloísa Soares de Moura. *Entrevista I* [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 2 arquivos .mp3 (1h 24 min.).

3.1. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC), IPTU progressivo no tempo e Desapropriação

O documento emitido no Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963 ainda não apresenta a proposta de parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC), mas já demanda a instituição de imposto sobre imóveis não utilizados e a desapropriação por interesse social (entendido como os bens necessários para habitação, equipamentos urbanos e aproveitamento do território). Sobre as condições da desapropriação, o documento propõe a supressão, na Constituição vigente na época, das expressões "prévia" e "em dinheiro" e que o valor inicial de oferta seja o declarado para fins tributários. Nesse documento, a não utilização de imóveis só foi considerada a título de arrecadação de impostos, sem considerações sobre suas implicações no território nem propostas para correção dessa situação. Ou seja, havia a proposta de criação de um imposto sobre imóveis não utilizados, mas não havia propostas de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios para corrigir os efeitos negativos da não ocupação desses imóveis. Por outro lado, a desapropriação por interesse social já recebe maior atenção, com as condições em que deve ser aplicada, formas e valores de pagamento.

O Projeto de Lei 775 de 1983, Lei de Desenvolvimento Urbano, apresentado no final da ditadura militar, apresenta uma proposta próxima à aprovada no Estatuto da Cidade no que tange aos imóveis não utilizados. Surgem as modalidades progressiva e regressiva do imposto predial e territorial urbano e, além da desapropriação, o projeto apresenta a possibilidade de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de terrenos vagos, condicionados à regulamentação em lei municipal.

Na Emenda Popular de Reforma Urbana, artigo 9º, são novamente propostos o imposto progressivo (desta vez sem o regressivo), a desapropriação por interesse social ou utilidade pública e o parcelamento e edificação compulsórios, de forma semelhante ao Projeto de Lei 775/1983. A Emenda apresenta condições específicas para a desapropriação da casa própria e para a regularização fundiária.

O art. 182 da Constituição Federal de 1988 traz a possibilidade de parcelamento e edificação compulsórios, imposto progressivo e desapropriação mediante títulos da dívida pública para resgate em dez anos. As demais desapropriações devem ser pagas previamente e em dinheiro. Podemos notar

algumas limitações, como a necessidade do Plano Diretor para utilizar os primeiros instrumentos, condição dada pelo parágrafo 4º do art. 182 da Constituição. Outra limitação são os prazos mínimos, definidos no Estatuto da Cidade, para aplicar os instrumentos até gerar a possibilidade da desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública, que é condicionada à aplicação, anteriormente, do parcelamento e edificação compulsórios e do imposto territorial progressivo no tempo. Outro obstáculo é que, apesar de o Plano Diretor ser obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, a aplicação dos instrumentos é facultativa. Isso ocorre para que cada município possa utilizar apenas os instrumentos que lhe sirvam, mas pode ser mal utilizado na execução ou revisão dos planos por indivíduos que possam ter interesses prejudicados com a aplicação de determinados instrumentos. O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, melhora parte dessas limitações em seu texto, o que não significa uma garantia de melhoria na prática.

No Estatuto da Cidade, a obrigação do Plano Diretor é ampliada para municípios em outras situações que não apenas ter mais de 20 mil habitantes³¹. Essa ampliação dos municípios obrigados a elaborar seus planos diretores participativos promove (ou deveria promover) um alcance maior dos instrumentos propostos. O Estatuto também define o conteúdo mínimo do Plano Diretor (no art. 42), o que faz com que alguns temas não possam ser desconsiderados durante sua elaboração ou revisão, e dentre estes está a definição de áreas onde poderão ser aplicados o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. A aplicação desses instrumentos pelo poder público e o descumprimento dos mesmos pelos proprietários é a condição para aplicação do IPTU progressivo no tempo e, em sequência, de possível desapropriação.

No caso específico de Belo Horizonte, em meados do século XX, o governo municipal chegou a definir sobretaxas para lotes vagos para incentivar a ocupação da área urbana e para conter a expansão da cidade, porém não foram observados os resultados esperados (COTA, 2002 *apud* COTA, 2010, p. 114). Esta poderia ser uma versão primordial do instrumento de imposto progressivo sobre imóveis não utilizados em Belo Horizonte, entretanto Cota afirma que “tais medidas em nada contribuíram para conter a expansão da cidade, em geral promovida pela

³¹ Ver demais situações no tópico 3.8 Plano Diretor Participativo.

necessidade de habitação do seguimento de baixa renda, excluído das áreas mais centrais.” (COTA, 2002 *apud* COTA, 2010, p. 114).

O Plano Diretor de Belo Horizonte (PDBH), em sua versão de 2010, apresenta esses instrumentos (PEUC, IPTU progressivo no tempo e desapropriação), utilizando expressões como “poderá determinar, poderão ser aplicadas”. A Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte (LPOUS-BH), também na versão de 2010, utiliza os verbos “deverá, procederá” e os prazos para aplicação dos instrumentos, porém não acompanha delimitação de áreas onde estes serão aplicados e como ocorreriam as notificações, além de apresentar a desapropriação apenas no nome da seção (Seção II do Capítulo II-A da Lei 7166/1996, com atualizações da Lei 9959/2010), desconsiderando-a no texto da mesma. A delimitação das áreas onde é possível aplicar o PEUC é uma exigência para Planos Diretores, constante no artigo 42 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). A não existência dessa delimitação no Plano Diretor pode ser o primeiro argumento contra a aplicação do PEUC. Ou seja, analisando a partir da aplicação desse instrumento, podemos concluir que a propriedade subutilizada em Belo Horizonte é intocável, visto que a legislação urbanística aprovada atualmente não está adequada para aplicar esses instrumentos de política urbana.

Após cerca de 15 anos de aprovação do Estatuto da Cidade, o PEUC ainda é um instrumento sem histórico de aplicações. Sua inserção no Plano Diretor de São Paulo em 2014 foi um marco histórico da política urbana brasileira, por possibilitar experiências contra a retenção especulativa da terra, dependendo da efetiva aplicação do instrumento e por ocorrer no mais populoso município do país, o que servirá de referência para outros municípios. No final de 2015, a Prefeitura de São Paulo publicou um decreto regulamentando a aplicação do IPTU progressivo no tempo para os proprietários notificados em 2014 e que não atenderam o PEUC³².

O novo Plano Diretor de Belo Horizonte encontra-se em tramitação, com o Projeto de Lei 1749/2015, enquanto o Projeto de Lei 1750/2015 regulamenta a aplicação dos instrumentos de política urbana. O novo texto, considerando os dois projetos de lei citados, está mais completo, se comparado à versão atual aprovada da lei, com mais informação sobre o que constitui um imóvel subutilizado e não utilizado, as condições em que o PEUC pode ou não ser aplicado, as condições para

³² Disponível em: <<http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/legislacao/decreto-56589-2015.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2016.

aplicar o IPTU progressivo no tempo e sua sequência, com opção de desapropriação ou consórcio imobiliário com o proprietário. Porém a nova proposta continua sem uma delimitação exata de áreas onde o PEUC pode ser aplicado. O Projeto de Lei 1750/2015, em seu artigo 2º, afirma que o instrumento pode ser aplicado em todo o território municipal e define as porções territoriais em que a aplicação tem prioridade.

De maneira geral, “o PEUC é amplamente citado nos planos diretores municipais, mas pouquíssimo aplicado”, sendo que a aplicação do IPTU progressivo no tempo é ainda menor (FROTA, 2015). Presumimos que essa última condição ocorra pelo cumprimento das condições colocadas pelo PEUC ou pelo poder público não dar sequência ao processo. Dentre os motivos da baixa aplicação do PEUC estão as inconsistências nas legislações municipais, a incapacidade administrativa de implementação e acompanhamento, as descontinuidades de gestões e as pressões de grupos econômicos (FROTA, 2015).

É preciso avançar na compreensão de como esses instrumentos impactam a dinâmica territorial, como o mercado tem reagido e/ou se apropriado deles, e quais são as condições que ampliam a sua efetividade, como a combinação com outras ferramentas urbanísticas [...]. A estrutura legislativa é tão somente o primeiro passo para a aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo. Mas, sozinha, ela não é suficiente. (FROTA, 2015).

3.2. Usucapião especial de imóvel urbano

A usucapião urbana individual ou coletiva surge, dentre os documentos analisados, na Proposta Popular pela Reforma Urbana na Constituinte, em seu artigo 11º. Uma grande diferença no texto aprovado é a não aceitação da usucapião em imóveis públicos, além de outras diferenças, como o tempo de posse para adquirir o direito (proposta para 3 anos e aprovada para 5 anos), a área máxima a ser usucapida (proposta para o município definir, até 300m² e aprovação do máximo de 250m² para todos os municípios), a não menção à usucapião coletiva e a necessidade de o solicitante não possuir imóvel rural. Algumas características aprovadas na Constituição de 1988 já constavam na proposta de emenda popular, como a necessidade de não ter havido oposição à ocupação, de que o objeto da disputa tenha sido utilizado para moradia do solicitante ou de sua família, e que este não possua outro imóvel urbano.

O Estatuto da Cidade apresenta uma versão mais detalhada do instrumento e inclui a usucapião coletiva em seu texto. No entanto, a concessão de uso especial para fins de moradia foi vetada pelo Ministério da Justiça, com argumentos, como a falta de reserva aos espaços de uso comum do povo e áreas de interesse da defesa nacional, preservação ambiental e obras públicas, além da falta de datas-limite para obter o benefício e prazos para processar os pedidos de concessão do benefício. A Medida Provisória 2220/2001 foi publicada contemplando os casos de ocupantes de imóveis públicos que completaram cinco anos de ocupação até a aprovação do Estatuto da Cidade, contornando parcialmente o veto a esse tipo de ocupação.

O Código Civil (Lei 10.406/2002) também apresenta algumas possibilidades de usucapião sobre imóveis (art. 1238 a 1244) e reforça a proibição de usucapir imóveis públicos (art. 102).

O Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte não mencionam o instrumento usucapião em sua versão de 2010 nem em sua proposta de revisão (Projeto de Lei 1.749 de 07 de outubro de 2015). Por outro lado, a proposta do novo Plano Diretor de Belo Horizonte, em seu artigo 7º, autoriza o Poder Executivo a promover a concessão de uso especial para fins de moradia, de forma gratuita ou onerosa. Esse instrumento permite a utilização de imóveis públicos, por tempo limitado, e pode auxiliar na resolução de demandas habitacionais mais urgentes.

3.3. Operações Urbanas Consorciadas (OUC)

As propostas emitidas no SHRU mantêm uma certa distância entre as atividades públicas e privadas e, portanto, não contemplam operações urbanas consorciadas (com esta ou outra nomenclatura) entre esses dois entes. Já no projeto da Lei de Desenvolvimento Urbano da década de 1980, em seu artigo 2º, figura o "estímulo à participação da iniciativa privada na urbanização", ou seja, um posicionamento oposto no que se refere à relação entre as iniciativas públicas e privadas.

A emenda popular de Reforma Urbana para a Constituição de 1988 não menciona o instrumento operação urbana. No que concerne à relação entre público e privado, a emenda defende sua separação, trazendo em seu texto a proibição de financiamento de investimentos privados com os recursos públicos destinados a

programas de habitação de interesse social (parágrafo único do art. 3º). No entanto, a Constituição aprovada traz um texto reduzido relativo à Política Urbana, e não trata da relação dos investimentos privados em espaços públicos nesse capítulo.

O Projeto de Lei do Estatuto da Cidade prevê a aceitação de empresas privadas como última opção de operadoras do sistema habitacional. Entretanto o texto desse projeto de lei não contempla as operações urbanas, que surgem no texto aprovado do Estatuto da Cidade. Este último, por sua vez, inaugura um instrumento que permite a alteração de índices e características de parcelamento, uso e ocupação, além da regularização de imóveis em desacordo com a legislação vigente (Lei 10.257/2001, art. 32). Apesar da necessidade de conformidade da operação urbana com o Plano Diretor que, por sua vez, deve ser participativo (Lei 10.257/2001, art. 40, parágrafo 4º, inciso I), a possibilidade de alteração de índices e outras características (Lei 10.257/2001, art. 32, parágrafo 2º) evidencia a fragilidade desses parâmetros frente a um instrumento que permite a participação de investidores privados.

No Plano Diretor de Belo Horizonte (Lei 7.165/1996 com alterações da Lei 9.959/2010), esse instrumento ganha destaque, com diversos artigos (art. 69 a art. 69-O) dedicados ao mesmo e detalhamento de mapas (o que não ocorre com outros instrumentos). A Lei de Parcelamento Ocupação e Uso do Solo municipal (Lei 7.166/1996 com alteração da Lei 9.959/2010) cita as operações urbanas consorciadas na seção sobre o Direito de Preempção (art. 14-H, inciso IV) e ao permiti-las nas áreas de diretrizes especiais Isidoro e Lagoinha. Monteiro (2014, p. 97-98) afirma que a versão de 1996 do Plano Diretor de Belo Horizonte continha várias falhas relacionadas ao instrumento Operações Urbanas Consorciadas, como a falta de delimitação das áreas onde o instrumento poderia ser aplicado e das atividades permitidas, a falta de um grupo gestor de acompanhamento e a natureza de algumas das operações, que, por vezes, não promoviam a inversão de prioridades que deveria ser um de seus motivos. Assim,

as operações urbanas acabaram por ser utilizadas como um artifício para promover alterações legais, nos casos das flexibilizações nos parâmetros urbanísticos dispostos na LPOUS, ou para viabilizar legalização de situações não previstas nas normas, no caso de alguns tipos de regularizações edilícias ou fundiárias. (MONTEIRO, 2014, p. 102).

Portanto, é necessário cuidado, através de uma legislação bem redigida e fiscalização popular, para que um instrumento de melhoria do ambiente urbano não seja capturado para interesses diversos, principalmente quando o investimento privado é permitido³³. Monteiro afirma que as Operações Urbanas possuem formato muito livre devido à falta de definições no Estatuto da Cidade, o que abriu várias possibilidades do que poderia ser feito com o instrumento. Assim, muitos o utilizaram para benefícios particulares, o que gerou uma impressão ruim, mas que, na verdade, não é um problema das Operações, mas de como elas foram utilizadas. Para ela, as Operações são da forma que o poder público molda e de acordo com a participação popular durante a sua formulação. Como o Plano Diretor é “muito macro para fazer reformulações e projetos urbanos”, as Operações Urbanas servem para atender essa escala menor de planejamento, concluiu a entrevistada. Monteiro também entende que a OU deve ser utilizada como “um instrumento de planejamento e gestão urbanísticos e não só como um instrumento de captura de mais-valia, o que também acontece, mas como uma questão de inserção e melhoria dos centros regionais na cidade”, através da “recuperação de parte desse valor agregado tanto por obras quanto por coeficientes de aproveitamento que oneram a infraestrutura do local, [...] revertendo isso para a coletividade” (MONTEIRO, 2016, informação verbal)³⁴.

O Capítulo V do projeto de lei do novo Plano Diretor de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2015b) trata das Operações Urbanas Simplificadas e Consorciadas, sendo que os artigos 34 a 36 do projeto delimitam as áreas para criação de Operações Urbanas Consorciadas por lei futuras. As áreas definidas refletem um interesse em valorizar a área central do município e incentivar a produção de habitação de interesse social nesta área, assim como adensar áreas próximas a estações e corredores prioritários de transporte coletivos, de modo a utilizar sua maior capacidade e incentivar o uso dessa modalidade.

³³ Como exemplo temos o caso de São Paulo, apresentado por Caldeira e Holston (2005, p. 411, tradução nossa), onde operações urbanas e outorga onerosa foram utilizadas para remover favelas, segregar pobres e valorizar áreas em que estavam investindo.

³⁴ Entrevista concedida por MONTEIRO, Livia de Oliveira. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (35 min.).

3.4. Direito de superfície

O direito de superfície surge no Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1983 como um instituto jurídico. A definição desse instituto se mantém no Projeto de Lei do Estatuto da Cidade e no Estatuto aprovado. No entanto, esse instrumento não é contemplado no Plano Diretor e na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do município de Belo Horizonte, em suas versões atualizadas em 2010, e também não consta nos Projetos de Lei do Plano Diretor e de aplicação dos instrumentos que estão em tramitação.

Esse instrumento, por meio do qual o proprietário de um terreno concede a outrem o direito de uso, não recebe maiores atenções como outros instrumentos presentes no Estatuto da Cidade. Duas possibilidades para essa menor atenção são, primeiro, a opção da locação, que é semelhante ao instrumento e já é mais familiar nas práticas brasileiras e, segundo, a sua natureza de separar a propriedade do direito de uso, entendimento pouco aceito no Brasil, como podemos perceber nas discussões sobre a limitação de uso das propriedades imobiliárias.

3.5. Direito de preempção

O direito de preempção surge no Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1983 como um instituto jurídico. Na Emenda Popular pela Reforma Urbana, esse direito é elencado como um dos instrumentos que asseguraria a prevalência dos direitos urbanos (art. 3º da proposta popular de emenda) mas, assim como outros, não foi mencionado na constituição aprovada em 1988. Esse instrumento também é proposto no Projeto de Lei do Estatuto da Cidade e aprovado no Estatuto, com definições semelhantes à proposta original de 1983. O Plano Diretor de Belo Horizonte, em sua atualização de 2010, institui o Direito de Preempção para as mesmas condições previstas no artigo 26 do Estatuto da Cidade. A Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo do município, também em sua atualização de 2010, define as áreas onde o município poderá exercer esse direito, a saber: nas áreas de Projetos Viários Prioritários, definidas no Anexo II da Lei 7.165/1996; nas áreas definidas como Zonas de Especial Interesse Social e como Áreas de Especial Interesse Social; nas áreas de Operações Urbanas Consorciadas estabelecidas na Lei 7.165/1996; e nos imóveis tombados. Os Projetos de Lei 1.749 e 1.750/2015,

referentes ao novo Plano Diretor e à regulamentação de aplicação dos instrumentos, respectivamente, apresentam texto muito semelhante ao PD e LPOUS vigentes.

Esse instrumento, assim como o Direito de Superfície, não recebe maior atenção nas discussões sobre os instrumentos de política urbana. Um motivo pode ser porque ele pressupõe um certo desenvolvimento das políticas urbanas locais, em que exista uma definição municipal das áreas de interesse público, com prioridades definidas, e que instrumentos de geração de receitas estejam em funcionamento, para a aquisição dessas áreas quando necessário. Outro motivo pode ser a existência de instrumentos mais efetivos no sentido de promover os ideais da Reforma Urbana ou o direito à cidade e, portanto, mais urgentes de serem aceitos e aplicados, para os quais são dirigidos maiores esforços.

3.6. Outorga onerosa do direito de construir

A primeira limitação ao direito de construir, nos documentos analisados, ocorre no artigo 4º da proposta popular de emenda para a constituição de 1988, com a afirmação de que o direito de propriedade territorial urbana não pressupõe o direito de construir, que deverá ser autorizado pelo poder público municipal. Esse artigo já mencionava a necessidade de o poder público autorizar a construção, que ainda não era vinculada a uma contrapartida. Entretanto, a Constituição aprovada em 1988 não cita o assunto.

O Projeto de Lei 5.788/1990, que originou o Estatuto da Cidade, assim como a Constituição, não cita a outorga onerosa do direito de construir, mas esse instrumento aparece no texto aprovado do Estatuto em seus artigos 28 a 31 (Lei 10.257/2001).

O Plano Diretor do município de Belo Horizonte, em sua versão de 2010, tem seus artigos 74-J a 74-N dedicados ao instrumento, assim como os artigos 14-E a 14-G da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo do município, que estabelecem as condições para aplicar os mesmos. A nova versão do Plano Diretor, que está em tramitação, apresenta a Outorga Onerosa em conjunto com a Transferência do Direito de Construir e propõe o coeficiente de aproveitamento básico igual a um para toda a cidade, exceto nas áreas de preservação, onde o coeficiente deve ser menor. Nas áreas que suportarem maior adensamento, esse potencial deverá ser adquirido via o instrumento da outorga onerosa ou transferência

do direito de construir. Desta forma, todo proprietário de imóvel do município possui o mesmo direito de construir, representado pelo coeficiente básico igual a um, e pode adquirir do poder público a possibilidade de construir até o potencial construtivo que a região suporta, além de transferir ou vender a capacidade que não for utilizar. Esse mecanismo permite que as regiões recebam adensamentos condizentes com as estruturas que possui e retoma para o poder público, via a outorga onerosa, parte da valorização do imóvel dada pelo solo criado, ou seja, pelo potencial construtivo exercido além da área do terreno. Outras novidades do novo Plano são o incentivo a gentilezas urbanas, que valorizem a experiência do pedestre na cidade, e a contabilização de um estoque de potencial construtivo adicional (EPCA), que determinará a possibilidade de se construir além do coeficiente básico em cada região. Esse instrumento possui potencial para incentivar uma ocupação adequada, desenvolvida em acordo com a infraestrutura presente na região e com geração de receitas para investir na melhoria das condições urbanas do município. A “destinação dos recursos advindos da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir” é uma das “propostas consideradas avançadas do ponto de vista do compromisso social” que partiu dos técnicos da prefeitura (ARAÚJO; GASPARG; LELIS, 2015, p.9).

A despeito das possibilidades positivas da outorga onerosa do direito de construir (e de outros instrumentos), é necessário observar as possibilidades de distorção do mesmo. Uma ferramenta que, em princípio, é proposta para gerar benefícios coletivos, pode ser tratada como no caso presenciado por Mendonça (2016, informação verbal)³⁵ na penúltima Conferência de Política Urbana. Na ocasião, um empresário do setor imobiliário se colocou favorável à redução dos coeficientes e à implantação da outorga onerosa do direito de construir, porque isso baratearia os terrenos no município e, mesmo pagando a outorga onerosa, seria mais lucrativo do que comprar os terrenos nos preços que estavam sendo praticados. Isso demonstra um caso de apropriação indevida do instrumento e a necessidade da constante atenção dos planejadores com a distorção das propostas. Outra característica a ser observada é a disputa em torno da constitucionalidade desse instrumento, visto que alguns juristas entendem que a redução (ou a

³⁵ Entrevista concedida por MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (1h 05 min.).

limitação) de um coeficiente de aproveitamento (mesmo o que ainda não foi utilizado ou autorizado) é um tipo de desapropriação indireta, como apresenta Dallari (2011).

3.7. Transferência do Direito de Construir

Nos documentos analisados, a primeira proposta que se assemelha ao instrumento da transferência do direito de construir aparece no Projeto de Lei 775/1983, em seus artigos 10 e 11. Esses artigos apresentam texto muito semelhante ao aprovado no artigo 36 do Estatuto da Cidade, que trata desse instrumento. Tanto a proposta popular de emenda para a Constituição (PROPOSTA..., 1991, p. 39) quanto a Constituição de 1988 não mencionam a possibilidade da transferência do direito de construir. Assim como no caso do instrumento da outorga onerosa, o Projeto de Lei que gerou o Estatuto da Cidade (Projeto de Lei 5.788/1990) não cita a transferência do direito de construir, que aparece no texto aprovado do Estatuto em seu artigo 35 (Lei 10.257/2001).

O Plano Diretor do município de Belo Horizonte, em sua versão de 2010, tem seus artigos 60 a 64, assim como os artigos 14-A a 14-B da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo do município, dedicados ao instrumento transferência do direito de construir. A nova proposta de Plano Diretor, como mencionado no item anterior, traz esse instrumento em conjunto com a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Esses instrumentos funcionam de forma complementar, no sentido de que ambos permitem planejar a ocupação do município, levando em conta as limitações e infraestrutura disponível, permitindo maior ou menor ocupação em cada região, reduzindo os impactos dessa variação para os proprietários. A Transferência do Direito de Construir tende a ser mais bem aceita que a Outorga Onerosa pois, enquanto esta última é considerada por alguns como um instrumento de desapropriação indireta (como mencionamos no final do item anterior), a primeira é o instrumento que permite ao proprietário de um imóvel com alguma limitação construtiva (proteção ambiental ou cultural, por exemplo) transferir seu direito de construir a outro local.

3.8. Plano Diretor Participativo

O documento emitido no Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963 foca suas propostas relativas à execução de planos na esfera federal, realizados de forma centralizada. Um órgão central seria responsável por fixar as normas gerais de um Plano Nacional Territorial (3ª proposta, item IV) que seria obedecido em todos os níveis, e faria a interligação de planos regionais. Esse plano englobaria os diversos aspectos relacionados à ocupação urbana, como “desenvolvimento econômico, [...] habitação, circulação e transporte, trabalho, recreação, cultura, saúde, educação, produção e abastecimento, reservas para expansão urbana e de áreas florestais, proteção de mananciais e regiões de valor turístico” (DOCUMENTO, 1963, p. 22), ou seja, seria um plano amplo. A menor escala para realização de planos, citada no documento, é a regional, não sendo mencionada a escala municipal.

O Projeto de Lei 775/1983 (BRASIL, 1983), em seu artigo 18, determinava a execução de planos municipais de desenvolvimento urbano aprovados por lei e que deveriam atender diretrizes federais, estaduais e, se fosse o caso, metropolitanas. A Emenda Popular de Reforma Urbana (PROPOSTA..., 1991) trata da elaboração de um plano de uso e ocupação do solo e transporte (art. 18), com a participação da comunidade e aprovado pelo legislativo. Nos dois casos (PL 775/1983 e Emenda Popular), as propostas não especificam a obrigatoriedade e o conteúdo dos planos.

A municipalização da política urbana ocorre com a aprovação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988, art. 182), que determina o Plano Diretor como o instrumento básico da política urbana, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. O cumprimento da função social de uma propriedade ficou condicionado ao atendimento das exigências contidas no plano diretor.

Pedia-se uma coisa e ganhamos a obrigatoriedade do Plano Diretor, que não estava, nem de longe, no horizonte dessa discussão da Reforma Urbana. Ninguém discutia Plano Diretor, isso foi uma resposta, uma falsa vitória, uma coisa que ‘caiu de paraquedas’ no texto final. Pelo contrário, o movimento pela Reforma Urbana, a crítica que se fazia naquele momento tinha total descrédito e desconfiança dos planos. (COSTA, H. 2016, informação verbal)³⁶.

O Projeto de Lei nº 5.788/1990 (BRASIL, 1990), de regulamentação do capítulo Política Urbana da Constituição, mantém apenas a obrigatoriedade do plano

³⁶ Entrevista concedida por COSTA, Heloísa Soares de Moura. *Entrevista I* [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 2 arquivos .mp3 (1h 24 min.).

apresentada na Constituição (plano obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes), mas já apresenta as etapas de elaboração do Plano Diretor, suas diretrizes e conteúdos essenciais. O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) amplia a obrigatoriedade de municípios que devem possuir um Plano Diretor³⁷, determina o conteúdo mínimo do mesmo e exige que a execução deste seja aberta para a participação da população.

Edésio Fernandes afirma que o Estatuto da Cidade e a Constituição colocaram um novo papel para o Plano Diretor, que ele chama de Plano Urbanístico, que é dar o conteúdo da propriedade. Ele fala que a propriedade, a partir da Constituição, se constituiu como algo destituído de conteúdo e o que daria o conteúdo seria o Plano Diretor, com base no princípio da função social da propriedade. Mas empiricamente a gente vê que é algo muito difícil de se consolidar nesse país porque carrega um viés político-ideológico muito grande no sentido de confrontar a propriedade privada. E não temos visto aplicação como defendido pelos princípios da luta pela Reforma Urbana, no Estatuto da Cidade etc. Tanto que vemos vários Planos Diretores tendo sido elaborados e aprovados para cumprir a legislação, mas com instrumentos que sequer foram regulamentados e muito menos aplicados (MENDONÇA, 2016, informação verbal)³⁸.

Belo Horizonte possui Plano Diretor desde 1996, com a aprovação da Lei nº 7.165 (BELO HORIZONTE, 1996a). Mendonça, que participou no desenvolvimento da lei, conta sobre as dificuldades encontradas na época para incluir os instrumentos de política urbana, devido à resistência do empresariado e na Câmara Municipal.

Por exemplo, duas propostas que foram barradas na Câmara: planos regionais e planos locais, e a formação de um comitê com a participação de moradores nos casos de operação urbana. Aparece a figura da operação urbana no Plano Diretor e a gente propunha um comitê gestor da operação urbana com a participação da população da região onde fosse implementada a operação. Essa proposta ela não passou na Câmara. (MENDONÇA, 2016, informação verbal)³⁹.

Mendonça também relata a experiência, na elaboração Plano Diretor de 1996, das mudanças que ocorrem no projeto de lei do Plano a partir das negociações com a população e também aquelas que ocorrem na Câmara.

³⁷ Além das cidades com mais de vinte mil habitantes, o Plano Diretor é obrigatório para aquelas integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; aquelas onde o poder público municipal pretenda aplicar parcelamento ou edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; aquelas integrantes de áreas de especial interesse turístico; aquelas inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e aquelas incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

³⁸ Entrevista concedida por MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Entrevista 1* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (1h 05 min.).

³⁹ Entrevista concedida por MENDONÇA, op. cit.

É interessante ver a evolução dele [Plano Diretor]. Havia uma proposta elaborada para a discussão pública. A partir da discussão foi feito um projeto de lei e a proposta sofreu mudanças, resultantes do processo de negociação. E depois, a lei efetivamente aprovada também tem uma diferença muito grande em relação ao projeto de lei. Houve um processo de negociação e depois a própria Câmara foi “diluído” a proposta. (MENDONÇA, 2016, informação verbal)⁴⁰.

Sobre a III Conferência de Política Urbana, que subsidiou o projeto de lei de alteração do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação em 2010, Mendonça conta sobre um processo, semelhante a esse relatado, de modificação do projeto pela Câmara Municipal favorecendo o setor imobiliário. (MENDONÇA, 2016, informação verbal)⁴¹.

O quadro seguinte resume alguns processos e resultados das revisões do Plano Diretor de Belo Horizonte:

Quadro 1 - Eventos e resultados relacionados ao Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte

Evento	Data/ período	Principais aspectos
Plano Diretor (Lei 7.165) e Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (Lei 7.166)	1996	Institui a participação popular na gestão urbana e na elaboração da legislação urbanística; cria o COMPUR com a atribuição, dentre outras, de realizar quadrienalmente a CMPU.
I CMPU	Outubro/ 1998 a fevereiro/ 1999	Altera as Leis 7.165 e 7.166/96, resultando na Lei 8.137/2000.
II CMPU	Outubro/ 2001 a agosto/ 2002	Em setembro de 2005 as propostas foram encaminhadas à Câmara pelo Projeto de Lei 655/05, onde teve sua tramitação suspensa no mesmo ano. O projeto de lei retornou à pauta no final de 2006, quando foi aprovado em 1º turno, mas voltou a ser retirado de tramitação em 2007. Dessa forma, a II CMPU não resultou em alterações na legislação.
III CMPU	2009, sete anos após a II CMPU	Resultou na Lei 9.959/10, que altera simultaneamente o Plano Diretor e a LPOUS
IV CMPU	Fevereiro a outubro/ 2014	Projetos de Lei 1.749 e 1.750/2015, em tramitação.

Fonte: própria autora, com parte dos dados de Araújo, Gaspar e Lelis (2015, p. 5-6).

O processo mais recente de revisão das leis urbanísticas municipais – a IV Conferência Municipal de Política Urbana –, contou com alguns aspectos inusitados, como o seu início atrasado, a mobilização popular demandando sua execução, e a saída de parte do setor empresarial por discordar de algumas propostas, como

⁴⁰ Entrevista concedida por MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (1h 05 min.).

⁴¹ Entrevista concedida por MENDONÇA, op. cit.

apresentam Araújo, Gaspar e Lelis (2015). Para essas autoras, a participação popular teve caráter essencial na Conferência, visto que sem essa talvez a Conferência não tivesse sequer iniciado (ARAÚJO; GASPAR; LELIS, 2015, p. 13). Mesmo com os percalços mencionados, a Conferência foi realizada e originou as propostas constantes do Projeto de Lei do novo Plano Diretor.

A Prefeitura e a Câmara lançaram uma cartilha (BELO HORIZONTE, 2015a) que destaca os principais objetivos e estratégias do novo Plano Diretor, as quais listamos a seguir:

- Objetivo: Orientar o crescimento sustentável de BH, respeitando a capacidade de adensamento de cada região. Estratégias: Controlar o adensamento no interior dos bairros e otimizar o uso dos terrenos nas proximidades dos corredores de transporte público e nas áreas de centralidades; estabelecer o controle do estoque de potencial construtivo adicional.
- Objetivo: Recuperar os investimentos feitos na cidade e transformá-los em melhorias para todos. Estratégia: Estabelecer o Coeficiente de Aproveitamento básico = 1 para toda a cidade, aliado à Outorga Onerosa do Direito de Construir.
- E ainda propostas nas áreas de habitação (relacionada à proximidade de centralidades e à disponibilidade de infraestrutura e equipamentos, além de regularização e qualificação de assentamentos irregulares), mobilidade urbana (com prioridade para os transportes coletivos e não motorizados), na área ambiental e na área do patrimônio cultural.

No momento, a nova proposta de Plano Diretor para o município encontra-se em tramitação na Câmara Municipal, após meses de intensa discussão pública. No capítulo 4, apresentamos a opinião de pessoas envolvidas com a política urbana de Belo Horizonte sobre essa nova proposta. De maneira geral, percebemos visões otimistas e reconhecimento da legitimidade dos processos que geraram o projeto de lei do plano.

4. QUESTÕES URBANAS DE BELO HORIZONTE POR SEUS AGENTES

Este capítulo é o resultado da análise de entrevistas⁴² com pessoas que atuam ou atuaram em diversas áreas relacionadas às questões urbanas, como sindicato, movimento social urbano, meio acadêmico, técnico na Prefeitura e no legislativo e membro do legislativo, buscando representar diversas visões acerca da Reforma Urbana e das políticas urbanas em Belo Horizonte.

Elaboramos um breve currículo de cada entrevistado, que adicionamos no APÊNDICE A – Breve currículo dos entrevistados. Sugerimos consultar essas informações, visto que o relato de cada entrevistado está relacionado às suas vivências, experiências profissionais e formação.

As entrevistas proporcionaram enriquecimento de informações à pesquisa, pois apresentam visões sobre eventos recentes, ainda em avaliação, e também opiniões que mesclam conhecimentos sedimentados e, ao mesmo tempo, a reavaliação de questões mais antigas, a partir das experiências vividas pelos entrevistados.

As entrevistas foram realizadas de janeiro a abril de 2016, através do roteiro básico que consta no APÊNDICE B – Roteiro básico das entrevistas realizadas. Além desse roteiro, inserimos questões de acordo com o perfil do entrevistado.

4.1. A Reforma Urbana

Iniciamos com o entendimento de Reforma Urbana pelas entrevistadas Mendonça e Costa, que traçaram um panorama histórico do termo. Ambas retomam o contexto das Reformas de Base de João Goulart no início da década de 1960, com sua interrupção pelo golpe militar.

A luta pela Reforma Urbana começou no início dos anos 60 no contexto das reformas de base do João Goulart. Por analogia com Reforma Agrária, chamou a essa luta Reforma Urbana, porque ela tem o mesmo objetivo, que é redistribuir terra urbana ociosa, dando melhores condições para prover habitação de uma maneira mais universal [...]. A ideia básica da Reforma Urbana é haver uma **redistribuição dos recursos urbanos, da terra urbana**

⁴² O Termo de Consentimento de utilização das informações fornecidas nas entrevistas, constante no APÊNDICE C – Termo de Consentimento assinado pelos entrevistados, foi apresentado aos entrevistados, que autorizaram sua identificação neste trabalho.

fundamentalmente, com uma pressão sobre a terra ociosa. É uma proposta que implica mexer naquilo que a Ermínia Maricato chamou “o nó⁴³” do problema urbano, que é a propriedade fundiária, a propriedade da terra (MENDONÇA, 2016, informação verbal)⁴⁴.

Eu não acho que Reforma Urbana é só o que se chama de Movimento Nacional pela Reforma Urbana [...]. Mas é assim que em geral, no Brasil, a gente se refere como Reforma Urbana. Que é esse processo de pensar a política pública a partir de uma perspectiva mais inclusiva, de maior participação, e, em princípio, de mudança profunda e radical das formas de acesso, controle, e planejamento do solo urbano, da questão da terra e da propriedade. O que eu acho mais importante é pensar que isso marca uma **ruptura, em princípio conceitual, com as formas anteriores de se pensar o planejamento**, que era um planejamento muito centrado no saber técnico, muito centrado no Estado. [...] A Reforma Urbana retoma esses princípios do acesso à terra [da década de 1960] talvez de forma incorreta ao formular como propriedade (COSTA, H., 2016, informação verbal)⁴⁵.

Os entrevistados apresentaram entendimentos variados quanto à definição da Reforma Urbana na atualidade, mas todos descreveram a expressão como uma forma de promover uma maior distribuição e maior acesso aos recursos da cidade. A Reforma Urbana foi definida como “a busca de justiça social no meio urbano” e “a busca por um equilíbrio de condições” (VIEIRA, J., 2016, informação verbal)⁴⁶, como uma forma de promover o “acesso à terra” para “as pessoas conseguirem residir na cidade de uma forma decente” (MONTEIRO, 2016, informação verbal)⁴⁷, como uma “ampliação do acesso e utilização das cidades pela parcela mais humilde da população” (MATOZINHOS, 2016, informação escrita)⁴⁸, como uma forma de “criar condições através da legislação, das práticas, de uma consciência política de que todas as pessoas tenham acesso aos benefícios urbanos, [promovendo] a democratização da cidade” (GONÇALVES, 2016, informação verbal)⁴⁹ e como um

⁴³ Para mais informações sobre esta expressão, consultar o texto “A terra é o nó” em MARICATO, 2012, p. 185 – 191. Nesse texto, a autora apresenta dados históricos da questão fundiária no Brasil, relacionando a falta de acesso à terra com problemas ambientais e de violência, além das questões da moradia e da subsistência.

⁴⁴ Entrevista concedida por MENDONÇA, Jupira Gomes de. Entrevista I [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (1h 05 min.).

⁴⁵ Entrevista concedida por COSTA, Heloísa Soares de Moura. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 2 arquivos .mp3 (1h 24 min.).

⁴⁶ Entrevista concedida por VIEIRA, José Júlio Rodrigues. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (40 min.).

⁴⁷ Entrevista concedida por MONTEIRO, Livia de Oliveira. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (35 min.).

⁴⁸ Entrevista concedida por MATOZINHOS, Elaine. *Entrevista I* [abr. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .doc (13,7 KB) e 1 arquivo .mp3 (3 min.).

⁴⁹ Entrevista concedida por GONÇALVES, Patrícia Garcia. *Entrevista I* [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (44 min.).

instrumento para reduzir a segregação nas cidades e “mudar a lógica de produção do espaço” (VIEIRA, L., 2016, informação verbal)⁵⁰.

Alguns entrevistados entendem que a resignificação da expressão Reforma Urbana pode não ser suficiente para expressar os entendimentos contemporâneos sobre o assunto, e preferem outros termos e expressões, como Freitas ao utilizar constantemente a expressão “direito à cidade” e Monteiro com o entendimento que “mais do que uma reforma urbana, a gente, no Brasil, vai viver uma ‘evolução urbana’” (2016, informação verbal)⁵¹. Nesse sentido, Costa afirma que

Reforma é sempre o oposto de revolução, de certa forma. Embora a nossa história da Reforma Urbana tenha tentado não fazer isso, ela pressupõe processos de transformação que são incorporáveis e são passíveis de serem aceitos pela sociedade, pelo Estado, etc. Não é um processo de ruptura radical. A Reforma é isso, está implícito no próprio termo [...] Então tudo que tem a ver com a Reforma Urbana são tentativas de modernização urbanística, ecológica, do Estado e das políticas, mas elas não são rupturas radicais. Então, tudo que se propõe são medidas que são fundamentais, mas que são administráveis por princípio (COSTA, H. 2016, informação verbal)⁵².

Ao ser questionada sobre a Reforma Urbana no Brasil ser considerada revolucionária por alguns, Costa responde que

Ela seria [revolucionária] se ela fosse implantada tal qual foi proposta, porque ela questionava a propriedade. Se ela conseguir questionar a propriedade ela tem uma ruptura maior. Mas se ela tentar controlar por meios jurídicos, urbanísticos e etc, ela é reformista, é a esquerda, é progressista, ela pode levar a uma cidade muito mais justa, mas ela não está necessariamente rompendo com a cidade capitalista (COSTA, H., 2016, informação verbal)⁵³.

Para Veloso, a expressão envelheceu e existe, atualmente, “uma disputa em torno do que significa Reforma Urbana”, visto que suas bandeiras são vagas. Sua defesa de Reforma (ou Revolução) Urbana está

mais no sentido de combater a lógica do preço da terra e da especulação imobiliária, da gentrificação, do repetido processo de expulsão dos pobres para a periferia, do que achar uma espécie de medida que garanta moradia para todo mundo.

⁵⁰ Entrevista concedida por VIEIRA, Larissa Pirchiner de Oliveira. *Entrevista I* [abr. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (30 min.).

⁵¹ Entrevista concedida por MONTEIRO, Livia de Oliveira. *Entrevista I* [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (35 min.).

⁵² Entrevista concedida por COSTA, Heloísa Soares de Moura. *Entrevista I* [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 2 arquivos .mp3 (1h 24 min.).

⁵³ Entrevista concedida por COSTA, H., op. cit.

Se é para o termo ser ressignificado, ele tem que significar o combate à lógica do capital da terra urbana. Então, é você afirmar a terra pelo seu valor de uso e não pelo seu valor de troca. (VELOSO, 2016, informação verbal)⁵⁴.

Freitas, como Mendonça e Costa, também caracteriza a Reforma Urbana a partir do seu entendimento na década de 1960, quando sua pauta foi capturada pela ditadura militar para a construção do Banco Nacional da Habitação (BNH), promovendo o desenvolvimento de ocupações afastadas e o espraiamento das cidades. “No período de redemocratização, você tem toda uma discussão sobre a Reforma Urbana novamente, [...] abre-se um ciclo de algumas gestões democrático-populares, na década de 1990 [...], e de orçamentos participativos”. Em um entendimento mais contemporâneo, Freitas afirma que

Reforma Urbana, para mim, seria essa inversão da forma como as cidades são produzidas e reproduzidas, [...] seria inverter essa lógica em que o próprio povo é que de fato ‘tomasse as rédeas’ da cidade nas mãos. [...] Como o poder nas cidades está encarcerado, hoje, nessa associação estrita entre capital e Estado, isso deve ser rompido através do processo de lutas sociais. (FREITAS, 2016, informação verbal)⁵⁵.

Para Freitas, o Estado é “colocado como um ator fundamental” em alguns entendimentos de Reforma Urbana, enquanto ele avalia que a “produção de cidades tem que ser feita não só por essa via da institucionalidade, mas também pela via da construção de um poder popular de fato sobre o destino das cidades”. Esse seria um caminho para reverter a prática de a cidade ser “construída coletivamente e apropriada individualmente” por determinados atores.

A Reforma Urbana tem pautas centrais clássicas: habitação, saneamento básico e mobilidade. Mas a questão do direito à cidade traz uma outra questão que é fundamental, talvez uma das principais, e tem a ver com essas outras três, que é **o direito de transformar a cidade**, o direito de compartilhar o poder político que está sendo exercido na cidade. (FREITAS, 2016, informação verbal)⁵⁶.

Freitas conclui, com esses argumentos, que prefere utilizar a expressão “direito à cidade”, porque esta “tem uma dimensão essencial, que a Reforma Urbana não tem, de ser uma luta anticapitalista”.

⁵⁴ Entrevista concedida por VELOSO, André Henrique de Brito. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (53 min.).

⁵⁵ Entrevista concedida por FREITAS, Luiz Fernando Vasconcelos de. *Entrevista I* [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (56 min.).

⁵⁶ Entrevista concedida por FREITAS, op. cit.

Para Costa (2016, informação verbal)⁵⁷, estamos em uma espécie de “terceira geração da Reforma Urbana”. A primeira seria a geração dos anos 1960, que formulou o Seminário do Quitandinha; a segunda geração foi a dos anos 1980, mais centrada no Estado e na institucionalidade; e a terceira está se construindo, mais plural, com um potencial inovador muito grande, mas ainda sem rumos mais coletivos ou uma costura mais horizontal intermovimentos. Veloso (2016, informação verbal)⁵⁸ faz uma divisão semelhante, e destaca que o movimento da década de 1960 inseriu o tema da “necessidade de justiça social no espaço urbano, que não era a principal bandeira dos movimentos sociais de esquerda no Brasil”.

Percebemos, nas entrevistas e na revisão bibliográfica realizada, que a expressão Reforma Urbana recebeu significados variados desde que foi cunhada. Inicialmente, a expressão era vinculada aos direitos básicos (habitação, saneamento, transporte) e ao Estado como provedor desses bens. Já havia menção à justiça urbana, mas sem demandar um maior controle do capital. Hoje, podemos perceber o protagonismo da expressão “direito à cidade” em um sentido mais amplo e próximo daquele defendido por David Harvey (2013). Para o geógrafo, se a cidade define as pessoas, estas devem ter o direito de definir a cidade para poderem interferir em sua própria definição, de maneira coletiva.

4.2. Evoluções em direção a uma Reforma Urbana

Os avanços na legislação foram uma resposta recorrente quando questionamos aos entrevistados o que, na opinião deles, evoluiu em direção aos princípios da Reforma Urbana. No âmbito municipal, Gonçalves (2016, informação verbal)⁵⁹ cita o fato de a legislação de Belo Horizonte já prever alguns instrumentos antes da sua obrigatoriedade (com o Estatuto da Cidade, de 2001), através do Plano Diretor, de 1996. No âmbito federal, o principal expoente dessa evolução é o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001. Mendonça (2016, informação verbal)⁶⁰

⁵⁷ Entrevista concedida por COSTA, Heloísa Soares de Moura. *Entrevista I* [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 2 arquivos .mp3 (1h 24 min.).

⁵⁸ Entrevista concedida por VELOSO, André Henrique de Brito. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (53 min.).

⁵⁹ Entrevista concedida por GONÇALVES, Patrícia Garcia. *Entrevista I* [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (44 min.).

⁶⁰ Entrevista concedida por MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (1h 05 min.).

menciona a importância da inserção do processo participativo e da gestão democrática na legislação como amparo de ações do Ministério Público, o que “facilita esse braço jurídico da resistência”. Freitas (2016, informação verbal)⁶¹ também cita o Estatuto da Cidade como avanço no campo institucional da luta urbana, mas ressalva que este tem suas contradições. No mesmo sentido, Monteiro destaca o Estatuto da Cidade como um instrumento importante, mas insuficiente por ser genérico:

Quando ele [o Estatuto da Cidade] fala de justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização, ou da questão da utilização da propriedade como função social, ele é muito genérico porque ele coloca responsabilidade no Plano Diretor. E o Plano Diretor é mais ou menos participativo, e mais ou menos trabalha pela função social da propriedade pela Reforma Urbana, dependendo muito da vontade dos governantes e do posicionamento da sociedade civil. Quando a gente tem uma sociedade civil que reivindica mais os direitos, ela acaba acontecendo de uma forma mais efetiva também. (MONTEIRO, 2016, informação verbal)⁶².

Além do Estatuto da Cidade, outros avanços institucionais e jurídicos foram citados. Como já mencionado, a criação do Ministério das Cidades foi citada por Mendonça como avanço, apesar das ressalvas em relação às ações tomadas pelo governo após sua criação (verificar no item 2.5). Freitas também cita a criação do Ministério, além de algumas leis nacionais (FREITAS, 2016, informação verbal)⁶³.

Em distintas abordagens e com várias ressalvas, a maior participação popular e seus desdobramentos foram citados como evolução em direção a uma Reforma Urbana, ao possibilitar uma maior transparência dos processos públicos, maior informação e conscientização da população.

Eles não são do tamanho que a gente gostaria que fosse, mas eu acho que os avanços foram principalmente relativos à maior **transparência**, maior **informação**, maior **participação**, ainda que com todos os percalços, com todas as frustrações, com todas as mudanças que acontecem, os acordos, mas as pessoas sabem o que está acontecendo. Quando eu falo “as pessoas”, ainda não é um movimento de massa, mas as informações estão públicas. E existem grupos de associações, ONGs, movimentos de resistência que têm

⁶¹ Entrevista concedida por FREITAS, Luiz Fernando Vasconcelos de. Entrevista I [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (56 min.).

⁶² Entrevista concedida por MONTEIRO, Livia de Oliveira. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (35 min.).

⁶³ Entrevista concedida por FREITAS, op. cit.

acesso à informação de alguma maneira. (MENDONÇA, 2016, informação verbal)⁶⁴.

O que eu acho que vem evoluindo é um pouco dessa **consciência da sociedade**. [...] uma questão muito importante é a **educação** das pessoas com relação às questões que são urbanas. [...] Eu percebo que existem sim ganhos, mas principalmente no sentido da **conscientização** das pessoas com relação a espaços vazios no ambiente urbano, então quer dizer, isso é uma coisa que cada vez mais as pessoas enxergam como um problema, isso já está bastante disseminado. (VIEIRA, J., 2016, informação verbal)⁶⁵

Tem tudo lá [no site da Câmara], os pareceres... isso é um avanço, tem mais **transparência**. Hoje você consegue ter acesso, na página da Câmara, a tudo. Você acompanha a tramitação. (GONÇALVES, 2016, informação verbal)⁶⁶.

[percebe-se como avanço] A liberdade e amplitude da discussão por todos os atores sociais no cenário urbano. A Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana, que tenho a honra de presidir, por exemplo, é palco frequente de relevantes discussões sobre o tema [Reforma Urbana]. (MATOZINHOS, 2016, informação escrita)⁶⁷.

Outro resultado da ampliação dos espaços de participação, como apresentado no item 1.3, é um maior nível de autonomia pelas comunidades. Para Veloso (2016, informação verbal)⁶⁸, os movimentos de resistência são “colaboradores para uma autonomia”, o “que é quase uma contradição em termos, porque você não traz autonomia para as pessoas, elas geram autonomia a partir delas próprias”.

Ainda que sem muita convicção no instrumento, Vieira considera que “estão começando a fazer as reformas [nos Planos Diretores] e talvez tenha uma evolução nesse sentido, de fazer leis mais efetivas” (VIEIRA, L., 2016, informação verbal)⁶⁹.

Argumentando no mesmo sentido, Monteiro menciona o papel dos grandes eventos esportivos no desenvolvimento dessa maior conscientização e participação do povo.

Teve um **acordar da sociedade civil** com essas questões urbanísticas. Não exatamente por causa do Estatuto, mas muito por

⁶⁴ Entrevista concedida por MENDONÇA, Jupira Gomes de. Entrevista I [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (1h 05 min.).

⁶⁵ Entrevista concedida por VIEIRA, José Júlio Rodrigues. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (40 min.).

⁶⁶ Entrevista concedida por GONÇALVES, Patrícia Garcia. *Entrevista I* [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (44 min.).

⁶⁷ Entrevista concedida por MATOZINHOS, Elaine. *Entrevista I* [abr. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .doc (13,7 KB) e 1 arquivo .mp3 (3 min.).

⁶⁸ Entrevista concedida por VELOSO, André Henrique de Brito. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (53 min.).

⁶⁹ Entrevista concedida por VIEIRA, Larissa Pirchiner de Oliveira. *Entrevista I* [abr. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (30 min.).

causa das questões da própria Copa do mundo de futebol, quando os movimentos se uniram em prol da Reforma Urbana e do contexto do que está acontecendo na cidade. Eu acho que a gente chegou no limiar de transporte privado, de falta de acesso à terra, que as pessoas viram a questão da possibilidade e da necessidade de reversão. Então, eu acho que é por aí mesmo, pelo caos, a Reforma Urbana começou a ser um tema tratado de uma forma mais ampla. (MONTEIRO, 2016, informação verbal)⁷⁰.

Veloso também cita a evolução nos debates e na conscientização de estudiosos e de movimentos sociais, mas destaca que pouco evoluiu nas práticas.

Em termos de política pública, eu sinceramente considero que muito pouco evoluiu. E isso é muito grave, porque você tem o Estatuto da Cidade desde 2001 e o Ministério das Cidades desde 2003, só que, como quase todos os ministérios do governo ele é loteado e barganhado politicamente. [...] Então, a política habitacional, a política urbana brasileira estão totalmente à mercê dos interesses privados, políticos, e a própria lógica do *Minha Casa Minha Vida* é muito nefasta para a lógica da Reforma Urbana. Ela reproduz um padrão de urbanização e de produção de moradia que é um padrão da época da ditadura. (VELOSO, 2016, informação verbal)⁷¹.

Outros avanços foram citados, de maneira pontual, como aqueles na área da regularização fundiária e da urbanização (GONÇALVES, 2016, informação verbal)⁷² e a inserção da mobilidade devido à demanda dos movimentos (VIEIRA, J., 2016, informação verbal)⁷³.

Cada vez mais a mobilidade vem entrando na agenda. O fato da gente começar a ver ciclovias nas cidades maiores, em cidades que às vezes nem tem uma tradição cicloviária tão grande, eu acho que é um indicativo que existe uma preocupação. [...] Aí é interessante a gente destacar que o apelo que a ciclovia tem está muito ligado à questão ambiental também. É menos carro circulando nas ruas é menos poluição sendo causada. Acho que é aí onde eles conseguiram 'pegar' grande parte das pessoas. (VIEIRA, J., 2016, informação verbal)⁷⁴.

Sobre essas possíveis evoluções em direção aos ideais da Reforma Urbana, José Vieira faz uma comparação com os avanços da questão ambiental. O arquiteto menciona que os temas ambientais que hoje fazem parte de um senso comum na nossa sociedade, sensibilizavam poucas pessoas há algumas décadas.

⁷⁰ Entrevista concedida por MONTEIRO, Livia de Oliveira. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (35 min.).

⁷¹ Entrevista concedida por VELOSO, André Henrique de Brito. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (53 min.).

⁷² Entrevista concedida por GONÇALVES, Patrícia Garcia. *Entrevista I* [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (44 min.).

⁷³ Entrevista concedida por VIEIRA, José Júlio Rodrigues. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (40 min.).

⁷⁴ Entrevista concedida por VIEIRA, J., op. cit.

Eu entendo que a política urbana está caminhando no mesmo caminho, mas em um estágio anterior. [...] eu acho que o caminho dos movimentos sociais tem sido muito positivo, porque assim como é papel nosso, de gestores da cidade, tentar levar essas questões para a agenda da sociedade, a gente não consegue fazer isso sem os movimentos sociais. Então, eles acabam sendo parceiros, por mais que, às vezes, haja divergências, de modo geral, eles são parceiros, porque quem puxa essa discussão da cidade com a sociedade são eles. Então, eu vejo o trabalho deles como um trabalho exitoso. Mas, como qualquer trabalho nessa escala da cidade, ele é um trabalho em que os resultados são muito pequenos e vão acontecendo paulatinamente. (VIEIRA, J., 2016, informação verbal)⁷⁵.

A seguir, apresentamos os principais retrocessos percebidos pelos entrevistados quanto a uma possível Reforma Urbana para, mais a frente, fazer um balanço dessas modificações e pontuar as possibilidades visualizadas pelos entrevistados.

4.3. Retrocessos nos temas relacionados à Reforma Urbana

Ao serem questionados sobre o que percebiam como retrocessos em relação a uma possível Reforma Urbana, alguns entrevistados apontaram aspectos negativos na evolução de temáticas urbanas no Brasil e em Belo Horizonte, mas preferiram não tratar como retrocesso. Para eles, esses percalços podem ser entendidos como “parte do processo de aprendizado”, apropriação das ideias de maneira diferente da original (GONÇALVES, 2016, informação verbal)⁷⁶ ou diferença de prioridade entre governos (VIEIRA, J., 2016, informação verbal)⁷⁷. Monteiro (2016, informação verbal)⁷⁸ acredita que estamos em um “processo contínuo de evolução, que não estamos retrocedendo”, mas amadurecendo.

Eu não classificaria como retrocesso, porque eu acho que o processo passa tanto pelos governos quanto pela sociedade. Então, a sociedade estando consciente, você pode ter, por exemplo, um momento em que aquela política não é tão bem aplicada, mas eu acredito que, em algum momento, as coisas vão voltar. (VIEIRA, J., 2016, informação verbal)⁷⁹.

⁷⁵ Entrevista concedida por VIEIRA, José Júlio Rodrigues. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (40 min.).

⁷⁶ Entrevista concedida por GONÇALVES, Patrícia Garcia. *Entrevista I* [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (44 min.).

⁷⁷ Entrevista concedida por VIEIRA, J., op. cit.

⁷⁸ Entrevista concedida por MONTEIRO, Lívia de Oliveira. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (35 min.).

⁷⁹ Entrevista concedida por VIEIRA, J., op. cit.

A política de habitação municipal foi mencionada várias vezes ao tratar dos possíveis retrocessos, ainda que os entrevistados preferissem utilizar outros termos para definir as mudanças nessa política. O principal motivo citado foi o Programa *Minha Casa Minha Vida*, utilizado como única opção de política habitacional pelo governo municipal.

Aqui em Belo Horizonte, especificamente, eu senti um retrocesso significativo na maneira de lidar com a habitação a partir do programa *Minha Casa Minha Vida*. [...] eu prefiro não usar a palavra retrocesso, mas acho que a política está meio adormecida e que ela precisa ser retomada. (VIEIRA, J., 2016, informação verbal)⁸⁰.

A gente vinha numa caminhada ascendente, no sentido de um certo avanço, na formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano, de habitação, que estava caminhando no sentido de criar um sistema nacional de habitação, inclusive com fundos, conselhos, em diversos níveis. E o Programa *Minha Casa Minha Vida*, que foi um programa formulado com a participação do empresariado e muito vinculado a propósitos da política econômica, de ampliação de emprego e de aquecimento econômico, o *Minha Casa Minha Vida*, embora tenha de fato produzido um número de habitações gigantesco, numa proporção que nunca tinha sido alcançada no Brasil, foi um retrocesso do ponto de vista de uma política habitacional dentro da ideia da habitação como acesso à cidade, acesso aos recursos urbanos. Foi um processo de privatizar a política: a decisão sobre o que produzir e onde produzir ficou na mão dos empresários. E aí não houve nenhum processo de trabalhar a política urbana para ‘casar’ com a política habitacional, criando possibilidades de fato de produção habitacional em áreas com infraestrutura, mais próximas às regiões mais centrais, etc. E não se mexeu na propriedade, no preço do solo. [...] Eu considero que, do ponto de vista da política urbana, o *Minha Casa Minha Vida* constituiu um retrocesso. (MENDONÇA, 2016, informação verbal)⁸¹.

É importante falar sobre um grande problema que foi criado no Brasil, o Programa *Minha Casa Minha Vida*. Ele é um programa totalmente financeirizado, uma medida anticíclica para aquecer o mercado imobiliário – em um momento de crise mundial, econômica –, para atender a construtoras que, inclusive, haviam feito um grande estoque de terras no país previamente, [pois] já sabiam do programa. E o Programa *Minha Casa Minha Vida* se constitui como uma mercadoria a ser entregue à população. Ele não ataca frontalmente os grandes entraves, por exemplo, do déficit habitacional, os imóveis ociosos que não cumprem a função social, ou a desapropriação-sanção prevista no Estatuto de Cidade. Ele não vai no cerne da questão. (FREITAS, 2016, informação verbal)⁸².

⁸⁰ Entrevista concedida por VIEIRA, José Júlio Rodrigues. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (40 min.).

⁸¹ Entrevista concedida por MENDONÇA, Jupira Gomes de. Entrevista I [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (1h 05 min.).

⁸² Entrevista concedida por FREITAS, Luiz Fernando Vasconcelos de. Entrevista I [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (56 min.).

Algumas características do Programa *Minha Casa Minha Vida* são citadas como desencadeadoras de outros problemas, descritos, inclusive, como os geradores de uma crise urbana no país.

A inserção da população a partir do mercado, de garantia de direitos via esfera privada, [...] gerou uma crise urbana que não tem precedentes. A crise urbana que se viveu na década de 60, 70 e 80 é diferente da crise urbana que a gente vive hoje, porque é outra dimensão, é outra lógica de ocupação do espaço e, nesse aspecto, a gente gerou novos problemas, a gente retrocedeu, porque a gente tenta resolver nossos problemas com uma lógica de quatro décadas atrás. (VELOSO, 2016, informação verbal)⁸³.

É preciso enfrentar, diretamente, esse sistema de articulação do capital-Estado. O Programa *Minha Casa Minha Vida*, na realidade, foi uma consolidação desse modelo. O governo federal, o Estado, se articulou com as construtoras e construiu um projeto que financeiriza a política habitacional, que não ataca frontalmente os grandes gargalos da política habitacional. Isso é um retrocesso, não ir nos fundamentos da injustiça social urbana e mudar essa configuração em que as cidades são reproduzidas.

Faticamente, a estrutura normativa não corresponde a uma melhora da situação habitacional das pessoas sem teto, por exemplo. [...] Ainda há um déficit habitacional de milhões de pessoas no país; milhões de pessoas sem saneamento básico; a mobilidade urbana é muito cara, o transporte público, se locomover na cidade é um entrave também; então, faticamente, eu acho que o quadro das cidades é delicado, de uma crise urbana colocada. (FREITAS, 2016, informação verbal)⁸⁴.

Sobre essas desconexões entre legislação e realidade, intenção e resultado, Mendonça exemplifica com o caso de Belo Horizonte, onde investimentos em infraestrutura realizados com a intenção de inverter prioridades, paradoxalmente, contribuíram para a expulsão dos mais pobres, principalmente os não proprietários, para as periferias:

Então, de novo a gente vai esbarrar no problema da propriedade fundiária. Na medida em que você não tem uma intervenção pública que favoreça barateamento e o acesso à terra urbana, a própria melhoria das condições de vida urbana acaba encarecendo o solo e promovendo a expulsão de quem ainda não é proprietário ou que é proprietário em situação precária, ou tem a posse, mas não tem a propriedade. Então, os resultados são, por vezes, paradoxais. (MENDONÇA, 2016, informação verbal)^{85, 86}.

⁸³ Entrevista concedida por VELOSO, André Henrique de Brito. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (53 min.).

⁸⁴ Entrevista concedida por FREITAS, op. cit.

⁸⁵ Entrevista concedida por MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (1h 05 min.).

⁸⁶ A questão da propriedade fundiária envolve debates desde os entendimentos dos princípios jurídicos até a discussão sobre a tradição brasileira da segurança atrelada à propriedade individual

Como resultado desse processo mencionado por Mendonça, Vieira menciona o grande volume de ocupações de imóveis em Belo Horizonte.

Em relação à questão da moradia, igualmente é muito preocupante, pelo menos em BH. A gente vê, nos últimos anos, o crescimento das ocupações e tudo reflete que há um problema grave de um déficit habitacional. E, pelo menos por parte da prefeitura, eu não consigo ver dada uma solução para isso. Muito pelo contrário, o que a prefeitura vem fazendo é remover as famílias que ocupam, numa lógica totalmente oposta. (VIEIRA, L., 2016, informação verbal)⁸⁷.

Diferentemente dos demais entrevistados, Elaine Matozinhos aponta como retrocessos o posicionamento de alguns agentes da política urbana.

O radicalismo nos posicionamentos, às vezes, emperra o processo de discussão e, conseqüentemente, os avanços que poderiam ser obtidos. Outro ponto que destaco negativamente é a postura violenta adotada por alguns movimentos que afetam a ordem pública, o que eu, como delegada de polícia, condeno veementemente. (MATOZINHOS, 2016, informação escrita)⁸⁸.

A vereadora não exemplificou quais seriam os “posicionamentos radicais” e as “posturas violentas de alguns movimentos”.

Percebemos que, dos vários aspectos abordados sob a expressão Reforma Urbana, a questão habitacional tem destaque quando tratamos de retrocessos no caso de Belo Horizonte. Esse destaque ocorre se compararmos a pioneira política habitacional neste município na década de 1980, que inovou no reconhecimento e urbanização de assentamentos informais (ver informações no item 1.1), com a atual política habitacional federal, o Programa *Minha Casa Minha Vida*, um programa focado na propriedade privada da habitação, desconectado de várias outras possibilidades, especialmente aquelas relacionadas ao direito à cidade.

4.4. Possibilidades de uma Reforma Urbana

Pensar sobre as possibilidades da Reforma Urbana é um exercício de reflexão sobre a trajetória recente das questões urbanas no Brasil: o que poderia ter sido diferente e o que ainda pode e deve ser mudado, qual a mudança nos paradigmas de planejamento urbano, qual a pertinência das demandas – atendidas

do imóvel. Existem diversas publicações sobre o assunto na América Latina desenvolvidos pelo Lincoln Institute of Land Policy, disponíveis em: < <http://www.lincolninst.edu/pubs>>.

⁸⁷ Entrevista concedida por VIEIRA, Larissa Pirchiner de Oliveira. *Entrevista I* [abr. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (30 min.).

⁸⁸ Entrevista concedida por MATOZINHOS, Elaine. *Entrevista I* [abr. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .doc (13,7 KB) e 1 arquivo .mp3 (3 min.).

ou não –, para, enfim, desenvolver as possibilidades no cenário atual. Para Monteiro (2016, informação verbal)⁸⁹, “muita coisa poderia ter sido feita diferente, mas é uma questão de amadurecimento”, considerando que os entendimentos do que é adequado mudam com o tempo e que avaliações futuras vão sempre contar com uma experiência que não havia no momento de determinadas decisões. Para Mendonça (2016, informação verbal)⁹⁰, “o que poderia ter sido diferente efetivamente era a permanência daquela construção que vinha sendo feita e que pudesse permitir ao governo federal, inclusive, coordenar uma política nacional”. Ou seja, além das mudanças de paradigmas mencionadas por Monteiro, que fazem parte da evolução das ideias, existem as possibilidades perdidas em favor de interesses estritamente políticos e no sentido contrário aos interesses gerais.

Das possibilidades mencionadas pelos entrevistados, a mais recente está nos **movimentos urbanos contemporâneos**, que inclusive podem potencializar outras possibilidades mencionadas.

Existe o ressurgimento de um movimento urbano, de politização da cidade, como na forma de ocupações. Quer dizer, existe uma tentativa de resgate dos princípios da Reforma Urbana em bases mais radicais, que se aproxima mais daquelas dos anos 60, que é de luta direta pela terra, via processo de ocupação, via reconhecimento de quilombos, de direitos indígenas etc. Não é só na cidade, é no campo, enfim, no espaço social mais amplo. E acho que ela pode trazer outras maneiras de se redesenhar essa nossa história da Reforma Urbana. (COSTA, H., 2016, informação verbal)⁹¹.

Esses movimentos podem se utilizar dos **avanços jurídicos** mencionados por Mendonça e Gonçalves. “A gente tem uma legislação que favorece a resistência, é um instrumento que se tem à mão para acionar a justiça, o Ministério Público etc.” (MENDONÇA, 2016, informação verbal)⁹². “Os avanços legais são visíveis. Na prática também, não é um processo rápido como a gente gostaria que fosse, dessa cidade mais inclusiva, mais justa, mas eu acho que tem um avanço, acho que tem uma melhoria, ao longo do tempo.” (GONÇALVES, 2016, informação verbal)⁹³.

⁸⁹ Entrevista concedida por MONTEIRO, Lívia de Oliveira. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (35 min.).

⁹⁰ Entrevista concedida por MENDONÇA, Jupira Gomes de. Entrevista I [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (1h 05 min.).

⁹¹ Entrevista concedida por COSTA, Heloísa Soares de Moura. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 2 arquivos .mp3 (1h 24 min.).

⁹² Entrevista concedida por MENDONÇA, op. cit.

⁹³ Entrevista concedida por GONÇALVES, Patrícia Garcia. *Entrevista I* [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (44 min.).

Para Larissa Vieira (2016, informação verbal)⁹⁴, o judiciário precisa avançar e acompanhar os avanços jurídicos. Ou seja, além de as leis apresentarem instrumentos avançados, é necessário que o poder judiciário interprete as leis conforme esses entendimentos mais contemporâneos. Apesar da mencionada evolução dos aspectos jurídicos, o entendimento da **função social da propriedade**, dada pelo direito urbanístico, ainda sofre resistência de entendimentos clássicos dos direitos civil e administrativo⁹⁵. Essa interpretação da propriedade não questiona necessariamente a base da cidade capitalista, apenas controla sua produção, de modo a garantir características pré-definidas pelas comunidades, promovendo maior justiça social (COSTA, H., 2016, informação verbal)⁹⁶. Para José Vieira, “a implementação dos instrumentos é um constante exercício jurídico” e “passa por conscientizar as pessoas, da procuradoria do município ou da área do direito, de entender, digamos, que aquele modelo de propriedade absoluta já é ultrapassado” (2016, informação verbal)⁹⁷. Essa questão também foi mencionada por outros entrevistados, como pode ser verificado nos trechos a seguir:

Houve pouquíssimo, ou quase nenhum avanço no que diz respeito à interferência do poder público na propriedade privada. Acho que os avanços nessa área foram muito mais jurídicos, enfim, um avanço na legislação e muito menos um avanço de fato.

Houve, de certa maneira, uma consolidação da visão da propriedade privada como individual, absoluta. Acho que está muito cristalizada essa ideia, que está no Código Civil, inclusive. Tanto que a gente tem essa contradição: a Constituição e o Estatuto da Cidade, de certa maneira, separam o direito de propriedade do direito de construir [...] e o Código Civil ainda trata a propriedade como algo absoluto. (MENDONÇA, 2016, informação verbal)⁹⁸.

O principal empecilho hoje [para a Reforma Urbana] é ainda a materialização do direito de propriedade. As pessoas não entendem a propriedade com uma função social, mas como um direito do setor privado. (MONTEIRO, 2016, informação verbal)⁹⁹.

Introjetar a ideia da função social da propriedade é muito difícil. O direito de propriedade está muito arraigado, [limitá-lo] é como se fosse a usurpação de um direito. A Outorga Onerosa e o PEUC, mais

⁹⁴ Entrevista concedida por VIEIRA, Larissa Pirchiner de Oliveira. *Entrevista I* [abr. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (30 min.).

⁹⁵ Fernandes e Copello (2009) discutem sobre aspectos do entendimento de propriedade.

⁹⁶ Entrevista concedida por COSTA, Heloísa Soares de Moura. *Entrevista I* [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 2 arquivos .mp3 (1h 24 min.).

⁹⁷ Entrevista concedida por VIEIRA, José Júlio Rodrigues. *Entrevista I* [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (40 min.).

⁹⁸ Entrevista concedida por MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (1h 05 min.).

⁹⁹ Entrevista concedida por MONTEIRO, Lívia de Oliveira. *Entrevista I* [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (35 min.).

uma vez, mostram muito isso. (GONÇALVES, 2016, informação verbal)¹⁰⁰.

Veloso, também sobre a necessidade de cumprir a função social da propriedade, aponta algumas alternativas nesta direção:

Dentro da minha concepção e da concepção que eu dialogava dentro do PSOL do que deveria ser uma Reforma Urbana, do que deveria se fazer para avançar o combate contra a lógica da terra enquanto capital, a gente está muito longe e eu acho que pouca coisa avançou. [...] Tem alguns instrumentos legais que você pode tentar alcançar, mas principalmente você tem que avançar dentro de uma política contra a propriedade da terra urbana, e isso é muito complicado, porque você vai contra grandes interesses. Dentro das circunstâncias ou você tem um movimento social muito forte, o que a gente não tem em BH ou em Minas Gerais, e mesmo o MTST ainda não está dentro dessa lógica específica, ou você tem uma prefeitura, um poder executivo que tope bancar isso, o que também é complicado. Mas o que pode ser feito é o ataque aos imóveis ociosos, acho que a principal política de habitação, ou política urbana, que deveria ser feita nos municípios é a desapropriação dos imóveis ociosos e uma espécie de gestão comum desses prédios. (VELOSO, 2016, informação verbal)¹⁰¹.

Nesse sentido, a aplicação dos instrumentos de política urbana, principalmente aqueles disponibilizados a partir do Estatuto da Cidade, também aparece como possibilidade de atingir alguns dos objetivos da Reforma Urbana. Existem instrumentos que ainda precisam de reformas jurídicas e de reforçar o entendimento da legitimidade da função social da propriedade.

A partir do momento que o Brasil, não só Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba também de uma certa forma, emplacar os instrumentos de política urbana, não como uma carta de princípios, igual foram feitos muitos Planos Diretores, igual também é o Estatuto da Cidade, mas como uma ferramenta efetiva de transformação da cidade e do território, eu acho que a gente avança. E o recolhimento da mais-valia da terra, do valor que a propriedade tem, dividindo os lucros com os setores imobiliários para uma reversão em desenvolvimento urbano, eu acho uma possibilidade muito grande. (MONTEIRO, 2016, informação verbal)¹⁰².

Existe um instrumento que não se discute, até porque ele depende de uma reforma tributária, que talvez seja o mais importante para a captação de mais-valia fundiária, que é a contribuição de melhoria. A proposta da contribuição de melhoria é captar parte da valorização decorrente de obra pública. Isso nunca aconteceu no Brasil, o

¹⁰⁰ Entrevista concedida por GONÇALVES, Patrícia Garcia. *Entrevista I* [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (44 min.).

¹⁰¹ Entrevista concedida por VELOSO, André Henrique de Brito. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (53 min.).

¹⁰² Entrevista concedida por MONTEIRO, Livia de Oliveira. *Entrevista I* [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (35 min.).

máximo que aconteceu foi um rateio do custo da obra pelas fachadas [...]. Existiu, na Prefeitura, uma proposta de cobrar a contribuição de melhoria através, ou no momento do ITBI. [...] Mas eu me lembro que, na época, um jurista da área tributária mostrou que sem uma mudança no Código Tributário brasileiro era praticamente impossível cobrar contribuição de melhoria. Ela permanece na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade, mas não está regulamentada e não é cobrada. [...] Então, eu acho que ainda tem muita luta pela frente, mas esse não é um momento conjuntural favorável. (MENDONÇA, 2016, informação verbal)¹⁰³.

A necessidade de maior protagonismo das questões urbanas foi mencionada como necessária para avançar a discussão e conscientização desse tema, seja nos setores populares ou nos setores políticos.

Difícilmente esse tipo de política pública [como o aluguel social] vai ser debatido dentro das eleições municipais, pelo menos pelos principais partidos. E mesmo os partidos de esquerda muitas vezes passam ao largo dessa discussão. Isso é muito triste, mas a perspectiva que eu tenho ainda é de pouco avanço público desse debate. (VELOSO, 2016, informação verbal)¹⁰⁴.

Essa ampliação da discussão pode ter as universidades como apoio, seja na inserção desses temas na formação, no desenvolvimento de tecnologias e propostas ou no apoio às ações de resistência. Mendonça e Monteiro destacam a importância da realização de um trabalho baseado no conhecimento técnico desenvolvido nas atividades de pesquisa e extensão, e, para Monteiro, esse trabalho precisa ser mais propositivo.

A universidade tem vários papéis a desempenhar. Tem o papel de formar um profissional que, de fato, seja comprometido com esse tipo de resistência às formas mais privadas de ocupação e uso do solo, na formação de um espírito crítico. Ela pode ter um papel importante de inovação, de buscar novas tecnologias de produção, pensando na arquitetura. E tem também um papel importante de apoio a essas formas de resistência. Existem grupos de pesquisa que também promovem extensão, no sentido de dar apoio, por exemplo, às ocupações, discutindo formas de ocupação mais coletivas do solo, auxiliando na implantação de infraestrutura, melhorando a qualidade de vida. Enfim, essa ideia da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão é importante e tem como pano de fundo um comprometimento com a justiça na cidade. (MENDONÇA, 2016, informação verbal)¹⁰⁵.

Esses esforços de reverter os processos que a população não entende como legítimos têm acontecido na cidade, principalmente

¹⁰³ Entrevista concedida por MENDONÇA, Jupira Gomes de. Entrevista I [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (1h 05 min.).

¹⁰⁴ Entrevista concedida por VELOSO, André Henrique de Brito. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (53 min.).

¹⁰⁵ Entrevista concedida por MENDONÇA, op. cit.

quando a universidade emplaca algumas bandeiras. Acho que o papel da universidade é fundamental, mas acho que a universidade também tem que se preparar melhor. É uma provocação que eu sempre faço, que a universidade se coloca com um posicionamento de crítica, e não com um posicionamento propositivo. (MONTEIRO, 2016, informação verbal)¹⁰⁶.

Também no sentido de ampliar a discussão do tema, foi mencionada a necessidade de maior participação popular, seja no planejamento ou na gestão.

A gente tem duas questões para envolver especificamente no tema da política urbana. Primeiro, é melhorar o processo da Conferência gradativamente. E, segundo, é garantir uma participação mais efetiva das pessoas continuamente. A gente vê, por exemplo, nas reuniões do COMPUR, que acontecem todo mês, uma participação ainda pequena da população. Uma vez ou outra, por um assunto, as pessoas se mobilizam, mas, de forma geral, a gente tem poucos debates ainda. Então, essa questão da participação continuada é que eu acho que poderia ser mais eficiente, porque trabalhar com cidade não é só planejar. Planejar é só uma parte, depois vem a gestão, que, às vezes, é a parte mais difícil e as pessoas não podem se preocupar em participar só enquanto está se planejando, mas permanentemente. (VIEIRA, J., 2016, informação verbal)¹⁰⁷.

Larissa Vieira (2016, informação verbal)¹⁰⁸ também considera necessária uma maior participação popular, porém aponta o governo como a raiz desse problema. Não há “diálogo com a população” e é preciso maior eficiência dos espaços de participação, visto que “na prática você não vê nada sendo efetivado”. Além da aproximação entre poder público e a população, “uma maior proximidade entre os Poderes Legislativo e Executivo na discussão da formulação e implementação das políticas públicas” foi mencionada como “muito benéfica para os processos de discussão” (MATOZINHOS, S2016, informação escrita)¹⁰⁹.

Finalmente, a **reforma política** é uma das alterações mencionadas como necessária no caminho para uma Reforma Urbana. “Não dá para pensar em ter um sistema diferente, por exemplo, de transporte público, se quem financia a campanha do prefeito e de muitos vereadores são as empresas de transporte” (VIEIRA, L., 2016, informação verbal)¹¹⁰.

¹⁰⁶ Entrevista concedida por MONTEIRO, Livia de Oliveira. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (35 min.).

¹⁰⁷ Entrevista concedida por VIEIRA, José Júlio Rodrigues. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (40 min.).

¹⁰⁸ Entrevista concedida por VIEIRA, Larissa Pirchiner de Oliveira. *Entrevista I* [abr. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (30 min.).

¹⁰⁹ Entrevista concedida por MATOZINHOS, Elaine. *Entrevista I* [abr. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .doc (13,7KB) e 1 arquivo .mp3 (3 min.).

¹¹⁰ Entrevista concedida por VIEIRA, L., op. cit.

4.5. A busca por direitos pela via institucional

A Reforma Urbana é tradicionalmente associada aos espaços institucionalizados, visto que uma das suas principais manifestações se deu nos trabalhos para inserir a questão urbana na Constituição de 1988. Costa, que participou do processo de desenvolvimento da Emenda Popular de Reforma Urbana, comenta sobre a crença que existia de que, com a mudança das leis, a realidade mudaria. “A gente tem visto, não só no momento atual, mas desde então, que isso é fundamental, mas não é suficiente.” (COSTA, H., 2016, informação verbal).¹¹¹

Um exemplo dessa insuficiência das leis, associada com a cooptação de lideranças de oposição, foi verificada por Freitas em sua pesquisa sobre as políticas de habitação em Belo Horizonte.

O PROFAVELA conseguiu uma vitória gigantesca, mas, depois, as lideranças foram cooptadas, entraram para o governo, a pauta arrefeceu e não foi cumprida. Por exemplo, a Vila Acaba Mundo, na Praça JK, está como setor especial pelo PROFAVELA desde [a década de] 1980, é uma área de grande pressão imobiliária (por ser uma área nobre) e econômica (existe uma mineradora nas proximidades), e até hoje essa área não foi regularizada. (FREITAS, 2016, informação verbal)¹¹².

A cooptação de membros de movimentos também foi mencionada por Veloso:

O fato de você ter muita gente, muitos movimentos sociais que se formaram na década de 80 e na década de 90 atuando como uma espécie de pelego no sentido de absorver o impacto de um questionamento real dentro da estrutura política e econômica, para manter o partido no poder, é muito complicado. (VELOSO, 2016, informação verbal)¹¹³.

Também sobre experiências de participação e de cooptação de lideranças em Belo Horizonte, Mendonça relata sua experiência:

Houve um crescimento dos processos participativos na primeira administração do PT com o Patrus, com a criação do orçamento participativo e um processo mobilizatório muito grande. [...] Mas, de qualquer maneira, houve alguns acordos, houve uma certa aposta nas possibilidades daquela administração avançar e ela de fato avançou. Eu acho que o orçamento participativo, os primeiros anos dele significaram avanços. A gente passou pelo menos uma

¹¹¹ Entrevista concedida por COSTA, Heloísa Soares de Moura. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 2 arquivos .mp3 (1h 24 min.).

¹¹² Entrevista concedida por FREITAS, Luiz Fernando Vasconcelos de. Entrevista I [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (56 min.).

¹¹³ Entrevista concedida por VELOSO, André Henrique de Brito. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (53 min.).

administração e meia com uma inversão de prioridades de fato, muitas obras de infraestrutura e de criação de novos serviços nas áreas mais periféricas, inclusive em áreas em que sempre houve muito pouco investimento, como a área de cultura e mesmo infraestrutura, saneamento etc. E houve uma aposta muito grande e os movimentos meio que fecharam acordos em torno desse projeto, e aí foi um processo muito mais de participação institucionalizada, e várias das lideranças inclusive acabaram indo trabalhar na máquina pública. E, de uma certa maneira, isso acabou contribuindo para esvaziar um pouco os processos de mobilização, porque, quando a prefeitura veio, paulatinamente, mudando de projeto, não houve uma resistência imediata. [...] então, houve uma mudança muito grande e uma cooptação muito forte por parte do poder público, que muda o projeto, que vai 'reinvertendo a reinversão' de prioridades, vai mudando as políticas públicas num sentido mais privatizador, vamos dizer assim, e houve uma demora na reação dos movimentos sociais a esse processo. (MENDONÇA, 2016, informação verbal)¹¹⁴.

Ao fazer um recorte temporal mais recente, encontramos a Conferência Municipal de Política Urbana como um dos espaços de participação institucionalizada no âmbito municipal. A Conferência, tratada especificamente no item 4.8, é prevista em lei e deve avaliar as ações e resultados dos últimos anos, para manter ou propor novos rumos dessa política (BELO HORIZONTE, 1996a, art. 82). Os entrevistados, de maneira geral, avaliam positivamente a participação popular na IV Conferência Municipal de Política Urbana, como podemos verificar nos trechos a seguir:

Eu acho que o resultado foi bom, mas isso não quer dizer que o modelo de participação é perfeito, muito pelo contrário. O que a gente percebe é uma evolução, que vem acontecendo gradativamente, mas que ainda precisa de aprimoramentos significativos. A gente tem muita dificuldade com a questão da eleição dos delegados; é difícil, às vezes, desvincular isso de envolvimento político das pessoas, tanto de situação quanto de oposição. Então, quanto mais as eleições fossem representativas da população real da cidade, melhor. [...] eu acho importante garantir a participação continuada das pessoas. A gente vê que existem pessoas que permaneceram nesse processo de participação agora nesse projeto de lei que está em tramitação na Câmara, mas esse é um desafio muito grande. (VIEIRA, J., 2016, informação verbal)¹¹⁵.

Às vezes, a gente tem, em algumas cidades brasileiras, em Belo Horizonte também teve, alguns governos que não pesavam tanto a participação quanto hoje. Nos últimos dois grandes projetos da secretaria, que foi a Operação Urbana Consorciada e a Conferência de Política Urbana para a reestruturação do Plano Diretor, a gente

¹¹⁴ Entrevista concedida por MENDONÇA, Jupira Gomes de. Entrevista I [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (1h 05 min.).

¹¹⁵ Entrevista concedida por VIEIRA, José Júlio Rodrigues. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (40 min.).

teve uma ampla participação da sociedade civil e com um nível de entendimento muito maior. (MONTEIRO, 2016, informação verbal)¹¹⁶.

Apesar de reconhecerem alguma validade na participação, Veloso e Freitas questionam qual o real poder decisório dessa participação que, como apontado por Kapp e Baltazar (2012), tem partes pré-definidas e não modificáveis pela participação popular.

O que aconteceu em BH com a Conferência de Política Urbana é algo que tem que se buscar explicar. Houve uma convergência entre a vontade da Secretaria de Planejamento Urbano e a vontade de um setor técnico e popular (de uma parcela do setor técnico e uma parcela do setor popular), que apoiou o projeto em grande medida. Teve algumas coisas que realmente conseguiram mudar, mas apoiou-se em grande medida o projeto da Prefeitura, o que é raro. Geralmente, a participação popular, os espaços formais de participação popular não servem para isso. Se a gente é contra o projeto, a gente tem que sair do espaço, a gente tem que pressionar de outras formas. Esse é o problema da participação popular. Por exemplo, o processo participativo da operação urbana Antônio Carlos-Leste Oeste, que antes era a Nova BH, pressupõe que você concorda com a operação urbana, pressupõe que a operação urbana vai acontecer. Não existe um questionamento anterior a esse pressuposto. (VELOSO, 2016, informação verbal)¹¹⁷.

Eu avalio que a participação popular gerida, por exemplo, pela administração municipal hoje e até mesmo pela administração no âmbito do governo federal, são participações populares de baixo impacto. Para mim, o exemplo mais claro em BH é o Orçamento Participativo. Foi criado na década de 1990, na gestão democrático-popular, é considerado um dos projetos que mais abrem a administração para a participação popular, mas que tem recursos limitados e que tem dificuldade na execução das obras. Não basta gerir uma parte do orçamento. Pensar em Reforma Urbana e o Direito à Cidade, é [pensar] como a população vai conseguir gerir o grande orçamento do município. E como a população vai opinar sobre questões centrais para a cidade, por exemplo, 'eu quero uma PPP na área da educação? Quero que as escolas sejam gerenciadas pela Odebrecht? Quero uma Operação Urbana Consorciada? O que é uma Operação Urbana Consorciada?' [...] Um grande desafio que está colocado de fundo, no contexto inclusive metropolitano, é romper o nível de representação política. Para aumentar a potencialidade de participação popular, a gente tem que quebrar o nível da representação política. Pensar em algo que seja uma expressão mais direta dos anseios, dos direitos da população. (FREITAS, 2016, informação verbal)¹¹⁸.

¹¹⁶ Entrevista concedida por MONTEIRO, Livia de Oliveira. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (35 min.).

¹¹⁷ Entrevista concedida por VELOSO, André Henrique de Brito. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (53 min.).

¹¹⁸ Entrevista concedida por FREITAS, Luiz Fernando Vasconcelos de. Entrevista I [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (56 min.).

Sobre a participação popular junto ao legislativo municipal, Gonçalves comenta que “hoje a participação está mais acanhada”, mas que isso pode ser uma impressão causada por “outros fóruns de discussão que surgiram, como o COMPUR e a Conferência”, não por uma redução da participação de fato. No entanto, Gonçalves acredita que as discussões deveriam, de alguma maneira, ter maior relação com a Câmara, visto que este “é o espaço do debate” e “da grande discussão” (GONÇALVES, 2016, informação verbal)¹¹⁹.

4.6. Espaços de resistência

Os espaços de resistência são os meios não institucionais para buscar avanços em direção ao direito à cidade. Freitas entende que

Não existe Reforma Urbana sem luta direta, sem processos de enfrentamento direto. Eu acho que a reforma avançou mais através da luta popular direta do que pela via institucional, desses marcos legais legislativos, que são importantes, que devem ser manejados, mas que não devem ser o único escopo da luta urbana popular.[...] qualquer processo que pense em justiça social nas cidades, na melhor situação, deve passar pelas resistências, pelas formas novas de criação da cidade que já estão ocorrendo hoje. (FREITAS, 2016, informação verbal)¹²⁰.

Para Freitas, um espaço alternativo de ação além do Estado é necessário, porque, muitas vezes, “o Estado funciona como aquele que obstrui as pautas mais avançadas da cidade, junto com o próprio sistema do capital”. Ele afirma ter “certa descrença quanto ao campo da luta institucional, da luta urbana restrita somente a esse campo”.

Claro que a gente tem que disputar, por exemplo, a dimensão do municipalismo. Em BH, há outros movimentos que estão acontecendo hoje, movimentos inspirados em plataformas cidadãos, inclusive em Barcelona, Madri, que ganharam as eleições, formado por uma rede de atores que tem o objetivo de influir de alguma forma, por exemplo, no parlamento municipal, no executivo. Ou seja, a luta de tomar também o Estado, com essa forma mais aberta de fazer política. [...] as resistências existem e [...] elas apontam para o caminho de uma nova cidade. [...] a gente tem que casar várias formas de atuação política, em torno desse projeto de cidade mais justo. (FREITAS, 2016, informação verbal)¹²¹.

¹¹⁹ Entrevista concedida por GONÇALVES, Patrícia Garcia. *Entrevista I* [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (44 min.).

¹²⁰ Entrevista concedida por FREITAS, Luiz Fernando Vasconcelos de. *Entrevista I* [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (56 min.).

¹²¹ Entrevista concedida por FREITAS, op. cit.

Veloso, assim como Freitas, entende que é necessário levar as bandeiras das lutas em todos os espaços que possibilitem avanços. “A gente sempre tenta trazer uma bandeira de luta na rua, mas tenta viabilizar [essa bandeira] a partir de todos os espaços possíveis, inclusive os burocráticos, institucionais, para tentar alguma espécie de avanço”. (VELOSO, 2016, informação verbal)¹²².

Sobre esse assunto, Veloso cita sua experiência como delegado no Conselho Municipal de Mobilidade, que, para o entrevistado, não reflete na realidade, mas destaca a importância de disputar esses espaços. Sobre essa falta de efetividade nos espaços institucionais, ele conclui que “a participação popular, do jeito que ela está feita hoje no Brasil, é uma farsa, é, em grande medida, uma farsa, ela não serve para muita coisa.”

Eu acho que o maior problema, na verdade, é a estrutura de poder que a gente tem. [...] enquanto essa estrutura de poder for tão desigual quanto ela é, é muito difícil você fazer avançar qualquer coisa. A gente consegue, mas é muito difícil, dá muito trabalho, e é muita mobilização. (VELOSO, 2016, informação verbal)¹²³.

Essa conclusão de Veloso é muito semelhante à de Costa sobre a complexidade dos trabalhos desenvolvidos para a Emenda Popular de Reforma Urbana da Constituinte, devido à sua dimensão e necessidade de mobilização.

Sobre a diferença de poderes e os resultados nos processos de disputa, Gonçalves também relata uma visão semelhante à apresentada por Veloso:

Eu acho que o poder do mercado é muito grande. Junto ao executivo, junto ao legislativo, o mercado se articula muito rápido. Num instante, ele tem muito mais recurso e condição de se apropriar dos conceitos, de entender e de tentar reverter, tentar lutar. Muito mais que o setor popular, que, além de ter menos recurso de informação, não tem disponibilidade de tempo. As entidades organizadas que defendem os interesses do mercado imobiliário disponibilizam pessoas para estudar, são pessoas pagas para poder estudar aquilo. O setor popular não, eles vão na boa vontade, no espírito de liderança que aquela pessoa tem. (GONÇALVES, 2016, informação verbal)¹²⁴.

Retornando à importância das lutas nos diversos espaços, Freitas ressalta a importância de “pensar mais que uma Reforma Urbana, pensar uma Revolução Urbana, que passa pela tomada da cidade por esses atores insurgentes, contra o

¹²² Entrevista concedida por VELOSO, André Henrique de Brito. *Entrevista 1* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (53 min.).

¹²³ Entrevista concedida por VELOSO, op. cit.

¹²⁴ Entrevista concedida por GONÇALVES, Patrícia Garcia. *Entrevista 1* [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (44 min.).

próprio Estado e o capital, e construir algo novo a partir daí” (FREITAS, 2016, informação verbal)¹²⁵. De forma complementar, Costa (2016, informação verbal)¹²⁶ conclui que se perdeu uma oportunidade ímpar de fazer alguma coisa dessa Reforma Urbana institucionalizada, o que acabou gerando uma descrença no Estado, ao menos neste enquanto o único responsável pelas políticas públicas. A partir dessa descrença, ou do abandono dessa visão do Estado como meio principal de mudanças, despontam ações que “passam a criar o momento político via ação direta, via ocupações de imóveis, de terras”, dentre outras formas. Esses novos movimentos não se dirigem só ao Estado, eles passam a acreditar mais em outras alternativas de base comunitária. Mendonça, também sobre esses novos posicionamentos, afirma que

em algum momento, parte do movimento da habitação percebe que o acordo com a Prefeitura havia sido ‘furado’ há muito tempo. As filas, o orçamento participativo da habitação com recursos cada vez menores, enfim, a implementação das decisões do orçamento participativo muito demoradas, e aí começam os movimentos de ocupação, que acabam promovendo uma cisão no movimento da moradia. Hoje há uma linha divisória entre parte do movimento que ainda tenta trabalhar através de acordos com a prefeitura e através do conselho de habitação, e uma outra parte do movimento que, totalmente descrente na capacidade ou na vontade do poder público de implementar uma política de moradia mais robusta, inicia um movimento de ocupação. (MENDONÇA, 2016, informação verbal)¹²⁷.

Sobre esses “novíssimos atores” ainda há pouca informação sistematizada, seja pelo seu pouco tempo de existência ou por sua heterogeneidade, com muitos estudos ainda em desenvolvimento, conforme relatou Costa (2016, informação verbal)¹²⁸. Para Mendonça ocorreu “o crescimento de um movimento, principalmente levados pelos jovens [...]. Existem hoje, em Belo Horizonte, vários movimentos culturais, de resistência, que têm se envolvido com as questões urbanas e que têm produzido uma certa mobilização (MENDONÇA, 2016, informação verbal)¹²⁹.

Veloso, que faz parte desses “novíssimos atores” de Belo Horizonte, entende que cada movimento tem uma perspectiva em relação ao Estado e ao capitalismo, o

¹²⁵ Entrevista concedida por FREITAS, Luiz Fernando Vasconcelos de. Entrevista I [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (56 min.).

¹²⁶ Entrevista concedida por COSTA, Heloísa Soares de Moura. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 2 arquivos .mp3 (1h 24 min.).

¹²⁷ Entrevista concedida por MENDONÇA, Jupira Gomes de. Entrevista I [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (1h 05 min.).

¹²⁸ Entrevista concedida por COSTA, op. cit.

¹²⁹ Entrevista concedida por MENDONÇA, op. cit.

que não afeta a legitimidade de cada um. Ele cita, como exemplo, o caso do movimento *BH em Ciclo*¹³⁰, que tem a mobilidade como princípio, assim como o *Tarifa Zero*¹³¹, mas que não procura combater o Estado ou o capital. “Ela [Associação *BH em Ciclo*] conseguiu avançar em muitas coisas por causa disso [o posicionamento diferente frente ao Estado]. São perspectivas, táticas e estratégias diferentes dentro de objetivos que geralmente a gente compartilha” (VELOSO, 2016, informação verbal)¹³². Para o militante, os movimentos têm grande importância como resistências, ainda que não consigam resultados imediatos devido ao poder de outros grupos que disputam a cidade. Nesse processo de lutas, muito conhecimento pode ser acumulado, desenvolvido e compartilhado, auxiliando no processo de desenvolvimento da autonomia dos diversos envolvidos e no maior conhecimento técnico dos envolvidos. Outra característica apontada por Veloso é o fato de a composição desses novos movimentos ainda atingir um nicho social restrito, “muito voltado para uma classe média universitária que somos nós próprios”.

Em meados de 2013, surgiu, em Belo Horizonte, a *Assembleia Popular Horizontal*. Veloso conta que a Assembleia foi uma reunião de novas e antigas militâncias de Belo Horizonte, de ideais variados, pensando numa manifestação contra a Copa das Confederações de 2013, mas que partiam de um diálogo existente, pelo menos, desde 2010, com a *Praia da Estação* e o *Fora Lacerda*.

Ela [a *Assembleia Popular Horizontal*] acabou muito rapidamente, porque ela virou um espaço ensimesmado, que não conseguia mudanças concretas. Havia uma expectativa muito grande e ingênua de todos nós de que a gente conseguiria mudanças muito rápidas, e, na verdade, era um espaço muito narcisista, voltado para discussões inócuas. Discute-se muito a forma, que eu acho que são discussões que são válidas, mas ela acaba girando em falso, e não atraindo novas pessoas que poderiam chegar e as próprias pessoas interessadas foram minguando também. Por um lado, você não consegue resultados concretos, por outro, são as mesmas pessoas sempre, falando as mesmas coisas, então, ela acabou muito rápido. (VELOSO, 2016, informação verbal)¹³³.

¹³⁰ Associação de ciclistas urbanos de Belo Horizonte. Para informações ver: <<https://bhemiclo.wordpress.com/>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

¹³¹ *Tarifa Zero* é uma proposta de mudança na forma de financiamento do transporte coletivo, que extingue a cobrança do usuário no momento do uso. A premissa do projeto é que o transporte é um direito social e como tal deve ser financiado por toda a sociedade, assim como são a educação, a saúde, a coleta de lixo e a iluminação pública. Disponível em: <<http://tarifazerobh.org/wordpress/>>. Acesso em: 01 mar. 2016.

¹³² Entrevista concedida por VELOSO, André Henrique de Brito. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (53 min.).

¹³³ Entrevista concedida por VELOSO, op. cit.

Outros entrevistados também mencionaram o (re)surgimento de movimentos de resistência em Belo Horizonte, com destaque para as áreas da habitação e mobilidade, como nos trechos a seguir:

Mais ou menos junto com esses movimentos de ocupação, vão surgindo os movimentos de resistência, o *Passe Livre*, aqui em Belo Horizonte o *Tarifa Zero*, teve todo um movimento em 2013, e uma certa retomada dele na forma de alguns movimentos culturais. Então, eu acho que hoje a gente teve uma retomada de alguns movimentos mais autônomos em relação ao poder público e uma reversão total do próprio poder público municipal, enfim, no sentido de privatizar, esvaziar os fóruns de discussão pública. (MENDONÇA, 2016, informação verbal)¹³⁴.

A gente tem também os movimentos das ocupações organizadas, que acaba que eles também são um movimento de pressão importante do executivo municipal. Eles demonstram claramente a ineficiência do sistema de habitação hoje no município, mesmo que haja uma tentativa de reversão dessa deficiência. Então, a gente tem aí alguns grupos importantes. Outros grupos culturais também que denunciam, e que tem crescido bastante, são os movimentos de cultura, carnaval etc. O carnaval tem sido, cada vez mais, um movimento político também, além de ser um movimento de cultura. Os dois estão sempre muito ligados, a cultura e a política. (MONTEIRO, 2016, informação verbal)¹³⁵.

Sobre essa nova abordagem dos movimentos de habitação, Freitas apresenta informações específicas das primeiras ações e de como estas cresceram rapidamente:

A *Ocupação Caracol*, em 2006, quebra um grande espaço de administrações democrático-populares petistas, onde não se tinha mais ação direta, não se tinha mais um movimento organizado de moradia em Belo Horizonte, essa tática das ocupações estava arrefecida. Aí as *Brigadas* rompem com esse marasmo da luta política pela habitação e fazem uma ocupação, uma ação direta na Serra, em 2006, de um prédio que está, por sinal, depois da reintegração, abandonado até hoje, vai fazer 10 anos. Eu entro para as *Brigadas Populares* em 2008, onde começo a acompanhar a *Ocupação Camilo Torres* do Barreiro. Depois, a gente constrói a *Dandara* em 2009, no Céu Azul – uma grande ocupação, foi referência e ainda é para a cidade e para o Brasil –, constrói em 2010 a *Irmã Dorothy* e construímos outras ocupações. (FREITAS, 2016, informação verbal)¹³⁶.

¹³⁴ Entrevista concedida por MENDONÇA, Jupira Gomes de. Entrevista I [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (1h 05 min.).

¹³⁵ Entrevista concedida por MONTEIRO, Livia de Oliveira. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (35 min.).

¹³⁶ Entrevista concedida por FREITAS, Luiz Fernando Vasconcelos de. Entrevista I [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (56 min.).

Veloso faz uma ressalva quanto à forma de ocupação adotada pelos movimentos de Belo Horizonte:

[...] em São Paulo você tem muito mais ocupação urbana em imóvel no centro da cidade, imóvel onde tem estrutura urbana, do que aqui em Belo Horizonte. A lógica daqui de Belo Horizonte, e não dá para culpar as pessoas, porque você tem um imperativo social de pessoas pobres que você tem que fazer com que tenham alguma condição, mas a lógica é sempre de você ocupar a periferia (VELOSO, 2016, informação verbal)¹³⁷.

As consequências dessa característica que Veloso destaca da predominância das ocupações na periferia em detrimento daquelas nos centros podem ser comparadas com aquelas produzidas no Programa *Minha Casa Minha Vida*. Enquanto imóveis centrais ficam desocupados sem cumprir sua função social, a população que ocupa a periferia tem menos infraestrutura instalada e fica dependente de grandes deslocamentos para atender suas necessidades mínimas. Vieira (2016, informação verbal)¹³⁸ supõe que esse formato de ocupação ocorra por dois motivos: o primeiro é a maior facilidade de organização dos ocupantes em terrenos que em edifícios, por não exigir condomínio. O segundo é o fato de Belo Horizonte ainda possuir terrenos ocupáveis, o que é mais difícil em São Paulo, por exemplo.

Para finalizar, os espaços de resistência têm grande importância na materialização dos ideais da Reforma Urbana. Alguns direitos elementares e que deveriam ser garantidos pelo poder público, como a moradia, são garantidos para uma parte da população apenas pelos movimentos de resistência, conforme comentam Vieira (2016, informação verbal)¹³⁹ e Freitas (2016, informação verbal)¹⁴⁰. Para Freitas, somente as resistências assumem um projeto de cidade que seja, de fato, pensado para os moradores.

4.7. O legislativo em Belo Horizonte: processos e atuação

Um processo que está em destaque na política urbana de Belo Horizonte é a tramitação do novo Plano Diretor na Câmara Municipal. Considerando que o

¹³⁷ Entrevista concedida por VELOSO, André Henrique de Brito. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (53 min.).

¹³⁸ Entrevista concedida por VIEIRA, Larissa Pirchiner de Oliveira. *Entrevista I* [abr. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (30 min.).

¹³⁹ Entrevista concedida por VIEIRA, L., op. cit.

¹⁴⁰ Entrevista concedida por FREITAS, Luiz Fernando Vasconcelos de. *Entrevista I* [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (56 min.).

resultado desse processo poderá originar a lei que vai reger essa política no município nos próximos anos, entendemos ser importante compreender os principais aspectos de sua tramitação, que apresentamos a seguir (informações destacadas de GONÇALVES, 2016, informação verbal)¹⁴¹:

- Protocolo;
- Comissão de Legislação e Justiça: essa comissão decide se o processo é constitucional, legal e jurídico. Caso a comissão considere o projeto inconstitucional, ele é encaminhado ao plenário, que decide pela continuidade ou não da tramitação;
- Comissões de mérito: até 3 comissões, definidas no início da tramitação, na qual se discute o conteúdo do projeto. As análises nessas comissões não são concomitantes, mas em sequência, iniciando pela comissão que é o cerne do projeto e normalmente terminando na comissão de orçamento, quando existe questão orçamentária;
- Em cada comissão de mérito: o presidente da comissão escolhe um relator, que estuda a matéria e faz um parecer para ser votado na comissão. Esse parecer fica no processo, disponível a todos os vereadores, e pode subsidiar a votação final do plenário;
- Plenário: após as análises das comissões, o projeto vai para o plenário que, mesmo com todos os pareceres favoráveis, tem autonomia para rejeitar o projeto. Se todas as comissões rejeitarem, o processo deve ser arquivado, porém o autor do projeto pode entrar com recurso, pedindo que o plenário o analise. Todo o processo tem subsídio técnico para que o plenário possa entender a matéria dentro da visão de cada comissão.

Uma característica desse processo é que não existe previsão de integração entre as análises das comissões de mérito. “O que tem de integração cabe ao próprio parlamentar fazer” ou “o que tem, no final, é esse somatório de posicionamentos” (GONÇALVES, 2016, informação verbal)¹⁴².

Outra característica é que cada comissão pode pedir audiência pública de alguma autoridade para informar sobre determinado assunto, pode discutir com

¹⁴¹ Entrevista concedida por GONÇALVES, Patrícia Garcia. *Entrevista I* [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (44 min.).

¹⁴² Entrevista concedida por GONÇALVES, op. cit.

algum segmento da sociedade sobre o projeto e pode enviar em diligência¹⁴³ para algum setor (GONÇALVES, 2016, informação verbal)¹⁴⁴. Este é um recurso para ampliar ao máximo o entendimento do projeto pelos membros do legislativo, mas que pode ser utilizado como artifício para dilatar o prazo de tramitação do projeto, caso isso seja interesse do parlamentar.

Sobre a atuação do legislativo, Gonçalves enfatiza o início da década de 1990, quando os “movimentos tinham acabado de participar da emenda constitucional que criou os artigos da política urbana, da constituinte, e aí a discussão começou a acontecer nos municípios e estados, [na elaboração das] constituições estaduais e leis orgânicas”. No “processo de elaboração da Lei Orgânica, o legislativo teve audiência externa e um anteprojeto com sugestão popular, que foi publicado para depois elaborar o projeto”.

Aqui a gente tinha uma formação parlamentar, na minha leitura, muito favorável para a discussão na época. Eu acho que esse foi um marco da participação do poder legislativo, nessa evolução pós ditadura militar. Em 1996, foi o primeiro Plano Diretor, a grande mudança na lei, os coeficientes de aproveitamento estavam ‘lá em cima’ e a lei reduziu tudo, o mercado ‘brigou’ muito. A lei que saiu foi muito diferente do projeto de lei que foi encaminhado. Mas eu acho que foi um processo muito interessante, muito vivo, muito rico. Eu acho que nesses dois momentos a participação do poder legislativo é notória. (GONÇALVES, 2016, informação verbal)¹⁴⁵.

Sobre o contexto atual, Gonçalves acredita que este mudou e que há “menos espaço de participação e menos interesse na discussão”. Para ela, a maior complexidade na legislação é o principal motivo para esse posicionamento dos parlamentares, que têm dificuldade em compreender até mesmo os conceitos básicos.

Quando você fala ‘os instrumentos de política urbana’ é difícil, por mais que a gente dê treinamento. Aquilo se perde um pouco. Os parâmetros, ‘coeficiente de aproveitamento máximo, coeficiente de aproveitamento mínimo, coeficiente de aproveitamento básico, a cota de terreno por unidade’, é difícil para eles fazer essa leitura do todo. E aí eu acho que perdem o interesse na discussão, porque eles têm, tantas vezes, dificuldade de entender, que deixam para o executivo. [...] Tem alguns parlamentares que têm uma trajetória na Câmara,

¹⁴³ A diligência pode ser: pedido de informação por escrito a órgãos do Município ou de outras entidades; solicitação ao autor da proposição para juntada de documentos exigidos pela legislação; realização de audiência pública. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/conheca-o-processo-legislativo/duvidas-frequentes>>. Acesso em 28 mar. 2016.

¹⁴⁴ Entrevista concedida por GONÇALVES, Patrícia Garcia. *Entrevista I* [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (44 min.).

¹⁴⁵ Entrevista concedida por GONÇALVES, op. cit.

então, são parlamentares que, de alguma forma, compreendem melhor. Tem algumas bancadas que têm uma assessoria que entende, que consegue discutir isso muito bem. Mas não é a regra. (GONÇALVES, 2016, informação verbal)¹⁴⁶.

Essa falta de compreensão dos conceitos, casos emblemáticos ou formas de aplicar os instrumentos pelos parlamentares, mesmo com treinamento ou experiência na Câmara, é um reflexo da falta de protagonismo das questões urbanas em nossa sociedade. As Conferências Municipais de Política Urbana, que são espaços não apenas para escutar a opinião popular, mas também de formação, esclarecimento e divulgação dos temas relacionados à vida nas cidades, podem colaborar na reversão desse cenário.

Um outro fator, mencionado por Gonçalves em entrevista (2016, informação verbal)¹⁴⁷ e discutido em sua dissertação (GONÇALVES, 2008), é a limitação entre as democracias representativa e participativa, que causa uma crise de identidade na Câmara. Se por um lado a Câmara perderia razão ao ser apenas uma “homologadora de Conferência”, por outro, o legislativo ainda tem que aprender a lidar com as informações produzidas nos espaços participativos.

4.8.IV Conferência Municipal de Política Urbana (CMPU) e o Projeto de Lei do Novo Plano Diretor de Belo Horizonte

A revisão do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo é prevista no Artigo 82 da versão de 1996 do Plano Diretor (BELO HORIZONTE, 1996a), e deve ser realizada em acordo com as discussões da Conferência Municipal de Política Urbana, que, por sua vez, deve ser realizada no primeiro ano de cada mandato na Prefeitura de Belo Horizonte¹⁴⁸. Aqui destacamos a visão dos entrevistados nesta pesquisa sobre a IV Conferência, seus antecedentes e desdobramentos.

Para os entrevistados, a última Conferência de Política Urbana contou com uma participação maior (MENDONÇA¹⁴⁹; VIEIRA, J.¹⁵⁰, 2016, informação verbal) e

¹⁴⁶ Entrevista concedida por GONÇALVES, Patrícia Garcia. *Entrevista I* [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (44 min.).

¹⁴⁷ Entrevista concedida por GONÇALVES, op. cit.

¹⁴⁸ Araújo, Gaspar e Lelis (2015) apresentam uma análise dos conflitos e contradições da IV CMPU.

¹⁴⁹ Entrevista concedida por MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (1h 05 min.).

¹⁵⁰ Entrevista concedida por VIEIRA, José Júlio Rodrigues. *Entrevista I* [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (40 min.).

mais qualificada (MONTEIRO¹⁵¹; VIEIRA, J.¹⁵², 2016, informação verbal). Essa mudança pode estar relacionada com a necessidade de mobilização popular até mesmo para a convocação da Conferência, que deveria ter ocorrido em 2013 e só aconteceu em 2014, após essas intervenções populares.

Sobre os trabalhos iniciais para a Conferência, Vieira conta que

Alguns pontos indicam um avanço muito significativo [relativo] ao que tinha antes, tanto no processo de participação quanto, digamos, no próprio conteúdo técnico das propostas. [...] Desde 1996, quando a gente teve o Plano Diretor instituído aqui, o executivo não tinha um trabalho de base tão bem feito para poder encaminhar e fazer as discussões, digamos, de uma nova concepção de cidade. Então, foi um trabalho extenso, começou com os planos diretores regionais. [...] toda essa base de estudos, que foi desenvolvida ao longo de cerca de 3 anos, subsidiou as propostas que foram levadas para a Conferência. Então, do ponto de vista técnico, ele é um avanço, porque é um trabalho muito mais apurado do que, por exemplo, a Prefeitura levou para as discussões da conferência em 2009. [...] [é uma] tentativa de trazer não só os conceitos do Estatuto da Cidade, mas outros conceitos ligados ao pensamento contemporâneo das cidades, como essa ideia da cidade compacta (VIEIRA, J., 2016, informação verbal)¹⁵³.

Monteiro também expõe algumas características da Conferência, assim como alguns entraves. Para ela, existem pessoas que participam pensando no interesse geral da cidade, porém outros vão interessados em impor suas ideias, ainda que, para isso, necessitem desvirtuar o que está sendo proposto.

A Conferência de Política Urbana tem uma composição de 243 delegados titulares e 243 delegados suplentes, e eles são separados em setor técnico, popular e empresarial. Existe também a participação do poder executivo, mas a gente não tem direito a voto. A gente leva as proposições para direcionar a transformação do Plano Diretor, subsidiado por estudos técnicos. E eles [delegados] têm como refutar as proposições da prefeitura, apoiar ou então fazer uma proposta alternativa. E existem algumas propostas alternativas e algumas propostas refutadas que são consequência de uma deturpação do discurso. Então, por exemplo, a questão das vagas de garagem, é um assunto polêmico, que a gente não levou uma proibição da vaga de garagem, mas um dificultador de que ela aconteça da forma que ela acontece hoje no município. [...] E tem aqueles que realmente se preocupam, com seriedade, em entender qual é a proposição, mesmo que não concordem. (MONTEIRO, 2016, informação verbal)¹⁵⁴.

¹⁵¹ Entrevista concedida por MONTEIRO, Livia de Oliveira. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (35 min.).

¹⁵² Entrevista concedida por VIEIRA, José Júlio Rodrigues. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (40 min.).

¹⁵³ Entrevista concedida por VIEIRA, J., op. cit.

¹⁵⁴ Entrevista concedida por MONTEIRO, op. cit.

A arquiteta também comenta sobre a necessidade de maior “educação urbana”, visto que “a questão do planejamento urbano para muita gente é uma questão muito abstrata”.

Internamente, a gente trabalhou em oficinas por grupos de discussão de explicação das matérias urbanísticas, quase um processo inicial, porque eu acredito que a gente ainda não chegou em uma educação urbana. Tentar explicar conceitos, o porquê das coisas, de parar de tratar os índices urbanísticos, os parâmetros urbanísticos, e as questões de fundo como se fosse um ‘bicho de sete cabeças’, uma questão estritamente técnica. Ainda temos muito a construir nesse sentido, mas eu acredito que isso também ajuda ao interesse da população e no entendimento de como eles podem interferir nesse processo de construção da cidade. (MONTEIRO, 2016, informação verbal)¹⁵⁵.

Veloso também apresenta sua opinião sobre o processo desenvolvido na IV CMPU, na qual ele participou no eixo da mobilidade:

Eu ajudei muito. Eu participei 6 meses da Conferência. Foram cerca 12 ou 14 sábados que a gente foi para a SMED [Secretaria Municipal de Educação], deu muito trabalho. Eu participei do eixo de mobilidade urbana, eu vi como foi o processo de votação. Eu também, depois disso, ainda participei da comissão de acompanhamento da elaboração do projeto de lei, eu fui na SMAPU revisar a peça. Mas, depois disso, quando foi pra Secretaria de Governo eu não pude mais acompanhar, não tinha uma inserção, e agora na Câmara muito menos. (VELOSO, 2016, informação verbal)¹⁵⁶.

Sobre a relação do poder público com a população na Conferência, observamos, nas entrevistas, o relato da transformação de uma descrença inicial no poder público para uma certa satisfação ao fim do processo. Monteiro conta que essa descrença foi revertida no decorrer do processo, ao perceber a seriedade do trabalho realizado (MONTEIRO, 2016, informação verbal)¹⁵⁷. Vieira comenta sobre o início polêmico da Conferência, “porque ela começou atrasada, porque as pessoas já estavam cobrando, tinha uma desconfiança de como o processo ia acontecer”, e que terminou “de uma forma razoavelmente pacífica” (VIEIRA, J., 2016, informação verbal)¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Entrevista concedida por MONTEIRO, Livia de Oliveira. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (35 min.).

¹⁵⁶ Entrevista concedida por VELOSO, André Henrique de Brito. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (53 min.).

¹⁵⁷ Entrevista concedida por MONTEIRO, op. cit.

¹⁵⁸ Entrevista concedida por VIEIRA, José Júlio Rodrigues. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (40 min.).

Por mais que a prefeitura às vezes seja muito criticada, em grande parte das vezes com razão, eu entendo que a população que acompanha mais de perto tem defendido e valorizado grande parte do trabalho dos técnicos de Planejamento Urbano dentro da prefeitura. Ela entende algumas limitações, em grande parte das vezes; existe o respeito pelo trabalho e o entendimento de que é um trabalho sério e que isso é um pouco diferente das questões políticas que às vezes estão associadas. Mas hoje eu não posso reclamar absolutamente nada da interface com a população, pelo contrário, eu acho que a visão da população tem sido muito positiva e isso contribui, porque ela passa a se apropriar do conteúdo do trabalho e enxergar aquilo como um valor positivo para a cidade em que ela mora. E aí os movimentos passam de alguma maneira a defender aquilo. (VIEIRA, J., 2016, informação verbal)¹⁵⁹.

É interessante destacar, mesmo considerando as ponderações, o reconhecimento dos avanços alcançados na proposta de lei do novo Plano Diretor em tramitação por membros de movimentos populares entrevistados nesta pesquisa. Ressaltamos, ainda, que esses entrevistados, conforme é possível verificar nos trechos de suas entrevistas apresentados, fazem militância predominantemente frente ao Estado.

O Plano Diretor tem uma questão interessante e importante para a discussão urbana que é a discussão do Coeficiente 1. Esse fato é uma inflexão do governo Lacerda, porque é uma medida, querendo ou não, que tem o seu valor, que tem a sua importância. [...] é uma forma de taxar o capital imobiliário e fazer políticas de redistribuição das mais-valias fundiárias urbanas. [...] não está muito claro quem vai gerenciar esse fundo, onde vão ser aplicadas essas verbas. [...] Eu tendo a acreditar que essa proposta parte muito mais dos setores técnicos dentro da prefeitura do que de uma opção política ampla. (FREITAS, 2016, informação verbal)¹⁶⁰.

Eu reconheço, dentro da Secretaria de Planejamento Urbano, que o pessoal está tentando avançar nisso. Até é como se estivesse escapando num governo que tem políticas neoliberais de direita em grande medida, mas a SMAPU é uma espécie de exceção. Muito complicado, porque tem pouca efetividade, tem pouco poder, e mesmo lá dentro existem divergências. Mas, conhecendo os técnicos, assim de uma forma geral, eu vejo que eles querem avançar na questão do aluguel social, por exemplo, e eu defendo isso também, eu apoio eles nesse sentido, só que é uma coisa que ainda não aconteceu. (VELOSO, 2016, informação verbal)¹⁶¹.

Veloso ainda cita algumas propostas resultantes da IV CMPU que considera positivas, como o “Coeficiente 1” e o “fim da gratuidade da garagem”, trazendo

¹⁵⁹ Entrevista concedida por VIEIRA, José Júlio Rodrigues. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (40 min.).

¹⁶⁰ Entrevista concedida por FREITAS, Luiz Fernando Vasconcelos de. Entrevista I [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (56 min.).

¹⁶¹ Entrevista concedida por VELOSO, André Henrique de Brito. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (53 min.).

questões importantes “de uma forma mais pragmática”. Ele ainda conclui que “tem pouca coisa no plano que discordaria”.

A legislação proposta, a partir do Plano Diretor que está na Câmara, é realmente um grande avanço, e isso tem que ser reconhecido, não só reconhecido como a gente tem que militar para garantir isso. Só que a gente está numa estrutura de poder tão desigual que é muito difícil disputar dentro da Câmara, dos gabinetes, a aprovação disso, porque vira um balcão de negócios. Então, existem perspectivas de que possa melhorar, com a aprovação do projeto ou, de pelo menos, alguns aspectos do Plano Diretor, mas hoje a política urbana de Belo Horizonte reproduz a desigualdade, reproduz a exclusão com muita facilidade. BH ainda é gerida pelo e para os ricos.

A gente conseguiu passar um plano minimamente progressista numa prefeitura de direita porque a oposição de direita fez vista grossa, de uma maneira geral. [...] E aí eu acho que tem um avanço, só não sei se vai ser aprovado. (VELOSO, 2016, informação verbal)¹⁶².

Essa dúvida quanto à aprovação do projeto em tramitação pode estar relacionada ao fato recente de os resultados da II CMPU não terem sido transformados em lei¹⁶³ e também com uma descrença da população em relação ao meio político, mencionada por Monteiro e, no trecho seguinte, por Gonçalves:

[...] Talvez pela descrença da população no poder legislativo, um descrédito. Na Conferência, a gente escutava ‘quando for pra Câmara vai mudar tudo, não pode deixar a Câmara mexer’. Tem uma inversão, é como se o poder legislativo fosse estragar o que foi construído, enquanto ele deveria ser o espaço de construir, de ouvir todos, de tentar estabelecer minimamente o interesse coletivo. (GONÇALVES, 2016, informação verbal)¹⁶⁴.

Outro fator negativo foi a não convocação da Conferência no prazo correto, como já mencionamos, associada com o processo da Operação Urbana Consorciada Nova BH, que havia sido desenvolvida sem participação pública e que foi redefinida após manifestação popular.

No período recente em Belo Horizonte, você tem uma mudança importante que foi de uma operação urbana, que foi a Nova BH, construída absolutamente nos gabinetes da prefeitura, com participação só do empresariado, para um processo de alteração completa, com oficinas públicas. Nesse sentido, o Ministério Público teve um papel importante e tem tido um papel importante. (MENDONÇA, 2016, informação verbal)¹⁶⁵.

¹⁶² Entrevista concedida por VELOSO, André Henrique de Brito. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (53 min.).

¹⁶³ Para mais informações consultar ARAÚJO; GASPARI; LELIS, 2015.

¹⁶⁴ Entrevista concedida por GONÇALVES, Patrícia Garcia. *Entrevista I* [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (44 min.).

¹⁶⁵ Entrevista concedida por MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (1h 05 min.).

Fizeram a Operação Urbana Consorciada dentro dos gabinetes da prefeitura para mostrar para a população que viu 'aquele elefante'. A gente começou a participar das audiências e fazer intervenções até o ponto em que a prefeitura recuou, retirou o procedimento da Operação Urbana Nova BH, reconfigurou o projeto e apresentou a ACLO, reconfigurada, inclusive com alguns elementos um pouco mais avançados do que a Nova BH, como habitação de interesse social. Ou seja, a participação popular está bem restrita no que toca à participação que gira em torno do estado. (FREITAS, 2016, informação verbal)¹⁶⁶.

É isso que eu estava dizendo sobre a reversão de processos que eles não consideram legítimos. Tanto é que a Conferência de Política Urbana, além da Nova BH que eu já citei, eles estavam tratando como um processo ilegítimo. Eles questionaram muito a qualidade das participações, das representações. Mas, na hora que eles reconheceram que os resultados e as propostas estavam num sentido da Reforma Urbana, que a gente fala muito dos instrumentos de política urbana, da implementação real dos instrumentos, da efetividade do Estatuto da Cidade, de seguir as diretrizes do Ministério das Cidades, eles reconheceram a Conferência Urbana como um evento legítimo, e inclusive apoiam o novo Plano Diretor do município. Estou generalizando, a maioria apoia, inclusive de ir para a Câmara falar positivamente, e querer que logo seja aprovado esse resultado da Conferência Municipal de Política Urbana que começou num ambiente muito conturbado. Inclusive com denúncia ao Ministério Público também e a gente teve que responder, por várias vezes, várias questões, que foram levadas por movimentos sociais, associações de bairro etc, que saíram da Conferência, de certa forma, satisfeitos com o resultado, em prol da Reforma Urbana. (MONTEIRO, 2016, informação verbal)¹⁶⁷.

O projeto de Plano Diretor, resultante da última Conferência, encontra-se em tramitação, com alguns dispositivos considerados progressistas. Gonçalves, ao questionarmos sobre quais os possíveis impactos que as emendas do legislativo podem levar ao projeto, respondeu que

É difícil mudar esse projeto na essência. Os vereadores ficam mais mudando detalhes. Às vezes, até de uma forma meio truncada, porque muda algo sem ver que aquilo tinha uma repercussão à frente. Então, é um projeto que é difícil fazer emendas. Ou altera a categoria de estruturação urbana de uma área, uma classificação viária, uma área de projeto viário prioritário, eles vão muito a partir de demandas que chegam nos gabinetes, específicas. As sugestões populares (as que eu vi, eu não olhei todas) também são muito pontuais. [...] Ninguém falou assim 'fica suprimido', ninguém teve essa ousadia. (GONÇALVES, 2016, informação verbal)¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Entrevista concedida por FREITAS, Luiz Fernando Vasconcelos de. Entrevista I [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (56 min.).

¹⁶⁷ Entrevista concedida por MONTEIRO, Livia de Oliveira. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (35 min.).

¹⁶⁸ Entrevista concedida por GONÇALVES, Patrícia Garcia. *Entrevista I* [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (44 min.).

Ainda que o Plano seja aprovado com seus princípios básicos, temos que relembrar suas limitações, como aquelas colocadas por Villaça (capítulo 2) ou estas apresentadas por Freitas:

Na cidade de BH, a gente tem, de fato, um campo que acompanha essas mudanças institucionais, as operações, os conselhos (Compur), as audiências do Plano Diretor, então, é um campo que acompanha essa política, eu acho fundamental acompanhar. Mas a gente não pode se reduzir a essa política e simplesmente achar que uma revolução urbana, o Direito à Cidade, vai ser garantido pelo governo no Plano Diretor, [que] é um instrumento limitado. Essas alterações que estão em curso na Câmara têm os seus limites, até porque hoje há um projeto amplo de cidade calcado, por exemplo, nesse projeto das grandes Operações Urbanas. Cada vez mais, as Operações Urbanas sendo inseridas nos Planos Diretores, ou seja, cada vez mais as cidades estão sendo construídas pelo setor privado. A grande questão é essa, a influência do setor privado no setor público e como que a gente rompe com essa lógica de interesses e cria uma outra cidade. O Plano Diretor é legítimo, é justo a gente reivindicar alterações e melhorias nesse plano, mas ter a exata noção de que a legislação tem contradições, qualquer legislação tem. (FREITAS, 2016, informação verbal)¹⁶⁹.

4.9. A atual política urbana de Belo Horizonte

Ao questionarmos qual a opinião dos entrevistados sobre a atual política urbana de Belo Horizonte, recebemos respostas bastante distintas. José Vieira relatou a existência de um ambiente favorável para trabalhar as questões urbanas.

Às vezes, a proposta elaborada pelos técnicos não é abraçada pelo próprio governo, que não encaminha aquela discussão naquela linha. Essa é uma situação que hoje, especificamente, a gente não está vivendo. Na verdade, a gente tem um secretário que apoia, que discute muito, e que tem um conhecimento muito profundo da questão urbana, que coloca essas questões na agenda, que leva isso para o prefeito e secretário de governo e, de alguma maneira, faz essas coisas andarem. Mas nem sempre é assim. [...] E as outras questões têm a ver com os problemas de todas as áreas do município. Então, às vezes tem a questão de recurso, você tem, às vezes, uma carência de recurso. (VIEIRA, J., 2016, informação verbal)¹⁷⁰.

Por outro lado, Freitas e Veloso apresentaram algumas características negativas do atual governo, com uma ressalva de Veloso quanto à Secretaria de Planejamento Urbano, ao encontro do exposto por José Vieira.

¹⁶⁹ Entrevista concedida por FREITAS, Luiz Fernando Vasconcelos de. Entrevista I [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (56 min.).

¹⁷⁰ Entrevista concedida por VIEIRA, José Júlio Rodrigues. Entrevista I [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (40 min.).

A política urbana de BH, na prática, é muito ruim. Primeiro, porque ela é segmentada [...] Os movimentos sociais que participam dessa política urbana habitacional da prefeitura são completamente pelegos e individualistas, conservadores e clientelistas, eles partem dessa lógica, então, isso também é muito terrível. E a única política urbana que pode salvar um pouco, que é a questão da SMAPU, está parada. Existe uma diferença entre o que vige hoje e o que está proposto. O que está proposto [novo Plano Diretor em tramitação] não foi aprovado ainda. Então, a legislação urbana hoje ainda é atrasada, complicada, favorece a especulação, favorece um adensamento desordenado.

Tem que ver como vai ser esse ano, mas a gente está no fim de um pequeno ciclo, que começou em 2010, com o *Fora Lacerda* e a *Praia [da Estação]* e a gente teve todo um ciclo de forças de 5, 6 anos, e muita coisa foi fagocitada pelo capital. Então, muitas coisas avançam, mas não no significado, no sentido que a gente queria. (VELOSO, 2016, informação verbal)¹⁷¹.

Foi um grande retrocesso urbano a gestão Márcio Lacerda em BH nos últimos 8 anos, de políticas higienistas com a população de rua, de restrição do espaço público, de ataque às ocupações urbanas, mas que, no fundo, também proporcionaram experiências maravilhosas de resistência urbana na cidade. [...] E também de lutas institucionais, o Plano Diretor, as Operações Urbanas Consorciadas. Lutas que afetam grande parte do território de BH [...]. Uma gama de atores, de coletivos, de lutas, de resistências, que estão hoje se embrenhando em BH, criando cada vez mais uma rede de resistências para o Direito à Cidade.

Eu acho desastrosa a política urbana municipal empreendida pelo governo Lacerda. Quais são os elementos principais desse processo: primeiramente, o aniquilamento de todas as lutas que se colocam contra a administração [...]. A administração Lacerda, em termos de política urbana, é desastrosa, porque não ouve os anseios de fato populares, [ela] é conformada por essa gestão empresarial do espaço [...] Foi uma administração que, partindo daquele decreto da Praça da Estação, breiou e 'disse a que veio' no controle do espaço. [...] Então, a avaliação da administração do Márcio Lacerda é péssima por isso, porque foi uma expressão máxima dessa articulação e composição de interesses entre setor empresarial, as empreiteiras, setores de um bloco dominante na cidade e que tentou desqualificar qualquer tipo de luta de resistência a esse processo. Ou seja, minou completamente a participação popular nos destinos da cidade, institucionais, porque, à sua forma, as resistências estão acontecendo. (FREITAS, 2016, informação verbal)¹⁷².

Para Freitas, se compararmos a quantidade de pessoas de baixa renda atendidas pelo programa de habitação da Prefeitura com a quantidade de pessoas em ocupações, a real política habitacional de Belo Horizonte é feita pelas classes populares, “que andam tomando o espaço e fazendo a Reforma Urbana à sua

¹⁷¹ Entrevista concedida por VELOSO, André Henrique de Brito. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (53 min.).

¹⁷² Entrevista concedida por FREITAS, Luiz Fernando Vasconcelos de. *Entrevista I* [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (56 min.).

forma”. Freitas também menciona que um grande problema em Belo Horizonte, à semelhança de outras partes do país, é a quantidade de imóveis ociosos, que não cumprem sua função social, “o que leva ao bordão ‘tanta casa sem gente e tanta gente sem casa’” (FREITAS, 2016, informação verbal)¹⁷³.

Podemos concluir que José Vieira, como técnico na Prefeitura, é ciente das limitações do governo, mas busca trabalhar com os aspectos positivos nos quais pode focar seu trabalho. Freitas e Veloso, por outro lado, trazem a visão dos movimentos não institucionalizados, que existem e ganham notoriedade justamente pelas falhas da democracia representativa, assim como da participativa institucionalizada.

¹⁷³ Entrevista concedida por FREITAS, Luiz Fernando Vasconcelos de. Entrevista I [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (56 min.).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao estudar as principais características da urbanização brasileira (capítulo 1) e as variadas representações da Reforma Urbana (capítulo 2), percebemos que ambas se moldaram e se redefiniram mutuamente. A Reforma Urbana dos anos 1960 foi, aos poucos, incorporando o reconhecimento e a demanda por direitos e resultou na inserção dos artigos de Política Urbana na nova Constituição, via Emenda Popular. As características das cidades, naquele momento, influenciaram as lutas que, por sua vez, alcançaram mudanças na legislação (que mudariam a realidade, a seguir). Após os movimentos pela redemocratização, na década de 1980, a bandeira da Reforma Urbana ficou associada a certo poder de mobilização e mudança, ainda que, até o momento, seus principais resultados fossem no campo das leis. Para completar essa vitória, era necessário regulamentar os artigos inseridos na Constituição, para, então, exigir sua inserção no cotidiano das cidades.

Essa demanda por melhorias das condições de vida, individuais ou coletivas, aumenta a consciência pela população dos seus direitos e os reforça, contra os agentes que tentam negá-los e deslegitima-los. Quanto maior a afirmação dos direitos por parte da sociedade, menores são as chances de êxito daqueles que os negam. Essa *cidadania insurgente* (capítulo 1) pode ser associada à transformação das demandas pela Reforma Urbana (capítulo 2) e é representada na mudança das lutas por favores específicos para a luta por direitos amplos. Dentre estas demandas estão o cumprimento da função social da propriedade e da cidade e o reconhecimento e efetivação do direito à cidade. Para transformar esses conceitos abstratos em realidade nas cidades, diversos instrumentos foram surgindo e se desenvolvendo, paralelamente às mudanças de paradigmas.

No capítulo 3, traçamos um histórico dos instrumentos de política urbana, das menções em documentos da década de 1960 até serem inseridos na legislação (e prática) municipal mais recente. Alguns instrumentos já são discutidos há décadas, como a proposta de cobrar imposto sobre imóveis não utilizados, presente no documento final do Seminário do Quitandinha de 1963 (item 3.1). Por outro lado, o documento do seminário vetava a relação entre os setores público e privado, hoje permitida nas Operações Urbanas Consorciadas (item 3.3), por exemplo. Outra observação que pode ser feita, a partir desse capítulo, é que alguns instrumentos

recebem mais destaque do que outros. Como apresentado no item 3.3, vários artigos do Plano Diretor de Belo Horizonte foram dedicados às Operações Urbanas Consorciadas, tanto em sua versão aprovada quanto na que se encontra em tramitação. Além do espaço na legislação, esse instrumento tem destaque dentre os instrumentos aplicados na prática e foi, inclusive, tema de disputa (transformação da Operação Urbana Nova BH em Antônio Carlos-Leste Oeste, como apresentado no item 4.8). Outros instrumentos, mesmo inseridos em lei municipal, ainda sofrem resistência, como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, do qual dependem o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação (item 3.1). O instrumento de Usucapião especial de imóvel urbano (item 3.2) nem sequer consta no Plano Diretor aprovado e na nova proposta da lei. O que concluímos, a partir destas observações, é que, quanto mais um instrumento questiona a propriedade e os direitos relacionados à mesma (usucapião, uso compulsório, outorga onerosa), mais resistência ele recebe. Se o instrumento não implica alterações na ordem pré-estabelecida, como pode ser o caso de um Plano Diretor, ele recebe menos resistência. E se o instrumento abre alguma possibilidade de vantagem para o setor privado, ele encontra espaço para se desenvolver, como é o caso das Operações Urbanas Consorciadas. Em sentido contrário a essas tendências, alguns setores da população vêm se apropriando dos instrumentos na intenção de direcioná-los para os interesses comuns, como relatado, principalmente, no capítulo 4.

Nesse sentido, uma questão recorrente é sobre as possibilidades de fazer uma Reforma Urbana sem uma afronta mais radical à propriedade da terra¹⁷⁴. Entendemos que é possível utilizar mecanismos que limitem o entendimento civilista da propriedade em direção a uma maior difusão do direito à cidade, como mencionado no item 4.4, e isso ocorreria principalmente pela aplicação dos instrumentos de política urbana. Assim, mais do que uma reforma política, que poderia durar anos, é necessário mudar as práticas de aplicação e interpretação das leis, através de uma “interpretação democrática e solidarista” destas pelas administrações municipais e federal¹⁷⁵. Talvez o exemplo que mais evidencie essa afirmação é o caso do Estatuto da Cidade. No capítulo 3, apresentamos o longo processo de inserção, remoção e remodelação dos instrumentos de política urbana

¹⁷⁴ Questionamento presente em Maricato (2012, p. 185 - 191), Arantes (2013) e no capítulo 4.

¹⁷⁵ Copello (2003) faz esta avaliação para o caso colombiano, a qual assimilamos devido às semelhanças apontadas com Brasil neste tema (Lincoln Institute of Land Policy, 2016).

nas principais propostas de lei ligadas ao tema. Após mais de 10 anos de tramitação e cerca de 15 anos após sua aprovação, o Estatuto da Cidade abrange muitos desses instrumentos em versões avançadas, mas que ainda sofrem oposição para serem inseridos na legislação e práticas municipais. Ou seja, os instrumentos estão disponíveis no Estatuto e os direitos sociais são definidos na Constituição Federal, mas inserir esses instrumentos em uma legislação municipal e aplicá-los é uma tarefa de embate ininterrupto contra o entendimento civilista do direito de propriedade.

Após essas reflexões, voltamo-nos ao **objetivo geral** desta pesquisa de analisar como os ideais presentes nas várias propostas por uma Reforma Urbana estão traduzidos na legislação e práticas do município de Belo Horizonte. Como observamos na revisão bibliográfica e nas entrevistas, o próprio entendimento do que seria uma Reforma Urbana evoluiu com o passar das décadas e, atualmente, está relacionado, sobretudo, ao direito à cidade, à justiça social urbana e à gestão democrática. Dentre as principais evoluções nos temas relacionados à Reforma Urbana, as mais mencionadas nas entrevistas foram os avanços na legislação, com destaque para o Estatuto da Cidade; a criação do Ministério das Cidades, até sua negociação por razões de apoio político; e aumento da participação popular, da transparência nos processos públicos, da informação e da conscientização da população. Como retrocesso, ainda que preferissem utilizar outra denominação, a maioria dos entrevistados mencionou a política de habitação municipal, referência nacional por seu pioneirismo na década de 1980, e a adoção do programa de habitação federal *Minha Casa Minha Vida*, criticado por diversos pesquisadores de política urbana. Ou seja, os retrocessos observados estão relacionados ao abandono de uma política habitacional que funcionou há três décadas, no município de Belo Horizonte, e à negociação política daquilo que havia sido um avanço no campo das lutas sociais urbanas, na escala federal.

Ao serem questionados sobre as possibilidades no sentido de promover os ideais relacionados à Reforma Urbana, as principais menções foram sobre a atuação dos movimentos urbanos contemporâneos, a participação popular e a necessidade de reforçar a ideia da função social da propriedade. Destacamos, dentre estes, o ressurgimento e a reconfiguração, na última década, de um movimento de resistência popular que denuncia realidades no município e aspectos das políticas municipais. Vimos se destacarem movimentos que negam lideranças, que se

utilizam das mídias digitais para difusão das suas propostas e para reunir seus adeptos, que estão dispostos a trabalhar efetivamente para defender o que acreditam. “Ao contrário da esquerda tradicional, os novíssimos personagens querem mudanças aqui e agora, em vez das abordagens holísticas construídas em torno das grandes reformas ou revoluções.” (MARICATO, 2015, p. 48). Esses grupos lutam contra as formas estabelecidas do poder e buscam efetivação dos seus direitos, seja de forma institucional ou no embate às instituições. Como afirma Oliveira (2000), “a lei cria apenas o espaço virtual”, por isso é necessário que cada cidadão atue para “ativar as instituições” e sair do “reino da virtualidade”. E, em Belo Horizonte, essa atuação a partir do cidadão, relacionadas às questões abrangidas pelo tema da Reforma Urbana, acontece de várias maneiras: ocupações para moradia; demandas de melhorias no transporte público, na qualidade e na tarifa (*Tarifa Zero*), e em outros aspectos da mobilidade (*BH em Ciclo*); manifestações culturais e ambientais (*Praia da Estação*¹⁷⁶, *Salve a Mata do Planalto*¹⁷⁷, *Salve Santa Tereza*¹⁷⁸); e grupos com demandas, pautas e pesquisas amplas sobre as questões urbanas (*Cidade que queremos*, *Olho da rua*, *Indisciplinar*). Esses cidadãos mobilizados mostram que é possível alcançar seus objetivos, como na recente revisão da Operação Urbana Nova BH, transformada em Operação Antônio Carlos-Leste Oeste e nas várias situações relacionadas à última revisão do Plano Diretor, para citar duas interferências no campo institucional. Sobre o projeto de lei do novo Plano Diretor, em tramitação desde o fim de 2015, existe certa expectativa para a sua aprovação, visto que este pode possibilitar a aplicação de instrumentos avançados de política urbana, de maneira quase pioneira no país.

Outra característica do momento atual da política urbana está ligada à situação de crise, política e econômica, na qual nos encontramos em 2015 e 2016. No entanto, essa crise pode ter seu lado positivo, como apontam Maricato (2015, p.11) e Rolnik (2016), ao mencionarem o fato de as principais evoluções no campo

¹⁷⁶ Movimento cultural, iniciado em 2010, de ocupação da Praça da Estação com atividades de lazer, como resposta a uma iniciativa do governo municipal de limitar o uso desse espaço pelo público.

¹⁷⁷ Movimento pela preservação da Mata do Planalto frente à intenção de se construir um condomínio residencial no local. Tem um viés ambiental, histórico e social.

¹⁷⁸ Movimento de bairro surgido em 1996 com a intenção de aprovar uma Área de Diretrizes Especiais preservando as características do bairro. Foi retomado com o risco de descaracterização da área que seria promovida pela Operação Urbana Consorciada Nova BH (esta OUC foi reformulada e transformada na OUC Antônio Carlos-Leste Oeste). Informação disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2014/01/informativo-salve-2.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

dos direitos sociais, especialmente nos campos da habitação e política urbana, terem ocorrido em períodos de recessão. Por outro lado, em um período com mais abundância de recursos, como a última década, o setor privado se apropriou de decisões que caberiam ao setor público e se revestiu de grande poder político. Para Rolnik (2016) “o lado bom da crise” é a possibilidade de superar o atual modelo político em que interesses de grandes empresas estão entrelaçados aos de grandes partidos, uma prática extremamente prejudicial à política urbana. Apesar de não contarmos com alguns elementos existentes nas décadas de 1980 e 1990, principalmente aqueles relacionados à redemocratização, contamos com a experiência acumulada dessa época recente para lidar com “as duas grandes incógnitas que 2016 nos coloca [...]: se conseguiremos de fato desmontar e enterrar esse velho modo de fazer política, e se teremos capacidade de inovar na elaboração de políticas públicas para enfrentar o cenário econômico adverso.” (ROLNIK, 2016).

Os cenários políticos federal, estadual e municipal, cada um a seu modo, não se mostram positivos para as questões urbanas. No caso federal, encontramos-nos em um momento de extrema fragilidade, agravado por mudanças negativas na economia e com previsão de meses de governo interino. A possibilidade de um governo mais conservador seria prejudicial aos avanços sociais alcançados nos últimos anos e àqueles ainda necessários. No caso estadual, o governo de Minas Gerais não chegou a aproveitar os benefícios de estar alinhado ao governo federal. E no caso municipal, encontramos-nos em ano de eleições, o que significa certa paralisação devido aos esforços voltados para disputa e, em seguida, para a adaptação da equipe e implementação do novo plano de governo. Essa “máquina pública” emperrada tem um custo alto, financeiro e social. Uma Reforma Jurídica poderia auxiliar no tratamento das questões levantadas sob o ideário da Reforma Urbana, mas, considerando que já contamos com uma legislação muito avançada se a comparamos com as práticas atuais em nossas cidades, precisaríamos, na verdade, de uma “reforma das práticas”. Todo esse descompasso pode ser associado a algumas questões levantadas nesta pesquisa. Se por um lado verificamos certa confiança dos entrevistados nos trabalhos realizados por técnicos da prefeitura, principalmente nos trabalhos para revisão do Plano Diretor, por outro, há descrença nos poderes legislativo e executivo (itens 4.7 a 4.9). Uma segunda questão relacionada ao tema é o desconhecimento dos assuntos de política urbana por parte da população e também do legislativo (item 4.7), o que acaba dificultando

a popularização das discussões sobre o assunto. Estes fatos representam algumas limitações das democracias representativa e participativa, tema que é um desafio para a política urbana.

Ao avaliar os avanços, retrocessos e possibilidades, entendemos que a "segunda geração da Reforma Urbana" – utilizando classificação apresentada no item 4.1 – alcançou avanços jurídicos essenciais para os embates atuais pelos ideais da Reforma Urbana. A tarefa da "terceira geração da Reforma Urbana" talvez se divida em duas frentes: uma nos espaços de resistência, que promovem direitos básicos de maneira mais urgente e enfrentam os poderes estabelecidos, e outra, na busca de garantir a aplicação da legislação sob a ótica da Reforma Urbana e do Direito à Cidade.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Pedro Fiori. Da (Anti) Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades. In: *Correio da Cidadania*, 08 nov. 2013. Disponível em: <http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9047%3Asubmanchete091113&catid=72%3Aimagens-rolantes>. Acesso em: 13 ago. 2014.

ARAÚJO, Daila Coutinho; GASPAR, Floriana de Fátima; LELIS, Natália. Politização nos espaços de participação: o caso da IV Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte. In: XVI ENANPUR, 2015, Belo Horizonte. *Anais eletrônicos*. Belo Horizonte. Disponível em: <http://xvienanpur.com.br/anais/?wpfb_dl=280>. Acesso em: 14 mar. 2016.

BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: *EURE*, Santiago, v.28, n.84, set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008400008&script=sci_arttext>. Acesso em: 13 ago. 2014.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Belo Horizonte: Plano Diretor*. Material informativo. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 2015a. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/sites/default/files/docs/20150924_cartilha_plano_diretor_final.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2015.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996*. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1996a.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996*. Estabelece normas e condições para Parcelamento, Ocupação e Uso do solo urbano no município. Belo Horizonte, 1996b.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Lei nº 9.959, de 20 de julho de 2010*. Altera as leis nº 7.165/96 – que institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte – e nº 7.166/96 – que estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no Município – , estabelece normas e condições para a urbanização e a regularização fundiária das Zonas de Especial Interesse Social, dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas Áreas de Especial Interesse Social, e dá outras providências. Belo Horizonte: Diário Oficial do Município, 2010. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1038018>> . Acesso: 04 fev. 2016.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Projeto de Lei nº 1.749, de 22 de setembro de 2015*. Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2015b. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes>>. Acesso em: 22 dez. 2015.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Projeto de Lei nº 1.750, de 22 de setembro de 2015*. Regulamenta a aplicação dos instrumentos de política urbana no Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2015c. Disponível em: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/projetos-de-lei-e-outras-proposicoes>>. Acesso em: 22 dez. 2015.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 6ª ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. Das reformas de base ao BNH. In: *Revista Arqtextos*, ano 10, maio 2010, artigo 120.02. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/10.120/3432>>. Acesso em: 28 nov. 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 31 mar. 2016.

BRASIL. *Decreto nº 8.243, de 23 maio de 2014*. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 18 jan. 2016.

BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 11 mar. 2015.

BRASIL. *Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 16 jun. 2015.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 775, de 04 de maio de 1983*. Dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182231>>. Acesso em: 04 nov. 2015.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 5.788, de 1990 (PLS 181, de 1989)*. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10OUT1990.pdf#page=97>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

CALDEIRA, Teresa; HOLSTON, James. State and urban space in Brazil: From Modernist Planning to Democratic Interventions. In: *Global assemblages: technology, politics, and ethics as anthropological problems/* edited by Aihwa Ong and Stephen J. Collier. 2005. p. 393 - 416.

CAMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 8.048, de 29 de outubro de 2014*. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=643979>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 81 – 90.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

COPELLO, María Mercedes Maldonado. Los principios éticos y jurídicos en materia de ordenamiento territorial y gestión del suelo en Colombia. In: *Reforma urbana y desarrollo territorial: Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*. Alcaldía Mayor de Bogotá- Lincoln Institute of Land Policy- Universidad de los Andes/CIDER-Fedevivienda, Bogotá, 2003. p. 207-233.

COSTA, Geraldo Magela. Estado e Reforma Urbana: algumas reflexões. In: V Encontro Nacional da ANPUR, 1995, Belo Horizonte. *Anais*. Belo Horizonte: ANPUR/CEDEPLAR, 1993. v. 1. p. 265-274.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. A Reforma Urbana e a busca da cidadania. In: *Revista Indicador*, Belo Horizonte, v. 6, 1988. p. 889-893.

COTA, Daniela Abritta. *A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte*. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

DAGNINO, Evelina; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Civil Society in Lula's Government. In: *Journal of Politics in Latin America*. 2014. p. 39 - 66. Disponível em: <<http://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/793/794>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

DALLARI, Adilson Abreu. Solo criado: constitucionalidade da outorga onerosa de potencial construtivo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). *Direito urbanístico e ambiental*. 2 ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 19-42.

DENALDI, Rosana. *Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.pucsp.br/ecopolitica/downloads/tes_2003_Políticas_urbanizacao_impases.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2015.

DI VIRGILIO, María Mercedes; OTERO, María Pía; BONIOLO, Paula. Las huellas de la pobreza em la ciudad. In: DI VIRGILIO, María Mercedes. *Pobreza urbana en*

América Latina y el Caribe. 1ª ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2011. p. 11-26.

DOCUMENTO Final do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. *Arquitetura*, n. 15, p. 17-24, set. 1963.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA (FNUR).
<http://www.forumreformaurbana.org.br/>.

FERNANDES, Edésio; COPELLO, Maria Mercedes Maldonado. El Derecho y la política de suelo en América Latina: Nuevos paradigmas y posibilidades de acción. In: *Land Lines*, vol. 2, nº 3, 2009.

FREITAS, Luiz Fernando Vasconcelos de. *Do PROFAVELA à Izidora: a luta pelo direito à cidade em Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

FRIEDMAN, John. Toward a Non-Euclidian Mode of Planning. In: CAMPBELL, S. & FAINSTEIN, S.S. (Ed.) *Readings in Planning Theory*. Malden/USA, Oxford, UK, Carlton/Australia: Blackwell Publishing Ltd., 2003 (2nd ed.). p. 75-80

FROTA, Henrique Botelho. Função social da propriedade: pesquisa analisa aplicação de instrumentos urbanísticos. In: *observaSP*, nov. 2015. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2015/11/10/funcao-social-da-propriedade-pesquisa-analisa-aplicacao-de-instrumentos-urbanisticos/>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

GOHN, Maria da Glória. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. 5ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2001.

GONÇALVES, Patrícia Garcia. Limites e possibilidades da democracia representativa na produção do espaço urbano: uma análise a partir da atuação da Câmara Municipal de Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

HARVEY, David. O direito à cidade. In: *Blog da Boitempo*, 22 nov. 2013. Disponível em: < <http://blogdaboitempo.com.br/2013/11/22/o-direito-a-cidade/>>. Acesso em 25 mar. 2016.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estatísticas do Século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015a. Disponível em: <<http://seculoxx.ibge.gov.br/economicas>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Séries históricas e estatísticas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015b. Disponível em:

<<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

KAPP, Silke; BALTAZAR, Ana Paula. The Paradox of Participation: A Case Study on Urban Planning in Favelas and a Plea for Autonomy. In: *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 31, Nº 2, 2012. p. 160-173.

LEMOS, Celina Borges. The Modernization of Brazilian Urban Space as a Political Symbol of the Republic. Tradução Elizabeth A. Jackson. In: *The Journal of decorative and propaganda arts*, Vol. 21, 1995. p. 218-237

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. *Fundamentos jurídicos de las políticas de suelo*. Curso online, 2016.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 8. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013a. p. 121 – 192.

MARICATO, Ermínia. Cidades e luta de classes no Brasil. In: Fundação Perseu Abramo e Fundação Friedrich Ebert. (Org.). *Classes? Que classes?*. 1ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013b, v. 1, p. 139-162.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 2ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

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

MARICATO, Ermínia et al. *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MELLO, Flávia Caldeira. *Gestão urbana como processo integrado: o alcance sanitário da urbanização de favelas em Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

MONTEIRO, Livia de Oliveira. *Espacialidades e especificidades: as operações urbanas consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

OLIVEIRA, Francisco de. *O que é formação para a cidadania?* [dez. 1999]. Entrevistador: Silvio Caccia Bava. São Paulo: Instituto Pólis, 2000. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/o-que-e-formacao-para-cidadania/>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

PAULA, João Antônio de; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. As Três invenções de Belo Horizonte. In: *Anuário Estatístico de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2001. p. 27 – 49.

PROPOSTA POPULAR DE EMENDA AO PROJETO DE CONSTITUIÇÃO. EMENDA SOBRE “REFORMA URBANA”. *Revista Pólis*, São Paulo, n.1, p. 39-42, 1991. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/879/879.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2016.

ROLNIK, Raquel. Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da copa do mundo. In: RIBEIRO, Ana Clara T.; VAZ, Lilian V.; SILVA, Maria Lais P. (Org.). *Leituras da Cidade*. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012. p. 87-104.

ROLNIK, Raquel. O que esperar da política urbana no Brasil em 2016? Ou o lado bom da crise. In: *Blog da Raquel Rolnik*, 08 jan. 2016. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2016/01/08/o-que-esperar-da-politica-urbana-em-2016-ou-o-lado-bom-da-crise/>>. Acesso em: 19 jan. 2016.

ROLNIK, Raquel. Regulação urbanística no Brasil: Conquistas e desafios de um modelo em construção. In: Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social. *Anais*. Campinas: PUCAMP, 2000.

SANTOS, Regina Bega dos. *Movimentos sociais urbanos*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

SAULE JUNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. In: *Ciudades para tod@s*. Santiago- Chile: Habitat International Coalition, 2010, v. 1, p. 259-270.

SOMARRIBA, Maria das Mercês G.; VALADARES, Maria Gezica; AFONSO, Mariza Rezende. *Lutas urbanas em Belo Horizonte*. Petrópolis: Editora Vozes, 1984.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Da Reforma Urbana aos “novos planos diretores” e orçamentos participativos: a esquerda se (re)apropria do planejamento. In: SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p. 155-168.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do Plano Diretor*. 2005a. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

VILLAÇA, Flávio. *Brecht e o Plano Diretor*. 2005b. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/brecht_pd.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

Entrevistas

COSTA, Heloísa Soares de Moura. *Entrevista I* [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 2 arquivos .mp3 (1h 24 min.).

FREITAS, Luiz Fernando Vasconcelos de. *Entrevista I* [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (56 min.).

GONÇALVES, Patrícia Garcia. *Entrevista I* [mar. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (44 min.).

MATOZINHOS, Elaine. *Entrevista I* [abr. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .doc (13,7 KB) e 1 arquivo .mp3 (3 min.).

MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (1h 05 min.).

MONTEIRO, Lívia de Oliveira. *Entrevista I* [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (35 min.).

VELOSO, André Henrique de Brito. *Entrevista I* [fev. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (53 min.).

VIEIRA, Larissa Pirchiner de Oliveira. *Entrevista I* [abr. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (30 min.).

VIEIRA, José Júlio Rodrigues. *Entrevista I* [jan. 2016]. Entrevistadora: Carolina Helena Miranda e Souza. Belo Horizonte, 2016. 1 arquivo .mp3 (40 min.).

APÊNDICES

APÊNDICE A – Breve currículo dos entrevistados¹⁷⁹

André Henrique de Brito Veloso (entrevista concedida dia 15/02/2016) é militante do *Tarifa Zero*, começou a se envolver com política quando era secundarista na defesa do *Passe Livre*. Foi candidato pelo PSOL a vereador de Belo Horizonte em 2012 e a deputado estadual em 2014. É delegado no Conselho Municipal de Mobilidade Urbana, participou da Conferência Metropolitana em 2013 e na IV Conferência Municipal de Política Urbana em 2014, nesta última como delegado. Participou do movimento contra a Operação Urbana Nova BH e apoiou as ocupações do Isidoro e Helena Silva. É mestre em Geografia (UFMG, 2015) e graduado em Ciências Econômicas (UFMG, 2012).¹⁸⁰

Elaine Matozinhos (entrevista concedida dia 11/04/2016¹⁸¹) é vereadora em Belo Horizonte e atual Presidente da Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana. É advogada, delegada geral de polícia e trabalha com questões da mulher e do idoso. Considerando a complexidade dos temas tratados na Conferência Municipal de Política Urbana, esses assuntos ficaram a cargo da assessoria da comissão.

Heloísa Soares de Moura Costa (entrevista concedida dia 14/01/2016) é professora titular do Instituto de Geociências da UFMG desde 1993. Participou do COMPUR de 2004 a 2007 e do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte de 1994 a 1996 como conselheira representante das instituições de nível superior. Atuou no IAB de 1993 a 2003 e no sindicato dos arquitetos de Minas Gerais. Foi Assessora da Diretoria de Planejamento da URBEL em 1993, trabalhou na SEPLAN-MG, prestando assessoria a prefeituras de 1978 a 1989. Tem pós-doutorado em Geografia (*University of California at Berkeley*, 1998), é doutora em Demografia (UFMG, 1995), mestre em Planejamento Urbano (*Architectural Association*, Grã-Bretanha, 1983) e Arquiteta Urbanista (UFRJ, 1976).¹⁸²

José Júlio Rodrigues Vieira (entrevista concedida dia 11/01/2016) é arquiteto da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano de Belo Horizonte desde 2005, com trabalho focado nos aspectos jurídicos, foi Gerente Executivo do COMPUR de 2008 a 2010 e esteve diretamente envolvido na IV Conferência de Política Urbana de Belo Horizonte, ocorrida em 2014, assim como no desenvolvimento do projeto de lei do novo Plano Diretor decorrente dessa conferência. É membro do Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município de Belo Horizonte desde 2007. É mestre em Arquitetura e Urbanismo na área de História (UFMG, 2009), Arquiteto Urbanista (PUC-MG, 2004) e Advogado (UFMG, 2005).¹⁸³

¹⁷⁹ Este apêndice foi elaborado com informações fornecidas nas entrevistas e com dados obtidos nos currículos Lattes de cada entrevistado, este último referenciado após cada currículo.

¹⁸⁰ Link para o currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/8303752099690944>>. Acesso: 08 jan. 2016. Currículo atualizado em: 27 out. 2015.

¹⁸¹ Apenas a questão sobre a trajetória da vereadora foi respondida durante a entrevista. As demais questões foram respondidas por escrito e entregues à entrevistadora no horário marcado para a entrevista.

¹⁸² Link para o currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/5436929276473133>>. Acesso: 15 mar. 2016. Currículo atualizado em: 17 fev. 2016.

¹⁸³ Link para o currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/3227548813520149>>. Acesso: 08 jan. 2016. Currículo atualizado em: 11 ago. 2014.

Jupira Gomes de Mendonça (entrevista concedida dia 02/02/2016) é professora da Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFMG desde 1996. Trabalhou como arquiteta na Prefeitura de Belo Horizonte de 1993 a 1996, onde teve cargos de direção e coordenou a equipe técnica do Plano Diretor aprovado em 1996. Foi membro do COMPUR de 1997 a 1999 e do Conselho Municipal de Habitação de 2002 a 2004, ambos como representante da UFMG. Trabalhou com planejamento urbano no interior do Estado na década de 1980, na Fundação João Pinheiro de 1976 a 1980, no IAB de 1978 a 1980 e no SINARQ, inclusive em sua criação, de 1983 a 1985. Tem pós-doutorado (*University of Toronto*, 2007), é doutora em Planejamento Urbano e Regional (UFRJ, 2002), mestre em Arquitetura e Urbanismo (*Universidad Nacional Autónoma de Mexico*, 1990) e Arquiteta Urbanista (UFMG, 1976).¹⁸⁴

Larissa Pirchiner de Oliveira Vieira (entrevista concedida dia 05/04/2016) presta assessoria jurídica popular no Coletivo *Margarida Alves* e foi membro das *Brigadas Populares* de Minas Gerais. No Coletivo, trabalha com questões de moradia, transporte e outras pautas relacionadas à Reforma Urbana. Atualmente, o foco de seu trabalho é na assessoria a impactados pela mineração. É mestre em Arquitetura e Urbanismo (UFMG, 2015) e graduada em Direito (Faculdade Milton Campos, 2012).

Lívia de Oliveira Monteiro (entrevista concedida dia 13/01/2016) é arquiteta urbanista na Prefeitura de Belo Horizonte desde 2006, onde ocupou cargos de gerência em órgãos de política urbana, participou da coordenação da IV Conferência Municipal de Política Urbana e da revisão do Plano Diretor em tramitação. Trabalhou em vários planos locais e regionais, no plano do hipercentro, no plano da Pampulha, com Estudo de Impacto de Vizinhança, e hoje é assessora da secretaria, auxiliando na coordenação junto com o secretário. É doutora, mestre e graduada em Arquitetura e Urbanismo (UFMG, 2014, 2007, 2004).¹⁸⁵

Luiz Fernando Vasconcelos de Freitas (entrevista concedida dia 10/03/2016) é membro das *Brigadas Populares* desde 2008 e presta assessoria jurídica popular no Coletivo *Margarida Alves*. Participou, quando adolescente, de ações assistencialistas nas Torres Gêmeas¹⁸⁶ e nas Vilas Dias e São Vicente, experiência que o introduziu em territórios de resistência na cidade. Também participou de movimentos de bairro, sendo o mais recente o *Salve Santa Tereza*. Na universidade, foi estagiário do programa *Polos de Cidadania* atuando no Aglomerado da Serra, no Aglomerado de Santa Lúcia (Morro do Papagaio) e na Caracol (na Serra), onde teve contato com as *Brigadas Populares*. É pesquisador, mestre e graduado em Direito (UFMG, 2015, 2010).¹⁸⁷

Patrícia Garcia Gonçalves (entrevista concedida dia 09/03/2016) trabalha na Divisão de Consultoria de Legislativo na Diretoria de Processo Legislativo da Câmara de Belo Horizonte desde 1993. Presta assessoramento técnico aos parlamentares, à mesa da Câmara e às comissões para elaboração de projetos de lei, análise de projetos em tramitação ou pesquisa sobre temas de interesse dos parlamentares. Quando necessário, a equipe faz treinamentos, como fizeram para a construção do novo Plano Diretor. É mestre em Geografia (UFMG, 2008) e Arquiteta Urbanista.

¹⁸⁴ Link para o currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/5904602438774021>>. Acesso: 15 mar. 2016. Currículo atualizado em: 09 mar. 2016.

¹⁸⁵ Link para o currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/1598302089584462>>. Acesso: 08 jan. 2016. Currículo atualizado em: 29 out. 2014.

¹⁸⁶ Nome popular de dois edifícios localizados nas proximidades do bairro Santa Tereza que não foram finalizados devido à falência da construtora responsável. Os prédios foram ocupados na década de 1990 e foram desocupados e leiloados nos últimos anos.

¹⁸⁷ Link para o currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/2952838838041005>>. Acesso: 15 mar. 2016. Currículo atualizado em: 12 nov. 2015.

APÊNDICE B – Roteiro básico das entrevistas realizadas

- O que você entende por Reforma Urbana no contexto brasileiro?
- Qual a sua trajetória em relação às questões urbanas? (formação/ trabalhos atual e anteriores/ trabalho em órgão público/ atuação junto a movimento social) (participação em discussões sobre: Seminário do Quitandinha, Movimento e Fórum Nacional pela Reforma Urbana, Constituinte e Emendas Populares de RU para a Constituição, Propostas para o Estatuto da Cidade) (participação nas discussões de elaboração de legislações urbanas em BH: Quais? Quando? Como técnico, acadêmico, político, população?)
- O que você considera que evoluiu no Brasil e em Belo Horizonte em relação a uma possível RU?
- O que retrocedeu?
- Nesse cenário, de evoluções e retrocessos, o que você acha que poderia ter sido feito diferente (por parte dos movimentos sociais, do governo ou de outros agentes)?
- Como você avalia a participação popular nos processos em que esteve envolvido? Como avalia os resultados dessa participação?
- Como avalia o papel dos movimentos sociais urbanos em Belo Horizonte (Como eram e como estão? Qual a adesão? Qual o espaço para participação? Qual a influência? O que alcançaram?).
- Como avalia os resultados da RU hoje (no contexto nacional e/ou municipal)? É possível identificar, em Belo Horizonte, avanços no sentido de uma RU?
- (Para técnicos da prefeitura) Quais as principais dificuldades enfrentadas pelos técnicos da PBH engajados com a RU (com alguma das suas propostas/ ideais)?
- (Para acadêmicos) Na sua opinião, qual é o papel da universidade nos assuntos abordados?
- (Para legislativo) Quais as dificuldades em mediar os diversos interesses da sociedade?
- Em sua visão, quais as possibilidades de RU hoje?
- Existe alguma informação, dentro desses assuntos, que não questionei e você considera relevante adicionar? Existe alguma pessoa que você recomenda entrevistar que possa acrescentar à pesquisa?

APÊNDICE C – Termo de Consentimento assinado pelos entrevistados

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) _____,

Convido-o (a) para participar da pesquisa intitulada “Os ideais da Reforma Urbana na legislação e prática governamental em Belo Horizonte, Minas Gerais”. Trata-se da elaboração de dissertação para o mestrado que estou cursando no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais sob orientação da prof^a Dr^a Raquel Garcia Gonçalves. O objetivo desta pesquisa é analisar como o conteúdo das propostas pela Reforma Urbana está representado na legislação e práticas do município de Belo Horizonte.

Sua participação é de fundamental importância para a realização deste trabalho e seu consentimento em participar deve considerar as seguintes informações:

1- Sua participação é voluntária e você pode desistir a qualquer momento, caso deseje, sem risco de qualquer natureza;

2- Você não terá nenhum tipo de despesa e não receberá nenhuma gratificação para participação desta pesquisa;

3- Não há qualquer benefício direto pela sua participação, mas o conhecimento da sua opinião a respeito deste tema é muito importante para a discussão que se propõe na pesquisa. Suas respostas serão usadas exclusivamente para os fins desta pesquisa;

4- Fragmentos de suas respostas poderão ser reproduzidos nos trabalhos para publicação e/ou apresentação em reuniões científicas, como acontece com a utilização da metodologia qualitativa. A sua identificação será condicionada ao item seguinte;

5- () Permito minha identificação; ou () Não permito minha identificação, ao utilizar os dados que forneci o entrevistador deverá se referir a mim como acadêmico ou técnico (da prefeitura ou outro) ou membro de movimento social ou outros.

Você poderá entrar em contato a qualquer momento que lhe convier, através dos contatos: arquitetaurbanistacarolina@gmail.com, (31) 98708-4004 (Carolina).

Termo de consentimento

Eu, _____, após ter lido este termo de consentimento e esclarecido minhas dúvidas, concordo em participar da pesquisa mencionada, uma vez que fui devidamente orientado (a) sobre a finalidade e objetivo do estudo, bem como da utilização dos dados exclusivamente para fins acadêmicos e científicos.

Entrevistado (a)

Entrevistadora

Belo Horizonte, ____/____/____