

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

LIMITES E DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DA REFORMA URBANA NO  
BRASIL

Patrício Aureliano Silva Carneiro (UFV/UFMG)

# **Limites e Desafios para a Efetivação dos Instrumentos da Reforma Urbana no Brasil**

## **Resumo**

O objetivo deste trabalho consiste em discutir a emergência do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), no bojo do processo de redemocratização do país, os avanços e retrocessos alcançados com a criação dos novos instrumentos de gestão urbana, previstos na Constituição de 1988 e no *Estatuto da Cidade*, e os limites e desafios para a efetivação dos princípios da reforma urbana no Brasil. O MNRU cometeu o equívoco de considerar a ausência de novas leis ou instrumentos urbanísticos como a principal causa da exclusão social urbana. Algumas camadas sociais têm atribuído um “caráter messiânico” ao Plano Diretor, que, em alguns momentos, apesar de ser um discurso de boas intenções, está muito distante da realidade. Porém, a legislação urbanística brasileira é bastante avançada. O *Estatuto da Cidade*, em especial a definição da *função social da propriedade*, é citado no mundo como exemplo a ser seguido, não obstante a sua flexibilidade na aplicação de índices e dispositivos legais. É necessário reavaliar e aplicar essa lei.

## I - O Padrão Periférico de Crescimento Urbano

Os planos diretores fracassaram não só em São Paulo, mas em todo o Brasil e América Latina. Fracassaram não só porque eram falhos, mas porque tomaram os desejos pela realidade (SINGER, 1995 *apud* VILLAÇA, 2005, p.1).

A política econômica brasileira, a partir da década de 1960, visando criar as condições para a expansão da produção capitalista, se pautou pela centralização, pela concentração urbana e da renda e pela exploração da força de trabalho, produzindo uma urbanização incompleta e excludente. Bolaffi (1979, p.42) ressaltou que “embora a produção se tenha tornado social em virtude da divisão do trabalho requerida pela tecnologia contemporânea, a apropriação e o consumo continuam individuais e privados”.

A supervalorização da terra urbana, em relação à inflação, agravou a especulação imobiliária. Bonduki e Rolnik (1979, p.128) ressaltaram que a produtividade do setor de moradias esteve restrita ao alto custo representado pelo componente terreno, que onerava o preço da mercadoria final (moradia), “restringindo a demanda solvente”. O Estado, que deveria ser o responsável pelo financiamento e gestão dos itens de consumo coletivo para a reprodução da força de trabalho, desvencilhou-se, ao máximo, dos encargos sociais, entre eles a habitação.

A drenagem dos recursos financeiros e das funções do Banco Nacional da Habitação para a iniciativa privada, com investimentos totalmente estranhos à habitação popular, acentuou a produção descontínua na ocupação do solo urbano, com a incorporação de novas áreas periféricas ilegais, onde se ampliaram formas domésticas de produção de moradias, através do prolongamento da extensa jornada de trabalho nas horas livres.

A autoconstrução pode ser vista como uma superexploração do trabalho que rebaixa o custo de reprodução do trabalhador, inclusive com a retração de necessidades básicas como alimentação e higiene para a produção da moradia; uma solução encontrada pela população carente para driblar o “problema” habitacional em face da omissão do poder público<sup>1</sup>. Kowarich (1979, p.56) destacou que a autoconstrução das moradias nada tem de anacrônico numa sociedade urbano-industrial, “pois a produção capitalista organiza-se não para prover os trabalhadores com os meios de vida necessários para sua subsistência, mas para realizar um excedente que é privadamente apropriado”. Opera-se, segundo o autor, a *espoliação urbana* que consiste, genericamente, na negação do direito às camadas populares do acesso aos serviços de consumo coletivo.

A expansão descontínua da mancha urbana provoca uma baixa densidade de ocupação do solo, com impactos negativos nos custos para a implantação de serviços públicos, no tempo desperdiçado do deslocamento cotidiano casa-trabalho e no aproveitamento *per capita* dos equipamentos instalados. O resultado do padrão periférico de crescimento foi e continua sendo a elevação dos custos de habitação, com a conformação de duas morfologias espaciais distintas, segundo Maricato (2000): a cidade legal, dotada de infra-estrutura, e a cidade ilegal, ignorada pelo poder público, pelos órgãos de pesquisa etc.

Camargo *et al.* (1976) destacaram que apesar da aparente desordem, o processo caótico de crescimento urbano possui uma lógica: a do desenvolvimento capitalista em formações sociais periféricas. Bonduki e Rolnik (1979) enfatizaram que a proliferação dos loteamentos periféricos é de extrema relevância para a acumulação do capital e para a reprodução da força de trabalho na expansão capitalista no Brasil.

Na concepção de alguns planejadores, os problemas urbanos derivavam somente da falta de planejamento e a solução para a questão estava na elaboração de planos e legislações. No bojo do processo de democratização do país, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), articulado a setores populares, colocou a necessidade da implementação de políticas com relação ao solo urbano. Não obstante os avanços, a legislação urbanística tem garantido mais a reprodução dos interesses particulares, do que a redução dos problemas urbanos, principalmente nas áreas mais carentes. A função social da cidade e da propriedade urbana ainda não foi assegurada por meio das instituições políticas. Os resultados decorrentes do desvio da função social da propriedade urbana refletem, principalmente, a imposição do poder do mercado imobiliário e a falta de regulamentação e de fiscalização dos instrumentos de gestão urbana previstos nas legislações.

## **II - A Emergência dos Movimentos Sociais e a Discussão da Reforma Urbana**

Nos anos 60, os movimentos sociais estiveram condicionados ao populismo e à manipulação pelas elites. Cardoso (1983) ressaltou que foi somente a partir dos anos 70 que as massas marginais, se recusando à disciplina produtiva e reivindicando o direito a uma vida melhor, apareceram nas associações de bairro, trazendo para a cena uma camada popular participante, capaz de definir objetivos e formas de luta condizentes com seus interesses.

A literatura dos países periféricos desconsiderou, progressivamente, a análise específica das *funções* do Estado, encarando-o apenas como autoritário e centralizador. As

manifestações populares foram confundidas apenas como uma crítica radical ao sistema político, centralizador e autoritário, não como conflitos politizados.

A unidade dos movimentos populares, conforme Cardoso (1983), foi garantida pelo Estado, inimigo e legitimador. Mas, seria muito simplificador tomar as carências das periferias urbanas como fator capaz de induzir, espontaneamente, as reivindicações. Segundo a autora, o que une os manifestantes é um sentimento de injustiça e não a exigüidade de recursos. O movimento conta com o apoio da Igreja, que fornece um espaço para discussões, a imprensa, devido à divulgação das manifestações, além de grupos de profissionais que encontram seu campo de ação.

Os movimentos populares são apresentados como instrumentos políticos novos, cuja originalidade se resume na sua espontaneidade, no senso de justiça e nas suas demandas decididas entre iguais que garantem sua independência frente às elites e aos partidos. Questionam a ação do Estado; não buscam apenas viabilizar suas demandas, mas lutar pelo reconhecimento de seus direitos como cidadãos (crença em direitos garantidos pela justiça social); e colocam-se ao lado dos partidos políticos como novos atores.

Costa (1988) ressaltou que o modo particular de apropriação do espaço urbano sinalizou a necessidade de uma profunda reforma urbana, que garantisse aos cidadãos, de forma mais igualitária, o acesso à cidade, principalmente em termos do direito à moradia e também do saneamento básico, transporte e equipamentos coletivos em geral. Para tanto, seriam criados mecanismos que garantissem à população a manutenção dos direitos adquiridos e sua participação no estabelecimento de prioridades e que permitissem ao poder público o combate à especulação imobiliária.

Na década de 1980, a discussão do processo constituinte, com a possibilidade de apresentação de emendas populares, criou um ambiente fértil para o debate em torno da questão urbana. Na convocação da Assembléia Nacional Constituinte, o MNRU adquiriu contornos de movimento nacional, procurando encaminhar proposta popular de emenda à constituição sobre reforma urbana.

O MNRU surgiu, conforme Maricato (1994), a partir de encontros liderados pela Comissão Pastoral da Terra, com o intuito de unificar as numerosas lutas urbanas pontuais nas grandes cidades. Congregando entidades técnico-profissionais, acadêmicas, sindicais e movimentos populares, o MNRU desafiou as matrizes tradicionais da cultura política brasileira e os modelos habituais de planejamento urbano, se assentando em pressupostos de democratização da gestão das cidades e na perspectiva de inclusão delineada pelo

reconhecimento do direito à moradia e à cidade, através do emprego de “novos” instrumentos normativos garantidores da função social da propriedade.

Brasil (2004) destacou que a esfera local afirma-se como um terreno privilegiado de concretização dos avanços e experimentações que se tecem nas intersecções entre o poder público e a sociedade. A participação popular passa a ser a panacéia para a recuperação da eficácia social da ação do poder público.

A Constituição de 1988, no seu Capítulo II, trouxe avanços no âmbito da política urbana. Dentre eles destacam-se: o princípio da *função social da propriedade*, com a conversão do direito de propriedade em um direito à propriedade que deve ser definido pelos planos diretores municipais, instrumento obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes e orientador da política de desenvolvimento e de expansão urbana; o princípio da democracia mista, representativa e participativa, para garantir a gestão democrática da cidade; e a autonomia municipal, por meio da atribuição às autoridades locais a faculdade de promulgação de leis. Acrescentam-se os instrumentos de controle do uso do solo - parcelamento ou edificação compulsórios, imposto progressivo e desapropriação com títulos da dívida pública - a serem empregados em terrenos não edificados ou subutilizados, e o usucapião, em áreas urbanas privadas após cinco anos. Maricato (2000) ressaltou que o IPTU progressivo constitui o instrumento de arrecadação fiscal mais importante previsto na Constituição. Se considerarmos que as constituições anteriores foram praticamente omissas no âmbito da questão urbana tivemos avanços na nova Constituição segundo Costa (1988). Mas ressalta a autora que algumas conquistas ainda dependem de novas regulamentações legais, no nível federal, estadual ou municipal.

Em relação à proposta de reforma urbana, Costa (1997, p.1430) apontou que as soluções concentraram-se, essencialmente, na responsabilidade do Estado, do que numa abordagem sócio-espacial dos problemas que “procurasse avaliar o potencial de transformação que eventualmente pudesse surgir da *praxis* urbana”. Para Maricato (2000), o movimento pela reforma urbana cometeu o equívoco de considerar a ausência de novas leis ou novos instrumentos urbanísticos para controlar o mercado como a principal causa da exclusão social urbana. Cita-se como exemplo o caráter messiânico dado ao Plano Diretor por algumas camadas sociais. Conforme Villaça (2005) destacou:

Nossa sociedade está encharcada da idéia generalizada de que o Plano Diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não têm conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor (VILLAÇA, 2005, p.10).

Acrescenta o autor que o rápido crescimento urbano é apontado como principal causador dos problemas, não a desigualdade de riqueza e de poder político entre a população, o desemprego, a miséria, as más condições de saneamento, saúde, educação etc. O desprezo da maioria da população carente para com o Plano Diretor, longe de significar incompetência ou desinteresse pela solução de seus problemas, deve-se ao fato desta lei nada ter a dizer a essa classe social.

### **III - Os Instrumentos de Gestão Urbana: Limites e Avanços da Legislação Urbanística**

No dia 10 de julho de 2001, o Capítulo da Política Urbana da Constituição Brasileira, especialmente os instrumentos de gestão urbana, foram regulamentados pelo *Estatuto da Cidade* que contou com a participação de diversos atores sociais na sua elaboração <sup>2</sup>. O objetivo principal do estatuto é atingir o conjunto das práticas especulativas que condicionam o crescimento desigual da cidade. Ele confere liberdade à lei municipal específica, cabendo ao poder municipal a promoção da política urbana, o controle urbanístico e a fiscalização sobre o uso do solo.

Nas diretrizes gerais da política urbana do estatuto destacam-se: a gestão democrática, a parceria público-privada e entre governos, a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, o ordenamento e controle do uso do solo, a recuperação dos investimentos públicos decorrentes da valorização imobiliária <sup>3</sup>, a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por populações carentes.

Nos instrumentos de política urbana regulamentados alguns merecem destaque como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamentos em títulos e o usucapião de imóvel urbano sem distinção entre área pública e privada. Novos instrumentos, bastante polêmicos, foram criados como a outorga onerosa, a transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas. <sup>4</sup>

A aprovação do Estatuto da Cidade, com a introdução de uma certa dose de flexibilidade na aplicação de índices e dispositivos legais, segundo Compans (2004), referendou a chamada parceria público-privada e embaralhou o jogo de interesses conflituosos

em torno do controle do uso e da ocupação do solo urbano. Para a autora, “o grau de flexibilização conferido à aplicação dos instrumentos onerosos cresce na razão inversa de seu caráter redistributivo [...] (COMPANS, 2004, p.204)”. E acrescenta: tomando como exemplo o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, a outorga onerosa do direito de construir perde a característica de instrumento de captura de mais-valia urbana.

Nas operações urbanas todos os recursos advindos da venda de imóveis deverão ser utilizados na própria operação, o que valoriza e concentra a renda ainda mais. Fix (2004) apontou que a operação, ao contrário de ser um instrumento de justiça social, incompatível com as diretrizes da política esboçada em nível constitucional, é uma forma de canalização de recursos públicos e privados para o mercado, principalmente ao possibilitar a venda de exceções à lei de zoneamento. O governo acaba cumprindo o papel de uma empresa de desenvolvimento imobiliário. Conforme a autora:

Se tudo funcionar, e forem angariados mais recursos do que os necessários para a construção da obra, o lucro será “dividido” entre a iniciativa privada, que ganha com a valorização dos novos empreendimentos, dos terrenos e dos imóveis, e a Prefeitura, que recupera os gastos orçamentários com a obra [...] Mas, se der “prejuízo”, quem paga é sempre o Estado (FIX, 2004, p.187).

Villaça (2005) destacou que os grandes avanços no Estatuto da Cidade foram a função social da propriedade, a força conferida ao Plano Diretor e as penalidades, muito mais que os dispositivos associados ao controle do uso e ocupação do solo. Para o autor, o sucesso desses instrumentos depende muito mais do interesse que vier a despertar no mercado imobiliário.

O Estatuto da Cidade também ampliou o tratamento da participação, estabelecendo como uma das diretrizes da política urbana a gestão democrática, prevendo instâncias distintas de participação como órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; e iniciativa popular de projeto de lei. Brasil (2004) destacou que o conceito de participação vem redefinir as relações entre Estado e sociedade, se configurando como instrumento para o aprofundamento da democracia e para a reivindicação de democracia participativa, em caráter de complementaridade aos mecanismos de representação. Neste sentido, novas possibilidades de renovação se delineiam no campo das políticas públicas, seja no alargamento dos limites da agenda pública ou mesmo no seu conteúdo substantivo.

Do ponto de vista do direito urbanístico, o estatuto abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana voltada para a inclusão socioterritorial nas cidades,

em virtude da aplicação de uma série de instrumentos de reforma urbana que visam garantir o direito à cidade e a eficiência pública. Porém, as legislações responsáveis pela normatização da produção do espaço urbano no Brasil, conforme Maricato (2000, p.147), têm desconsiderado a condição da ilegalidade em que vive grande parte da população urbana em relação à ocupação da terra e à moradia, “demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória, [arbitrária e ambígua] da lei”. Segundo a autora, a gigantesca ocupação ilegal do solo urbano é ignorada na representação da “cidade oficial”; a ilegalidade é funcional para a aplicação arbitrária da lei, para a manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho e de um mercado imobiliário especulativo. “O resultado é: planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, leis para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns” (MARICATO, 2000, p.125).

Na concepção de Fernandes (1998), a legislação urbana não foi capaz de desempenhar um papel de destaque como um instrumento qualificado de planejamento urbano, seja por causa de diretrizes constitucionais ou devido aos obstáculos judiciais. Conforme o autor:

[...] muito freqüentemente tem-se inclinado pela aplicação de determinadas leis para a solução imediata dos problemas urbanos, como se a legislação, por si própria, não fosse um instrumento problemático de planejamento e reforma urbana [...] As leis urbanas existentes estão longe de serem satisfatórias, enquanto a ideologia da propriedade privada ilimitada – e sua colocação na prática em forma de lei – continua sendo muito forte e bem difundida na sociedade brasileira (FERNANDES, 1998, pp. 206 e 213).

A evolução da legislação urbanística tem redefinido a natureza e o âmbito dos direitos individuais, aumentando o poder de intervenção do Estado na produção do espaço urbano e imposto limites ao direito de propriedade privada. Fernandes (1998) destacou que o tema mais importante acerca do direito urbanístico no Brasil é de natureza conceitual, mais do que os aspectos meramente técnicos e os instrumentos legais necessários para o planejamento urbano. Trata-se da concepção do *direito de propriedade* que deve ser rediscutido no âmbito do *direito a propriedade*. Porém, o judiciário ainda é marcado pelo conservadorismo quando se trata de conflitos sociais que envolvem a propriedade privada, reafirmando o Código Civil como paradigma jurídico que defende a propriedade privada individualista.

Para Maricato (2000), o distanciamento da produção de idéias em relação à realidade das cidades constitui um universo caracterizado pelo que pode ser chamado de “idéias fora do lugar” (planos e leis bem intencionados, mas não aplicados ou excludentes) e o “lugar fora das idéias” (a imensa cidade ilegal para a qual a legislação e o planejamento urbano não têm

propostas abrangentes) – expressões dos sociólogos Roberto Schwarz e Francisco de Oliveira. Segundo a referida autora:

Não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão (MARICATO, 2000, p.124).

A legislação urbanística brasileira é bastante avançada. O Estatuto da Cidade, em especial a definição da *função social da propriedade*, é citado no mundo como exemplo a ser seguido. É necessário aplicar e democratizar essa lei.

#### **IV – Desafios para a Efetivação dos Pressupostos da Reforma Urbana**

Os Planos Diretores avançaram no trato da questão social, especialmente no tocante à definição de propostas que incorporem um princípio redistributivista, presente nas idéias de regularização fundiária, de coibir a especulação imobiliária, de recuperar a valorização da terra e de ampliar a eficiência da ação pública. Porém, Maricato (2000) ressaltou que o Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana, consistindo num discurso pleno de boas intenções, mas distante da prática. Segundo a autora, “quando a preocupação social surge no texto, o plano não é mais cumprido. Ele se transforma no plano-discurso [...] Esconde a direção tomada pelas obras e pelos investimentos que obedecem a um plano não explícito” (MARICATO, 2000, p.138). Isto porque a localização dos investimentos públicos visa à valorização das propriedades fundiárias e imobiliárias.

As leis urbanísticas têm criado alguns movimentos de mercado. Fernandes (1998) apontou que devido a sua dupla natureza, o processo especulativo tem se apropriado da legislação urbanística e estimulado a periferação das cidades. Em Belo Horizonte, a *Lei de Uso e Ocupação do Solo*, de 1976, no intuito de controlar a especulação imobiliária, redistribuiu, de forma diferenciada, a intensidade e permissividade dos diferentes usos do solo nas áreas centrais e periféricas, provocando impactos imediatos nos preços dos terrenos e um redirecionamento do mercado na busca de regiões que até então não vinham sendo utilizadas (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 1995). A conformação de áreas homogêneas, nitidamente estratificadas e segregadas, foi uma das principais conseqüências.

A legislação urbana está sempre defasada em relação à realidade que se quer regular. A sociedade sendo dinâmica exige um contínuo aperfeiçoamento dos instrumentos jurídicos. Fernandes (1998) destacou a necessidade de abrir mais espaço no processo político para garantir não só a aprovação de uma legislação de orientação social, mas também, e de maneira mais importante, o seu cumprimento. Em grande medida, são os grupos mais carentes que estão expostos ao poder de polícia que decorrem de alguns instrumentos normativos.

Uma reforma urbana deve possuir um caráter estrutural que alcance as relações sociais de produção e de consumo do urbano, em especial, a propriedade fundiária e imobiliária, *questão central* para Maricato (2000, p.184) <sup>5</sup>. Os direitos universais do Estado do bem-estar, segundo Maricato e Tanaka (2006), se aplicaram a uma parte restrita da sociedade; o planejamento urbano tem colaborado mais para a exclusão social do que para minimizar as desigualdades, e a correlação de forças na sociedade ainda não torna favorável a implantação dos pressupostos da reforma urbana. Como exemplo, o programa de regularização fundiária de favelas encontra resistências ideológicas para ser desenvolvido; impostos e taxas que deveriam ser aplicados para captar a valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos, de extrema importância para conter o aumento dos preços de terrenos e imóveis, demonstram a aplicação arbitrária da lei.

A conquista da reforma urbana passa pela construção de uma política habitacional municipal, pela aplicação da reforma tributária, instrumento de justiça social, e pela reforma administrativa, necessária para transformar uma máquina burocrática, inadequada e fragmentada. Busca-se, assim, garantir a articulação entre a formulação de política urbana e o controle sobre uso e ocupação do solo (MARICATO, 1994). Julga-se também necessário avaliar, de forma mais profunda, as funções do Estado, ou seja, o seu papel e as maneiras possíveis de intervenção, questões que, segundo Costa (1997), não estão sendo apropriadamente desenvolvidas no momento atual.

Apesar dos avanços na gestão urbana no nível local, a urbanização brasileira é um fenômeno vigoroso e complexo e, conforme Bernardes (1986), sem uma estratégia de desenvolvimento regional e ordenamento do território qualquer política urbana está fadada ao insucesso. A dimensão dos problemas sociais necessita de uma intervenção *aqui e agora*, mas conforme Souza (2003, p.397), “mudar a cidade exige muito mais que mudar apenas a cidade, e muito mais que pensar em mudar apenas os padrões de consumo coletivo na cidade”. A fiscalização efetiva dos instrumentos urbanos e a participação ativa dos cidadãos também são fundamentais para a redução da exclusão socioespacial e inclusão da “cidade real”.

É preciso construir, segundo Costa (2003), um equilíbrio entre visões de longo prazo, associadas às atividades de planejamento, e mecanismos de decisão direta da população organizada, ou seja, articular a visão micro do desenho urbano e gestão local com a do planejamento e gestão estruturais, ambas legitimadas pela participação. Na concepção de Souza (2003, p.31), se hiper privilegiarmos a idéia de gestão em detrimento da de um planejamento de longo alcance, estaremos contribuindo para “o triunfo do imediatismo”.

Neste contexto de competição urbana, em que ganham importância a marca e a imagem, é preciso destruir a representação ideológica da cidade unificada e tomar a cidade real com suas demandas e contradições sociais. Uma intervenção territorial deverá valorizar a cooperação intermunicipal em detrimento do individualismo localista na construção de uma estratégia nacional de desenvolvimento.

## V – Notas

<sup>1</sup> Durante a década de 1970, o déficit habitacional, conforme Bolaffi (1979, p.41), foi formulado como um *falso problema*, pois a melhor forma de diminuir ou eliminar o problema real da carência seria conceber um modelo econômico alternativo, no qual os recursos fossem canalizados para o aumento da produção e da produtividade, antes de serem para o consumo. O “problema” da habitação popular não passou de um artifício político e ideológico, formulado para enfrentar uma questão econômica estrutural, uma forma de compensar as massas populares da contenção salarial.

<sup>2</sup> Na implantação do Estatuto da Cidade houve veto significativo em relação ao instrumento de regularização fundiária da concessão especial de uso para fins de moradia.

<sup>3</sup> A captação da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos é de extrema importância para conter o aumento dos preços de terrenos e imóveis, porém muito rejeitada na América Latina, conforme Maricato (2000, p.175), pois “a valorização imobiliária é vista como um direito do proprietário e não como um ganho que lhe é alheio”.

<sup>4</sup> O estatuto omitiu um ponto importante, o do cadastro imobiliário. Este instrumento seria necessário para mapear os terrenos ociosos, destinados à especulação imobiliária, para posteriormente enquadrá-los na lei específica.

<sup>5</sup> No Brasil, o direito de propriedade fundiária ainda possui papel central para o exercício da cidadania. Segundo Lago (2004), a propriedade da terra é base e condição para o acesso a uma série de outros direitos.

## VI - Referências Bibliográficas

BERNARDES, L. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. *Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, v.1, n.1, p.83-119, jan./abr. 1986.

BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (Ed.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1979, p.37-70.

BONDUKI, N.; ROLNIK, R. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, E. (Ed.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1979, p.117-154.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001*. Brasília: Senado Federal, 2001.

BRASIL, F. de P. D. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos noventa. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Rio de Janeiro, v.6, n.2, p.35-52, nov. 2004.

CAMARGO, C. P. F. *et al. São Paulo 1975 – crescimento e pobreza*. São Paulo: Edições Loyola, 1976.

CARDOSO, R. C. L. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M.H. (Orgs.). *Sociedade e Política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 215-239.

COMPANS, R. Plano Diretor: entre a reforma urbana e o planejamento estratégico. In: SCHICCHI, M. C.; BENFATTI, D. (Orgs.). *Urbanismo: Dossiê São Paulo-Rio de Janeiro*. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004, p.199-212.

COSTA, G. M. Exclusão sócio-espacial na era urbano-industrial: uma introdução ao tema. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8., Recife. *Anais...* Recife: ANPUR/MDU/UFPE, 1997, p.1421-1436.

COSTA, H. S. M. A reforma urbana e a busca da cidadania. *Revista Indicador*, Belo Horizonte, n.27, out./dez. 1988.

\_\_\_\_\_. Gestão Urbana e Controle Social: a trajetória recente e alguns desdobramentos do Orçamento Participativo em Belo Horizonte. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (Orgs.). *Regiões e Cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: UNESP; ANPUR, 2003, p.113-129.

FERNANDES, E. Direito e Urbanização no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 203-232.

FIX, M. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, M. C.; BENFATTI, D. (Orgs.). *Urbanismo: Dossiê São Paulo-Rio de Janeiro*. Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004, p.185-198.

KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LAGO, L.C. Os instrumentos da reforma urbana e o ideal da cidadania: as contradições em curso. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Rio de Janeiro, v.6, n.2, p.27-34, 2004.

MARICATO, E. Reforma urbana: limites e possibilidades – uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L.C.Q.; SANTOS JR, O. (Orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, p. 309-325.

\_\_\_\_\_. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O. *et al.* (Orgs.). *A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 121-192.

MARICATO, E; TANAKA, G. O Planejamento Urbano e a Questão Fundiária. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, v.38, n. 227, p. 16-23, jun. de 2006.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. *Plano Diretor de Belo Horizonte - Lei de uso e ocupação do solo: estudos básicos*. Belo Horizonte: PBH, 1995.

SOUZA, M. L. de. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

VILLAÇA, F. *As Ilusões do Plano Diretor*. São Paulo: [s.n.], 2005.