



Entre o Público e o Privado: reflexões sobre as Operações Urbanas Simplificadas em Belo Horizonte

Autores:

Rogério Palhares Zschaber de Araújo - Universidade Federal de Minas Gerais -
rogeriopalharesaraujo@gmail.com

Leonardo Batista de Andrade - Universidade Federal de Minas Gerais -
leonardo.batistadeandrade@gmail.com

Resumo:

Motivadas necessariamente por interesse público, conforme previsão legal do Plano Diretor de Belo Horizonte, as Operações Urbanas Simplificadas (OUs) diferenciam-se das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), pelo seu caráter pontual, consolidando a tendência das parcerias público-privadas e da flexibilização de parâmetros urbanísticos em torno de empreendimentos específicos. Em analogia a modelos internacionais de planejamento orientados pelo mercado, compreende-se o uso crescente das OUs como resultado da redução do protagonismo do papel do Estado e das consequentes inflexões neoliberais do planejamento e gestão urbanos, e seus desdobramentos na escala local com a progressiva transferência de responsabilidades antes do poder público para a iniciativa privada. A partir da contraposição de interesses públicos e privados envolvidos na concepção e desenvolvimento de processos de instituição de OUs em Belo Horizonte, discute-se, segundo a perspectiva da função social da propriedade e da gestão democrática das cidades, os limites e possibilidades do instrumento de contribuir para uma melhor distribuição dos ônus e benefícios da urbanização.

ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Reflexões sobre as Operações Urbanas Simplificadas em Belo Horizonte

INTRODUÇÃO

A produção do espaço urbano é a materialização da ordem capitalista, revelando, por meio da distribuição e organização de usos e atividades nas cidades, as relações de acumulação e circulação do capital (LOJKINE, 1991, HARVEY, 2005), bem como as crises de acumulação e respectivas reações, entendidas como estratégias de adaptação e sobrevivência do próprio sistema (HARVEY, 2012, RIBEIRO, 2015). É nesse contexto que entende-se as transformações recentes da regulação urbanística e ambiental como ajustes necessários ao avanço do projeto neoliberal, traduzidas de forma geral por propostas de flexibilização e transferências de responsabilidades antes a cargo do Estado para o setor privado, impactando o desenho das políticas públicas e a natureza do planejamento e gestão urbanos em múltiplas escalas.

Essas transformações vêm repercutindo diretamente a história do planejamento urbano e regional em países capitalistas centrais desde os anos 1980, seja na Comunidade Europeia ou nos Estados Unidos, com a progressiva transição do "planejamento propositivo" (*positive planning*) para uma abordagem mais orientada pelo mercado (*market-conscious planning*), como discutido por Thorney (1993). Para o autor, no Reino Unido, durante os anos Thatcher (1979-1997), tido como a era do empreendedorismo no planejamento, as contrapartidas urbanísticas (*planning gains*¹) tornaram-se a base para a promoção e financiamento privado de projetos de desenvolvimento urbano. Sobre as parcerias público-privadas, Cullingworth and Nadin (2006) já afirmavam que o planejamento e a gestão urbanos haviam incorporado definitivamente os agentes do mercado, adaptando o sistema de regulação urbanística à necessidade de negociação. Dessa forma, o planejamento tradicional e compreensivo, baseado em previsões abrangentes tornou-se, segundo os autores, totalmente fora de questão, dando lugar ao incrementalismo, este sim, na ordem do dia do planejamento urbano nestes países. Desta forma, concluem, no conflito perpétuo

¹ A terminologia genérica *planning gains* refere-se aos ganhos obtidos por empreendedores privados em termos de valorização imobiliária, advinda de negociações com o poder público local pela concessão de potencial construtivo adicional a partir da flexibilização de parâmetros urbanísticos em vigor, justificada em função de interesses públicos a serem simultaneamente viabilizados pelo empreendimento para o mesmo local.

da regulação urbana entre flexibilidade e previsibilidade², a primeira tem sido claramente vencedora e a prática do planejamento urbano tornou-se acima de tudo uma função de coordenação, sendo que, os problemas fundamentais subjacentes como a segregação sócio espacial, investimentos em setores estruturais como saneamento, transporte e habitação de interesse social, continuam muito além de qualquer escopo concebível de sua atuação.

No Brasil, essa tendência pode ser exemplificada pela previsão das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal No. 10.257/2011), definidas em seu Artigo 32 como "o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores e usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área, transformações urbanísticas, estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental" que por meio de lei específica, dentre outras medidas, propõem a modificação de índices de parcelamento, ocupação e uso do solo e normas edilícias vigentes.

Em Belo Horizonte, Operações Urbanas já eram previstas pelo Plano Diretor Municipal desde 1996 e em 2010 foram derivadas por meio da separação entre Operações Urbanas Consorciadas, que passaram a ser reguladas pelas diretrizes do Estatuto da Cidade (MONTEIRO, 2014) e as Operações Urbanas Simplificadas (OUs), que guardaram a definição das Operações Urbanas já vigentes no Município, entendidas como instrumento de política urbana que, "através da cooperação entre o setor público e a iniciativa privada, objetiva alcançar benefícios para a coletividade por meio de transformações urbanísticas locais, melhorias sociais e valorização ambiental" (BELO HORIZONTE, 2018).

Diferentemente das OUCs, que partem necessariamente de iniciativa pública e de diretrizes mais amplas de planejamento, implicando alterações na estrutura urbana de uma área da cidade, as OUs correspondem a um empreendimento específico, localizado num lote ou conjunto de lotes, e podem ser propostas por iniciativa pública ou privada. Ambos os tipos de Operações Urbanas estão, contudo, relacionados à flexibilização de parâmetros urbanísticos ou de outras restrições legais em vigor para viabilizar o retorno econômico esperado e o financiamento das contrapartidas de interesse coletivo que as justificam. Enquanto as OUCs dependem da adesão e participação de vários proprietários e investidores para a emissão e alienação dos Certificados de Potencial Construtivo Adicional (CEPACs) pelo poder público no mercado financeiro, no caso das OUs, a Prefeitura, após avaliar a compatibilidade do empreendimento com o Plano Diretor e com as características da área em que se inserem, autoriza a aplicação de parâmetros mais vantajosos para um determinado empreendimento e em troca exige uma contrapartida que pode ser uma benfeitoria, uma obra de qualificação do entorno, um equipamento público ou algum outro benefício para a coletividade.

² Ressalvas feitas ao contexto regulatório prevalente nos países anglo-saxões de origem dos autores, baseado em princípios discricionários da Common Law, Araújo (2009) observou esse mesmo conflito na aplicação de instrumentos de licenciamento ambiental e urbanísticos no contexto estatutário associado à tradição da regulação urbanística brasileira.

Obrigatoriamente motivada por interesse público, conforme previsto no Artigo No. 66 do Plano Diretor do Município de Belo Horizonte (Lei No. 7.165/96, alterada pela Lei No. 9.959/10), a OUS destina-se a viabilizar os seguintes tipos de intervenções:

I - tratamento urbanístico de áreas públicas; II - abertura de vias ou melhorias no sistema viário; III - implantação de programa habitacional de interesse social; IV - implantação de equipamentos públicos; V - recuperação do patrimônio cultural; VI - proteção ambiental; VII - reurbanização; VIII - amenização dos efeitos negativos das ilhas de calor sobre a qualidade de vida; IX - regularização de edificações e de usos; X - requalificação de áreas públicas. (BELO HORIZONTE, 1996/2010)

Este artigo explora a utilização recente das OUSs em Belo Horizonte com o objetivo de discutir seus limites e possibilidades para se promover a função social da propriedade e melhor distribuir ônus e benefícios da urbanização. Para tanto, foram analisados os decretos que regulamentam o instrumento e os procedimentos administrativos adotados até a formulação do respectivo Projeto de Lei (PL) que lhe dá efetividade. O conjunto de processos de instituição de OUSs em curso disponíveis para consulta no site da Prefeitura (BELO HORIZONTE, 2018) foi analisado e os empreendimentos caracterizados no que se refere ao nome da operação e do empreendimento, ao tipo de iniciativa (pública ou privada), às atividades a serem desenvolvidas (industrial, residencial, comercial, serviços e serviços de uso coletivo), à localização, aos responsáveis (legais e técnicos) e à etapa do processo junto à Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). Destas, quatro OUSs foram escolhidas para uma análise em detalhe das etapas, impactos, parâmetros flexibilizados e contrapartidas propostas, com especial atenção ao interesse público que motiva e justifica cada uma delas.

BREVE HISTÓRICO DA INSTITUIÇÃO DE OPERAÇÕES URBANAS SIMPLIFICADAS EM BELO HORIZONTE

Eleito em 2008 pela coligação do Partido Socialista Brasileiro (PSB) com o Partido dos Trabalhadores (PT), o prefeito Marcio Lacerda, empresário e administrador, trouxe para a administração pública municipal conceitos e métodos próprios da iniciativa privada por meio de concessões e Parcerias Público-Privadas utilizadas, por exemplo, para a modernização e manutenção da iluminação pública da cidade e para a ampliação e gerenciamento da rede de pré-escolas municipais, centros de saúde e parques. Seu primeiro mandato (2009-2012) coincide com o início dos preparativos para a Copa do Mundo FIFA de 2014, evento que impactou a estrutura urbana de várias capitais do país pela incidência de grandes projetos urbanos e obras de infraestrutura destinadas à atender a demanda dos jogos. Em Belo Horizonte não foi diferente e como destaca Freitas (2017), as intervenções de requalificação urbana, infraestrutura e operações urbanas que se intensificaram a partir desse período, “estão relacionadas à nova postura do Estado frente ao planejamento e à regulação do solo urbano e presença de novos agentes privados na definição, financiamento, viabilização e gestão da política urbana”(FREITAS, 2017, p.9).

Em 2010, a Lei Municipal No. 9.952 instituiu a Operação Urbana de Estímulo ao Desenvolvimento da Infraestrutura de Saúde, de Turismo Cultural e de Negócios que criou

parâmetros urbanísticos mais permissivos para a construção de hospitais, hotéis e equipamentos culturais pelo setor privado no Município de Belo Horizonte. Já as OUSs, apesar de também criadas em 2010, só foram regulamentadas no formato atual em 2014, por meio do Decreto Municipal No. 15.758, coincidindo com um momento de grande atividade e expansão do mercado imobiliário na cidade e no país.

Esse decreto regulamenta, entre outras exigências legais, a realização prévia, pelo empreendedor, de pesquisa de opinião com moradores do entorno sobre o empreendimento, estudo dos impactos urbanísticos e das repercussões do empreendimento na vizinhança - EIU, estudo de viabilidade econômico-financeira, incluindo, facultativamente, sugestão para fixação de contrapartidas e obrigatoriedade de realização de audiência pública com vistas a subsidiar a elaboração do plano urbanístico da OUS. As normas definiram ainda que o cálculo da contrapartida deveria considerar todos os benefícios econômicos concedidos em função da alteração das regras em vigor, inclusive aqueles não relacionados com a concessão de potencial construtivo adicional.

Ainda no mesmo ano, o Decreto Municipal No. 15.678/2014 instituiu o procedimento para obtenção de licença urbanística para a conclusão de obras inacabadas sob o regime de OUS. Esse instrumento permite a manutenção dos parâmetros urbanísticos mais permissivos em vigor na época de emissão do alvará da obra paralisada, trazidos para o momento atual, sob condição da avaliação de impactos na vizinhança e em troca de contrapartidas de interesse público, associadas à finalização do empreendimento e definidas caso-a-caso.

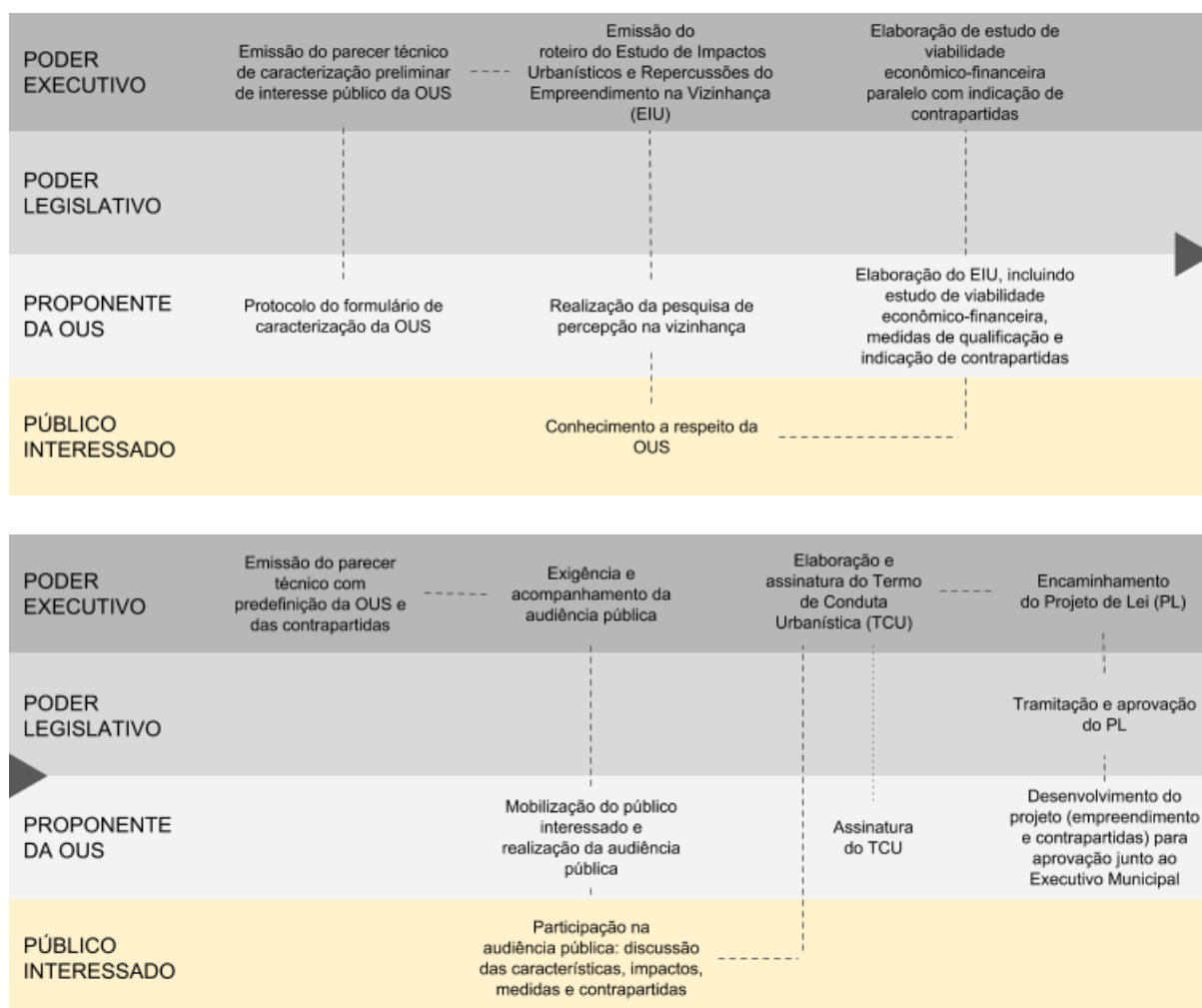
Em 2016, as OUSs tiveram sua regulamentação alterada pelo Decreto Municipal No. 16.505 que especificou com mais detalhes o processo administrativo e as responsabilidades para a instauração do instrumento, os mecanismos de participação da população potencialmente afetada pelo empreendimento e as condições de fixação das contrapartidas. A pesquisa a ser realizada com a população passou a ser definida como de percepção ambiental, envolvendo moradores, trabalhadores e usuários da área de influência direta. Os prazos e critérios para a divulgação e escolha do local das audiências públicas também foram regulamentados, assim como o conteúdo mínimo a ser apresentado e discutido, abrangendo, a justificativa de interesse público da operação, os parâmetros urbanísticos a serem flexibilizados e as medidas de qualificação urbanística e contrapartidas preliminares propostas. A este respeito, o decreto estabeleceu que o valor de referência para a cobrança da contrapartida deve ser obtido a partir do recolhimento de 50% (cinquenta por cento) ou 60% (sessenta por cento) da renda fundiária adicional proporcionada pela adoção das regras especiais previstas pela operação. O primeiro valor percentual refere-se a empreendimentos que incorporam soluções de sustentabilidade, mobilidade e desenho urbano definidas pelo decreto e o segundo àqueles que não o fazem³.

No que tange os procedimentos administrativos, foram previstas as seguintes etapas e responsabilidades para instituição de uma OUS: (1) protocolo da caracterização da

³ As soluções de sustentabilidade, mobilidade e desenho urbano previstas incluem o cumprimento ou aumento da taxa de permeabilidade em vigor pelo zoneamento, a previsão de vagas para bicicletas em número superior ao padrão adotado pelo Município e oferecimento de estrutura para conforto dos ciclistas, adoção de fachada ativa e disponibilização de área de fruição pública em empreendimentos de uso não residencial ou misto, dentre outras.

proposta pelo proponente público ou privado; (2) emissão de relatório técnico de caracterização preliminar de interesse público da OUS pela Subsecretaria de Planejamento Urbano (SUPLAN); (3) desenvolvimento e protocolo do Estudo dos Impactos Urbanísticos e Repercussões do Empreendimento na Vizinhança (EIU) pelo proponente; (4) emissão do segundo relatório técnico sobre a viabilidade da OUS elaborado pela SUPLAN; (5) realização de audiência pública promovida pelo proponente para apresentação dos termos da OUS, incluindo parâmetros flexibilizados e contrapartidas propostas, com participação de representantes do Executivo Municipal e população interessada; (6) assinatura do Termo de Conduta Urbanística (TCU) entre o proponente e o Poder Executivo Municipal, contendo os termos da OUS; e (7) encaminhamento, pelo Executivo, do PL à Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH). A **Figura 1** ilustra o fluxo esquemático composto pelas etapas e os agentes responsáveis pela atividades de formulação da OUS.

Figura 1 - Fluxo esquemático do processo para instituição de Operações Urbanas Simplificadas no Município de Belo Horizonte



Fonte: Elaboração pelos autores a partir do Decreto Municipal No. 16.505/2016

Entrevistas realizadas com técnicos da Prefeitura que participam dos processos de instituição de OUSs revelaram haver, em alguns casos, aproximações sucessivas dos

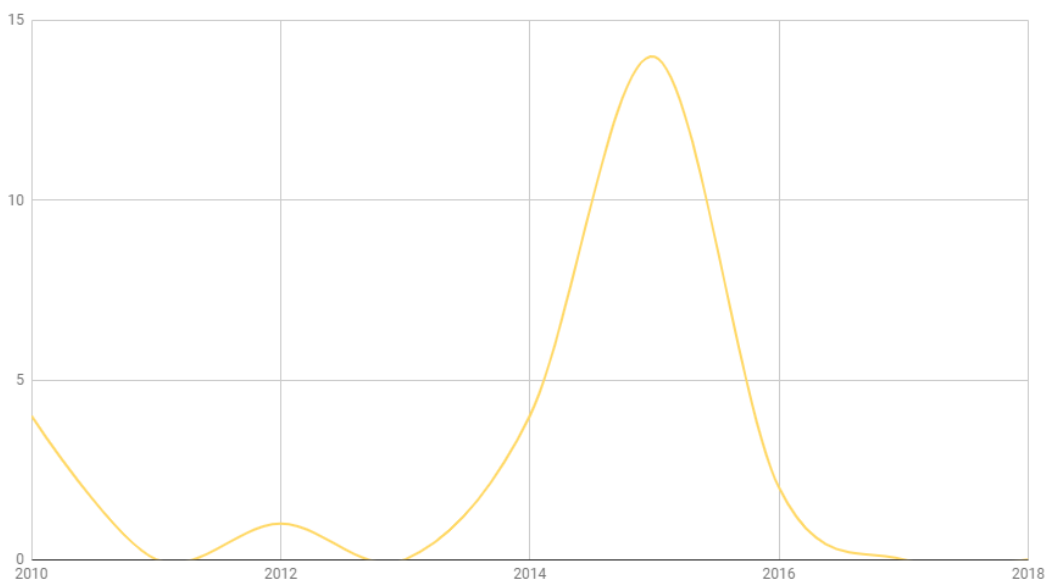
proponentes a técnicos e/ou a representantes do executivo municipal, para sondagem prévia das características do empreendimento, visando ajustes por ambas as partes dos interesses privados e públicos em jogo no contexto de uma futura operação. Considerando a lógica de mercado utilizada na construção do processo de proposição das operações, observa-se em etapa anterior ao início do fluxo formal ilustrado pela **Figura 1**, a possibilidade de uma proposta apresentar caráter predominantemente especulativo, estratégia utilizada por investidores em busca da otimização do empreendimento. Um exemplo disso é a proposta de construção da maior torre da América Latina em área contígua à Área de Diretrizes Especiais - ADE do Bairro Santa Tereza, que conta com a resistência de associações de moradores e movimentos sociais preocupados com a preservação da ambiência e das características do local. Atualmente, apesar de ainda não se tratar de uma proposta formalizada junto à PBH, o empreendimento já foi apresentado na mídia em pelo menos três diferentes versões que parecem incorporar tanto a reação de moradores do entorno quanto às flutuações do mercado imobiliário.

Já no interior do fluxo formal, durante a tramitação do processo, pode haver a necessidade de realização de mais de uma audiência pública, bem como a emissão de mais de um parecer técnico pela SUPLAN em função de ajustes sugeridos e/ou realização de novos estudos de viabilidade decorrentes da alteração das características do empreendimento ou das medidas propostas, também orientadas por interesses comerciais ou programáticos dos proponentes. Esta característica negocial do instrumento, que apresenta maior número de oportunidades de ajustes entre proponentes e poder executivo do que interferências dos interessados, pode reduzir a função das audiências públicas a estratégias de simples legitimação de decisões previamente tomadas.

Contudo, de maneira geral, as alterações recentes introduzidas pela nova regulamentação indicam a preocupação do executivo municipal de conferir maior controle social ao processo de concepção das OUSs e de associar a utilização das contrapartidas a soluções preconizadas por políticas setoriais em vigor, aspectos revelados também pelas entrevistas realizadas. Por outro lado, podem ser interpretadas como reação à resistência de movimentos sociais e a críticas contundentes nos meios técnico e acadêmico ao uso indevido das Operações Urbanas para o favorecimento de interesses privados em detrimento daqueles coletivos. Observa-se ainda a diminuição do número de propostas para instituição de novas OUSs coincidem com o fim da administração Marcio Lacerda (2016), justificado principalmente, também segundo os entrevistados, pelo arrefecimento da dinâmica imobiliária em função da crise econômica pela qual passa o país. Em 2017, já no contexto da administração do novo Prefeito Alexandre Kalil, a utilização do instrumento foi suspensa visando uma melhor caracterização pela SUPLAN do conceito de interesse público envolvido na instituição das OUSs.

Segundo informações da PBH, foram instituídos 25 processos de OUS entre 2010 e 2018, sendo que o maior número de proposições do instrumento até o momento ocorreu em 2015, como ilustra a **Figura 2**, a seguir.

Figura 2 - Gráfico do número de propostas de Operações Urbanas Simplificadas por ano no Município de Belo Horizonte - 2010 a 2018



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2018

CARACTERIZAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANAS SIMPLIFICADAS EM BELO HORIZONTE

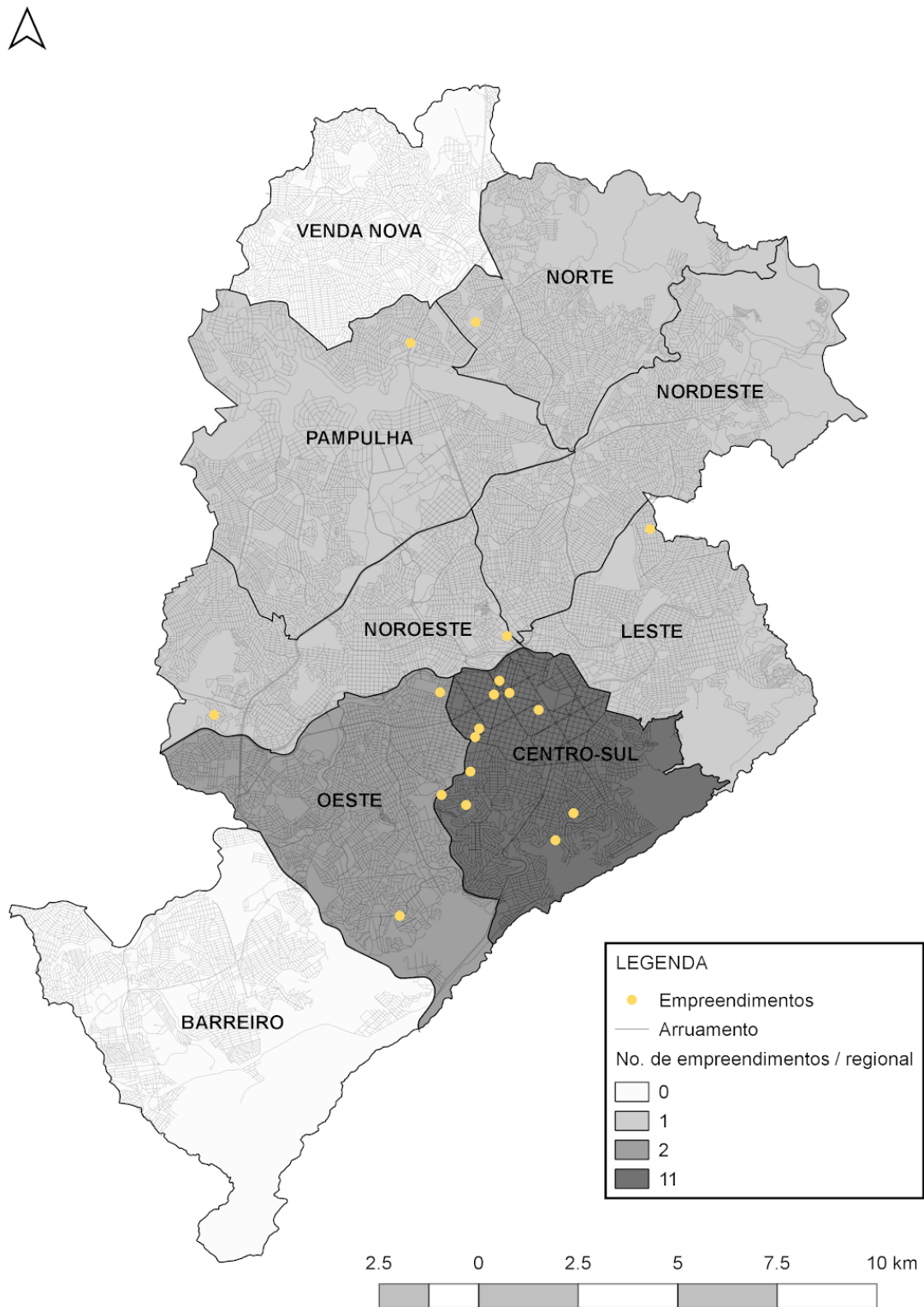
Há atualmente 18 OUSs com processos em curso no Município, segundo informações disponíveis no site da PBH. A **Figura 3** a seguir apresenta o quadro resumo das principais características desse universo, no qual pode-se observar que a maioria das operações (quinze delas ou 83,3%) é de iniciativa privada. Apenas três, correspondendo a 16,7% do total é de iniciativa pública, sendo todas referentes a sedes de órgãos públicos e não a equipamentos de amplo acesso da população. No que se refere aos usos, a maioria é residencial (oito delas ou 53,3%), seguido dos serviços de uso coletivo (seis ou 33,3%), figurando nessa última categoria equipamentos de uso coletivo como a Arena do Galo (Clube Atlético Mineiro) e a Faculdade FACISA-BH na Lagoinha, além das sedes de órgão públicos e de órgão de classe profissional como a Associação Médica de Minas Gerais. A **Figura 4** mostra a distribuição das OUSs no território municipal e indica a maior concentração dos empreendimentos na Região Administrativa Centro-Sul que abriga a zona central e os bairros mais valorizados da cidade, onde a dinâmica imobiliária e a disputa pela realização da mais valia fundiária é mais acirrada.

Figura 3 - Quadro resumo das Operações Urbanas Simplificadas com processos em vigor no Município de Belo Horizonte

Nome da OUS	Iniciativa	Usos	Localização (Região)	Ano de abertura do processo	Etapa
Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)	Pública	Serviço de uso coletivo: Sede de Órgão Público	Centro-Sul	2008	5
Residencial Luxemburgo	Privada	Residencial	Centro-Sul	2014	5
Mercado Central	Privada	Comércio e serviços	Centro-Sul	2015	3
Arena do Clube Atlético Mineiro	Privada	Serviço de uso coletivo, comércio e serviços	Noroeste	2015	4
Edifício Jardim	Privada	Residencial	Centro-Sul	2015	7
Edifício Palais Royal	Privada	Residencial	Leste	2015	7
Empreendimento Acaba Mundo	Privada	Misto: residencial, comércio e serviços	Centro-Sul	2015	1
Instituto de Previdência do Legislativo de Minas Gerais (IPLEMG)	Pública	Serviço de uso coletivo: Sede de Órgão Público	Centro-Sul	2015	3
Obra Inacabada na Av. Prof. Mário Werneck	Privada	Misto: residencial, comércio e serviços	Oeste	2015	5
Obra Inacabada na Rua Itapeçerica, 469	Privada	Serviço de uso coletivo: Faculdade	Nordeste	2015	3
Obra Inacabada - Rua Rio Grande do Sul, 780	Privada	Misto: residencial, comércio e serviços	Centro-Sul	2015	7
Prado Shopping	Privada	Comércio e Serviços	Oeste	2015	3
Química Básica Ltda. (QUIBASA)	Privada	Indústria	Pampulha	2015	6
Sede da Associação Médica de Minas Gerais (AMMG)	Privada	Serviços de uso coletivo: Sede de Conselho Profissional	Centro-Sul	2015	6
Shopping Anchieta	Privada	Misto: residencial, comércio e serviços	Centro-Sul	2015	8
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE MG)	Pública	Serviço de uso coletivo: Sede de Órgão Público	Centro-Sul	2015	8
Edifício Living World Place	Privada	Comércio e serviços	Norte	2016	3
Obra Inacabada na Rua Rio Grande do Sul, 435	Privada	Misto: Residencial, comércio e serviços	Centro-Sul	2016	4

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2018

Figura 4 - Localização dos empreendimentos por Região Administrativa



Fonte: Elaboração dos autores com base nas informações da PBH, 2018

A análise das características gerais das propostas de OUSs em vigor indica que os parâmetros mais comumente flexibilizados são o aumento do Coeficiente de Aproveitamento e a redução da Taxa de Permeabilidade, naturalmente justificados pela maximização da área construída e, conseqüentemente, da mais valia fundiária. São também comuns a redução da Quota de Terreno por Unidade Habitacional, que possibilita o aumento do número máximo de unidades residenciais no empreendimento, e a redução do número mínimo de vagas de garagem, que permite a utilização da área correspondente por atividades mais lucrativas. Este é o caso prevalente, por exemplo, nas operações urbanas referentes a obras inacabadas, dado que os parâmetros urbanísticos atualmente em vigor são mais restritivos, como é o caso do CA, ou não eram exigidos à época em que esses projetos foram aprovados, como é o caso da quota, da taxa de permeabilidade e do número mínimo de vagas de garagem.

Há casos, entretanto, de flexibilizações específicas como na proposta da OUS Arena do Galo que implica intervenção em Área de Preservação Permanente de córrego em leito natural e de nascentes existentes no terreno, justificadas pelo controverso interesse público do empreendimento.

No que tange às medidas de requalificação da vizinhança e contrapartidas a serem propostas atenta-se para a função do EIU que, juntamente com a pesquisa de percepção ambiental com moradores, trabalhadores e usuários da área de influência, deveriam balizar as compensações de interesse público destinadas a equilibrar custos e benefícios da operação. De maneira análoga, cabe ao estudo de viabilidade econômico-financeira calcular benefícios econômicos concedidos em função da modificação das regras. Entretanto, é comum que esses estudos sejam enviesados pelos interesses particulares dos proponentes, dado que são, via de regra, desenvolvidos pelos mesmos responsáveis técnicos que representam o empreendimento. Daí a importância do parecer técnico que inclui avaliação de impactos e estudos de viabilidade econômico-financeira realizados paralelamente pelo setor público, bem como das manifestações dos interessados em audiência pública que, em alguma medida, podem contrapor conflitos de interesses em prol do maior equilíbrio da operação.

Melhorias viárias, execução de passeios e travessias de pedestres, recomposição da arborização e implantação de iluminação pública no entorno do empreendimento são as medidas de requalificação mais frequentes, enquanto as contrapartidas apresentam maior variedade, em função dos valores calculados e das negociações caso-a-caso, como mostram os exemplos, a seguir.

INTERESSES PÚBLICOS E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO FRÁGIL EQUILÍBRIO DAS OPERAÇÕES URBANAS SIMPLIFICADAS

Foram escolhidos quatro empreendimentos para uma investigação pormenorizada dos interesses públicos e contrapartidas envolvidos nas OUSs. A justificativa dessa escolha deu-se pelo fato de apenas essas, de acordo com o site da Prefeitura, terem concluído as

sete etapas do processo de formulação de OUSs, possibilitando uma melhor compreensão da evolução do instrumento desde a proposição até o encaminhamento do respectivo PL à CMBH.

Com projeto inicial aprovado em 2010 segundo parâmetros urbanísticos vigentes na lei anterior, a Operação Urbana Simplificada do Edifício Palais Royal corresponde à implantação de um prédio residencial com nove pavimentos e seis unidades habitacionais. Único empreendimento analisado fora da Região Centro-Sul, está localizada no Bairro Santa Inês, Região Leste do Município, e configura-se como uma obra inacabada que busca com a OUS utilizar taxa de permeabilidade menor e coeficiente de aproveitamento maior do que os que se encontram atualmente em vigor na zona em que se insere.

Além de diretrizes de sustentabilidade a serem incorporadas no projeto e medidas de requalificação do entorno do empreendimento que incluem a implantação de um *parklet* (varanda urbana) para uso público nas proximidades, foi calculada contrapartida de R\$220.512,00 a ser utilizada na instalação de quatro módulos sanitários em parques públicos e de outros elementos de mobiliário urbano em locais a serem definidos posteriormente. A estratégia definida para o projeto desses equipamentos foi a realização de concurso público, a partir do qual o empreendedor deverá se responsabilizar pelos custos de realização do processo licitatório, desenvolvimento dos projetos executivos e implementação do mobiliário urbano.

Ainda que haja Termo de Conduta Urbanística assinado por ambas as partes, chama atenção o grau de imprevisibilidade, insegurança jurídica e risco transferido ao empreendedor privado na forma de um concurso público ainda por realizar e custos de implantação de mobiliário urbano calculados sem projeto, fatores que podem explicar o fato do respectivo Projeto de Lei ter sido retirado de tramitação na Câmara dos Vereadores.

Localizada no Hipercentro de Belo Horizonte, a Operação Urbana Simplificada da Obra Inacabada na Rua Rio Grande do Sul, 780, busca dar continuidade à implantação da edificação paralisada com utilização dos parâmetros vigentes na época de sua aprovação datada de 1981, adequando-a, no que couber, à legislação atual e às demandas atuais do mercado. Trata-se de empreendimento de uso misto que atualmente conta apenas com a parte comercial no andar térreo com 27 lojas em funcionamento. O bloco de garagens e a torre contendo 120 unidades habitacionais encontram-se inacabados.

Retomado recentemente após ter tido seu PL retirado de tramitação na CMBH, esse empreendimento foi objeto de audiência pública em outubro do presente ano para apresentação das medidas de requalificação e contrapartidas à comunidade interessada. No que se refere às primeiras, o empreendimento prevê a instalação de dez vagas de bicicletas, recomposição da arborização pública e implantação de lixeiras no entorno. A contrapartida calculada em R\$3.763.813,00, inicialmente proposta para ser utilizada na reserva de unidades do empreendimento para habitação de interesse social foi substituída pela construção de um Centro de Saúde aprovado no Orçamento Participativo Municipal 2007/2008 na Vila Nossa Senhora de Fátima que fica no aglomerado de favelas do bairro Serra. A justificativa utilizada tanto pela Prefeitura quanto pelos empreendedores é de que o

tamanho e padrão das unidades previstas e os custos do condomínio não seriam viáveis para a faixa de baixa renda inicialmente pretendida.

A retomada de obras inacabadas como essa, cujo interesse público da OUS é justificado pela Prefeitura, dentre outras razões, pelo risco dessas estruturas serem ocupadas por populações em situação de vulnerabilidade social, suscita a questão do cumprimento da função social da propriedade, de que forma e para quem, principalmente em áreas centrais, onde o acesso a moradia para classes de baixa renda não se viabiliza por vias do mercado.

Em meio a questionamentos de membros de associações comerciais presentes na audiência pública, que defendem que a contrapartida seja utilizada em melhorias das calçadas e segurança do bairro em que se insere o empreendimento, o processo de decisão foi adiado diante da acusação do representante legal de um condomínio vizinho de que a conclusão da torre de apartamentos iria sombrear a recém instalada usina fotovoltaica de geração de energia elétrica instalada na cobertura do edifício. A realização de novos estudos foi acertada para ser apresentada em uma nova audiência pública a ser agendada futuramente.

A Operação Urbana Simplificada Condomínio Villaggio Anchieta tem a especificidade de estar com o alvará de construção válido na época de proposição da operação, não se tratando, portanto, de obra inacabada e sim de regularização de aspectos em não conformidade com o projeto aprovado. Trata-se de edificação de uso misto com 2 torres residenciais e um centro comercial nos andares inferiores correspondentes a um *shopping center* com supermercado e lojas de rede. Apesar de ter sido objeto de licenciamento ambiental e já contar com uma baixa de construção parcial, sofreu modificações com a aprovação da OUS que possibilitou o aumento de área construída, a substituição de medidas mitigadoras e a diminuição do número de vagas de garagem originalmente exigido.

Polêmicas e contradições envolvendo o interesse público que motivou essa operação explicam-se, em parte, pelo eufemismo utilizado originalmente no seu nome: OUS da Avenida Francisco Deslandes e Adjacências, chamando atenção para as benfeitorias propostas para o entorno, em detrimento das principais motivações de regularização de empreendimento, e justificam, em grande medida, a realização de duas conturbadas audiências públicas e emissão de três pareceres técnicos, com sucessivos ajustes das medidas de requalificação e contrapartidas propostas. Enquanto o EIU minimizava os impactos provocados pelo empreendimento, propondo medidas irrisórias em relação aos benefícios econômicos da operação, as pesquisas de opinião apontavam a preocupação da vizinhança com transtornos oriundos da operação do *Shopping Center* e com as condições de segurança do bairro.

A adoção de fachada ativa com lojas abertas para a rua, implantação de solução viária moderadora de tráfego com travessia elevada para pedestres e complementação da arborização pública nas vias do entorno estão entre as diretrizes de projeto e medidas de requalificação incluídas na operação. O valor da contrapartida calculado em R\$ 4.956.180,00 foi destinado à implantação de pequena praça pública em rotatória existente nas proximidades, ciclovia, abrigos de ônibus e iluminação direcionada para pedestres no

entorno do empreendimento, medidas que, somadas às anteriores, beneficiam moradores e usuários, ao mesmo tempo, que agregam valor e imagem positiva ao próprio empreendimento.

A Operação Urbana Simplificada do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) é o único empreendimento, dentre os quatro analisados, que foi proposto por iniciativa pública. Corresponde a uma OUS destinada à regularização e ampliação da edificação, vantagens pelas quais não foi cobrada qualquer contrapartida, com a justificativa de não se onerar obra pública, sendo apenas emitidas diretrizes projetuais para melhorar a relação do edifício com o passeio público e para internalizar impactos decorrentes da sua utilização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescente número e a diversificação de tipos de OUSs em Belo Horizonte ilustram a progressiva utilização de estratégias de financiamento de obras públicas por meio da participação do setor privado em parcerias motivadas por ganhos imobiliários oriundos da flexibilização de regras e parâmetros urbanísticos em vigor.

A análise em detalhe de alguns empreendimentos em fase mais avançada de implementação evidencia a dificuldade de caracterização e efetivação da exigência de interesse público, bem como os conflitos que envolvem a separação entre medidas mitigadoras e compensatórias de impactos urbanísticos e ambientais, medidas de qualificação do edifício e da vizinhança e contrapartidas decorrentes dos benefícios econômicos proporcionados, principalmente, pela concessão de potencial construtivo adicional.

Esses e outros exemplos do conjunto de processos de OUSs em vigor ressaltam a dicotomia entre questões de legalidade e de legitimidade, envolvendo pressupostos das operações onde a dificuldade se justificar o interesse público para a sua instituição encontra na racionalidade técnica dos procedimentos discricionários os argumentos necessários para legitimar decisões a partir do discurso competente e das estratégias de negociação.

Esforços do executivo municipal para o aperfeiçoamento da regulamentação do instrumento com vistas a se garantir interesse público, maior equilíbrio no cálculo das contrapartidas e maior transparência e participação nos processos de concepção e desenvolvimento das OUS foram também observados. Da mesma forma, há o empenho recente dos técnicos de apoiar a motivação de interesse público para a utilização do instrumento em diretrizes integradas de política urbana o que, por outro lado, contrasta com a recém decisão do atual Prefeito de canalizar todas as contrapartidas das OUSs para a construção e manutenção de equipamentos de saúde da rede pública.

Concebido como um instrumento que se utiliza da lógica de mercado e da motivação privada para promover o interesse coletivo e a função social da propriedade, as Operações Urbanas Simplificadas apresentam-se contraditórias e de difícil concretização, principalmente quanto maiores forem as garantias de interesse público, mais justas forem as

contrapartidas e maior espaço for dado à explicitação dos interesses em conflito no âmbito e nos termos da negociação.

Maricato (2015) chama atenção para a entrada tardia do Brasil, como oitava economia do mundo, no processo de neoliberalização da economia e da vida cotidiana. Sem nunca ter vivido o Estado de Bem Estar Social plenamente, o Brasil pode ser visto, segundo a autora, como resistência diante de estágios avançados de privatização de empresas, infraestruturas e serviços públicos, parcerias público-privadas no financiamento da urbanização e financeirização da produção do espaço urbano. No cenário político econômico atual que aponta para uma crescente inflexão em direção à reestruturação do papel do Estado e da implementação da pauta ultraliberal, cresce a necessidade de estratégias redistributivas e de resistência contra o empreendedorismo urbano e o financiamento privado de funções públicas de interesse coletivo.

Abraçando essa missão e procurando melhor entender o papel da regulação e os desafios e possibilidades do planejamento e gestão urbana e ambiental nessa nova ordem urbana, a continuidade dessa pesquisa pretende ainda focar o papel dos atores envolvidos nos processos de OUSs, objetivando analisar como as coalizões de poder e os movimentos de resistência atuam nas diversas etapas de concepção, desenvolvimento e implementação das OUSs em Belo Horizonte.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, R. P. Z. Planejamento urbano e regulação ambiental em nível local: aspectos comparativos entre os modelos de regulação urbanística e licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades urbanas no Reino Unido e no Brasil. Fórum de Direito Urbano e Ambiental (Impresso), v. 8, p. 20-35, 2009.
- BELO HORIZONTE. Decreto No. 15.758, de 07 de Nov. de 2014. Estabelece procedimento para a instituição de Operações Urbanas Simplificadas, Belo Horizonte, MG, Nov. 2014.
- BELO HORIZONTE. Decreto No. 16.505, de 15 de Dez. de 2016. Estabelece o procedimento para a instituição de Operações Urbanas Simplificadas no Município, Belo Horizonte, MG, Dez. 2016.
- BELO HORIZONTE. Lei n. 7.165, de 27 de Ago. de 1996. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte, Belo Horizonte, MG, Ago. 1996.
- BELO HORIZONTE. Lei No. 8.137, de 21 de Dez. de 2000. Altera as Leis No. 7.165 e No. 7.166, ambas de 27 de Agosto de 1996, e dá outras providências, Belo Horizonte, MG, Dez. 2000.
- BELO HORIZONTE. Lei No. 9.959, de 20 de Jul. de 2010. Altera a Lei No. 7.165, de 27 de Agosto de 1996, a Lei No. 7.166, de 27 de agosto de 1996, estabelece normas e condições para a urbanização e a regularização fundiária da Zona de Especial Interesse Social - ZEIS, dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas Áreas de Especial Interesse Social - AEIS, e dá outras providências, Belo Horizonte, MG, Jul. 2010.

BRASIL. Lei No. 10.257, de 10 de Jul. de 2001. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, Brasília, DF, Jul. 2001.

CULLINGWORTH, J. B.; NADIN, V. Town and country planning in the UK. New York: Routledge, 2006.

COTA, Daniela Abritta. A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, 492 p.

FREITAS, Daniel Medeiros. Campo de poder dos Grandes Projetos Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte. 1a. Ed. São Paulo: Annablume, 2017.

HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. Paris: capital da modernidade. São Paulo: Boitempo, 2015.

INDISCIPLINAR - Grupo de Pesquisa CNPq-EA/UFMG. O que é Operação Urbana? Disponível em: <http://oucqh.indisciplinar.com/?page_id=15>. Acesso em: 10 de Nov. de 2018.

LOJKINE, J. O Estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MARICATO, Ermínia: Para entender a crise urbana. 1a. ed - São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.

MONTEIRO, Livia de Oliveira. Espacialidades e especificidades: as operações urbanas consorciadas como ferramenta de planejamento e de gestão do espaço. 504f. Doutorado - Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura, Belo Horizonte, 2014.

RIBEIRO, Luiz Cesar. Rio de Janeiro: Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

THORNLEY, A. Town planning & thatcherism: the effects of political ideology on the British planning system, 1979-1987. London: Routledge, 1993.