



AS OPERAÇÕES URBANAS ENTRE A CIDADE-MERCADO E A CIDADE-DIREITO: um estudo preliminar do instrumento em Belo Horizonte (1996-2016)

Autores:

Renato Barbosa Fontes - PPGCS/PUC Minas - renatobfontes@gmail.com

Resumo:

Este artigo coloca em questão a necessidade investigar a aplicação das Operações Urbanas em Belo Horizonte (1996-2016) e suas especificidades a partir do contexto e da trajetória local. Pretende-se, a partir de uma análise documental e um aporte teórico, identificar a natureza dessas operações, isto é, estes projetos urbanos expressariam uma ampliação progressiva de direitos conduzida pela ou para sociedade, considerando a possibilidade do caráter redistributivista do projeto, ou seus objetivos estariam fundamentalmente (ou parcialmente) associados às necessidades de acumulação urbana características do urbanismo neoliberal ou até que ponto esses dois aspectos conviveriam no interior dos projetos.

AS OPERAÇÕES URBANAS ENTRE A CIDADE-MERCADO E A CIDADE-DIREITO: um estudo preliminar do instrumento em Belo Horizonte (1996-2016)

INTRODUÇÃO

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), promulgado em 2001, ainda é ponto de diversos debates em torno de suas diretrizes, instrumentos e da sua aplicação pelas gestões locais, quer pelas possibilidades de reversão do quadro de exclusão territorial em que se encontram as cidades brasileiras, mas, também, por questionamentos em relação à sua efetividade, eficácia da participação popular e da utilização de seus instrumentos para legitimação de políticas engendradas por interesses privados.

A política urbana, especialmente no formato das parcerias público-privadas (PPPs), tem sido considerada pela literatura acadêmica como um “campo minado”, atravessado por conflitos entre os interesses privados do mercado, da sociedade ou mesmo do próprio Estado (VAINER, 2013; MARICATO, 2013; SANTOS JUNIOR, 2016). Entre outras coisas, questiona-se a capacidade do Estado de conciliar interesses da iniciativa privada com o interesse público visando à democratização dos benefícios da cidade.

Um dos instrumentos de política urbana que, aparentemente, se insere neste contexto é a Operação Urbana Consorciada (OUC), instrumento de indução do desenvolvimento urbano presente no Estatuto da Cidade, considerado emblemático por se constituir em um espaço negocial entre mercado, sociedade e (organizado pelo) Estado.

O instrumento, regulamentado pelo Estatuto, estabelece a viabilidade de parceria entre iniciativa privada e o poder público para realização de obras de infraestrutura, de renovação urbana em áreas “degradadas”, de transformação de uso e de reurbanização. A participação da iniciativa privada relaciona-se diretamente na forma de recursos para a realização de obras, obtendo como contrapartida a transformação de parâmetros urbanísticos através da permissão para usos antes vedados.

Em Belo Horizonte, ao longo de 20 anos, desde a regulamentação do instrumento da Operação Urbana no Plano Diretor de 1996 até o último ano de gestão de Márcio Lacerda (PSB), foram propostas

40 Operações Urbanas. Destas, 4 foram caracterizadas como apenas “Operações Urbanas” (que precederam a regulamentação do instrumento pelo Estatuto da Cidade); 2 como Operações Urbanas Consorciadas (“Antônio Carlos Pedro I/Leste Oeste” e “Estação Barreiro”) e 36 como Operações Urbanas Simplificadas.

Cabe destacar que, de 1993 até 2008, o município foi governado por coalizões de centro-esquerda, com ampla e divulgada experiência de processos participativos nas políticas sociais e urbanas, como é o caso do Orçamento Participativo e do Orçamento Participativo da Habitação, cujo discurso se alinha à “inversão prioridades” e aos princípios progressistas. A partir de 2009, por dois mandatos, a gestão do município ficou a cargo de Marcio Lacerda (PSB) uma coalizão inédita entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que seria desfeita em meados de 2012.

Isto posto, coloca-se em questão a necessidade investigar a aplicação das Operações Urbanas em Belo Horizonte. Haveria especificidades a partir do contexto e da trajetória local? O objetivo deste artigo é, a partir de uma pesquisa documental, repercutir a natureza dessas operações, isto é, em que medida estes projetos urbanos expressariam uma ampliação progressiva de direitos conduzida pela ou para sociedade, considerando a possibilidade do caráter redistributivista do projeto, ou seus objetivos estariam fundamentalmente (ou parcialmente) associados às necessidades de acumulação urbana características do urbanismo neoliberal ou até que ponto esses dois aspectos conviveriam no interior dos projetos.

A GESTÃO DA POLÍTICA URBANA ENTRE O MERCADO E O DIREITO

Ao menos no países capitalistas centrais, a ascensão do neoliberalismo parece estar associada à emergência de um novo padrão de governança das cidades, caracterizada, por Harvey (2006) de “empreendedorismo urbano”, em outras palavras, uma reorientação das posturas das governanças urbanas nos países capitalistas, por formas de ação empreendedoras caracterizadas, principalmente, pelo estabelecimento de parcerias público-privadas (PPPs), na busca pela atração de capitais privados para investimentos nas cidades e por formas alternativas de gestão pública. Mas como isso poderia ser observado no caso brasileiro? Sendo a teoria dinâmica e complexa e a realidade não menos, resta-nos escolher um contexto em que a teoria e o método possam alcançar um nível de entendimento satisfatório. O exemplo a ser tratado aqui é das Operações Urbanas Consorciadas, sua escolha se deve ao seu caráter negocial entre mercado, Estado e Sociedade como espaço decisório normativo de elaboração de projetos urbanos.

A história recente, em especial, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as respectivas regulamentações dos seus capítulos, é assinalada pela participação de diversas organizações civis seja em canais instituições de gestão ou mesmo em outras formas de pressão. Este movimento trouxe visibilidade para diversos conflitos e contradições vividas no espaço urbano, projetos para as cidades distintos, e, diversas vezes, resultou na conformação de novos marcos legais e canais de intermediação de interesses entre sociedade civil (movimentos sociais, organizações de classe, instituições patronais ou representantes do mercado, etc.) e Estado.

O Estatuto da Cidade pode ser considerado como um resultado dessa correlação de forças e de coalizões políticas formadas no processo. A trajetória da aprovação da legislação urbanística, invariavelmente, encontrou grandes resistências, em especial, devido às posições dos grupos econômicos que atuam no mercado imobiliário e na construção civil, dos tradicionais tecnocratas do planejamento e da gestão urbana, assim como do legislativo e suas frações partidárias.

O Estado, a princípio entendido como espaço de resolução de antagonismos da sociedade, parece refletir esta contestação entre os agentes que produzem a cidade. É nesta disputa por modelos e projetos de cidade que o espaço urbano se torna arena de ambições e interesses distintos. A política urbana e O planejamento urbano estão no seio dessas contradições, a grosso modo, disputado por dois paradigmas de governança: a “cidade-mercado” e a “cidade-direito”, com seus diferentes impactos sobre as cidades.

No primeiro paradigma situam-se certos modelos de planejamento estratégico e estratégias de empresariamento urbano. Os conceitos e técnicas oriundos do planejamento estratégico, segundo seus defensores¹, deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas as mesmas condições e desafios que as empresas.

Borja & Castells (1996), no artigo que ficou conhecido pela defesa e disseminação do planejamento estratégico, partem de uma constatação sobre um novo cenário de cidades no contexto da globalização econômica, política e cultural, frente aos processos de recessão e crise econômica dos anos 70. As cidades teriam um protagonismo diante deste contexto, na recuperação do patrimônio, na promoção de grandes transformações urbanísticas, criação de empregos, serviços básicos, etc., quanto no que diz respeito às relações internacionais, atraindo investimentos, promovendo o turismo e grandes eventos.

Para os autores, a cidade deve ser compreendida como um “ator político”, isto é, capaz de articular administrações públicas, agentes econômicos públicos e privados, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação social. Em síntese, esta coalizão de atores permitiria:

¹ Originalmente sistematizados na Harvard Business School (VAINER, 2013).

i) a definição de produtos nos quais estão interessados, na sua venda ou produção (por exemplo, promoção turística, oferta cultural, sede de um organismo internacional etc.); ii) campanhas baseadas na cooperação público-privada (por exemplo, campanhas de segurança pública, imagem, reabilitação urbana, etc.) e; iii) grandes projetos de desenvolvimento urbano vinculados a um evento ou derivados de um programa cívico-político com ampla base consensual.

Nesse ponto de vista, a coalizão política local não deveria basear-se na “dicotomia executivo/legislativo, numa administração centralizada e na separação rígida entre o setor público e o privado” (BORJA & CASTELLS, 1996, pg. 78), mas devem promover: i) agilidade e a transparência; ii) responder a critérios de eficiência econômica e eficácia social; iii) promover a cidade para o exterior, desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada numa oferta de infra-estruturas e de serviços (comunicações, serviços econômicos, oferta cultural, segurança, etc.) que exerçam a atração de investidores, visitantes e usuários solventes à cidade e que facilitem suas "exportações" (de bens e serviços, de seus profissionais etc.).

Borja, em outro texto, (BORJA & FORN, 1996), faz uma análise sobre as estratégias gerenciais adotadas pelas cidades europeias, dentre elas, de desenvolver políticas urbanas mais diversificadas, isto é, que não levem em conta apenas as situações de pobreza, mas que, principalmente, deem conta dos “altos custos sociais que as cidades pagam devido a seu papel motor (insegurança, falta de moradia para setores médios e baixos, marginalidade, crescimento de periferias subequipadas e alijadas de áreas centrais)” (BORJA & FOR, 1996, p.32). Este déficit impediria o desenvolvimento do potencial inovador e difusor das grandes cidades, tais como a promoção da cidade para o exterior, o investimento em pesquisas de desenvolvimento tecnológico e em programas destinados a melhorar a qualidade da gestão das administrações e dos serviços públicos.

Estas estratégias gerenciais seriam impulsionadas pelo contexto das grandes cidades europeias na década de 1990, marcadas pela abertura entre as economias, pela integração europeia, pelo desenvolvimento dos processos de produção e sistemas de comunicação, cujo efeito acentuou a competição entre os territórios.

A gestão dessas cidades passa a ser percebidas como “grandes empresas”, capazes de atrair investimentos, tecnologias e, portanto, empresas multinacionais, mas, também, por estar em um processo de competição para aumentar seu poder de atração para manter ou desenvolver sua capacidade de inovação e de difusão. Competem por sediar organismos nacionais e internacionais, de simpósios, exposições e feiras; parques industriais e tecnológicos; obter apoio político e financiamento internacional

para realizar objetivos anteriores e para facilitar a promoção da cidade no exterior. Nas palavras dos autores, “a mercadotecnia da cidade, vender a cidade, converteu-se, portanto, em uma das funções básicas dos governos locais e em um dos principais campos de negociação público-privada” (BORJA & FORN, 1996, p. 33).

Para Vainer (2013), este é um “projeto de cidade” que implica a direta e imediata apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados e depende, em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania. A cidade afasta-se de uma forma passiva de objeto e assume uma forma ativa de sujeito, ganha uma nova identidade: trona-se uma empresa. Se durante um longo período, o debate acerca da *questão urbana* remetia a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, etc. a nova questão urbana, para Vainer, teria, como nexos central, a problemática da competitividade urbana.

O Estado passa a ter um papel fundamental quanto à regulação das condições de produção do espaço e a participação da sociedade civil fundada no reconhecimento dos agentes como clientes, consumidores e portadores de interesses privados, impedindo a conformação de uma esfera pública (SANTOS JUNIOR, 2008).

Trata-se da “governança empreendedorista”, caracterizada por Harvey (2006), em três elementos centrais: i) a constituição de uma coalização de poder, que sustenta a governança empreendedorista, conformada em torno da noção de parceria público-privada, em que a iniciativa privada se integra com os usos dos poderes governamentais locais; ii) a promoção de atividades empreendedoras, por parte da coalização de poder e da parceria público-privada, subordinadas ao mercado, que, como todas as demais atividades capitalistas, estão “sujeitas a todos os obstáculos e riscos associados ao desenvolvimento especulativo, ao contrário do desenvolvimento racionalmente planejado e coordenado” (HARVEY, 2006, p.171) e; iii) o enfoque do empreendedorismo urbano está ligado a lugares específicos da cidade, capazes de atrair o capital privado e proporcionar rentabilidade aos investimentos (HARVEY, 2006).

No entanto, é importante contextualizar o conceito de neoliberalismo, utilizado por muitas vezes de forma “generalista” como uma “fábula da imaculada concepção do mercado espontâneo e autônomo” (DARDOT & LAVAL, 2016, p. 271), isto é, o livre mercado seria um mito e muito longe das práticas reais. A questão não se coloca mais nos termos da alternativa simplista entre o mercado autorregulador e a intervenção do Estado, mas, sim, da natureza de intervenção governamental e seus objetivos.

Não basta constatar a continuidade da intervenção do Estado, ainda é preciso analisar de perto seus objetivos e os métodos que emprega. Muito frequentemente esquecemos que o neoliberalismo não procura tanto a “retirada” do Estado e a ampliação dos domínios da acumulação do capital quanto a *transformação da ação pública*, tornando o Estado uma esfera que também é rígida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes àquelas a que se sujeitaram as empresas privadas (DARDOT & LAVAL, 2016, pg. 272).

Isto posto, é importante afirmar que existe uma importante diferença entre a ideologia do neoliberalismo e suas operações políticas e efeitos sociais cotidianos. O neoliberalismo nos faz crer em uma utopia de mercados livres, alheios a toda forma de interferência estatal, mas, para Theodory, Beck e Brenner (2009), na prática, a neoliberalização se refere a um padrão prevalecente de reestruturação regulatória por parte do Estado. Além disso, os autores advertem que os programas neoliberais raramente seriam impostos de maneira pura, estariam introduzidos em contextos político-institucionais modelados significativamente por práticas institucionalizadas, legislações e acordos políticos estabelecidos anteriormente. Os autores entendem que o formato neoliberal irá variar em cada localidade, considerando a especificidade de características políticas, econômicas, culturais, históricas e geográficas.

Esta reflexão, conceituada por Theodory, Beck e Brenner (2009) de “neoliberalismo realmente existente” distancia-se de uma visão do neoliberalismo como uma entidade ou um corpo de doutrinas acabadas, mas, sobretudo, prioriza-se sua operacionalização e efeitos sociais cotidianos.

O segundo paradigma, “cidade-direito”, afirma o papel central do poder público em diálogo aberto com a sociedade civil na gestão urbana e o seu compromisso com o enfrentamento dos processos de exclusão decorrentes da prevalência dos interesses privados na lógica de gestão do uso e ocupação do solo urbano.

Pode-se destacar como elemento importante da disseminação deste paradigma, no Brasil, a organização do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) no bojo da plataforma de proposições e emendas da reforma urbana, no contexto das discussões públicas que antecederam a Assembléia Nacional Constituinte. A princípio, as reivindicações do Movimento tinham um caráter local, como a reivindicação por moradia. Mas com o fim do regime militar e com uma série de debates e fóruns realizados em várias partes do país, que aglutinaram entidades de classe, estudantes e outros tipos de organizações civis, o MNRU passou a incorporar a ideia de cidade, a *cidade de todos*, isto é, a casa além da casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social (FONTES, 2010).

Em 1986, em um dos fóruns de discussão promovidos pelo MNRU, é redefinido o conceito da reforma urbana², como citam Saule Junior e Uzzo (2009):

como uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos. Assume-se, portanto, a crítica e a denúncia do quadro de desigualdade social, considerando a dualidade vivida em uma mesma cidade: a cidade dos ricos e a cidade dos pobres; a cidade legal e a cidade ilegal. Condena a exclusão da maior parte dos habitantes da cidade determinada pela lógica da segregação espacial; pela cidade mercadoria; pela mercantilização do solo urbano e da valorização imobiliária; pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral (SAULE JUNIOR & UZZO, 2009, p. 4).

O MNRU é postulado como elemento chave em algumas transformações na política urbana, tais como as emendas da política urbana na Constituição Federal de 1988, a regulamentação deste pelo Estatuto da Cidade, a regulamentação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e diversas outras conquistas com impactos nas políticas urbanas (FONTES, 2010).

No caso do Estatuto, seu objetivo geral, expresso nas diretrizes, é garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana por meio de uma gestão democrática participativa. Com o Estatuto da Cidade, a regulação urbanística, pelo menos legalmente, passa a ser tratada como um processo, com etapas sucessivas: a formulação de instrumentos urbanísticos que sirvam para realizar e implementar os objetivos e diretrizes estabelecidos pelo Plano Diretor, sua aprovação na Câmara Municipal, sua fiscalização e revisão periódica, a partir do cotejamento entre a estratégia proposta e os resultados alcançados.

Entretanto, ainda que o Estatuto permita diversas inovações para as políticas urbanas, o uso de alguns de seus instrumentos parece estar sob uma coexistência conflituosa entre estes dois paradigmas aqui apresentados, como é o caso da Operação Urbana Consorciada (OUC), discutida a seguir.

A OPERAÇÃO URBANA: ORIGENS E CONTRADIÇÕES

² O que era chamado de reforma urbana, até então, estava mais próximo do que era chamado de “reforma urbanística”. Ao contrário da bandeira da reforma agrária, tradicionalmente vinculada a movimentos contestatórios de ordem vigente, a expressão “reforma urbana” comumente recobriu, até a década de 1980, intervenções estatais autoritárias de conteúdo antipopular (SAULE JUNIOR & UZZO, 2009).

O instrumento urbanístico “Operação Urbana Consorciada” (OUC), regulamentado pelo Estatuto da Cidade, tem-se apresentado, de forma cada vez mais frequente nas administrações públicas de médias e grandes cidades, como uma estratégia de viabilizar projetos urbanos. Estes projetos, em sua maioria, relacionam-se ao redesenho de um setor da cidade, tanto no seu espaço público como privado; a combinação de investimentos privados e públicos para sua execução e a alteração dos direitos de uso, edificabilidade do solo e obrigações de urbanização. Como já dito, sua gestão, do ponto de vista normativa é coletiva, envolve as administrações municipais, proprietários de terra e de meios de produção, sociedade civil e investidores privados.

Desde os anos 1970, a ideia de reurbanizar áreas em parceria com proprietários e investidores já havia sido anunciada sem efetivação (FIX, 2011). Entretanto, na cultura urbanística prevalecente, “reurbanizar” significava realizar investimentos públicos em áreas públicas, que, na maior parte das vezes, haviam sido desapropriadas com esta finalidade. Assim, a prática corrente seria desapropriar, implantar as mudanças pretendidas e redefinir o zoneamento do entorno, o que se tornava muito dispendioso (ROLNIK, 2001).

Uma mostra da maleabilidade do instrumento para responder a interesses muito diversos está no fato de ele ter sido regularmente defendido e em alguns casos implementado por administrações ideologicamente diferentes, a título de exemplo, em São Paulo: Mário Covas (PSDB), Jânio Quadros (PRN), Luiza Erundina (PT), Paulo Maluf (PP), Celso Pitta (PPB/PTN) e Marta Suplicy (PT) e; em Belo Horizonte: Patrus Ananias (PT), Celio de Castro (PSB), Fernando Pimentel (PT) e Márcio Lacerda (PSB), em Belo Horizonte.

No Brasil, São Paulo foi pioneira em experimentar a aplicação do solo criado por meio das Operações Interligadas³, a partir de 1985, gestão de Mário Covas (PMDB) e das Operações Urbanas, gestão de Luiza Erundina (PT) a partir da década de 1990 (FIX, 2009). Em Belo Horizonte, a inserção do instrumento deu-se no plano diretor de Belo Horizonte (1996), mas, como mencionado, nacionalmente, o instrumento só seria regulamentado no âmbito nacional no Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257, 10 de julho de 2001).

³Segundo Fix (2003) esse instrumento tinha o objetivo de devolver ao governo municipal parte da valorização sofrida por imóveis devido a mudanças na legislação de uso e ocupação do solo. A compra de exceção à lei do zoneamento era feita lote a lote mediante pagamento de uma contrapartida, e os interessados deveriam encaminhar o pedido à Comissão Normativa de Legislação Urbana. Os recursos arrecadados eram direcionados ao Fundo Municipal de Habitação, o que “interligava” interesses do mercado imobiliário à produção de habitações sociais. Desde sua implementação, essas operações foram alvo de muitas críticas, que alertavam principalmente para o caráter pontual da intervenção, desconsiderando a capacidade da infraestrutura da cidade.

Cota (2011) define o instrumento, sintetizando os artigos 32º ao 34ª, como:

(...) um conjunto de intervenções urbanísticas coordenadas pelo poder público com a participação de recursos de iniciativa privada. O objetivo deste instrumento de planejamento urbano é promover uma política urbana redistributiva a partir do envolvimento de capital privado na execução de projetos de interesse coletivo, dividindo os custos ligados ao adensamento das cidades entre o Estado e os setores que mais lucram com o crescimento urbano. Pode-se considera-lo uma forma de parceria público-privada na qual o Estado faz concessões legais ao parceiro interessado mediante o oferecimento de contrapartida de interesse público (COTA, 2011, pg. 301).

Alguns fatores e características do instrumento teriam justificado sua instituição como estratégia de indução de desenvolvimento urbano no Estatuto: a) carência de recursos públicos para a realização de investimentos de transformação urbanística; b) a convicção de que investimentos públicos alteram o valor da terra, gerando valorização imobiliária que poderá ser parcialmente captada ou recuperada pelo poder público; c) a rigidez das normas urbanísticas que consideram as singularidades e as necessidades de localizações específicas; d) a possibilidade de o poder público usar a flexibilização do potencial construtivo como contrapartida aos investimentos do setor privado (ROLNIK, 2001; COTA, 2011).

Se considerarmos as Operações Urbanas como resultado da negociação e concertação dos interesses dos atores que produzem a cidade, de que forma as características das instituições governamentais, dos arranjos institucionais, das regras postas, influenciariam no sucesso ou não do projeto urbano?

Tornar-se fundamental se debruçar sobre o desenho dos arranjos formais instituídos em torno do instrumento e dos atores e interesses que ali estão representados, ou seja, a “representação da sociedade civil no controle compartilhado da operação” (BRASIL, art. 32, 2001), os técnicos da prefeitura e os investidores privados. Problematizar sobre ambiguidades e incertezas na operacionalização da participação, a começar pelo o que se entende no art. 32º, §1º, por “representante da sociedade civil”, “moradores”, “proprietários” “investidores privados” e “usuários permanentes”. Estes são termos pouco precisos, que podem dar margem à captura do processo participativo por interesses particulares. É possível interpretar que a lei abre a possibilidade da participação, mas a gestão democrática dependerá da correlação local de forças políticas.

Matos (2008) aponta alguns desafios setoriais na participação em espaços de gestão de políticas urbanas, a saber: a) equipes técnicas: ainda que na esteira da democracia, as heranças do período

tecnocrático não foram eliminadas, “a leitura técnica da cidade não se dissocia da leitura política, se feita mediante reconhecimento de atores locais, da representatividade de maiorias e minorias e dos arranjos institucionais que conformam a vida dessas comunidades”. (MATOS, 2008, p. 162); b) o executivo: o perfil conservador de vários governos ainda reporta-se ao populismo e ao clientelismo e todas heranças que a representação política passada legou ao país: “disputas políticas calcadas na desinformação da população, no baixo grau de participação civil e na forte imbricação das famílias tradicionais e/ou facções do poder local nos assuntos públicos” (MATOS, 2008, p. 163); c) a sociedade: não é um grupo homogêneo. Em alguns casos, a sua divisão em classes ou frações socioeconômicas é o fator mais relevante a ser considerado, mas há de se considerar, também, que outras clivagens opõem os cidadãos.

Não menos importante e problemática, é o aspecto financeiro do instrumento. Em texto institucional do Ministério das Cidades (BRASIL, 2009, pg. 14)⁴, a Operação Urbana é apresentada como instrumento “que vem ao encontro dos propósitos da reabilitação de centros urbanos, na medida em que se configuram como uma potente estratégia para a coordenação de ações e intervenções, visando transformações urbanísticas estruturais e possibilitando, concomitantemente, *a inclusão social e a valorização ambiental e econômica*” (grifo nosso). Curiosamente, é a primeira vez que o termo “valorização econômica” aparece num texto governamental como objetivo do instrumento. É na associação destes objetivos (ou na sua disputa) aonde se encontram diversos questionamentos sobre a capacidade do instrumento (e, sobretudo, de sua gestão) de responder aos múltiplos problemas urbanos.

Os aspectos financeiros e econômicos referem-se não somente ao financiamento das obras previstas nas operações urbanas, mas também a estratégias de controle e distribuição de valorização imobiliária. O principal mecanismo de recuperação da mais-valia é o Certificado Potencial Adicional de Construção⁵ (CEPAC), forma prevista no Estatuto da Cidade para pagamento de contrapartida financeira.

O certificado de potencial adicional de construção (CEPAC) corresponde à permissão para a construção de dada quantidade de metros quadrados a seus detentores. Esta venda de potencial construtivo é realizada pela própria prefeitura – através do órgão responsável pelo planejamento e gestão da operação – e se torna um ativo financeiro que pode ser comprado e vendido no mercado, sendo que o total de recursos arrecadados de forma antecipada nesta operação já é usado na reestruturação urbanística da área da operação.

Maricato e Ferreira (2002) alertam que

⁴Os Anais do Seminário “Operação Urbana: Brasil-França” livro publicado do Ministério das Cidades (2009).

⁵A CEPAC foi criado em março de 1995, em São Paulo, para financiar a ampliação da avenida Faria Lima. Basicamente, para separar a contrapartida econômica da realização do projeto que lhe deu origem (SANDRONI, 2009).

“(...) um primeiro problema dos CEPACs é a desvinculação que o título cria entre a compra de potencial construtivo e a posse do lote. Como qualquer um pode comprar o título, tendo ou não o lote na região, e seu valor – como qualquer título financeiro – pode variar gerando um novo tipo de especulação imobiliária financeirizada” (MARICATO e FERREIRA, 2002, pg. 181).

Em outras palavras, a partir da venda de potencial construtivo adicional às incorporadoras, dissociada de cada terreno específico e englobando toda a área pré-definida da operação, arrecada-se parte da renda fundiária adicional gerada pela própria concessão de coeficiente de adensamento, e investe-se este volume de recursos na própria área, em áreas públicas, em infraestrutura urbana, em equipamentos de uso coletivo etc. Geralmente, as operações envolvem a retirada de qualquer concessão de *direito de construir* acima do coeficiente básico (correspondente à própria área do terreno), para que sua aquisição ocorra somente através da compra deste direito, transformando-o num título financeiro.

Fix (2009) faz uma crítica a este processo, pois o controle do Poder Público passa a ser relativo, pois os CEPACs, e posteriormente as Operações Urbanas, são encarados como uma fonte de recursos. Como as prefeituras precisam de recursos, lançarão mão da estratégia de multiplicar ao máximo as Operações Urbanas.

Segundo Fix (2009), o artigo 34º, que garante os CEPACs, institucionaliza a financeirização no instrumento da OUC.

(...) institucionaliza-se a especulação imobiliária como elemento motivador da renovação urbana na cidade. A conformação de seu desenho não se dá em função da ação planejada do Poder Público e das prioridades urbanas que ele estabeleça a partir da demanda participativa da população (...), mas se subordina ao interesse do mercado, que justificará ou não as operações (FIX, 2009, pg. 21).

Em síntese, embora a questão urbanística de uma operação urbana remeta de imediato para a noção de projeto ou de intervenção que se concretiza em uma base territorial, toda a operação urbana só se viabiliza por meio de uma série de proposições que envolvem múltiplos aspectos inter-relacionados, ou seja, tornam-se fundamentais a necessidade de clareza quanto às questões jurídicas, envolvendo inclusive o marco regulatório da proposta espacial que se queira implementar; os estudos de definição da equação econômica para a viabilização de empreendimentos públicos ou privados, que devem se preocupar inclusive com os impactos sobre a valorização imobiliária de setores urbanos e ainda as

implicâncias das propostas de gestão, que devem considerar, além das formas de organização para a implementação de um projeto e de suas ações, definições sobre as formas de discussão com a sociedade e, mais especificamente, com a população diretamente afetada pelas possíveis repercussões de propostas de intervenção.

VINTE ANOS DE OPERAÇÕES URBANAS EM BELO HORIZONTE (1996-2016): UM LEVANTAMENTO PRELIMINAR

Em Belo Horizonte, nos últimos 20 anos, tem se acompanhado uma difusão de Operações Urbanas. Nesta parte do texto, serão apresentados alguns dados, preliminares, de caráter quantitativo das Operações Urbanas propostas em Belo Horizonte a partir de uma análise documental das leis e informações coletadas nos portais da Câmara Municipal de Belo Horizonte e Secretaria Municipal de Planejamento Urbano da Prefeitura de Belo Horizonte.

A elaboração do PD e da LPOUS/96 belo-horizontinos (Leis N° 7.165 e 7.166, respectivamente) iniciou-se em 1993, no primeiro ano da gestão da “Frente BH-Popular” de Patrus Ananias (PT). De acordo com o texto preliminar da lei (minuta), o instrumento da Operação Urbana foi descrito como “parceria entre o Poder público e a iniciativa privada, mas com o objetivo de viabilizar projetos em áreas especiais previamente delimitadas e situadas em locais estratégicos do Município” (LAGE, 2008, p. 47). O instrumento deveria envolver duas ou mais das seguintes ações, entendidas como motivações: i) tratamento urbanístico de áreas públicas; ii) abertura de vias ou melhorias no sistema viário; iii) implantação de programa habitacional de interesse social; iv) modificação de parâmetros construtivos, de posturas, de uso e de ocupação do solo; v) regularização de edificações ou terrenos; vi) implantação de equipamentos públicos; vii) proteção do patrimônio cultural; viii) proteção ambiental; ix) reurbanização e; x) fomento de atividades econômicas.

Ainda de acordo com a minuta, o instrumento da Operação Urbana apresentava uma proposta de gestão geridas por um “Comitê de Gestão”, o qual contaria com a participação de representantes dos agentes envolvidos, incluindo os moradores da área objeto da operação.

Em 1995, o Projeto de Lei do Plano Diretor (PL N° 314/95) foi enviado à Câmara, juntamente com o Projeto da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (PL N° 315/95). O instrumento da Operação Urbana já sofreria sua primeira mudança neste momento, os recursos provenientes das operações

urbanas deveriam ser aplicados na área do próprio projeto, com objetivo de maior controle do gasto dos recursos, mas reduzindo, porém, o potencial redistributivo do instrumento.

No final do processo, após aprovação do Plano Diretor, Lei Nº 7.165/96, foram instituídos apenas três (3) dos instrumentos de política urbana propostos desde a Minuta: a “Transferência do Direito de Construir”, a “Operação Urbana” e “Convênio Urbanístico de Interesse Social”.

Quanto ao instrumento da Operação Urbana, a principal alteração foi a supressão da exigência do comitê de gestão com participação da sociedade civil para controle e coordenação das operações urbanas. Ficou definido no PD belo-horizontino que “Operação Urbana é o “conjunto integrado de intervenções, com prazo determinado, coordenadas pelo Executivo, com a participação de entidades da iniciativa privada, objetivando viabilizar projetos urbanísticos especiais em áreas previamente delimitadas”, podendo ser proposta ao Executivo por qualquer cidadão ou entidade que nela tenha interesse (BELO HORIZONTE, 1996). A lei então estipula, de forma bastante genérica, as intervenções que podem ser envolvidas pelo instrumento.

O artigo 66º estabeleceu que o instrumento poderia ser utilizado para intervenções como: tratamento urbanístico de áreas públicas, abertura de vias ou melhorias no sistema viário, implantação de programa habitacional de interesse social, implantação de equipamentos públicos, recuperação do patrimônio cultural, proteção ambiental e reurbanização e regularização de edificações.

Ficou estabelecido que cada operação urbana deve ser prevista em lei específica que deve conter: o perímetro da área de intervenção, a finalidade da intervenção proposta, o plano urbanístico para a área, os procedimentos de natureza econômica, administrativa e urbanística necessários ao cumprimento das finalidades pretendidas, os parâmetros urbanísticos locais, os incentivos fiscais e os outros mecanismos compensatórios previstos em lei para as entidades da iniciativa privada que participem do projeto ou para aqueles que por ele sejam prejudicados e o prazo de vigência da operação urbana (Lei Nº 7.165/96, Art.67). Manteve-se a exigência de que “os recursos levantados para a realização das intervenções somente podem ser aplicados em aspectos relacionados à implantação do projeto relativo à operação urbana” (Lei Nº 7.165/96, Art. 69).

Como o Estatuto da Cidade foi promulgado 5 anos após ao Plano Diretor, o instrumento das Operações Urbanas aprovado em Belo Horizonte apresentava algumas diferenças em relação à Lei Federal. Comparada com o Estatuto da Cidade, a lei municipal não fazia exigência de dois itens: o estudo prévio de impacto de vizinhança (que ainda não havia sido regulamentado no PD) e a forma de controle da operação compartilhada com a sociedade civil.

Dando alguns passos adiantes nesta descrição histórica para aspectos que consideramos os mais relevantes, o primeiro ano da gestão de Márcio Lacerda, 2009, foi marcado pela realização da III Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte (CMPU) convocada pelo Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR). Com relação ao instrumento da Operação Urbana, foram aprovadas as seguintes alterações: 1) inclusão das operações urbanas consorciadas, conforme previsto no Estatuto da Cidade, e manutenção das operações urbanas simplificadas, com as mesmas regras previstas na Lei n.º 7.165/96 – apesar da mudança do nome do instrumento; 2) previsão da possibilidade de utilização das operações urbanas para regularização de edificações ou de uso; 3) previsão da utilização de outorga onerosa de potencial construtivo nas operações urbanas consorciadas; 4) proposição de operações urbanas consorciadas em áreas ao longo dos eixos viários prioritários ou no entorno de projetos públicos que tragam valorização imobiliária expressiva; 5) previsão da obrigatoriedade de que toda proposta de operação urbana seja precedida de consulta ao Conselho Municipal de política Urbana – COMPUR, antes de ser enviada à Câmara Municipal. Na revisão do PD, foram delimitados quase 30% do território para implementação do instrumento.

Especificamente sobre este último ponto, foram priorizadas as seguintes áreas para implementação do instrumento da Operação Urbana: i) as Áreas em Reestruturação no Vetor Norte de Belo Horizonte; ii) o entorno de Corredores Viários Prioritários; iii) o entorno de Corredores de Transporte Coletivo Prioritários; iv) as Áreas Centrais, indicadas como preferenciais para Operação Urbana nos termos do Plano de Reabilitação do Hipercentro; v) as áreas localizadas em um raio de 600 metros das estações de transporte coletivo existentes ou das que vierem a ser implantadas (BELO HORIZONTE, 2010).

Importante mencionar que no ano de 2010 já haviam sido concluídas as obras de duplicação da Avenida Antônio Carlos e Pedro I e estavam em marcha as obras para a implantação do corredor viário exclusivo para o sistema de transporte rápido por ônibus (BRT). A demarcação de corredores de transporte e do Vetor Norte que receberam fortes investimentos públicos para aplicação do instrumento OUC é justificada pela possibilidade de recuperação de mais-valias urbanas geradas através da venda de CEPACs.

Belo Horizonte apresenta uma característica normativa distinta de outras cidades. No Plano Diretor, o instrumento da Operação Urbana passou a ser classificado em dois tipos: Operação Urbana Simplificada (OUS) e Operação Urbana Consorciada (OUC). A OUS caracteriza-se por ser motivada sempre por interesse público e destina-se a viabilizar “regularização de edificações e de usos” e “requalificação de áreas políticas” (BELO HORIZONTE, 2010). Enquanto a OUS serve como um instrumento de negociação

entre o Poder Público e apenas um empreendedor, a OUC envolve um consórcio. A OUC passa a ser definida como “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Executivo Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, podendo ocorrer em qualquer área do Município” (art. 13), texto similar ao art. 32 do Estatuto da Cidade (BELO HORIZONTE, 2010).

A forma de pagamento da contrapartida e a aplicação dos recursos arrecadados pelo Estado constituem a maior diferença entre as Operações Urbanas Simplificadas e Consorciadas. No primeiro tipo, a contrapartida é paga em dinheiro ou com a realização de alguma obra de interesse público, que podem ser utilizados em qualquer lugar da cidade. Já na Consorciada, a contrapartida deve ser paga em dinheiro ou CEPAC e os recursos só podem ser utilizados dentro do perímetro da operação.

A lei 9959/10 deu destaque especial os objetivos para Operação Urbana no “entorno dos corredores de transporte coletivo prioritários” e para o “Vetor Norte”. No primeiro tipo, os objetivos são: a) permitir, após a reestruturação dos Corredores, a revisão do adensamento, dada a maior capacidade de suporte do sistema de transporte; b) permitir a implantação de equipamentos o desenvolvimento urbano e para o sistema de transporte; c) implantar novos espaços públicos; d) ampliar e melhorar a rede viária; e) otimizar as áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e a reciclagem de áreas consideradas subutilizadas.

Para o Vetor Norte os objetivos são: a) ordenar a ocupação do solo, visando a estruturar nova centralidade no entorno da Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais; b) assegurar condições para a expansão do uso institucional de interesse público, complementar às atividades da Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais; c) garantir a proteção e a valorização do patrimônio arquitetônico, cultural e paisagístico; d) ordenar o crescimento urbano na região; e) permitir a implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano; f) implantar espaços públicos; g) ampliar e melhorar a rede viária estrutural e local; h) proteger as áreas de fragilidade ambiental; h) otimizar as áreas envolvidas em intervenções surbanísticas de porte; i) reciclar as áreas consideradas subutilizadas.

As operações urbanas propostas no Vetor Norte (Isidoro) e no “entorno dos corredores de transporte coletivo prioritários” (Antônio Carlos/Leste-Oeste) parecem se orientar a partir do modelo dos grandes projetos urbanos que buscam combinar o ganho locacional proporcionado pelo conjunto de investimentos públicos; a construção de uma ação planejamento físico-territorial favorável a novos

investidores; uma estrutura fundiária caracterizada pelas grandes propriedades de terra e possibilidades de expansão da lógica imobiliária.

Isto posto, a regulamentação do instrumento da Operação Urbana no Plano Diretor de 1996 até o último ano de gestão de Márcio Lacerda (PSB), foram propostas 40 Operações Urbanas. Destas, 4 foram caracterizadas como apenas “Operações Urbanas” (que precederam a regulamentação do instrumento pelo Estatuto da Cidade); 2 como Operações Urbanas Consorciadas (“Antônio Carlos Pedro I/Leste Oeste” e “Estação Barreiro”) e 36 como Operações Urbanas Simplificadas. Apresentamos a seguir um breve panorama.

Tabela 1 – Situação das Operações Urbanas propostas em Belo Horizonte (1996-2016)

Situação	Gestões Municipais		
	Célio de Castro (PSB) (1997-2000)	Fernando Pimentel (PT) (2001-2008)	Márcio Lacerda (PSB) (2009-2016)
Leis publicadas	3	10	12
Não publicadas	0	0	17
Total	3	10	29

Fonte: elaborada pelo próprio autor

Em Belo Horizonte, no período de 1996 a 2016, das 40 operações propostas, somente 23 (57,5%) chegaram se tornar leis, última etapa do processo de elaboração do instrumento e exigência do Estatuto da Cidade para sua implementação.

A progressão da proposição do uso do instrumento, pelas gestões municipais de Belo Horizonte, se intensificou a cada governo. Conforme a tabela 1, na gestão de Célio de Castro (PSB), três (3) operações urbanas foram aprovadas, todas anteriores ao Estatuto da Cidade; na gestão de Fernando Pimentel (PT), dez (10) operações urbanas foram propostas; na gestão de Márcio Lacerda (PSB), foram propostas vinte e sete (27) operações urbanas, o que representa 67,5% das Operações propostas

As Operações Urbanas não chegaram a ser aprovadas como leis são 17 (42,5%) fazem parte integralmente da gestão de Márcio Lacerda (PSB) e foram aferidas a partir do portal da Secretaria Municipal de Planejamento Urbana, consideradas como em “processo de elaboração”⁶. A seguir, a tabela 1 demonstra a distribuição de Operações Urbanas com leis aprovadas e (ainda) não aprovadas. O quadro

⁶ Como pode ser observado em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/operacoes-urbanas/consorciadas> (acesso em 21/02/2018).

1 descreve as Operações Urbanas aprovadas considerando a legislação do Plano Diretor e a gestão municipal correspondente

Quadro 1 – Operações Urbanas de Belo Horizonte aprovadas em Lei Plano Diretor, Lei nº 7.165/ 1996

Gestão	Título da Operação Urbana	Lei nº/ano e vigência	Iniciativa	Tipo
Celio de Castro (PSB)	OU Desafetação de trecho de via pública, mediante Operação Urbana	7.280/1997 – Em vigor	Pública	Viabilização de empreendimento residencial
	OU Operações Urbanas para implementação de estações de integração de ônibus do BHBUS 7.928/1999	7.928/1999 - Período de vigência ultrapassado (prazo de vigência de 5 anos)	Pública	Viabilização da Estação BH BUS
	OU Operação Urbana do Isidoro	Em vigor - Lei nº 8137 de 2000 teve seu período de vigência ultrapassado em 2006, posteriormente regulamentada nas Disposições Transitórias da Lei nº 9.959, de 20 de julho de 2010 e alterada pela Lei nº 10.705 de 2014	Pública	De grande porte. Habitação de Interesse Social
Fernando Pimentel (PT)	OU Centro comercial em vias públicas da região da Savassi	Lei nº 8.174/2001, regulamentada pelo Decreto 10.775/2001	Pública	Centro comercial em vias públicas da região da Savassi
	OU Casa do Conde de Santa Marinha e adjacências	8.240/2001 - Período de vigência ultrapassado (prazo de vigência de 10 anos)	Pública	Viabilização de equipamento de grande porte
	OU Vila Silveira	8.299/2001 - Período de vigência ultrapassado (prazo de vigência de 2 anos)	Pública	Viabilização de empreendimento residencial
	OU Fundação Furtado de Menezes	8.431/2002 - Período de vigência ultrapassado (prazo de vigência de 2 anos)	Pública	Viabilização de Habitação de Interesse Social
	OU do conjunto arquitetônico da Avenida Oiapoque	8.728/2003 - Período de vigência ultrapassado (prazo de vigência de 10 anos)	Pública	Voltada para a questão dos camelôs
	OU "Centros de Comércio Popular"	9.058/2005 - Período de vigência ultrapassado (prazo de vigência de 4 anos)	Pública	Voltada para a questão dos camelôs
	OU na área denominada Gleba I da antiga Fazenda Capitão Eduardo	9.065/2005 - Período de vigência ultrapassado (prazo de vigência de 10 anos)	Pública	Viabilização de Habitação de Interesse Social
	OU do Edifício-Sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais	9.366/2007 - Período de vigência ultrapassado (prazo de vigência de 10 anos)	Pública	Viabilização de edifício público
	OU do Parque Linear Bulevar Andradas	9.568/2008 Período de vigência ultrapassado (prazo de vigência de 5 anos)	Privada	Viabilização de equipamento de grande porte
	OU da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais	9.679/2008 Período de vigência ultrapassado (prazo de vigência de 10 anos)	Pública	Viabilização de edifício público

Fonte: elaborada pelo próprio autor

Cabe destacar que o conceito de Operação Urbana exposto no Plano Diretor, Lei 7.165/96, ainda não adjetiva o instrumento como “consorciada” ou “simplificada”. As Operações Urbanas aprovadas neste período precedem a regulamentação do Estatuto da Cidade. Estabeleceu-se, por meio do art. 66, que o instrumento poderia ser utilizado para intervenções como: tratamento urbanístico de áreas públicas,

abertura de vias ou melhorias no sistema viário, implantação de programa habitacional de interesse social, implantação de equipamentos públicos, recuperação do patrimônio cultural, proteção ambiental e reurbanização e regularização de edificações.

No quadro 2, abaixo, é possível observar as Operações Urbanas aprovadas na gestão de Márcio Lacerda (PSB).

Quadro 2 – Operações Urbanas de Belo Horizonte aprovadas na gestão Márcio Lacerda (PSB), Plano Diretor - Lei 9959/2010 que altera lei nº 7.165/ 1996

Gestão	Título da Operação Urbana	Lei nº/ano e vigência	Iniciativa	Tipo
Márcio Lacerda (PSB)	OUS Estímulo ao Desenvolvimento da Infraestrutura de Saúde, de Turismo Cultural e de Negócios	9.952/2010 – Em vigor	Pública	Viabilização de empreendimento de grande porte
	OUS do Bosque das Braúnas	9.959/2010 – Em vigor	Pública	Viabilização de parque ecológico
	OUS Avenida Barão Homem de Melo	9.959/2010 – Em vigor	Pública	Viabilização de empreendimento de grande porte
	OUS da Savassi	9.959/2010 – Em vigor	Pública	Viabilização de empreendimento de grande porte
	OUS do Centro de Convenções	10.521/2012 - Em vigor	Pública	Centro de Convenções do Município de Belo Horizonte
	OUS Tribunal Regional de MG	10731/2014 – Em vigor	Pública	Viabilização de empreendimento público
	OUS Parque de Exposições da Gameleira e do Centro de Convenções do Estado de Minas Gerais	10.703/2014 - Em vigor	Pública	Viabilização de equipamento de grande porte
	OUS BH Morar/Capitão Eduardo	10.909/2016 - Em vigor	Pública	Viabilização de Habitação de Interesse Social
	OUS Francisco Deslandes e Adjacências	10.954/2016 – Em vigor	Privada	Viabilização de equipamento de grande porte
	OUS do Tribunal de Contas de Minas Gerais	11.005/2016 – Em vigor	Pública	Viabilização de edifício público

Fonte: elaboração pelo próprio autor

Em 2010, a Lei nº 9.959/10 alterou o Plano Diretor e a LPOUS/96, atualizando as exigências mínimas para aprovação da lei específica de cada operação urbana, de acordo com o determinado pelo Estatuto da Cidade.

Com relação ao instrumento da Operação Urbana, foram aprovadas as seguintes alterações: 1) inclusão das operações urbanas consorciadas, conforme previsto no Estatuto da Cidade, e manutenção das operações urbanas simplificadas, com as mesmas regras previstas na Lei n.º 7.165/96 – apesar da mudança do nome do instrumento; 2) previsão da possibilidade de utilização das operações urbanas para regularização de edificações ou de uso; 3) previsão da utilização de outorga onerosa de potencial

construtivo nas operações urbanas consorciadas; 4) proposição de operações urbanas consorciadas em áreas ao longo dos eixos viários prioritários ou no entorno de projetos públicos que tragam valorização imobiliária expressiva; 5) previsão da obrigatoriedade de que toda proposta de operação urbana seja precedida de consulta ao Conselho Municipal de política Urbana – COMPUR, antes de ser enviada à Câmara Municipal.

Foram delimitados quase 30% do território para implementação do instrumento. Foram priorizadas as seguintes áreas: i) as Áreas em Reestruturação no Vetor Norte de Belo Horizonte; ii) o entorno de Corredores Viários Prioritários; iii) o entorno de Corredores de Transporte Coletivo Prioritários; iv) as Áreas Centrais, indicadas como preferenciais para Operação Urbana nos termos do Plano de Reabilitação do Hipercentro; v) as áreas localizadas em um raio de 600 metros das estações de transporte coletivo existentes ou das que vierem a ser implantadas

Os quadros 3 e 4 apresentam as Operações Urbanas em processo de elaboração, ainda não aprovadas, com o processo em andamento, por exemplo, elaboração de plano urbano ou projeto de lei em tramitação. As duas únicas Operações Urbanas Consorciadas estão paralisadas.

Dentre as OUCs, destacamos a Operação “Antônio Carlos – Pedro I + Leste e Oeste”, lançada inicialmente como o nome de OUC “Nova BH”. A operação foi prevista na revisão do Plano Diretor (1996) em 2010, propõe a alteração dos padrões urbanísticos para viabilizar uma série de empreendimentos e pelos seus propósitos e forma teve grande rejeição de organizações civis. Segundo o próprio projeto urbano⁷, esta Operação Urbana implicaria em intervenções urbanísticas em 58 bairros que juntos representam cerca de 7% do território do município (25 km²), afetando diretamente aproximadamente 170 mil moradores. Desde o início, o projeto Nova BH tem sido questionado por representantes da sociedade civil organizada e por alguns conselheiros do COMPUR⁸ sobre a participação da população na elaboração do plano urbanístico, como exigido pelo Estatuto das Cidades, conforme as denúncias do protocoladas por representantes da sociedade civil do Conselho Municipal de Política Urbana. Este fato foi o principal motivador para que o Ministério Público iniciasse a investigação sobre irregularidades, que acabou por ajuizar uma Ação Civil Pública (processo n° 002413.009688-6)⁹, iniciativa do grupo de pesquisa “indisciplinar” da UFMG, para impedir a execução do projeto após constatar a completa ausência de

⁷ Documento disponibilizado pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano em reunião Conselho Municipal de Política Urbana no dia 05/02/2016

⁸ Conforme atas do COMPUR do dia 24/01/14; 31/01/14 e 28/02/14. Atas disponíveis no diário oficial do município de Belo Horizonte.

⁹Disponível em www.ouc.indisciplinar.com (sítio do grupo de pesquisa Indisciplinar/UFMG)

participação da população no processo da operação. No final de 2014, a Prefeitura retomou o projeto com novo nome, “Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos Leste-Oeste” (ACLO), ampliando as intervenções urbanísticas para um perímetro de 99 bairros, 10% do território e assumiu diversas obrigações, perante o Ministério Público (processo nº 0024.14.086052-9), para contornar as irregularidades da OUC Nova BH, especialmente quanto à falta de participação da população e violação do princípio legal da gestão democrática da cidade previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

Quadro 3 – Operações Urbanas Simplificadas em andamento

Gestão	Título da Operação Urbana	Situação	Iniciativa	Tipo
Márcio Lacerda (PSB)	OUS Obra Inacabada - Av. Prof. Mário Werneck – Buritis	Processo em andamento, lei não publicada	Privada	Viabilização de obra inacabada
	OUS Obra Inacabada - Rua Itapecerica 469, Lagoinha	Processo em andamento, lei não publicada	Privada	Viabilização de obra inacabada
	OUS Obra Inacabada - Rua Rio Grande do Sul, 435 / Rua dos Tupis, Centro	Processo em andamento, lei não publicada	Privada	Viabilização de obra inacabada
	OUS Acaba Mundo	Processo em andamento, lei não publicada	Pública	Viabilização de empreendimento residencial
	OUS Empreendimento Living World Place	Processo em andamento, lei não publicada	Privada	Viabilização de empreendimento comercial
	OUS Luxemburgo	Processo em andamento, lei não publicada	Privada	Viabilização de empreendimento residencial
	OUS Praça da Saudades e Adjacências	Processo em andamento, lei não publicada	Pública	Viabilização de empreendimento institucional
	OUS Sede do IPLEMG	Processo em andamento, lei não publicada	Pública	Viabilização de empreendimento institucional
	OUS Vila Monte São José	Processo em andamento, lei não publicada	Privada	Viabilização de empreendimento residencial
	OUS Arena Multiuso - Estádio de Futebol	Processo em andamento, lei não publicada	Privada	Viabilização de equipamento de grande porte
	OUS Mercado Central	Processo em andamento, lei não publicada	Pública	Viabilização de equipamento de grande porte
	OUS Prado Shopping	Processo em andamento, lei não publicada	Privada	Viabilização de equipamento de grande porte
	OUS Obra Inacabada - Rua Rio Grande do Sul nº 780 - Barro Preto	Projeto de Lei em tramitação	Privada	Viabilização de obra inacabada
	OUS Concurso de Design de Mobiliário Urbano para a Avenida José Cândido da Silveira e Adjacências	Projeto de Lei em tramitação	Privada	Viabilização de empreendimento residencial
	OUS Praça Afonso Arinos e Adjacências	Projeto de Lei em tramitação	Pública	Viabilização de empreendimento institucional

Fonte: elaboração pelo próprio autor

Quadro 4 - Operações Urbanas Consorciadas paralisadas

Gestão	NOME	TIPO	SITUAÇÃO
Márcio Lacerda (PSB)	Estação Barreiro	De grande porte	Processo paralisado - Lei não publicada (Projeto de Lei 865/2013)
	Antônio Carlos - Pedro I + Leste-Oeste	De grande porte	Processo paralisado - Lei não publicada

Fonte: elaboração pelo próprio autor

Considerando a listagem das Operações arroladas até aqui, uma questão central para conceber um primeiro panorama sobre as Operações Urbanas de Belo Horizonte é a localização onde serão viabilizadas, se considerar que se trata de um projeto urbano capaz de reconstruir e redesenhar o tecido urbanístico/social de um setor específico da cidade. A tabela 2 apresenta as regiões selecionados para viabilização dos empreendimentos, das leis aprovadas, por regionais administrativas de Belo Horizonte. A maioria dos empreendimentos propostos (alguns Operações estão propostas para mais de 1 regional) estão localizados na região centro sul, parte da região que já é considerada pela legislação como mais permissiva no que diz respeito ao adensamento (construtivo e populacional). Esta região é demarcada, pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, em sua maioria, pelas Zonas de Adensamento Preferencial (ZAP), Zonas Adensadas (ZA) e Zona Central de Belo Horizonte (ZCBH). Segundo Cota e Mol (2008), são nessas áreas que o setor imobiliário vislumbra a possibilidade de maximização de seus lucros, seja porque são áreas atrativas do ponto de vista locacional, seja porque tais áreas representam a possibilidade de “ganho de sobre lucro através da renda diferencial¹⁰” (COTA & MOL, 2008, p. 232).

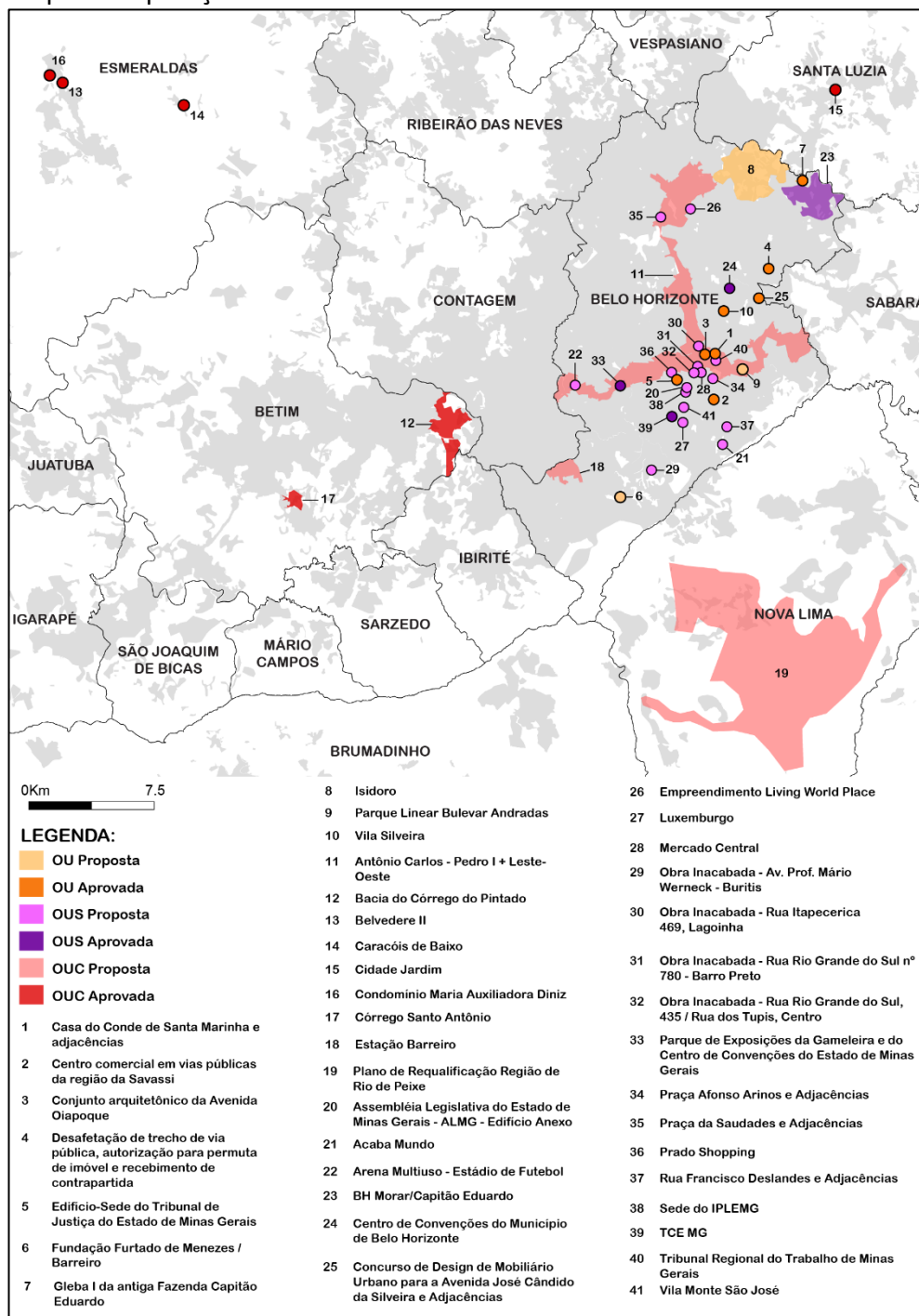
Tabela 2 – Distribuição de Operações Urbanas propostas por regionais administrativas de Belo Horizonte.

Regionais								
Barreiro	Centro Sul	Leste	Nordeste	Noroeste	Norte	Oeste	Pampulha	Venda Nova
4	21	4	2	2	4	2	4	4

Fonte: elaboração pelo próprio autor

¹⁰ Refere-se aqui à “Renda Diferencial”, que determina o lucro excedente do empreendedor proveniente das condições do terreno edificável (topografia, potencial construtivo, etc.) (COTA & MOL, 2008).

Mapa 1 – Operações Urbanas na RMBH



Fonte: Observatório das Metrôpoles/Núcleo RMBH (2018)

Uma primeira análise a partir da tabela e do mapa apresentados acima já é suficiente para explicitar uma particularidade em relação à aplicação do instrumento Operação Urbana na capital, qual seja a forma pontual como vem sendo utilizado. Como pode ser observado, a maior parte das operações

levantadas volta-se para a viabilização de edifícios, parcelamentos, equipamentos, obras inacabadas e outros empreendimentos isolados e, entre aquelas categorizadas como “de grande porte”.

A maioria das Operações Urbanas parecem não contribuir para a promoção de transformações urbanísticas de interesse público, conforme o discurso redistributivista que caracterizou sua formulação. Compartilhamos da análise de Cota (2010) sobre os limites das Operações Urbanas em Belo Horizonte de viabilizar interesses redistributivistas, ou seja, efetivar uma transformação urbanísticas de interesse público, promovendo benefícios coletivos com a utilização de recursos privados. Na verdade, a experiência das leis aprovadas em Belo Horizonte demonstra que o instrumento vem sendo utilizado para viabilizar empreendimentos que exigem flexibilizações na legislação urbanística recente e que atendem, sobretudo, interesses privados, ou melhor, parece pouco a se prestar a viabilizar interesses coletivos, mas de promover transformações espaciais estratégicas que acabam viabilizando interesses privatistas, ainda em que sua maioria sejam motivadas por interesse público.

Para a gestão local, a Operação Urbana parece se justificar, e termina sendo usada, como instrumento de arrecadação para desonerá-lo dos seus encargos, ao envolver recursos privados em ações de transformação urbanística. Contudo, não há garantias que essas transformações urbanísticas efetivadas com a participação dos recursos privados promovam os benefícios coletivos e contribuam para a democratização do espaço urbano.

Em suma, evidencia-se as diferenças de adotar o instrumento com o sentido de “redistribuição” ou “compensação”. O instrumento no sentido de redistribuição funcionaria como “elemento de intervenção sobre o mercado de terras, cujo funcionamento se caracteriza por uma distribuição estruturalmente injusta das mais-valias fundiárias” (FURTADO, 2008, p.16); já como compensação junto ao parceiro particular (o que parece ser a característica das Operações descritas), é um “elemento de facilitador do livre funcionamento do mercado de terras urbanas” (FURTADO, 2008, p.16), isto é, o instrumento parece viabilizar os históricos favorecimentos à iniciativa privada via produção do espaço.

CONSIDERAÇÕES: RECOMENDAÇÕES NAS ANALISES DAS OPERAÇÕES URBANAS

Na análise das OUCs como espaço negocial entre Estado, mercado e sociedade ainda restam muitas dúvidas sobre as características desses projetos: qual a capacidades das operações urbanas de

solucionar os problemas urbanos? As operações urbanas podem ir além de um conjunto de lucrativas operações imobiliárias? Em que medida os atores engajados no paradigma do direito à cidade conseguem se contrapor à lógica do instrumento e garantir alguns benefícios para a comunidade? O instrumento pode ser utilizado de fato para engendrar “melhorias sociais” e “valorização ambiental” como prescreve o Estatuto da cidade? As operações se constituem em uma de fonte de recursos estratégicos, diante o cenário escasso de recursos, a partir da parceria público-privada? Considerando estas inquietações e outras problematizadas até o momento, apresenta-se algumas hipóteses orientadoras para futuros trabalhos.

Além disso, acreditamos que, no caso de Belo Horizonte, a adoção das Operações Urbanas não seria simplesmente consequência da emergência de uma ideologia neoliberal na gestão urbana. O caráter das Operações Urbanas em Belo Horizonte expressaria não apenas a governança daquele período, mas estariam inseridos em um contexto de uma dependência da trajetória, isto é, constrangidas por um estoque anterior de experiências dos dois paradigmas inscritos. O Plano Diretor de 1996, elaborado e aprovado na gestão de Patrus Ananias (1993-1997), por exemplo, responderia à uma demanda de democratização das cidades dos movimentos sociais urbanos, mas, tampouco, deixou de sofrer pressões do mercado imobiliário, com consequências passíveis de serem verificadas nos projetos de reestruturação urbana mais recentes.

A experiência das Operações Urbanas expressaria a coexistência de diretrizes associadas às duas agendas da política urbana: cidade-direito (aquela da reforma urbana) e cidade-mercado (promoção da competitividade urbana). Mais do que isso, a política urbana, na sua operacionalização, necessitaria “negociar”, também, com outras gramáticas que incidem historicamente sobre o território (NUNES, 2010), tais como: a) o insulamento burocrático, que ora pode imunizar mais ou menos os técnicos da prefeitura dos grupos de interesse; b) o padrão corporativo (corporativismo), refletindo o acolhimento de demandas específicas de determinados segmentos organizados; c) o clientelismo e patrimonialismo, envolvendo ausência de limites entre os bens públicos e os bens privados daqueles que participam da gestão da coisa pública, promessas e expectativas de retornos futuros ou trocas que dependem de relações anteriores na pressão por benefícios particulares; d) o universalismo de procedimentos, associado à noção de cidadania, garantindo a clareza e a “publicização” de informações sobre os processos formais referentes à OUCs a todos os segmentos sociais.

Nesse sentido, o corpo técnico pode estar inserido em um contexto histórico de “dependência de trajetória”, isto é, existiria uma tradição na política urbana e habitacional do município, uma *gramática*

de “universalismo de procedimentos” composta de um acúmulo de políticas redistributivas (a título de exemplo: orçamento participativo, orçamento participativo da habitação, políticas habitacionais de interesse social, de autogestão, etc.). Uma questão que faz é: em que mediada este arcabouço jurídico legal colocaria empecilhos aos instrumentos pró-mercado? Paralelamente, existiria uma coalizão público-privada pró-crescimento e desenvolvimento econômico ancorada na intensificação de atividades relacionadas ao desenvolvimento de algumas regiões, como a norte, à produção imobiliária, como por exemplo, a conclusão da linha verde, da viabilização da alça norte do Rodoanel metropolitano, duplicação do corredor Antônio Carlos/Pedro I e requalificação do trecho leste/oeste e da construção da Cidade Administrativa de Minas Gerais.

Consideramos, para fins desta conclusão, ainda que inicial, que o Estado é concebido como parte da sociedade podendo ser influenciado por ela em maior ou menor grau, desempenhando um papel de facilitador e coordenador da OUC circunscrito em uma coalizão de forças mais amplas. As Operações Urbanas seriam resultado da negociação e concertação dos interesses dos atores que produzem a cidade. Por esse ângulo, as características das instituições governamentais, dos arranjos institucionais, das regras postas, influenciam o grau de sucesso político que qualquer grupo pode alcançar, na medida que possibilita ou vetam o acesso de grupos às decisões políticas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2005*. 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/leis/LEIS_2001/L10257.htm>.

BORJA, J; CASTELLS, M. *As cidades como atores políticos*. Novos Estudos, no. 45. São Paulo, CEBRAP, 1996. p. 152-166.

BORJA, J; FORN, M. *Políticas da Europa e dos Estados para as cidades*. Novos Estudos, no. 45. São Paulo, CEBRAP, 1996. p. 32-47.

COTA, Daniela A. Descompassos entre o discurso e prática das operações urbanas em Belo Horizonte (1997-2007). In: MENDONÇA, Jupira G.; COSTA, Heloisa S. M. (orgs.). *Estado e Capital Imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/Arte, 2011. pp. 301-322.

- COTA, Daniela A; MOL, Natália A. Produção Imobiliária e regulação urbana em Belo Horizonte (1997-2002). In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Orgs.). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 208-228.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. 1ed. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias de construção de uma nova cidade em São Paulo*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- FIX, Mariana. A fórmula mágica da parceria: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, Maria Cristina; BENTAFFI, Dênio. *Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro. (Óculum – Edição Especial)*. Campinas/ Rio de Janeiro: PUCCamp/ PROURB, 2009, pp. 32-66.
- FONTES, Renato Barbosa. *Estatuto da Cidade e Planos Diretores: possibilidades e limites dos arranjos de participação popular na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2010.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2006.
- LAGE, Selena D. L. *A pertinência das Operações Urbanas no Paradigma do Urbanismo Democrático e Incluyente: Reflexões a partir da análise da regulamentação e aplicação do instrumento em Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte. UGMG, 2008.
- LAGE, Selena D. L. *As operações urbanas paulistanas e belo-horizontinas: análise das diferenças e semelhanças em perspectiva de uma aplicação democrática e incluyente do instrumento*. In: Anais do XIII Encontro da ANPUR, Santa Catarina, 2008.
- MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João S.W.F.. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Leticia M. (org). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antônio Fabris editor, 2002. pp. 170-188
- MATOS, R. E. S.. Plano Diretor, gestão urbana e participação: algumas reflexões. In: MAGELA, Geraldo; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Orgs.). *Planejamento urbano no Brasil; trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. pp. 110-120.
- NUNES, Edson. *A gramática política no Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- SANDRONI, Paulo. O CEPAC como instrumento de captação da mais-valia urbana e financiamento de grandes projetos urbanos. In: BRASIL. Ministério das Cidades. *Operações Urbanas: anais Brasil-França*. Brasília, 2009.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Orgs.). *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. pp. 136-155.

SANTOS JUNIOR, Orlando A. Metropolização e Megaeventos: proposições gerais em torno da Copa do Mundo e das Olimpíadas em 2016. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; CHRISTOPHER, G.; RIBEIRO, L.C.Q. (orgs.). *Brasil: os impactos da Copa do Mundo em 2014 e das Olimpíadas em 2016*. Rio de Janeiro: E-papers, 2016. pp. 21-40.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. *A trajetória da reforma urbana no Brasil*. Dossiê dph. 2009. Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>.

THEODORE, N.; PECK, J.; BRENNER, N. *Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados*. Temas Sociales, nº 85, Santiago/Chile. 2009.

VAINER, Carlos. Patria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E.(Orgs.): *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 8ª ed. Petropolis, RJ: Vozes: 2013, pp.75-104.