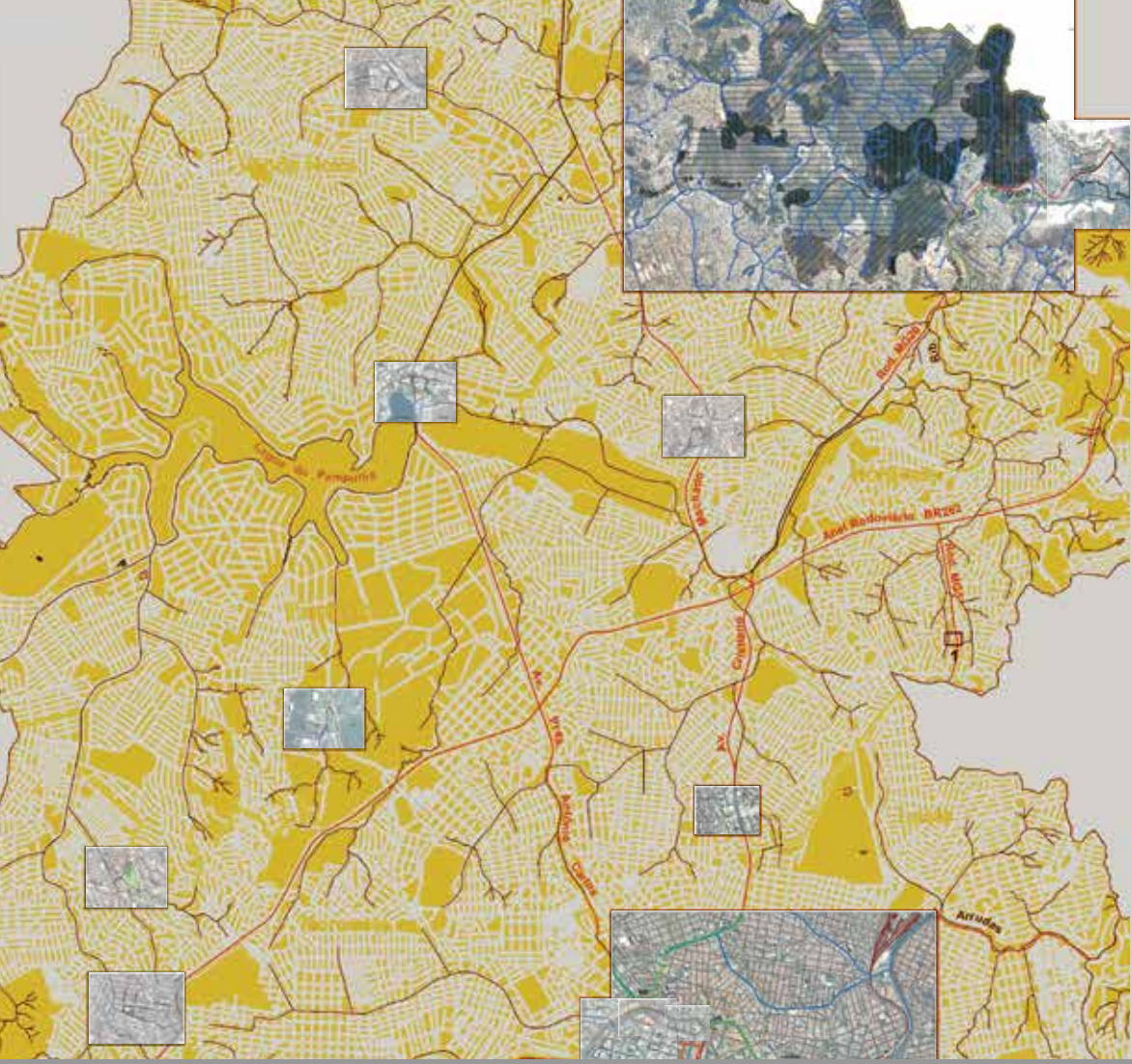


a parceria público-privada na política urbana brasileira recente

reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte

Daniela Abritta Cota

anpur

LETRCAPITAL

Copyright© AMPUR / Daniela Abritta Cota, 2013

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro, sem a autorização prévia por escrito da autora, poderá ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados.

Editor
João Baptista Pinto

Revisão
Rita Luppi

Projeto Gráfico Editorial
Ester Limonad

Capa
Rodrigo Garcia Barboza

Editoração
Rian Narcizo Mariano

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

C882p

Cota, Daniela Abritta
A parceria público-privada na política urbana brasileira recente : reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte / Daniela Abritta Cota. - Rio de Janeiro : Letra Capital , 2013.
492 p. : il. ; 23 cm

Inclui bibliografia
ISBN 978-85-7785-197-3

1. Urbanização - Belo Horizonte (MG) - História 2. Planejamento urbano - Belo Horizonte (MG). 3. Política urbana - Belo Horizonte (MG). I. Título.

13-1935. CDD: 307.76
CDU: 316.334.56

26.03.13 28.03.13 043751

Letra Capital Editora
Telefax: (21) 2224-7071 / 2215-3781
letracapital@letracapital.com.br

Daniela Abritta Cota

A parceria público-privada na política urbana brasileira recente

reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte

anpur LETRCAPITAL

Júri de Teses
VII Prêmio Brasileiro de Política e Planejamento Urbano e Regional

Norma Lacerda Gonçalves (Presidente)	MDU – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano - UFPE
Ana Fani Alessandri Carlos	PPGE - Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana - USP
Brasilmar Ferreira Nunes	PPGS - Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UFF
Heloisa Soares de Moura Costa	PPGGE -Programa de Pós-Graduação em Geografia - UFMG
Margareth A. C. da Silva Pereira	PROURB - Programa de Pós-Graduação em Urbanismo - UFRJ
Maria Cristina Dias Lay	PROPUR - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - FRGS
Maria Ruth Amaral Sampaio	PPGAU - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - USP
Sylvio C. Bandeira de Mello Silva	MPDTDS - Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social - UCSAL Programa de Pós-Graduação em Geografia - UFBA
Virgínia Pitta Pontual	MDU - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano - UFPE

anpur diretoria

2009	**2011**
Presidente	Leila Christina Dias
Secretário-Executivo	Elson Manoel Pereira
Secretário-Adjunto	Maria Inês Sugai
Diretoria	Ana Clara Torres Ribeiro Lucia Cony Faria Cidade Maria Lucia Reffineti Martins Silvio José de Lima Figueiredo
Conselho Fiscal	Eloisa Petti Pinheiro Ester Limonad Rodrigo Ferreira Simões
Suplentes	Célia Ferraz de Souza Elis de Araujo Miranda Iná Elias de Castro

anpur diretoria

27 de maio de 2011	**09 de dezembro de 2011**
Presidente	Ana Clara Torres Ribeiro
Secretário-Executivo	Ester Limonad
Secretário-Adjunto	Benny Schvasberg

09 de dezembro de 2011	**02 de abril de 2012**
Presidente e Secretário-Executivo	Ester Limonad
Secretário-Adjunto	Benny Schvasberg

02 de abril de 2012	**31 de julho de 2013**
Presidente	Ester Limonad
Secretário-Executivo	Benny Schvasberg
Secretário-Adjunto	Orlando Alves dos Santos Jr.
Diretoria	Lilian Fessler Vaz Maria Ângela de Almeida Souza Maria Monica Arroyo Paola Berenstein Jacques
Conselho Fiscal	Cibele Saliba Rizek Elson Manoel Pereira Paulo Pereira de Gusmão
Suplentes	Ângelo Serpa Saint-Clair Trindade Jr.

Apresentação

É com prazer e satisfação que a diretoria da ANPUR (2011-2013) traz a público uma coleção de livros da gestão 2011-2013, como uma homenagem *in memori*am a gestão de Ana Clara Torres Ribeiro, enquanto presidente eleita de maio de 2011 a maio de 2013, falecida prematuramente em 9 de dezembro de 2011.

O presente livro é a versão editorada da tese de doutorado de Daniela Abritta Cota, orientada pelo Prof. Dr. Geraldo Magela Costa do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais premiada com o 1º lugar do VII Prêmio Brasileiro de Política e Planejamento Urbano e Regional – modalidade de teses de doutorado, que juntamente com a dissertação de mestrado de Marcos Felipe Sudré Souza, "A Festa e a Cidade", orientada pelo Prof. Dr. Roberto Luís Monte-Mór do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais, vem compor a coleção ANPUR 2011/2013.

Cabe de início um enorme agradecimento a todos os membros do júri de teses de doutorado, que sob a presidência da Prof.ª Dr.ª Norma Lacerda aceitou a difícil incumbência de apreciar e julgar uma considerável quantidade de teses de indiscutível qualidade.

A coleção ANPUR 2011/2013 se abre com uma série de livros, idealizada por Ana Clara Torres Ribeiro, composta por trabalhos apresentados nas mesas redondas do XIV Encontro Nacional da ANPUR, que teve lugar no Rio de Janeiro de 23 a 27 de maio de 2011.

A realização do evento nacional e posterior organização destes livros não teria sido possível sem o suporte da comissão organizadora do evento, da diretoria da ANPUR (2009-2011) sob a presidência da Prof.ª Dr.ª Leila Christina Dias e do trabalho de dezenas de estudantes sob a coordenação de Vinicius Carvalho e Aldenilson Santos, mestrandos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Em consonância com a proposta geral do evento, o primeiro volume, desta coleção, organizado por Ana Clara Torres Ribeiro, Tamara Tânia Cohen Egler e Fernanda Sánchez trata de trabalhos que abordaram questões relativas à "Política governamental e ação social no espaço". O segundo volume, sob responsabilidade de Ana Clara Torres Ribeiro, Ester Limonad e Paulo Pereira

de Gusmão congrega diferentes abordagens relativas aos diferentes "Desafios ao Planejamento" na contemporaneidade. O terceiro e último volume, organizado por Ana Clara Torres Ribeiro, Lilian Fessler Vaz e Maria Laís Pereira da Silva reúne trabalhos diversos que tem por eixo comum diferentes "Leituras da Cidade" voltadas para sua compreensão e para sua apropriação, na perspectiva do direito à cidade.

Soma-se a esta coleção uma singela homenagem desta diretoria, do Laboratório da Conjuntura Social, Tecnologia e Território (LASTRO) e de colegas do IPPUR-UFRJ a Prof.ª Dr.ª Ana Clara Torres Ribeiro, qual seja a publicação do livro "Por uma Sociologia do Presente", que não teria sido possível sem o trabalho conjunto de uma comissão composta por representantes da ANPUR, Lilian Fessler Vaz e Paola Berenstein Jacques; do Lastro (Cátia Antônia da Silva e Luiz Cesar Peruci do Amaral); pela colega do IPPUR-UFRJ Tamara Tania Cohen Egler e por familiares de Ana Clara Torres Ribeiro, Francisco Rubens de Melo Ribeiro, Claudia Codeço Coelho, Katia Torres Ribeiro e Mauro Torres Ribeiro. Este livro organizado a muitas mãos resgata a trajetória de Ana Clara Torres Ribeiro e a sua proposta de uma Sociologia do Presente com base em seu concurso para Professor Titular de Sociologia no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Traz-nos, assim, um pouco de seu riso, de seu humor e de sua vivacidade.

A todos que apoiaram e colaboraram para a realização do XIV Encontro Nacional da ANPUR, para a organização dessas publicações e dessa coleção só resta dizer muito obrigada!

Abril de 2013
Ana Clara Torres Ribeiro (*in memoriam*) e Ester Limonad
Presidência Nacional da ANPUR (2011-2013)

A Euclides,
meu amado companheiro
de sonhos, lutas e conquistas.

A todos aqueles que acreditam na possibilidade
de uma cidade socialmente mais justa.

O vento é o mesmo, mas sua resposta é
diferente em cada folha.
(Cecília Meireles)

Sonho que se sonha só
É só um sonho que se sonha só
Mas sonho que se sonha junto é realidade
(Raul Seixas - Prelúdio)

Mudar a cidade é uma tarefa coletiva.
(Marcelo Lopes de Souza, 2006, p.518)

Prefácio

É com grande prazer que apresento este livro de autoria de Daniela Abritta Cota, baseado em sua tese de doutorado por mim orientada no Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais e vencedora do VII Prêmio Brasileiro "Política e Planejamento Urbano e Regional" promovido pela ANPUR em 2011. Já de início, Daniela nos revela a intenção com sua pesquisa sobre operações urbanas ao nos apresentar questionamentos postos por outros autores – professores e pesquisadores - sobre a possibilidade de as operações urbanas se constituírem em instrumentos capazes de contribuírem para a busca da função social da propriedade urbana e da cidade, uma ideia expressa na Constituição de 1988 e que vem orientando as tentativas teóricas e práticas de muitos de nós na busca de alternativas para construção de uma cidade socialmente mais justa. Os resultados da pesquisa e as reflexões deles decorrentes representam, sem dúvida, uma importante contribuição no sentido de aproximação com tal possibilidade. Para isto, e partindo do princípio de que uma pesquisa de doutorado deve contribuir com avanços na produção do conhecimento sobre a problemática selecionada, a autora abre um amplo leque de investigação, que inclui, além de uma abrangente revisão de contribuições já publicadas sobre o tema, a busca de suporte teórico e de evidências empíricas originais. Pode-se dizer, sem risco de exagero, que pouco ou quase nada sobre o tema escapa à pesquisa, que é desenvolvida orientada por dois eixos principais de investigação.

Um primeiro, parte da teoria sobre a produção do espaço, identificando papeis e ações dos agentes que o produzem, para chegar à caracterização do objeto real da análise: a urbanização, a metrópole e a cidade brasileiras. Seu foco se dá na cidade de Belo Horizonte, o que constitui um mérito a mais da pesquisa, pensando-se em avanços na produção do conhecimento, uma vez que a maioria dos estudos existentes sobre a temática tem como focos São Paulo e Rio de Janeiro.

O segundo eixo de investigação resgata de forma ao mesmo tempo abrangente, orientada e nova, a história das parcerias público-privadas urbanas, inseridas em um contexto mais amplo das políticas públicas e das lutas orientadas pela ideia iluminadora de o direito à cidade. Nesta trajetória, a natureza do Estado capitalista é analisada, uma vez que ele se situa no centro da disputa entre um planejamento orientado pela possibilidade de o direito à

cidade e outro que enfatiza a dimensão empresarial do planejamento e da gestão do espaço urbano como suporte ao processo de acumulação e reprodução ampliada do capital.

É neste contexto de disputa econômica, política e também ideológica que a autora introduz sua análise sobre as operações urbanas consorciadas, avaliando a experiência de Belo Horizonte, comparada à de São Paulo. Árdua tarefa, quando se procura, como o fez a autora, identificar avanços virtuosos efetivos no processo de construção de uma reforma urbana iniciada ainda nos anos 1960, antes do golpe militar. Apesar de as evidências disponíveis revelarem a efetividade de estratégias de produção do espaço essencialmente voltadas para a reprodução ampliada do capital, especialmente neste momento em que se observa a tendência à concentração e junção dos diversos setores do capital, a conclusão da autora não deixa de ser otimista. Ela aposta na possibilidade de aprofundamento da reforma urbana, por meio da busca de alternativas que incorporem novos agenciamentos propiciadores de lutas e cooperações ao invés de um tipo de parceria como aquela que vem sendo orientada para e pelas operações urbanas postas em prática.

Enfim, revela-se ao final certa crença no "otimismo da vontade" de sujeitos e de movimentos sociais identificados com as lutas por alternativas de mudança social, nos termos postos por David Harvey em "Espaços de Esperança", em oposição ao que nesta mesma obra o autor identifica como "pessimismo do intelecto". Apesar de a heteronomia permear os processos associados às tentativas de por em prática os instrumentos do Estatuto da Cidade e mesmo as ações dos movimentos sociais pelo aprofundamento da reforma urbana, a adoção de uma visão poulantziana da natureza do Estado capitalista contribuiu para que a autora se posicionasse com certo otimismo sobre as possibilidades de mudanças socioespaciais a partir destas práticas heterônomas. Enfim, Daniela soube trabalhar muito bem este tipo de conflito que na maioria das vezes tem levado apenas a afirmações de impossibilidades, pelo fato de se reconhecer que a parceria público-privada, da qual as operações urbanas representam uma das versões, é inerente ao capitalismo.

Por fim, mas não menos importante, chamo a atenção para a estrutura do texto, que expressa uma construção metodológica ao mesmo tempo bem sustentada teoricamente e facilitadora da leitura e do entendimento do tema e da problemática selecionada para pesquisa e análise.

Geraldo Magela Costa

Sumário

21 | Agradecimentos
23 | Introdução

PARTE I
A parceria público-privada no contexto da produção capitalista do espaço e o caso brasileiro

57 | CAPÍTULO 1 – A produção do espaço urbano e o caso brasileiro até os anos 1980
60 | 1.1. Estado e espaço na acumulação capitalista
65 | 1.1.1. Estado e produção capitalista do espaço: contribuições teóricas para a análise da questão urbana
72 | 1.1.2. *Regulação*, Estado e capital imobiliário na produção do espaço urbano
85 | 1.1.3. O planejamento urbano e a relação Estado-espaço na acumulação capitalista – breve histórico
93 | 1.2. O Estado e o urbano no Brasil
99 | 1.2.1. Política e planejamento urbanos no Brasil: de 1964 ao final dos anos 1980
106 | 1.2.2. A *regulação* urbanística e a "parceria" entre Estado e setor imobiliário na produção do espaço urbano no Brasil: 1960 a 1980
127 | CAPÍTULO 2 – Transformações socioespaciais e produção (imobiliária) do espaço no século XXI
127 | 2.1. Processos espaciais recentes: transformações, permanências e reflexos na *regulação* urbana
140 | 2.2. A agenda da política urbana brasileira para o século 21: entre a cidade-mercadoria e o direito à cidade
150 | 2.3. Estado e sociedade civil na *regulação urbanística* brasileira do século 21

PARTE II

A introdução da parceria público-privada na *regulação urbanística* brasileira: a trajetória das operações urbanas

159 | CAPÍTULO 3 – A implementação dos princípios do *direito à cidade* no planejamento urbano brasileiro e a *parceria público-privada*

160 | 3.1. Planejamento urbano e a luta pela *reforma urbana* no Brasil

163 | 3.1.1. O *Seminário de Habitação e Reforma Urbana* de 1963

168 | 3.1.2. O *solo criado* como instrumento da *reforma urbana*: as discussões na década de 1970

186 | 3.1.3. A proposta de Lei de Desenvolvimento Urbano – do anteprojeto de 1977 ao Projeto de Lei n.º 775 de 1983

199 | 3.1.4. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e a Emenda Popular no processo constituinte

208 | 3.1.5. Os avanços na Constituição Federal de 1988

213 | 3.2. A agenda da reforma urbana nos anos 1990 e a implementação dos novos instrumentos de planejamento no Brasil

215 | 3.2.1. O Projeto de Lei n.º 5.788 de 1990 e a trajetória do Estatuto da Cidade

229 | 3.2.2. O Estatuto da Cidade e os novos instrumentos de política urbana

237 | CAPÍTULO 4 – Experiências municipais da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano de 1988 a 2001São Paulo e Belo Horizonte em cena

240 | 4.1. A introdução da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento em São Paulo (1990 – 2001)

242 | 4.1.1. A experiência das Operações Interligadas em São Paulo

244 | 4.1.2. A proposta de Plano Diretor de São Paulo – 1991: a *parceria público-privada* como instrumento da *reforma urbana*

250 | 4.1.3. A experiência das *operações urbanas* em São Paulo

258 | 4.2. Belo Horizonte e a adoção da *operação urbana:* 1990 – 1996

258 | 4.2.1. Lei Orgânica de Belo Horizonte (BH) – 1990

264 | 4.2.2. Plano BH 2010 – Projeto de Lei do Plano Diretor – 1990

269 | 4.2.3. Construindo "um modo petista de governar": Programa de Governo Frente BH Popular (1992)

276 | 4.2.4. *Operações urbanas* em BH: da primeira proposta – PL nº. 252/1993 – à minuta do Plano Diretor: a proposta do Executivo e os debates sobre os novos instrumentos de planejamento

290 | 4.2.5. O texto do Plano Diretor aprovado: Lei n.º 7.165/1996 e a *parceria público-privada* nesse documento.

PARTE III

A experiência de aplicação das operações urbanas como instrumento de planejamento urbano em Belo Horizonte

301 | CAPÍTULO 5 – A efetivação da *operação urbana* em Belo Horizonte (1997 – 2008) a forma de utilização do instrumento, interesses envolvidos e o papel do Estado

305 | 5.1. *Operações Urbanas* em Belo Horizonte

305 | 5.1.1. As propostas aprovadas

336 | 5.1.2. A discussão das propostas (aprovadas) no COMPUR

346 | 5.1.3. O debate e a tramitação das propostas (aprovadas) no Legislativo

359 | 5.2. Apreensões a partir da experiência de *operações urbanas* em Belo Horizonte

359 | 5.2.1. Sobre a pertinência e a forma de utilização do instrumento

374 | 5.2.2. Sobre a discussão da *operação urbana* no COMPUR e na Câmara de Vereadores.

387 | 5.2.3. Sobre o papel do Estado no processo de produção do espaço via *operações urbanas* (em Belo Horizonte)

395 | Considerações finais
407 | Referências

ANEXOS

430 | ANEXO I – Operações urbanas cujas propostas foram submetidas à análise do conselho municipal de política urbana (COMPUR): síntese das discussões por reunião
446 | ANEXO II – Relação de entrevistados
449 | ANEXO III – Relatório da utilização de Potencial Construtivo Adicional (PCA) referente à operação urbana Centros de Comércio Popular
455 | ANEXO IV – Roteiro (básico) de entrevistas

Lista de quadros

183 | Quadro 1 – Propostas brasileiras sobre o solo criado até 1977

250 | Quadro 2 – Operações urbanas efetivadas no município de São Paulo (até 2001)

308 | Quadro 3 – Operações urbanas aprovadas no município de Belo Horizonte: leis e síntese dos interesses públicos e privados envolvidos

340 | Quadro 4 – Operações urbanas aprovadas em Belo Horizonte: pontos principais discutidos no COMPUR

350 | Quadro 5 – Síntese da tramitação das operações urbanas no Legislativo municipal

358 | Quadro 6 – Datas de envio da Proposição de Lei para apreciação do prefeito e de promulgação das leis de operações urbanas aprovadas em Belo Horizonte

362 | Quadro 7 – Operações urbanas aprovadas em Belo Horizonte: interesse que motivou a proposta, objetivo principal e situação atual

367 | Quadro 8 – Classificação das respostas dos entrevistados segundo a finalidade de adoção da operação urbana em BH e opinião sobre as propostas aprovadas

Figuras

312 | Localização das áreas de *operações urbanas* aprovadas em Belo Horizonte entre 1997 e 2008

Agradecimentos

Agradeço a todos que foram importantes, senão imprescindíveis para a realização deste livro.

De forma especial, agradeço ao Júri de Teses do VII Prêmio Brasileiro Política e Planejamento Urbano e Regional pela premiação concedida durante o XIV Encontro Nacional da ANPUR que tornou possível a edição deste livro. Agradeço ainda os esforços empreendidos pela Diretoria da ANPUR, na figura da professora Ester Limonad, por viabilizar esta publicação.

Agradeço ao meu orientador, professor Geraldo Magela Costa por sua dedicação e preciosismo, necessários para o meu avanço na construção do conhecimento. Pela orientação segura durante o desenvolvimento da tese e pelo apoio a esta publicação, o meu muito obrigado.

Aos meus pais por partilharem comigo mais esta conquista. A eles, o meu obrigado especial pelo incentivo constante.

Aos (antigos e sempre) colegas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte pelo apoio e por acreditarem na importância deste estudo para o planejamento urbano de Belo Horizonte.

À Marilene, ao Tiago e ao Rodrigo e pelo apoio na confecção dos mapas das áreas das operações urbanas e pela ajuda na revisão gramatical e linguística.

A todos os entrevistados, meu agradecimento especial pela contribuição à reflexão sobre os avanços, os limites e as possibilidades de se efetivar o *direito à cidade*.

Introdução

Brasília, 10 de julho de 2001. É sancionada a Lei n.º 10.257, denominada Estatuto da Cidade – primeira norma federal que regulamenta, de forma ampla, novos instrumentos para a política urbana brasileira, dentre os quais as *operações urbanas consorciadas*, uma forma de *parceria público-privada* aplicada ao planejamento urbano. Inseridos nesse contexto, os comentários de alguns autores abaixo revelam as ambivalências presentes na trajetória de implementação desses instrumentos no Brasil e na forma de sua adoção pelas municipalidades:

> A atuação do poder público, via regulação do uso e da ocupação do solo deveria levar em consideração o interesse da coletividade. Além disso, era preciso evitar que sua própria ação – seja na provisão de infraestrutura e serviços urbanos, seja na forma como define a legislação urbanística – tivesse seus efeitos "distorcidos" pela apropriação privada dos benefícios. Assim, algumas propostas viabilizadas a partir de 1988 incorporaram o princípio "redistributivista" presente nas ideias de "geração de recursos" – para atendimento das demandas da população de baixa renda, incluindo aí a necessidade de infraestrutura, moradia, saneamento e a garantia de regularização fundiária – e de "recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária" decorrente de investimento público. (CARDOSO, 2003, p. 38)

> O objetivo seria fazer com que o capital imobiliário arque, ao menos em parte, com os custos necessários para a preparação de um dado espaço visando à sua efetiva incorporação ou à sua recuperação. Com isso, reservando a maior parte de seus limitados recursos para realizar benfeitorias em espaços segregados e carentes de infraestrutura, como periferias e favelas, o Estado estaria protagonizando uma "inversão de prioridades" e contribuindo para uma redistribuição da riqueza socialmente produzida. (SOUZA, 2006, p. 277)

> A participação da iniciativa privada, sob a forma de recursos para a realização de obras, tem como contrapartida a transformação dos parâmetros urbanísticos através da permissão para usos antes vedados ou do aumento de potencial construtivo. (CARDOSO, 1997, p. 107)

> [...] as operações urbanas não precisam ser vistas, necessariamente, como um "equívoco" da agenda da reforma urbana. (SOUZA, 2006, p. 278)

> As operações urbanas podem ir além de um conjunto de lucrativas operações imobiliárias? Elas poderão ser utilizadas de fato para engendrar "melhorias sociais" e "valorização ambiental" como reza o Estatuto da Cidade? Elas constituem essa excepcional fonte de recursos para um poder público falido como apregoam alguns? (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 216)

* * *

As parcerias entre o poder público e o setor privado podem, em princípio, abranger uma vasta gama de formas de cooperação e aliança entre esses agentes, dentre as quais podemos citar:

- a *terceirização*: uma forma de colaboração privada no desempenho de atividades operacionais (ou atividades-meio) da administração pública;
- os *contratos*, *convênios* e a *gestão associada* para a provisão de serviços públicos e a prestação de serviços de utilidade pública;
- as concessões comuns, a *parceria público-privada* (PPP), as autorizações e permissões instituídas para delegar serviços à iniciativa privada.

Essas modalidades contratuais de parceria entre a administração pública e a iniciativa privada – inclusive a PPP, figura jurídica instituída para explicar novas formas de contratação entre ambos – são apenas uma forma de *parceria público-privada*. Também na produção do ambiente construído podem ocorrer parcerias entre esses agentes. No caso brasileiro, o Estatuto da Cidade consolida, em 2001, a explicitação da *parceria público-privada* como instrumento da política e do planejamento urbanos, indicando que ela poderá ser ampliada para outras formas de atuação da administração pública (além das acima citadas), a exemplo de sua aplicação como instrumento de *regulação urbanística*.

A presente pesquisa tem por objetivo contribuir para este debate, ao estudar a *parceria público-privada* no âmbito da política urbana que vem sendo implementada no Brasil, a partir de 1988, e, particularmente, na cidade de Belo Horizonte, com ênfase no instrumento das *operações urbanas*.

A maioria dos países que adotaram o regime de parceria na administração pública se inspirou na experiência inglesa, que em 1992 criou a chamada *Private Finance Initiative* (PFI). Ela foi transformada, em 1997, na atual *Public-Private Partnership*, cujo objetivo é o de possibilitar a expansão dos investimentos públicos sem que o orçamento e o volume da dívida do governo sejam direta ou imediatamente afetados, já que os recursos iniciais necessários à consecução do serviço público provêm dos cofres do parceiro privado (SILVA, 2004). Essa nova forma de gestão pública, com a colaboração da iniciativa privada na provisão de serviços e equipamentos de interesse público, vem sendo adotada também no Brasil, onde esforços legislativos[1]

[1] O mais recente esforço pode ser considerado a Lei Federal n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de *parcerias público-privadas* no âmbito da administração pública. A PPP foi juridicamente definida no Brasil como uma forma de contratação de determinadas atividades tradicionalmente exercidas pelo Estado, por meio da qual a

têm se sucedido no sentido de dotar o aparelho estatal de instrumentos que permitam viabilizar políticas que envolvam recursos financeiros (do parceiro privado) e promovam projetos de interesse público.

Com relação à adoção da PPP como modalidade contratual, Di Pietro associa essa forma de relacionamento entre o poder público e a iniciativa privada ao ideário neoliberal:

> Tudo indica que a instituição da PPP se insere na tendência à privatização, entendida em sentido amplo, de modo a abranger todos os institutos de que o Estado vem lançando mão para diminuir o seu aparelhamento administrativo, o seu quadro de pessoal, o regime jurídico administrativo a que se sujeita. (DI PIETRO, 2009)[2]

De fato, as diferentes formas de *parcerias público-privadas* normalmente estão associadas a ideais neoliberais – baseados no fundamento político da minimização do Estado – e aos interesses da *cidade-mercadoria*[3]. No caso da PPP como instrumento da política e do planejamento urbanos no Brasil, indagamos se sua adoção se justificaria apenas para atender a esses ideais e interesses – o que significa a adoção dessa forma de cooperação na política urbana brasileira? Será que estaria ocorrendo uma redução da atuação do Estado na produção do espaço, que passa a ser definida primordialmente pelos interesses do capital imobiliário e daqueles que buscam viabilizar a cidade como mercadoria? Será que a instituição da *parceria público-privada* na *regulação urbanística* brasileira representa também uma tendência à privatização do espaço, conforme apontou Di Pietro (2009) ao refletir sobre

administração pública conta com a cooperação da iniciativa privada para construir ou administrar projetos de grande porte (como estradas, presídios, estações de tratamento de água e esgoto, hospitais etc.) e outros serviços de utilidade pública, sendo necessários investimentos consideráveis por parte do parceiro privado. A ideia principal dessa modalidade de contratação é permitir que os investimentos sejam inicialmente aportados por esse parceiro, com o poder público efetivando o pagamento somente após a disponibilização do serviço objeto do contrato. Assim, o Estado, ao envolver a iniciativa privada em obras e serviços de interesse público, abre-lhe possibilidades de negócios economicamente atrativos, em razão da participação da própria administração pública nessa negociação (ROCHA; HORTA, 2005, p. 18).

[2] Disponível em: <http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/reflexoes.html>. Acesso em 24/02/2009.

[3] O ideário da *cidade-mercadoria* passa a influenciar as administrações públicas de cidades do mundo inteiro – especialmente a partir dos anos 1990 –, interessadas em definir estratégias competitivas para a atração de investimentos, em um cenário de reestruturação produtiva e de uma suposta crise fiscal e financeira. Com base nesse modelo, a cidade é administrada como uma empresa individual, e o espaço urbano e regional é visto como parte do mercado global. Sua gestão é feita baseada na racionalidade contida nas formas de gestão do setor privado, empresarial, que, quando transpostas para a administração pública, dão origem às práticas de *planejamento estratégico* e de *marketing de cidades* (HARVEY, 1996; VAINER, 2000; SANCHEZ, 2003; COMPANS, 2005). Assim, o espaço urbano assume a forma de uma mercadoria e os cidadãos adquirem o *status* de consumidores da cidade. Segundo Ribeiro (2004, p. 22-23), esse ideário de administração urbana – que ele denomina de "plano liberal competitivo" – se inspira "claramente em parte da literatura internacional [...]", e se difunde mundialmente por meio de consultorias internacionais, "não apenas dos organismos multilaterais, mas de novos especialistas de planos estratégicos".

a nova modalidade de contratos administrativos? Parece-nos que no Brasil a adoção da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano (por meio das *operações urbanas*) apresenta especificidades na medida em que os ideais e princípios neoliberais coexistem com o ideário do *direito à cidade*, presente na luta pela *reforma urbana* que ocorre no país a partir dos anos 1960 – conforme abordaremos adiante.

Desde os anos 1970, em vários países do mundo, o termo "parceria público-privada" passa a ser utilizado nas formulações de políticas urbanas, aparecendo associado aos novos instrumentos de planejamento e gestão do espaço urbano. No Brasil sua adoção ocorre especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Acreditamos que a *parceria público-privada* associada ao planejamento das cidades adquire complexidade e especificidade próprias, considerando-se que o urbano – como espaço produzido por interesses diferenciados e, às vezes, conflitantes entre os agentes que nele atuam – abarca uma lógica e uma dinâmica também próprias. Ou seja, parece haver um processo especificamente urbano – seja pelos fenômenos de valorização imobiliária, seja pelos conflitos que permeiam a produção desse espaço – que irá interferir nas estratégias de formulação de sua política, incluindo aí a adoção da *parceria público-privada*.

O contexto mundial no qual tal parceria começa a ser adotada como instrumento de política urbana se caracteriza pela transição do regime de acumulação fordista para o regime de acumulação flexível, o que levou muitos países – especialmente os centrais – a adotar posturas menos rígidas, tanto nas normas de ordenamento territorial quanto nas formas de relacionamento entre o poder público e o setor privado. Isso porque, nesse momento de transição do regime de acumulação, a forma de participação do Estado no modo de regulação fordista passa a ser questionada quanto à sua propriedade ante o supostamente novo regime de *acumulação*, o que iria também refletir na sua possibilidade de *legitimação*[4]. Um clima favorável à redução das intervenções do Estado na economia surge a partir do final dos anos 1960, quando começam a ser observados ares de declínio da expansão econômica ocorrida no pós-guerra. O padrão fordista de acumulação entra em crise, e novas formas de acumulação,

[4] O'Connor (1977) entende que o Estado capitalista desempenha duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: acumulação e legitimação. Ou seja, cabe ao Estado manter ou criar as condições que assegurem a acumulação capitalista, devendo, paralelamente, promover as condições para a harmonia social. Na década de 1970, em um contexto de reestruturação produtiva e de crise econômica, a atuação estatal passa a ser questionada quanto ao seu papel no cumprimento dessas duas funções básicas, demandando novas formas de intervenção pública, tanto para viabilizar as novas formas de *acumulação* quanto para manter sua legitimidade nesse cenário de crise.

intervenção e gestão são colocadas em pauta (SOJA, 2001). Nos países centrais, antigas estruturas industriais, portuárias e ferroviárias, que serviam de suporte a esse regime de acumulação, começam a perder sua função original, sendo subutilizadas ou abandonadas, demandando um investimento público na readaptação ou refuncionalização dessas estruturas e de seu entorno, no mesmo momento em que esses países enfrentavam uma crise fiscal e financeira. Paralelamente à incapacidade de resposta imediata do poder público aos problemas que se apresentavam nesse momento de reestruturação produtiva, emerge com grande intensidade o debate neoliberal, que defende as políticas privatizantes e o desmonte do Estado de bem-estar social. As ações efetuadas pelo governo Tatcher na Inglaterra – além de outras equivalentes realizadas pelo governo norte-americano e por outras nações capitalistas – destinadas a criar maior espaço para a atuação do mercado, inclusive na realização de obras e prestação de serviços públicos, ilustram o consenso que se formava no final dos anos 1970 nesses países, no que se refere à redução do papel do Estado na economia. Do ponto de vista da *legitimação*, a intervenção estatal – nos países centrais – no período fordista, acabou promovendo algumas externalidades negativas, a exemplo da produção de injustiças distributivas, desemprego e aumento da inflação, evidenciando que a intervenção estatal, ou uma política pública, pode produzir um resultado ineficiente (NOGUEIRA, 1994, p. 16). Ressalta-se que essas externalidades negativas ganhavam maior visibilidade a partir do processo de (re)democratização vivenciado por vários países no final dos anos 1970 e início dos 1980 – inclusive países da periferia do capitalismo, como o Brasil (FARAH, 1999, p. 326).

Assim, a inserção da *parceria público-privada* na produção do espaço ocorre em um contexto mundial de questionamento da atuação do Estado no sentido de: 1) superar as externalidades negativas promovidas pela intervenção pública, para viabilizar o modo de produção capitalista fordista que estava se esgotando; 2) enfrentar os desafios da globalização e da reestruturação produtiva; 3) enfrentar os desafios do processo de democratização por que passavam muitos países, como os situados na América Latina, por exemplo (FARAH, 1999, p. 326).

Devemos lembrar que o processo de reestruturação econômica promoverá impactos na estrutura da cidade: mobilidade geográfica das indústrias (com a dispersão da produção), desconcentração/segmentação e desindustrialização são processos que irão demandar uma reestruturação espacial desses centros urbanos, cabendo aí compreender o envolvimento e as ações do Estado a partir de então. Muitas cidades, conhecidas anteriormente

por sua vocação industrial, deixam de abrigar grandes complexos desse tipo de produção, transformando-se paulatinamente em centros financeiros, comerciais, culturais, de lazer e de eventos. O setor de serviços e a produção imobiliária passam a predominar sobre a indústria em muitos centros urbanos, dividindo a maior fatia da economia desses lugares. O investimento em novas produções parece, então, diminuir, crescendo o capital destinado à compra de *ativos financeiros*, inclusive propriedades imobiliárias (HARVEY, 2009). Assim, desde o final dos anos 1970, a iniciativa privada busca aprimorar seus ganhos a partir da valorização dos ativos, especialmente via produção imobiliária e readaptação dos espaços urbanos.

Por outro lado, também aumenta a demanda por infraestrutura e serviços que viabilizem a reestruturação econômica das cidades, justamente numa época em que o Estado passa a apresentar dificuldades de ordem financeira, oriundas de um crescente déficit na arrecadação pública gerado pela insuficiente oferta de meios financeiros próprios (provenientes de impostos, taxas e preços públicos pagos pela coletividade) diante da demanda exigida (BERNAREGGI, 1992). É neste contexto de falta de recursos estatais próprios para investimentos de interesse público que as *parcerias público-privadas* aparecem como "tábua de salvação", emergindo como instrumento que supostamente viabilizaria as políticas públicas, dentre elas a política urbana.

A aplicação de diferentes formas de parceria entre o poder público e a iniciativa privada ocorreu inicialmente nos Estados Unidos a partir dos primeiros sinais de estagnação econômica no país, com a decadência das atividades portuárias e o fechamento de um número significativo de fábricas (COMPANS, 2005, p. 82)[5]. A *parceria público-privada* foi utilizada na gestão urbana tanto para implementar projetos específicos de urbanização ou renovação urbana, como para viabilizar a construção e a operação de infraestruturas e equipamentos coletivos, mostrando-se eficaz como instrumento de planejamento ao promover a revitalização de áreas degradadas. De fato, as revitalizações urbanas americanas acabaram por alavancar oportunidades econômicas, otimizando a arrecadação tributária e atraindo empreendimentos potencializadores das possibilidades econômicas dos lugares onde foram aplicadas. Assim, as *parcerias público-privadas* se constituíram na forma encontrada por essas cidades, na fase pós-fordista, para enfrentar a competitividade global e garantir as condições para a atratividade do capital (ARANTES, 2000, citado por MARICATO; FERREIRA, 2002), em um contexto de crise fiscal e financeira.

[5] Abordaremos este contexto mais detalhadamente no Capítulo 2.

A experiência norte-americana contribuiu para a aceitação dessas formas de parceria entre o poder público e a iniciativa privada no planejamento e na gestão urbana por diversos países a partir dos anos 1970. Esse discurso hegemônico para as cidades do século 21, pautado por princípios neoliberais, encontrou nas agências multilaterais/supranacionais – como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) – e em encontros mundiais – como as Conferências das Nações Unidas – sua forma de propagação em âmbito global. Assim, valores como *produtividade*, *competitividade* e *subordinação dos fins à lógica do mercado* passaram a dominar a nova forma de se pensar o urbano, constituindo o que Harvey chamou de *empresariamento* da gestão urbana (HARVEY, 1996), em que o planejamento estratégico e o *marketing* urbano seriam os instrumentos mais eficazes. Contrapondo-se aos instrumentos tradicionais de planejamento, outros mais flexíveis – tanto do ponto de vista da *regulação* do uso e da ocupação do solo urbano quanto da gestão urbana – foram colocados em pauta, como a *parceria público-privada*, que se apresenta como mecanismo de captação de recursos e de gestão pública eficaz.

O debate sobre a *parceria público-privada* chega ao Brasil nos anos 1980, no final do regime militar, em um contexto caracterizado pelo crescente endividamento, pela elevação e aceleração inflacionária e pela consequente redução dos financiamentos estatais. O processo de industrialização no país (e a consequente urbanização), concentrador e segregador, iria demandar do Estado, especialmente a partir dessa década, novas formas de intervenção, no sentido de promover o *direito à cidade*. A partir desse momento, não só os problemas urbanos demandavam novas formas de tratamento, como a gestão urbana passava a incorporar a sociedade civil na discussão das políticas públicas, acenando para uma nova forma de atuação política na qual a população reivindicava o atendimento de suas necessidades urbanas básicas. Assim, instrumentos pautados pela cooperação entre o poder público e o setor privado são inseridos na política urbana brasileira, em um ambiente de democratização política e de descentralização administrativa, consagrados com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir dessa Carta Magna, o município se fortalece como instância autônoma de poder, responsável pela resolução de seus próprios problemas, e ao mesmo tempo se constitui no *locus* de adoção e institucionalização de formas democráticas de governo.

Observa-se, assim, que a *parceria público-privada*, normalmente vinculada aos propósitos daqueles que buscam viabilizar a *cidade como mercadoria*, encontrou no Brasil um movimento, a princípio contrário aos ideais neoliberais, que cobrava – e ainda cobra – do Estado novas formas de tratamento da questão

urbana, capazes de promover o *direito à cidade* e um espaço urbano socialmente mais justo. Para tanto, seria necessário regulamentar novos instrumentos de política urbana que permitissem não apenas viabilizar os interesses do capital imobiliário na produção do espaço (especialmente em um momento de reestruturação produtiva em que a atividade imobiliária passa a ter papel fundamental na economia), mas também – considerando-se o cenário de exclusão, segregação e fragmentação observado nas cidades – promover uma *regulação* pública capaz de viabilizar os princípios do *direito à cidade*, o que significa submeter a *regulação* pública da produção privada aos interesses da coletividade. Assim, no caso brasileiro, objetivos como a minimização das condições sub-humanas de habitação e o combate aos processos expulsivos provocados pela atuação e especulação imobiliárias são adotados como "bandeira" por aqueles que buscavam viabilizar uma *reforma urbana* nas cidades brasileiras, influenciando a elaboração da política urbana mais recente.

A partir dos anos 1980, somadas às transformações que se processavam em escala mundial (reestruturação produtiva e consequente globalização das relações comerciais e econômicas), algumas ambivalências emergem entre aqueles que atuam na produção do espaço urbano no Brasil: como atender simultaneamente às demandas da maioria da população excluída – considerando-se os efeitos perversos da urbanização no país –, do capital e das corporações globais que buscam se reproduzir a partir de investimentos no ambiente construído? Dessa forma, e considerando o contexto urbano como espaço de condensação dos diferentes interesses existentes na produção do ambiente construído, caberá aos governos locais responder tanto às necessidades de redistribuição do excedente social e à consolidação de políticas democráticas quanto aos condicionantes da competição interurbana. Isso implicará no afloramento de certa tensão ideológica, que permeará a política urbana e se tornará mais explícita no Brasil a partir do final dos anos 1980, representada de forma simplificada por dois modelos ou ideários de cidade: o *direito à cidade*, de um lado, e a *cidade-mercadoria*, do outro. Por essas razões, refletir sobre o papel do Estado e suas formas de ação nesse contexto de tensão torna-se importante para compreendermos a adoção da *parceria público-privada* – especialmente as *operações urbanas* – como instrumento de planejamento urbano no país.

* * *

Vimos anteriormente que a *parceria público-privada* está associada ao ideário da *cidade-mercadoria* que se propaga mundialmente e chega ao Brasil, ironicamente, após a promulgação da Constituição Federal de

1988[6] – a "Constituição Cidadã" –, sendo defendida por um segmento de agentes interessados em transformar a cidade em algo semelhante a um empreendimento privado a ser comercializado (VAINER, 2000). Já o ideário do *direito à cidade* se insere no debate sobre a *reforma urbana* que ocorre no país a partir dos anos 1960; mas tem sua expressão máxima no Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que atuou durante o processo constituinte de 1988. Esse movimento congregou diversas entidades profissionais, sindicais e movimentos populares, sendo responsável pela elaboração e o encaminhamento de proposta de emenda popular sobre a reforma urbana à Constituição. Cardoso (1997, p. 89) sintetiza a essência dessa emenda a partir de quatro princípios básicos:

1. obrigação do Estado em assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos;
2. submissão da propriedade a sua função social;
3. direito à cidade;
4. gestão democrática da cidade.

Segundo Costa (1988, p. 890), as propostas apresentadas abordaram questões relativas à propriedade imobiliária urbana, à política habitacional, à prestação de serviços públicos (incluindo o transporte coletivo) e à gestão democrática das cidades. Em síntese, tal reforma visava garantir aos cidadãos o acesso à cidade, entendido como o direito à moradia em sentido amplo – ou seja, associada aos meios de transporte, aos equipamentos públicos e aos serviços urbanos básicos – bem como a redefinição do papel do Estado e de formas participativas de gestão das cidades brasileiras. Essas diretrizes propostas pelo movimento pela *reforma urbana* implicariam numa mudança de orientação no que diz respeito ao planejamento; mudança que se daria pela implementação de instrumentos que poderiam contribuir para um caráter mais redistributivo dos benefícios da gestão urbana, como aqueles de natureza compulsória (*parcelamento ou edificação compulsórias*, *imposto progressivo no tempo* e *desapropriação com títulos da dívida pública*) ou outros como, por exemplo, o *solo criado*[7], que em sua concepção traz a possibilidade do poder

[6] Esta Constituição propôs a democratização da gestão pública e a descentralização administrativa, além de reconhecer a moradia como um direito social do cidadão brasileiro, e definir que a propriedade privada deverá atender à função social. Tais diretrizes demandariam do Estado, a partir de então, novas posturas perante a questão urbana.

[7] *Solo criado* é a superfície edificada que ultrapassa a área do terreno onde a construção se apoia. Juridicamente, esse conceito se fundamenta na possibilidade de separação entre o direito de propriedade exercido sobre um terreno e o direito de construir sobre o mesmo. Como instrumento de planejamento, o *solo criado* propõe que o poder público cobre contrapartidas da iniciativa privada quando ela edificar área acima daquela permitida – que seria de uma vez a área do terreno. Veremos que a trajetória de discussão desse instrumento e sua evolução – a serem tratadas no Capítulo 3 – serão fundamentais para a compreensão das *operações urbanas*, adotadas como

público interferir nos direitos absolutos de propriedade da terra contidos especialmente no Código Civil. A ideia era que o Estado, via *regulação urbanística*, definisse uma nova lógica de atuação da iniciativa privada na produção do espaço, submetendo sua ação aos interesses da coletividade. Ou seja, deveriam ser propostos instrumentos de planejamento urbano capazes de contribuir para uma redistribuição da riqueza socialmente produzida (SOUZA, 2006, p. 277). Assim, a convicção de que esses novos instrumentos de planejamento e, especialmente, a forma de gestão participativa poderiam levar a uma nova ordem urbana, mais justa e sustentável, alimentava a luta de parte da sociedade pela implementação dos princípios do *direito à cidade* no país, via política urbana.

No entanto, a leitura do texto da Constituição Federal, promulgada em 1988, permite constatar que muitas propostas incluídas na emenda popular encaminhada pelo movimento pela *reforma urbana* foram rejeitadas, além de que, dentre os avanços observados, muitos não eram autoaplicáveis, dependendo de novas definições legais – seja em âmbito federal[8], estadual ou municipal – para serem instituídos nos municípios. Além disso, a Constituição de 1988, ao transferir a responsabilidade pela política urbana para os municípios, transferiu também os conflitos em torno da implementação do ideário da *reforma urbana*. Nessas condições, o *direito à cidade* parece emergir como uma expressão de cidade que será construída com base em valores e compromissos institucionalizados entre os diferentes agentes que atuam na produção do espaço em cada localidade.

A partir de 1988 os municípios elaboraram suas Leis Orgânicas com base nos princípios da Constituição Federal. Essas leis representam, juridicamente, a competência dos municípios de legislar, dentre outros assuntos, sobre o direito urbano, podendo, inclusive, definir mais detalhadamente matérias tratadas de forma vaga ou omissa pela nova Constituição, desde que não se contrarie o disposto em legislações federais. Esse processo então iniciado seria de fundamental importância para a definição e a consolidação dos instrumentos e mecanismos necessários para a *reforma urbana* (COSTA, 1988).

Dois artigos da Constituição instituíram a possibilidade de novos instrumentos de planejamento e de gestão urbana orientados pelo princípio

instrumento de planejamento urbano no Brasil após 1988.

[8] Os instrumentos de caráter mais redistributivo (*parcelamento ou edificação compulsórias, imposto territorial progressivo no tempo; desapropriação com títulos da dívida pública e solo criado*) não poderiam ser aplicados pelos municípios enquanto não fosse aprovada a regulamentação federal dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 – regulamentação que somente foi aprovada em 2001, com o Estatuto da Cidade.

do *direito à cidade* e explicitados como meios de fazer cumprir "a função social da propriedade e da cidade". Segundo o texto constitucional, "a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor" (conforme parágrafo 2º do art. 182 da Constituição Federal de 1988). Definido como instrumento básico da política urbana brasileira, o Plano Diretor estabelece as diretrizes de desenvolvimento da cidade e orienta a aplicação de outros instrumentos que permitem ao poder público municipal regular o uso e a ocupação do solo urbano – supostamente buscando promover uma ocupação socialmente mais justa do espaço e coibir a especulação imobiliária – e garantir à população o acesso aos bens e serviços de uso coletivo, bem como a sua participação no estabelecimento de prioridades. Cada município brasileiro passou a definir, via Planos Diretores, os instrumentos de política e gestão urbanas mais apropriados dentre aqueles constantes das respectivas Leis Orgânicas municipais. O que se esperava era que a aplicação de tais instrumentos contribuísse para alcançar os princípios fundamentais de uma *reforma urbana* baseada na prevalência da função social da propriedade e na gestão participativa e democrática da cidade, na direção do ideário do *direito à cidade*.

Segundo Compans (2005, p. 16), o modo como os governos locais buscam conciliar o "imperativo da competição interurbana" por capitais públicos e privados – de um lado – com os "princípios reformistas da democratização e da ampliação do acesso aos benefícios decorrentes da urbanização" – de outro – variou muito entre as cidades brasileiras. Porto Alegre, por exemplo, parece ter conseguido conciliar experiências de incorporação dos segmentos populares no processo de tomada de decisão, por meio do Orçamento Participativo[9], com o desenvolvimento de estratégias competitivas com o intuito de alcançar, melhorar ou consolidar a posição do município como centro econômico regional, nacional e internacional, por meio do "Cidade Constituinte"[10]. Já no Rio de Janeiro, a busca da competitividade internacional sobrepôs-se ao pacto político condensado nos documentos legais do período pré-constituinte, ensejando novos compromissos sociais e arranjos institucionais que acabaram por afastar a política urbana adotada no município dos princípios distributivos, subordinando-a ao imperativo do desenvolvimento econômico local (COMPANS, 2005).

[9] O Orçamento Participativo é adotado em Porto Alegre desde 1989, reunindo, em espaços de discussão pública, os moradores da cidade para discutirem os gastos de investimento municipal, seja em plenárias regionais, seja em plenárias temáticas (MOURA, 1997, e ABERS, 1998, citados por COMPANS, 2005, p. 17).

[10] O Cidade Constituinte foi um fórum de debates ocorrido entre 1993 e 1996, reunindo entidades comunitárias, profissionais e empresariais, ONGs e comunidade acadêmica, visando construir uma estratégia para aumentar a atratividade e a competitividade de Porto Alegre na região Sul do país, no Brasil e no Cone Sul (MOURA, 1997, e ABERS, 1998, citados por COMPANS, 2005, p. 17).

Diante do acima exposto, fica a dúvida se as administrações municipais vêm conseguindo atender simultaneamente aos interesses daqueles que buscam constituir o *direito à cidade* (cidade mais justa, democrática e sustentável) e dos que objetivam construir a *cidade-mercadoria* (ideário preconizado inclusive pelas agências multilaterais, que defendem a promoção de uma economia interna eficiente e a melhoria de sua *performance* no ambiente da competitividade externa).

Entendemos ser imprescindível novas formas de atuação do Estado diante das novas demandas, sejam elas mercadológicas (globais ou locais) ou de cunho socialmente mais justo, no que diz respeito à definição das políticas urbanas municipais. Além disso, é fundamental a compreensão do papel da sociedade e das relações entre os diferentes agentes que atuam na construção da política urbana brasileira, nesse momento de reestruturação produtiva, de (re)democratização e de descentralização, em que a *parceria público-privada* é adotada como instrumento de planejamento.

Para os objetivos deste livro, entendemos ser necessário analisar o papel das instituições – o Estado, as organizações da sociedade civil e o mercado – nesse contexto de transformações que se processam na produção do espaço urbano. Especificamente sobre o Estado, será analisado o posicionamento nos casos do Brasil, em geral, e de Belo Horizonte, em particular – diante da necessidade de, por um lado, dar suporte ao processo de *acumulação* e, por outro, ter sua atuação politicamente *legitimada* pelos diferentes agentes (e interesses) que atuam na produção do espaço. Quais procedimentos institucionais serão necessários para o Estado gerir o conflito entre o *direito à cidade* e a *cidade-mercadoria* na produção do espaço? Qual seria o papel da *regulação* urbanística nesse contexto? Qual o papel da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento na produção do espaço urbano? Que conflitos podem estar por trás de sua implementação?

Para entender os *fins* que justificam a utilização da *parceria público-privada* como um instrumento de planejamento urbano no Brasil é necessário refletir sobre as formas assumidas pelo Estado (institucionalmente e na condução das políticas) e seu relacionamento com a sociedade civil, especialmente no contexto capitalista brasileiro mais recente. Isso porque, a partir do momento em que o governo local passa a ser o responsável pela implementação de políticas urbanas, surge a necessidade de uma maior articulação entre o poder público municipal e a sociedade local. Nesse contexto, em que o "local" se constitui como a principal instância de poder, "parece claro que o Estado não pode limitar-se às funções tradicionais do Estado capitalista, ou seja, a de garantia dos requisitos sociais

necessários à produção e reprodução do sistema" (MARTINS, 1985, p. 25). Caberia ao governo local o desafio de enfrentar os problemas sociais urbanos historicamente agravados, e, ao mesmo tempo, continuar a dar suporte ao processo de acumulação por meio, principalmente, da produção do ambiente constituído.

Construindo uma hipótese, poder-se-ia inicialmente dizer que a promoção das necessidades básicas da população (defendida pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana) não irá contrariar a efetivação do princípio da *cidade-mercadoria* no caso brasileiro. O aparente consenso que a participação produz em torno do *direito à cidade* será importante para a implementação das condições necessárias à inserção dos lugares no ambiente da competição global. É nesse contexto que as parcerias entre diferentes governos e entre agentes públicos e privados, no processo de urbanização, passa a ser uma das diretrizes da política urbana recente (Cf. art. 2º da Lei n.º 10.257/01). Assim, trabalhamos com a hipótese de que a adoção da *parceria público-privada* como um instrumento da política e do planejamento urbanos no Brasil – por meio das *operações urbanas*[11] – não é simplesmente consequência da emergência da ideologia neoliberal na gestão urbana – como se poderia supor pela própria natureza do instrumento e por ele ter sido adotado em um contexto de redução do campo de atuação do Estado e de crescente participação da iniciativa privada na produção do espaço urbano. No caso brasileiro, ela está, antes de tudo, associada à trajetória do movimento pela *reforma urbana* no país, cujas ideias influenciaram várias administrações públicas municipais na proposição de alternativas para o enfrentamento dos compromissos sociais gradualmente assumidos desde a promulgação da Constituição de 1988. Entretanto, na prática, parece existir em algumas cidades brasileiras – a exemplo de Belo Horizonte, a busca pela implementação de diretrizes associadas às duas agendas da política urbana: aquela do *direito à cidade* (da *reforma urbana*) e outra, da *cidade-mercadoria* (promoção da competitividade urbana). Nessa conjuntura, a *parceria público-privada* aplicada ao planejamento urbano no Brasil seria uma "estratégia política" do Estado destinada a viabilizar, via *regulação urbanística*, interesses supostamente conflitantes que permeiam o processo de produção e de apropriação social do espaço urbano.

Assim, adotamos aqui um discurso diferente do que vem consensualmente dominando a atuação daqueles que trabalham ou discutem a implementação

[11] Ao se analisar o caso brasileiro e o de Belo Horizonte, foi dada ênfase ao instrumento da *operação urbana*, embora para tais análises fosse necessário abordar outros instrumentos – uma vez que as trajetórias de todos eles têm a mesma origem – como, por exemplo, a *transferência do direito de construir* e a *outorga onerosa do direito de construir*, cujos marcos iniciais estão nas discussões sobre o *solo criado* ocorridas desde a década de 1970.

das *operações urbanas* no Brasil[12]. Nossa reflexão sobre tal objeto percorre o caso brasileiro de forma mais ampla, mas tem seu enfoque principal na experiência de aplicação das *operações urbanas* no município de Belo Horizonte. Em ambos os casos, ao desenvolvermos argumentos e reflexões a partir da hipótese anteriormente referida, mostramos também que:

1. a *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano não é algo inovador no caso brasileiro, especialmente se pensarmos no papel do Estado e sua relação com a iniciativa privada na produção do espaço urbano;
2. novos instrumentos de planejamento urbano adotados, a exemplo das *operações urbanas*, embora justificados pela falta de recursos públicos para promover uma política urbana redistributiva, efetivamente não irão cumprir tal função. Veremos que nos casos do Brasil e de Belo Horizonte, embora tal discurso tenha permeado o processo de instituição da *operação urbana*, na prática o instrumento não vem se prestando a esse objetivo.

O discurso inicial, que busca justificar a instituição da *operação urbana* como forma de viabilizar intervenções supostamente de interesse público, num cenário de escassez de recursos, estaria sendo utilizado para viabilizar empreendimentos pontuais que exigem flexibilizações na legislação urbanística vigente. No caso de Belo Horizonte, o instrumento foi instituído pelo Plano Diretor municipal (Lei n.º 7.165/96) da seguinte forma:

> Operação urbana é um 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. (Art. 65 da Lei n.º 7.165/1996 – BELO HORIZONTE, 1996a)

Assim, a *operação urbana* permite que o poder público municipal viabilize "projetos urbanísticos especiais" em parceria com a iniciativa privada – em geral, concedendo ao particular (parceiro nas operações) flexibilizações de parâmetros de uso e ocupação do solo – desde que resguardados os interesses da coletividade. Além disso, as propostas de aplicação do instrumento são legitimadas via canais de participação democrática. Isso sugere que – no caso específico de Belo Horizonte – a *operação urbana* e as arenas institucionalmente definidas para a discussão e aprovação (democrática) do instrumento podem

[12] Veremos, no próximo item desta introdução, que alguns autores, como Fix (2001, 2003, 2007), Compans (2005) e Ferreira (2003), compreendem a *operação urbana* como instrumento instituído para viabilizar a *cidade-mercadoria* no contexto da globalização.

estar sendo apropriadas por grupos locais economicamente poderosos – como o setor imobiliário, por exemplo –, permitindo-lhes lucros maiores que aqueles que seriam obtidos utilizando-se os parâmetros instituídos na legislação de uso e de ocupação do solo urbano. A aprovação da *operação urbana* nessas arenas se dá por meio de um processo de construção de consensos, cuja análise nos permitirá refletir sobre a dimensão dos conflitos entre os agentes que atuam na produção da cidade e que participam do processo de tomada de decisão.

A análise procura avaliar: 1) se a *forma* de aplicação do instrumento tem permitido o cumprimento dos objetivos para os quais ele foi instituído em Belo Horizonte; 2) o papel do Estado na efetivação da *operação urbana* em Belo Horizonte, refletindo inclusive sobre o papel dos canais de participação democrática institucionalizados para a deliberação do referido instrumento. Isso permite avaliar a possibilidade de as *operações urbanas* promoverem, na prática, o *direito à cidade*. Acreditamos que o sucesso ou a eventual perversidade social da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano pode estar não em sua *natureza*, mas na *forma* como são pactuados os interesses locais e, consequentemente, na maneira como o instrumento é introduzido nos planos municipais e no processo de gestão das cidades.

A opção por Belo Horizonte como um estudo de caso justifica-se pelo fato de que, desde 1993, a cidade vem sendo administrada por governos que se autointitulam democrático-populares e defendem a diretriz da *inversão de prioridades*, por meio de uma política urbana distributiva e participativa, nos moldes da luta pela *reforma urbana*. No entanto, ao lidar com a tensão ideológica de construção da cidade – *direito à cidade* x *cidade-mercadoria* – o poder público local pode encontrar dificuldades para implementar sua principal diretriz de governo, especialmente em um momento de discussão pública da política, no qual diferentes interesses entram em cena. Esse cenário pode conferir especificidades à adoção da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano na cidade, especialmente no se refere aos conflitos presentes no processo de sua implementação e resultantes da relação entre o poder público, a sociedade civil e setores do capital imobiliário local. Destaca-se ainda como especificidade o fato de as *operações urbanas* terem sido adotadas em Belo Horizonte antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade.

* * *

Ao escolher o Brasil e Belo Horizonte como objetos de estudo, entendemos, por um lado, que essas escalas de análise (país e município)

sofrem interferências de fatores globais que podem ser importantes para a compreensão das condutas dos agentes e do processo de produção e gestão do espaço urbano, e, por outro lado, que cada *local* responderá às transformações globais de forma específica, em função de sua realidade particular, tendo cada Estado certa autonomia para definir o modo de *regulação*, inclusive a de uso e ocupação do solo urbano. Assim, o modo de *regulação* em cada formação social específica refletirá as formas particulares adotadas para viabilizar os interesses do desenvolvimento local e os interesses da construção de cidades socialmente mais justas. Essa autonomia representaria a nova forma como os agentes sociais – e não apenas o Estado – pensam e promovem a política do espaço. Essa abordagem dá margem ao entendimento de que as lutas democráticas e as reivindicações urbanas podem ser pensadas como movimentos que independem de uma transformação global do poder para sua viabilização, atuando como promotores de novas ordens e novos sujeitos políticos (LYRA, 2005).

Para isto, é importante que o nosso estudo leve em conta as seguintes escalas de análise:

- a *nacional*, para a análise da questão urbana a partir das ações do Estado nacional, focalizando ainda a trajetória da luta pela *reforma urbana* e as políticas adotadas pelo poder público federal, especialmente a partir das mudanças introduzidas na Constituição Federal de 1988 (no que se refere à política urbana), até a aprovação do Estatuto da Cidade, com a instituição de novos instrumentos de planejamento urbano;
- a *local*, para a análise de formas específicas de implementação da política urbana definida em âmbito federal, focalizando os conflitos existentes na (tentativa de) implementação dos novos instrumentos de planejamento, em particular aqueles que se pautam pela *parceria público-privada* em Belo Horizonte;
- a *global*, necessária para se entender o ideário propagado pelas agências multilaterais/supranacionais, como o Banco Mundial, o FMI, a Organização das Nações Unidas (ONU) e seus programas e eventos.

O estudo estará centrado nas relações entre o poder público e os demais agentes envolvidos no processo de produção do espaço, com ênfase nos papéis do Estado e da iniciativa privada na implementação da política urbana em âmbito local. Isso não exclui o papel da sociedade civil organizada, principalmente em momento recente, uma vez que as discussões e as decisões sobre a política urbana nos novos canais de participação democrática constituem subsídios importantes para o entendimento das *formas* de efetivação da política urbana

em geral e das *operações urbanas* em particular. Assim, ao discutir a relação entre Estado, sociedade civil e capital imobiliário na política urbana recente, a partir do instrumento da *parceria público-privada*, espera-se contribuir para a compreensão das transformações ocorridas no quadro sociopolítico brasileiro, além do entendimento de como tais mudanças refletem a política urbana que toma forma no Brasil na atualidade. Compreender historicamente essa ação do Estado e sua relação com a sociedade (e, por extensão, com o capital) tornará possível verificar se a *parceria público-privada* consiste em uma *estratégia política* do Estado que contribui para viabilizar a reprodução ampliada do capital via produção do espaço, atendendo à sua própria necessidade de legitimação por supostamente viabilizar uma política mais justa e redistributiva.

Deve-se salientar que o foco principal da pesquisa estará no período compreendido entre os anos 1990 e 2009. No entanto, será também necessária a recuperação de dados e análises históricas importantes para o estudo da problemática, especialmente a partir das mudanças que se processaram no Brasil desde os anos 1960 e 1970 – marco referencial das discussões sobre os efeitos perversos do processo de urbanização e da necessidade de uma *reforma urbana*. Sempre que necessário ao esclarecimento de alguma questão, esse percurso histórico poderá recorrer a épocas mais remotas.

Inserção da temática na produção científico-acadêmica recente

O tema da *parceria público-privada* associada à política urbana é recente na produção científica brasileira, aparecendo em trabalhos de autores como Fernanda Furtado Silva (1999, 2007), Mariana Fix (2001, 2003, 2007), Rose Compans (2005), João Sette Whitaker Ferreira (2003) e Ermínia Maricato e João Sette Whitaker Ferreira (2002). A temática aparece associada às formas adotadas pelas administrações públicas locais para enfrentar os desafios colocados em pauta pela agenda da política urbana para o século 21.

Silva (1999), ao desenvolver sua tese acerca de instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina, refere-se à *operação urbana* como um dos instrumentos possíveis de serem utilizados pelo poder público para recuperar a valorização de terras gerada em decorrência de ações do Estado no urbano, geralmente apropriada pela iniciativa privada. A autora focaliza o caso específico de São Paulo, e sua análise visa entender os processos e discutir os instrumentos de recuperação de valorizações fundiárias, como forma de reorientar a política urbana nos países da América Latina, verificando o efetivo caráter redistributivo desses

instrumentos. Ao avaliar a trajetória histórico-institucional dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina, ela conclui que esse objetivo "parece permanecer mais no plano das intenções ou da retórica do que impulsionar o desenvolvimento de políticas" (SILVA, 1999, p. 4). Apesar da autora não enfatizar a análise das parcerias, ela identifica que a *operação urbana* em São Paulo, assim como outros instrumentos por ela analisados em diferentes países, possuem um processo de concepção, institucionalização, regulamentação e aplicação marcado "por um quadro de forte fragilidade" – que vai do âmbito técnico ao político, passando por questões de natureza econômica, legal e cultural –, contribuindo para a "debilidade na implementação" e para as "ambiguidades na interpretação" dos instrumentos de recuperação de valorizações imobiliárias nos países latino-americanos (*Ibidem*, p. 4-5).

Já Fix (2001, 2003, 2007), Compans (2005) e Ferreira (2003) analisam a *parceria público-privada* inserida no debate urbano contemporâneo como instrumento para se viabilizar a *cidade-mercadoria* no contexto da economia globalizada.

Fix (2001 e 2003) analisa os processos de renovação urbana empreendidos em duas áreas de São Paulo (Faria Lima e Água Espraiada) por meio do instrumento da *operação urbana*. Trata-se da criação de um novo centro, denominado pela autora de "nova cidade", para onde convergiram, durante os anos 1990, vultosos volumes de recursos públicos e privados, destinados a criar condições para que as sedes das empresas do grande capital ali se instalassem. Por meio da ação dos parceiros (Estado e capital privado), mediada pela "fórmula mágica" das parcerias (a *operação urbana*), viabilizaram-se as condições para a reprodução do capital via atividade imobiliária. Nos casos das *operações urbanas* analisadas pela autora, o Estado participou criando a infraestrutura (avenidas, meios de transporte etc.) destinada a atrair os investimentos privados. Ao concentrar recursos públicos num trecho da cidade, a Prefeitura de São Paulo promoveu a valorização imobiliária destas áreas, que, por sua vez, foi apropriada privadamente pelos investidores imobiliários, muitos deles estrangeiros. Tudo isso se deu excluindo-se parcelas de baixa renda da população – antigos moradores da favela Jardim Edith –, que foram expulsas do local e submetidas a condições ainda mais precárias de vida e moradia. Nesses dois trabalhos da autora, a *parceria público-privada* aparece como o instrumento que expressa a busca pelo lucro, por parte do setor privado, e a má utilização do recurso público, por parte do Estado, tendo como consequência a concentração de investimentos numa única região da

cidade e a expulsão de populações, repetindo o mesmo processo histórico brasileiro no que diz respeito ao tratamento conferido aos mais pobres nos procedimentos de renovação urbana.

Em outra obra, Fix (2007) investiga as conexões existentes entre o capital imobiliário e o capital financeiro na cidade de São Paulo, em um contexto de mundialização do capital. A financeirização da promoção imobiliária, que nos países centrais se deu ao mesmo tempo que a combinação explosiva das instituições de crédito com o setor imobiliário, adquiriu no Brasil uma outra configuração com a entrada em cena dos fundos de pensão – que funcionaram como uma espécie de substituto do crédito. A autora mostra como em São Paulo o capital financeiro transformou a produção imobiliária em títulos mobiliários atraentes para investidores do próprio mercado financeiro. Essa transformação ocorre a partir da utilização do instrumento da *operação urbana*, aquela mesma forma de *parceria público-privada* abordada pela autora nos trabalhos anteriores, e responsável por viabilizar a inserção da cidade – ou parte dela – na lógica do capital financeiro. Segundo Fix, a construção da face global da cidade foi sustentada por grandes investidores brasileiros, como os fundos de pensão, a maioria deles ligada a empresas estatais, como a Caixa Econômica Federal e a Petrobras. São as parcerias que garantem o reforço de recursos para os negócios imobiliários, com fluxo permanente de recursos públicos para viabilizar a modernização da infraestrutura na região da Faria Lima-Berrini, objeto de análise da autora desde suas obras anteriores. A *operação urbana* estimula a produção imobiliária do espaço em áreas inicialmente baratas (próximas às favelas), porém com localização apropriada para a atuação do mercado, que vê na região uma possibilidade de rentabilidade. Assim, o Estado é mobilizado para transformar a cidade em uma "máquina de crescimento" capaz de inseri-la no *ranking* das cidades com funções globais, canalizando recursos públicos que são investidos em infraestrutura necessária para atrair investimentos imobiliários e alavancar negócios privados. Dessa forma, a produção imobiliária passa a ser regida pela busca de liquidez, financeirizando cidades como São Paulo, que apresentam vocação de cidade global.

Em síntese, pode-se dizer que, nesse último estudo de Mariana Fix, a *operação urbana* aparece como instrumento que viabiliza o elo financeiro dos empreendimentos imobiliários, só que de forma perversa: concentração de renda e segregação espacial são os resultados da utilização do instrumento – resultados identificados também em trabalhos anteriores, mas, agora, com destaque para o papel da parceria na relação local-global –, o que contribui para o enfraquecimento do mito criado em torno de São Paulo como uma

cidade-global, já que, aparentemente, esse é o caso de uma parte da cidade apenas; parte que é destinada a poucos. Segundo a autora, o mito das cidades-globais já nasce enfraquecido, e, por isso, "ganha ares de farsa", na qual essas novas centralidades, como as produzidas em São Paulo, assumem o caráter de uma miragem que busca mimetizar os centros de comando e controle em um país periférico.

O trabalho de Compans (2005) apresenta importantes interfaces com nossa reflexão, seja pela forma de contextualização do debate e pelo objeto de análise, seja especialmente pela intenção de sistematizar os debates político e econômico do desenvolvimento urbano recente, no que tange às novas estratégias de desenvolvimento territorial em um contexto de reestruturação produtiva do capital e às formas flexíveis de acumulação. Seu enfoque concentra-se na adoção do "planejamento estratégico da cidade" associada à ideia de "governança urbana", conceito este que passa a dominar as discussões sobre a administração pública nos países centrais a partir dos anos 1970. Sua análise, no campo do planejamento estratégico, é transportada para o caso específico do município do Rio de Janeiro, extraindo daí especificidades, limites e possibilidades. A *parceria público-privada* aparece como uma das estratégias – a princípio tanto política quanto econômico-financeira – escolhidas pelas administrações municipais defensoras do "empresariamento urbano", a partir da adoção do planejamento estratégico. No entanto, a parceria não é o objeto principal da análise de Compans, ficando o desenvolvimento de seu trabalho mais direcionado para o processo de adoção das PPP dentro do modelo do planejamento estratégico, enfatizando os meios pelos quais este é legitimado em algumas cidades, como no caso do Rio de Janeiro, objeto de sua análise. Interessa mais à autora refletir sobre os *meios*, e não sobre os supostos *fins*, que operam na relação sociedade-Estado, no redirecionamento da política urbana pautado no modelo do empreendedorismo competitivo. A ideia da *parceria público-privada* desenvolvida pela autora converge para os propósitos deste nosso estudo, uma vez que explora o papel desse recurso administrativo como forma tanto de prover subsídios para o lucro privado (caráter econômico-financeiro) quanto de apontar para uma redefinição das formas de apropriação do produto social e da definição de prioridades (caráter político). Trata-se, inegavelmente, de uma prática de gestão urbana que vem sendo consensuada por muitos governos locais, permitindo-lhes, por meio de parcerias, "excluir de seus minguados orçamentos os pesados encargos com novos investimentos e com a manutenção de equipamentos coletivos" (HEINZ, 1994, p. 270-271 citado por COMPANS, 2005, p. 118) –

e, assim, prover garantias à acumulação. Entretanto, ao focalizar o caso do Rio de Janeiro, Compans conclui que, nesse município, os propósitos para a *parceria público-privada* são antes políticos que econômicos.

Para esse caso específico analisado, a autora comenta que as contradições sociais locais, longe de se resolverem, parecem se agravar, embaladas pelo discurso que valoriza a adoção de estratégias de desenvolvimento fundadas na ação empreendedora dos governos locais, favorável à acumulação e aos interesses do neoliberalismo. A falta de um planejamento holístico de longo prazo e o endividamento público resultante de contrapartidas financeiras, de renúncias fiscais ou de subsídios à infraestrutura urbana para a atração de investimentos, são alguns dos fatores que contribuem para o agravamento das desigualdades socioespaciais e a segmentação do tecido urbano. O planejamento estratégico e a *parceria público-privada* seriam, assim, mecanismos adotados pelas administrações municipais para viabilizar a acumulação (urbana) capitalista, em bases até certo ponto renovadas, dadas as exigências contemporâneas da produção e dos serviços, bem como do capital financeiro. Trata-se da subordinação da política urbana à lógica do mercado, o que Compans verifica para o caso do Rio de Janeiro. De certa forma, o planejamento urbano "flexível", ao representar a "neoliberalização da política urbana", exibe contradições entre o discurso e a prática, constituindo-se, na verdade, naquilo que a autora denomina de estratégia político-argumentativa consubstanciada no modelo do empreendedorismo público urbano, que objetiva a modernização das condições locais da acumulação capitalista.

Nossa reflexão poderá complementar – e até contrapor em alguns momentos – os debates empreendidos por Compans, no que se refere à *parceria público-privada* institucionalizada como ferramenta do desenvolvimento urbano recente. Buscamos com esta pesquisa refletir sobre os *fins*, identificando os sentidos de se adotar o que Compans considera "modelos de política urbana" associados ao *empreendedorismo* público urbano, em um contexto no qual a luta pela *reforma urbana* e pelo *direito à cidade* tem avançado desde a promulgação da Constituição de 1988. Procura-se compreender a adoção da parceria associada ao planejamento urbano como "fórmula mágica", que permitiria viabilizar diretrizes de ambas as agendas da política urbana: a que visa a *cidade-mercadoria* e a que busca o *direito à cidade*. Para isso, torna-se necessário refletir sobre a relação entre sociedade e Estado e os processos de consolidação das políticas associadas à produção do espaço, o que só é possível se focalizarmos as *formas* de implementação do instrumento – o que induz a uma discussão política

mais incisiva sobre a prática da *parceria público-privada* na produção do ambiente construído. A democracia tanto representativa quanto direta que legitima tais instrumentos é colocada em questão, uma vez que aparece como procedimento decisório eficiente para a adoção de certas políticas públicas que dão suporte a interesses empresariais. Estaria a utilização de novas *formas* de relação entre sociedade e Estado (a parceria é uma delas) – estabelecidas para a deliberação de políticas – e a gestão territorial urbana contribuindo para o esvaziamento das possibilidades de dissenso, nos termos de Rancière (1996)[13]? Estaríamos assistindo à criação de um modelo de política e de governo que, sob o discurso da democracia e da atuação eficiente, despolitiza o conflito? Qual o sentido dessas novas formas de relação entre sociedade e Estado na política urbana?

Ferreira (2003), em seu estudo sobre "o mito da cidade-global", procura desmitificar um conceito muito divulgado no meio urbanístico e internacional: o de que as cidades de hoje, para conseguirem sobreviver no ambiente da competição e da globalização econômica, devem seguir um receituário de forte perfil neoliberal[14], cuja implementação deve ser feita por meio das práticas de planejamento estratégico. Assim, ele questiona e rejeita o fato de São Paulo ser classificada como uma metrópole global, ao identificar permanências de relações tradicionais típicas do "patrimonialismo" brasileiro. Para ele, a metrópole de São Paulo não apresenta atributos típicos das cidades globais dos países desenvolvidos, a saber: não sofre um processo de desindustrialização estrutural nos mesmos moldes dessas cidades, não se situa na rota dos grandes fluxos da economia global e não apresenta um terciário avançado que se sobrepõe aos outros setores da economia. Trata-se do que o autor chama de "mito", uma idealização construída para atender a determinados interesses – em especial, os das elites locais, que usam o "discurso ideológico" da modernização e do progresso da cidade, isto é, da "máquina de crescimento", e sua consequente inserção na economia globalizada para viabilizar seus interesses. Para desmascarar o mito, coloca em questão os fundamentos das políticas públicas que trazem como resultado consequências socioespaciais perversas. Nessa discussão, a *parceria público-privada* aparece como pano de fundo, quando o autor analisa a produção da cidade como modelo dominado pelos interesses do capital local (especialmente via planejamento estratégico), que busca, por meio desse instrumento, promover sua rentabilidade, processo que é legitimado pela

[13] Trataremos disso no Capítulo 2.

[14] Aqui nos referimos a esse "receituário" como o ideário da *cidade-mercadoria*.

imposição do discurso ideológico de construção de uma cidade de matriz "moderna e global", sobreposta à cidade arcaica e desigual. O resultado dessas operações, já de nosso conhecimento, foi também discutido por Mariana Fix, conforme anteriormente apresentado. A cidade sofre com a forma como as prioridades urbanísticas são definidas: criam-se ilhas de primeiro mundo à custa de concentração de recursos públicos em áreas nobres, já valorizadas, deixando de lado a já abandonada cidade informal.

Do ponto de vista teórico, Ferreira enfatiza as análises sobre aspectos da produção do espaço urbano, relacionando-os com a estrutura do sistema capitalista para explicar o *boom* imobiliário da década de 1980 nos países desenvolvidos. Para tanto, utiliza a teoria dos circuitos do capital, proposta por Harvey (1981) e citada por Wilderode (2000), para entender a dinâmica imobiliária e a produção do ambiente construído. No entanto, a adoção desse enfoque teórico não possibilita o detalhamento das forças dos agentes internos à cidade que participam do processo de produção do ambiente construído, sendo insuficiente para explicar algumas especificidades brasileiras. Ao considerar o fato de que a oferta imobiliária responde a um processo social, o autor empreende um diálogo com outras teorias, em especial a *Urban Growth Machine*, proposta ainda na década de 1980 por Logan e Molotch (1987). Ou seja, Ferreira busca nessa teoria argumentos para defender a ideia de que, independentemente do grau de influência das dinâmicas econômicas globais no processo de produção do ambiente construído, este é, antes de tudo, um processo que atende a uma dinâmica socioeconômica e política de âmbito local. Seguindo essa abordagem, ele explica a dinâmica local evidenciando como, muitas vezes, os fenômenos macroeconômicos são apropriados em favor dos atores (imobiliários) locais mais poderosos, e como, consequentemente, as dinâmicas locais podem impor especificidades às abordagens importadas, sendo sua análise essencial para a compreensão das "ideias fora do lugar" (MARICATO, 2000), quando adaptadas às cidades do capitalismo periférico. A introdução da *parceria público-privada* no planejamento urbano seria também um exemplo dessa importação de modelos dos países desenvolvidos, que resultam em consequências muitas vezes perversas, como aquelas já apontadas por Mariana Fix.

A abordagem adotada por Ferreira traz contribuições importantes para nossa reflexão, que também buscará verificar como a sociedade, por meio das coalizões entre os agentes, influencia a tomada de decisão no que se refere às políticas urbanas e seus instrumentos. Nesse processo, grupos mais fortes conseguem impor seus objetivos e apropriar-se do espaço segundo seus interesses. O Estado,

como agente central da dinâmica de produção urbana, tem seu papel questionado, sugerindo uma reflexão sobre como as estruturas políticas são mobilizadas para produzir modificações nas possibilidades de ocupação do espaço em benefício do setor privado (LOGAN; MOLOTCH, 1987). É nesse sentido que, seguindo a abordagem de Ferreira, pretendemos compreender a relação entre sociedade e Estado na produção do espaço em momento recente, caracterizado pela gestão participativa na tomada de decisão sobre as políticas urbanas. Entender as transformações nessa relação certamente contribuirá para a compreensão do sentido de se aplicar *parcerias público-privadas* na política urbana recente[15].

Maricato e Ferreira (2002) refletem sobre a adoção da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento no Brasil a partir de sua inserção, por meio das *operações urbanas consorciadas*, no Estatuto da Cidade, aprovado em 2001. Os autores chamam a atenção para o fato de não se tratar de um instrumento novo, uma vez que o mesmo já havia sido adotado por alguns municípios brasileiros em momentos anteriores. Entretanto, consideram que seu caráter nocivo ou benéfico "está em sua formulação e implementação no nível municipal", sustentando que o instrumento pode ser aplicado em benefício do capital imobiliário (quando focalizam o caso de São Paulo) ou servir para a promoção de intervenções socialmente mais justas e includentes. O "poder dos *lobbies* do setor imobiliário e o alto grau de promiscuidade entre classes dominantes no Brasil" levaram os autores a concluir que não será fácil conduzir as *operações urbanas* para as finalidades includentes. De nossa parte, entendemos que a possibilidade de esse instrumento servir aos ideais da *reforma urbana* e prestar-se ao cumprimento do *direito à cidade* dependerá das coalizões e articulações entre os diferentes agentes que atuam no processo de produção do espaço – daí nosso particular interesse em analisar o caso de Belo Horizonte, orientados pelas hipóteses formuladas nesta introdução.

Assim, pretendemos com esta pesquisa compreender a cidade não apenas como um simples espaço para a acumulação do capital – enfoque da economia política urbana de inspiração marxista –, mas também como um campo de conflito entre os diversos agentes e interesses que produzem, modificam e gerenciam o espaço urbano; em especial, o conflito entre os interesses relacionados ao valor de uso e ao valor de troca do espaço. Entendemos que,

[15] Ressalta-se a necessidade de se verificar como ocorre a acumulação urbana: se no passado a produção das condições gerais de produção, na forma de ambiente construído, favoreceu os grandes empreendimentos industriais, servindo de suporte à acumulação, em momento recente as condições para o desenvolvimento capitalista se tornam mais complexas, sendo necessário entender melhor, por exemplo, a forma como a acumulação se viabiliza via produção imobiliária. Nesse sentido, parece haver uma relação mais estreita entre a reprodução do capital e as questões financeiras, ocorrendo um favorecimento do Estado, via parcerias, a outro segmento do capital – o imobiliário. Essa discussão será retomada ao longo desta pesquisa.

dessa forma, estaremos caminhando no sentido de uma compreensão da cidade formulada a partir do que Lefebvre (1974) definiu como "espaço social": o espaço dos homens, que comporta toda a diversidade da vida social e, portanto, traz em sua forma-estrutura todos os elementos para o exercício da dominação – e também o seu contrário. A partir desse enfoque, o espaço deixa de ser considerado um produto para ser considerado um processo, produzido pela prática social, compreendendo relações sociais responsáveis por definir suas formas de produção, interferindo, inclusive, na ação do Estado e na sua relação com a sociedade. Esse espaço é, por definição, contraditório, pois está sujeito aos interesses dos diferentes grupos sociais, sendo um instrumento de consolidação da ação do Estado, em especial, mas também da sociedade. Sua leitura permite desvendar os interesses em jogo no processo de reestruturação da economia e da sociedade, e que permeiam a produção do ambiente construído. Esta forma de compreensão da produção desse espaço social, e das relações sociais que tal fenômeno comporta, certamente contribuirá para o avanço do conhecimento sobre os processos socioespaciais.

* * *

Este livro está estruturado em três partes e cinco capítulos, além das considerações finais, como descrito a seguir.

A Parte I compõe-se dos Capítulos 1 e 2 e objetiva discutir a *parceria público-privada* no contexto da produção capitalista do espaço e o caso brasileiro.

O Capítulo 1 busca compreender o papel do Estado, da sociedade civil e do capital imobiliário na produção do espaço urbano, com ênfase no caso brasileiro (até anos 1980). Inicialmente, discutimos a relação entre Estado e espaço na acumulação capitalista (item 1.1), visando construir o marco referencial teórico da pesquisa. Buscamos refletir sobre o papel do Estado no processo de produção do espaço, utilizando para isto a contribuição da economia política da urbanização (que teve como expoentes, entre outros, Jean Lojkine, David Harvey e Christian Topalov) e sua crítica. A nosso ver, constituindo-se num conjunto complexo de relações sociais, o fenômeno urbano assume novas e diferentes dinâmicas de acordo com os vários estágios do desenvolvimento capitalista, adquirindo lógicas próprias, expressão das relações conflitantes entre os diferentes agentes que atuam na produção do espaço. Nesse contexto, o estudo da política urbana e da *regulação*, entendida como forma de mediação entre o Estado e os demais agentes que atuam na produção desse espaço, é importante para os objetivos

deste trabalho. A *regulação* urbanística é tomada como um instrumento de materialização de propostas de *regulação* de conflitos que se expressam no interior do Estado, constituindo-se em um instrumento cujo sucesso ou fracasso dependerá essencialmente das articulações sociopolíticas e culturais, e da *forma* como será conduzida sua discussão e aprovação. Como nossa ênfase é conferida ao estudo da relação entre Estado, sociedade civil e capital imobiliário, buscamos identificar a dinâmica de atuação deste último agente, mostrando como ele procura viabilizar suas estratégias de rentabilidade e de apropriação da valorização fundiária via inserções na *regulação* urbanística. Nesse contexto, o Estado, como agente central da política urbana, será determinante para viabilizar, via *regulação* da produção do espaço, os interesses do setor imobiliário.

Constitui parte integrante deste capítulo a análise das particularidades que envolvem a política e o planejamento urbanos brasileiros. A compreensão das relações sociais que demarcaram os diferentes processos históricos de cada país (e de sua sociedade) pode ser reveladora das singularidades dos seus padrões de estruturação interna e dos níveis de inserção no mercado mundial (MARTINS, 1985). Buscamos no item 1.2 chamar a atenção para o fato de que as relações, na forma de "parcerias"[16] entre o poder público e a iniciativa privada, não são algo novo na política urbana nacional. Houve momentos em que uma espécie de "parceria" ocorreu por meio da atuação do Estado na promoção das condições gerais de produção para o desenvolvimento econômico em nível nacional. Mais recentemente, há "parcerias" de outra natureza: na forma de *regulação* do uso e da ocupação do espaço urbano, por meio do direcionamento dos investimentos e da legislação de *zoneamento*, que acabam beneficiando setores da iniciativa privada, especialmente o imobiliário. Procuramos evidenciar como a atuação do Estado brasileiro no provimento das condições gerais de produção será responsável por agravar, no território, as desigualdades socioespaciais que normalmente resultam do próprio processo de desenvolvimento capitalista (OLIVEIRA, 1977; KOWARICK, 1979; COSTA, 1991; SANTOS, 1996; MONTE-MÓR, 2007). Segregação e fragmentação do espaço são alguns dos resultados de investimentos e gastos seletivos de recursos públicos para a promoção de condições favoráveis à acumulação. Para exemplificar a existência de formas de "parceria" entre o poder público e a iniciativa privada na produção do ambiente construído, no período que antecede os anos 1990, será dado destaque ao caso de Belo Horizonte.

[16] Utilizaremos o termo "parceria", entre aspas, quando nos referirmos às possíveis formas de relacionamento entre o poder público e a iniciativa privada no período anterior à sua explicitação como instrumento de planejamento urbano (posteriormente à promulgação da Constituição brasileira de 1988). Assim, o emprego das aspas busca diferenciar a "parceria" antes dos anos 1990 da *parceria público-privada* adotada recentemente por algumas municipalidades brasileiras.

No Capítulo 2 são analisadas as recentes alterações no processo de reprodução do capital e suas consequências no espaço urbano, situando as supostas mudanças ocorridas tanto na atuação do Estado quanto no papel da *regulação* urbanística – na qual se insere a adoção da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano.

Com o objetivo de discutir as novas alternativas de planejamento e gestão urbanos colocadas em prática nos anos 1980/90, contextualizamos nossa análise em um horizonte mais amplo, com início nos anos 1970, quando se delineia mais claramente a crise do padrão fordista de desenvolvimento, e os governos do mundo capitalista passam a buscar alternativas para o seu enfrentamento. Nesse cenário de transformação, procuramos situar a atividade imobiliária (produção e readaptação de espaços urbanos) e evidenciar a difusão de modelos e receitas a serem adotados pelas cidades do século 21 – especialmente o ideário da *cidade-mercadoria* –, que têm no planejamento estratégico sua tradução mais utilizada, e na *parceria público-privada* um de seus instrumentos.

Para o caso brasileiro, buscamos compreender a adoção do referido instrumento a partir de 1990, quando um novo formato da política urbana se estabelece no país. Esta política se caracteriza, de um lado, pela busca do *direito à cidade* e da sustentabilidade socioambiental, por meio de certos instrumentos de planejamento e de formas participativas de gestão urbana supostamente capazes de promover uma organização socialmente mais justa do espaço; e, de outro, pela *competição interurbana*. Além disso, a geopolítica do local, como instância de poder, e a inserção de novos agentes sociais na cena política brasileira, promoverão também mudanças no formato da *regulação* e do planejamento urbanos no Brasil.

Na Parte II buscamos analisar a trajetória de instituição da *parceria público-privada* na *regulação* urbanística brasileira. Esta Parte é composta pelos Capítulos 3 e 4.

No Capítulo 3 buscamos analisar, para o caso brasileiro, a relação entre Estado e sociedade a partir da década de 1970, procurando compreender a trajetória de constituição do modelo idealizado do *direito à cidade*, entendido como a promoção dos princípios da justiça social na apropriação da cidade. O objetivo principal foi compreender como esse modelo é concebido pelas instituições (tanto do Estado quanto da sociedade civil organizada), e como as práticas sociais dos agentes que atuam no processo de produção do espaço participam desta concepção. Neste processo, foi dado destaque à *forma* como se deu a inserção da *operação urbana* como

um instrumento do planejamento urbano mais recentemente praticado no Brasil. Observa-se que uma aparente tensão entre os princípios do *direito à cidade* e da *cidade-mercadoria* irá caracterizar o contexto de adoção desse instrumento no planejamento urbano brasileiro. A análise da trajetória da *reforma urbana* na sua forma institucionalizada, por meio do estudo de processos e dispositivos legais que antecederam o Estatuto da Cidade, nos permitiu situar a *operação urbana* no interior desse embate. Foram analisados: a relação entre Estado, sociedade civil e capital imobiliário; os interesses que envolveram sua inclusão em uma lei federal; bem como as estratégias utilizadas para o *aparente consenso*, firmado entre diferentes setores da sociedade, em torno desse instrumento, que permitiu incluí-lo no novo ordenamento legal urbanístico representado pela Lei n.º 10.257/2001. Ainda neste capítulo, tecemos alguns comentários sobre as conquistas sociais de fato efetivadas a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, e os limites para a sua implantação pelos municípios.

No Capítulo 4, abordamos as experiências municipais de adoção da *parceria público-privada* como explícito instrumento de planejamento urbano no período que antecedeu a sua instituição em nível nacional – introduzida no Estatuto da Cidade por meio das *operações urbanas consorciadas*. Para essa abordagem foram selecionados os municípios de São Paulo e Belo Horizonte. Buscamos resgatar a trajetória de aplicação da *operação urbana* nestes dois casos, visando compreender os motivos que levaram à adoção do instrumento, supostamente justificado como forma de promover a *função social da propriedade urbana e da cidade* – objetivo que norteou o discurso de sua criação.

No caso específico de Belo Horizonte, a implementação do ideário da *reforma urbana* e dos princípios do *direito à cidade* apresentou características específicas na medida em que a cidade foi, por 15 anos consecutivos, administrada por governos de frentes de esquerda (ditos democrático-populares), que assumiram a *inversão de prioridades* como diretriz orientadora de suas ações. Nesse contexto, tentamos compreender a implementação da *operação urbana* em Belo Horizonte, analisando sua trajetória e verificando os conflitos que permearam sua adoção no município, bem como os mecanismos adotados pelo poder público para sua implementação legal.

A Parte III enfatiza a experiência de aplicação das *operações urbanas* como instrumento de planejamento urbano em Belo Horizonte e é constituída pelo Capítulo 5. Neste capítulo, discutimos as experiências de adoção da *operação urbana* em Belo Horizonte, avaliando o conteúdo legal das propostas

e o processo de tramitação e aprovação das mesmas em canais de participação democrática existentes no município – o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) e a Câmara de Vereadores. Além disso, foram realizadas entrevistas com agentes envolvidos na elaboração, discussão e aprovação de propostas de *operações urbanas* buscando analisar: 1) as reais motivações para a utilização do instrumento; 2) o discurso incorporado pelos diferentes agentes na sua efetivação; 3) os reais interesses viabilizados por meio do instrumento (coletivos ou particulares?). A partir dessa análise, procuramos identificar uma possível apropriação dos espaços democráticos (institucionalmente definidos para aprovação do instrumento) por grupos locais economicamente poderosos, especialmente do setor imobiliário. Entendemos que um relativo esvaziamento dos canais de participação por parte de setores progressistas da sociedade belo-horizontina, pode resultar no favorecimento de interesses privados nos processos de discussão, avaliação e aprovação de propostas de *operações urbanas*.

A experiência de Belo Horizonte nos permite refletir sobre o fato de esse instrumento assumir, no município, um duplo papel no processo de produção do espaço urbano: 1) ser um meio de viabilizar o *direito à cidade*, ao propor uma nova lógica de participação da iniciativa privada na produção do espaço – qual seja, a repartição dos ônus e benefícios do processo de urbanização com o poder público[17]; 2) ser um meio de renovar as "qualidades especiais" de determinadas áreas (que se materializam em qualidades espaciais), contribuindo para a reprodução do capital na medida em que, via *regulação urbanística,* ampliam-se as possibilidades de extração de rendas fundiárias. Dessa forma, acreditamos que as *operações urbanas* podem ser vistas como uma "estratégia política" do Estado, e expressam o "rearranjo" da atuação do poder público (municipal), via *regulação*, para viabilizar, consensualmente, diferentes interesses – quais sejam, aqueles associados aos princípios do *direito à cidade* e da proposta da *cidade-mercadoria*.

Nas Considerações finais faremos uma reflexão geral sobre as discussões empreendidas nos capítulos anteriores e sobre as possíveis conclusões a respeito do objetivo definido para esta pesquisa – compreender o papel da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano em momento recente no Brasil e em Belo Horizonte, especificamente. Buscamos aí avaliar, a partir das formas de *regulação* adotadas e de suas práticas, o papel do Estado e da sociedade na construção de uma política urbana socialmente mais

[17] Cf. art. 2º da Lei n.º 10.257/01, que define as diretrizes gerais que norteiam a elaboração da política urbana no Brasil em momento recente.

justa. Ao que parece, o fato de a sociedade brasileira participar do processo de decisão sobre a política urbana pouco alterou sua condição de vida, ficando o caráter redistributivo dos instrumentos de planejamento restrito ao discurso. Mudam as formas, mas não a essência da política urbana brasileira.

Procedimentos Metodológicos

A discussão teórico-conceitual realizada no Capítulo 1 e a análise de dados empíricos nos permitiram verificar as hipóteses levantadas aqui. Para tanto, realizamos os seguintes levantamentos e análises:

- análise bibliográfica sobre a temática do Estado e das teorias socioespaciais;
- análise da trajetória de discussão e de implementação dos novos instrumentos de planejamento urbano introduzidos no Estatuto da Cidade, aprovado em 2001. Essa análise se inicia em 1963, a partir de documentos produzidos quando do *Seminário de Habitação e Reforma Urbana*. Em seguida, acompanhamos a evolução das discussões sobre novos instrumentos de planejamento urbano nos anos 1970, focalizando principalmente os debates em torno do princípio do *solo criado*: os anteprojetos e as minutas legais propostas a partir de então – a exemplo da Lei de Desenvolvimento Urbano, de 1983 –; a luta pela *reforma urbana* e a emenda popular apresentada pelo *Movimento Nacional pela Reforma Urbana*, quando do processo constituinte; a análise do capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, até a aprovação da Lei n.º 10.257/2001 – Estatuto da Cidade. Essa análise de propostas e instrumentos legais nos permitiu situar e compreender a gênese e a evolução da adoção da *parceria público-privada* como um instrumento de planejamento urbano no Brasil, inicialmente originado da luta pela *reforma urbana*;
- análise da trajetória de discussão e de implementação dos novos instrumentos de planejamento urbano em Belo Horizonte, a partir da Constituição Federal de 1988. Concentramos nossos estudos na análise do processo de elaboração e aprovação da Lei Orgânica municipal, nas propostas de leis específicas apresentadas no início dos anos 1990 para discussão e aprovação na Câmara de Vereadores, bem como na evolução das discussões que ocorreram quando da aprovação do Plano Diretor municipal (minutas de projetos, projetos de lei e o texto legal aprovado), quando, de fato, foram instituídas as *operações urbanas* no município. Esses estudos envolveram também a análise do "Programa de Governo Frente BH Popular (1992)", que definiu a diretriz da *inversão de prioridades* como diretriz principal do governo do prefeito eleito naquele ano (Patrus

Ananias), representante de um partido dito democrático-popular e envolvido com os princípios da *reforma urbana*. A análise dessa trajetória nos permitiu identificar os reais objetivos para os quais o instrumento foi incorporado na legislação municipal, além de entender os conflitos entre os agentes produtores do espaço urbano que emergiram no processo de deliberação sobre esse novo instrumento de política urbana;

- análise da experiência de Belo Horizonte na aplicação das *operações urbanas*, a partir das 12 leis aprovadas no município no período de 1997 a 2008[18]. Identificação das motivações, dos interesses e das características dos empreendimentos viabilizados por meio das *operações urbanas*, a distribuição espacial das propostas e o interesse público que as justificou;
- análise das atas de discussão dos processos de *operações urbanas* no Conselho Municipal de Política Urbana, e da tramitação dos mesmos na Câmara Municipal; realização de entrevistas com agentes envolvidos nesse processo, buscando identificar os embates ocorridos, bem como as atitudes, as coalizões, as articulações e os mecanismos utilizados por representantes do Executivo, do Legislativo e da sociedade civil organizada, durante as discussões e deliberações das *operações urbanas* em Belo Horizonte. Buscamos verificar a prática da *regulação urbanística* no município e a possível apropriação de espaços democráticos institucionalizados por setores locais mais poderosos, como o setor imobiliário, relacionando-a aos conceitos trabalhados quando da elaboração do Capítulo 1.

Para o levantamento de dados, foram realizados(as):

- pesquisa documental dos dispositivos legais (anteprojetos, projetos de lei e leis aprovadas) que procuraram instituir ou regulamentar o instrumento das *operações urbanas* no Brasil e em Belo Horizonte;
- entrevistas com pessoas envolvidas na luta pela *reforma urbana* e na implementação de dispositivos legais em Belo Horizonte[19];
- entrevistas com agentes públicos e privados que atuaram ou que estão de alguma forma envolvidos com a implementação e utilização das *operações urbanas* em Belo Horizonte[20];

[18] Os textos legais das *operações urbanas* aprovadas foram publicados no Diário Oficial do Município, e podem ser obtidos pelo <site www.pbh.gov.br/dom>.

[19] No total, foram realizadas três entrevistas, envolvendo pessoas que acompanharam a trajetória de implementação dos princípios da *reforma urbana* em Belo Horizonte, até a aprovação do Plano Diretor municipal, em 1996 (Cf. Anexo II).

[20] No total foram realizadas dez entrevistas, envolvendo técnicos do Executivo, vereadores e representantes da sociedade civil organizada, que atuam ou atuaram como conselheiros no COMPUR (Cf. Anexo II). Os vereadores entrevistados também participaram do processo de discussão e aprovação das *operações urbanas* na Câmara Municipal.

- pesquisa documental dos processos de tramitação das leis de *operações urbanas* aprovadas em Belo Horizonte, tanto no COMPUR, por meio da análise das atas das reuniões, quanto na Câmara, por meio de arquivos processuais disponibilizados em meio digital[21];
- mapeamento das áreas envolvidas nas 12 *operações urbanas* aprovadas em Belo Horizonte no período de 1997 a 2008 – os dados foram sistematizados e georreferenciados com utilização de *software* ArcGis, compatível com os sistemas geográficos de informações utilizados pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

Justifica-se a metodologia adotada como adequada às análises que buscamos efetivar, considerando-se as hipóteses e questões levantadas acerca do nosso objeto de estudo. Acreditamos que a aproximação com o objeto (as *operações urbanas*) e sua forma de implementação – que envolve questões complexas, de natureza subjetiva, e vinculadas a motivações, valores e atitudes dos diferentes agentes que participam do processo de deliberação da política urbana – nos permitiu compreendê-lo mais profundamente, de modo a contribuir para a construção do conhecimento.

Ressalta-se ainda a utilização de um olhar interdisciplinar, necessário para a reflexão que buscamos empreender: geografia, história, sociologia, economia e ciência política se mesclam na discussão que desenvolvemos ao longo desta pesquisa. Segundo Hissa (2006),

> a interdisciplinaridade poderia ser compreendida como um "estado de alerta" diante da inoperância dos projetos idealizados para a construção do conhecimento integrado e, da mesma forma, diante da perspectiva míope dos projetos científicos fragmentados. [...] O projeto interdisciplinar padece na disciplina, mas sobrevive, contudo, enquanto desejo de transformação (HISSA, 2006, p. 262-263).

Acreditamos, assim, que a reflexão acerca da adoção de instrumentos de política urbana a partir de um olhar interdisciplinar contribui para a construção de um conhecimento integrado, capaz de, quem sabe, promover mudanças na forma de tratamento da questão urbana e, consequentemente, na realidade socioespacial – segregada e fragmentada – de nossas cidades.

[21] No caso do COMPUR, foram analisadas todas as atas de reunião em que as *operações urbanas* efetivamente aprovadas no município foram discutidas. Essas atas estão disponíveis para consulta no arquivo da SMURBE/PBH. Para a análise do processo de tramitação na Câmara, foram analisados os documentos anexos ao processo de cada uma das *operações urbanas* aprovadas, disponibilizados em meio digital pela Central de Atendimento ao Cidadão, da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

PARTE I

A *parceria público-privada* no contexto da produção capitalista do espaço e o caso brasileiro

CAPÍTULO 1

A produção do espaço urbano e o caso brasileiro
até os anos 1980

Este capítulo tem por objetivo refletir sobre o tema da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano no Brasil. Inicialmente (item 1.1) foi elaborada uma reflexão sobre a cidade, a partir do papel do Estado no processo de produção do espaço, utilizando para isso a contribuição da economia política e sua crítica. Segundo Abramo (1995, p. 510), a imagem da "cidade do capital" dominou, por muito tempo, as discussões sobre o urbano, subordinando os "fenômenos urbanos à lógica geral de valorização do capital": as condições gerais de produção (LOJKINE, 1981), o espaço da luta em torno dos meios de consumo coletivo (CASTELLS, 1983) e o circuito secundário que absorve a superacumulação do setor primário (HARVEY, 1981) são abordagens que contribuíram para definir o tom das pesquisas urbanas até meados dos anos 1980. Entretanto, com a reestruturação produtiva, que se inicia nos anos 1970 e se manifesta especialmente nos países centrais, a crise do fordismo e a depressão industrial, acompanhadas por uma modificação das formas de crescimento urbano[22], parecem anunciar a necessidade de renovação da pesquisa urbana (TOPALOV, 1988). Teoricamente, isso significa reavaliar as conquistas e os limites do pensamento marxista e renovar suas interpretações, clareando "as relações entre seu conteúdo e as condições específicas de sua produção" (*Ibidem*, p. 15). Nossa contribuição se situa nesse processo de reavaliação e busca refletir, a partir da adoção da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano no Brasil, sobre o papel dos agentes sociais na produção do espaço no contexto mais recente da acumulação capitalista.

[22] Segundo Topalov (1988, p. 14) são expressões da modificação da forma de crescimento urbano nos países centrais: "não apenas desmoronam as regiões industriais tradicionais, já em declínio, como também entram bruscamente em crise os complexos industriais ultra-modernos recém e massivamente implantados, em particular na siderurgia e na petro-química. [...] As cidades-novas e os grandes conjuntos habitacionais cedem lugar à construção difusa de moradias individuais em periferias distantes, as renovações urbanas, à rehabilitação, principalmente especulativa do habitat existente. O setor público da habitação é condenado à asfixia e as políticas de equipamento urbano são sacrificadas face à austeridade orçamentária".

Este capítulo visa compreender o papel do Estado, da sociedade civil e do capital imobiliário na produção do espaço urbano, com ênfase no caso brasileiro. Para tanto, construímos nossas observações a partir da visão lefebvriana da produção do espaço, entendendo este como um processo produzido pela prática social (LEFEBVRE, 1974). Tal cenário socialmente produzido abarca relações dialéticas entre processos sociais e estruturas espaciais, revelando os diferentes interesses existentes na produção do espaço urbano – interesses muitas vezes contraditórios e conflituosos. Nesse sentido, foi fundamental discutir a importância da *política urbana* (a *regulação* e os *procedimentos institucionais*) – entendida como mediação entre o Estado e os demais agentes que atuam na produção capitalista do espaço urbano –, bem como seu papel no provimento das condições favoráveis à acumulação capitalista e aos meios de reprodução social. Entendemos que a *regulação* exerce um papel decisivo tanto na criação e manutenção das condições para a produção e a reprodução do capital (HARVEY, 1980, 2005) quanto no enfrentamento dos conflitos socioespaciais, atuando como instrumento de controle social (LOJKINE, 1981).

Nesse cenário de conflitos, buscamos identificar a dinâmica de atuação do capital imobiliário, mostrando como esse agente procura viabilizar suas estratégias de rentabilidade e de apropriação da valorização fundiária via *regulação* urbanística. Nesse contexto, a atuação do Estado será determinante para a promoção de rendas *monopolistas* ou *diferenciais*[23] da terra urbana, das quais o setor imobiliário buscará apropriar-se: investimentos realizados pelo agente público acabam melhorando a qualidade da propriedade, valorizando-a (Renda Diferencial I); por outro lado, a *regulação* urbanística definida pelo Estado também pode viabilizar os interesses imobiliários – seja pelos potenciais construtivos definidos para as diferentes áreas da cidade, seja pelos parâmetros urbanísticos capazes de conferir a elas diferentes *status* (Renda Diferencial II). O que há em comum nessas ações é que o capital imobiliário tentará utilizar o Estado, via produção do espaço, para viabilizar

[23] As rendas *monopolistas* (ou Renda Monopólio) e *diferenciais* se manifestam nas variações irregulares dos preços dos imóveis urbanos. A condição de raridade do solo urbano o transforma em mercadoria valiosa, proporcionando situações especiais e favoráveis para produzi-lo com preços superiores ao valor de produção. Esse lucro suplementar é a fonte da Renda Monopólio (RM). Segundo Harvey (2005), condições de excepcionalidade, de particularidade, de originalidade e de autenticidade conferem a determinados espaços urbanos a capacidade de gerar rendas *monopolistas* (terão um valor mais elevado em função daquelas características). Já as rendas *diferenciais* referem-se à situação de terrenos edificáveis e de suas condições materiais e técnicas, o que irá determinar o lucro excedente: a Renda Diferencial I se relaciona com as qualificações e os níveis de *status* social dos diferentes espaços (população residente, equipamentos e serviços existentes, acessibilidade etc., podem acrescer valor a determinados imóveis), enquanto a Renda Diferencial II refere-se às possibilidades de utilização do solo urbano definidas pelas leis de zoneamento (terrenos com maiores potenciais construtivos são, em geral, mais valorizados) (Cf. HARVEY, 1980, 2005).

seus interesses – seja pressionando-o por novos investimentos, seja buscando alterar a *regulação* urbanística em seu favor.

Para o caso brasileiro (item 1.2), chamamos a atenção para o fato de que a relação entre os agentes (poder público e iniciativa privada) não é algo novo na política urbana – tanto no que se refere à atuação do Estado na promoção das condições gerais para o desenvolvimento econômico em nível nacional, quanto às formas de *regulação* do uso do espaço urbano, por meio do direcionamento dos investimentos e da legislação de *zoneamento*. Com isso, destacamos a forma como a atuação do Estado brasileiro no provimento das condições gerais para a acumulação capitalista foi responsável por gerar, em seu território, problemas decorrentes do próprio processo de desenvolvimento (OLIVEIRA, 1977, 1982; KOWARICK, 1979; COSTA, 1991; SANTOS, 1996; MONTE-MÓR, 2007): fragmentação do espaço, pobreza, deterioração das condições de vida urbana e desigualdade socioespacial são resultados de investimentos e gastos seletivos de recursos públicos para a promoção de condições favoráveis à acumulação.

Buscamos mostrar também que a "parceria" público-privada já se manifestava no nível urbano em período anterior a 1980 (item 1.2), por meio da *regulação* urbanística, ao privilegiar, via legislação de *zoneamento*, alguns espaços com condições favoráveis à atuação imobiliária. Como resultado, observou-se o agravamento da segregação socioespacial, na medida em que a atuação do Estado promoveu a valorização de determinadas áreas e sua consequente apropriação por segmentos do setor imobiliário. Sem condições de ter acesso à moradia na cidade formal, regulada, a população de baixa renda passou a ocupar áreas irregulares (públicas e privadas). A periferia urbana[24] emergiu como consequência direta desse tipo de "desenvolvimento", que se processou no Brasil a partir principalmente dos anos 1950, paralelamente ao crescente fenômeno da favelização no interior das metrópoles. Ambos – periferia e favela – são espaços ocupados pela população de baixa renda, que cresceram à margem da cidade oficial e podem ser considerados, em certa medida, resultados das formas de cooperação estabelecidas entre o Estado e a iniciativa privada. Tal fenômeno foi especialmente marcante no período compreendido entre 1960 e 1980[25].

[24] O fenômeno da periferização é decorrente da concentração de pessoas nos grandes centros urbanos do país. Sem condições de arcar com o preço da terra em áreas mais centrais, essas pessoas acabam se deslocando para áreas mais distantes e periféricas ao núcleo metropolitano, onde a terra é mais barata e onde a carência de serviços e equipamentos urbanos se manifesta de forma cruel e desumana.

[25] O recorte 1960-1980 justifica-se por três motivos: 1) é a partir da década de 1960 que a população brasileira se torna urbana, superando quantitativamente a população rural; 2) é a partir do golpe

Procuramos ainda, ao focalizar o caso de Belo Horizonte no período anterior a 1988, mostrar que, no que se refere à produção do espaço, já existiam formas de "parceria" entre o poder público e a iniciativa privada muito antes de sua explicitação e consolidação como um instrumento de planejamento urbano (algo que acontece em momento posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988).

A partir dos anos 1970, começa a se observar certo declínio da expansão econômica ocorrida no pós-guerra. O padrão fordista entra em crise e novas formas de acumulação, intervenção e gestão são colocadas em pauta (SOJA, 2001), o que terá consequências na produção (imobiliária) do espaço e na intervenção do Estado no urbano – assunto tratado no Capítulo 2.

Compreender historicamente essa ação do Estado – neste caso, o brasileiro – e sua relação com a sociedade (e, por extensão, com o capital) nos permitirá afirmar que a *parceria público-privada* consiste, em muitos casos, em uma "estratégia política" do Estado para viabilizar, de um lado, a reprodução ampliada do capital via produção do espaço, e, de outro, sua legitimidade política.

1.1. Estado e espaço na acumulação capitalista

A discussão sobre o papel do Estado e sua relação com o espaço na acumulação capitalista é fundamental para se entender como as transformações ocorridas no quadro sociopolítico brasileiro refletem na política que toma forma no país atualmente, quando se adota a *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano. Entretanto, não é nosso objetivo discutir uma teoria do Estado ou, muito menos, do planejamento urbano, mas compreender como os autores que lidam com a questão urbana trabalham com temas relacionados à sociedade, ao Estado e ao planejamento urbano. Nesse sentido, algumas questões revelam-se fundamentais para a orientação de nossa investigação: que conceito de *Estado* estamos adotando? Qual a relação entre Estado e espaço? Qual o papel dessa relação para a acumulação capitalista? Como entender o planejamento urbano a partir dessa relação?

No debate sobre a teoria do Estado, é possível identificar análises fundamentalmente distintas: ênfase no poder e no aparelho político (ALTHUSSER, 1971); a natureza do Estado capitalista e suas funções numa

militar de 1964, em um contexto de centralização de poder político, financeiro e econômico, que se institucionaliza o planejamento urbano no Brasil. 3) A década de 1980, por sua vez, representa o momento de abertura política e redemocratização do país, o que irá determinar mudanças no formato da política urbana atuante a partir de então.

sociedade capitalista (CLARCK e DEAR, 1981); a concepção de Estado como equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil (GRAMSCI, 1978); Estado como uma condensação material de uma relação de forças – sociais e ideológicas – (POULANTZAS, 1977) e como instrumento da classe dirigente (MILIBAND, 1972) (Cf. GOTTDIENER, 1997, p. 136).

Concordamos com Poulantzas (1977, 1980), para quem o Estado é uma *condensação material de uma relação de forças* entre "classes e frações de classe tal como se exprimem, de modo específico, no seio do Estado"[26] (POULANTZAS, 1977, p. 23). Como tal, o Estado é atravessado por contradições internas que refletem as contradições de classe. Em razão disso, sua política (e, por extensão, o planejamento urbano) também é resultante dessas contradições, que envolvem sua estrutura e seu aparelho. Tais conflitos são geralmente resolvidos por meio da *hegemonia* de uma fração de classe – fração do bloco no poder – sobre as outras, no seio do próprio Estado, estabelecendo, assim, certo "consenso", certa "unidade" na política estatal. Segundo Poulantzas:

> O Estado pode preencher essa função de organização e unificação da burguesia e do bloco no poder, na medida em que detém uma autonomia relativa em relação a tal ou qual fração e componente desse bloco, em relação a tais ou quais interesses particulares. (POULANTZAS, 1980, p. 145-146)

Desta forma, o Estado, devido a sua autonomia relativa perante as classes sociais, é peça fundamental para a organização das classes dominantes no poder e, como veremos, para a concretização de sua *hegemonia* sobre as classes dominadas.

Segundo O'Connor (1977, p. 19), o Estado capitalista desempenha duas funções básicas e, muitas vezes, contraditórias: acumulação[27] e legitimação[28].

[26] A abordagem do autor está baseada na autonomia da esfera política em relação à esfera econômica e no papel decisivo do conflito de classes. Ele vê o Estado como a "condensação" ou a "expressão" do poder das classes. Entretanto, há autores que trabalham isso de outra forma, e consideram o Estado como *instrumento* e, portanto, tratam-no como um agente manipulado por uma única fração de classe – abordagem instrumentalista do Estado na qual não se reconhece nenhuma autonomia deste agente. Outros – a exemplo da corrente "institucionalista-funcionalista" da sociologia política – consideram o Estado como *sujeito* (absoluto) e, por isso, dotado de uma autonomia absoluta (POULANTZAS, 1977, p. 22). Poulantzas é contrário a essas visões (de Estado como *instrumento* e como *sujeito* absoluto), abordando o Estado como *relação de forças sociais* e defendendo que sua autonomia relativa é fundamental para assegurar a organização do interesse das classes capitalistas dominantes sobre as demais – como veremos adiante.

[27] Acumulação "é o processo pelo qual parte do excedente econômico é convertido em novo capital, levando, dessa forma, a economia inteira a aumentar sua capacidade produtiva" (SCHMIDT, 1983, p. 27). O processo de acumulação estaria, assim, ligado, por definição, à necessidade de expandir a base de produção.

[28] Legitimação "é uma faculdade possuída pelo Estado em virtude da qual as suas instituições conseguem a adesão geral à ordem social predominante" (SCHMIDT, 1983, p. 29). Caberia ao Estado, na estruturação da legitimidade, tornar possível "a crença de que a base econômica da sociedade é composta de indivíduos que constroem a comunidade política nacional", sendo a legitimação um "subproduto de uma intensa luta entre ideologias no interior do conjunto social"

Isso significa que cabe a ele manter ou criar as condições que assegurem a acumulação capitalista, devendo, paralelamente, promover as condições para a harmonia social. Para o autor, se um Estado capitalista empregasse abertamente sua força de coação para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outras classes, perderia sua legitimidade e, consequentemente, abalaria sua base de apoio político. Por outro lado, negar o suporte ao processo de acumulação seria colocar em risco seus alicerces de ser e de poder (IANNI, 1977). Essa contradição explica como, em cada momento do desenvolvimento capitalista, o Estado define sua política buscando conciliar as condições para a acumulação – ou seja, estabelecer a *hegemonia* de uma das frações de classe (o segmento capitalista dominante) sem abalar sua legitimidade perante as demais classes.

No entanto, para Poulantzas, é o jogo das contradições internas do Estado que torna possível – por mais paradoxal que possa parecer – a função de organização do interesse geral do capital:

> O Estado detém sempre uma autonomia relativa em relação a essa ou aquela fração do bloco no poder (inclusive em relação a tal ou qual fração do próprio capital monopolista) a fim de assegurar a organização do interesse geral da burguesia sob a hegemonia de uma de suas frações. (POULANTZAS, 1980, p. 146-147)

Como o Estado é uma *condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe* (da sociedade), permeado de contradições representadas pelos interesses das classes dominantes e dominadas, ele deve ser compreendido como o "campo estratégico" destinado a reproduzir, em seu seio, essas contradições. Assim, sua política é resultante dessas contradições intraestatais:

> [...] trata-se de um processo de *seletividade estrutural*, por parte de um aparelho, da informação dada e das medidas tomadas pelos outros; de um processo contraditório de decisões, mas também de 'não-decisões' por parte dos ramos e aparelhos do Estado; de uma determinação, inscrita na ossatura organizacional mesma do Estado; de prioridades, mas também de contraprioridades, [...]; de um conjunto de medidas pontuais, conflituosas e compensatórias frente os problemas do momento; de um processo de *filtragem escalonado* [...]. (POULANTZAS, 1977, p. 24)

Assim, os aparelhos de Estado organizam a *hegemonia* de classe por meio de um jogo de compromissos provisórios entre o bloco no poder e as classes dominadas, instaurando um "consenso ideológico" destas com relação ao

(*Ibidem*, p. 29-30). A legitimação é, assim, uma função ideológica destinada a garantir a existência e o funcionamento da ordem social em vigor, inclusive do próprio Estado.

poder político das classes dominantes: "eles organizam-unificam o bloco no poder desorganizando-dividindo permanentemente as classes dominadas, polarizando-as para o bloco no poder e recobrindo sua organização política própria" (POULANTZAS, 1977, p. 26). Na verdade, a luta de classes dominantes *versus* classes dominadas atravessa os aparelhos de Estado, que materializam e concentram o poder "da ou das classes e frações dominantes em suas contradições com as classes dominadas" (*Ibidem*, p. 27). A autonomia relativa do Estado torna-se, assim, necessária para organizar a *hegemonia* do conjunto, inclusive para viabilizar, por meio das contradições, os interesses do capital.

Dessa forma, pensando na interferência do Estado na economia, suas ações econômicas adquirem também um conteúdo político: "O Estado encarrega-se de uma série de medidas materiais positivas para as massas populares, mesmo quando essas medidas refletem concessões impostas pela luta das classes dominadas" (POULANTZAS, 1980, p. 36). Isso significa, segundo Poulantzas, que "todas as disposições tomadas pelo Estado capitalista, mesmo as impostas pelas massas populares, são finalmente e a longo prazo inseridas em uma estratégia em favor do capital ou compatível com sua reprodução ampliada" (*Ibidem*, p. 214). Ou seja, as ações do Estado perante as classes dominadas (populares) apresentam-se como ações estratégicas, "concessões táticas" que objetivam garantir a *hegemonia* de classe e a dominação do conjunto da burguesia sobre as massas populares. Entretanto, essa atuação perante as contradições econômicas pode aprofundar as "fissuras" no bloco no poder, afetando a *hegemonia* desse bloco e, sobretudo, sua capacidade de legitimação ante os demais blocos, abrindo espaço para movimentos e lutas que podem conduzir a modificações nas relações de forças presentes no interior do próprio Estado – e é justamente no "campo estratégico" conformado por este que tais lutas e movimentos se situam.

É levando isso em conta que Poulantzas (1980) fundamenta sua estratégia de transição para o socialismo por meio da via democrática. Considerando-se os objetivos desta pesquisa, não nos interessa aprofundar nessa questão. Porém, é importante reconhecer que os canais de democracia representativa e direta característicos do Estado brasileiro recente são, na verdade, espaços formais – institucionais – do próprio Estado onde, consequentemente, as contradições de classe e seus interesses se apresentam. Assim, o que mais nos interessa é compreender como, nesse contexto, o Estado privilegia a acumulação, garantindo a *hegemonia* dos interesses (capitalistas) dominantes sem perder a capacidade de legitimação perante as classes dominadas. Entendemos que a política de Estado (*regulação* e *procedimentos institucionais*) exerce importante

função no sentido de garantir a acumulação sem perder a capacidade de consenso entre os segmentos populares, o que nos leva a relativizar a visão apresentada por Poulantzas (1980) de que as "fissuras" no "campo estratégico" – representando a via democrática – poderiam conduzir ao socialismo. Na verdade, os movimentos sociais podem conduzir a modificações na política do Estado sem, no entanto, alterar sua natureza. Um exemplo, nesse sentido, pode ser encontrado nas intervenções do Estado por meio da política e do planejamento urbanos. Esperamos que o desenvolvimento desta pesquisa, em especial o estudo particular sobre Belo Horizonte, possa nos ajudar a compreender essas relações, bem como os instrumentos adotados para viabilizar uma política urbana compatível com os interesses do capital e que, ao mesmo tempo, não abala a relação do Estado com os segmentos populares que passam a participar da cena política em momento recente.

Assim, no que se refere à intervenção estatal na produção do espaço, as funções de acumulação e legitimação não podem deixar de ser consideradas. Entretanto,

> [...] que a função precípua do Estado capitalista é a de garantir as condições materiais de produção e o sistema legal que ordena as relações capitalistas e a exploração de classe é algo que integra o domínio das evidências; todavia, a análise sociológica da questão do Estado só realmente começa quando se passa desse plano geral (ou se quiserem, desse nível de abstração) para o entendimento das formas que assumem, aqui e agora, as relações concretas entre um dado tipo de Estado capitalista e uma dada estrutura de classes. (MARTINS, 1985, p. 19)

Ou seja: se garantir a acumulação e a legitimidade política são funções óbvias do Estado, que mudanças vêm se processando no âmbito da atuação desse agente – via política e planejamento urbanos – que justificam a adoção da *parceria público-privada* como um de seus instrumentos? O que podemos observar, com relação à produção do espaço, a partir da adoção da parceria como um instrumento de planejamento urbano? Essas são questões que perpassam todo o desenvolvimento desta pesquisa. Vale mais uma vez destacar que seguimos o conceito de *Estado como relação e materialização de suas próprias contradições internas* (POULANTZAS, 1977, 1980), e, por isso, procuramos entender o seu papel na organização da *hegemonia* de uma fração de classe – fração do bloco dominante – perante as outras frações da sociedade, e os instrumentos por ele adotados para estabelecer certo "consenso" na política urbana.

No entanto, antes de refletir sobre essas questões, abordaremos a relação entre Estado e espaço na acumulação capitalista, discutindo o papel da política e do planejamento urbanos nesse contexto.

1.1.1. Estado e produção capitalista do espaço: contribuições teóricas para a análise da questão urbana

> [...] a cidade não é mais definida como um dado da natureza, um conjunto de mecanismos de mercado, um objeto de planejamento ou uma cultura: é produto da estrutura social em sua totalidade, ao mesmo tempo o resultado e o desafio (*enjeu*) das contradições entre classes. No seio desta estrutura, portanto, nenhum elemento pode ser considerado como um dado. Quer se trate do ambiente construído, das políticas públicas ou das práticas sociais, não existe mais variável independente, tudo deve ser analisado simultaneamente como parte de um mesmo processo, a urbanização capitalista. Não se pode estudar os usos que se faz da cidade sem estudar também sua produção. (TOPALOV, 1988, p. 12)

O trecho acima reproduzido justifica o fato de iniciarmos este item do capítulo a partir da discussão sobre a produção do espaço urbano. Não há como discutir as políticas urbanas locais, as práticas político-administrativas atuais e os instrumentos de planejamento urbano recentes sem partir da inserção da cidade na dinâmica da acumulação capitalista e de suas contradições. Entendemos que a cidade é um produto social; por isso, iniciaremos nossa reflexão pelo estudo de seu processo de produção para, a partir daí, analisarmos o papel do Estado e de suas políticas urbanas na *regulação* do espaço e no suporte à acumulação do capital.

A economia política da urbanização (TOPALOV, 1979; CASTELLS, 1983; HARVEY, 1980; LOJKINE, 1981; entre outros) considera a cidade como condição geral para a produção capitalista. Nesse sentido, a urbanização aparece como elemento-chave das relações de produção. Esse fenômeno, iniciado a partir da cidade comercial, criou as condições para o desenvolvimento da indústria, em especial a concentração de mão de obra e a infraestrutura necessária ao estabelecimento das principais atividades. Assim, a cidade se tornou o lugar privilegiado para a acumulação capitalista, uma vez que concentra as condições gerais de produção e reprodução do capital (TOPALOV, 1979, p. 20). Deve-se acrescentar o fato de que a população, ao se concentrar nas cidades, assume um papel duplo nesse sistema: como mão de obra e mercado consumidor. Assim, quanto maior a aglomeração, menores seriam os gastos com o deslocamento de mercadorias, já que, na própria cidade, concentravam-se os consumidores dos produtos industrializados. Dessa forma, a urbanização, ao promover a concentração territorial das forças produtivas e da infraestrutura de suporte à atividade industrial, contribuiu para que as cidades assumissem a condição de elemento indispensável à acumulação capitalista, especialmente no período fordista.

Ressalta-se o fato de que essa produção teórica, com ênfase na cidade como condição e produto da produção capitalista, caracterizou a pesquisa urbana nos países capitalistas centrais até o final dos anos 1970: trata-se de um período de plena expansão do modelo de produção fordista, que se descentralizava territorialmente, o que demandava a intervenção pública para que fossem criadas as condições gerais necessárias ao desenvolvimento da produção industrial em tais países.

Nesse contexto, a promoção das condições gerais de produção e das condições para a reprodução da força de trabalho tornava-se um problema e uma preocupação nas cidades. Muitos teóricos destacavam a teoria dos "meios de consumo coletivo" como o elemento central da problemática urbana dos países desenvolvidos (CASTELLS, 1983; LOJKINE, 1981). Os *meios de consumo coletivo* compõem as condições indispensáveis ao processo de reprodução da força de trabalho (habitação, infraestrutura básica, transporte públicos, dentre outras) e, por extensão, de reprodução e acumulação do capital, ficando a cargo do Estado a responsabilidade pelos investimentos públicos necessários à promoção dessas condições.

Segundo Lojkine (1981), os meios de consumo coletivo opõem-se às condições gerais diretas da produção capitalista – a saber: os meios de transporte e comunicação –, na medida em que "não acrescentam nenhum valor àquele que é criado no próprio processo de produção" (LOJKINE, 1981, p. 135). Harvey (1980), ao desenvolver a teoria da *renda da terra*, amplia esse ponto de vista, no que se refere à capacidade dos meios de consumo coletivo serem associados à produção de mais-valias, mostrando que o provimento de infraestrutura básica, aqui tratada como meio de consumo coletivo, pode agregar valor à terra urbana, contribuindo para o que hoje definimos como *rendas fundiárias*, ou seja, incrementos de valor da terra advindos do processo de produção do espaço[29].

O que é importante destacar é o fato de que, diante da aparente improdutividade dos meios de consumo coletivo, e tendo o Estado que investir tanto nas condições gerais de produção quanto nos meios de consumo coletivo, foram priorizadas, em muitos casos, ações que atendessem à primeira dessas necessidades, em detrimento da reprodução social. Essa abordagem se aproxima daquela que considera o Estado como sujeito que faz escolhas relacionadas à *regulação* do espaço. Ou, segundo Costa (1986, p. 164), o desenvolvimento dessa teoria se insere nas discussões sobre o papel do Estado nas sociedades capitalistas que reduzem as ações deste agente ao

[29] Voltaremos a essa discussão no próximo subitem deste capítulo.

instrumentalismo, na medida em que afirma haver favorecimento da produção das condições gerais de reprodução do capital, em detrimento dos meios de consumo coletivo necessários à reprodução da força de trabalho.

Por sua vez, Poulantzas (1977) acredita que a atuação do Estado na provisão dos meios de consumo coletivo expressa as contradições de classe existentes no âmbito do próprio Estado. Segundo o autor, ao impulsionar a gestão-reprodução ampliada da força de trabalho, sobretudo no que se refere ao "consumo coletivo" (moradia, saúde, transportes, equipamentos urbanos coletivos etc.), o Estado torna-se peça fundamental para a organização da *hegemonia* das classes dominantes perante as classes dominadas, bem como para a garantia da acumulação do capital.

Para Castells (1983) o espaço é um produto material de dada formação social, ênfase que estrutura a abordagem marxista sobre o espaço – e não somente a deste autor. Segundo ele, o espaço urbano é moldado a partir da ação conjunta do Estado e do capital, e modificado pela ação dos movimentos sociais na medida em que estes induzem a novas formas de apropriação desse espaço. O conceito que prevalece, em sua visão, é o de *Estado como agente decisivo na produção, distribuição e gestão dos meios de consumo coletivo* (CASTELLS, 1983). A diferença de enfoque na relação entre Estado e espaço é justamente o que diferencia a abordagem de Castells de outras neomarxistas. Porém, em todas elas o Estado é identificado como elemento fundamental para a compreensão da questão urbana: seja pelo fato de produzir as condições gerais da produção capitalista, dentre as quais o espaço urbano é um dos elementos considerados (LOJKINE, 1981); seja pela intervenção via *regulação*[30]; seja por atuar objetivando assegurar a dominação continuada do capital (acumulação) e, com isso, a reprodução do capitalismo (HARVEY, 1989); ou, ainda, por agir no campo do consumo coletivo (CASTELLS, *op. cit.*), como responsável pela socialização de seus meios. Apesar dessas diferenças, todas as abordagens consideram o espaço como expressão da estrutura social, e a ação do Estado como determinante para as contradições relativas à distribuição da população, dos equipamentos e dos serviços urbanos no espaço.

No que se refere à relação entre o Estado e o espaço, a maioria dos marxistas enfatiza o papel do aparelho estatal mais como "um instrumento de política pública que administra a sociedade do que como um meio significativo de *design* espacial" (GOTTDIENER, 1997, p. 136). Assim, o enfoque conferido pela economia política (marxista) atribui ao espaço "o *status* de receptáculo, [...] um produto indireto da administração, pelo Estado, da crise estrutural do

[30] A ser abordada adiante.

capitalismo" (GOTTDIENER, *op. cit.*). "Não se concebe o Estado como se agisse diretamente para produzir seu próprio espaço" (*Ibidem*). Entretanto, sabemos que o Estado capitalista desempenha papel direto na produção do espaço – daí a insuficiência de determinados enfoques oferecidos pela economia política da urbanização. Segundo Fainstein (1997, p. 23):

> A mais óbvia deficiência do enfoque da economia política é também sua grande força – seu ponto de partida na base econômica das cidades. Identificando a lógica econômica da urbanização capitalista, a economia política delineia – eu penso que corretamente – os limites da reforma e os processos recorrentes que continuamente geram desenvolvimento econômico desigual, subordinação e insegurança. Mas o privilégio dado ao econômico na corrente de explicação causal leva a um freqüente cálculo mecânico de interesses reais, assim como à negação da validade de percepções subjetivas que orientam o comportamento humano.[31] (FAINSTEIN, 1997, p. 23, tradução nossa)

Essa negação de "percepções subjetivas", no dizer de Fainstein, sugere que a crítica à economia política irá compreender não apenas uma crítica a suas representações, mas, antes, uma crítica às condições objetivas (materiais, sociais) que produzem tais representações.

Além disso, diferentemente do enfoque da economia política (marxista) que privilegia a dimensão econômica, devemos reconhecer a importância das relações sociais e do conflito de classes na produção do espaço construído. Se as contradições de classe (ou contradições da sociedade) estão reproduzidas no Estado, e a política urbana expressa essas contradições (seguindo o conceito de Poulantzas), não há como considerar o espaço urbano como mero "receptáculo" da ação do Estado, mas como produto das relações entre os vários agentes que atuam em sua produção.

É nesse sentido que Lefebvre (1999) nos apresenta outra visão sobre esta questão quando afirma que passamos do mundo das coisas produzidas no espaço para a produção do próprio espaço e sua consequente apropriação pela sociedade[32]. O espaço se torna produto do trabalho social; isto é, o caráter social do trabalho produtivo, das forças produtivas, transparece na produção social do espaço. Nessa interpretação, o urbano é, na verdade, uma metáfora

[31] "The most obvious deficiency of the political economy approach is also its greatest strength – its starting point in the economic base of cities. By identifying the economic logic of capitalist urbanization, political economy delineates – I think correctly – the limits of reform and the recurring processes that continuously generate uneven economic development, subordination, and insecurity. But this privileging of the economic in the chain of causal explanation leads to an often mechanical calculation of real interests, as well as a denial of the validity of the subjective perceptions that drive human behavior." (FAINSTEIN, 1997, p.23).

[32] Apesar de tal apropriação se encontrar bloqueada pela fragmentação a que o espaço é submetido: uma fragmentação prática, seja por sua venda em parcelas, seja pela dificuldade de acesso a determinadas áreas por parte de uma parcela significativa da população.

do espaço contemporâneo (produzido, equipado, apropriado, vivido), em oposição ao espaço abstrato (concebido), pela forma como vem sendo tratado pelos planejadores e por alguns teóricos.

Segundo Gottdiener (1997), Lefebvre inaugura uma teoria que vai além da concepção marxista convencional, ao elevar a práxis[33] espacial a uma atividade essencial para a reorganização das relações sociais, além de postular que não se pode reduzir o espaço aos domínios exclusivos da produção, do consumo e da troca, como acontece normalmente na economia política da urbanização. Segundo Lefebvre (1974), esses três domínios juntos (produção, consumo e troca), considerados como espaço social, contêm o domínio das relações sociais. Isso significa que a análise do espaço social revela as relações sociais nele contidas e as formas como elas se reproduzem. Assim, o espaço seria considerado como elemento das forças produtivas da sociedade, elemento através do qual esta se reproduz. Isto é, a forma como o espaço é materialmente organizado e o modo como é utilizado e apreendido pela sociedade contribuem para sua produção não apenas como meio (no sentido de meio de trabalho, conforme entendido pela economia política), mas como efetiva força produtiva. "Isto quer dizer que ela [a cidade] não é um lugar passivo da produção ou da concentração dos capitais, mas sim que o urbano intervém como tal na produção (nos meios de produção)" (LEFEBVRE, 2001, p. 57). Dessa forma, a cidade se define enquanto um processo produzido pela prática social (LEFEBVRE, 1974), e o espaço passa a incorporar o conflito inerente ao processo de produção capitalista, pois "[...] tanto as relações de posse quanto as de exteriorização material – isto é, a produção de espaço – estão unidas nas relações de propriedade que formam a essência do modo capitalista de produção" (GOTTDIENER, 1997, p. 129).

Lefebvre enfatiza ainda que, incorporando as contradições inerentes ao modo de produção capitalista e, simultaneamente, participando do controle dessas mesmas contradições, o espaço tornou-se um instrumento político de importância capital para o Estado, já que este poderia influenciar na sua organização (GOTTDIENER, 1997). Nesse sentido, o planejamento urbano exerce um papel importante como ferramenta do Estado, especialmente por ser um meio de legitimação da produção de um ambiente eficiente para a

[33] A expressão *práxis* refere-se, em geral, a ação, atividade, e, no sentido que lhe atribuiu Marx, à atividade livre, universal, criativa e autocriativa, por meio da qual o homem cria (faz, produz) e transforma seu mundo humano e histórico e a si mesmo, atividade que o torna diferente de outros seres. Esse sentido atribuído à práxis social por Marx nos dá a entender que ele tinha a tendência a reduzi-la a um dos momentos da vida humana, ou seja, o trabalho. É nesse sentido que a leitura de Lefebvre torna-se fundamental, uma vez que ele amplia as possibilidades de entendimento desse conceito ao inserir o entendimento das relações sociais como determinantes no processo de produção do espaço.

reprodução do capital e, supostamente, também para a reprodução das relações sociais.

Colocando sua ênfase teórica sobre o papel do Estado na reprodução de relações sociais, Lefebvre considera que tal reprodução depende dos efeitos da aglomeração e se realiza através do urbano (GOTTDIENER, 1997, p. 147), cuja essência seria uma forma espacial que sustenta o processo de reprodução do capital em geral; Castells, por sua vez, considera que essa essência seria um processo específico, "a reprodução da força de trabalho, que está engastado numa forma espacial" (*Ibidem*, p. 148). Mas, o mais importante é que somente Lefebvre, entre os marxistas, vê que o papel do espaço é essencial ao funcionamento das relações sociais capitalistas e, por extensão, à acumulação do capital. Para ele:

> Somente os conceitos de espaço e de sua produção permitem que a estrutura de poder atinja o concreto. É nesse espaço que o poder central elimina qualquer outro poder, que uma classe no poder alega suprimir as diferenças de classe. Essa estrutura estatista e o Estado como estrutura não podem ser concebidos sem o espaço instrumental do qual faz uso (LEFEBVRE, 1974, p. 322 citado por GOTTDIENER, 1997, p. 146)

Segundo Gottdiener (1997), Lefebvre explica a necessidade de um Estado intervencionista com base na conceituação da reprodução das relações de produção:

> O papel do Estado nesse processo é contraditório. De um lado, precisa intervir a fim de preservar as coerências do espaço social em face de sua destruição pelas transformações capitalistas dos valores de uso em valores de troca – isto é, de espaço social em espaço abstrato. De outro, suas intervenções são explicitadas pela relação de dominação. Por conseguinte, as intervenções do Estado não resgatam o espaço social; ao contrário, ele apenas ajuda a hegemonia do espaço abstrato, produzindo alguns de seus próprios espaços através do planejamento. [...] Para Lefebvre, o Estado está aliado não só contra a classe trabalhadora ou mesmo frações do capital, ele é inimigo da própria vida cotidiana – pois produz o espaço abstrato que nega o espaço social que suporta a vida cotidiana e a reprodução de suas relações sociais. (GOTTDIENER, 1997, p. 148)

Pela citação acima é possível observar que, segundo Lefebvre, as intervenções do Estado, embora busquem "preservar as coerências do espaço social" (ou espaço dos valores de uso produzido pelas relações sociais), acabam explicitando as relações de dominação, produzindo a *hegemonia* dos interesses dominantes – isto é, acabam produzindo o que ele conceitua como "espaço abstrato" (ou exteriorização de práticas econômicas e políticas – espaço de valor de troca). É a partir desse ponto de vista que ele questiona o

planejamento urbano: a atuação do Estado via planejamento urbano produz "espaço abstrato" e nega o espaço social.

Entretanto,

> Em contraste com outros marxistas, [...] Lefebvre entende a problemática concernente aos usuários do espaço com alguma articulação complexa entre forças econômicas, políticas e culturais, mais do que como algo que emerge unicamente do domínio político. Os usuários do espaço de Lefebvre, portanto, são usuários da vida cotidiana. A partir dessa perspectiva, está claro que todos somos candidatos potenciais à luta sócio-espacial. (GOTTDIENER, 1997, p. 157)

Assim, percebemos que, em um contexto democrático de consolidação das políticas urbanas – como no Brasil, em momento recente –, esse papel político não é exercido apenas pelo planejamento urbano (*regulação*), mas também pela própria forma político-administrativa como os governos promovem a participação social na gestão dessas políticas (*procedimentos institucionais*). Entendemos que as formas de participação da sociedade "na luta socioespacial", institucionalmente definidas, podem induzir a privilégios conferidos a determinados grupos locais dominantes, considerando o seu poder de articulação e dominação sobre os demais segmentos sociais. Percebemos, assim, que a intervenção do Estado na política urbana não se restringe à maneira como ele promove as formas de *regulação* do uso do espaço: ela se realiza também por meio das formas como este agente implementa a gestão das políticas.

Acreditamos que o conceito de *espaço produzido pela prática social*, proposto por Lefebvre (1974), é compatível com o conceito de *Estado como uma condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe* da sociedade (POULANTZAS, 1977, 1980). O espaço produzido a partir de uma política que tem o Estado como agente central, expressa e materializa os conflitos e contradições existentes no âmbito do próprio Estado, sendo, portanto – e ao mesmo tempo – produto, meio, e reprodutor de relações sociais. Assim, entender a política urbana empreendida pelo Estado implica, para nós, na necessidade de compreensão das relações sociais responsáveis por definir as políticas de produção do espaço, o que comporta toda a diversidade da vida social (econômica, cultural, política) que, por sua vez, expressa na forma-estrutura do Estado todos os elementos que concorrem para o exercício da dominação – e também o seu contrário. Nesse sentido, as contradições e os conflitos da produção do espaço podem também se apresentar, para o planejamento urbano, como possibilidades para novas propostas e novas políticas urbanas.

Considerando então o Estado como uma condensação material de uma relação de forças entre os diferentes interesses e agentes da sociedade

(POULANTZAS, 1977, 1980), procuraremos entender os instrumentos adotados pela política estatal que servem como mediação entre os interesses e conflitos de classe: é aí que a compreensão do conceito de *regulação* – além dos *procedimentos institucionais* – torna-se fundamental para o entendimento da adoção da *parceria público-privada* como um explícito instrumento de planejamento urbano no momento recente da produção do espaço urbano.

1.1.2. ***Regulação***, Estado e capital imobiliário na produção do espaço urbano

Regulação é o conceito que designa o conjunto de dispositivos ou mecanismos utilizados para manter a "integridade do organismo, ou seja, sua persistência como um todo, o que torna possível sua existência" (CANGUILHEM, 1904 citado por ARAÚJO, 2009, p. 36). Canguilhem também se refere à noção de autorregulação, uma forma de moderação exercida pelo próprio organismo para resolver contradições entre estabilidade e modificação, utilizando, para tanto, mecanismos de *regulação*. Transportando esse conceito para a sociedade, poderíamos afirmar que "não há sociedade sem regulação", sem regra ou sem autorregulação. Essa forma de intermediação de conflitos é defendida pelos teóricos regulacionistas como essencial ao "regime de acumulação" – como explicaremos adiante –, sendo também aplicada como estratégia para a reprodução do capital via produção do espaço. A compreensão de sua aplicação está associada ao papel do Estado, que adota mecanismos para manter a "integridade" e a estabilidade do sistema capitalista.

1.1.2.1. Da ***regulação*** econômico-espacial à regulação urbanística

A difusão da ideia de intervenção do Estado na economia via *regulação* afirmou-se historicamente nos Estados Unidos, no período compreendido entre as duas grandes guerras, sendo adotada, posteriormente, também na Europa e no Japão. Esse modelo de Estado intervencionista e regulador foi fundamental para o período do chamado *regime de acumulação fordista*, isto é, um modelo de acumulação intensiva, com consumo em massa e produção voltada basicamente para o mercado interno, sob *regulação* monopolista e baseado numa organização do trabalho que combinava os princípios "tayloristas" (divisão entre trabalho manual e intelectual) à mecanização, ao desenvolvimento e à organização racional do trabalho (LIPIETZ, 1988). Nesse regime, os ganhos de produtividade eram distribuídos entre o crescimento do capital e o salário real, e a forma de estabelecimento do salário

(como parte da repartição do excedente) era que permitia a recomposição dinâmica da produção e o consumo de massa. Na relação salarial e nas suas formas institucionais, acontecia esse processo de repartição dos ganhos de produtividade que permitia induzir o consumo pelos salários reais e, ao mesmo tempo, sustentar, pela acumulação, a racionalização da organização taylorista do trabalho (FRANCHINI e CASTRO, 2009). Pode-se dizer que a *regulação* desse regime de acumulação baseou-se essencialmente na *regulação* da relação salarial: "trata-se da existência de forças que controlam o crescimento simultâneo da demanda dos assalariados e da produção capitalista" (*Ibidem*, p. 3). Assim, o período de difusão das políticas econômicas de inspiração keynesiana, baseadas em fortes e regulares taxas de crescimento, foi o da vigência da relação salarial fordista (BODDY, 1990).

Deve-se ressaltar, no entanto, que a expansão do papel do Estado – e, em particular, de sua intervenção na *regulação* da atuação do mercado e no controle de segmentos importantes do setor produtivo – teve como condição necessária a simultânea recomposição política, em sujeitos coletivos, das elites empresariais e dos trabalhadores. Ou seja, o Estado-Planejador (fordista-keynesiano) afirmou-se como meio de condensação dos conflitos sociais, não eliminando as dimensões conflitantes e fazendo da crise o motor do desenvolvimento. Fiori (1997), citado por Maricato (2000, p. 125), considera os anos do *welfare state* "uma das obras institucionais mais complexas e impressionantes que a humanidade conseguiu montar", resultado da compatibilização do processo de acumulação com o avanço da luta dos trabalhadores. O Estado, ao controlar legalmente o trabalho, conseguiu compatibilizar a promoção do crescimento econômico com relativa distribuição de renda e investimentos em políticas sociais.

No entanto, a partir do final dos anos 1960, esse regime de acumulação começou a entrar em crise. O fordismo passou a apresentar ganhos de produtividade decrescentes, e surgiram os primeiros sinais de queda de rentabilidade do capital industrial e de diminuição da capacidade de acumulação, com decréscimo na criação de novos empregos. Paralelamente, afirmava-se a incapacidade do Estado em obter recursos para o financiamento de suas funções previdenciárias, que cresciam ainda mais com a redução do ritmo de acumulação de capital (LIPIETZ, 1988). A partir de então, as economias centrais começaram a procurar uma saída para a crise internacionalizando-se, ou seja, instalando suas filiais e deslocando investimentos de capital para os novos países industrializados (NPIs), configurando o que Lipietz (1988) caracterizou como "fordismo periférico".

Segundo o autor, trata-se de uma [...] tentativa de industrialização de acordo com a tecnologia e o padrão de consumo fordiano, mas sem as condições sociais, nem do lado do processo de trabalho, nem do lado do padrão de consumo de massas. (LIPIETZ, 1988, p. 78)

Isso porque as economias centrais procuravam ampliar seus ganhos de produtividade a partir do aumento da escala de produção – instalando-se em regiões com salários mais baixos – e da ampliação dos mercados nos países que impunham barreiras alfandegárias aos seus produtos, produzindo, em cada país periférico, aquilo que iriam vender ali, diminuindo inclusive os gastos com reexportação (LIPIETZ, 1988, p. 119). Em geral, a concepção, a organização da produção e a mão de obra qualificada permaneciam nos países centrais, e a execução e a montagem, que exigiam pouca qualificação, instalavam-se nos países da periferia do capitalismo – daí o seu caráter periférico.

Considerando o cenário específico de cada país, o fordismo periférico assumiu formas particulares, reflexos das diferenças locais – tanto no que diz respeito ao papel do Estado como suporte ao processo de acumulação quanto ao contexto sociopolítico que permitiu sua implantação – sobre os *modos de regulação*; diferenças percebidas nas relações salariais e nas formas da *hegemonia* das classes dominantes; ou seja, nas estratégias adotadas pelos diferentes países para garantir tanto a acumulação quanto a legitimação.

Os autores da "escola francesa da regulação" propõem que a produção e a distribuição do excedente no interior das relações sociais de produção capitalistas assumem formas históricas particulares (*regime de acumulação*). Essas formas exigiriam condições institucionais, culturais e sociais específicas, que assegurariam sua reprodutibilidade (BOYER, 1986). Assim, a cada *regime de acumulação* corresponderia um *modo de regulação* (LIPIETZ, 1988, p. 30):

> O regime de acumulação descreve a estabilização a longo prazo da destinação do produto entre o consumo e a acumulação, o que implica uma correspondência entre a transformação das condições de produção e as das condições de reprodução do trabalho assalariado. Implica também certas modalidades da articulação entre o capitalismo e outros modos de produção, em uma "formação econômica e social nacional", entre o interior da formação econômica e social considerada e aquilo que lhe é exterior etc. Matematicamente falando um regime de acumulação é dado por um determinado esquema de reprodução [...]. É necessário, portanto, que exista uma materialização do regime de acumulação, sob a forma de outras normas, costumes, leis, mecanismos reguladores, que assegure, através da rotina do comportamento dos agentes em luta uns contra os outros, a unidade do processo, o respeito aproximativo do esquema de reprodução. Este conjunto de regras interiorizadas e de procedimentos sociais, que incorpora o social

> nos comportamentos individuais (*habitus*, conceito desenvolvido por Pierre Bourdieu), é o que se chama de modo de regulação. (LIPIETZ, 1988, p. 30)

A *regulação*, segundo Lipietz (1988, p. 9), refere-se à maneira pela qual um processo contraditório se reproduz de modo regular, apesar e através de suas próprias contradições. Seguindo o conceito de Estado de Poulantzas[34], pode-se concluir que a *regulação* seria um instrumento de intermediação de conflitos e contradições existentes na sociedade e reproduzidas no próprio Estado, cuja necessidade de alteração seria demandada pela necessidade de manutenção da *hegemonia* em momentos de crise do sistema capitalista. Esse conceito difere do de "regulamentação" – decisão do Estado para impedir ou obrigar os agentes a realizarem tal ou qual ato, podendo ser um meio de se conseguir a *regulação*, mas não o único.

No regime de acumulação fordista, durante certo tempo, certas formas de *regulação* permitiram, conjuntamente e sem crise, a reprodução das relações sociais – tanto nos países centrais quanto nos periféricos. Porém, quando o padrão de *regulação* deixa de garantir a estabilidade do regime de acumulação e se torna incapaz de garantir certa permanência na reprodução social, as formações sociais podem entrar em crise. Essa vertente teórica – a *Teoria da Regulação*, à qual nos referimos neste item – se desenvolveu procurando interpretar a crise econômica deflagrada a partir de meados da década de 1970. Tal teoria, que se insere no paradigma teórico marxista[35], reconhece que o ponto de partida deve ser exatamente o impacto das relações sociais sobre as regularidades econômicas, rejeitando qualquer possibilidade de equilíbrio. Segundo Boyer (1990), essa escola parte fundamentalmente da tradição marxista, alimenta-se de referências keynesianas e de trabalhos de história econômica para renovar as interrogações dos institucionalistas[36] e chegar a uma construção original.

---

[34] Ver item 1.1.1 deste capítulo.

[35] Essa teoria tem a preocupação de explicar a dinâmica das economias capitalistas não apenas como mera reprodução de relações e estruturas básicas, mas sim como transformações estruturais que sustentam uma nova fase do processo de acumulação, que enfrentam parcialmente e superam temporariamente suas crises. Em outras palavras, o estudo da acumulação e da crise capitalistas implica no estudo das formas de regulação dessas economias. Regulação, portanto, passa a ser a palavra síntese para agrupar os autores que, de forma variada, abordam esse amplo tema. A partir daí, podemos encontrar na literatura referências à Escola (Francesa) da Regulação, abordagem regulacionista e Teoria da Regulação. A abordagem dos autores da Escola da Regulação insere-se no paradigma teórico marxista, mas devem ser ressaltadas suas inovações conceituais: regime de acumulação, modo de regulação, crise do fordismo, pós-fordismo e fordismo periférico são novos termos propostos por autores regulacionistas que abordam a discussão sobre o comportamento e a trajetória das economias capitalistas no final do século 20 e início do 21 (BOYER, 1990).

[36] Segundo os institucionalistas, as instituições influenciam a tomada de decisão sobre a política na medida em que influenciam a identidade dos grupos, as preferências políticas e as escolhas de coalizões, aumentando o poder de barganha de alguns grupos e diminuindo o de outros (PIERSON, 1996). Acreditamos que essa teoria é importante, porém insuficiente para a discussão proposta pela presente pesquisa, uma vez que não só as instituições influenciam na tomada de decisão, mas a forma de articulação da sociedade, em sua totalidade, via regulação, é que subsidiará as decisões

Seguindo tal linha teórica, entendemos que, em cada país, especificidades das relações sociais terão forte influência nas formas de *regulação* adotadas, devendo, portanto, ser interpretadas a partir dessas condições particulares que, no caso desta pesquisa, serão aquelas da formação social brasileira.

Ressaltamos também que a proposta da escola da *regulação* coaduna com a ideia de Estado como condensação material de uma relação social, anteriormente referida[37]. Assim, uma forma de *regulação*, da qual participa o Estado como um agente central, seria também utilizada na intermediação de conflitos existentes na deliberação da política pública. Lembramos que não somente a *regulação*, mas também outros *procedimentos*, dos quais falaremos adiante neste trabalho, podem ser utilizados pela sociedade para intermediar conflitos e contradições que se condensam no âmbito das relações sociais capitalistas. Segundo Romeiro e Silveira (1997), citados por Franchini e Castro (2009), a *regulação* atenta para as formas que a sociedade cria para superar a natureza contraditória de suas relações sociais, isto é, os mecanismos, os instrumentos e as instituições capazes de assegurar a continuidade do sistema. Segundo Lefebvre (1974), o espaço é produção social; então essa produção se dá mediante relações que se estabelecem entre os agentes, as instituições e as práticas socioespaciais, conformando um território de forças e de lutas, reflexo dos diferentes interesses em jogo nessa produção. Assim, a *regulação* poderia ser entendida como a mediação entre o regime de acumulação e o comportamento dos agentes que participam dessa produção.

A abordagem da *regulação* como um paradigma da economia política enfatiza as conexões entre as formas institucionais e as regularidades dinâmicas das economias capitalistas. Dessa forma, o Estado é considerado o principal agente da *regulação*. Seguindo o conceito de Estado, conforme abordado no item 1.1.1, pode-se afirmar que a *regulação* e seus instrumentos são definidos no âmbito e por meio de conflitos e contradições que se materializam na formação social e, consequentemente, no seio do próprio Estado. Nesse sentido, Lipietz (1988) conclui que a *regulação* se consolida por tentativa e erro, e se estabelece como um conjunto de normas, instituições, formas organizacionais, redes sociais e padrões de conduta que sustentam e direcionam o regime de acumulação, promovendo compatibilidade entre os interesses dos agentes envolvidos, apesar do caráter sempre conflituoso das relações sociais capitalistas.

No que se refere à análise da estruturação do espaço urbano, parece-nos que o conceito de *regulação urbana* torna-se aplicável, e busca articular

afeitas à formulação da política urbana.

[37] Ver item 1.1.1 deste capítulo.

o mercado, o Estado e os cidadãos para a manutenção da *hegemonia* dos interesses dominantes. Assim, a organização do espaço via *regulação urbana* expressa a dimensão espacial das relações sociais e reflete a articulação que se processa, a partir dos modos de produção capitalista, entre os agentes produtores do espaço e seus interesses específicos (LIPIETZ, 1988, p. 105).

Abramo (1995) defende a ideia de que, assim como há, para cada *regime de acumulação*, um *modo de regulação*, haverá, para cada "regime urbano", uma forma de *regulação* específica. Os "regimes urbanos" identificam fases particulares da relação do capital e do urbano. Em outras palavras, as características de cada regime de acumulação particular inscrevem, na espacialidade urbana, sua especificidade histórica e geográfica sob a forma de "regimes urbanos". Além disso, da mesma forma que um regime de acumulação necessita de mecanismos sociais que permitam a reprodutibilidade das relações sociais de produção, "regimes urbanos" específicos utilizam formas de "regulação urbana" específicas para garantir o processo de produção do ambiente construído e a manutenção dos mecanismos que sustentam sua reprodutibilidade (ABRAMO, 1995, p. 511).

Baseado nos trabalhos de Aglietta (1976), Abramo propõe que as relações sociais de produção capitalistas assumem formas particulares que, por sua vez, exigem modos de *regulação* também particulares, sendo a urbanização um "momento de transição entre regimes urbanos diferentes" (ABRAMO, 1995, p. 550). Assim, o processo de produção do ambiente construído, de mudança das "funcionalidades" desse espaço, se manifestaria na modificação das formas de produção das materialidades urbanas e nos critérios locacionais que direcionam as decisões dos agentes sociais – ou seja, nas formas de *regulação urbana*, com as variáveis locacionais dos regimes de acumulação (*Ibidem*, p. 550-551). Ainda segundo o autor:

> [...] um "regime urbano" definiria as formas particulares que assumem os processos de produção e de apropriação da espacialidade construída. Portanto, podemos identificar o mercado imobiliário, assim como as outras formas de aprovisionamento residencial, como uma instituição [...] do "regime urbano". Assim, o que identificamos como o "elo perdido" ganharia um estatuto próprio na relação industrialização-urbanização. (ABRAMO, 1995, p. 515)

Seria justamente nessa relação entre o mercado imobiliário e o processo de industrialização-urbanização (ou entre o capital, via mercado imobiliário, e o urbano) que cada localidade desenvolveria uma forma de *regulação* específica, num mesmo regime de acumulação. Ou seja, seria possível identificar "trajetórias urbanas" diferentes no interior de um mesmo regime

de acumulação, no qual "as características particulares de cada cidade se expressariam em uma forma particular de regulação urbana" (ABRAMO, 1995, p. 516). É nesse sentido que analisamos, no Capítulo 5, o caso específico de Belo Horizonte. Acreditamos que, ainda que fazendo parte de um mesmo regime de acumulação e apresentando diretrizes comuns para a política urbana[38], os modos de *regulação* presentes em cidades distintas podem diferenciar-se, tendo em vista as formas particulares de articulação entre o Estado, o capital imobiliário e o urbano (e, por que não dizer, de articulação com a sociedade, no atual contexto da gestão participativa), sem que isso afete a reprodutibilidade do sistema de acumulação. Enfim, para os objetivos desta pesquisa, acreditamos que os conceitos de "regime urbano" e "regulação urbana" propostos por Abramo (1995) permitem construir o elo entre o que seria a *regulação* econômico-espacial (proposta pela Teoria da Regulação) e a *regulação* urbanística.

1.1.2.2. ***Regulação*** urbanística e renda fundiária

A atuação do Estado no processo de urbanização – seja por meio da *regulação urbanística*, seja pelos investimentos no ambiente construído – impacta os valores da terra urbana, interferindo na utilização dos terrenos por seus proprietários ou por incorporadores interessados.

O conteúdo e o alcance dessas decisões estatais e sua influência sobre o valor dos terrenos remetem às formas concretas pelas quais o poder público intervém no funcionamento do mercado imobiliário, em geral, e no mercado de terras urbanas, em particular. Essa atuação acaba promovendo "rendas fundiárias urbanas", em especial quando define normas e parâmetros diferenciados de utilização dos terrenos. Sobre essa questão, seguem alguns comentários que ajudam a compreender melhor essa relação.

Smolka (1987, p. 42) afirma que "a terra constitui meio de produção necessário não reproduzível [...]". Essa abordagem sugere que o processo de formação de preço para terrenos distingue-se de outros processos nos quais o trabalho entra como elemento constitutivo fundamental. Diferentemente do que ocorre com os demais meios de produção, "os quais, quando movimentados pelo trabalho humano, reproduzem o seu valor, o valor da força de trabalho gasta mais um excedente que aparece nas mãos do capitalista sob a forma de lucro" (SINGER, 1979, p. 21), a propriedade do solo enseja rendas provindas de condições externas ao lote. Ou seja, no sistema capitalista, enquanto a posse

[38] Questão a ser abordada no Capítulo 3.

de um meio de produção é a condição necessária para a exploração do trabalho produtivo, no caso do solo urbano basta a circunstância ou as características da propriedade (e não necessariamente a posse ou o uso) para a obtenção de rendas que remunerem o capital (BASSUL, 2004, p. 46). Segundo Singer:

> O "capital imobiliário" é, [...] sem dúvida, um valor que se valoriza, mas a origem de sua valorização não é a atividade produtiva, mas a monopolização do acesso a uma condição indispensável àquela atividade. (SINGER, 1979, p. 22)

Com isso, podemos identificar certas condições/circunstâncias ou características que influenciam no preço da terra urbana:

- localização (acessibilidade, acesso a infraestrutura e serviços urbanos) e características do entorno;
- características físicas do terreno (a dificuldade ou a facilidade de se construir no terreno em razão de fatores topográficos, hidrológicos etc.);
- legislação existente e seus limites, em especial as possibilidades construtivas e de instalação de atividades definidas pelo zoneamento.

Assim, o preço de um terreno é, em certa medida, determinado por condições externas a ele (SMOLKA, 1983, p. 187). O fato é que grande parte dessas "externalidades" que acrescentam valor ao lote são promovidas pelo Estado, seja por meio de intervenções ou obras com recursos públicos, seja pela *regulação urbanística*, que normatiza o seu uso e a forma de sua ocupação. É nessa dinâmica de promoção de externalidades pela ação do Estado – que viabilizam a formação de *rendas fundiárias urbanas* –, e sua consequente apropriação privada pelo capital imobiliário que inserimos a *parceria público-privada* na produção do espaço.

Gonzales (1985) e Farret (1985)[39] analisam o processo de formação dos preços dos terrenos a partir do conceito de "renda do solo agrícola"[40] e de sua adaptação para o caso do solo urbano. Utilizando a contribuição desses autores e considerando os objetivos desta pesquisa, destacamos – também em trabalho anterior (COTA, 2002, p. 23-24) – os conceitos de Renda Absoluta (RA), Renda Monopólio (RM) e Renda Diferencial (I e II). Resumidamente: 1) a Renda Absoluta se refere ao lucro suplementar que provém das diferenças entre os preços de mercado e o preço da produção intrínseca à terra. Não é a propriedade do solo em si que gera a renda; no entanto, ela confere ao proprietário o poder de impedir a sua utilização até que as condições econômicas propiciem a valorização de onde se pode retirar o excedente;

[39] Baseados nas contribuições clássicas de Harvey, Lojkine e, principalmente, Topalov.

[40] Para detalhes sobre a origem do conceito, ver as referidas obras dos autores citados.

2) a Renda Monopólio surge da escassez de terras com determinadas características: a condição de *raridade* transforma esse solo urbano em mercadoria singular, cujas condições especiais permitem uma ocupação com características particulares ou destinada a atividades específicas, que determinam o aumento do preço da terra; 3) as Rendas Diferenciais surgem da alteração dos preços da terra proporcionada por suas condições materiais e técnicas, o que irá determinar o lucro excedente: a Renda Diferencial I se relaciona com as qualificações e os níveis de *status* social dos diferentes espaços (população residente, infraestrutura, equipamentos e serviços existentes, acessibilidade etc., podem acrescer valor a determinados terrenos), enquanto a Renda Diferencial II refere-se às possibilidades de utilização do solo urbano: sua intensidade de ocupação e a atividade definida para a propriedade. Assim, a *regulação urbanística* associa-se à Renda Diferencial II, interferindo no preço dos terrenos, que terão seus valores determinados essencialmente pelo que neles se pode produzir. Daí a importância do *zoneamento* e seus parâmetros urbanísticos (determinados pela *regulação urbanística*): ele definirá a tipologia dos espaços, indicando para o mercado as tendências de crescimento da cidade. Assim, o preço da terra urbana é influenciado pelas normas de *regulação* urbana, na medida em que estas ditam as possibilidades de lucratividade propiciadas pelas diferentes localizações no espaço urbano.

Dentro desse referencial teórico, pode-se reconhecer que o Estado, ao intervir no espaço urbano e ao definir as possibilidades de utilização dos terrenos urbanos (ocupação e uso), é capaz de produzir um impacto sobre os preços desses terrenos, bem como sobre a possibilidade dos proprietários ou investidores imobiliários se apropriarem de rendas fundiárias urbanas. Assim, a *regulação urbanística*, ao definir diferentes potenciais de aproveitamento dos terrenos, acaba gerando valorizações imobiliárias que são apropriadas privadamente, seja pelos proprietários, seja pelos investidores imobiliários. Em contrapartida, terrenos pouco atrativos (ou desprovidos de mais-valias fundiárias, seja por suas características naturais, locacionais ou pela ausência da intervenção estatal) acabam contribuindo para o valor reduzido da terra e reforçando processos de produção específicos das periferias de baixa qualificação habitacional. Sobre essa questão, Ribeiro (1986, p. 43-66) considera que os preços dos terrenos urbanos expressam a capitalização das rendas fundiárias, definindo, nesse processo, a segregação social no espaço.

Considerando ainda a mencionada abordagem de Smolka (1983) sobre a promoção de *externalidades* pelo poder público, ressalta-se que as normas relativas às intensidades de ocupação e aos usos do solo, definidas via *regulação*

urbanística, não estão completamente dissociadas das obras públicas e dos investimentos realizados pelo Estado (SILVA, 1999, p. 92). Ao contrário, as alterações aplicadas a essas normas tomam por base – ou deveriam tomar – as condições necessárias para que tais usos ou formas de ocupação efetivamente ocorram, inclusive as características da infraestrutura instalada nesses locais, que permitiriam um maior adensamento ou uma maior atratividade conferida à área. Assim, pode-se considerar que, "em uma perspectiva temporal mais ampla, essas formas de atuação do Estado estão relacionadas" (*Ibidem*, p. 92).

No que se refere à atividade imobiliária, pode-se dizer que a ação de incorporadores imobiliários não depende diretamente da diferença entre o custo da construção propriamente dita e o preço de venda dos imóveis produzidos, mas sim da diferença entre os custos gerais em que incorrem e a renda fundiária que podem extrair, o que torna "os lucros da incorporação relativamente independentes da produtividade da indústria da construção civil" (SMOLKA, 1987, p. 67). Nesse sentido, o capital imobiliário organiza a produção e a ocupação do espaço urbano por meio de sua relação com os agentes e mecanismos de produção do espaço, destacando-se nesse contexto a *regulação urbanística*. Pode-se dizer que o setor imobiliário tira proveito da atuação do Estado para se apropriar de rendas fundiárias promovidas com recursos públicos – e, por que não dizer, da coletividade – e obter a máxima taxa de lucro. Segundo Smolka (1983, p. 205), uma das características do incorporador imobiliário é "a de promover o empreendimento certo, no lugar certo, para o consumidor certo". O mesmo autor chega a afirmar que se deve considerar o "capital incorporador como aquele responsável pela organização do uso do solo com vistas à apropriação de rendas fundiárias na forma de lucros", e que "este capital gera a segregação social do espaço e as características deste processo" (SMOLKA, 1987, p. 41). Em síntese, esse é o processo que vem ocorrendo nas cidades brasileiras: o Estado, promovendo investimentos ou regulando a produção do espaço urbano, atua como gerador de rendas fundiárias ao valorizar determinados terrenos; ao mesmo tempo, o empreendedor imobiliário tira proveito dessas vantagens geradas pela intervenção estatal para construir imóveis nesses terrenos valorizados e vendê-los por preço elevado. Pensando na produção de moradias, poucos são aqueles que terão acesso a tais benefícios. Nesse sentido, pode-se dizer que a segregação social no espaço é agravada, uma vez que somente têm acesso à habitação aqueles que podem pagar por ela.

Em decorrência dessa participação do poder público na produção do espaço urbano, surge a necessidade de se estabelecer regras e normas que regulem a ação dos múltiplos agentes, preferencialmente dentro dos

princípios da justiça social. Tendo isso em vista, devemos compreender o papel da *legislação urbanística* como um instrumento que, nas últimas décadas, vem ganhando relevância na tentativa de regular e controlar a dinâmica de atuação do capital imobiliário no meio urbano. No caso brasileiro, a trajetória de aplicação da *legislação de zoneamento* tem demonstrado que as vantagens (mais-valias fundiárias) geradas pela atuação pública no espaço urbano vêm sendo apropriadas privadamente, algo que, recentemente, passou a ser combatido pelo planejamento urbano.

No Brasil, a questão da apropriação privada e desigual das rendas fundiárias urbanas, promovidas pela intervenção pública, ensejou um conjunto de princípios e proposições que, ao longo do tempo, foram conformando os conceitos de *reforma urbana* e de *direito à cidade*[41]. Nesse contexto, deveriam ser propostos instrumentos alternativos de planejamento urbano, que buscassem recuperar as mais-valias fundiárias urbanas decorrentes da atuação do Estado – tanto na realização de obras e melhorias públicas como via *regulação* urbanística. Ao considerar a expressão "recuperação de mais-valias fundiárias urbanas", entendemos que aí está implícita a ideia de recuperá-las para a coletividade, com o entendimento de que cabe a ela usufruir dos benefícios da intervenção pública no espaço urbano (SILVA, 1999, p. 79) – benefícios que, entretanto, têm sido apropriados privadamente.

Ressalte-se, a partir de então, o aprimoramento dos instrumentos de planejamento urbano e da *regulação urbanística* ao buscarem reduzir a possibilidade de apropriação privada das valorizações fundiárias. Por muito tempo, acreditou-se na *legislação urbanística* – em especial, no *zoneamento* – como principal estratégia de controle das formas de utilização do solo urbano. Entretanto, como veremos no item 1.2, o *zoneamento* tem papel importante na geração de renda fundiária, podendo promover uma valorização diferenciada dos terrenos e limitar o acesso à terra urbana. Por isso, ele, por si só, é considerado ineficaz para a promoção do *direito à cidade*, entendido este como a apropriação do espaço urbano dentro dos princípios da justiça social. Assim, a redistribuição de vantagens então alocadas privadamente passou a ser um dos objetivos da nova política urbana instaurada no país a partir da Constituição Federal de 1988, com a proposta de novos instrumentos de planejamento e de gestão urbanas. Com isso, a busca por cidades mais justas e democráticas vinculou-se à adoção de dispositivos que regulassem a ocupação e o uso do solo, e que também fossem capazes de articular os interesses em torno do processo de produção, apropriação e consumo do espaço urbano. As *parcerias público-*

[41] Pontos que serão abordados no Capítulo 2 e detalhados no Capítulo 3.

privadas, recentemente adotadas como instrumento de planejamento urbano, por meio das *operações urbanas*, supostamente poderiam exercer tal função[42].

1.1.2.3. Uma visão "heterodoxa" em defesa da ***regulação*** urbanística

Ao longo deste capítulo, vimos considerando o papel da política e do planejamento urbanos como fundamentais à acumulação capitalista e ao apaziguamento dos conflitos decorrentes dos diferentes interesses relacionados à produção do espaço.

Concordamos com Abramo (2007) quando ele contesta a versão da "mão invisível" do mercado que por si só orientaria a ação da livre iniciativa em relação ao solo urbano, excluindo qualquer tipo de intervenção estatal – via política ou planejamento urbanos. O autor, ao defender a política urbana e a *regulação* das ações do mercado (residencial), busca destacar o papel da primeira como "instrumento institucional imprescindível ao apaziguamento do furor das livres forças do mercado [...] capaz ao mesmo tempo de ampliar o direito à cidade desenvolvendo a cultura do plano" (ABRAMO, 2007, p. 318). Para isso, ele parte do discurso dos economistas ortodoxos que defendem a emergência de uma "ordem espacial" resultante da coordenação mercantil, e propõe um caminho alternativo, heterodoxo, em que considera que tal configuração espacial surge "antes como pertinente a uma estrutura caleidoscópica cuja fronteira entre a ordem e a desordem do uso do solo urbano é opaca e mutante" (*Ibidem*, p. 317). Segundo o autor, a teoria da renda da terra, de certa maneira, fortalece a ideia de "liberdade mercantil das escolhas de localização" (*Ibidem*, p. 316), já que dá ênfase às formas como o setor imobiliário procura se apropriar de rendas fundiárias existentes a partir das diferentes localizações dos terrenos urbanos. Essa teoria não considera, porém, a dimensão social, as contradições existentes entre os agentes que atuam na produção do espaço, e nem, por conseguinte, "os efeitos espaciais da interdependência das escolhas de localização" (*Ibidem*, p. 19), o que justificaria a atuação reguladora do Estado via política urbana. Na sua interpretação alternativa e resistente à concepção de um urbanismo neoliberal, Abramo faz uso de vários termos conceituais – *incerteza urbana*, *convenção urbana*, *expectativas cruzadas*, *circuito monetário urbano*, *homogeneização-diferenciação da estrutura urbana*, *inovação espacial* – nos quais se apoia para desenvolver sua linha de reflexão:

> Acredito que essa leitura do mercado da localização espacial venha mostrar que a ordem espacial coordenada pelas convenções urbanas apresenta fragilidade

[42] Abordaremos esta questão nos Capítulos 2, 3 e 4.

> (instabilidade) e sensibilidade às perturbações dos caprichos humanos (ordem caleidoscópica) que exigem a utilização de instrumentos não mercantis para garantir a coordenação das decisões de localização e, portanto, a própria ordem espacial. Nesse sentido, a política urbana ainda é um instrumento indispensável à configuração da estrutura espacial da cidade. (ABRAMO, 2007, p. 25)

As perturbações às quais o autor se refere estabelecem um ambiente de "incerteza urbana", sendo necessárias "inovações espaciais" como componentes do jogo especulativo, de coordenação mercantil, jogo "cognitivo subjetivo" que substitui a "objetividade da teoria das probabilidades e/ou o naturalismo da teoria da renda fundiária" (ABRAMO, 2007, p. 323). Assim, a configuração da ordem (residencial) por meio do mercado, ao recorrer a fenômenos cognitivos (antecipações especulares) que se manifestam na crença de uma convenção, alimenta essa mesma configuração. Levar em conta a dimensão cognitiva da coordenação espacial mercantil pode resultar na emergência de uma ordem urbana (convenção), mas também no seu contrário – a desordem. É justamente para evitar esse perigo promovido pela coordenação mercantil por convenção que surge a necessidade de "introduzir mediações institucionais" (*regulação* e *procedimentos institucionais*) "para garantir a visibilidade do futuro urbano" (*Ibidem*, p. 325) e a certeza de lucros capitalistas pela atividade imobiliária. Segundo Abramo (1995, p. 532), é razoável supor a existência "de outros mecanismos que assegurariam a realização da espacialidade construída urbana" proposta pelo mercado imobiliário. Consideramos estes mecanismos como parte da *regulação*, mas mais diretamente ligados a formas institucionais adotadas para viabilizar interesses hegemônicos no âmbito do Estado. Os espaços democrático-populares instituídos para a deliberação das políticas urbanas em momento recente no Brasil podem ser considerados exemplos destes mecanismos.

Para completar sua reflexão, Abramo (2007) faz uso do conceito de "circuito monetário urbano", permitindo "a passagem da dimensão cognitiva da coordenação mercantil por convenção à dimensão real da configuração residencial urbana" (ABRAMO, 2007, p. 325). Segundo o autor, "uma política urbana formulada sobre uma matriz analítica fundada estritamente na teoria da renda fundiária corre o risco de deixar de lado componentes essenciais da dinâmica capitalista de configuração residencial" (*Ibidem*, p. 326). Isso significa que a produção capitalista de moradias reflete a busca da criação monetária pelos empresários imobiliários, o que muitas vezes leva-os a rejeitar as convenções e a recorrer a "inovações espaciais" que alteram as características de determinada localização. Assim, uma "inovação espacial" tem a capacidade de intervir em uma determinada localização, prenunciando mudanças no "ciclo de vida" dessa localização. Acredita-se que as *operações urbanas* – objeto particular de nosso estudo – e os planos de reabilitação

urbana – ambos instrumentos de planejamento urbano utilizados recentemente em vários países – têm essa função de conferir uma "inovação espacial" a determinadas áreas urbanas, ampliando o que Abramo considera "ciclo de vida" dos estoques imobiliários e as possibilidades de acumulação do capital:

> Diante disso, pode-se concluir que a verdadeira dinâmica espacial é a que resulta de um conjunto de processos de difusão de inovações espaciais regularmente renovado por novas proposições de inovação na espacialidade e no uso do solo residencial urbano. (ABRAMO, 2007, p. 328-329)

Assim, caberia à política urbana (*regulação* e *procedimentos institucionais*) controlar o "furor da especularidade urbana mercantil", contrariando o discurso neoliberal urbano que aposta no mercado como resposta para uma eficaz e eficiente organização socioespacial.

É importante ressaltar que acreditamos que essa visão proposta por Abramo pode ser aplicada à produção imobiliária do espaço de forma mais ampla, e não somente à produção de moradias, como é o caso do seu estudo em particular. Assim, partindo de suas contribuições, entendemos que a *parceria público-privada* não significa necessariamente uma expressão da globalização neoliberal na produção do espaço. Ao defendê-la como uma forma de *regulação urbanística*, admitimos sua função como instrumento da política e do planejamento urbanos, e nesse contexto a consideramos uma "tática estratégica" (POULANTZAS, 1980) adotada pelo Estado e materializada por meio de uma "inovação espacial" (ABRAMO, 2007) na *regulação*, que viabiliza interesses hegemônicos mesmo em instâncias consideradas democráticas da política urbana brasileira. Isso significa que a *regulação*, em suas diferentes "roupagens", continua sendo um meio de intervenção estatal necessário tanto para controlar o furor do mercado quanto para tentar viabilizar o *direito à cidade*, servindo como instrumento de intermediação de conflitos nos processos de tomada de decisão pelo Estado.

1.1.3. O planejamento urbano e a relação Estado-espaço na acumulação capitalista – breve histórico

Lojkine (1981, p. 168) considera que a intervenção estatal é "a forma mais elaborada, mais desenvolvida, da resposta capitalista à necessidade de socialização das forças produtivas"[43]. Segundo ele, a intervenção do Estado no financiamento

[43] Segundo Lojkine (1981, p. 145): "A socialização das forças produtivas, consecutivas ao desenvolvimento da mais-valia relativa, não está em absoluto limitada à formação do 'trabalhador coletivo' no local da produção; para Marx, esse conceito de socialização estende-se de fato ao conjunto da reprodução do capital social". Assim, o autor argumenta que a socialização das forças produtivas se estende ao conjunto da sociedade. Para isso, recorre ao conceito elaborado por Marx de "condições gerais da produção" para definir a relação entre o processo que se passa na

das condições gerais de produção, bem como na "planificação urbana" – isto é, na coordenação da ocupação e utilização do solo urbano –, foi fundamental para resolver as dificuldades imediatas do desenvolvimento nos países capitalistas centrais. Parte-se do princípio de que a intervenção estatal no meio urbano é um processo complexo, destinado a remover obstáculos à socialização do espaço urbano, constituindo-se também em uma forma de controle político que pode ser usada como ferramenta de poder para legitimar determinados interesses.

A política urbana, como política pública específica, é, assim, um meio de integração das dimensões econômica e política de uma dada formação social histórica (SCHMIDT, 1983). Segundo Schmidt (1983, p. 37), tal política é economicamente definida de modo a permitir agir sobre o sistema de produção, e afeta politicamente a organização e a satisfação das necessidades da população que ocupa o espaço urbano. Entendendo o planejamento urbano como um instrumento da política, caberia a este promover a reprodução do capital por meio da *regulação* das formas de uso e ocupação do solo, viabilizando a produção imobiliária do espaço sem, no entanto, deixar de atender às necessidades sociais da problemática urbana, especialmente a socialização dos meios de consumo coletivo essenciais à reprodução social ampliada. Vimos, a partir do conceito elaborado por Poulantzas (1977, 1980), que a política de Estado (*regulação* e *procedimentos institucionais*) tem importante função no sentido de garantir a acumulação, para o que é importante o consenso que envolve os segmentos populares da sociedade. Ou seja, o Estado adota determinadas "táticas estratégicas" para viabilizar os interesses hegemônicos, sem perda de legitimidade.

O planejamento urbano tem sido justificado, tradicionalmente, como solução para os males da cidade, constituindo-se em um instrumento a serviço do Estado, servindo como meio técnico-político para a "manutenção do *status quo* capitalista" (SOUZA, 2006, p. 26). Harvey (1985 citado por SOUZA, 2006, p. 27) chega a afirmar que:

> [...] a tarefa do planejamento é contribuir para o processo de reprodução social e, ao fazê-lo, o planejador adquire poderes em face da produção, manutenção e gestão do ambiente construído que lhe permitem intervir no sentido de manter e criar condições para um 'crescimento equilibrado' e conter conflitos civis e disputas partidárias por meio de repressão, cooptação ou integração. (HARVEY, 1985, p. 175 citado por SOUZA, 2006, p. 27)

produção imediata, na unidade de produção, e o processo global da produção e circulação do capital. Assim, destaca os efeitos da socialização na urbanização, estendendo-a ao conjunto da sociedade, e não apenas limitada ao processo imediato da produção (Cf. LOJKINE, 1981).

No mesmo sentido, Castells define a "planificação urbana" como a

> [...] intervenção do político sobre a articulação específica das diferentes instâncias de uma formação social no âmago de uma unidade coletiva de reprodução da força de trabalho, com a finalidade de assegurar sua reprodução ampliada, de regular as contradições não antagônicas, assegurando assim os interesses da classe social no conjunto da formação social e a reorganização do sistema urbano, de modo a garantir a reprodução estrutural do modo de produção dominante. (CASTELLS, 2000, p. 376-377)

No entanto, esse enfoque nos parece limitado: seja por considerar o Estado como um instrumento do capital, e o planejamento como ferramenta para operar as condições para a acumulação; seja por acreditar no planejamento como forma de assegurar a reprodução social e solucionar os problemas urbanos – como se a intervenção estatal garantisse a construção de uma cidade mais justa e igualitária; seja por desconsiderar a possibilidade de construção de formas mais críticas e democráticas de gestão e de planejamento, influenciadas pelo reconhecimento das diferenças e pelo envolvimento efetivo dos cidadãos – e, por extensão, por desconsiderar os conflitos de classe existentes no próprio Estado. Assim, partiremos do primeiro enfoque (o planejamento como ferramenta para a acumulação) para refletir sobre este último (o planejamento como instrumento político no contexto da gestão democrática), que tem caracterizado as políticas urbanas mais recentes.

* * *

Muito antes do advento da Revolução Industrial, já era possível observar práticas relativas à intervenção pública nos assentamentos humanos, em um período em que a cidade era o *locus* do poder político, mas ainda não havia se tornado o *locus* do capital. Em geral, essas práticas se caracterizavam por intervenções pontuais, por meio da execução de obras isoladas (aquedutos, galerias de esgoto etc.), atendendo de forma parcial às necessidades imediatas da população ou ao aumento de conforto de alguns segmentos privilegiados da sociedade (MUMFORD, 1991). Essas práticas urbanísticas estavam associadas a uma preocupação com a (re)organização física das construções urbanas; no entanto, não constituíam uma atividade de planejamento generalizada.

Com a Revolução Industrial, especialmente a partir do século 19, observam-se mudanças tanto no papel exercido pelas cidades quanto na atuação do Estado, no que se refere a intervenções na organização do espaço: o capitalismo encontra na cidade as condições para sua reprodução, e as

intervenções públicas, antes pontuais, tornam-se necessárias à estruturação do espaço, condição básica para a acumulação capitalista. Segundo Benévolo (1981, p. 9), quando os efeitos das transformações da cidade industrial tornaram-se relevantes, passou-se a pensar em ações reparadoras para "corrigir os males" da cidade, então considerada problemática. O planejamento surge, assim, como um instrumento de intervenção estatal destinado a solucionar os males da urbanização em massa. Foi nesse contexto que surgiram ideias abstratas e esquemáticas no que se refere à solução dos problemas. Os chamados socialistas utópicos construíram modelos de cidades ideais e, por isso, suas ideias apresentavam-se desprovidas de uma avaliação realista dos vínculos entre os programas urbanísticos e o desenvolvimento geral das relações econômicas e sociais, não passando mesmo de *utopia*. Destacam-se como pensadores utópicos: Owen, Saint-Simon, Fourier, Godin, Cabet, Chadwick e Howard (CHOAY, 1979). De modo geral, as ideias difundidas na época estavam carregadas de conceitos higienistas, focalizando a salubridade das construções como o principal alvo da intervenção pública. Podemos, assim, identificar duas formas pelas quais o processo de urbanização e os problemas urbanos foram abordados a partir do reconhecimento dos males da cidade industrial: uma primeira, na qual tais problemas foram tratados a partir de modelos ideológicos (utopias oitocentistas anteriormente citadas) apresentados como alternativa à cidade existente, que deviam ser adotados experimentalmente longe desta; e uma segunda, na qual os problemas urbanos foram considerados em relação direta com a cidade que se industrializava, indicando a necessidade de intervenção técnica na busca de soluções concretas para se corrigir "os seus defeitos isolados" (BENÉVOLO, 1981, p. 47). Desta última, surgiu a legislação sanitária (FREITAS, 1996, p. 24), evidenciando a necessidade de se criar instrumentos de controle adequados à realidade urbana e aos seus conflitos. Assim, a reordenação do espaço e a higienização socioespacial eram vistas pelos engenheiros positivistas como soluções para os problemas da cidade, o que leva Benévolo (1981, p. 98) a considerar a legislação sanitária como precursora da moderna legislação urbanística[44]. Esse debate representa o alicerce para as discussões posteriores sobre o planejamento urbano e o papel do Estado nesse processo.

O planejamento urbano aparece, assim, associado às ideias de racionalidade, de correção e ordem. A razão era a força motriz que atendia perfeitamente

[44] A Lei Inglesa de 31 de agosto de 1848 (Public Health Act) representou um marco importante na abordagem normativa das questões urbanas, por revelar-se a primeira tentativa de consideração da nova situação urbano-industrial, e por considerar os problemas urbanos de modo mais integrado (BENÉVOLO, 1981, p. 98-103).

aos objetivos de saneamento da cidade e de organização de seu espaço físico. Associado à concepção positivista, o planejamento urbano investiu na ideia de uma rigorosa relação entre o meio físico e as atividades humanas, setorizando a cidade de acordo com as funções de trabalho, moradia, lazer e circulação, e, por extensão, fragmentando o modo de vida de seus habitantes. Essas diretrizes de ordenamento territorial consolidaram a "matriz" do urbanismo modernista (MARICATO, 2000), baseada em critérios de racionalidade e de caráter exclusivamente técnico, representados nas formas de intervenção do Estado sobre os problemas da cidade. A divulgação do modelo de planejamento funcionalista, adotado nos países capitalistas centrais, teve influência em vários países do mundo. A realização dos *Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna* (CIAM) teve papel fundamental nesse processo, contribuindo para a divulgação mundial dos princípios fundamentais do urbanismo modernista. Segundo Maricato (2000, p. 127), a primeira fase dos CIAMs – 1928 a 1933 – apresentou-se mais comprometida com as questões sociais, contribuindo para a solução dos problemas urbanos – incluindo a habitação – nos países capitalistas centrais. Veremos adiante que, durante esse período, tal discussão internacional não chegou a ter repercussão no urbanismo e na prática do planejamento urbano no Brasil.

Segundo Maricato (2000), o planejamento urbano modernista ganhou especificidades durante os anos do *Welfare State* nos países centrais do capitalismo – 1945 a 1975 –, servindo aos objetivos de viabilizar as condições gerais para a acumulação e, consequentemente, contribuir para o crescimento econômico. Essa intervenção estatal no urbano foi acompanhada, no mesmo período, por um investimento significativo nas políticas sociais, como forma de controlar o trabalho e a luta dos trabalhadores[45]. Deve-se ressaltar que, na conceituação do planejamento nesse contexto, o Estado já assumia papel central:

> A matriz teórica que alimentava o planejamento nos países capitalistas, mas não só nestes, como também nos países socialistas e, que embasou o ensino e a prática do planejamento urbano e regional na América Latina, atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social (com incentivos, subsídios, produção da infraestrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção etc.). (MARICATO, 2000, p. 126)

É nesse sentido que entendemos o planejamento urbano, na época do *Welfare State*, como um instrumento econômico e político do Estado: viabiliza

[45] O fordismo, e sua forma de articular as forças produtivas, esteve ligado a uma nova concepção das relações sociais, do homem, da família, da organização social, demandando uma ação intervencionista do Estado também nas políticas sociais.

a acumulação e, por outro lado, promove políticas associadas às demandas da população, garantindo sua legitimação. Sendo assim, a produção do espaço constituiu uma importante estratégia de desenvolvimento, monitorada e promovida pelo Estado, tendo no planejamento urbano modernista um instrumento para viabilizar o modelo de produção fordista, que teve seu auge no período que vai do pós-guerra até os anos 1960/1970. Segundo Harvey (1996), o período de acumulação de capital fordista foi marcado pela rigidez – o grande capital convivia com o grande governo (*welfare state*) e com o grande trabalho (gigantescas corporações sindicais) –, característica extensiva também ao planejamento urbano. A rigidez e o intervencionismo estatal a ela associado constituíram-se nos principais pontos a serem atacados pelas novas formas de planejamento adotadas a partir dos anos 1970, no contexto da reestruturação produtiva e do consequente avanço da ideologia neoliberal nas políticas públicas, nas décadas de 1980 e 1990.

É a partir das décadas de 1970 e 1980 que as reflexões em torno do papel do planejamento urbano ganham forma, destacando-se vários autores que consideravam o intervencionismo e o regulacionismo estatal como promotores das desigualdades socioespaciais. Antes disso, em 1960, Jane Jacobs já havia denunciado o colapso da crença no planejamento estatal e no modelo funcionalista de organização das cidades, criticando a segregação espacial e a ordem rígida decorrentes do urbanismo modernista (JACOBS, 1961). Assim, ordem, racionalidade e funcionalidade tornam-se os alvos principais das críticas – especialmente da marxista – à eficácia do planejamento modernista na solução dos problemas urbanos e, em especial, na socialização dos meios de consumo coletivos. Nesse contexto, o entendimento da cidade como um produto social (LEFEBVRE, 1974) toma forma no debate sobre a cidade e o planejamento, debate que passa a valorizar o papel de diferentes agentes e suas práticas no espaço urbano. Lefebvre (1974), Harvey (1980) e Castells (1983)[46] são alguns dos autores responsáveis por modificar significativamente o debate crítico sobre a pesquisa urbana a partir dos anos 1970.

Pode-se considerar que grande parte da crítica e do descrédito relativos ao planejamento urbano, em âmbito mundial, está vinculada à incapacidade do Estado – especificamente nos países capitalistas centrais, através do *welfare state* – em responder às expectativas de prosperidade econômica dos anos 1970 em diante. Segundo Maricato:

[46] Já citados no item 1.1.1.

> O colapso da crença no controle racional e centralizado dos destinos de sistemas sociais faz parte de uma grande mudança que aprofunda a internacionalização das relações mundiais, procurando erodir a base territorial nacional sobre a qual se fundamentou o Estado Moderno. (MARICATO, 2000, p. 129)

Nesse sentido, a globalização econômica e o avanço da ideologia neoliberal, nas décadas de 1980 e 1990, contribuíram para reforçar a crítica ao intervencionismo estatal e ao planejamento controlador, dando lugar à flexibilidade na definição das normas de ordenamento espacial e permitindo maior participação dos agentes do mercado na deliberação sobre as políticas urbanas. A suposta ineficácia do planejamento modernista (racionalista) passa a ser o principal argumento utilizado internacionalmente para anunciar sua crise. Dois fatos contribuem para isso:

- a necessidade do Estado atuar na renovação das condições de acumulação[47] em um momento de reestruturação produtiva. Para isso, ele muda substancialmente sua função: assegura um controle menor da atuação do capital e compartilha com a economia de mercado a responsabilidade pela minimização dos problemas urbanos das cidades (seja promovendo concessões, seja privatizando determinados serviços públicos, ou ainda efetivando parcerias com a iniciativa privada para garantir eficiência à gestão urbana);
- o reconhecimento de que o planejamento "de cima para baixo", ao desconsiderar a população diretamente influenciada pelas ações regulatórias e controladoras do Estado, promoveu intervenções desvinculadas das reais necessidades das diferentes comunidades, contribuindo para a perda de legitimidade dessas posturas.

Trata-se da crise da matriz modernista-funcionalista, que alimentou o planejamento urbano em boa parte do século 20, e cuja mudança passa a ser debatida a partir dos anos 1980. Segundo Ferrari Júnior (2004), a principal constatação desses debates é que:

> [...] o planejamento do território não é mais representado pelo ato de controle rígido e fechado e sim por uma postura de coordenação flexível e aberta, transferindo a execução e parte do planejamento de ações para unidades inferiores de administração, promovendo incentivos ao empreendedorismo das cidades e das metrópoles para possuírem uma imagem forte e positiva. (FERRARI JÚNIOR, 2004, p. 19)

[47] Harvey (2005) considera que as crises do capitalismo têm o efeito de expandir a capacidade produtiva e de renovar as condições de acumulação, o que terá consequências na produção do espaço e na intervenção do Estado no urbano.

Percebe-se que o processo de globalização e de flexibilização da economia, além de contribuir para o descrédito do ideário modernista de planejamento e de consolidar o ideário neoliberal nas políticas[48], implicou na crescente importância conferida às cidades e na afirmação do poder local, reforçando o desmonte das políticas centralizadoras e definindo uma nova forma de tratamento das questões urbanas – o que resultaria em novas formas de *regulação*.

É nesse ambiente de afirmação dos ideais neoliberais, de descentralização das políticas, de desregulação dos compromissos estatais e de gestão participativa – implicando novas formas de atuação, seja do Estado, seja da sociedade – que discutiremos o planejamento urbano no Brasil, especialmente a partir dos anos 1980. Não só os problemas urbanos demandavam formas urgentes de tratamento, como a gestão urbana passava a incorporar a sociedade civil na discussão das políticas públicas, acenando para uma nova forma de atuação política, na qual a população reivindicava soluções para suas necessidades. Além disso, o município se fortalecia como instância de poder, responsável pela resolução de seus próprios problemas e, ao mesmo tempo, constituindo-se no *locus* de definição de políticas, agora, porém, em um contexto democrático de governo. Desenvolveremos essa discussão no Capítulo 2, quando serão abordadas as transformações socioespaciais observadas como consequência das novas formas de produção e circulação do capital, buscando situar as supostas mudanças no planejamento urbano brasileiro – e em seus instrumentos – nesse contexto.

A análise do Estado brasileiro deve levar em conta as especificidades quanto às relações de forças sociais associadas à produção capitalista. De acordo com Martins:

> A questão do Estado só ganha sentido teórico e prático – e daí parte das dificuldades que apresenta – se relacionada às formas particulares de estruturação da sociedade capitalista em contextos históricos específicos; vale dizer: se relacionada às formas históricas concretas de organização e funcionamento do mercado e do sistema produtivo, da estruturação das classes e das condições em que representam seus interesses, os graus da autonomia assumida pela dimensão política e do novo papel das burocracias nas diferentes sociedades capitalistas contemporâneas. (MARTINS, 1985, p. 18)

[48] Entretanto, acreditamos que a globalização neoliberal irá produzir diferentes formas de manifestação socioespacial, considerando-se as diversidades existentes em diferentes níveis escalares – entre interesses nacionais, regionais, urbanos e locais –, assim como entre fatores econômicos, históricos, políticos e sociais que compõem cada nível escalar (BRAND, 2008, p. 12-13). Ou seja, entendemos que a globalização neoliberal irá se manifestar de formas diversas em cada lugar, dadas suas especificidades histórico-culturais e as relações entre os diferentes agentes que atuam na produção do espaço.

Isso significa que, na medida em que as sociedades seguem processos históricos distintos e apresentam padrões diferenciados de estruturação interna e de inserção no mercado mundial, o relacionamento entre Estado e sociedade assume padrões também distintos.

Além disso, Schmidt (1983, p. 26) considera que "a própria existência de uma unidade política[49] forjada pelo Estado, unidade que oculta desequilíbrios internos de poder e riqueza, indica que o Estado é absolutamente necessário à realização de um crescimento permanente", e também que ele deve ser entendido como um "sistema repleto de contradições internas". É com o objetivo de verificar tais contradições no cenário das especificidades brasileiras que procuramos desenvolver a temática da *parceria público-privada* no planejamento urbano, refletindo sobre a relação sociedade-Estado na política urbana nacional e no caso específico de Belo Horizonte.

Acreditamos que no Brasil, mesmo em um contexto democrático de gestão das políticas, o Estado utiliza e controla o espaço, seja por meio do planejamento, seja legitimando os interesses privados na produção deste espaço; ou, ainda, garantindo determinadas formas de coalizões nos espaços de participação democrática institucionalizados para a promoção da gestão participativa[50], que na prática terminam por viabilizar interesses hegemônicos.

1.2. O Estado e o urbano no Brasil

Seguindo a reflexão desenvolvida no item 1.1, que se refere à relação entre Estado e espaço na acumulação capitalista, passamos à análise do caso brasileiro. Em um primeiro momento, focalizamos o processo de produção do espaço no país, discutindo o papel do Estado e sua relação com o urbano, com ênfase no período de 1960-1980. Buscamos com isso mostrar que a relação do Estado brasileiro com a iniciativa privada na produção do espaço urbano é histórica, já existindo muito antes da consolidação, em momento recente, da *parceria público-privada* como um instrumento explícito de planejamento urbano.

Oliveira (1982) acredita que as relações entre o Estado e o urbano no Brasil ainda carecem de um trabalho teórico mais profundo, o que pode ser feito a partir da análise empírica das expressões dessas relações. É nesse sentido que procuramos compreender a ação do Estado no espaço urbano,

[49] Considera-se "unidade política" o predomínio de certos interesses específicos, coexistindo com outros interesses diferenciados no âmbito de uma unidade forjada entre classes ou segmentos de classe politicamente dominantes, sob a égide de um determinado Estado capitalista (SCHMIDT, 1983, p. 24).

[50] Assunto a ser explorado no capítulo 5, para o caso de Belo Horizonte.

sem nos determos apenas em suas atuações na *regulação urbanística*, e indo além da simples constatação da influência dos investimentos estatais sobre as cidades, mas, principalmente, avaliando as consequências dessas ações aplicadas à produção do espaço e seu reflexo na economia e na sociedade brasileiras – e, por extensão, na política urbana que toma forma no país em cada período histórico.

* * *

Podemos compreender o urbano no Brasil como uma expressão da urbanização da economia e da sociedade brasileiras, e essas como extensões das relações de produção capitalistas (OLIVEIRA, 1977). Entretanto, alguns pressupostos históricos da formação do urbano no país são derivados da economia colonial brasileira (OLIVEIRA, 1982), o que refletirá na forma de urbanização que se dará, em especial, a partir da industrialização. As cidades brasileiras se constituíram segundo um padrão litorâneo, orientadas para a exportação das monoculturas: primeiramente o açúcar, depois o algodão e, posteriormente, o café. De fato, desde a época colonial, o Brasil desenvolveu uma produção agrícola voltada para exportação, o que se refletiu na constituição do território nacional. Até meados do século 18, a maior parte da população brasileira se concentrava no litoral, distribuição que começou a ser alterada a partir da mineração, que levou um número significativo de pessoas a se mudar para as minas de ouro em Goiás e Minas Gerais, principalmente. As cidades representavam, naquele século, o controle da economia agroexportadora, servindo de sede tanto para os "aparelhos que fazem a ligação da produção com a circulação internacional da mercadoria quanto os aparelhos de Estado" (*Ibidem*, p. 37) – em um primeiro momento, o Estado português; depois, o Estado brasileiro.

A estrutura urbana brasileira começou a apresentar mudanças especialmente a partir do cultivo do café: para o escoamento da produção – realizada no interior do país, em especial nos estados de São Paulo e Paraná – desenvolveu-se uma rede ferroviária que representava o elo entre o litoral e o interior. Tal medida consolidou a formação de redes urbanas para a produção e favoreceu o deslocamento de pessoas no território, facilitando o êxodo rural-urbano, principalmente em direção à São Paulo e Rio de Janeiro (capital do país na época). Esse fenômeno seria incrementado a partir de 1888 com a abolição da escravidão, marco da introdução do trabalho livre e assalariado no país. A oportunidade de emprego nas grandes cidades, em especial em

atividades terciárias (comércio e serviços), justificaria a atratividade dos centros urbanos tanto para os imigrantes quanto para os ex-escravos, dando início a um incipiente processo de urbanização na região Centro-Sul do Brasil. Tais fatores (economia cafeeira e abolição) contribuíram para as mudanças ocorridas no país a partir da segunda metade do século 19, e para viabilizar, de fato, a urbanização brasileira (MARICATO, 1997). No entanto, até o final do século, 80% da população ainda permaneciam no campo. Esse quadro somente se inverteria a partir da industrialização, isto é, quando a cidade se tornaria o *locus* da produção capitalista.

De fato, a industrialização redefiniu o que é o urbano no Brasil, já que, a partir dela, "ele [o urbano] passa a ser a sede não só dos aparelhos burocráticos do Estado quanto do capital comercial, passando a ser a sede do novo aparelho produtivo que é a indústria" (OLIVEIRA, 1982, p. 38). Segundo Oliveira (1982, p. 38), mesmo que já existisse um processo de urbanização no país, ele se redefiniria a partir do momento em que a cidade passasse a ser também a sede do aparelho produtivo.

No que se refere à relação do Estado com o urbano até a industrialização, ela era muito clara: estava pautada no caráter burocrático desse agente em resguardar a produção (agroexportadora) e viabilizar sua destinação: o mercado internacional[51]. Destaca-se também o fato de que a produção agroexportadora se fundava no trabalho escravo, negando a cidade como mercado de trabalho, "pelo caráter autárquico das produções agrícolas e [...] como espaço da divisão social do trabalho" (OLIVEIRA, 1982, p. 41). Esse fato contribuiu para o ritmo acelerado da urbanização brasileira a partir da industrialização. Segundo Oliveira, a industrialização impôs um padrão de acumulação que potencializou a urbanização, num ritmo muito superior ao da própria industrialização:

> O fato de que a divisão social do trabalho nos períodos anteriores era estanque – autarquia nos campos – vai impor que a industrialização no Brasil vai ter que se fazer imediatamente urbana e excepcionalmente urbana. [...]. O que quero dizer com isso é que, quando a industrialização começa a ser o motor da expansão capitalista no Brasil, ela tem que ser simultaneamente urbana, e tem

[51] Com o tempo, as cidades, enquanto sede – também – do capital comercial, começam a ser palco de algumas "revoluções" justificadas pelas contradições existentes entre os capitais comerciais; em especial, entre os interesses produtivos nacionais e os interesses da economia agroexportadora. Esses movimentos revolucionários denunciavam o fato de que o capital comercial, sediado nas cidades, começava, de um lado, a entrar em contradição "com o próprio tipo de apropriação do excedente que o Estado português realizava" e, de outro, "tinha na estrutura produtiva montada no complexo latifúndio-minifúndio, um obstáculo à sua penetração no próprio coração do sistema produtivo" (OLIVEIRA, 1982, p. 40). Esses conflitos, segundo Oliveira, representavam, na verdade, o conflito de interesses que começava a se esboçar entre a cidade e o campo (no Brasil) e entre as cidades e a metrópole portuguesa.

> que ser fundamentalmente urbana porque não pode apoiar-se em nenhuma pretérita divisão social do trabalho no interior das unidades agrícolas. (OLIVEIRA, 1982, p. 42)

Isso significa que a unidade de produção agrícola não continha em seu interior uma divisão social do trabalho – a divisão estava pautada mais na relação campo-cidade – que pudesse servir de transição à industrialização. Assim, foi a própria industrialização que levou para as cidades, "de uma só vez, de uma pancada, todo este exército industrial de reserva, vindo dos campos" (OLIVEIRA, 1982, p. 43). Ao instalar-se nas cidades brasileiras, a indústria também não encontrou aí uma divisão social do trabalho que desse lugar a unidades produtivas de pequeno porte; com isso, assumiu, a partir dos anos 1930, o papel de motor dessa divisão – consequentemente, pode-se dizer que a acumulação capitalista se caracterizou, a partir de então, como essencialmente urbana e industrial. Como resultado dessa dinâmica, foram registradas, da década de 1930 em diante, taxas de urbanização muito superiores às necessárias para o preenchimento dos postos de trabalho nas fábricas. Com isso, a industrialização e a acelerada urbanização dela decorrentes passaram a exigir uma série de requisitos que as cidades não ofereciam, fato que iria demandar novas formas de intervenção do Estado nesse "novo" urbano.

No Brasil, o processo de industrialização – assim como os fenômenos dele decorrentes – migração, concentração urbana, especulação fundiária, necessidade de infraestrutura etc. – teve o Estado como suporte: caberia a ele – nos termos de Lojkine (1981) – criar e manter as condições gerais e sociais de reprodução do capital e, também, socializar seus custos. Entretanto, na prática, o que o Estado brasileiro fez foi promover as condições gerais para a produção industrial, por meio de investimentos públicos direcionados para esse propósito, e controlar as relações capital-trabalho, regulando o novo mercado de mão de obra com a fixação do preço da força de trabalho[52]. Tais medidas permitiram viabilizar a transposição da economia agroexportadora para a urbana e industrial (a partir da década de 1930), inclusive penalizando a

[52] Inicialmente (a partir dos anos 1930 e durante todo o período varguista), a ação do Estado se fará essencialmente pela regulação das relações capital-trabalho. Essa regulação, por meio da legislação trabalhista adotada pelo governo federal no período 1930-1945, foi proposta, segundo Ianni (1977, p. 34) "com o objetivo precípuo de sistematizar e formalizar as relações políticas" entre as classes sociais urbanas, inclusive "pacificando" as relações no mercado de trabalho urbano (setores secundário e terciário). Oliveira (1982, p. 43), entretanto, observa que, sem essa regulação, seria impossível saber quanto pagar pela força de trabalho: "sem isso, o capitalista não sabe nem quanto investir em capital variável, nem quanto esperar da taxa de lucro de aplicação de seus capitais". Segundo esse autor, o Estado terá papel determinante na constituição da articulação capital-trabalho. Veremos adiante que os investimentos do Estado para promover as condições gerais para a produção industrial ocorreram efetivamente a partir dos anos 1950, servindo de suporte não somente ao capital nacional, mas principalmente ao capital estrangeiro que se implantava no país, viabilizando o chamado "fordismo periférico" no território brasileiro.

primeira e transferindo investimentos e mão de obra para a segunda. Esse fato também foi importante para redefinir as relações entre as oligarquias agrárias e a burguesia industrial emergente, definindo novas relações de produção no país. A potencialização da acumulação capitalista por meio da *regulação* do mercado de trabalho no Brasil constituiu, segundo Oliveira (1982), a expressão mais significativa da relação entre o Estado e o urbano no país.

A intervenção do Estado como "gestor da urbanização" permitiu que a indústria incorporasse trabalho com menor valor (SEABRA, 2000), uma vez que grande parte da demanda era por trabalho não qualificado, além de implicar na não absorção da maior parte da população por esse setor, ficando esta excluída das atividades industriais. Observa-se, assim, que a lógica da acumulação que acompanhou o desenvolvimento industrial brasileiro se apoiou na dilapidação da força de trabalho. Na presença de uma vasta reserva de mão de obra e na ausência de uma sólida organização sindical e política da classe trabalhadora, tornou-se fácil aumentar as taxas de exploração. Com isso, tanto a população empregada, com baixíssimos salários, como a mão de obra não absorvida pela indústria se viram marginalizadas, com dificuldades de acesso à terra, à moradia e aos meios de consumo coletivos de forma geral. Pode-se dizer que no Brasil o crescimento urbano foi acompanhado por um processo de pauperização de parcela significativa da população, materializado na segregação socioespacial característica das cidades brasileiras.

Segundo Costa (1991, p. 52), a maior parte dos problemas urbanos no Brasil estaria ligada às "dificuldades que uma significativa parte da população enfrenta em relação ao acesso aos meios de consumo coletivo", e à forma como "a terra urbana é ocupada e usada", resultando em um processo de exclusão dos segmentos de baixa renda da população.

O acentuado crescimento urbano brasileiro e a acelerada urbanização seriam incrementados no período entre 1950 e 1980, com a entrada das empresas multinacionais no Brasil e a viabilização, pelo Estado, do "fordismo periférico"[53].

A contradição entre a industrialização da periferia do mundo capitalista e a conduta dos estados centrais, cujas empresas procuravam implantar filiais no país, levou o Estado brasileiro "a assumir certas tarefas que a própria burguesia nacional não era capaz de dar conta" (OLIVEIRA, 1982, p. 48), tanto pelo próprio caráter autárquico que a industrialização havia imposto às cidades – o que debilitava o poder de acumulação de cada grupo econômico

[53] Já citado no item 1.1 deste capítulo.

individualmente considerado – como pelo fato de a industrialização periférica ter de absorver bens de capital e padrões tecnológicos muito superiores à própria capacidade de acumulação dos grupos nacionais. O Estado entra nesse contexto como componente fundamental, suprindo certas debilidades da acumulação e passando a interferir no setor produtivo, realizando a centralização de capitais – sintoma da implementação da fase monopolista na economia brasileira (OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 48).

Por outro lado, as empresas internacionais que aqui se instalavam traziam consigo um estilo próprio de organização, uma divisão social do trabalho que teria reflexos na relação entre o Estado e o urbano a partir dos anos 1950. Nesse novo modelo, destacava-se o chamado "trabalho improdutivo", composto por gerentes, executivos, e um conjunto de cargos que representavam o capitalista na gestão do trabalho produtivo das empresas. Essa parcela de trabalhadores improdutivos corresponderia às "classes médias". Segundo Oliveira (1982, p. 50), isso teve repercussões do ponto de vista da organização urbana, uma vez que essas "novas classes médias" criaram demandas dentro da cidade, às quais caberia ao Estado atender. O peso das classes médias "emerge com enorme força" (*Ibidem*, p. 50), e o Estado, do ponto de vista de sua relação com o urbano, passa a ser, em grande medida, "determinado pela demanda das classes médias dentro das cidades" (*Ibidem*, p. 51). Ressalta-se ainda que este segmento representava não somente um peso social na nova estrutura de classe brasileira, mas também "um enorme peso político". Nesse sentido, no que diz respeito aos investimentos e gastos públicos, o Estado passou a privilegiar essa fração de classe, em detrimento dos segmentos populares em geral, que ficaram "desatendidos" pelas políticas estatais. Tal situação aumentaria a pressão por oferta de habitação e outros meios de consumo coletivo – em especial, para os segmentos de mais baixa renda da população –, mas o Estado brasileiro não promoveu, na mesma medida da demanda, políticas compensatórias – como aquelas adotadas na época do *welfare state* nos países centrais – que pudessem fazer frente aos efeitos negativos da acumulação capitalista sobre a distribuição da renda.

Destaca-se o fato de que, durante o regime militar, "o desmantelamento da organização econômica e política das classes trabalhadoras tornou-as, na verdade, agentes sem voz dentro da estrutura política brasileira e excluídas do aparelho do Estado" (OLIVEIRA, 1982, p. 51). Essa "afonia" das classes populares permitiu que o Estado direcionasse seus gastos e esforços para atender às exigências da classe média, não se limitando a viabilizar as condições de produção, mas atuando diretamente por meio

do setor produtivo estatal e servindo de articulador geral da economia brasileira.

Assim, pode-se dizer que o papel do Estado foi determinante para o acirramento das contradições que caracterizaram o desenvolvimento capitalista brasileiro, na medida em que sua atuação privilegiou o desenvolvimento das condições gerais de produção e o atendimento às demandas das classes médias, em detrimento dos meios de consumo coletivo (LOJKINE, 1981; CASTELLS, 1983) necessários à reprodução social ampliada da força de trabalho. Pobreza, deterioração das condições de vida urbana e desigualdade socioespacial são os resultados dessa canalização de recursos públicos para a promoção de propósitos privados.

1.2.1. Política e planejamento urbanos no Brasil: de 1964 ao final dos anos 1980

A partir dos anos 1950, principalmente, os espaços nacionais foram redefinidos e submetidos aos interesses de uma burguesia industrialista, associada a empresas de capital estrangeiro (SEABRA, 2000, p. 73). Desde então, a concentração de investimentos por parte do Estado, visando viabilizar a acumulação de capital, promoveu uma desigualdade territorial em escala nacional, ao privilegiar algumas regiões e áreas urbanas, em detrimento de outras. Assim, desde o início dos anos 1960, já havia a consciência da necessidade de se assumir o desenvolvimento regional e urbano como problemática nacional e como tarefa fundamental do governo, considerando-se a aceleração do processo de urbanização no Brasil. Entretanto, a institucionalização do planejamento urbano em âmbito federal somente ocorreria a partir de 1964, quando se deu o Golpe Militar no país. É nesse contexto de centralização de poder político, financeiro e econômico que se institucionalizaria uma política urbana de abrangência nacional[54].

Ao canalizar recursos para a promoção das condições gerais de produção, atendendo aos interesses da acumulação, em detrimento da reprodução ampliada da força de trabalho, o Estado brasileiro, provedor e autoritário, contribuiu para o acirramento dos problemas urbanos, num verdadeiro processo de "espoliação urbana", que é assim definido por Kowarick:

> [...] é o somatório de extorsões que se operam através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, apresentados como

[54] Referimo-nos à política urbana fortemente centralizada no governo federal, e que se expressa, inicialmente, por meio da política do Banco Nacional de Habitação (BNH) e, posteriormente, por meio do II Plano Nacional de Desenvolvimento, como veremos adiante.

> socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência, e que agudizam ainda mais a dilapidação realizada no âmbito das relações de trabalho. (KOWARICK, 1979, p. 62)

Assim, a lógica da acumulação que viabilizou o "desenvolvimento" brasileiro até os anos 1980 apoiou-se na dilapidação da força de trabalho e na precariedade do acesso aos meios de consumo coletivo.

No período entre 1960 e 1980, os problemas urbanos se agravam: a desigualdade socioespacial, fruto de um processo de industrialização concentrador e segregador, se manifestaria no espaço urbano por meio da cidade bipartida – uma legal e outra ilegal. As favelas, aglomerados urbanos ilegais, são expressões espaciais da pauperização da sociedade brasileira: elas e as periferias urbanas – aglomerados distantes dos centros, que também surgem nesse contexto, e que são, em sua maioria, irregulares ou clandestinos, carentes de infraestrutura e serviços urbanos – expressam a forma precária como grande parte da população tinha acesso à moradia nas grandes cidades brasileiras (KOWARICK, 1979).

O agravamento dos problemas urbanos levou o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) a realizar em 1963, em Petrópolis, o *Seminário de Habitação e Reforma Urbana*, buscando refletir sobre as formas de ordenamento do desenvolvimento urbano no país. Nesse seminário foram discutidas questões relativas à *reforma urbana*, detendo-se na necessidade de *regulação* do uso do solo urbano, das construções e dos investimentos setoriais, numa tentativa de ação integrada para o controle estatal do espaço urbano[55]. O objetivo do seminário era inserir a questão urbana nas discussões das reformas de base de João Goulart. De fato, até então, tal questão não havia sido abordada pelo Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1962-1964), formulado por João Goulart no início de seu governo e, somente no início de 1963, a necessidade de se tratar a questão urbana articulada ao desenvolvimento do país, e de se formular soluções para os problemas da habitação foi explicitada (BASSUL, 2004, p. 80)[56]. Ao vincular a questão urbana à política de desenvolvimento econômico e social nacional, buscava-se instituir uma política habitacional conjugada com outras políticas públicas e articulada a

[55] Segundo Maricato (2001, p. 97), o contexto histórico era de "intensa mobilização da sociedade civil e de debates das grandes reformas sociais nacionais: agrária, da saúde, da educação, da cultura, entre outras". No entanto, o contexto político nacional mudaria radicalmente de 1963 para 1964, em razão do Golpe Militar, o que representaria uma "reversão das propostas políticas das reformas de base que estavam sendo construídas democraticamente".

[56] Os resultados do *Seminário de Habitação e Reforma Urbana* serão analisados no capítulo 3, quando abordaremos a trajetória dos princípios da *reforma urbana* e a busca pela efetivação do *direito à cidade* na regulação urbanística brasileira.

planos nacionais integrados em todos os níveis – planejamento global nos níveis nacional, regional, estadual e municipal. Ou seja, havia desde 1963 o reconhecimento de que a questão habitacional era um problema cuja solução exigiria forte intervenção do Estado, por meio de uma política nacional.

Destaca-se o fato de que, nos anos 1960, embora já houvesse iniciativas locais de planejamento em algumas cidades onde os problemas urbanos se manifestavam de forma intensa, ainda não se podia falar em uma política urbana institucionalizada no país como um todo. Entretanto, é importante ressaltar que, no nível intraurbano, essas iniciativas locais resultaram, em geral, em planos tecnocráticos, frutos de um saber especializado que ignorava a opinião da população e desconsiderava a realidade de cada cidade (MARICATO, 1997). Assim, diante do novo regime, do esvaziamento do Legislativo e da desarticulação da sociedade civil, o planejamento foi cada vez mais se limitando à visão centralizada e tecnocrática que dominava o sistema de gestão do país na época (ROLNIK, 1990; FELDMAN, 1996). Além disso, os instrumentos de planejamento utilizados no tratamento da questão urbana – em especial o *zoneamento* – acabaram por acirrar os problemas urbanos que pretendiam combater – como abordaremos adiante neste trabalho. Assim, a partir do Golpe Militar de 1964, a política urbana caminharia em outra direção, diferente das propostas discutidas e dos objetivos traçados em 1963.

Em 1964, já no regime militar, foi criado o *Serviço Federal de Habitação e Urbanismo* (SERFHAU), cujo objetivo era prestar assistência técnica aos municípios e incentivar a criação de órgãos locais de planejamento. É a partir desse momento que se define uma política nacional de planejamento urbano, com a proposta de elaboração de planos que deveriam aplicar a metodologia estabelecida pelo próprio SERFHAU – metodologia do planejamento compreensivo[57]. Assim, nesse primeiro momento de institucionalização da política e do planejamento urbanos no Brasil (até o início dos anos 1970), estes se orientavam, por um lado, pelos incentivos (financeiros principalmente) concedidos aos municípios para que aderissem ao processo de adoção de planos de desenvolvimento local integrados; e por outro, pela necessidade de recuperação da economia, então em processo de recessão, e de resolução dos problemas sociais da população de baixa renda, pela institucionalização do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). A política de habitação, baseada na criação do SFH e do Banco Nacional de Habitação (BNH), tinha em seu discurso objetivos amplos e ambiciosos, que visavam solucionar o

[57] Trata-se de trabalhos caracterizados por amplos diagnósticos (planos compreensivos), resultando, assim, em estudos sobre o urbano importantes para o conhecimento dos problemas locais, mas que, na prática, não conseguiram mobilizar os governos para uma ação efetiva.

problema do déficit de moradias no país, especialmente para a população de baixa renda. Essas medidas faziam parte do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) do presidente Castelo Branco, uma tentativa de recuperar o crescimento econômico do país por meio da transferência de recursos para o setor da construção civil e da criação de empregos urbanos para a população de baixa qualificação profissional, sem deixar de atender também às demandas de moradia da classe média.

Por vários motivos, os resultados de tais iniciativas foram mínimos, tanto do ponto de vista econômico quanto do social. A elaboração de planos locais integrados, segundo Monte-Mór (1980), resultou em efeitos quase nulos, uma vez que aqueles que foram elaborados, por razões diversas, não foram colocados em prática[58]. Quanto à política habitacional, esta teve pequeno sucesso. Segundo análise de Azevedo e Andrade (1982, p. 120), "não foi o objetivo social o vitorioso". Um balanço dos resultados de 22 anos (1964-1986) de atuação do SFH e do BNH mostra que apenas aproximadamente três milhões de unidades foram financiadas. Destas, somente 35,0% para o chamado "mercado popular". Enquanto isso, o mercado para as faixas de renda superior foi contemplado com 43,2% do total, restando ao mercado intermediário 21,8% (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 121). Quando se considera o volume de recursos utilizados na produção dessas unidades, constata-se que a concentração nas camadas de alta renda da população é ainda mais significativa. Além disso, uma análise do "mercado popular" contemplado revela uma insignificante participação da faixa de renda abaixo de três salários mínimos, incapaz de pagar por qualquer tipo de financiamento. Ressalta-se que o BNH não incluiu o atendimento às famílias com renda salarial inferior a um salário mínimo.

O programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970), completado posteriormente com o I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND – (1971), objetivava o fortalecimento da economia, cabendo ao Estado o papel de estimular a modernização das empresas privadas (incentivando a busca de novas tecnologias), proteger os setores nacionais, investir em infraestrutura, racionalizar e aumentar a produtividade do setor público e facilitar os setores exportadores para a geração de divisas que possibilitassem a importação de bens de capital. O resultado foi que, em um curto período de tempo (1968-1973), o PIB brasileiro cresceu a uma média de 10 a 11% ao ano, elevando a economia brasileira à condição de oitavo PIB do mundo. Identificado como

[58] Não será resgatada neste trabalho a avaliação desse processo de produção de planos integrados e de seu fracasso. Para isto existem boas análises, a exemplo da de MONTE-MÓR (1980).

uma espécie de auge do "fordismo periférico", tal fenômeno contribuiu para o que governo militar adotasse um discurso ufanista sobre as possibilidades do desenvolvimento socioeconômico brasileiro, sugerindo um "Brasil Grande Potência" no cenário mundial do final do século 20 (COSTA, 1992, p. 112).

As ações que o Estado brasileiro adotaria como suporte a tal crescimento foram reforçadas no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), para o período de 1975-1979. A estratégia então adotada constituía-se de pelo menos três medidas: a) completar, integrar e modernizar a economia em todos os seus departamentos; b) viabilizar a exploração de recursos naturais localizados em partes remotas do território brasileiro, até então economicamente inviáveis, bem como promover a integração do país, uma ideologia de segmentos das Forças Armadas; c) inserir a economia brasileira no então *novo processo de mundialização econômica*. A condição para que a política proposta se viabilizasse passaria pela contribuição de três segmentos do capital: o nacional, o estrangeiro e o estatal. Por meio do reagrupamento das forças econômicas dispersas, e sua subordinação ao comando unificador do Estado, buscava-se realizar o "sonho da grande potência".

Considerando o crescimento econômico como o objetivo a ser alcançado, a estratégia baseada na parceria entre os capitais estatal, estrangeiro e nacional deu bons resultados, conforme já mencionado. Nessa parceria coube ao capital estatal a promoção das condições gerais de produção, ou, nas palavras de Becker (1991), a produção do espaço, para o que contribuíram, de maneira fundamental, o planejamento metropolitano e o planejamento regional e urbano, baseado nas metodologias dos polos de crescimento e das metrópoles de equilíbrio (MONTE-MÓR, 2007; TAVARES, 2002).

Nesse sentido, a gestão do território por meio da produção do espaço (nacional) foi instrumento essencial para a modernização da economia, na medida em que, por um lado, consolidou uma *cidade mundial* (em torno de São Paulo) – também metrópole de abrangência nacional – e, por outro, promoveu sua articulação com as várias partes do território brasileiro, por meio de uma malha que era tanto técnica quanto política. Na dimensão técnica, isso significou a extensão para todo o território nacional das redes "viárias, urbana, de comunicação, de informação, institucional, bancária etc." (BECKER, 1991, p. 49). Já na dimensão política, significou tanto a criação de novos recortes espaciais, que se superpunham à divisão político-administrativa oficial da federação, quanto a criação de novas formas de gestão centralizadas no governo federal (BECKER, *op. cit.*).

Assim, a política urbana do governo brasileiro, como qualquer política de base territorial, inseriu-se nessa espécie de esforço conjugado de suporte

ao processo econômico. O que se pode observar é que nas décadas de 1960 e 1970 as intervenções do Estado, tanto no processo de produção do espaço como suporte à modernização da economia quanto nas ações voltadas para a política habitacional em favor do crescimento econômico, acabaram viabilizando interesses do capital privado, em detrimento do atendimento às demandas sociais. Por outro lado, destaca-se o fato de que, dada a crescente pauperização da maior parte da população brasileira, e a ausência dos segmentos populares – enquanto agentes políticos – na estrutura do Estado, este, para manter a "ordem social", assumiu feições nitidamente autoritárias e repressoras, característica do regime político implantado no país em 1964[59]. Isso aconteceu justamente quando o processo de acumulação, com a entrada de capital estrangeiro na industrialização brasileira, exigiu o suporte dos poderes políticos oficiais. Entendido como uma condensação material de uma relação de forças entre os diferentes segmentos sociais presentes em sua estrutura (POULANTZAS, 1977), coube ao Estado brasileiro encontrar meios – seja via ação repressora, seja via política habitacional ou, ainda, por meio da produção do espaço – para viabilizar a *hegemonia* dos interesses capitalistas perante as outras frações de classe, sem que isso representasse um abalo à sua legitimidade. De certa forma, o controle e a contenção de movimentos reivindicativos passaram, nesse momento, a ser condição para a efetivação do suporte ao desenvolvimento econômico – que, por sua vez, acirrou a exclusão social – e para o estabelecimento de certo "consenso" na política urbana brasileira do período.

Com relação à política habitacional adotada no período, ressalta-se o fato de que o BNH, mesmo atuando na geração de empregos para o segmento de baixa qualificação profissional, serviu principalmente para financiar a construção civil para os segmentos de renda média e alta da população, funcionando como um repassador de recursos para a iniciativa privada. Assim, percebe-se que a "parceria" entre o poder público e o setor privado não é algo recente no país – e é intrínseca à acumulação capitalista.

Entretanto, se pensarmos na "parceria" público-privada como a transferência de algo (espaço ou renda) público, pertencente à coletividade, para a iniciativa privada, é também na produção do espaço urbano via *regulação urbanística* que ela se viabiliza – especialmente na relação entre o poder público e o capital imobiliário, conforme discutimos teoricamente no

[59] Conforme Oliveira (1999), a sociedade urbana brasileira, desde a sua formação, convive com a anulação do dissenso no cenário político: primeiro no varguismo, depois durante a ditadura militar, a política brasileira foi elaborada pelas classes dominantes a partir de uma verdadeira "política policial" (OLIVEIRA, 1999, p. 63), o que veio consolidar a época das políticas do "consenso imposto".

item 1.1.2 deste capítulo. Nesse sentido, trata-se de compreender, para o caso brasileiro, "o movimento que articula a produção do espaço [...] com as formas como se produz e se reproduz a riqueza social" (SEABRA, 2000, p. 75). Diante disso, torna-se necessário compreender as condições e as consequências da atuação do Estado na produção do espaço urbano brasileiro, o que inclui uma reflexão sobre os instrumentos de planejamento.

A lógica da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento inclui a possibilidade de o Estado, pelo seu poder regulador, tornar mais lucrativa a participação da iniciativa privada na produção imobiliária. Nesse sentido, buscamos no próximo item analisar o papel do *zoneamento*, que tem sido um importante instrumento do planejamento urbano no Brasil, para a consolidação da "parceria" público-privada, desde o período que antecedeu as discussões sobre os novos instrumentos de política urbana, dentre os quais se insere a *operação urbana*.

O Estado, ao promover as condições gerais de produção, acaba privilegiando certas áreas, permitindo que os investimentos públicos sirvam para dinamizar a valorização e a especulação imobiliárias – o que, em essência, estamos considerando uma forma de "parceria" público-privada. Como a terra urbana, em sua maioria, constitui-se de propriedades privadas, o setor imobiliário acaba se beneficiando da atuação estatal no espaço urbano, apropriando-se privadamente da valorização gerada tanto por meio de intervenção quanto de *regulação* pública nesse espaço. Além disso, ele também pode "guardar" imensas áreas próximas aos núcleos urbanos centrais, à espera de valorização, enquanto zonas mais longínquas são ocupadas pelo segmento de menor renda da população, indicando, inicialmente, a incapacidade do Estado de programar maneiras mais racionais e socialmente justas de utilização do solo. É nesse sentido que Lojkine (1981), ao abordar os obstáculos à socialização dos meios de consumo coletivo, chama a atenção para os limites do planejamento racional do desenvolvimento urbano.

A atuação do Estado brasileiro – importante agente regulador das formas de produção do espaço – seria questionada a partir do final da década de 1970, por sua incapacidade de enfrentamento dos problemas decorrentes do próprio processo de reprodução capitalista no país. A fragmentação e a exacerbação das desigualdades socioespaciais – caracterizando aquilo que Milton Santos denomina "urbanização incompleta" (SANTOS, 1996) – contribuíram para que, ao final dos anos 1970, essa condição passasse a ser debatida e exposta pelos movimentos sociais, numa verdadeira luta pela *reforma urbana*[60], o que

[60] Assunto a ser abordado no capítulo 3.

demandaria do Estado novas formas de atuação para o enfrentamento dos chamados problemas urbanos.

O planejamento regulatório dos anos 1960-1980, fundamentado na crença de que a formulação da política urbana deveria ocorrer na esfera técnica da administração pública, também seria questionado. Esse planejamento tecnocrático alimentou um processo de produção do espaço caracterizado, de um lado, pela valorização da terra urbana, promovida por investimentos públicos, e sua consequente apropriação privada, e, de outro, pela segregação de grande parte da população em favelas e loteamentos periféricos, excluída do acesso a bens, serviços e equipamentos urbanos essenciais.

Ao fim de quase vinte anos de institucionalização do planejamento urbano no Brasil, os anos 1980 iniciam sem uma ação efetiva no nível local, onde, de fato, os problemas se acirravam. A reestruturação econômica, expressão do esgotamento do processo de produção fordista, e a consequente flexibilização da economia, somadas à luta pela *reforma urbana* e pelo *direito à cidade* – que ganhava consistência política a partir do início da década de 1980 –, implicariam em novas formas de relacionamento entre o Estado, a iniciativa privada e a sociedade, como veremos nos Capítulos 2 e 3.

1.2.2. A ***regulação*** urbanística e a "parceria" entre Estado e setor imobiliário na produção do espaço urbano no Brasil: 1960 a 1980

Desde seus primórdios, o planejamento urbano no Brasil esteve vinculado aos interesses da elite brasileira. Assim, os planejadores, ligados ao poder dominante, pensavam a cidade em favor de determinados segmentos sociais e para determinadas áreas, ignorando a existência de diferentes frações de classe: para alguns, tratava-se de um planejamento; para outros, de mercado; para terceiros, de modernidade. Foi assim desde a aplicação dos preceitos do urbanismo higienista-sanitarista, que visava ao enfrentamento das epidemias que, no final do século 19, atingiram as grandes cidades brasileiras (em especial Rio de Janeiro e São Paulo), marcadas por condições de saneamento extremamente precárias; e também quando da adoção do urbanismo modernista funcionalista, surgido na primeira metade do século 20 e praticado no Brasil com o objetivo de estabelecer a cidade ideal, organizada a partir de uma racionalidade técnica.

Também desde o início, o planejamento urbano brasileiro contou com normas legais que se prestaram a moldar o espaço segundo as necessidades de se "restaurar a ordem", de acordo com cada período histórico. Isso significa

que a *regulação urbanística*, enquanto instrumento do planejamento, passou a ser aplicada com o objetivo de orientar o restabelecimento de uma "ordem" (sanitária, de circulação ou habitacional) e promover a organização do espaço, por meio de uma racionalidade técnica capaz de, supostamente, viabilizar a cidade pacífica, organizada e própria ao desfrute coletivo.

Segundo Bassul (2004, p. 42), parece ser esse – a busca da cidade ideal – o "ponto de contato entre as distintas correntes do pensamento urbanístico que se aplicaram no Brasil do século XX". Feldman (2005, p. 41) define essas correntes de pensamento: "o urbanismo higienista, que estabelece uma legislação sanitária; o urbanismo americano dos anos 20, que reelabora o zoneamento alemão; e o movimento modernista, que se contrapõe à legislação de princípios higienistas vigente na Europa dos anos 20".

Em todos os períodos históricos brasileiros, a existência de uma "desordem" (sanitária, de circulação ou habitacional), de um caos urbano, foi identificada e deu ensejo a normas legais vinculadas, em maior ou menor medida, a propostas de planejamento urbano. O desenvolvimento dessas intervenções de caráter estatal caracterizou-se, por sua vez, pela ênfase nos aspectos técnicos e na organização das funções urbanas defendidas pelos modernistas – trabalhar, habitar, circular, recrear[61] –, indicando que os problemas deveriam ser solucionados a partir de uma ideia de cidade ideal que acabou por reduzir as questões urbanas a relações prioritariamente econômicas, vinculadas ao desenvolvimento urbano-industrial que se processava no país.

Anteriormente, neste mesmo capítulo[62], destacamos o fato de o planejamento urbano ter se constituído em uma política nacional a partir dos anos 1960, e ter se submetido, por meio da produção do espaço, aos interesses do nacional-desenvolvimentismo (RIBEIRO, 1996) – isso até o final dos anos 1970. Assim, primando pela abordagem globalizante, o planejamento urbano brasileiro se afastou da diversidade intraurbana e passou a ser definido como modelo tecnocrático, apoiado no saber técnico e ignorando a realidade segregada e fragmentada das cidades brasileiras – justo no momento em que elas mais cresciam.

A partir dos anos 1960, os planos diretores de desenvolvimento integrado – cuja elaboração seria coordenada nacionalmente pelo SERFHAU – passaram a representar a vinculação da solução para os problemas urbanos

[61] Especialmente a partir dos anos de 1940, as cidades brasileiras foram influenciadas pelo ideário modernista funcionalista, consolidado na Carta de Atenas, em 1933.

[62] Item 1.2.1.

à existência de órgãos e instrumentos de planejamento[63]. Vimos, no entanto, que tais planos, quando elaborados, não chegaram a ser colocados em prática, resultando em efeitos quase nulos no que diz respeito à minimização desses problemas (MONTE-MÓR, 1980). Também a política do BNH, assim como algumas *legislações urbanísticas* adotadas por alguns municípios no período 1960-1980, ao invés de solucionar tais problemas, acabou acirrando as desigualdades sociais no espaço das cidades, servindo, na maioria dos casos, para viabilizar interesses econômicos via produção do espaço urbano.

Um dos primeiros e principais instrumentos de planejamento até hoje adotados pelas cidades brasileiras é o *zoneamento*. Trata-se de um mecanismo que atua como ordenador das diferentes formas de utilização do solo urbano, por meio da definição de *zonas* diferenciadas em função dos parâmetros urbanísticos definidos para cada uma. Esses parâmetros objetivam controlar o potencial construtivo, a altura, o volume, a densidade populacional e o uso de cada zona específica. O problema é que a caracterização diferenciada da terra urbana pode mascarar determinados interesses de valorização imobiliária, como relata Rezende (1982, p. 32), citado por Bassul (2004, p. 43): "Quando propõe não misturar diferentes usos do solo, muitas vezes está presente o temor de contaminação de áreas mais valorizadas por grupos de baixa renda ou usos não convenientes" às forças econômica e politicamente hegemônicas.

Estratégias de diferenciação de territórios estão presentes na legislação urbana de cidades brasileiras desde o final do século 19 (FELDMAN, 2005). Entretanto, o *zoneamento* do período modernista funcionalista, pelo caráter compreensivo e por atuar como ordenador do conjunto da cidade, em muito se aplica a controlar processos econômicos ligados à utilização do solo urbano, sendo uma expressão da relação entre Estado e setor privado na produção imobiliária do espaço. É nesse sentido que buscamos analisá-lo como uma expressão de "parceria" entre o poder público e a iniciativa privada no contexto do planejamento dos anos 1960-1980.

Feldman (2005) resgata as origens do *zoneamento* como instrumento de planejamento na Alemanha e nos Estados Unidos, embora a adoção, em cada país, tenha ocorrido com objetivos diferenciados. Na Alemanha, o instrumento

[63] Ao se atribuir a função coordenadora ao SERFHAU, buscava-se articular os planos de cada cidade com planos regionais e estaduais. Segundo Feldman (2005, p. 218), trata-se de "uma expressão que traz em seu cerne a concepção de plano abrangente a todos os aspectos da vida urbana e à estrutura hierarquizada do planejamento". Na prática, cabia ao SERFHAU a assistência técnica aos municípios, definindo inclusive metodologias, roteiros, manuais para a elaboração dos referidos planos. Azevedo (1976, p. 82-88), citado por Feldman (2005, p. 221), considera que os planos financiados pelo SERFHAU constituíram uma espécie de escola para aquela geração de planejadores, o que talvez tenha sido mais importante do que os próprios planos.

é utilizado como organizador das atividades urbanas, dando ênfase ao seu aspecto funcional. Já nos Estados Unidos, ele "se volta, primordialmente, para atender aos interesses da valorização imobiliária", e nesse sentido aparece como um instrumento isolado, sem apoio ou articulação com outras políticas de intervenção na cidade (FELDMAN, 2005, p. 111-113). Esse será o modelo de *zoneamento* utilizado e praticado em muitas cidades brasileiras, como São Paulo e Belo Horizonte.

Desvinculado de uma noção de cidade e da necessidade de articulação entre as políticas públicas, o *zoneamento* passa a ser adotado em substituição ao plano: "Ainda que se continue afirmando a necessidade do plano e a articulação do zoneamento ao plano, o zoneamento passa a ser utilizado como instrumento autônomo" (FELDMAN, 2005, p. 117). Entretanto, definir o *zoneamento* como principal instrumento de planejamento traz à tona aspectos relativos à legislação urbanística: enquanto os planos demoravam para ser elaborados e propunham mudanças em toda a cidade, a figura do *zoneamento*, suportada pela legislação urbanística, podia ser proposta e aprovada em curto espaço de tempo e não precisava obrigatoriamente abarcar toda a cidade, podendo inclusive incidir em partes específicas da malha urbana. Feldman (2005) identifica que o processo de declínio da importância do plano como instrumento de intervenção no espaço urbano corresponde à ascensão da *legislação* como instrumento por excelência do planejamento. Nessa linha, ela destaca o papel determinante da *legislação urbanística* no Brasil (e não somente em São Paulo), exercido por meio da legitimação do *zoneamento* como o principal instrumento de planejamento urbano. Entretanto,

> O planejamento urbano, e sobretudo o zoneamento, define padrões de ocupação do solo baseados nas práticas e lógicas de investimento dos mercados de classe média e de alta renda e destina o território urbano para estes mercados. Entretanto, embora esses mercados existam, sua dimensão em relação à totalidade do espaço construído e da demanda por espaço urbano corresponde à menor parcela dos mercados. Desta forma, os zoneamentos acabam por definir uma oferta potencial de espaço construído para os setores de classe média e alta muito superior à sua dimensão, ao mesmo tempo em que geram uma enorme escassez de localização para os mercados de baixa renda, já que praticamente ignoram sua existência. (BRASIL, 2002, p. 27)

Isso significa que o planejamento urbano, da forma como foi adotado no Brasil no período 1960-1980, quase que exclusivamente por meio do *zoneamento*, acabou sendo apropriado para viabilizar interesses do mercado imobiliário. Consequentemente, ao contrário do que deveria ser sua função, propiciou o acirramento dos problemas urbanos ao diferenciar o acesso aos

bens e serviços urbanos, reproduzindo, no espaço da cidade, os elementos de discriminação social.

Assim, pode-se concluir que não é por falta de planejamento que as cidades brasileiras crescem de modo desigual e ambientalmente predatório, mas, ao contrário, pelo efeito, em grande medida, das próprias legislações de planejamento adotadas. Alguns estudiosos consideram que a legislação que regula a produção do espaço urbano no Brasil (legislação de parcelamento do solo, leis de zoneamento e códigos de obras, por exemplo) tem cumprido um papel oposto aos seus aparentes objetivos ordenadores, como relata Maricato:

> [...] a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei. A ineficácia dessa legislação é, de fato, apenas aparente, pois constitui um instrumento fundamental para o exercício arbitrário do poder [...]. A ocupação ilegal da terra urbana é não só permitida como parte do modelo de desenvolvimento urbano no Brasil [...]. Ao lado da detalhada legislação urbanística (flexibilizada pela pequena corrupção na cidade legal) é promovido um total *laissez-faire* na cidade ilegal. (MARICATO, 2000, p. 147)

De fato, a segregação social no espaço pode, em grande medida, ser compreendida como efeito dessa combinação de normas urbanísticas estabelecidas pelas leis de *zoneamento* com os interesses imobiliários[64]. Entretanto, se considerarmos que essas normas são propostas no âmbito do aparelho estatal – onde se incluem grupos técnico-profissionais, incumbidos dessa proposição, e também parlamentares e autoridades, detentores de efetivo poder institucional –, não podemos atribuir somente a elas a responsabilidade pela condição expressa na produção do espaço e na segregação dela decorrente. Isso porque devemos lembrar que o Estado não é autônomo – embora tenha uma autonomia relativa; ao contrário, move-se em função de condicionantes, quais sejam, as relações entre as estruturas sociais que representa, bem como as respectivas correlações de forças[65].

Nesse sentido, produção do espaço e segregação socioespacial passam a ser entendidas não como mera decorrência, mas como fatores necessários aos interesses do setor imobiliário, detentor de parcelas hegemônicas de poder nas principais cidades brasileiras. Nesse contexto, o *zoneamento* apresenta-se como instrumento que viabiliza e representa os interesses de certas parcelas hegemônicas de poder. Não somente ele, mas também os investimentos públicos para viabilizar os chamados meios de consumo coletivo, acabam promovendo

[64] Queremos dizer que o *zoneamento*, por si só, não produz a segregação social no espaço, mas é a combinação (perversa) deste instrumento com os interesses do mercado imobiliário que a produz. Ou seja, o *zoneamento*, ao ser apropriado pelo mercado, acaba viabilizando os interesses imobiliários, promovendo, muitas vezes, resultados segregadores.

[65] Conforme discutimos no item 1.1.

a valorização imobiliária na área alvo da intervenção – valorização que acaba sendo apropriada privadamente. Assim, entendemos que a "parceria" entre o poder público e a iniciativa privada já se manifestava no nível intraurbano – embora implicitamente – em período anterior à década de 1980, por meio da *regulação urbanística*, representada principalmente pelas leis de *zoneamento*. Em razão disso, o espaço produzido e a segregação socioespacial emergem como resultados dessa "parceria" público-privada, em um contexto anterior à sua institucionalização como um instrumento específico de planejamento urbano.

No item 1.1.2, quando analisamos a dinâmica de valorização imobiliária, verificamos que a atuação do Estado, tanto por meio da *regulação urbanística* quanto pelos investimentos no ambiente construído, impacta os preços da terra urbana, interferindo na utilização dos terrenos por seus proprietários ou por incorporadores interessados.

No que se refere ao *zoneamento*, sua adoção de forma diferenciada no espaço da cidade o torna um "delimitador de fronteiras de poder"[66] (ROLNIK, 1997, p. 13), na medida em que acaba definindo formas diferenciadas de apropriação das terras urbanas, contribuindo, inclusive, para acirrar as desigualdades socioespaciais, uma vez que, de um lado, gera *rendas fundiárias urbanas* que acabam viabilizando interesses imobiliários e, de outro, acaba limitando o acesso à terra urbana àquela parte da população que não pode pagar por ela.

Vimos também no item 1.1.2 que essas rendas fundiárias decorrem de certas *externalidades* – a exemplo, entre outras, das possibilidades urbanísticas para o seu uso, dos serviços públicos que lhe são postos à disposição e das atividades realizadas em outros imóveis lindeiros; ou seja, condições externas ao terreno que acabam lhe acrescentando possibilidades de renda. A princípio, o fato de o setor imobiliário se aproveitar dessas externalidades para acrescentar renda aos terrenos não teria problema algum. Entretanto, considerando-se que se trata de uma atividade produtiva, cuja consequência é um farto aproveitamento econômico do espaço público pelos incorporadores imobiliários (no sentido das externalidades produzidas, em sua maior parte, com recursos públicos), e que este uso é regulado por normas legais, temos sim um grande problema. O fato de grande parte dessas externalidades ao lote serem promovidas pelo

[66] Num dos campos dessas fronteiras, estão os que atendem aos padrões fixados na lei e, em contrapartida, são protegidos pelo aparato institucional que a legalidade representa. Noutro, se situam os que, por não disporem dos meios (materiais ou político-sociais) para cumprir as normas urbanísticas, são esquecidos pelas instituições e mantidos a distância das condições básicas de vida e cidadania. Essa dualidade, a cidade formal e legal em contraste com áreas extensas de ocupação urbana informal e ilegal, é decorrente do processo de acumulação capitalista no espaço urbano.

Estado, seja por meio de investimentos em infraestrutura, seja via legislação de *zoneamento*, leva-nos a acreditar na existência de uma "parceria" público-privada perversa, já que a ação do agente governamental acaba contribuindo para a apropriação desigual do capital socialmente produzido na cidade. Ou seja, o Estado estaria viabilizando a transferência de *rendas fundiárias* que pertenceriam à coletividade – já que sua promoção envolveu investimentos públicos – para a iniciativa privada. Isso significa dizer que as altas taxas de lucro obtidas via atividade imobiliária são proporcionadas pelo poder público, às custas da segregação socioespacial e da dificuldade de acesso à terra urbana por parte considerável da população brasileira.

É necessário também ressaltar que o Estado, enquanto parceiro do setor imobiliário, será sempre demandado no sentido de criar "inovações espaciais" (ABRAMO, 2007) nas diferentes áreas da cidade, uma vez que a pessoa que adquire o imóvel também buscará sua valorização, e não somente o incorporador que já se apropriou de parte da renda promovida pela ação estatal. Assim, o setor imobiliário, ao produzir imóveis na cidade, buscará transformá-los em *ativos financeiros*, cuja valorização irá beneficiar também o comprador, que passa a ver sua aquisição como um investimento. Segundo Bassul:

> [...] a realização dessa valorização presumida exige não apenas o aporte de recursos públicos em melhorias urbanas, mas também que os fatores subjetivos da demanda sejam permanentemente modificados. Nesse sentido, modismos como varandas, churrasqueiras, saunas, salões de festa, playgrounds, academias de ginástica, áreas sofisticadas de lazer culinário, e outros tantos, precisam ser constantemente criados para alimentar a ciranda dos preços [...]. Para tanto, os códigos de obras e edificações precisam ser, como o são, complacentes com as demandas do mercado imobiliário. (BASSUL, 2004, p. 50-51)

Nesse contexto, a *regulação urbanística* exerce importante papel na viabilização dos interesses das demandas do mercado. As leis de *zoneamento* têm a função não apenas de permitir à iniciativa privada a apropriação das valorizações advindas de investimentos realizados pelo poder público, mas também de propiciar índices de aproveitamento e parâmetros construtivos mais elevados, e usos mais lucrativos que os prevalecentes no momento da aquisição original do terreno. Essa retroalimentação dos ganhos privados proporcionados pela ação do Estado na produção do espaço urbano também configura uma espécie de "parceria" público-privada, no sentido com o qual estamos trabalhando nesta pesquisa.

Assim, o estabelecimento de características diferenciadas dos espaços da cidade e a ampliação das possibilidades de acumulação capitalista no

contexto da crescente urbanização da sociedade passam a ser percebidos como uma realidade (objetiva), levando os diferentes agentes presentes no interior do Estado – em cada momento histórico – a discutirem formas de *regulação* capazes de viabilizar empreendimentos imobiliários e infraestrutura destinados a alimentar novos ciclos de expansão (lucrativa) do espaço urbano. No Capítulo 2 abordaremos como isso vem acontecendo em momento recente: a adoção de novos instrumentos de planejamento urbano ocorre em um contexto em que o Estado tem o desafio de, ao mesmo tempo, ampliar as possibilidades de acumulação (especialmente via financeirização da produção imobiliária) e promover uma cidade socialmente mais justa.

No caso brasileiro, a trajetória de aplicação da legislação de *zoneamento* vem demonstrando que as vantagens (valorizações imobiliárias) geradas pela atuação pública no espaço urbano têm sido alocadas privadamente, sem nenhuma contrapartida – algo que passa a ser combatido pelo planejamento urbano em momento recente. Essa apropriação desigual do capital socialmente produzido, proporcionada pelo Estado, vem ocorrendo também em Belo Horizonte, como evidenciamos no subitem seguinte.

1.2.2.1. Belo Horizonte até os anos 1980: o planejamento urbano, a "parceria" público-privada e a produção da segregação socioespacial

Belo Horizonte foi concebida no final do século 19 para ser a nova capital do Estado de Minas Gerais. Seu projeto refletiu o ideal e o gosto pelo novo e pelo moderno, instituídos pela República recém-instaurada. Tendo como exemplo Washington, e inspirada nas reformas francesas haussmanianas, a nova capital planejada contou, desde o início, com a forte presença do Estado, sendo este o principal responsável pelo processo de ocupação e expansão da cidade, atuando, inicialmente, na escolha do sítio e no seu planejamento, e, em seguida, na execução de obras e no controle da ocupação (COTA, 2002).

Pelo plano do engenheiro Aarão Reis, Belo Horizonte (BH) foi dividida em três zonas: a *urbana*, compreendida nos limites da Avenida do Contorno, era destinada ao aparato burocrático-administrativo e à residência dos funcionários públicos; a *suburbana*, logo após a primeira, reservada às chácaras e sítios; e a *rural*, área destinada aos cultivos agrícolas necessários ao abastecimento da cidade. Observa-se que as regras de ocupação e uso do solo já estavam claramente definidas no plano inicial da cidade. (GONÇALVES, 2008, p. 80).

O projeto de BH retrata o lado positivista de seu planejador, que, apoiando-se na cientificidade, procurou "declaradamente se isentar de qualquer contaminação por interesses específicos de grupos e pessoas" (MADSEN, 1991, p. 20). Entretanto, não se pode negar que Aarão Reis acabou satisfazendo às exigências das elites mineiras, pela forma como concebeu a cidade: grandiosa, com amplos espaços públicos e arborizados, edifícios públicos em estilo arquitetônico imponente, características que conferiram a BH o *status* de capital moderna. A cidade, "idealizada e imposta pela fração mais moderna das elites mineiras, traduziu na sua ordenação físico-espacial o que havia de mais avançado em termos urbanísticos" (FARIA, 1985 citado por MADSEN, 1991, p. 21). Nesse sentido, pode-se considerar que, desde seu projeto, a forma como o espaço de BH foi organizado expressa interesses *hegemônicos*. Reforça essa ideia o fato do projeto não prever espaço para moradia dos próprios construtores que ergueram a cidade, contribuindo para que, desde cedo, ocorressem formas de segregação no território belo-horizontino[67]. Segundo Guimarães (1989), a atenção do planejador se voltou tão somente para aqueles segmentos da população diretamente envolvidos com o aparato administrativo do Estado e para alguns proprietários de Ouro Preto. Para ambos foram destinadas moradias cujas edificações se hierarquizavam de A a F, sendo a primeira categoria, a mais simples, destinada aos porteiros e outros empregados de menor graduação, e a última, verdadeiros palacetes, aos desembargadores e diretores; as intermediárias destinavam-se às demais classes de funcionários públicos. A aparência da construção identificava o papel (e a posição) exercido pelo proprietário na sociedade. Assim, a aparente ausência de uma separação hierárquica do espaço urbano era revelada pela arquitetura (LEMOS, 1998).

Nos anos que se seguiram à inauguração da capital, a segregação socioespacial foi reforçada, com a inegável contribuição da ação estatal. Segundo Guimarães (1989), o segregacionismo que caracterizou Belo Horizonte, em relação ao seu processo de ocupação, foi resultante de um conjunto de medidas adotadas tanto pela prefeitura quanto pelo governo do estado.

Durante os primeiros anos, o poder público objetivava especialmente garantir a execução do modelo de cidade projetado. Para tanto, voltou sua

[67] Devemos lembrar que o urbanismo (positivista, higienista e sanitarista) que inspirou Aarão Reis, embora já estivesse relacionado às transformações ocorridas nas cidades europeias em função da industrialização, não se propunha a pôr em prática medidas que atenuassem o problema da moradia popular (MADSEN, 1991). No Brasil, a incipiente industrialização, no final do século 19, não implicaria ainda em uma preocupação com a questão da habitação popular, apesar do crescente número de trabalhadores empregados na construção civil, no comércio e nos serviços urbanos na época.

atenção para a área delimitada pela Avenida do Contorno, promovendo exigências diferenciadas entre esta zona (urbana) e as demais – a exemplo do Código de Postura de 1898. Em geral, as ações estatais acabaram incentivando a especulação imobiliária, e muitos lotes na área urbana ficaram reservados, à espera de valorização (GUIMARÃES, 1989).

Os altos preços dos terrenos da zona urbana, decorrentes dessa especulação, e o conjunto de exigências feitas aos seus moradores fizeram com que "grande parte da população se localizasse na zona suburbana, onde preços e exigências eram menores" (GUIMARÃES, 1991, p. 92). Além disso, o fato do plano da capital não prever local de moradia para os trabalhadores-construtores da cidade fez com que estes ocupassem a periferia imediata à zona urbana, formando favelas. Inverteu-se completamente, portanto, a lógica de ocupação pretendida – do centro para a periferia –, conformando assim um espaço segregado e com visíveis diferenciações qualitativas (GONÇALVES, 2008, p. 81).

Além da ocupação das áreas periféricas e da formação de favelas, contribuiu para a segregação o fato de o poder público ter preservado a área urbana para os segmentos hegemônicos da sociedade, por meio de medidas destinadas a afastar dessa área o segmento de baixa renda da população. Segundo Guimarães (1989), as medidas relativas ao problema da moradia do trabalhador – o combate aos barracões, a posterior delimitação de uma área para moradia do operário e o conjunto de exigências para que ele tivesse acesso legal ao terreno – foram adotadas no sentido de se preservar a zona urbana, ao mesmo tempo em que se buscava isolar os segmentos sociais inferiores.

A partir dos anos 1920, registra-se um *boom* imobiliário provocado não só pelo aumento da população, mas estimulado também pelo poder público que, por meio de subsídios, incentivava os funcionários a construírem suas casas (GUIMARÃES, 1991, p. 136). Nesse contexto, surgiram as primeiras Companhias Imobiliárias, responsáveis, em grande parte, pelo *boom* e pela especulação de terrenos, "sendo loteadas áreas que pertenciam às ex-colônias e que vinham sendo adquiridas desde 1914" (BELO HORIZONTE, 1995, p. 43). Por meio de créditos e financiamentos, estimulava-se a compra de lotes a prazo, facilitando-se também a construção de casas, especialmente na zona suburbana, o que faria expandir as fronteiras da cidade (GUIMARÃES, *op. cit*, p. 136).

Observa-se, assim, que o Estado, desde a criação da capital mineira, desempenhou papel decisivo na organização e produção do espaço belo-horizontino. Ao produzir certas *externalidades* aos lotes urbanos

– infraestrutura e normas para apropriação da cidade pelos diferentes segmentos da sociedade – o Estado acabou viabilizando a alocação privada (restrita a determinado segmento da população) dos benefícios do ambiente construído e das valorizações da terra urbana, caracterizando uma espécie de "parceria" público-privada nessas primeiras intervenções de planejamento em Belo Horizonte. A "parceria" público-privada que se estabeleceu desde então resultaria em uma "estruturação espacial socialmente segregada" (MENDONÇA, 2003, p. 119), que seria reforçada nas décadas seguintes.

A partir dos anos 1930, a crescente industrialização do país implicaria em transformações na dinâmica produtiva do Estado de Minas Gerais, cabendo ao governo da época dinamizar a expansão das forças produtivas. O processo de desenvolvimento econômico se implementaria a partir da criação da Cidade Industrial de Contagem, em 1941, e da criação da Companhia Vale do Rio Doce e da Acesita, ambas em 1944, projetos que contaram com forte intervenção do governo do estado (MADSEN, 1991, p. 41).

O crescimento populacional provocado pela atratividade da Cidade Industrial e a especulação imobiliária no território de Belo Horizonte – que a partir dos anos 1940 assumiu proporções alarmantes – contribuíram para a intensificação da ocupação na periferia. Tal fato passaria a preocupar o poder público local, pelas dificuldades de urbanização impostas a esse tipo de ocupação (MADSEN, 1991, p. 42). Isso induziu o governo municipal a tomar as primeiras medidas de planejamento posteriores ao projeto original. Surgiu, pela primeira vez, "a necessidade de um plano urbanístico para Belo Horizonte como condição para torná-la industrializada" (BELO HORIZONTE, 1995, p. 43). O poder público definiu uma política de estímulo à ocupação da zona urbana por meio de sobretaxas para os lotes vagos, além de estabelecer padrões de construção em "vilas" já aprovadas e instituir normas construtivas, objetivando conter a desordem urbana. Tais medidas em nada contribuíram para conter a expansão da cidade, em geral promovida pela necessidade de habitação do segmento de baixa renda, excluído das áreas mais centrais (COTA, 2002, p. 60).

A ausência de uma política habitacional expressiva, paralelamente às intervenções públicas que funcionaram como estruturadoras da ocupação do espaço, condicionou o acesso à cidade à atuação do setor privado (COSTA, 1994). Assim, o capital imobiliário se constituiu, além do Estado, em importante agente produtor do espaço urbano, seja atuando em áreas mais centrais para o mercado de média e alta rendas, seja produzindo loteamentos populares, precários (especialmente no período 1950-1970), mas acessíveis, do ponto de vista econômico, aos cidadãos de baixa renda, na área periférica da cidade.

Nos anos 1940, a administração municipal de Juscelino Kubitschek (JK) contribuiu para a "modernização da cidade", por meio de "transformações estéticas, urbanas e culturais da sociedade" (CEDRO, 2002, p. 10). A política modernizante juscelinista implementou uma nova maneira empreendedora e segregacionista de organizar o espaço de Belo Horizonte, o que em essência também pode ser considerada uma forma de "parceria" público-privada.

O planejamento da Pampulha, da Cidade Jardim, a ampliação do bairro de Lourdes e "de outros bairros burgueses eliminaram qualquer possibilidade de moradia da classe menos favorecida naqueles locais" (CEDRO, 2002, p. 16). Para o segmento de baixa renda, foi criado o bairro dos Industriários, na região da Lagoinha (área da cidade, na época, já estigmatizada como zona boêmia e, portanto, desvalorizada e desinteressante para a elite local), reforçando a segregação socioespacial. Pode-se dizer que a "modernidade" empreendida por JK, que atingiu a população em geral, se constituiu essencialmente em abertura de ruas e avenidas. No que se refere ao planejamento urbano, a administração juscelinista foi a responsável por trazer para a capital mineira algumas das principais instruções de urbanismo contidas na Carta de Atenas de 1933[68].

De forma geral, os empreendimentos realizados por JK incentivaram a especulação imobiliária e a valorização das áreas que sofreram tais intervenções (CEDRO, 2002, p. 59). Essa valorização acabou sendo apropriada privadamente por proprietários e incorporadores imobiliários, promovendo, inclusive, a expulsão de pessoas que ocupavam irregularmente áreas na zona suburbana e a consequente ocupação da periferia da cidade (CEDRO, 2002; GUIMARÃES, 1991). O poder público aparece, assim, como promotor de rendas fundiárias, ao realizar obras de grande vulto, e como parceiro do setor imobiliário, na medida em que promove a apropriação, por este segmento, da valorização gerada por suas intervenções no espaço urbano. Essa promoção pública da apropriação privada dos benefícios da urbanização – a que estamos chamando de "parceria" público-privada – ocorre de duas formas: expulsando quem não tem poder econômico para adquirir tais terrenos e viabilizando novas frentes de ocupação para os segmentos de média e alta rendas, representando um novo alento para o mercado imobiliário.

Segundo Cedro (2002, p. 61), Juscelino buscava compensar a segregação espacial incrementada durante sua gestão promovendo a reforma do Parque Municipal, a implantação de postos de assistência médica e a construção do

[68] O culto ao "novo"; a substituição da pavimentação de vias por asfalto; a canalização de córregos, permitindo a abertura de outras novas vias, largas e adequadas ao automóvel; o estabelecimento de áreas residenciais diferenciadas pelo segmento socioeconômico que iria ocupá-las; além do Código de Obras e Edificações do município, representam exemplos da adoção de alguns pressupostos modernistas durante o governo municipal de JK (Cf. CEDRO, 2002).

Restaurante Popular e do Hospital Municipal. A retirada das grades do parque tinha por objetivo dotar a cidade de um espaço público de encontro, democratizando-o. O que se observa, no entanto, é que essa proposta de viabilizar a apropriação do parque pela população ocorreu paralelamente à definição e apropriação da Pampulha como espaço de lazer da elite belo-horizontina, demonstrando a promoção da segregação não somente por meio da diferenciação das áreas destinadas à moradia, mas também pela separação dos espaços de lazer. Ou seja, a transformação do parque em espaço público acessível à população ocorre paralelamente à privatização de outras áreas pelo segmento de maior renda, privatização esta promovida pela ação do poder público. A construção do Hospital Municipal, nas imediações da Lagoinha, proporcionando o atendimento da população carente, pode ser identificada também "como meio de evitar que camadas populares se aproximassem e circulassem pela região central da cidade", caso precisassem utilizar a Santa Casa – até então, o único hospital público na cidade (CEDRO, 2002, p. 158). Se, por um lado, esta ação é vista como excludente, de outro lado ela pode ser encarada como uma forma de ampliar e descentralizar o atendimento hospitalar oferecido à população mais carente, tendo em vista a localização do hospital: próximo à Pedreira Prado Lopes (antiga favela de BH) e ao bairro popular conhecido como Conjunto IAPI, naquele que era, na época, o principal eixo de expansão da cidade (eixo norte). Pode-se dizer que as ações segregadoras e a "parceria" público-privada na produção do espaço eram encobertas por benefícios de cunho social, responsáveis pela legitimidade conferida ao governo do prefeito JK, na década de 1940.

De certa forma, as ações empreendidas por Juscelino em Belo Horizonte deram continuidade ao projeto de modernidade empreendido desde a fundação da cidade pela Comissão Construtora. Nos dois momentos históricos, a arquitetura e o planejamento urbano serviram como meios simbólicos responsáveis pela inserção da capital do estado na era moderna, resguardadas as especificidades (políticas, culturais e econômicas) de cada contexto (CEDRO, 2002, p. 144-145). Além disso, nos dois momentos, o planejamento urbano acabou favorecendo a apropriação privada dos investimentos públicos – às custas da segregação socioespacial –, reforçando, assim, nossa tese da existência da "parceria" público-privada em momento anterior ao atual, no qual ela aparece como instrumento explícito de planejamento.

Também nessa década, as edificações passam a ser regulamentadas pelo Decreto-Lei n.º 84 (Código de Obras e Edificações), de 1940, que define taxa de ocupação, altura e condições gerais para a implantação de edificações. No entanto, essas regras se limitavam a regular a produção no nível pontual da

edificação, não se vinculando a nenhum plano local de estruturação do espaço urbano. Embora o instrumento do *zoneamento* tenha sido citado no texto do Código (artigo 390), sua instituição no município só foi articulada a um plano de cidade em 1976, por meio da Lei n.º 2.662/1976, como veremos adiante.

É na década de 1950 que podem ser observadas alterações mais significativas no crescimento de Belo Horizonte, consequência de transformações no processo de urbanização e industrialização que ocorre no Brasil (já abordado neste capítulo). Foi a partir dos anos 1950-1960 que a capital mineira ganhou perfil de metrópole, o que demandaria novas ações de planejamento.

Em sua gestão, Américo René Giannetti (1951-1954) propôs a criação do Serviço do Plano Diretor, para promover estudos necessários à "correção das deficiências da cidade", expressando a preocupação com os rumos de crescimento que a cidade tomava – o que, no entanto, não se concretizou. A continuidade dessa proposta ocorreu na fase final do governo de Celso Mello Azevedo (1955-1959), quando foi contratada uma pesquisa à Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS), fundada pelo padre Lebret[69], buscando verificar a situação da cidade e de seu entorno. Entretanto, o relatório foi entregue somente na gestão seguinte, de Amintas de Barros (1959-1963), prefeito cuja prática política foi marcada pela concessão de benefícios aos segmentos mais abastados da sociedade, diferentemente da postura assumida por seu antecessor[70]. Dentre as conclusões apresentadas pela pesquisa, destacam-se a grave situação da maioria da população belo-horizontina, a deficiência de equipamentos urbanos e de infraestrutura e o alto grau de especulação imobiliária (MADSEN, 1991, p. 67). A pesquisa sugeriu, diante deste cenário, a elaboração de uma *legislação urbana* capaz de conter o processo especulativo, disciplinar a expansão urbana e promover a descentralização[71], propostas que, posteriormente, foram desenvolvidas pela SAGMACS, mas nunca implementadas[72].

[69] A SAGMACS era uma filial do Instituto de Pesquisas "Economie et Humanisme", sediado em Paris. O escritório técnico no Brasil foi fundado pelo padre dominicano francês Joseph Lebret, para aplicar, na prática, os princípios e os métodos do movimento Economia e Humanismo, que acrescentava às análises sobre as estruturas urbanas um enfoque social (MADSEN, 1991). A equipe da SAGMACS elaborou estudos e planos para cidades como São Paulo, Belo Horizonte e Recife (FREITAS, 1996, p. 36).

[70] Segundo Madsen (1991, p. 56-57), Amintas de Barros, contrariamente ao seu antecessor, Celso Mello de Azevedo, se distanciou das reivindicações populares, sendo, inclusive, contrário à abertura de seu governo à participação popular, priorizando a realização de obras, ao invés da ênfase no planejamento urbano.

[71] A equipe da SAGMACS acreditava que o planejamento urbano era o meio pelo qual seria possível viabilizar o desenvolvimento econômico e suprimir as desigualdades e desequilíbrios sociais, elevando o nível de renda da população (MADSEN, 1991). Daí a ênfase na legislação como instrumento para solucionar tais problemas.

[72] Algumas propostas contidas na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, aprovada em BH em 1996, podem ter sido inspiradas na proposta da SAGMACS, a exemplo da descentralização e

A partir de 1964, com o Golpe Militar, o município perdeu sua autonomia, e as ações do poder público municipal se submeteram ao cumprimento dos objetivos do nacional-desenvolvimentismo implementado pelo governo federal, como vimos anteriormente.

Durante as décadas de 1960 e 1970, a cidade se expandiu para além de suas fronteiras, conurbando com as áreas urbanas de alguns municípios vizinhos. Ressalta-se que o estabelecimento de normas rígidas de parcelamento em Betim e Contagem (além da já existente em Belo Horizonte) provocou uma retração na oferta de terrenos para a população de baixa renda, uma vez que a exigência de infraestrutura, constante nessas leis, veio encarecer os empreendimentos. Sem condições de ter acesso à moradia na "cidade formal", a população de baixa renda passou a ocupar áreas (públicas e privadas) irregularmente, em especial na periferia. Assim, desde a década de 1960, Belo Horizonte vem diminuindo sua taxa de crescimento populacional, enquanto outros municípios da região metropolitana experimentam taxas altas ou mesmo crescentes, consolidando o processo de metropolização e conurbação.

Ribeirão das Neves desponta, nesse cenário, como a principal cidade-dormitório[73] da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), instituída em 1973[74]. Ressalta-se que, enquanto Ribeirão das Neves experimentou altas taxas de crescimento populacional – entre 1970 e 1980, o índice foi de 21,36% ao ano; entre 1980 e 1991, de 7,16%; e entre 1991 e 2000, de 6,17% –, o município de Belo Horizonte apresentou taxas anuais de 3,73%, 1,15% e 1,10%, nos mesmos períodos, respectivamente (IBGE, 1970, 1980, 1991, 2000).

Às transformações demográficas ocorridas na RMBH, com os municípios periféricos crescendo mais que o núcleo, seguiram-se transformações na ocupação do solo. A produção do espaço – seja por intervenções públicas, pela reprodução do modelo típico de loteamento popular produzido pela iniciativa privada, ou por invasões – reflete a gravidade da questão habitacional na época, somada, ainda, à ausência de políticas públicas eficazes no tratamento da questão, capazes de reverter as tendências de crescimento urbano-metropolitano que se processavam. O crescimento da capital mineira, que na década de 1970 passou a

do fortalecimento de centros fora da área central da cidade. Entretanto, essa hipótese foge dos objetivos deste trabalho. A Lei n.º 7.166/1996 será abordada nos capítulos 4 e 5, no contexto da adoção da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano em BH, por meio das *operações urbanas*.

[73] Entende-se como cidade-dormitório a de caráter principalmente residencial, cuja maioria dos moradores trabalha em uma cidade próxima, de maior tamanho ou importância econômica.

[74] No Brasil, as primeiras regiões metropolitanas foram instituídas em 1973 pela Lei Complementar n.º 14 (federal): são criadas as RMs de Belo Horizonte, São Paulo, Belém, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Salvador e Fortaleza. Em 1974, a Lei Complementar n.º 20 instituiu a RM do Rio de Janeiro.

ocupar o terceiro lugar do país em termos populacionais, não foi acompanhado por medidas eficientes no que se refere à oferta de empregos, habitação, saneamento, serviços de saúde, ensino e transportes (MADSEN, 1991, p. 74).

O tratamento dos problemas urbanos, face ao processo de conurbação que havia se iniciado, foi estendido à região metropolitana, devendo o planejamento ser tratado também nessa escala territorial. Esse enfoque metropolitano encontrou, no âmbito federal, o momento propício para seu desenvolvimento, em função do redirecionamento da política urbana, observado através dos crescentes investimentos do BNH em infraestrutura (a partir de 1968, principalmente)[75] e da institucionalização das primeiras Regiões Metropolitanas (RMs) brasileiras. Além disso, no II PND foi explicitada a estratégia de integração social e territorial e o papel das RMs no desenvolvimento do país, visando a superação dos desequilíbrios regionais (MADSEN, 1991, p. 75).

No caso da RMBH, após sua criação pela Lei Complementar n.º 14/1973, a Lei Estadual n.º 6.303/1974 instituiu a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana (PLAMBEL), órgão responsável pelo planejamento metropolitano. Nele foram desenvolvidos vários estudos visando a elaboração do Plano Metropolitano: Plano de Ocupação do Solo, Plano para a Área Central, Esquema Metropolitano de Estruturas etc. (MADSEN, 1991, p. 81). Assim, em um primeiro momento, marcado por uma gestão centralizadora e autoritária, as RMs contavam com certa estrutura institucional e disponibilidade de recursos financeiros para a implementação de alguns projetos, com destaque para as áreas de transporte e saneamento.

Esse cenário mudaria a partir dos anos 1980, quando os municípios tiveram seu papel fortalecido no planejamento e na gestão de políticas públicas[76]. Dentre os desdobramentos mais significativos dos estudos elaborados pelo PLAMBEL, merecem citação a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte de 1976 e os planos para os sistemas viário e de transporte. Assim, a partir desse ano (1976), as tentativas de solução dos problemas urbanos em Belo Horizonte começaram a ser definidas a partir da *legislação*

[75] Observa-se, a partir de 1968, uma crescente diversificação das áreas de atuação do BNH.

[76] Ao municipalizar o planejamento urbano, a Constituição Federal de 1988 celebrou um novo pacto federativo que, apesar de importante, naquele momento, para a questão da problemática urbana, não foi suficiente para abarcar os inúmeros problemas metropolitanos existentes desde a década de 1970. A Carta Magna delegou aos estados a competência para instituir e regulamentar Regiões Metropolitanas (cf. art. 25 da CF/1988). Caberia às Assembleias Legislativas propor novos formatos institucionais – o que dependeria dos acordos firmados entre os novos atores que passam a participar da cena política nesses estados. Entretanto, apesar da norma constitucional, chama a atenção a baixa prioridade dada à questão metropolitana nas agendas políticas dos três níveis de governo. Assim, ao final da década de 2000, quase nada foi efetivado em termos de planejamento e gestão metropolitana, no que se refere ao tratamento dos problemas urbanos.

urbanística, que tinha o *zoneamento* como principal estratégia de controle das formas de utilização do solo urbano.

Aprovada em 29 de novembro de 1976, a Lei n.º 2.662 – primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) de Belo Horizonte – é decorrente do processo de planejamento centralizado e não participativo que se instaurou no país desde os anos 1960. Ela foi elaborada a partir de diretrizes contidas no Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana, e visava controlar a expansão da cidade, direcionando investimentos públicos e privados de maneira a ajustá-los à estrutura urbana proposta, além de criar condições favoráveis ao desempenho das funções urbanas (COTA, 2002).

Segundo Matos (1988), tal lei buscava criar "ambientes equilibrados", devendo a ocupação, bem como a diversidade de usos, ser mais concentrada no centro (que ainda tinha grandes áreas vazias) e gradativamente reduzida à medida que se aproximasse da periferia. Na verdade, o ordenamento espacial proposto apenas reforçava a estrutura urbana existente, permitindo que determinadas áreas tivessem coeficientes de aproveitamento[77] e taxas de ocupação[78] mais permissivas, em comparação a outras. Segundo apontou um estudo do Centro de Estudos Urbanos de Belo Horizonte (CEURB):

> O principal objetivo da LUOS de Belo Horizonte, segundo os técnicos que a conceberam, era conter a especulação imobiliária, oferecendo uma melhor qualidade de vida para seus moradores [...] a Lei criou o zoneamento da capital a partir de três elementos normativos: categorias de uso (residencial, comercial, industrial e institucional), modelos de assentamento (cujos coeficientes básicos são a taxa de ocupação e o coeficiente de aproveitamento) e os modelos de parcelamento (cujo principal elemento é o tamanho mínimo do lote). A característica operacional básica deste zoneamento é a combinação diferenciada destes três elementos que, quando localizados no espaço, criam zonas com características de restrições diferenciadas em função destes elementos. (CEURB, 1994, p. 13)

Assim, a associação entre maior potencial construtivo e maior diversidade de usos, definida pelos *zoneamentos* adotados[79], contribuiu para que se conferisse às diferentes áreas do município possibilidades diversificadas de utilização da terra urbana.

[77] Parâmetro que define o potencial construtivo dos terrenos em cada zoneamento.

[78] Parâmetro que define o percentual de utilização (projeção da edificação) de cada terreno.

[79] A Lei n.º 2.662/76 adotou um *zoneamento* funcionalista e racionalista, dividindo o município em zonas: Zonas Residenciais (ZR), classificadas de 1 a 6 (ZR-1 a ZR-6); Zonas Comerciais (ZC), classificadas de 1 a 6 (ZC-1 a ZC-6); Zona Industrial (ZI); Zonas de Expansão Urbana (ZEU), classificadas de 1 a 4 (ZEU-1 a ZEU-4); Zona de Uso Especial (ZUE); e Setores Especiais (SE), classificados de 1 a 3 (SE-1 a SE-3). Quanto à ocupação, foram concebidos diferentes modelos de assentamento (MA), variando de 1 a 19 (MA-1 ao MA-19), o que garantia certa flexibilidade quanto às formas de ocupação do solo para as diferentes atividades urbanas (FREITAS, 1996, p. 56).

Análises sobre essa lei apontam que ela acabou legitimando interesses imobiliários ao reforçar o adensamento construtivo e a concentração de atividades nas áreas mais centrais, supervalorizando essas áreas (MATOS, 1984; MENDONÇA, 2006). Assim, o *zoneamento* não cumpriu, na prática, a intenção de utilização dos vazios urbanos, sendo apropriado como um instrumento de atuação do capital imobiliário e utilizado para viabilizar interesses hegemônicos via produção do espaço. Sua utilização acabou acirrando as desigualdades urbanas, e os benefícios do processo de urbanização continuaram sendo alocados privadamente, uma das consequências desse tipo de "parceria" público-privada. Ou seja, o *zoneamento* tem contribuído para proporcionar lucros ao capital imobiliário por meio da apropriação privada da valorização do solo proporcionada pelo estabelecimento de formas diferenciadas de uso e ocupação por parte do Estado.

Matos (1984) exemplifica essa questão ao mostrar as consequências do *zoneamento* proposto, que promoveu distorções em função da valorização diferenciada de terrenos no interior da cidade. Esse impacto no preço dos terrenos acabou por direcionar as atividades do capital imobiliário nas diferentes regiões do município. Marques (1999) identifica a elevação do preço de terrenos em determinadas partes da capital mineira, contribuindo para a reafirmação da segregação socioespacial. Segundo ele:

> O novo modelo de planejamento funcionalista implementado, além de ter provocado a abertura de novas frentes de ocupação na cidade para as populações de renda mais elevada – em regiões anteriormente tidas como de ocupação popular – de outro modo, confirmou o processo de periferização e suburbanização ao incorporar novas terras, na área urbana, para populações de baixa renda. (MARQUES, 1999, p. 91)

Estudos do PLAMBEL (1987) e do CEURB (1994) também mostram que a redistribuição dos usos e o *zoneamento* abriram novas frentes de ocupação para os estratos de média-alta rendas da sociedade, por meio da melhoria da infraestrutura, estabelecendo uma ocupação estratificada e segregadora.

Madsen (1991, p. 101) afirma que a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1976 destinou áreas específicas para os diferentes segmentos da sociedade: as áreas de zoneamento ZR1 e ZR2 eram, em geral, bairros nobres; o zoneamento ZR4 destinava-se à ocupação pelo segmento de média renda da população; e as áreas classificadas como ZR3 constituíam-se em bairros populares. "Com isso estabeleceu-se um modelo mais explícito de segregação espacial" (PLAMBEL, 1986).

Ressalta-se, nesse contexto, a presença do poder público como elemento fundamental nessa organização do espaço, viabilizando o dinamismo do mer-

cado imobiliário a partir da adoção do *zoneamento*. Além disso, ele também foi responsável por abrir novas frentes de ocupação, principalmente por meio da implantação de infraestrutura, promovendo rendas fundiárias que seriam incorporadas pelo setor privado, estimulando, inclusive, a ação de especuladores e a reserva de áreas, à espera de valorização. Esse processo acabou por resultar na intensificação da clandestinidade urbana, uma vez que os segmentos sociais de mais baixa renda não tinham acesso às áreas valorizadas mais centrais, e, consequentemente, tinham duas possibilidades: ou se dirigiam a assentamentos na periferia metropolitana, em geral irregulares ou clandestinos; ou invadiam áreas na cidade, correspondendo a um processo de favelização.

Além de não proporcionar o usufruto equitativo dos benefícios da intervenção pública no espaço urbano, o planejamento municipal da década de 1970 atuou como um catalisador das diferenciações no espaço urbano, tendo o poder público como principal agente. Assim, a concentração de atividades e a especialização funcional de algumas áreas, a verticalização das áreas mais centrais, o agravamento da questão habitacional e o adensamento das favelas e periferias urbanas são processos que caracterizaram o cenário de Belo Horizonte no início dos anos 1980, fruto da "parceria" público-privada efetivada via *regulação urbanística* municipal. Nesse cenário, foi encaminhado à Câmara um projeto de revisão da Lei n.º 2.662/1976. Ressalta-se que, nos anos 1980, o contexto político nacional era bem diferente daquele de 1976: o país vivia o final do período militar e havia sido sacudido por movimentos sociais, anunciando a (re)democratização[80]. Embora o processo de tramitação do projeto de revisão da LUOS tenha contado com o diálogo entre o poder público municipal e entidades comunitárias, técnicas e econômicas, significando o envolvimento – mesmo que pequeno – de segmentos da sociedade no processo de discussão da legislação (GONÇALVES, 2008, p. 88), na prática a nova lei, aprovada em 1985, em nada alterou a essência de organização do espaço urbano, mantendo o mesmo caráter funcionalista e segregacionista de sua antecessora.

Com relação ao *zoneamento*, uma das alterações introduzidas pela Lei n.º 4.034/1985 refere-se à subdivisão de antigas zonas[81]. Também foram feitas alterações nos parâmetros urbanísticos, em geral contribuindo para tornar a nova lei "ainda mais permissiva" que a lei anterior (FREITAS, 1996, p. 61), no que diz respeito à ocupação, favorecendo o adensamento.

[80] Esse contexto será abordado no capítulo 3, quando daremos ênfase à trajetória dos movimentos pela reforma urbana no Brasil.

[81] Como, por exemplo, a ZR4, que foi dividida em: ZR4B, permitindo maior adensamento; ZR-4, agora apresentando menor adensamento que sua antecessora; e ZR4A, com densidade intermediária entre aquelas permitidas na ZR3 e na ZR-4.

Quanto ao uso, a Lei n.º 4.034 redistribuiu as possibilidades de localização das atividades econômicas nas diferentes zonas, na tentativa de proporcionar "maior heterogeneidade e complementariedade do espaço urbano" (BELO HORIZONTE, 1985, p. 21), com base nas relações entre moradia/trabalho, moradia/consumo e moradia/lazer.

Essas mudanças acabaram por beneficiar a atuação do capital imobiliário em diferentes áreas da cidade, mas em especial nas mais centrais e nobres. No ano de 1993, cerca de um terço do número de apartamentos comercializados na capital situava-se na região Centro-Sul (33,4%), e o restante (66,6%) distribuía-se entre as regiões Oeste (16,8%), Noroeste (14,5%), Pampulha (14,7%), Nordeste (6,3%), Leste (6,9%) e demais regiões. O mesmo ocorria com os imóveis comerciais, que se concentravam na região Centro-Sul, especialmente salas (87,2%) (BELO HORIZONTE, 1995, p. 56).

No geral, nota-se que as Leis n.° 2.662/76 e n.° 4.034/85 reforçaram a estrutura centralizadora já contida no plano inicial de Belo Horizonte. Essas leis também incentivaram o adensamento populacional na área central e estimularam o desenvolvimento do uso comercial ao longo dos corredores de tráfego, gerando conflitos entre a necessidade de fluidez do trânsito e as atividades econômicas que atraem pessoas e veículos. Além disso, tais leis promoveram valorizações diferenciadas da terra urbana, em função das *externalidades* promovidas pelo poder público em algumas regiões da cidade, direcionando a atuação do setor imobiliário. Conclui-se, portanto, que a legislação acabou por consolidar "uma dinâmica imobiliária cujo motor é a diferenciação dos espaços e a criação de novos territórios, pela alteração de usos" (MENDONÇA, 2006, p. 312). Apesar de se caracterizarem como instrumentos *regulatórios* que supostamente trariam formas socialmente mais justas de apropriação do espaço urbano, as LUOS de 1976 e de 1985 se mostraram bastante permissivas, e a implementação de ambas significou uma sinalização para a atuação do capital imobiliário que em momento algum teve comprometido o seu funcionamento.

Percebe-se que a crença no planejamento como meio de implantar um "modelo ideal" de cidade atuou, desde a criação de Belo Horizonte, como um catalisador das diferenciações do espaço urbano, cabendo ao poder público um papel decisivo nesse processo. Essa diferenciação socioespacial promovida pelo Estado, via *regulação urbanística*, que acabou viabilizando interesses hegemônicos, já se caracterizava como uma espécie de "parceria" público-privada na produção do espaço urbano, mesmo antes de sua adoção explícita no município, o que só ocorreria a partir de 1996, quando seriam aprovados

o Plano Diretor municipal e a nova Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, bem como o artigo desse Plano que possibilitaria a aplicação das *operações urbanas*. Seguindo os princípios da Constituição Federal de 1988, no que se refere à política urbana, esses instrumentos legais seriam aprovados já em um contexto de democratização das discussões sobre as políticas públicas. A aprovação, ainda que tardia (oito anos após a promulgação da Constituição Federal), dessas leis trouxe à tona o conflito de interesses entre os que se empenhavam por uma cidade efetivamente pública e as forças privatistas, indiferentes aos direitos da maioria e à necessidade de se garantir melhor qualidade de vida à totalidade da população.

Aprovado em 1996, o Plano Diretor de Belo Horizonte (Lei n.º 7.165/1996) reuniu dispositivos para regular a ocupação e o uso do espaço e supostamente efetivar uma cidade socialmente mais justa. Assim, caberia aos governos, a partir deste plano, a tentativa de reverter os processos de exclusão e segregação expressos no espaço urbano até então; e também pensar a *regulação* e a implementação dos princípios da *reforma urbana*, partindo da identificação da dimensão territorial e política dos conflitos existentes e determinados pelas formas de ocupação e apropriação do espaço. Veremos que é nesse contexto que a *operação urbana* será adotada, representando a explicitação da *parceria público-privada* como instrumento para a produção do ambiente construído.

* * *

Entendemos que as contribuições teórico-conceituais apresentadas neste capítulo foram fundamentais para subsidiar a compreensão da relação entre Estado, espaço e *regulação*. Tais contribuições nos permitiram refletir sobre as especificidades dessa relação no Brasil, e sobre a adoção da "parceria" público-privada na produção do espaço urbano, verificando que não se trata de algo novo na política urbana do país – a histórica "parceria" entre o poder público e a iniciativa privada na produção do espaço teria gerado efeitos negativos, como a fragmentação do tecido urbano e a segregação socioespacial. Esses efeitos negativos seriam combatidos pela sociedade brasileira em momento recente, coincidindo com a reestruturação produtiva que se processou a partir do final dos anos 1970 – fatores que contribuirão para que novas formas de tratamento da questão urbana sejam propostas, inserindo-se, nesse contexto, a adoção *da parceria público-privada* como explícito instrumento de planejamento urbano. Trataremos desse assunto no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

Transformações socioespaciais e produção (imobiliária) do espaço no século XXI

Vimos anteriormente que há um vínculo entre a atuação do Estado, as formas de acumulação capitalistas e a produção do ambiente construído. O Estado, enquanto uma condensação de diferentes interesses envolvidos nesse processo de produção, busca, por meio da política e do planejamento urbanos, viabilizar interesses hegemônicos sem, no entanto, abalar sua legitimidade perante as demais frações de classe.

Entretanto, conforme diz Compans (2005, p. 80), as formas e conteúdos da política urbana variam de acordo com as exigências da acumulação em cada estágio do capitalismo. De fato, a segunda metade do século 20 foi marcada por uma série de processos que implicaram em mudanças relativas à concepção das políticas públicas e às funções de Estado e de governo nos países capitalistas centrais, inclusive no que se refere à intervenção do Estado no espaço urbano. A partir do final dos anos 1960, surgem os primeiros sinais de esgotamento da expansão econômica ocorrida no pós-guerra, o padrão fordista de acumulação entra em crise e novas formas de acumulação são colocadas em pauta (SOJA, 2001), o que resultaria em uma reestruturação das configurações geográficas e geopolíticas, dos poderes e das práticas de Estado. A reestruturação econômica promoverá uma reestruturação funcional e espacial das cidades, o que exige uma nova compreensão das formas de envolvimento e das ações do Estado a partir de então.

2.1. Processos espaciais recentes: transformações, permanências e reflexos na ***regulação*** urbana

A transição do regime de acumulação fordista para o regime de acumulação flexível promoveu alterações significativas nas relações entre o Estado e a sociedade, entre o capital e os trabalhadores, entre as economias nacionais e os outros países, alterações que também teriam implicações no espaço urbano. Harvey (2005) considera que as crises do capitalismo têm o efeito de expandir a

capacidade produtiva e renovar as condições de acumulação, com consequências na produção do espaço e nas formas de intervenção estatal, via políticas públicas. Nesse sentido, é necessário deixar claro que, apesar das transformações observadas a partir dos anos 1970[82], há também permanências. Segundo Harvey:

> Se houve alguma transformação na economia política do capitalismo do final do século XX, cabe-nos estabelecer quão profunda e fundamental pode ter sido a mudança. São abundantes os sinais e marcas de modificações radicais em processos de trabalho, hábitos de consumo, configurações geográficas e geopolíticas, poderes e práticas do Estado etc. No Ocidente, ainda vivemos uma sociedade em que a produção em função de lucros permanece como o princípio organizador básico da vida econômica. Portanto, precisamos de alguma maneira representar todos os grandes eventos ocorridos desde a primeira grande recessão do pós-guerra, em 1973, maneira que não perca de vista o fato de as regras básicas do modo capitalista de produção continuarem a operar como forças plasmadoras invariantes do desenvolvimento histórico-geográfico. (HARVEY, 1992, p. 117)

Isso significa que, na análise das transformações ligadas à mudança no *regime de acumulação* e no respectivo *modo de regulação*, alguns pontos são mantidos, no que se refere aos pressupostos básicos da reprodução do capital e à permanência das questões de classe na produção do espaço em momento recente – o que valida nossa análise sobre o Estado e sua relação com o espaço na acumulação capitalista.

Muitos autores (David Harvey, Edward Soja, Alain Lipietz e Erik Swyngedouw, dentre outros) discutem as consequências da globalização e da recente onda neoliberal para a organização do espaço e a definição de escalas espaciais de análise, sugerindo desafios a serem enfrentados quando da elaboração de políticas que atuem sobre o território. Essa literatura mostra que, no atual contexto da reestruturação produtiva, é possível observar uma difusão e uma ampliação dos processos de *flexibilização* das relações (de trabalho e produtivas – com consequências na organização espacial das indústrias), de *globalização* da economia e de *desregulamentação,* conceitos que passam a caracterizar o novo regime de acumulação (ABRAMO, 1995).

Sob o termo *flexibilização* podem ser identificados processos diferentes, que vão da redefinição das relações contratuais trabalhistas às novas formas de organização do processo de trabalho. Interessa-nos, porém, analisar como a emergência da acumulação flexível redefiniu os critérios de localização industrial do fordismo e suas implicações no espaço urbano.

Os critérios de organização industrial – produção em massa e integração vertical – da fase fordista de produção, responsáveis por definir estruturas

[82] Transformações que discutiremos adiante.

oligopolistas e estáveis de mercado, passam a ser comandados pela noção de *flexibilidade*, definindo uma política de estoque mínimo nessa nova fase de acumulação. Isso traz de volta as relações interindustriais e os efeitos de aglomeração, destacando-se a proximidade entre firmas e fornecedores como um elemento importante na dinâmica da organização industrial flexível. Essa horizontalização da organização industrial reintroduz relações de mercado que antes eram estabelecidas no interior das firmas (SCOTT e STOPPER, 1987 citado por ABRAMO, 1995). Assim, para reduzir custos de transação e atender à flexibilização da organização industrial, os critérios de decisão locacional das indústrias passam a ser um fator importante. Essa proximidade entre firmas e fornecedores pode também implicar na formação de distritos industriais, porém sob nova justificativa: se antes o custo dos transportes era o elemento determinante para a definição da geografia da produção, agora são a facilidade e a assiduidade dos fluxos informacionais que justificam tal proximidade, permitindo o contato frequente com as novas demandas de mercado e com os tomadores de decisões. Essas novas formas espaciais, em especial o distrito industrial, podem implicar em um "regime urbano" e uma "regulação urbana" bem diferentes daqueles do fordismo (ABRAMO, 1995, p. 545). Entretanto, a flexibilização não pode ser vista como o único fator que conduz a mudanças significativas no *regime* e na *regulação urbanas* – a globalização e a desregulamentação também modificam tais relações, permitindo visualizar uma pluralidade de processos que induzem a novas formas de *regulação* urbana[83].

A *globalização* da economia poderia ser interpretada como um amplo processo de mudança na divisão internacional do trabalho, que, por sua vez, também comandaria novos processos espaciais segundo o critério das "vantagens comparativas": "Aqui, o elemento-chave é a ideia de que o mercado penaliza os agentes (países) menos eficientes e que, ao penalizá-los, conduz a uma ótima alocação planetária" (ABRAMO, 1995, p. 542). Nesse contexto, a quebra das barreiras espaciais (HARVEY, 1995) e mercantis, em sintonia com os processos de *desregulamentação* e de *flexibilização*, seriam os meios para viabilizar os ganhos de produtividade e instaurar o mercado concorrencial em

[83] Abramo (1995, p. 546) exemplifica a mudança nas formas de *regulação urbana* referindo-se aos *tecnopólos* – espacialidades produtivas que vêm suscitando novas formas de *regulação*, capazes de viabilizar as condições para a produção com base em alta tecnologia: "a produção de conhecimento, a injeção de capital público, a disponibilidade de capital de risco, o bom clima dos negócios e a inserção de um mercado de trabalho segmentado". Para o autor, a busca constante por inovações e pela diferenciação de produtos – característica da acumulação flexível – aproxima e articula os processos de concepção (pesquisa e desenvolvimento) e de produção, manifestando espacialmente um novo *regime* urbano – os *tecnopólos* –, sendo sua *regulação* explicada por aqueles novos critérios de organização do processo produtivo (Cf. ABRAMO, 1995)..

diferentes países. A reestruturação da economia mundial – descentralização produtiva e recentralização do controle sobre os fluxos de capitais, mercadorias e informações – implicaria, assim, em uma redefinição do papel das cidades (COMPANS, 1999). Isso reforçou a política do local e a importância dos lugares, que passaram a competir pela atração de investimentos e fluxos de consumo, em um verdadeiro processo de "concorrência urbana" (ABRAMO, 1995, p. 542). A "concorrência urbana" é o mecanismo pelo qual as cidades disputam entre si investimentos capazes de gerar empregos e recursos fiscais, em um contexto de suposta crise econômica e fiscal enfrentada pelos países. Segundo Harvey (1996), produtividade, competitividade e subordinação dos fins à lógica do mercado são elementos que dominam a nova forma de se pensar o urbano, constituindo o que o autor chamou de *empresariamento* da gestão urbana, cuja tradução mais eficaz seria o planejamento estratégico.

De fato, nas últimas décadas, a iniciativa empreendedora urbana tem adquirido importância perante os desafios colocados pela globalização: eficiência, sustentabilidade e competitividade caracterizam os eixos sobre os quais se desenvolve grande parte do debate sobre o urbano, e que definem as ações a serem desenvolvidas pelas administrações municipais (OLIVEIRA, 2001). Além disso, a descentralização, ao definir a escala local como promotora das ações de desenvolvimento, permite coalizões entre os diferentes agentes sociais (locais), com diferentes interesses, que passam a discutir a implementação das políticas capazes de promover o desenvolvimento.

Nesse contexto, os países centrais adotam formas mais flexíveis de organização espacial, seja com relação às normas de ordenamento territorial, seja com relação às formas de relacionamento entre o poder público e o setor privado, respondendo à demanda de reprodução do capital – dentre outros meios, via produção ou refuncionalização imobiliária do espaço – e às dificuldades de ordem financeira que o Estado passa a apresentar para viabilizar a infraestrutura e os serviços necessários à reestruturação econômica das cidades.

Com relação ao novo papel das cidades ante a globalização, Compans (1999) faz uma revisão dos pressupostos que constituem "o paradigma das *global cities*", refletindo sobre a pertinência desse discurso associado às estratégias de desenvolvimento local. Segundo a autora, parece que as tendências à especialização financeira e à atração de serviços avançados tornaram-se verdades generalizadas a serem aplicadas a toda cidade, o que permitiria a articulação entre o local e o global sem a intermediação das esferas regional e nacional. Tal discurso ignora, em princípio, a realidade, a história e a cultura de cada localidade, o que leva a autora a defender a

incorporação, à análise, de fatores endógenos de atratividade: transformações políticas, institucionais e físicas, capazes de promover uma nova imagem da cidade para seus futuros consumidores. Tais fatores implicam na alteração da *ação regulatória* do Estado, que busca atrair capital a partir da utilização do *marketing urbano* e de transformações na infraestrutura e na qualidade de vida urbanas (SANCHEZ, 2003). O governo local torna-se, assim, uma espécie de capitalista coletivo, viabilizando interesses econômicos do capital global – o que pode conduzir a comportamentos oportunistas, egoístas e competitivos e a localismos exacerbados por parte dos governos e representantes políticos locais (COMPANS, 1999, p. 112).

Nos países centrais, a *desregulamentação* – incitada, em grande parte, pelas crises fiscais urbanas e pelo desengajamento do Estado de suas políticas de infraestrutura e serviços urbanos – e a *descentralização* administrativa – ocorrida durante os anos 1980 – participam desse movimento de "concorrência urbana", pois, "de um lado, reduzem os aportes de recursos e, de outro, transferem responsabilidades" (ABRAMO, 1995, p. 543). Nesse sentido, as administrações públicas locais passam a promover suas iniciativas de *regulação urbana* baseadas em uma restrição orçamentária, o que ensejaria novas formas de relacionamento entre o poder público e o setor privado.

Contrapondo-se aos instrumentos tradicionais de planejamento, outros mais flexíveis – tanto do ponto de vista da *regulação* do uso e ocupação do solo urbano quanto das formas de relacionamento entre o Estado e a iniciativa privada – são colocados em pauta, como a *parceria público-privada*, que se apresenta como importante mecanismo de captação de recursos e de gestão pública eficaz.

De modo geral, as noções de *flexibilização*, *globalização* e *desregulamentação* parecem comandar processos de reestruturação econômico-sociais e espaciais que passam a demandar novas formas de *regulação urbana*. Entretanto, entendemos que o formato escolhido para viabilizar a acumulação, nesse contexto de reestruturação produtiva, e promover a articulação entre o local e o global irá variar em cada localidade (país, região ou cidade), considerando-se a especificidade de suas características políticas, econômicas, culturais, históricas e geográficas. Isso porque *regulações* diferentes se manifestam em razão da variação das formas de produção das materialidades urbanas – que configuram diferentes *regimes urbanos* – e dos interesses (globais, nacionais e locais) que direcionam as decisões dos agentes sociais em cada localidade (ABRAMO, 1995, p. 550).

Essa leitura também aparece, de certa forma, nas discussões realizadas por Preteceille (1994), quando analisa as dimensões da globalização econômica

e seu reflexo nas cidades. Segundo o autor, a globalização, do ponto de vista *econômico,* não se manifesta de forma hegemônica:

> Não se pode dizer que a globalização [...] corresponda a um processo unívoco, que uma lógica já constituída se imponha progressivamente e faça aparecer um modelo único da cidade global para o qual as cidades que aspiram a esse modelo convergiriam progressivamente. (PRETECEILLE, 1994, p. 74)

Do ponto de vista *político*, essa não hegemonia também se repete, o que abre espaço para discutirmos o papel do Estado (brasileiro e, em especial, o belo-horizontino) nessa estruturação das cidades diante da globalização. Portanto:

> [...] a globalização não é uma realidade pré-definida, um lado inelutável, mas uma construção social e política que emerge, em relações de forças e conflitos, a partir da diversidade de situações e de economias locais, marcada pela diversidade e até pela concorrência entre várias vias possíveis". (PRETECEILLE, 1994, p. 77)

Assim, entre as transformações sistêmicas no capitalismo e suas repercussões no território, "não há determinações lineares e fáceis", mas uma pluralidade de manifestações que revelam as formas concretas em que se processa a reprodução social no espaço (BRANDÃO, 2009). Entendemos que a política urbana que se estabelece no Brasil em momento recente – e em Belo Horizonte em particular – reflete a tentativa de construção de um compromisso conflituoso produzido e pactuado nesse território, elucidando os processos por meio dos quais os sujeitos sociais em luta produzem socialmente o espaço.

É nesse sentido, e voltando a Abramo (1995), que defendemos a ideia de que o processo de produção do espaço abarca diferentes *regimes urbanos*[84], que necessitam de diferentes mecanismos de *regulação urbana*, expressando as especificidades de cada ambiente construído e dos agentes envolvidos nessa produção.

Também é necessário deixar claro que, apesar da flexibilidade reger parte significativa dos processos de reestruturação econômico-social e espacial, ainda vivemos um período de transição em que transformações e permanências se mesclam e se refletem nas formas de *regulação urbana* adotadas a partir de então. Isso porque acreditamos que a observação de Lipietz – de que não teríamos um modelo único (ou regime de acumulação) de saída para a crise, mas projetos

[84] Decorrentes das diferentes formas de manifestação da globalização neoliberal, dadas as especificidades histórico-culturais e as relações entre os diferentes agentes que atuam na produção do espaço em cada localidade.

concorrentes que disputam entre si o lugar do modelo hegemônico deixado vago pelo fordismo – também pode ser aplicada aos *regimes urbanos*. Assim, *regimes urbanos* diferentes podem conviver e se complementar na configuração das territorialidades – nacional, regional e/ou urbana – em momento recente.

No Brasil, tais processos acabam sugerindo padrões que apontam para novas dinâmicas e espacialidades na urbanização do país. Segundo Monte-Mór (2003), essas dinâmicas podem ser assim sintetizadas:

- em primeiro lugar, há uma expansão e proliferação das aglomerações urbanas, metropolitanas ou não, a partir da ampliação das áreas conurbadas e funcionalmente integradas, contribuindo para o aumento da população concentrada nessas áreas, em relação ao total da população brasileira. Nessas aglomerações a ampliação das periferias mantém alta sua participação no conjunto da população urbana do país;
- em segundo lugar, há um aumento da urbanização de centros urbanos isolados, evidenciando um crescimento de cidades médias, que desempenham papel polarizador em regiões menos populosas e se constituem como lugares centrais de serviços, articulando fluxos intra e inter-regionais no país;
- observa-se também a proliferação de centros urbanos pequenos e médios em "novos arranjos socioespaciais", que desempenham papéis complementares e desenvolvem ações articuladas entre si;
- por último, o processo de *urbanização extensiva*, pelo qual o tecido urbano avança sobre o antigo espaço rural, redefinindo-o e reintegrando-o ao sistema urbano-industrial, representa a "materialização sócio-temporal (*sic*) dos processos de produção e reprodução resultantes do confronto do industrial com o urbano, acrescida das dimensões sociopolíticas e cultural intrínsecas à pólis" (MONTE-MÓR, 2003, p. 262).

Essas distintas espacialidades, além de requalificarem as relações rural-urbano, alteram a natureza da urbanização no Brasil, integrando centralidades e periferias e produzindo um novo padrão, baseado na extensão das relações de produção (capitalistas) urbano-industriais para todo o território nacional (MONTE-MÓR, *op. cit.*, p. 261). Essa nova urbanização também se articula a processos de "concorrência urbana", conforme identificamos anteriormente a partir das observações de Abramo (1995), demandando novas formas de *regulação urbana*. Entretanto, essa nova urbanização brasileira buscará, além de novas formas de *regulação*, inovações institucionais para a oferta e gestão de políticas e serviços em comum, microrregionais, assunto que, entretanto, extrapola os objetivos desta pesquisa.

De fato, a globalização "sacudiu" a organização escalar, propondo tanto novos arranjos supranacionais (blocos econômicos, articulações em âmbito global) quanto o ressurgimento da escala local (urbana e regional), promovendo um processo de "glocalização" – valorização simultânea do global e do local (SWYNGEDOUW, 1997, citado por BRAND, 2008, p.09). Nesse sentido, acreditamos que há fenômenos globais, interesses globais e hegemônicos, que irão interferir nas formas de *regulação urbana* constituídas em momento recente, a exemplo do ideário de promoção da *cidade-mercadoria* como resposta à competitividade urbana. Entretanto, somos contrários à ideia de existência de poderes globais que impõem, de cima para baixo, as políticas que tomam forma em cada país. Compartilhamos do pensamento de Brand (2008) quando este defende uma *visão relacional* ante as questões de escala, o que nos permite indagar sobre o papel das cidades e suas estratégias de desenvolvimento mais recentes. Assim, percebemos que cada localidade buscará compatibilizar suas demandas específicas com a necessidade de articulação com o mercado e com os interesses globais, desenvolvendo formas particulares de *regulação urbana*. Nesse sentido, não podemos deixar de mencionar a importância da produção do espaço urbano, via atividade imobiliária, para a viabilização de ambos os propósitos – a produção e a refuncionalização do ambiente construído, atendendo a interesses que vão do local ao global. As inovações demandadas pelo setor imobiliário, nesse contexto de reestruturação produtiva, também irão interferir no formato da *regulação urbana* que permitirá viabilizar esses propósitos.

David Harvey, ao trabalhar a ideia dos "três circuitos do capital", aborda o papel do setor imobiliário na reprodução do mesmo, via produção do espaço. O autor mostra a estrutura dos fluxos de capital num sistema produtivo[85], e como

[85] Segundo ele, existiriam três circuitos do capital:

- o *circuito primário do capital* seria o processo de *produção* capitalista de mercadorias, em que a captura da mais-valia se daria por meio de alterações nas forças produtivas: o incremento da mais-valia se daria pela ampliação da jornada de trabalho, pelo aumento da produtividade, com a inserção de novas tecnologias, ou por meio de inovações na organização do trabalho. Uma das contradições advindas desse circuito é o risco de superprodução ou sobreacumulação, podendo causar uma queda nas taxas de lucro – contradição que se expressa no âmbito da produção.
- o *circuito secundário do capital* seria o processo para viabilizar a *circulação* de mercadorias, e se liga ao desenvolvimento das condições gerais de produção e das condições gerais para o consumo das mesmas. Assim, o circuito secundário se constituiria do *capital fixo*, usado como suporte ao processo produtivo (incluindo aí a infraestrutura física, que Harvey chama de ambiente construído para a produção, aplicado mais diretamente na reprodução das estruturas na esfera produtiva), e o *fundo de consumo*, que se constitui de bens que dão suporte ao consumo de outros bens, atuando na reprodução da força de trabalho (o que também inclui a infraestrutura física, ou o ambiente construído para o consumo). Essas condições gerais, que permitiriam a circulação e o consumo das mercadorias (transporte, moradia, saneamento etc.), demandariam ações do Estado capazes de financiar e garantir tais projetos a longo prazo e em grande escala.
- o *circuito terciário do capital* compreende investimentos em ciência e tecnologia e gastos

o chamado ambiente construído (analisado aqui a partir da dinâmica do setor imobiliário) é de fundamental importância para tais fluxos (HARVEY, 1981).

Harvey (1981) sugere que os capitalistas tendem a sobreacumular no circuito básico (primário), subinvestindo nos demais circuitos. Entretanto, essa tendência de sobreacumulação não se restringe ao circuito básico, ocorrendo no sistema como um todo. Além disso, o simples fluxo de um circuito para os outros não livra o capitalismo das crises que lhe são intrínsecas. Segundo o autor, isso se dá porque grande parte dos investimentos realizados nos circuitos secundário e terciário não proporcionam retorno direto – os investimentos nesses circuitos levam um longo período para dar retorno –, e este investimento se dá somente devido ao fato de que ele é necessário para a própria acumulação, importando de forma indireta para as reais necessidades da classe trabalhadora.

Entretanto, se pensarmos no contexto recente da reestruturação produtiva, no qual se dá um movimento de transformação das formas de acumulação de capital, é possível compreender o *circuito secundário* como uma *oportunidade lucrativa* de investimento. A atuação nesse circuito não precisa ficar restrita ao Estado, mas também pode ser exercida pelo setor privado, em especial pelo setor imobiliário, via produção do espaço. Além disso, é atuando nos circuitos *secundário* e *terciário* que o capital prospecta possibilidades, quando as oportunidades do circuito *primário* se esgotam (MAGALHÃES, 2008, p. 75), o que pode estar acontecendo no contexto mais recente: serviços de educação e saúde estão sendo privatizados, o que representaria a inserção do setor privado nos investimentos ligados ao *circuito terciário*; concessões do Estado permitem à iniciativa privada investir em infraestrutura e serviços urbanos, além de ampliar as possibilidades de produção imobiliária, viabilizando créditos, facilitando financiamentos, fazendo parcerias e, até mesmo, flexibilizando a *regulação urbanística* para viabilizá-las. Tais exemplos sugerem que, em algumas localidades, pode estar ocorrendo uma inversão do formato da acumulação – tendência de aumento dos investimentos nos circuitos secundário e terciário – até que o circuito primário volte a apresentar oportunidades para o capital – o que não necessariamente tem de acontecer.

Segundo Harvey (1981), o investimento no setor imobiliário seria uma válvula de escape para o capital em tempos de sobreacumulação no circuito produtor de mercadorias (primário), apresentando-se como uma oportunidade lucrativa em tempos de crise. De fato, a partir da crise do fordismo, nos

sociais basicamente relacionados à *reprodução da força de trabalho*, como investimentos em educação e saúde.

anos 1970, o investimento em novas produções industriais parece diminuir, crescendo o capital destinado à compra de *ativos financeiros*, inclusive propriedades imobiliárias (HARVEY, 2009). Também o já mencionado contexto da "concorrência urbana" – no qual muitas cidades buscam viabilizar "uma nova imagem" para atrair fluxos globais de investimento, seja produzindo "inovações espaciais" (ABRAMO, 2007), seja readaptando antigas estruturas urbanas às novas funções de comando e controle que buscam atrair (COMPANS, 2005) – parece favorecer a produção imobiliária que desponta, no final do século 20, como atividade lucrativa – associada ao capital financeiro – e fundamental para a acumulação capitalista em diferentes países. Portanto, "é momento de investigar os novos instrumentos de acumulação e suas sempre renovadas formas de manifestação, por exemplo da dominância da lógica financeira em todos os âmbitos [...] (BRANDÃO, 2009, p. 3).

Nesse sentido, parece que o investimento no *circuito secundário* constitui realmente uma oportunidade lucrativa (não apenas em tempos de crise): a transformação de um bem (imóvel) em *ativo financeiro* permite ganhos a longo prazo, e não somente no momento de sua produção, já que, ao atuar no âmbito da *circulação* das mercadorias, tal ação busca formas de, permanentemente, viabilizar sua *valorização* no mercado, o que em essência significa a *financeirização* da mercadoria (no caso, da produção imobiliária). Assim, a propriedade fundiária e imobiliária, cada vez mais financeirizada, continuará exercendo um papel central no funcionamento do sistema capitalista.

O capital financeiro, assim como o comercial e o produtivo, busca obter vantagens a partir da apropriação de valorizações fundiárias, mediante o seu movimento de um sítio a outro, inserindo-se na busca de lucro que impulsiona os capitais móveis. No caso da atividade imobiliária, trata-se de viabilizar a financeirização (valorização do capital móvel) por meio de investimento em um bem imóvel, o que implica em produzir *externalidades* (alterações no entorno do terreno) capazes de produzir a dinâmica de valorização da área, essencial ao capital financeiro e também ao fomento do êxito da concorrência urbana (HARVEY, 2005, p. 44-45). Assim, torna-se necessário definir e renovar as qualidades espaciais das mercadorias imobiliárias, como requisito para tornar possível sua comercialização a longo prazo, ou seja, permitindo que sua valorização beneficie tanto o incorporador (*produtor* da mercadoria) quanto o comprador (*consumidor* e futuro vendedor do imóvel).

Para que o investimento seja lucrativo, o setor imobiliário procura se apropriar de rendas fundiárias das terras urbanas[86]. Vimos que o Estado, por meio

[86] Conforme discutimos no capítulo 1.

da *regulação urbanística*, exerce importante papel tanto na viabilização dessa apropriação privada das *rendas fundiárias* quanto na efetivação dos interesses das demandas do mercado, permitindo dotar de "qualidades especiais" – às quais chamamos de externalidades (positivas) – o imóvel produzido.

Assim, a questão que se coloca é: como o Estado, via *regulação urbanística*, consegue manter as rendas fundiárias dos terrenos urbanos, que permitem transformar o investimento no circuito secundário em uma oportunidade lucrativa, renovando as possibilidades de obtenção de lucro por meio da atividade imobiliária? Isso nos leva a refletir sobre os meios e instrumentos utilizados pelo poder público, em momento recente, para conservar e renovar a condição de "especial" ou "excepcional" atribuída a determinados lugares ou imóveis (HARVEY, 2005).

No Capítulo 1, vimos como o instrumento do *zoneamento* exerce a função de criar ou conservar as condições favoráveis para a atuação do setor imobiliário. Na medida em que define parâmetros construtivos diferenciados para cada área da cidade, tal instrumento não somente permite uma valorização diferenciada da terra urbana – ampliando as possibilidades de lucro do incorporador que investe nas áreas mais permissivas do ponto de vista da legislação urbanística – como também direciona o segmento de mercado que irá atuar na área, viabilizando tipologias ou características "especiais" aplicáveis ao imóvel, que será condizente com os interesses do consumidor (nicho de mercado) que irá adquiri-lo.

Entretanto, com a dinâmica da urbanização e o consequente incremento da produção imobiliária do espaço, áreas valorizadas e de interesse para a atuação do capital podem, com o tempo, diminuir sua condição de "especial", principalmente devido aos impactos socioambientais que possam vir a sofrer: saturação da infraestrutura urbana, congestionamentos, poluição, falta de segurança, são alguns exemplos de fatores que podem contribuir para reduzir o privilégio diferencial ou monopolista de algumas áreas, atuando como "entraves" para a acumulação (no caso da atividade imobiliária). Trata-se de *externalidades* negativas que também impactam (negativamente) a valorização da terra urbana. Além disso, essas *externalidades* também podem induzir a alterações na legislação urbanística, como forma de conter o acirramento dos impactos indesejáveis, reduzindo o potencial construtivo dessas áreas e, assim, tornando-as menos interessantes para a atuação imobiliária – fato que promove sua desvalorização no mercado imobiliário.

Por isso, cabe ao Estado viabilizar a dinâmica de promoção de rendas fundiárias da terra urbana, de modo a atrair o capital financeiro que circula

pelos mercados imobiliários e busca se apropriar dessas formas de valorização imobiliária. É nesse sentido que a *regulação urbanística* tem papel fundamental, direcionando a atuação desse capital no espaço urbano. Entretanto, essa *regulação* não pode se basear estritamente na teoria da renda fundiária, correndo "o risco de deixar de lado componentes essenciais da dinâmica capitalista" (ABRAMO, 2007, p. 326). O conceito de *circuito monetário urbano* proposto por Abramo[87] sintetiza essa adaptação da *regulação urbanística*, no sentido de abarcar outros componentes – a exemplo das demandas de mercado – na dinâmica de acumulação capitalista, via produção imobiliária. Dessa forma, a *regulação* urbanística pode promover "inovações espaciais" que alteram as características de determinada localização, atendendo aos interesses mercadológicos e viabilizando ganhos monetários para empresários imobiliários. Acredita-se que a *parceria público-privada*, associada à produção imobiliária do espaço urbano, tem a função de conferir uma "inovação espacial" a determinadas áreas, ampliando as possibilidades de acumulação do capital.

Assim, dentro da lógica da acumulação capitalista, via produção do espaço, formas de valorização imobiliária e a sua consequente apropriação privada são viabilizadas pelo Estado. Entretanto, deve-se ressaltar que a promoção de rendas fundiárias via *regulação* envolve outros *procedimentos institucionais* – dos quais falaremos adiante – colocados em prática pelo Estado, especialmente considerando-se o espaço como uma produção social. Nesse processo, não se anulam movimentos de oposição que podem se manifestar, no seio do próprio Estado, nas instâncias locais, considerando suas especificidades históricas e culturais. As mesmas condições favoráveis para a apropriação privada de valorizações imobiliárias podem servir de justificativa para grupos que buscam construir uma política contrária aos interesses hegemônicos (HARVEY, 2005, p. 55). Podemos então considerar que as circunstâncias políticas e os diferentes interesses dos agentes sociopolíticos complementam o cenário no qual se estruturam os conflitos que permeiam a produção do ambiente construído.

Entendemos que os *regimes urbanos*, assim como as formas de *regulação urbana* adotadas em cada localidade, variam em função das condições locais e da combinação de forças que atuam no âmbito do Estado. Com isso, a competição urbana, ao demandar novas estratégias de desenvolvimento, em resposta à necessidade de articulação do local ao global, será um dos princípios – mas não o único – tratado pela política urbana recente de vários países. Isso, no entanto, não anula diretrizes e princípios histórica e socialmente

[87] Conforme abordamos no item 1.1 do capítulo 1.

construídos em cada localidade, e que influenciam também suas políticas. Sendo assim, mudanças ocorridas em momento recente tanto na atuação do Estado quanto no papel da *regulação*, devem ser analisadas sob esse duplo aspecto: como demandas que vão do local ao global.

Consideramos, pois, que a globalização neoliberal não é algo inexorável, e que se manifesta de forma diferenciada, mas absoluta, nas formas de *regulação urbana* adotadas em nível local. Essas diferentes formas representam alternativas para a política pública, que é capaz de mesclar interesses econômicos no cenário da competitividade urbana com interesses coletivos provenientes das particularidades histórico-culturais de cada localidade (HARVEY, 2005, p. 56).

É nesse contexto de uma "dialética espaço-lugar" e de "relações locais--globais" (HARVEY, 2005, p. 44) que buscamos entender os meios e os instrumentos que o poder público utilizará para conservar e constantemente recriar as condições favoráveis para a produção imobiliária do espaço e, consequentemente, para a acumulação capitalista. No caso brasileiro, a promoção de rendas fundiárias, úteis à atuação imobiliária e sua financeirização, encontrará movimentos contrários que buscam justamente recuperar para a coletividade as valorizações imobiliárias urbanas que vinham sendo apropriadas privadamente. Esse movimento por uma *reforma urbana* – que analisaremos mais detidamente no Capítulo 3 – irá interferir na política que toma forma no Brasil a partir dos anos 1980. Temos, como hipótese, que a *regulação urbanística* brasileira pós-1988, apesar de ter sido resultado de uma luta que visava o *direito à cidade*, irá também promover condições para viabilizar a *cidade-mercadoria* por meio, por exemplo, da adoção da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento e de gestão urbanos. Assim, as *parcerias público-privadas* teriam um duplo papel no processo de produção do espaço urbano:

1) As *operações urbanas* adotadas em alguns municípios brasileiros e, em especial, em Belo Horizonte podem ser vistas como meio para viabilizar interesses redistributivistas; ou seja, efetivar uma transformação urbanística de interesse público, promovendo benefícios coletivos com a utilização de recursos privados. Assim, esse novo instrumento regulatório propõe uma nova lógica de participação da iniciativa privada na produção do espaço, permitindo a repartição de ônus e benefícios entre o poder público e o parceiro privado nos processos de urbanização.
2) Além disso, as *operações urbanas* também podem ser um meio de renovar as qualidades espaciais de determinadas áreas – aquelas até então pouco atrativas para a atuação imobiliária ou aquelas mais valorizadas, alvos

históricos da atuação do mercado imobiliário, e que sofreram processo de degradação física ou socioambiental –, permitindo transformar certas externalidades negativas com a transformação da estrutura urbana, revigorando-as como possibilidades de obtenção de lucro, via produção renovada do espaço. Trata-se de um meio para promover "inovações espaciais" (ABRAMO, 2007) que alteram as características de determinada localização, sendo a *parceria público-privada* uma forma de viabilizar a reprodução do capital na medida em que renova as possibilidades de apropriação privada da valorização imobiliária via *regulação urbanística*.

Em síntese, as *operações urbanas* poderiam viabilizar, simultaneamente, o atendimento aos interesses coletivos e possibilidades (mais) lucrativas para o setor imobiliário (por meio de uma "inovação espacial"), via produção do espaço.

Esse duplo papel assumido pelas *parcerias público-privadas* – em especial pelas *operações urbanas* – no processo de produção do espaço urbano nos permite afirmar que esse instrumento de planejamento urbano pode ser visto então como uma "estratégia política" do Estado, destinada a responder simultaneamente às exigências da acumulação e à própria necessidade de legitimação política, em um contexto democrático de governo no qual novos agentes sociais se tornam agentes políticos e passam a participar das discussões sobre a política urbana. Nesse ambiente institucionalmente politizado e conflituoso, a *parceria público-privada,* como "estratégia política", aparece como alternativa para viabilizar interesses supostamente conflitantes que permeiam o processo de produção e de apropriação social do espaço urbano – quais sejam, aqueles vinculados à luta pelo *direito à cidade* e os da *cidade-mercadoria*. Nesse sentido, acreditamos que a "inovação espacial" decorrente da aplicação da *parceria público-privada* não necessariamente atenderá a esse duplo objetivo. Entendemos que, na prática, haverá uma tendência de as *operações urbanas* viabilizarem um dos princípios em detrimento do outro – tudo dependerá da relação de forças entre os diferentes agentes que participam da cena política de cada localidade brasileira. Buscaremos discutir essa questão para o caso específico de Belo Horizonte nos Capítulos 4 e 5.

2.2. A agenda da política urbana brasileira para o século XXI: entre a ***cidade-mercadoria*** e o ***direito à cidade***

Para Oliveira (2001), *sustentabilidade* e *competitividade* são os eixos sobre os quais se desenvolve a maior parte do debate sobre o urbano, e que definem

as ações a serem desenvolvidas pelas administrações públicas em momento recente. O conceito de "governança" surge nesse contexto, aludindo a distintas formas de coordenação das ações pela administração pública, inclusive a novas formas de *regulação*, baseadas na gestão empresarial (INNERARITY, 2006, p. 206). Essa "receita" de urbanização (OLIVEIRA, 2001) é divulgada por instituições globais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que passam a não somente interferir na definição de políticas econômicas e a promover financiamentos para ações em países em desenvolvimento – algo que realizam desde a segunda metade do século 20 –, mas também a elaborar "modelos de cidade", envolvendo grandes investimentos em âmbito global (MARTINS, 2006):

> De um banco de desenvolvimento, indutor de investimentos, o Banco Mundial tornou-se o guardião dos interesses dos grandes credores internacionais, responsável por assegurar o pagamento da dívida externa e por empreender a reestruturação e abertura dessas economias, adequando-as aos novos requisitos do capital globalizado. (SOARES, 1996, p. 2 citado por MARTINS, 2006, p. 174)

Nesse contexto, e no que tange às interferências no urbano, observa-se que a partir dos anos 1980 o Banco Mundial passou a elaborar documentos e projetos específicos, referenciados na noção de "produtividade urbana", conferindo à iniciativa privada uma maior participação nesses projetos e nas políticas de desenvolvimento urbano, de forma mais ampla, levando-se em consideração o momento de crise fiscal e financeira vivenciado por muitos países. Tais documentos influenciariam também a política urbana de cidades brasileiras, no sentido de viabilizar propostas capazes de aumentar a produtividade urbana, combater a pobreza e enfrentar a problemática ambiental colocada pelos desafios da sustentabilidade. O documento *Urban Policy and Economic Development: an Agenda for the 1990's* – que teria influenciado a política urbana brasileira – explicita os meios para se alcançar tais objetivos: gestão racional e eficiente dos recursos e crença no mercado como coordenador do desenvolvimento urbano e da provisão de bens e serviços, inclusive os de consumo coletivo (MARTINS, 2006, p. 176).

Entretanto, podemos considerar o *Consenso de Washington*, instituído em 1989, como o momento a partir do qual foram definidas receitas para que tanto os países quanto as cidades se adequassem aos novos tempos da reestruturação produtiva. Segundo Maricato (2001, p. 58), a "agenda" elaborada na ocasião do encontro não distinguia "diferenças entre os países da Ásia ou da América Latina" e previa:

> 1) disciplina fiscal; 2) priorização ou "racionalização" dos gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) liberalização financeira; 5) regime cambial; 6) liberalização comercial; 7) investimento direto estrangeiro; 8) privatização; 9) desregulamentação e 10) propriedade intelectual. (MARICATO, 2001, p. 58)

A estratégia de construção de um projeto *hegemônico* a partir da agenda do *Consenso de Washington* pareceu influenciar também as políticas brasileiras desde então. Na política urbana, o *planejamento estratégico* cumpriria o papel de viabilizar um campo favorável à ação do mercado, sendo a *parceria público-privada* um de seus instrumentos.

Com efeito, a parceria entre o poder público e o setor privado vem sendo adotada como instrumento de política urbana em vários países, em geral para implementar projetos específicos de urbanização ou renovação urbana, ou para viabilizar a construção e a gestão de infraestruturas e equipamentos coletivos. Tal reorientação da política tem início nos anos 1970, nos Estados Unidos, quando aí surgiram os primeiros sinais de estagnação econômica –decadência das atividades portuárias e o fechamento de um número significativo de fábricas (COMPANS, 2005, p. 82) – levando o presidente da época (Richard Nixon) a declarar (em 1973) a falta de recursos para solucionar a crise urbana. Desde então, programas públicos de renovação urbana, que até então eram desenvolvidos pelos governos municipais, foram gradativamente substituídos por subvenções ao setor privado para que este os implementasse. São exemplos dessas novas formas de subvenção o *Community Development Block Grants* e o *Urban Development Action Grants* (COMPANS, 2005, p. 82). No entanto, foi durante o governo de Ronald Reagan que a *parceria público-privada* se tornou um instrumento para a efetivação dos programas de interesse do poder público, em resposta à crise econômica e à penúria financeira dos governos locais. Esses governos ampliaram o uso de instrumentos fiscais para estimular as atividades privadas em novas construções; passaram a oferecer contrapartidas em terrenos, infraestruturas e regras mais flexíveis, para viabilizar empreendimentos em áreas estratégicas para o desenvolvimento econômico – a exemplo das *Enterprises Zones*, áreas que tinham regime jurídico e urbanístico diferenciado; e formaram parcerias com empresas privadas, para a promoção de projetos de desenvolvimento urbano.

É importante destacar que a ideia da *parceria* normalmente aparece associada às políticas neoliberais que vêm sendo implementadas desde o final dos anos 1970 pelos países centrais, sendo justificada como uma tentativa de recuperação de suas economias. Tais políticas caracterizam-se por criar

maior espaço para a atuação do mercado, inclusive na realização de obras e prestação de serviços ao setor público. Nesse contexto, o urbano apresenta-se como espaço para realização de tais parcerias na medida em que elas surgem como "fórmula mágica" (FIX, 2003) para a implementação de políticas de interesse público em tempos de crise fiscal e financeira. Entretanto, atribuir exclusivamente ao neoliberalismo a reorientação ocorrida na política urbana – em especial na brasileira – parece insuficiente: há uma conjunção de fatores que concorrem para a incidência do fenômeno, como discutiremos adiante.

Pode-se dizer que a reestruturação econômica e a crise fiscal contribuíram, sobremaneira, para que os governos locais se tornassem mais propensos a fazer concessões economicamente vantajosas a investidores privados. Segundo Compans (2005, p. 84), o papel de promotores do desenvolvimento assumido pelos governos locais, sobretudo em um contexto de escassez de recursos, implicaria na "vinculação, ainda mais estreita do que no passado, da política urbana com os objetivos de crescimento econômico". Assim, o sentimento de que as cidades estavam em crise (fiscal e financeira) levou tais governos a desenvolver uma espécie de "dependência" com relação aos recursos do setor privado (FIX, 2003), o que significaria um compartilhamento de interesses que seriam viabilizados por meio de novos instrumentos de planejamento e novas formas de gestão urbana. É nesse contexto que governos locais encontram espaço para a implementação da *parceria público-privada* como um possível mecanismo de captação de recursos e de gestão pública. Na prática, isso expressa uma concepção de urbanismo caracterizada pela ênfase em projetos pontuais e pela flexibilidade no controle do setor público sobre o uso e a ocupação do espaço urbano.

De fato, nas cidades americanas as *parcerias* tiveram êxito como instrumento de planejamento urbano, mostrando-se eficazes ao promoverem a revitalização de áreas degradadas. As revitalizações urbanas americanas acabaram por alavancar oportunidades, otimizando a arrecadação tributária e atraindo empreendimentos potencializadores das possibilidades econômicas dos lugares em que foram implantadas, constituindo a forma encontrada pelas administrações das cidades para enfrentar a competitividade global e garantir as condições para a atração de capital, em um contexto de crise fiscal e financeira (ARANTES, 2000 citado por MARICATO e FERREIRA, 2002).

No Brasil, desde o final dos anos 1970, tem início um processo de transformação da forma de atuação do Estado na produção do espaço. A crise econômica, de dimensão mundial, o grande endividamento do Estado brasileiro e a perda de legitimidade política do regime militar fizeram com que o governo

não tivesse mais condições de manter a estratégia de suporte ao processo de acumulação e modernização da economia, baseado no fomento de uma cara e extensa malha de condições gerais de produção. No entanto, permanecem, no palimpsesto urbano e regional, as marcas deixadas pelas intervenções do Estado no processo de produção do espaço (HARVEY, 1995)[88]: um espaço tecnicamente homogeneizado, uma vez que as condições para a acumulação e reprodução do capital foram estendidas a todo o território brasileiro, porém socialmente fragmentado e segregado, caracterizando aquilo que Milton Santos denomina "urbanização incompleta" (SANTOS, 1979; 1996). Quanto ao espaço urbano, o planejamento regulatório dos anos 1960-1970, fundamentado na crença de que a formulação da política urbana deveria ocorrer na esfera técnica da administração pública, seria questionado. Esse planejamento tecnocrático alimentou um processo de produção do espaço caracterizado, de um lado, pela valorização da terra urbana, promovida por investimentos públicos, e sua consequente apropriação privada, e, de outro, pela segregação de grande parte da população em favelas e loteamentos periféricos, excluída do acesso a bens, serviços e equipamentos urbanos essenciais.

Esses contrastes nas formas de apropriação do espaço urbano no Brasil, decorrentes de suas formas de produção, passaram a ser debatidos e expostos pelos movimentos sociais, o que resultou, nos anos 1980, na luta pela *reforma urbana*, que teve implicações quando da promulgação da nova Constituição Federal, em 1988. Nesse momento, não só os problemas urbanos demandavam novas formas de tratamento, como a gestão urbana passava a incorporar a sociedade civil na discussão das políticas públicas, acenando para uma nova forma de atuação política na qual a população reivindicava o atendimento de suas necessidades urbanas básicas. Desde então, o conceito de *direito à cidade* – formulado como direito à vida urbana e apresentado por Lefebvre (1969) – passa a permear a política urbana que toma forma no Brasil a partir dos anos de 1990. Aqui, os princípios do *direito à cidade* e sua trajetória de implementação no país, associados à luta pela *reforma urbana*, passam a influenciar a proposição de novos mecanismos de ordenamento e controle das formas de uso e ocupação do solo urbano, implicando em mudanças na *regulação* e nos instrumentos de planejamento que objetivam materializar, via produção do espaço, o cumprimento da *função social da propriedade*[89], essencial para o enfrentamento das desigualdades sociais.

[88] Conforme já abordado no item 1.2 do capítulo 1.

[89] A função social da propriedade aparece pela primeira vez, no Direito brasileiro, na Constituição de 1934. No entanto, até 1988 não se previram condições para o seu cumprimento, tornando-se uma "figura de retórica" (FERNANDES, 2001, p. 20). A Constituição de 1988 inova ao regular,

A partir da Constituição de 1988, o município também se fortalece como instância de poder responsável pela resolução de seus próprios problemas, e ao mesmo tempo se constitui no *locus* de adoção e institucionalização de formas democráticas de governo. Assim, os governos locais buscariam, via planejamento urbano e em um contexto de gestão democrática, viabilizar a adoção de outros mecanismos legais para envolver recursos da iniciativa privada, seja por meio da arrecadação tributária, seja pela recuperação de valorizações imobiliárias promovidas por intervenções públicas, uma forma de dividir os custos ligados ao adensamento das cidades com os setores que mais lucravam com o crescimento urbano.

Nesse contexto, passam a ser discutidos instrumentos de caráter *redistributivista*, voltados para reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (SOUZA, 2006, p. 158). A ideia central que permeava a discussão sobre esses novos instrumentos era a de recuperar para a coletividade, conforme já mencionado acima, uma parcela da valorização imobiliária resultante da ação do poder público, que estava sendo apropriada privadamente.

Por outro lado, a "concorrência urbana" pela atração de investimentos e fluxos de consumo influenciaria também o formato da política e dos novos instrumentos de planejamento urbano no Brasil. O ideário da *cidade-mercadoria* chega ao país nos anos de 1990 por meio de um segmento de agentes interessados em transformar a cidade em algo a ser gerido na forma de um empreendimento privado. Fatores como a falência da matriz urbanista modernista e a falta de perspectivas dos dirigentes municipais, diante da crise fiscal e do recuo dos Estados centrais em relação às políticas sociais, parecem ter contribuído para o sucesso desse modelo em cidades da América Latina, incluindo o Brasil. A proposta da *cidade-mercadoria* parecia oferecer uma saída para os governos municipais em um cenário de crescente demanda social, de aumento do desemprego, de guerra fiscal e de diminuição dos recursos públicos nacionais, em consequência da crise fiscal e financeira. Ressalta-se também o fato deste modelo "cair como uma luva", permitindo atender não somente aos anseios políticos de certos governantes, mas também de certos grupos existentes nessas localidades e interessados em lucrar com a produção do espaço para viabilizar a mercantilização da cidade: o capital imobiliário.

---

de modo efetivo, tal função social, avançando no sentido da "publicização" do direito de propriedade. A definição da função social da propriedade, na atual Constituição, prioriza direitos coletivos, inaugurando, assim, um novo paradigma de interpretação para o Direito Urbanístico brasileiro, podendo contribuir para a promoção de formas mais justas de apropriação social do espaço (FERNANDES, 2001).

Vainer (2000) mostra que o projeto de cidade viabilizado pelo *planejamento estratégico*, ao se basear em estratégias competitivas de inserção global, implica direta e indiretamente na apropriação da cidade por interesses privados, submetendo-a a ações capazes de promovê-la no mercado mundial de cidades – a cidade assume, assim, a condição de mercadoria. Esse modelo de planejamento se inspira em conceitos e técnicas provenientes do planejamento empresarial, assumindo que as cidades estão submetidas a desafios competitivos similares ao mundo das corporações privadas. Assim, cada municipalidade deveria tratar de viabilizar – por meio do *plano estratégico* – serviços e equipamentos exigidos em cidades globais, como centros de convenções, pólos de tecnologia, megaprojetos culturais, aeroportos internacionais etc., condições necessárias para se vender a cidade com eficiência (VAINER, 2000).

Como visto, no caso brasileiro o processo de (re)democratização coincide com o avanço do ideário neoliberal, determinando uma inflexão na cultura política do país. Dagnino (2004) considera que, no Brasil, o projeto[90] neoliberal é "forçado" a se comunicar com o projeto democratizante, já que há uma inflexão na relação Estado-sociedade civil a partir das práticas participativas propostas e implementadas desde a Constituição Federal de 1988. Assim, a transformação do espaço e dos serviços urbanos em mercadoria, paralelamente à ideia de democratização da cidade, supostamente promove um embate entre os ideários que permeiam a produção da política urbana brasileira em momento recente – a *cidade-mercadoria* e o *direito à cidade* –, considerando-se os objetivos, a princípio contraditórios, de cada paradigma. Indaga Ribeiro:

> [...] há possibilidades de nossas grandes metrópoles tornarem-se competitivas e socialmente justas e ambientalmente sustentáveis? (RIBEIRO, 2004, p. 15)

Pensando nos instrumentos de planejamento a serem adotados, haverá alguma opção que atenda aos interesses redistributivistas e mercadológicos simultaneamente? Segundo Martins (2006, p. 179), compatibilizar noções aparentemente díspares e contraditórias como a *cidade-mercadoria* e o *direito à cidade* implicaria em elaborações alternativas de desenvolvimento urbano. Isso porque é possível verificar que esses modelos, ao invés de representarem projetos antagônicos, apresentam ideias complementares. De acordo com esse ponto de vista, promover o *direito à cidade* não contraria a ideia de viabilizar

[90] Dagnino (2004) utiliza o termo "projeto político" para designar os conjuntos de interesses, representações, crenças, "representações do que deve ser a vida em sociedade", que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. Isso porque a sociedade constrói culturalmente seus valores e, por isso, o projeto político não se reduz a uma estratégia de atuação política, mas expressa e produz significados culturais mais amplos.

a *cidade como mercadoria*: investimentos em educação, saúde, infraestrutura, habitação, equipamentos de consumo coletivo, capacitação profissional e até mesmo recuperação ou preservação de ecossistemas fragilizados, longe de corresponderem a um projeto antagônico a esta última, podem lhe ser perfeitamente úteis (COMPANS, 2001, p. 111).

A possibilidade de articular as duas agendas de certa forma aparece também no Habitat II. A agenda desse encontro, resultante da Conferência da ONU para os Assentamentos Humanos (Istambul, 1996), reconhece a importância das cidades no cenário internacional e defende o *direito à cidade* para todos, opondo-se à exclusão social. Interessante observar que os países que participaram do encontro e assumiram o compromisso defendido no documento também integraram outros documentos, incluindo os produzidos pela Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) – grupo dos 23 países mais ricos do mundo – e pelo Banco Mundial. Um desses documentos produzidos pela OCDE afirma que "a participação, a democratização, a boa gestão pública e o respeito aos direitos humanos favorecem um desenvolvimento sustentável" (MARICATO, 2000, p. 131). Dentre as "bandeiras" apoiadas pelo documento citam-se: a) a descentralização e a afirmação do poder local; e b) as *parcerias* e a autogestão dos serviços coletivos. Segundo Maricato (*Ibidem*, p. 132), "essa troca de bandeiras democráticas é outra novidade trazida pelos novos tempos".

No caso brasileiro, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana[91] – cuja atuação, durante o processo constituinte, foi determinante nas discussões para a implementação de novos instrumentos de planejamento urbano, capazes de promover uma cidade mais justa e democrática[92] – atuará também como articulador em nível internacional, discutindo o *direito à cidade* em alguns eventos mundiais. Na 2ª. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (ECO-92), ele foi responsável por formular coletivamente, com redes nacionais e internacionais, o "Tratado por vilas, povoados e cidades Justas, Democráticas

[91] O FNRU, criado em 1987, reúne diferentes agentes e instituições interessadas na problemática urbana. Compõem a Coordenação Nacional do Fórum: Movimentos Populares – União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), Central de Movimentos Populares (CMP), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM); Entidades Profissionais – Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Sindicatos dos Engenheiros (FISENGE, FENAE), Associação dos Geógrafos do Brasil (AGB), Associação Brasileira de Arquitetos e Engenheiros, Federação Nacional dos Servidores da Caixa Econômica Federal, Federação Nacional dos Estudantes de Engenharia e Arquitetura (FENEA); Organizações não governamentais – Instituto Polis, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Centro de Assessoria à Autogestão Popular (CAAP), Centro do Direito à Moradia contra Despejos (COHRE), Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP). (MARTINS, 2006, p. 133).

[92] Abordaremos a atuação desse Fórum durante o processo Constituinte no Brasil no capítulo 3.

e Sustentáveis" (GRAZIA, 2003, p. 57). O FNRU esteve também representado no Iº e no IIº Fórum Social Mundial, participando de discussões sobre a problemática urbana e ampliando suas articulações em nível internacional. Assim, tornou-se reconhecido como um dos principais interlocutores nas discussões sobre política urbana, tanto com o governo brasileiro[93] quanto nas articulações internacionais, sendo sua ação fundamental para publicizar o conceito de *função social da propriedade e da cidade*, cujo cumprimento era essencial para o enfrentamento das desigualdades sociais (*Ibidem*, p. 57).

A ideia de atendimento das necessidades básicas da população, articulada à visão da cidade como um produto a ser oferecido no ambiente da competição global, aparece também no dizer de Mila Freire, gestora do *Programa de Desenvolvimento Urbano para a América Latina do Banco Mundial*:

> Num mundo cada vez mais competitivo e complexo, as cidades têm que, ao mesmo tempo, atrair negócios, como maneira de gerar empregos e renda, oferecer um bom nível de vida a seus habitantes e gerar recursos suficientes para financiar as necessidades sociais e de infraestrutura e cuidar de sua população carente. (FREIRE, 2001, p. 5 citado por BASSUL, 2004, p. 134)

No Brasil, o agravamento dos problemas urbanos e a necessidade de tornar as cidades competitivas no âmbito da economia globalizada contribuiriam para que, nos anos 1990, o tema da *reforma urbana* e a promoção do *direito à cidade* se inserissem nas preocupações dos setores dominantes do capitalismo no país. Assim, o empresariado brasileiro começou a perceber que a deterioração das condições de vida nos grandes centros urbanos – preocupação principal dos movimentos de reivindicação pela *reforma urbana* – era um fator de risco mercadológico, o que contribuiu para se firmar um aparente consenso na implantação dos princípios do *direito à cidade* no país, a partir da aprovação do Estatuto das Cidades em 2001[94]. Nesse sentido, parece que no Brasil o *direito à cidade* deixa de ser apenas uma causa de movimentos sociais reformistas para assumir a condição de minimamente necessário à reprodução do capital (BASSUL, 2004, p. 136).

Se a promoção do *direito à cidade* não contradiz os interesses da agenda hegemônica – mas, ao contrário, a complementa –, entendemos que a *parceria público privada*, adotada nos países centrais como instrumento dessa agenda, poderia cumprir no Brasil um outro papel: efetivar os princípios da *reforma urbana*. Veremos nos próximos capítulos que a *operação urbana* tem sua origem vinculada à busca pelo *direito à cidade*. No entanto, apesar

[93] Como veremos no capítulo 3.

[94] A trajetória de sua implementação será analisada no capítulo 3.

dessa origem *redistributivista* e de seu caráter (a princípio) socialmente justo, acreditamos que sua adoção em alguns municípios trará significativa contribuição para viabilizar interesses privados – via produção imobiliária do espaço – e promover as condições necessárias para a cidade se inserir no ambiente da competição global.

Pode-se dizer que, a partir dos anos 1990, a política urbana brasileira passa a ser marcada por essa espécie de conflito: de um lado, os novos princípios jurídico-políticos que regem as relações entre sociedade e Estado, assentados na *função social da cidade e da propriedade*; de outro lado, as pressões de uma suposta crise econômica e financeira que justificaria a necessidade das ações estratégicas para a atração de investimentos, nos termos anteriormente mencionados. É nesse contexto que ganham força as *parcerias público-privadas* como instrumento de planejamento e gestão urbana no Brasil. Elas representam, dentre os instrumentos alternativos de política urbana discutidos no país a partir dos anos 1980[95], aquele em torno do qual foi possível construir um "consenso aparente", um diálogo entre os dois modelos de cidade, considerando o somatório de forças sociais e interesses político-econômicos envolvidos na deliberação das políticas públicas a partir da Constituição Federal de 1988. Isso significa que o próprio movimento pela *reforma urbana* – expresso nas ações do Fórum Nacional pela Reforma Urbana a partir de 1987 – teve de fazer concessões, articulações e coalizões, estratégias que se tornaram necessárias para viabilizar os instrumentos necessários para o cumprimento da *função social da cidade e da propriedade*. A *parceria público-privada* foi um dos instrumentos adotados no país, e em algumas municipalidades, a partir desse aparente consenso firmado no âmbito do Estado, como buscamos evidenciar nos capítulos seguintes (3, 4 e 5).

Se em um primeiro momento a *parceria público-privada* é vista como uma expressão do neoliberalismo na política de desenvolvimento urbano, que busca viabilizar a *cidade-mercadoria*, no Brasil ela desponta, inicialmente, como um instrumento capaz de viabilizar os princípios de uma *reforma urbana* e promover o *direito à cidade,* considerando-se a dificuldade de se implementar outros instrumentos mais redistributivistas.

Nos capítulos seguintes, e em especial no Capítulo 5, refletimos sobre os riscos de se adotar um instrumento que se presta a cumprir objetivos aparentemente opostos, a exemplo das *operações urbanas*, uma forma de *parceria público-privada* aplicada ao planejamento urbano em momento recente no Brasil. Como questionam Maricato e Ferreira:

[95] Ponto que abordaremos de forma detalhada no capítulo 3.

> As operações urbanas podem ir além de um conjunto de lucrativas operações imobiliárias? Elas poderão ser utilizadas de fato para engendrar "melhorias sociais" e "valorização ambiental" como reza o Estatuto da Cidade? Elas constituem essa excepcional fonte de recursos para um poder público falido como apregoam alguns? As virtudes e as mazelas atribuídas a esse instrumento urbanístico dependem de sua formulação técnica? (MARICATO e FERREIRA, 2002, p. 216)

A partir de sua trajetória de implantação no país e de sua efetivação no município de Belo Horizonte, buscamos verificar as inovações contidas nesse instrumento e os objetivos de sua adoção, bem como sua formulação e implementação no nível municipal. Acreditamos que o risco da *operação urbana* viabilizar intervenções contrárias ao interesse social não constitui uma questão *técnica*, mas essencialmente uma questão *política* – voltaremos a essa discussão no Capítulo 5.

2.3. Estado e sociedade civil na ***regulação urbanística*** brasileira do século 21

A estrutura de Estado, sua hierarquia de poderes e os espaços institucionalmente definidos organizam a *hegemonia* de classe por meio de um jogo de compromissos entre o bloco no poder e certas classes dominadas, instaurando um "consenso ideológico" (POULANTZAS, 1977, p. 26) destas com relação ao poder político das classes dominantes. Na verdade, a luta de classes e o conflito de interesses atravessam os aparelhos de Estado; e são esses aparelhos que materializam e concentram o poder "da ou das classes e frações dominantes em suas contradições com as classes dominadas" (POULANTZAS, *op.cit.*, p. 27). Para os objetivos desta pesquisa analisamos a relação entre o Estado (por meio das instituições públicas) e a sociedade civil no processo de discussão e aprovação da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano e verificamos como o Estado organiza sua estrutura, em um contexto democrático, para viabilizar o "consenso aparente" que permeia a deliberação da política urbana em momento recente[96]. Esse "consenso aparente" pode envolver alianças e negociações, bem como a possível apropriação, por parte dos setores sociais mais poderosos, dos espaços democrático-populares de deliberações políticas. Um exemplo seria o interesse do setor imobiliário nas "inovações espaciais" (ABRAMO, 2007), viabilizadas via *regulação urbanística*, que promovem valorizações imobiliárias das quais ele tenta se apropriar. Essa análise empírica – desenvolvida no Capítulo 5 – nos induz a

[96] Algo que, no caso específico de Belo Horizonte, será discutido no capítulo 5.

refletir sobre os limites e as possibilidades do planejamento e da gestão urbana no contexto da democracia brasileira, bem como o papel ambíguo do Estado e da *regulação* na promoção de mudanças sociais (ARAÚJO, 2009, p. 43).

Já foi dito que a Constituição de 1988 promoveu avanços significativos em relação ao tratamento da questão urbana, ampliando as competências e o papel jurídico legal dos municípios. Fernandes afirma que:

> Foi reconhecido, um novo direito social – o direito ao planejamento urbano [...]. Entretanto, por si só este avanço não foi suficiente para mudar o caráter do planejamento urbano, posto que se tornou evidente a partir das experiências anteriores que, para que seja eficaz, o gerenciamento das questões urbanas pressupõe a democratização do processo de tomada de decisões... (FERNANDES, 1998, p. 220-221)

A Constituição de 1988 propõe, assim, o princípio democrático na condução dos processos de tomada de decisão, acolhendo mecanismos de participação direta no sistema político brasileiro. Pode-se dizer que a partir dela a política urbana passa a ser tratada segundo uma estratégia que considera os diversos atores que agem na produção e na estruturação da cidade, abrindo espaço para o avanço da legislação urbanística por meio de instrumentos que possibilitem ao poder público interferir de forma mais incisiva na dinâmica de produção do espaço urbano. Cabe ao município propor, aprovar, implementar e aplicar tais instrumentos, por meio de canais políticos tanto representativos quanto participativos.

No entanto, segundo Dagnino (2004), na formulação de políticas públicas, o que se observa, nos espaços abertos à participação, é que a sociedade civil exerce um papel estratégico para o Estado, na medida em que assume responsabilidades no processo de tomada de decisões e de implementação das políticas. Ao assumir tais responsabilidades, a sociedade – uma sociedade historicamente hierárquica e excludente, sem cultura política de participação – é chamada a dialogar com o Estado, cujas práticas autoritárias afirmavam as práticas patrimonialistas[97] que resistiram, por muito tempo, aos programas e projetos de enfoque participativo. Assim, o papel político desses atores,

[97] Segundo Sorj (2001), o uso do conceito de patrimonialismo geralmente associa-se a "uma perspectiva que vê o patrimonialismo como um traço cultural inerente a certas sociedades", que se reproduz na medida em que interessa a grupos sociais específicos para se apropriarem de recursos econômicos. As práticas patrimonialistas são impostas por grupos dominantes, envolvendo, no caso brasileiro, relações clientelísticas e de repressão historicamente construídas e capazes de assegurar o poder e os interesses de certos grupos político-sociais. No Brasil, as origens do patrimonialismo estão ligadas à colonização portuguesa, que implantou um Estado independente e sobreposto à sociedade. No caso do planejamento urbano, as práticas patrimonialistas se expressam na forma discriminatória de controle do uso e da ocupação do solo, ocorrendo em áreas e de forma coerente com os interesses privados – algo característico de uma sociedade patrimonialista.

oriundos da sociedade civil, é muitas vezes reduzido ao de legitimar decisões tomadas no interior da estrutura estatal, decisões que, na grande maioria, viabilizam interesses de certos grupos hegemônicos.

Neste trabalho, não iremos refletir sobre os modelos de democracia direta e representativa, seus pressupostos e limitações, mas discutir o processo de tramitação da *parceria público-privada* nesses canais. Entendemos que, no caso dos instrumentos de planejamento urbano, a reflexão sobre a possibilidade de contribuírem para promover o *direito à cidade* – em especial as *operações urbanas* – exigirá a análise das *formas* de sua discussão e aprovação nos canais de democracia direta e representativa, bem como dos desenhos institucionais dessas instâncias. A avaliação do papel do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) e da Câmara de Vereadores na condução dos trâmites que envolvem a aprovação e a implementação da *operação urbana* em Belo Horizonte busca subsidiar essa reflexão no Capítulo 5.

No que se refere à participação da sociedade civil na deliberação das políticas, Chauí (2003) destaca certa "apatia política" desses grupos, considerando que no Brasil não haveria uma cultura política de participação; isto é, não estamos tratando de um movimento construído cultural e historicamente. É importante lembrar que, no período anterior à Constituição Federal de 1988 (regime militar), a política urbana brasileira foi elaborada pelas classes dominantes a partir de uma verdadeira "política policial"[98] (OLIVEIRA, 1999, p. 63), caracterizando a época das políticas do "consenso imposto". Esse fato contribuiu para que, na implementação das chamadas políticas públicas da época, fossem conferidas vantagens a certos setores privilegiados da sociedade. Repentinamente passa-se a considerar a transformação do papel da sociedade civil – de objeto das políticas públicas a sujeito dessas políticas. Trata-se de uma prática não construída culturalmente. Assim, o movimento participativo não representa, em termos políticos, uma conquista social, em sentido amplo, mas de certos grupos sociais que lutavam contra o regime autoritário e buscavam viabilizar formas de se garantir o *direito à cidade* e o interesse da coletividade. No entanto, há nesse processo indícios concretos de conquistas políticas e sociais. Existem análises que atestam o sucesso de experiências participativas que se consolidaram desde o processo constituinte. Por outro lado, sugere-se que a chamada sociedade civil organizada tem contribuído para a manutenção de privilégios de setores sociais hegemônicos nas instâncias de consulta e/ou de

[98] Trata-se de um termo utilizado por Oliveira (1999) para retratar o fato da sociedade urbana brasileira, desde sua formação, conviver, no cenário político, com a anulação do dissenso, pela atrofia da liberdade de expressão por meio de uma política repressiva, considerada pelo autor como "política policial".

deliberação sobre as políticas urbanas, a exemplo do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) – que será analisado no Capítulo 5. Privilégios podem também ser mantidos na instância representativa (a exemplo das Câmaras Municipais), por meio de decisões na forma de "acordos e ajustes para a obtenção do consenso" – para não falar do uso de práticas patrimonialistas –, reduzindo a possibilidade do dissenso que alimenta o processo democrático.

Nesse aspecto, Bobbio (1989, p. 71) considera que, para que exista democracia, "basta o consenso da maioria". Mas o "consenso da maioria" (aquela representada nos canais democrático-populares, e não a maioria da população) implica na existência "de uma minoria que dissente". O que fazer com ela?

No caso brasileiro, aqueles que antes representavam o "dissenso" foram, em grande parte, cooptados pelo próprio Estado. Exemplo disso é dado por Chauí (2003, p. 305), quando aborda a incorporação desses atores aos partidos políticos. Segundo ela, essas modalidades de incorporações, "[...] longe de estimularem a participação e a autonomia, a diversificação da prática e a reflexão contínua sobre as diferenças, operam no sentido inverso, visando a eliminá-las da cena política como um risco [...]". Esse cenário colabora para que a *heteronomia* do Estado se afirme, principalmente se considerarmos a falta de discussão crítica acerca desses processos. Não há antecipação crítica por parte de quem domina, nem de quem representa (ou seja, nem por parte do Estado, nem por parte de quem participa das discussões). Isso intensifica a "apatia política" e o consenso, mantendo traços arcaicos, no que se refere à relação entre sociedade e política brasileiras. Podemos considerar que as políticas aprovadas a partir desse tipo de participação passam por um processo de construção de um "consenso cooptado", que legitima as políticas públicas (dentre as quais se insere o tema das parcerias) que, por sua vez, refletem os interesses da iniciativa privada.

No entanto, é também necessário considerar a dificuldade de reconhecimento do "outro" como sujeito portador de interesses válidos e direitos legítimos; isto é, a constituição da ideia de se buscar o interesse público é algo que exige interlocução e aprendizagem social. Talvez não tenhamos aprendido ainda a ser sujeitos sociais. Mas o que esperar de uma população cuja maioria continua excluída da "aprendizagem" social e do sentido de cidadania?

O fato é que a participação da sociedade brasileira, a partir do processo de democratização, pouco tem contribuído para a alteração do processo histórico de privilégios conferidos às classes dominantes, por meio das políticas empreendidas pelo Estado. De certa forma, as práticas "patrimonialistas" e os interesses hegemônicos, tão defendidos pelos ideais neoliberais, parecem prevalecer mesmo em um contexto sociopolítico marcado pela democracia

e pela participação. Pode-se dizer que os interesses hegemônicos e certas práticas de alianças, coalizões e cooptações (práticas patrimonialistas) não desaparecem da cena sociopolítica brasileira, e se "rearranjam" através das práticas aparentemente democráticas.

Tanto Abensour (1998) quanto Rancière (1996) são enfáticos ao mostrar como o Estado atua inibindo o pleno exercício da democracia. O primeiro discute o estatuto da política na obra de Marx, para concluir que, na verdadeira democracia, o Estado desaparece. Para tanto é necessário, segundo o autor, rejeitar as ideologias do consenso, bem como desbanalizar a ideia de conflito: assim, toda possibilidade de mudança da ordem social hegemônica estaria vinculada aos movimentos sociais, e não ao pretenso papel mediador do Estado, no sentido da promoção do bem comum e do interesse coletivo. De maneira análoga, Rancière combate a identificação entre racionalidade política e consenso, e entre consenso e democracia. Ele concebe a política a partir do modo de ser da comunidade, que se opõe a outros modos de ser – ou seja, "a oposição de recortes do mundo sensível" –, e não como a relação entre indivíduos que combinam seus interesses e sentimentos (RANCIÈRE, 1996, p. 368). Para ele, a política se realiza por meio do dissenso; ela é a inclusão dos que não são contados, ou seja, a destituição da lógica da dominação legítima garantida pelo Estado: só o reconhecimento dos que não tem voz já pressupõe uma subversão da ordem normal das coisas (ARAÚJO, 2009, p. 44).

A interface entre nosso objeto e a discussão acima desenvolvida consiste na possibilidade de se verificar formas de inibição do exercício da democracia diante das mudanças recentes ocorridas na condução da política urbana em Belo Horizonte. Entendemos que a avaliação das possibilidades de realização dos ideais da *reforma urbana* e do *direito à cidade* também passa pelo entendimento dos desenhos institucionais das instâncias de participação democrática nas quais a política se efetiva. Tais desenhos podem condicionar as possibilidades e formas de participação, seja definindo certa "apatia política", no dizer de Chauí (2003), seja inibindo a manifestação de determinados segmentos e privilegiando outros interesses; ou ainda o contrário disso: promovendo a ampliação da participação popular na deliberação das políticas. Acreditamos que o desenho institucional e as regras do jogo são aspectos que podem influenciar diretamente as possibilidades de ação e o grau de liberdade de decisão de determinados grupos sociopolíticos.

Devemos, entretanto, reconhecer os avanços ocorridos na política e no planejamento urbano brasileiro, no sentido de se promover a discussão pública sobre os problemas e as intervenções propostas para a cidade,

democratizando, em certa medida, o processo decisório. No entanto, o que se observa é que os canais de participação democrática, assim como os processos de tramitação de propostas nesses espaços ainda são fortemente controlados pelo Estado, permitindo reforçar a lógica do "consenso aparente" e fazendo prevalecer os interesses de alguns grupos hegemônicos, em detrimento de interesses públicos mais amplos, ainda que sob novas roupagens. Acreditamos também que o fato da maioria da população continuar excluída do acesso à informação e do sentido amplo de cidadania, assim como o desconhecimento do real sentido de se discutir o "outro" e o interesse coletivo, contribuem para a consolidação de privilégios que se formam em torno das políticas ditas públicas[99].

Dessa forma, entendemos que não somente o entendimento da *regulação urbanística* como instrumento de governo – do seu papel para a acumulação capitalista, via promoção de "inovações espaciais" que alimentam a produção imobiliária do espaço –, mas também a compreensão sobre a *forma* como essa regulação é viabilizada (*procedimentos institucionais*), podem colocar em xeque a real intenção de se adotar a *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano (de caráter redistributivista) – especialmente em um contexto de embates entre interesses que vão do global ao local, da *cidade-mercadoria* ao *direito à cidade*. Assim, a utilização equivocada do instrumento, ou sua perversidade, dependerá essencialmente da *forma* como ocorrerá sua implementação no nível municipal. "Em rápidas palavras, mais do que a inadequação técnica, o que define o sucesso ou não de uma lei é o interesse dos donos do poder" (MARICATO e FERREIRA, 2002, p. 218). Ou seja, essa *forma* de efetivação da política urbana recente, ao envolver "estratégias" definidas pelo Estado para garantir o "consenso ideológico" (POULANTZAS, 1977, p. 26) que sustenta os interesses hegemônicos ante os interesses dos demais grupos sociopolíticos, permite concluir que os canais democráticos institucionalizados, como instâncias para a deliberação das políticas, ainda estão longe de constituir um espaço de participação efetiva da sociedade civil e de conquista social.

* * *

As contribuições teórico-conceituais apresentadas no Capítulo 1 tiveram papel importante na fundamentação deste livro, contribuindo para a

[99] Essas e outras questões referentes à dinâmica de discussão e aprovação do COMPUR, e também da Câmara, são referências para a pesquisa empírica – a ser desenvolvida no capítulo 5 – sobre a efetivação do instrumento da *operação urbana* em Belo Horizonte.

compreensão da relação entre Estado, espaço e *regulação* no Brasil, o que nos permitiu refletir sobre a adoção da *parceria público-privada* na produção do espaço urbano em momento recente.

Considerando o espaço como um produto social (LEFEBVRE, 1974), entendemos a *regulação urbanística* como instrumento de materialização de propostas de *regulação* de conflitos expressos no interior do Estado, que dependerá essencialmente das articulações sociopolíticas e culturais e da *forma* como será conduzida sua discussão e aprovação, o que pode indicar o sucesso ou o fracasso do ideário da *cidade-mercadoria* ou do *direito à cidade*.

Nos capítulos seguintes, analisaremos a adoção da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano no Brasil, contextualizando-a na trajetória da *reforma urbana* e da efetivação dos princípios do *direito à cidade* na *regulação urbanística* brasileira, verificando os conflitos que permearam sua efetivação no país (Capítulo 3) e em alguns municípios, como São Paulo e Belo Horizonte (Capítulo 4). Posteriormente, passaremos à análise específica do caso de Belo Horizonte, focalizando o processo e a forma de efetivação das *operações urbanas* nesse município (Capítulo 5).

Parte II

A introdução da *parceria público-privada* na *regulação urbanística* brasileira: a trajetória das *operações urbanas*

CAPÍTULO 3

A implementação dos princípios do *direito à cidade* no planejamento urbano brasileiro e a *parceria público-privada*

Este capítulo busca refletir sobre a relação entre o Estado, a sociedade civil e o capital imobiliário no contexto brasileiro pós-década de 1970, abordando a trajetória de constituição do modelo ideológico do *direito à cidade*, entendido como a promoção do usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da justiça social. O objetivo principal é compreender como esse modelo ideológico é construído no âmbito das instituições, e como as práticas sociais dos agentes que atuam no processo de produção do espaço participam desta construção.

Os princípios do *direito à cidade* e sua trajetória de implementação no país estão associados à luta pela *reforma urbana* – ideário que vem sendo construído desde os anos 1960, mas que ganhou consistência política durante o processo constituinte, em meados da década de 1980. Nesse percurso, o modelo ideológico do *direito à cidade* conviveu com conquistas e derrotas até a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/2001), que regulamentou novos instrumentos de política urbana que, em tese, permitiriam ao poder público fazer cumprir a *função social da cidade e da propriedade*, e promover o crescimento urbano de forma socialmente mais justa e ambientalmente mais equilibrada. Entre esses novos instrumentos estão as *operações urbanas (consorciadas)*, uma espécie de *parceria público-privada* aplicada a intervenções urbanas e principal objeto de reflexão deste trabalho.

Para analisar a trajetória da luta pela *reforma urbana* e pela implantação dos princípios do *direito à cidade*, partimos das primeiras discussões ocorridas no país sobre os impactos perversos da urbanização brasileira – ou seja, o *Seminário de Habitação e Reforma Urbana* ocorrido em 1963. Além disso, compõem o roteiro a ser percorrido por nossa análise: as discussões sobre o *solo criado*, na década de 1970; as minutas legais propostas a partir de então, como a Lei de Desenvolvimento Urbano, de 1983; a inserção do Movimento Nacional pela Reforma Urbana no processo constituinte e seus

desdobramentos (das conquistas obtidas com o capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 até a aprovação da Lei n.º 10.257/2001).

A partir do resgate do processo de proposição de novos mecanismos de ordenamento e controle das formas de utilização do solo urbano, buscamos compreender a inserção da *operação urbana* – uma forma de *parceria público-privada* – como instrumento de planejamento urbano tanto no Brasil como em Belo Horizonte. Procuramos verificar, no presente capítulo, em que sentido a introdução da *operação urbana* dialoga com o ideário da *reforma urbana* e com a construção do *direito à cidade*, analisando as justificativas e os discursos que tornaram possível sua adoção no caso brasileiro.

Estudando as propostas de dispositivos legais que antecederam o Estatuto da Cidade – e sua própria trajetória –, observamos a forma como a incorporação do ideário da *reforma urbana* e dos princípios do *direito à cidade* evoluiu nos novos instrumentos de planejamento, permitindo-nos entender o enfrentamento sociopolítico que tal evolução promoveu. Esta abordagem permite situar a *operação urbana* no interior desse embate, compreendendo: a relação entre Estado, sociedade civil e capital imobiliário; os interesses que envolveram sua inclusão em uma lei federal; bem como as estratégias utilizadas para o eventual êxito desse instrumento ao ser incluído no novo ordenamento legal urbanístico representado pela Lei n.º 10.257/2001.

3.1. Planejamento urbano e a luta pela *reforma urbana* no Brasil

Não é objetivo imediato discorrer sobre os caminhos percorridos pelo planejamento urbano brasileiro, tema já bastante explorado (BERNARDES, 1986; VILLAÇA, 1999; MARICATO; 2000; MONTE-MÓR, 2007) e também discutido em capítulo anterior. A ênfase recai sobre a trajetória da política urbana que toma forma no Brasil em momento recente, fruto das reflexões em torno de uma motivação reformista das formas de produção do espaço urbano em face dos descontentamentos e críticas às concepções predominantes, reflexões que buscam promover cidades socialmente mais justas e democráticas. Assim, buscamos resgatar a trajetória da luta pela *reforma urbana* no Brasil bem como identificar os diferentes interesses dos agentes envolvidos no processo de produção do espaço em um contexto de discussão de um novo paradigma para o planejamento urbano, qual seja, aquele pautado pelo *direito à cidade*.

* * *

A crescente urbanização da sociedade brasileira a partir dos anos 1930 – consequência do processo de industrialização (espacialmente concentrado) empreendido pelo governo brasileiro – contribuiu para que os chamados problemas urbanos[100] exigissem, cada vez mais, ações governamentais (medidas técnicas e políticas) para sua solução (MONTE-MÓR, 2007). A necessidade de ação do governo, ao nível das cidades e "não apenas nos casos de luxo" (*Ibidem*, p.79), implicaria na adoção de uma "visão compreensiva" da cidade, evidenciando a preocupação em incluir novos aspectos em seu planejamento (*Ibidem*, p.79). Assim, desde o final dos anos 1930, conceitos modernos de racionalidade espacial, hierarquização de espaços e zoneamento passaram a influenciar os técnicos brasileiros na formulação de propostas de planos urbanos isolados, explicitando a valorização do caráter funcional e da técnica urbanística a partir de então. Somente nas décadas seguintes, quando os problemas se acirrariam, a visão dos cientistas sociais seria incorporada no tratamento da questão urbana.

Assim, segundo Monte-Mór, a cidade passou, a partir dos anos 1930, a ser vista como um problema técnico,

> [...] resultante da somatória dos sistemas de produção dos serviços e infraestrutura requeridos, e conseqüentemente, afetos ao processo da administração urbana. É neste sentido que representa uma ruptura com o modelo anterior, por incorporar, assim, a idéia de processo contínuo de planejamento, inserido no contexto político-administrativo como atividade normativa perene, onde o plano representava uma sistematização no médio prazo dos objetivos a serem atingidos a partir de ações de curto prazo. (MONTE-MÓR, 2007, p. 80)

No Brasil, vários planos foram produzidos no período que vai de 1930 a 1970, nos quais o Estado é a figura central – conforme abordamos no Capítulo 1 deste trabalho. O Estado, por meio da racionalidade técnica, tentava evitar as disfunções do mercado e assegurar o desenvolvimento econômico e social (MARICATO, 1997a). Sobre a relação entre o plano técnico e os problemas urbanos, Monte-Mór afirma:

> O problema urbano se deslocava, assim, da pré-concepção ideológico-formal do espaço, segundo uma análise funcional do organismo ou instrumento "cidade", para uma visão da aglomeração urbana centrada na idéia de resolução técnica dos serviços de consumo coletivo que o Estado era crescentemente chamado a assumir, aliada à tentativa de "ordenação" do espaço em expansão pela localização de investimentos indutores e legislação apropriada ao controle social. (MONTE-MÓR, 2007, p. 80)

[100] Por problemas urbanos entende-se a absoluta precariedade das condições de vida da maioria da população nas grandes cidades brasileiras. Originados em questões estruturais do modelo de ocupação brasileiro, são fortemente acirrados a partir do fenômeno da industrialização e da consequente urbanização.

No entanto, por apresentarem um caráter compreensivo, caracterizado pela "herança positivista, pela crença no progresso linear, no discurso universal, no enfoque holístico" (MARICATO, 1997a, p. 113), esses planos não representavam soluções efetivas para os problemas das cidades, que continuavam crescendo à revelia – ou mesmo por causa – deles, conformando um espaço urbano segregado e excludente.

No início dos anos de 1960, embora os planos urbanos não houvessem logrado resultados concretos, já havia a consciência da necessidade de que o desenvolvimento das cidades fosse assumido como uma tarefa fundamental do governo, num país em que se assistia a uma aceleração do processo de urbanização, resultado da intensificação da industrialização e das migrações internas ocorridas a partir dos anos 1950.

De 1950 a 1970, o planejamento regulatório – fundamentado na crença de que a formulação da política urbana deveria ocorrer na esfera técnica da administração pública –, em vez de reverter, acentuou o quadro de exclusão. Esse planejamento tecnocrático alimentou um processo de produção do espaço caracterizado, de um lado, pela valorização da terra urbana, promovida por investimentos públicos, e sua consequente apropriação privada; e, de outro, pela segregação de grande parte da população em favelas e loteamentos periféricos, excluída do acesso a bens, serviços e equipamentos urbanos essenciais. Diante deste quadro, a busca pelo *direito à cidade*[101] no planejamento urbano significava o enfretamento do *direito de propriedade*. Isso porque o direito à terra urbana e a todos os benefícios nela contidos – acessibilidade, transporte, infraestrutura etc. – era, e ainda é, limitado em função de sua valorização no espaço da cidade[102]. Assim, o *direito à cidade* e o combate à segregação socioespacial implicariam na criação de instrumentos capazes de inibir a valorização desigual da terra urbana. Daí a necessidade de se proceder a uma verdadeira *reforma urbana*, no sentido de definir mecanismos para que o poder público – em especial o municipal – fosse capaz de regular as formas de utilização dos terrenos urbanos, bem como as formas de apropriação dos benefícios gerados por intervenções públicas

[101] Entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer; ou seja, ao uso amplo e irrestrito da cidade.

[102] A desigualdade no valor dos terrenos urbanos se deve à localização, à acessibilidade, à existência de equipamentos públicos e serviços urbanos em suas proximidades e ao potencial construtivo definido para eles, via legislação – isto é, às *externalidades* ao terreno, conforme discutimos no capítulo 1. Assim, as áreas mais centrais e providas de infraestrutura são as mais valorizadas. Sem condições de ter acesso à moradia nessas áreas, a população de baixa renda passa a viver em favelas ou outras formas de assentamentos precários, sendo uma parcela dessa população expulsa para as áreas periféricas – onde a terra é mais barata.

nesses imóveis – o que significaria definir limites ao *direito de propriedade* –, a fim de que estes cumprissem sua função social.

A luta pela *reforma urbana* teria início nos anos de 1960, mas seu auge somente ocorreria durante a Assembleia Nacional Constituinte, com a apresentação da *Emenda Popular da Reforma Urbana*, assunto que será tratado neste capítulo. Acredita-se que o *Seminário de Habitação e Reforma Urbana* realizado em 1963 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) na cidade de Petrópolis, Rio de Janeiro, tenha sido o embrião do ideário da *reforma urbana*[103]. Este seminário buscava sugerir bases (subsídios) para a ação governamental, no sentido de regular o uso do solo urbano e ordenar o processo de crescimento urbano e a urbanização no país. Ressalta-se que antes de 1963 – embora já houvesse iniciativas locais de planejamento, restritas, no entanto, a algumas cidades onde os problemas urbanos se manifestavam de forma intensa – não se podia falar ainda de uma política urbana institucionalizada no país como um todo.

3.1.1. O *Seminário de Habitação e Reforma Urbana* de 1963

Apesar de o termo *reforma urbana* ter sido utilizado pela primeira vez no Brasil no *Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana* acima mencionado, segundo Monte-Mór (2007, p. 81), esse conceito já era amplamente difundido nos países centrais, associado à reforma espacial de áreas deterioradas. O termo ganharia novo significado nos países da periferia do capitalismo a partir da experiência desenvolvida na Cuba pós-revolucionária, principalmente com as transformações estruturais desenvolvidas em Havana[104].

[103] Antes disso, em 1953, ocorreu o III Congresso Brasileiro de Arquitetos, realizado em Belo Horizonte sob a organização do IAB, que propôs que se editasse uma legislação para criar, no Brasil, um ministério especializado em habitação e urbanismo. No ano seguinte, o IV Congresso, realizado de 17 a 24 de janeiro na cidade de São Paulo, reiterou essa reivindicação, expressando a preocupação com o problema habitacional no país, bem como a consideração de que "a moradia do homem não pode ser resolvida fora do conceito moderno dos problemas do urbanismo" (BASSUL, 2004, p. 78). No entanto, a discussão, naquele momento, ainda não tomaria o rumo de uma proposta de reforma urbana, fato que somente ocorreria a partir de 1963.

[104] Sader (1991, p. 160), em seu artigo intitulado "Cuba no Brasil: influência da Revolução Cubana na Esquerda Brasileira", aborda especificamente o tema da recepção da Revolução Cubana pela esquerda brasileira e latino-americana: "[...] nenhum país do continente passou incólume pelo surgimento da Revolução Cubana, e provavelmente a história das esquerdas de cada país tenha nele um marco decisivo em sua trajetória". Segundo ele, haveria condições relativamente homogêneas em todo o subcontinente que contribuíram para a recepção do ideário reformista cubano pelos países latino-americanos (SADER, 1991, p. 160-161), em um contexto de crise do capitalismo em que discussões sobre questão agrária, dependência externa, deterioração das políticas públicas, esgotamento do populismo e extensão dos regimes ditatoriais faziam parte do cenário. Sader considera que, no caso brasileiro, alguns outros aspectos deram forma à imagem da Revolução Cubana cultivada pela esquerda brasileira, entre eles, a campanha de erradicação do analfabetismo, o sistema educacional cubano, retratado fartamente por livros sobre o assunto, a reforma agrária e a reforma urbana, a independência de Cuba diante dos Estados Unidos e os sucessos nos planos esportivo, artístico e cultural (SADER, 1991, p. 172).

No Brasil, o contexto histórico era de "intensa mobilização da sociedade civil e de debates das grandes reformas sociais nacionais: agrária, da saúde, da educação, da cultura, entre outras" (MARICATO, 2001, p. 97). Assim, o objetivo do seminário era inserir a questão urbana nas discussões das reformas de base de João Goulart. De fato, até então, esta questão não havia sido contemplada pelo Plano Trienal (1962-64) que Goulart formulara no início de seu governo. Contudo, no começo de 1963, no auge da campanha popular pelas "reformas de base", o governo encaminhou uma mensagem ao Congresso Nacional, reconhecendo a necessidade de se tratar os problemas de habitação de forma articulada ao "desenvolvimento global do país" (BASSUL, 2004, p. 80).

Do seminário de 1963 participaram, aproximadamente, 70 profissionais de diversas áreas, como arquitetos, engenheiros, sociólogos, economistas, advogados, assistentes sociais, técnicos, líderes sindicais, estudantis e representantes de entidades civis. (SILVA, 2003). Durante sua realização, foram discutidas questões relativas à *reforma urbana*, principalmente no que diz respeito à necessidade de *regulações* do uso do solo urbano, das construções e dos investimentos setoriais, numa tentativa de ação integrada para o controle estatal do espaço nas cidades. Como produto final, foi elaborado um documento contendo o conjunto dos debates ocorridos, intitulado "Conclusões do Seminário de Habitação e Reforma Urbana", elaborado por uma comissão constituída pelos seguintes membros: Clóvis Garcia (advogado), Jorge Wilheim (arquiteto) e Vinicius Fonseca (economista)[105].

O documento enfatizava a questão habitacional no país, considerando-a um problema – cuja gravidade se acirrava naquele momento – provocado por fatores diversos, inclusive por "processos espoliativos a que se acham submetidos os países latino-americanos", como é o caso do Brasil. Segundo o texto, a incapacidade em obter da iniciativa privada recursos e investimentos para aumentar a oferta de moradias, especialmente para as populações de baixa renda, somada à ausência de uma política habitacional sistemática, contribuíam para os "efeitos maléficos ao desenvolvimento global do país", fazendo-se urgente o tratamento, pelo Estado, da questão habitacional. Essa temática orientou as propostas formuladas durante o seminário de 1963 e contidas no referido documento.

Analisando suas conclusões, observa-se que o acesso à habitação foi colocado como direito fundamental do homem e da família, sendo que a igualdade no uso deste direito exigiria um *reforma urbana* que promovesse a

[105] Trata-se de documento que compõe o Anexo I da dissertação de Silva (2003), e que o autor encontrou em cópia datilografada feito pelo Setor de Publicações da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP), a partir da revista "Arquitetura", n.º 15, de julho de 1963.

justa utilização do solo, o que poderia implicar em uma limitação ao *direito de propriedade*. Este possível conflito será a tônica principal que irá compor, desde então, as discussões sobre a *reforma urbana* e o planejamento urbano no Brasil. Os itens 1 a 5 do documento afirmam que:

> [...] dentre os direitos fundamentais do homem e da família, se inclui o da habitação e que a sua plena realização, exigindo limitações ao direito de propriedade e uso do solo, se consubstanciaria numa reforma urbana, considerada como o conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias. (Resoluções do Seminário, afirmações, item 1)

> [...] essa situação contrasta flagrantemente com os conceitos de democracia e justiça social e, só poderá ser superada pela atualização da estrutura econômica nacional e por um considerável avanço construtivo, através da coordenação de esforço e da racionalização de métodos de produção. (Resoluções do Seminário, afirmações, item 4)

> [...] em consequência, a solução do problema habitacional e da reforma urbana está vinculada à política de desenvolvimento econômico e social – através da qual possa ser rapidamente elevado o padrão de vida do povo brasileiro. (Resoluções do Seminário, afirmações, item 5)

Observa-se que, ao vincular a questão urbana à política nacional de desenvolvimento econômico e social, o que se busca é instituir uma política habitacional ajustada a outras políticas públicas e articulada a planos nacionais integrados em todos os níveis – planejamento global nos níveis nacional, regional, estadual e municipal. Ou seja, havia o reconhecimento de que a questão habitacional era um problema cuja solução exigiria forte intervenção do Estado, por meio de uma política nacional.

Em relação à participação da população, o documento afirma:

> [...] é de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades. (Resoluções do Seminário, afirmações, item 8)

Chama a atenção a preocupação e a importância dada à conscientização da população para os problemas discutidos. No entanto, a proposta não se aprofunda na temática do processo participativo, ficando a gestão da política habitacional restrita ao Estado centralizador.

O diagnóstico apresentado também aponta a necessidade de adoção de medidas para que fosse inibida a especulação imobiliária, criticando a atividade ao afirmar que:

> [...] é imprescindível a adoção de medidas que cerceiem a especulação imobiliária, sempre anti-social, disciplinado o investimento privado nesse setor. (Resoluções do Seminário, afirmações, item 16)

Algumas propostas para a efetivação da *reforma urbana*, como a possibilidade de desapropriação para interesse social, demandariam mudanças legais, como a "modificação do parágrafo 16º do artigo 141 da Constituição Federal" (Resoluções do Seminário, afirmações, item 13), para que fosse permitida a desapropriação sem exigência de pagamento à vista e em dinheiro, sendo sugerida a seguinte redação:

> Ficarão sujeitos à desapropriação por interesse social os bens considerados necessários à habitação, ao equipamento dos centros urbanos e ao aproveitamento do território. (Resoluções do Seminário, 3ª. Proposta, item II-1)

O documento registra a necessidade de criação de um "órgão central" executor da Política Habitacional e Urbana, com autonomia financeira e atuação em todo o território nacional, além de um Fundo Nacional de Habitação administrado por esse órgão. Afirmava-se, assim, a necessidade de uma intervenção eficiente em todo o território brasileiro, por meio de uma ação centralizada e munida de recursos.

Dentre os recursos que seriam destinados ao fundo, citam-se impostos que incidiriam sobre "a não utilização de imóveis urbanos, compreendendo terreno inexplorado ou unidade residencial vaga por mais de 6 meses" – princípio contido no *IPTU progressivo no tempo* e demais compulsórios, instrumentos que só seriam instituídos pelo Estatuto da Cidade, em 2001. Este item expressa a preocupação em inibir a atividade especulativa e induzir a destinação habitacional nas áreas bem servidas de infraestrutura urbana. A utilização dos recursos do fundo seria definida pelos critérios de atendimento estabelecidos pelos Planos de Habitação.

O documento previa ainda o estabelecimento de convênios entre entidades oficiais e privadas para a execução da política habitacional, e ressaltava a necessidade de um planejamento territorial nacional elaborado pelo órgão central do *Plano Nacional Territorial* e do *Plano Nacional de Habitação*:

> o Plano Nacional Territorial dará especial atenção à distribuição demográfica, aos aspectos sociais provenientes do desenvolvimento econômico, aos problemas de habitação, circulação e transporte, trabalho, recreação, cultura, saúde, educação, produção e abastecimento, reservas para expansão urbana e de área florestais, proteção de mananciais e regiões de valor turístico, aplicando os princípios de planejamento territorial, consagrados pelos Congressos Internacionais de Arquitetura. (Resoluções do Seminário, proposta n.º 3, item IV-2)

Dessa forma, a liberação de recursos para municípios estaria condicionada à existência de planos municipais afinados com os planos regionais e o Plano Nacional Territorial.

Segundo Silva (2003), dois aspectos básicos definiram o conteúdo desse seminário:

> a politização do diagnóstico desenvolvimentista, incluindo os problemas urbanos no interior do ideário das reformas de base e a intervenção em todo o território nacional, por intermédio de políticas públicas centralizadas, racionalizadoras e redistributivas, com ênfase no problema habitacional. (SILVA, 2003, p. 22)

Ressalta-se também o conteúdo – ainda não explícito – do conceito de *função social da propriedade*, presente nas discussões ocorridas em 1963, em especial na proposta de submissão do direito de propriedade a uma justa utilização do solo urbano. Observa-se que a ênfase conferida ao problema habitacional indica que o tema deveria ser tratado como prioridade e articulado a planos nacionais de desenvolvimento, reforçando a visão holística do planejamento e contrapondo-se a uma abordagem setorial.

O seminário não chegou a definir explicitamente nenhum instrumento de política urbana, à exceção dos planos nacionais, territorial e de habitação, limitando-se a explicitar a necessidade de se promover medidas para a utilização mais justa do solo urbano. No que se refere à temática da *parceria público-privada*, nota-se que não há no documento referência direta a qualquer instrumento baseado neste fundamento, à exceção da proposta de estabelecimento de convênios para viabilizar a execução da política habitacional.

As diretrizes e conclusões do *Seminário de Habitação e Reforma Urbana* foram transformadas em uma minuta de projeto de lei, que apontava as mudanças legais necessárias para o estabelecimento das resoluções definidas pelo encontro. No entanto, o contexto político nacional mudaria radicalmente a partir de 1964, com o Golpe Militar, o que representaria uma "reversão das propostas políticas das reformas de base que estavam sendo construídas democraticamente" (MARICATO, 2001, p. 97). A política urbana caminharia em outra direção, distante dos objetivos discutidos em 1963. Alguns anos mais tarde, ainda no período da ditadura, o debate ressurgiria entre os técnicos e instituições vinculadas à questão urbana, visto que os problemas continuavam, sem que, no entanto, houvesse ações efetivas no nível intraurbano, e as propostas discutidas no seminário de Petrópolis permaneciam no papel.

Vale ainda ressaltar a importância do *Seminário de Habitação e Reforma Urbana* como embrião dos avanços observados no campo da política urbana nacional, em especial no campo da habitação, a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (2001) – documentos que ainda serão analisados neste trabalho. Destaca-se, porém, o fato de que, naquele momento (em 1963), as proposições foram dirigidas diretamente ao governo federal, não contemplando, ainda, as especificidades e as dificuldades que tais medidas encontrariam quando tratadas no âmbito das municipalidades, conforme determinações da Carta Magna de 1988. Além disso, destaca-se o caráter especificamente técnico do encontro que, apesar de sua importância, não pode ser considerado uma experiência explícita de democratização do debate sobre a política urbana, tendo em vista a ausência de outros segmentos (sociedade e mercado) e dos enfrentamentos que certamente seriam proporcionados pelas questões levantadas no seminário. Talvez por isso, o encontro não teve uma repercussão comparável, por exemplo, à bandeira da reforma agrária naquela época (BASSUL, 2004, p. 22). Ou seja, tanto o tratamento da questão urbana em nível federal quanto o caráter técnico do encontro estavam longe de expressar os limites e interesses que comporiam o cenário de discussão da política urbana brasileira a partir dos anos 1970. É de se notar ainda o enfoque do planejamento calcado "na boa técnica urbanística, sem menção a processos participativos que incorporassem, à formulação e à implementação das políticas públicas, as demandas e opiniões dos diferentes segmentos da população" (BASSUL, 2004, p. 22), princípios que caracterizariam a proposta da *reforma urbana* 25 anos mais tarde.

3.1.2. O *solo criado* como instrumento da *reforma urbana:* as discussões na década de 1970

O temário da *reforma urbana* e as discussões relacionadas à forma como se processava o crescimento urbano no país não ficaram estagnados, mesmo no contexto da ditadura militar, assumindo, na década de 1970, importância relevante tanto no Brasil como em outros países.

No caso brasileiro, a crescente urbanização do país e a rápida concentração da população nas grandes cidades colocaram em xeque, ainda naquela década, a temática do "desenvolvimento urbano"[106]. Problemas como a poluição, os

[106] Apesar de mais recentemente (a partir da Constituição Federal de 1988, especificamente) adotarmos o termo "política urbana" para nos referirmos às formas de atuação do Estado no ordenamento do espaço urbano, naquele tempo (dos anos 1960 ao início dos anos 1980) utilizava-se o termo "desenvolvimento urbano", cuja promoção também caberia ao Estado. Este termo está

congestionamentos, as desigualdades socioeconômicas, a marginalização, a violência e a carência de serviços públicos, entre outros, passaram a exigir do poder público uma solução, fazendo-se necessária a criação de novos instrumentos para o cumprimento da política de "desenvolvimento urbano" então em debate.

No período compreendido entre 1964 e o início dos anos 1980, o planejamento de viés tecnocrático instrumentalizaria a política de "desenvolvimento urbano", subordinando-a às exigências da racionalidade econômica, por meio das quais "a distribuição dos equipamentos e serviços é, frequentemente, realizada conforme o lugar onde os critérios de rentabilidade e de retorno do capital investido são mais atendidos" (GRAZIA, 2003, p. 54). Assim, as tentativas de solução dos problemas anteriormente mencionados eram definidas a partir da legislação urbanística, que tinha como principal estratégia de controle das formas de utilização do solo urbano o *zoneamento* (RIBEIRO; CARDOSO, 1992, p. 371). Por meio da instauração de normas, critérios e padrões de uso e ocupação do solo procurava-se distribuir as pessoas e as atividades no espaço, evitando efeitos indesejáveis, como a convivência de usos incompatíveis ou o adensamento excessivo e a consequente deterioração da qualidade de vida urbana. Com isso, pode-se dizer que dois instrumentos foram, e continuam sendo, utilizados para controle das formas de utilização do espaço urbano: a definição do tipo de atividade permitida em determinada área (funcionalização do uso do solo) e o coeficiente de aproveitamento, que relaciona a quantidade de área construída com a dimensão do lote, definindo o potencial construtivo de utilização dos terrenos. Esses dois instrumentos, especialmente o segundo, são definidos em função do *zoneamento*.

---

relacionado a um viés economicista, e era aplicado em um momento em que se valorizava a modernização da economia, em detrimento das questões da *modernidade* (HARVEY, 1992). Assim, acreditava-se que o problema da habitação – e, consequentemente, a exclusão e a segregação socioespaciais – poderia ser superado pelo desenvolvimento econômico, "pela atualização da estrutura econômica nacional e por um considerável avanço construtivo, através da coordenação de esforços e de racionalização de métodos de produção" (Cf. Resoluções do Seminário de 1963, Afirmação 4). Embora o termo ainda esteja presente no *Estatuto das Cidades* e no *Plano Diretor de Belo Horizonte* (município alvo de nossa análise particular), ele está associado ao cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, conferindo-lhe um caráter menos economicista e mais *social*, cuja efetivação envolve o enfrentamento, por parte do poder público, dos diferentes interesses presentes na produção do espaço. Atualmente, as formulações em torno do "desenvolvimento urbano" incorporam, inclusive, a noção de "desenvolvimento alternativo", que representa formas de organização econômica "baseadas na igualdade, na solidariedade e na proteção do meio ambiente" (SANTOS, 2002, p. 25), sublinhando a necessidade de se tratar "a economia integrante e dependente da sociedade e de subordinar os fins econômicos à proteção desses bens e valores" (*Ibidem*, p. 46). Acreditamos que essa visão, mais *política* e *social* (sem necessariamente deixar de abarcar a dimensão econômica), vem impulsionando o debate recente sobre as formas e os instrumentos para a promoção de uma cidade mais justa e sustentável. conferindo-lhe um car da propriedadeno Estatuto das Cidades e no Plano Diretor de Belo horizonte (munic [???]

No entanto, a fixação de diferentes coeficientes de aproveitamento em diferentes áreas da cidade promove uma valorização diferenciada dos terrenos. No Capítulo 1 deste trabalho, discutimos o *zoneamento* como uma expressão de "parceria" público-privada, na medida em que, ao conferir tratamento diferenciado ao espaço intraurbano, por meio do estabelecimento de diferentes parâmetros urbanísticos, ele utiliza a *regulação* pública para concretizar interesses imobiliários privados. Assim, o acesso à terra é limitado em função do valor que ela adquire no espaço urbano, sendo determinantes para isso a localização, a acessibilidade, a existência de equipamentos públicos e serviços urbanos em suas proximidades e o potencial construtivo definido para o terreno via legislação. Essa desigualdade no preço da terra, gerada pela diferenciação advinda do potencial construtivo definido por um ato do poder público, evidenciava os estreitos limites dos instrumentos urbanísticos – basicamente o *zoneamento* – como mecanismos de *regulação*. Nesse sentido, tornava-se necessário instituir novos instrumentos capazes de reverter os impactos da urbanização nas grandes cidades brasileiras – em especial, o congestionamento das áreas centrais e a segregação socioespacial – e promover uma cidade mais justa e sustentável.

Para equilibrar ou equalizar o valor dos terrenos, assim como para suprir as deficiências e as limitações identificadas na utilização do *zoneamento* no Brasil, foi proposta, por um grupo de técnicos[107], ainda nos anos 1970, a ideia de aplicação do *solo criado*. Juridicamente, esse conceito se fundamenta na separação entre o *direito de propriedade* exercido sobre um terreno e o *direito de construir* sobre o mesmo. A origem desse instrumento está associada "a dois tipos distintos de avaliação dos efeitos da regulação pública do uso do solo" (RIBEIRO; CARDOSO, 1992, p. 371): 1) nas cidades europeias, o instrumento surge da constatação de que o *zoneamento* não poderia conter a valorização da terra, sendo necessário o enfrentamento dos efeitos perversos da dinâmica capitalista de produção do espaço, em um contexto de crescimento das lutas urbanas e da possibilidade de um governo popular; 2) nos Estados Unidos, o instrumento é pensado como forma de promover a adaptação do *zoneamento* à lógica do capital imobiliário, visando a promoção de projetos de "desenvolvimento urbano" em um contexto de crise econômica. Nota-se que a justificativa europeia para a aplicação do *solo criado* condiz com os

[107] No Brasil, um grupo de técnicos vinculados ao Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM) – atual Fundação Prefeito Faria Lima –, órgão ligado, na época, à Secretaria do Interior (SP), seria responsável por inserir novos instrumentos de planejamento no debate sobre a proposta de "desenvolvimento urbano" que seria discutida a partir daquela década. Posteriormente, o debate envolveria também políticos e técnicos de várias instituições, como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB).

princípios da *reforma urbana* e do *direito à cidade*, enquanto que a americana liga-se muito mais ao ideário da *cidade-mercadoria*. Isso terá repercussões na aplicação do instrumento no caso brasileiro.

No Brasil, o debate se iniciaria atribuindo-se ao mecanismo a função de proporcionar um maior equilíbrio entre os espaços ocupados (congestionados) e as áreas livres (destinadas a áreas verdes, equipamentos públicos, circulação), melhorando a qualidade de vida por meio do controle do adensamento. Ao se fundamentar na separação entre o *direito de propriedade* e o *de construir*, o *solo criado* reserva ao poder público o direito de intervir nesse controle, em prol do interesse da população, como forma de fazer cumprir a função social da propriedade urbana. Assim, toda *criação de solo*[108] estaria acompanhada da doação de terrenos para a implantação de áreas livres. No entanto, as discussões em torno do instrumento – promovidas especialmente pelo CEPAM, a partir da segunda metade da década de 1970 – ampliariam as possibilidades de sua aplicação, alterando os objetivos para os quais ele havia sido inicialmente proposto, como veremos mais adiante.

No que se refere à *reforma urbana*, observa-se que o instrumento do *solo criado* foi discutido como mecanismo possível para se viabilizar o *direito à cidade*, princípio que norteia tal reforma, que, como podemos observar, era "semeada" durante os anos 1970 e seria "espalhada" no âmbito dos movimentos sociopolíticos dos anos 1980. No entanto, ao ressurgir no contexto da redemocratização política e da convocação da Assembleia Nacional Constituinte, ocorrida em 1986, a proposta da *reforma urbana* se modificaria. Nas palavras de Grazia de Grazia (2003, p. 54), é uma "formulação totalmente nova em relação à que foi realizada na década de 60".

3.1.2.1. O debate internacional nos anos 1970: novos instrumentos de planejamento urbano em pauta

Algum tempo antes da discussão sobre o *solo criado* tomar forma em diferentes países, o Japão já havia implantado o *Land Readjustment* (Kukaku-seiri, em japonês), um instrumento de planejamento baseado na execução compartilhada de um projeto específico em que todos os proprietários e inquilinos contribuíam para o seu financiamento e realização, distribuindo, de maneira equilibrada, os custos e benefícios dos resultados. Os projetos eram autorizados pelos governos municipal e nacional, por meio de lei específica elaborada de acordo com os parâmetros da lei do *Land Readjustment*, de 1954.

[108] Entendida como a superfície edificada que ultrapassa a área do terreno onde a construção se apóia.

O mecanismo era utilizado tanto para a provisão de lotes para habitação em zonas periféricas como para a construção de infraestrutura urbana em zonas intensamente urbanizadas[109]. Deve-se ressaltar que, nesse tipo de mecanismo, os envolvidos eram, ao mesmo tempo, investidores e beneficiários, reservando-se ao poder público apenas o papel de mediador do processo. No entanto, não se tratava de um instrumento para minimizar os efeitos perversos do *zoneamento*; ou seja, o *Land Readjustment* não se destinava a minimizar os efeitos da dinâmica capitalista de produção do espaço[110].

Em outros países, a *regulação* pública na produção do espaço urbano se dava, até então, somente por meio do *zoneamento*. Como já abordado, trata-se de um eficiente instrumento de controle do adensamento, mas, fora desta função, ele não se presta ao controle de outras situações promovidas justamente a partir de sua aplicação, a saber: a valorização imobiliária, que impede o acesso de grande parte da população de baixa renda à moradia, e o descompasso entre áreas ocupadas e áreas vazias, colocando em risco o bem-estar da coletividade. Assim, seriam necessários instrumentos complementares ao *zoneamento*, capazes de minimizar os efeitos perversos do processo de urbanização e da produção (capitalista) do espaço. O *solo criado* foi um dos primeiros instrumentos pensados para essa função.

A ideia original deste instrumento deu seus primeiros passos em Roma, em 1971, quando um grupo de técnicos ligados à Comissão Econômica da Europa – da Organização das Nações Unidas (ONU) – e especialistas em problemas de política de habitação, construção e planejamento, firmaram um documento ressaltando a necessidade de se separar o *direito de propriedade* do *direito de edificar*. Eles argumentavam que o direito de construir "deve pertencer à coletividade e não pode ser admitido senão por concessão ou autorização administrativa" (CJ ARQUITETURA, 1977, memorando). Posteriormente, em 1975, o governo italiano propôs uma lei que separava o *direito de construir* do *direito de propriedade*. O *direito de construção* estaria subordinado a concessão da municipalidade ao proprietário do terreno, que deveria "contribuir para as despesas necessárias ao agenciamento e equipamento da área", pagando uma determinada quantia como compensação pelos custos de ampliação dos equipamentos urbanos, e se comprometendo a urbanizar, dentro de um prazo fixado, uma outra área que não a sua (CJ ARQUITETURA, 1977, memorando). A

[109] Para detalhes sobre o *Land Readjustment*, ver Montandon (2007).

[110] Dentre os efeitos da dinâmica capitalista da produção do espaço podem, ser citados, no caso brasileiro, a concentração da ocupação em áreas mais centrais, a retenção de terras para especulação e a valorização da terra urbana que, além de ser privadamente apropriada, promove a exclusão da maioria da população do acesso à cidade. Essa população de baixa renda, expulsa e excluída, vive em condições de absoluta precariedade nas grandes cidades brasileiras.

legislação italiana diferenciava-se da que seria adotada na França, ainda naquele ano, pelo fato de propor uma separação total entre o *direito de propriedade* e o *de construir*, enquanto que a francesa introduziria uma separação apenas parcial.

Um mês depois da Itália, o governo francês também estabeleceria uma nova legislação de controle do uso do solo urbano (lei de 31/12/1975). Tal lei estabeleceu o *Teto Legal de Densidade – Plafond Legal de Densité* (PLD) –, limitando o direito de construir, em todo o país, a uma vez a área do terreno, e a uma vez e meia na cidade de Paris. O *direito de construção* acima desse limite passava à coletividade, que poderia concedê-lo se o empreendedor pagasse uma taxa à prefeitura sobre o *solo criado* (CJ ARQUITETURA, 1977, memorando). Assim, o poder público dava à coletividade a possibilidade de intervir no mercado fundiário e imobiliário para realizar uma política ativa de espaços verdes e equipamentos públicos (CJ ARQUITETURA, 1977, p. 92). O pagamento poderia ser parcelado e os recursos obtidos da venda do *direito de construção* deveriam ser utilizados obrigatoriamente no financiamento de:

a) programas de constituição de espaços verdes;
b) aquisição de terras para a realização de moradias de interesse social e de equipamentos coletivos;
c) programas de preservação do patrimônio cultural;
d) programas de construção de moradias de interesse social a serem alugadas aos interessados. (SANTO ANDRÉ, 1991, p. 4)

A cobrança por *criação de solo* poderia atenuar os efeitos da redefinição de preços decorrente da fixação de coeficientes de aproveitamento para os terrenos urbanos. Assim, a legislação francesa tinha como objetivos: 1) reduzir os preços dos terrenos nos centros das aglomerações e bairros antigos, desencorajando a especulação; 2) desestimular o adensamento dos centros, explicitando a preocupação com a qualidade de vida urbana; 3) obter recursos para as coletividades locais, de modo a permitir que elas desenvolvessem uma política de aquisições de terrenos (reservas fundiárias) (FAU-USP/LABHAB, 2006). Nota-se, no entanto, uma contradição entre o último e o penúltimo objetivos, pois: ou se constrói dentro do limite do PLD – na direção de um "desadensamento" que não promove recursos financeiros para a coletividade, funcionando mais como um instrumento de equilíbrio da ocupação do solo –; ou se constrói acima do PLD – gerando, às custas de um adensamento dos centros, uma arrecadação financeira que poderá ser investida em áreas mais carentes[111] (RIO DE JANEIRO, 1992, p. 9). É importante ressaltar que a lei francesa do PLD foi alterada várias vezes – em 1980, em 1982, em 1985

[111] Esse debate contraditório chegará ao Brasil ainda na década de 1970, como veremos adiante.

e em 1986, quando se permitiu sua revogação pelos municípios que assim optassem (RIO DE JANEIRO, 1992, p. 9) –, dificultando uma avaliação aprofundada sobre os efeitos reais de sua aplicação, considerando-se os objetivos pretendidos quando de sua instituição em 1975[112].

A Lei que instituiu o PLD na França definiu também "zonas de proteção de sítio e da paisagem" para áreas que fossem interessantes de se preservar ou, pelo menos, conter a ocupação. Essas zonas teriam a possibilidade de transferir o *coeficiente de ocupação do solo*; ou seja, proprietários de setores protegidos poderiam vender seus *direitos de construir* para proprietários de imóveis situados em outros setores onde não havia restrições (CJ ARQUITETURA, 1977, p. 93). Trata-se de uma espécie de solidariedade e equidade entre proprietários de imóveis de diferentes zonas da cidade – semelhante à *Transferência do Direito de Construir (TDC)*, adotada nos Estados Unidos e da qual falaremos adiante.

Além do PLD, outro instrumento instituído em Paris (Cf. *Code de l'Urbanisme* – Lei de 18 de Julho de 1985) com a função de reequilibrar as formas de ocupação e de crescimento da cidade foram as *ZACs – Zones d'Aménagement Concerté*. As *ZACs* podem ser definidas como zonas especiais para a revitalização urbana e constituem espaços no interior dos quais uma coletividade pública ou um estabelecimento público decide intervir para realizar uma operação e equipar o terreno (BRASIL, 2009). Além de incentivar a recuperação urbana destas áreas, são também objetivos a serem alcançados: ocupação de vazios intersticiais deixados pelas grandes estruturas ferroviárias; aumento das áreas verdes no setor leste da capital francesa; promoção da diversidade de usos nesta área da cidade. Segundo Maricato e Ferreira (2002):

> As ZACs atingem diretamente a estrutura fundiária das áreas afetadas. O Estado adquire as terras em áreas "degradadas" (por direito de preempção ou por simples desapropriação), faz as melhorias de infraestrutura, e decide o uso para cada lote resultante de sua intervenção, realizando inclusive o projeto arquitetônico do edifício a ser construído no local, em alguns casos. Vende as áreas e os projetos destinados a equipamentos públicos aos respectivos órgãos responsáveis (ministério da educação para as escolas, da saúde para hospitais, setor de parques para praças etc.), e as áreas destinadas a escritórios e outros estabelecimentos comerciais (também com os projetos prontos) à iniciativa privada. Cobrando desta última a plus-valia produzida pela valorização da intervenção, consegue recursos para amortizar financeiramente a operação como um todo e garantir a oferta de moradias. (MARICATO; FERREIRA, 2002, p.225)

[112] Um efeito positivo detectado no caso francês foi a tendência de redução dos preços da terra, simultaneamente ao efeito perverso de sua retenção pelos proprietários em um primeiro período de aplicação da lei (Cf. RIO DE JANEIRO, 1992).

As ações poderiam ocorrer dentro das seguintes possibilidades: a) efetivação direta por ação governamental; b) concessão a uma entidade de economia mista; c) participação de recursos da iniciativa privada. A ideia principal é viabilizar nas *ZACs*, operações de interesse público com a participação de agentes tanto públicos quanto da iniciativa privada. Além disso, as propostas poderiam exceder as normas do Código de Urbanismo, desde que aprovadas pela comunidade. O exemplo francês das *ZACs* teve, segundo alguns urbanistas, alguma influência quando das discussões sobre as *operações urbanas* no Brasil (MARICATO; FERREIRA, 2002, p.224).

No ano de 1976, em meio ao debate internacional sobre o *solo criado*, foi realizada em Vancouver, Canadá, a *Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos* (HABITAT I), em cujas conclusões (*Declaração de Vancouver*) consta o Princípio geral nº 10:

> A terra é um dos elementos fundamentais dos assentamentos humanos. Todo Estado tem direito de tomar as medidas necessárias para manter sob fiscalização pública o uso, a propriedade, a disposição e a reserva de terras. Todo Estado tem direito a planejar e administrar a utilização do solo que é um de seus recursos mais importantes, de maneira que o crescimento dos centros populacionais tanto urbanos como rurais se baseiem num plano amplo de utilização do solo. Essas medidas devem assegurar a realização dos objetivos básicos da reforma social e econômica para cada Nação, de conformidade com seu sistema e suas leis de propriedade da terra. (CJ ARQUITETURA, 1977, memorando)

Nota-se que o documento mundial produzido quando da HABITAT I ressalta a necessidade de ações públicas direcionadas ao uso da terra, no sentido de garantir um maior equilíbrio na utilização do espaço tanto pela ocupação por assentamentos rurais quanto pelos assentamentos urbanos.

Na Inglaterra, desde 1947 se buscava um equilíbrio entre "a preservação do meio ambiente e as exigências da construção habitacional, implantação de indústrias e o desenvolvimento do sistema de transportes" (SANTO ANDRÉ, 1991, p. 4). Para isso, foi instituída a *Contribuição de Melhoria*, por meio da qual o poder público poderia recuperar parte das mais-valias fundiárias[113] geradas pela realização de obras públicas. Em 1953 o tributo foi suprimido sob a justificativa de que teria produzido um "freio" para o desenvolvimento das cidades. Em 1967 houve uma intensificação do programa estatal para a construção de moradias sociais, dificultado, porém, pelos altos preços dos terrenos. Em razão disso, foi

[113] O termo "recuperação de mais-valias fundiárias" refere-se à necessidade do Estado, considerando a geração de mais-valias fundiárias (= incrementos de valor da terra) advinda do processo de produção do espaço, recuperar para a coletividade os benefícios da valorização da terra que, em geral, costumam ser apropriados de forma privada. (FURTADO, 2007).

instituída uma *Comissão de Solos* com poderes de aquisição e cessão de terras para a construção de moradias e equipamentos de interesse social, podendo ainda estabelecer taxas sobre as valorizações imobiliárias para cumprimento dos objetivos do programa (SANTO ANDRÉ, 1991, p. 5).

Na década de 1970, a Suécia se diferenciava dos demais países por adotar uma política de nacionalização do solo, tornando o Estado o grande proprietário da terra urbana. Em geral, os terrenos públicos eram adquiridos pela municipalidade quando esses eram demandados pela necessidade de expansão urbana ou para implementar planos de urbanização. Essa medida objetivava evitar que os proprietários fundiários usufruíssem das melhorias proporcionadas pelo poder público, e também antecipar a alta de preços dos terrenos (CJ ARQUITETURA, 1977, p. 94).

Na Espanha, a partir de 1975 adota-se o *Plano Diretor Territorial de Coordenação*, por meio do qual o governo buscava definir grandes diretrizes de ordenação urbanística do território. Por este plano, os municípios deveriam exercer um controle maior dos usos dos terrenos e das edificações, condicionando o *direito de edificar* "ao efetivo cumprimento das obrigações que se impõem ao proprietário, nos prazos previstos" (CJ ARQUITETURA, 1977, p. 94). Permitia-se construir 10% (dez por cento) além do *coeficiente de aproveitamento*, como forma de compensar os proprietários pelos benefícios promovidos especialmente com a doação à prefeitura de terrenos necessários à ampliação de vias, infraestrutura e equipamentos (CJ ARQUITETURA, 1977, p. 95). Trata-se de uma espécie de compensação à iniciativa privada, via solo edificável, pelo financiamento de obras ou equipamentos públicos. Veremos adiante que este fundamento estará presente nas discussões sobre as *operações urbanas* no Brasil.

Nos Estados Unidos, o debate sobre as novas formas de ordenação do espaço urbano (ainda na década de 1970) introduziu o conceito de *Transferência do Direito de Construir* (TDC). A ideia surgiu em Chicago com o *Space Adrift* (Espaço Flutuante), cuja aplicação se justificava pelo seu mecanismo de *transferência*, uma forma de compensar os proprietários de imóveis tombados e localizados em áreas com altos potenciais construtivos, mas incapacitados de utilizá-los devido ao "congelamento" do seu patrimônio (FAU-USP/LABHAB, 2006). Segundo a legislação criada, o proprietário poderia transferir o *potencial de construção* de seu imóvel (definido pelo *zoneamento* e "congelado" pelo tombamento) para outro imóvel que não sofresse essa limitação. Também era permitida a venda do *potencial virtual* para terceiros, inclusive de *direitos de construção* doados para o Estado. Os

proprietários se beneficiariam ainda de reduções de impostos sobre a renda e da carga tributária que onerava o próprio imóvel (RIBEIRO; CARDOSO, 1992, p. 372).

É importante distinguir este mecanismo da ideia inicial do *solo criado*, uma vez que se trata de uma transferência que não cria espaço novo e não implica o aumento de densidade total; há apenas a redistribuição de espaço já autorizado e criado para outras áreas, resguardado o interesse público nessa transferência, qual seja, o de preservação (ambiental ou histórico-cultural).

O Plano Chicago instituiria também, além da *Transferência do Direito de Construir*, o *Bônus de Zoneamento*, mecanismo que permitia ao construtor adicionar área construída ao seu empreendimento, em troca da construção ou financiamento de uma melhoria ou de um equipamento, a critério do poder público local. Tratava-se de uma medida interessante para a coletividade e para os empreendedores, que se beneficiariam dos bônus concedidos desde que cumprissem o acordo com a promoção de algo de interesse público. Este mecanismo diferenciava-se da transferência, uma vez que sua aplicação promoveria o aumento de densidade em alguma parte da cidade onde os bônus seriam aplicados, podendo implicar, a longo prazo, no incremento de problemas urbanos – congestionamento, poluição, carência de áreas verdes etc. – nessas áreas. É importante destacar que essa ideia é semelhante à que será adotada posteriormente no Brasil sob a denominação de *operações urbanas*, objeto de análise desta pesquisa, sobre o qual falaremos adiante.

Também é importante ressaltar que, no caso americano, os instrumentos – TDC e *Bônus de Zoneamento* – foram pensados em um contexto de estagnação econômica, caracterizado pela decadência das atividades portuárias e pelo fechamento de um número significativo de fábricas, e que demandava a promoção de projetos de revitalização urbana. Assim, eles foram instituídos com o objetivo de estimular as atividades da iniciativa privada, especialmente por meio de construções, para a promoção do desenvolvimento das cidades. A justificativa de adoção de novos instrumentos de planejamento diferenciava-se dos objetivos das legislações instituídas nos países europeus, como pontuamos anteriormente.

A Colômbia, no início dos anos de 1970, também tentaria aprovar um projeto de lei sobre a *Reforma Integral Urbana*. O referido projeto procurava instituir propostas interessantes para o tema, tais como (CJ ARQUITETURA, 1977, p. 94):

- a possibilidade de extensão vertical da cidade por meio da aquisição, pela iniciativa privada, de volumes necessários a serem concedidos pelas autoridades, destinando-se o produto dessa aquisição ao financiamento de programas de habitação de interesse social;
- aquisição, pelas autoridades, de áreas necessárias ao desenvolvimento urbano a preços que não incluíssem as mais-valias fundiárias;
- a instituição do *direito de preempção* às autoridades como forma de: 1) assegurar a reserva de terras sem ficar obrigada a adquiri-las e 2) também controlar o mercado de terras;
- a instituição do *direito de superfície* como figura jurídica, separando a propriedade da superfície do solo urbano e permitindo a utilização do espaço aéreo até determinado limite. Esse conceito de "utilização" do espaço aéreo é semelhante ao conceito de *solo criado*.

Por meio desses instrumentos, acreditava-se promover um espaço urbano mais adequado e humano, com um melhor equilíbrio entre a propriedade pública e a privada.

A *Lei de Reforma Urbana* colombiana foi aprovada em 1989 (*Ley 09*, de 1989), simbolizando "um marco para o planejamento e o financiamento do desenvolvimento urbano", ao propor instrumentos inovadores como o direito de preferência, os bancos de terra, o reajuste de terras, dentre outros (SILVA, 1999, p. 217). Nela, o solo urbano – e suas formas de *regulação* – foi tomado como o elemento central para a promoção de uma política mais inclusiva. Silva (1999) faz uma análise desta lei e dos instrumentos adotados na Colômbia para a promoção de uma *reforma urbana* via *regulação* e gestão territorial, apontando alguns equívocos na sua forma de implementação (Cf. SILVA, 1999).

À exceção da experiência colombiana, não encontramos na literatura referências que permitissem uma avaliação abrangente e sistemática das outras experiências internacionais anteriormente abordadas.

3.1.2.2. O debate no Brasil e os rumos tomados pelo *solo criado*

Embora as discussões ocorridas em 1963, quando do *Seminário de Habitação e Reforma Urbana*, não fossem efetivadas na prática, suas propostas continuariam presentes no meio técnico – órgãos e profissionais vinculados à questão urbana –, sendo reativadas quando do debate do *solo criado* na década de 1970.

No Brasil, o debate em torno do *solo criado* começa em 1974, em São

Bernardo do Campo – antes mesmo de implementadas as experiências italiana e francesa –, quando a prefeitura, por meio da *Progresso de São Bernardo do Campo S.A.* (PROSBC), empresa municipal de economia mista, promove um *Encontro de Planejamento Municipal*. Nesse evento, os juristas Helly Lopes Meirelles e Eurico de Andrade Azevedo proferiram palestra expondo a ideia de desvinculação do *direito de propriedade* de um terreno urbano do *direito de construção* no mesmo, por meio da fixação de um coeficiente único de aproveitamento (CJ ARQUITETURA, 1977, memorando). Três anos mais tarde, em janeiro de 1977, foi aprovada a lei instituindo o *Plano de Desenvolvimento Integrado* do município, no qual estava incluída a figura do *solo criado*. São Bernardo torna-se, então, o primeiro município brasileiro a adotar tal conceito, limitando o direito gratuito de construir em uma propriedade a uma vez a área do terreno. A construção acima desse limite implicaria na compra do *direito de construção* de outros proprietários – está aí implícita a ideia da *transferência do direito de construir* – ou do poder público – por meio de contrapartidas cujos valores seriam calculados utilizando-se o valor venal, conforme fórmula específica. O principal objetivo do plano era colocar à disposição do poder público terras a serem utilizadas como áreas verdes no município; e, por isso, os recursos gerados seriam destinados ao *Fundo de Áreas Verdes* (RIBEIRO; CARDOSO, 1992, p. 373).

Antes da aprovação dessa lei em São Bernardo do Campo, o debate também tomava forma em outros municípios. Em São Paulo, ainda em 1974, o arquiteto Domingos Theodoro de Azevedo Netto realizaria estudos propondo a implantação do coeficiente único de aproveitamento e a *transferência d*o *direito de construir*. A discussão se ampliaria no ano seguinte, quando um grupo de juristas paulistas passou a discutir a diferenciação entre o *direito de construir* e o *de criar solo*, assim como a constitucionalidade do instrumento (CJ ARQUITETURA, 1977, memorando). Esses debates foram realizados a partir de 1975 pelo *Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal* (CEPAM), mais tarde transformado em *Fundação Prefeito Faria Lima*, que publicou o documento "O Solo Criado", primeira vez que a expressão foi utilizada no país.

É importante deixar claro que, a partir das propostas de São Bernardo do Campo e do CEPAM, muitas ideias posteriores seriam rotuladas de *solo criado*, apesar de bastante diferentes entre si, como veremos adiante. Isso porque o surgimento do instrumento no Brasil – conforme as duas propostas acima referidas – está vinculado ao restabelecimento do equilíbrio entre os espaços construídos e os espaços públicos; ou seja, busca-se ampliar as

áreas públicas de forma compatível com o espaço construído, tendo em vista que o processo de urbanização, já mencionado, fez aumentar o contingente populacional nas cidades. Paralelamente, a tecnologia construtiva permitiu reproduzir casas através da construção de apartamentos. No entanto, essa "mágica" que permitiu multiplicar os espaços construídos não multiplicou os espaços públicos, em especial as áreas verdes, contribuindo para que as cidades ficassem congestionadas, poluídas e carentes de equipamentos comunitários. Além disso, a falta de áreas públicas demandaria desapropriações quando projetos de urbanização fossem necessários, onerando os cofres públicos. Assim, o *solo criado* buscaria restabelecer esse equilíbrio (entre áreas livres – públicas e privadas – e adensadas), ideia original para a adoção do instrumento no país.

O trabalho de autoria dos técnicos do CEPAM – Domingos Theodoro de Azevedo Netto, Clementina De Ambrosis, Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira, Dalmo do Valle Nogueira Filho – propôs três novos instrumentos para controle do uso do solo urbano, a serem adotados pelo poder público, a saber:

1. coeficiente único de aproveitamento;
2. transferência do direito de construir;
3. proporcionalidade entre áreas construídas e áreas públicas.

Segundo Ambrosis (s/d), pretendeu-se com o *coeficiente único de aproveitamento* equalizar o valor dos terrenos diante da lei de *zoneamento*. A *transferência do direito de construir* possibilitaria a um proprietário criar solo em um terreno, condicionado à limitação da possibilidade de construir em outro, seja por motivo de preservação ambiental ou paisagística, seja pelo fato de se tratar de um patrimônio histórico-cultural (transferência de potencial construtivo entre particulares). Já a *proporcionalidade entre áreas públicas e áreas construídas* seria uma forma de compensação pela área construída acima do coeficiente de aproveitamento: seria exigida uma porção de áreas livres de uso público proporcional ao *solo criado*, nas mesmas condições em que se exige do loteador quando do parcelamento:

> [...] assim como o loteador é obrigado a entregar ao poder público áreas destinadas ao sistema viário, equipamentos públicos e lazer, igualmente o criador de solo deverá oferecer à coletividade as compensações necessárias ao reequilíbrio urbano reclamado por solo adicional. (O Solo Criado/Carta de Embu, citado por BRASIL, 2002, p. 67)

Essa proposta, ao exigir a doação de áreas pelo *solo criado* além do permitido pela lei do *zoneamento*, busca dividir a solução do problema da melhoria da qualidade de vida urbana entre o poder público e a iniciativa

privada, sendo uma proposta que apresenta certo teor de justiça social, ao onerar os mais favorecidos em benefício da coletividade (CJ ARQUITETURA, 1977, p. 66). Seria uma forma de fazer frente à histórica "parceria" entre o poder público e a iniciativa privada, conforme abordamos no Capítulo 1, em que o primeiro cria as possibilidades para os lucros da segunda, via produção do espaço, especialmente com a utilização do *zoneamento*. Já a ideia da *transferência do direito de construir* não promoveria aumento de densidade ou de área construída total na cidade, apenas a redistribuiria no território em função da restrição de construção aplicada a algum terreno por interesse público (preservação ambiental, paisagística ou histórico-cultural). Nota-se que não fazia parte da proposta do CEPAM a aquisição de *direitos de construir* do poder público, "como se este os tivesse de modo ilimitado" (CJ ARQUITETURA, 1977, p. 53).

A proposta do CEPAM teve repercussões e sofreria alterações a partir do discurso proferido no Guarujá, em 1976, pelo prefeito de São Paulo, Olavo Setúbal, quando do XX Congresso Estadual de Municípios. Na ocasião, foram propostos (CJ ARQUITETURA, 1977, memorando):

1. a instituição de coeficiente único de construção para todos os terrenos;
2. a possibilidade de o poder público conceder *direitos de criar solo* mediante pagamento;
3. que os recursos da venda de *direitos de construir* fossem destinados à aquisição de áreas públicas para equipamentos comunitários ou reurbanização.

Deve-se destacar que nesta proposta há diferenças com relação à ideia original do CEPAM: nesta última, a concessão de direitos de construir acima do permitido pela lei de *zoneamento* estaria submetida ao cumprimento de um interesse público – a promoção do equilíbrio entre espaços construídos e públicos ou a restrição de ocupação em áreas de interesse histórico e ambiental –, enquanto que no discurso de 1976 destaca-se a ideia da *criação de solo* vinculada a um ato administrativo mediante pagamento. A ideia de doação de áreas para o poder público foi substituída pelo equivalente econômico. Ou seja, a função de arrecadação atribuída ao *solo criado* aparece pela primeira vez e parece prevalecer na proposta de Olavo Setúbal, enquanto que na proposta do CEPAM prevalecia a função de instrumento de equilíbrio da utilização do solo urbano. A proposta do Guarujá ganharia força no país, nos debates sobre o instrumento ocorridos a partir de 1976.

Dado o interesse pelo tema, foi realizado em Embu (SP), em dezembro de 1976, um seminário sobre "Solo Criado", proposto pelo CEPAM/Fundação

Prefeito Faria Lima, especialmente para discutir aspectos jurídicos do instrumento. Antes disso, outro seminário – em São Sebastião, nos dias 25 e 26 de junho, e em São Paulo, nos dias 28 e 29 de junho, de 1976 – praticamente endossaria a proposta do CEPAM, delineando diferentes posições entre os técnicos e profissionais presentes. Segundo Ambrosis (s/d), o prefeito de São Paulo deixou novamente clara a necessidade de acréscimo de receita municipal, sendo o *solo criado* um instrumento passível de ser utilizado para tal fim. Os empreendedores imobiliários, desde então, já se posicionaram contrariamente ao instrumento, não concordando com o objetivo financeiro pretendido para o mesmo, e ressaltando a possibilidade de elevação de custos das unidades imobiliárias, já que a construção delas só seria viabilizada a partir de um custo adicional pago pela *criação de solo* acima do coeficiente básico permitido pelo *zoneamento*. O Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) encarou com otimismo a desvinculação entre o *direito de propriedade* e o *de construir*, assim como a possibilidade de transferência deste a partir da instituição do coeficiente único de aproveitamento, destacando ainda a necessidade de reforma do aparelho técnico-administrativo ante as novas modalidades de controle do uso do solo.

Em Embu, as conclusões dos juristas sobre o *solo criado* foram as seguintes (AMBROSIS, s/d):

- é constitucional o poder público municipal fixar um coeficiente único de edificação para os terrenos urbanos;
- a construção acima do coeficiente único é considerada *solo criado*;
- é constitucional o poder público municipal exigir do proprietário do terreno, como condição para criação do solo, áreas proporcionais ao *solo criado* ou seu equivalente em valor econômico;
- o proprietário de imóvel sujeito a limitações legais que impeçam a utilização máxima do coeficiente de aproveitamento poderá alienar a parcela não utilizável do *direito de construir*.

Como se observa, o tema sofreu interpretações diferenciadas, resultando em enfoques diversificados, o que levaria a uma divergência nas opiniões entre aqueles que participaram dos debates – técnicos, juristas, políticos, etc.[114] – relacionados ao novo instrumento. Abaixo é apresentado um quadro comparativo das propostas debatidas até 1977 (Quadro 1):

[114] Exemplos da divergência de opiniões a respeito do instrumento podem ser verificados em Brasileiro (1977). Nesse trabalho a autora procura reunir depoimentos de especialistas e técnicos preocupados com o tema, buscando contribuir para o debate a partir dos pontos conflitantes e dos consensos que esses especialistas tinham sobre o assunto.

QUADRO 1: Propostas brasileiras sobre o solo criado até 1977:

Pontos essenciais Níveis de poder	Transferência do Direito de Construir	Coeficiente Único	Equilíbrio entre espaços construídos e áreas públicas	Aquisição de direitos de construir do poder público
Nacional	- 1ª. Proposta CEPAM - Proposta Setúbal no Guarujá	- 1ª. Proposta CEPAM - Proposta Setúbal no Guarujá	- 1ª. Proposta CEPAM - Proposta Setúbal no Guarujá	- Proposta Setúbal no Guarujá
Estadual / Regional / Metropolitano	-	-	-	-
Local	- Carta do Embu (CEPAM)	- Carta do Embu (CEPAM) - Lei São Bernardo do Campo - Segunda proposta de Setúbal	- Carta do Embu (CEPAM) - Lei São Bernardo do Campo - Segunda proposta de Setúbal	- Carta do Embu (CEPAM) - Lei São Bernardo do Campo - Segunda proposta de Setúbal

Fonte: CJ Arquitetura, 1977, p. 54. (Adaptada)

O fato mais significativo envolvendo o *solo criado* ocorreria ainda na década de 1970: a publicação em 24/05/1977, pelo *Jornal da Tarde*, do Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, representando a primeira tentativa de formulação legal do instrumento feita pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, mas que não chegou a ser implementada por falta de apoio político do governo federal (FAU-USP/LABHAB, 2006, p. 42). Nesse anteprojeto de lei, é predominante a dimensão tributarista/arrecadadora atribuída ao instrumento, enfoque este justificado pela "carência de recursos financeiros que assola nossas grandes cidades" (AMBROSIS, s/d). Assim, o *solo criado* começou a sofrer divergências quanto aos seus objetivos e formas de aplicação, perdendo sua função de instrumento de controle e equilíbrio do uso do solo urbano, e "passando a ser utilizado como instrumento arrecadador".

Ao assumir essa função arrecadadora, o instrumento do *solo criado* passou a sofrer questionamentos econômicos e jurídicos, especialmente quanto a sua constitucionalidade e à competência para instituí-lo: federal ou municipal? Haveria ou não a necessidade de uma legislação federal para viabilizar a sua instituição em âmbito municipal? Também havia dúvidas se o instrumento seria um tributo/imposto ou uma taxa – dúvidas quanto à natureza jurídica do equivalente econômico –, o que não agradava aos empreendedores imobiliários[115], além de haver divergências entre os juristas

[115] Os empreendedores imobiliários, além de não acreditarem no *solo criado* como um instrumento "disciplinador e regulador da construção" – ressalta-se que esse não era o objetivo do instrumento, uma vez que o zoneamento já tinha tal função –, acreditavam que ele iria onerar a atuação imobiliária, promovendo impactos na construção civil. Além disso, acreditavam que o fato de cobrar,

sobre a possibilidade de aquisição de uma função negociadora que seria atribuída ao poder público (CJ ARQUITETURA, 1977, p. 54).

Segundo Ambrosis (s/d, p. 10), durante esse tempo em que o *solo criado* foi debatido, "pouco se discutiu sobre os seus aspectos econômicos". Nesse sentido, havia um receio entre os técnicos do CEPAM de que a função de controle do uso do solo do instrumento fosse prejudicada por sua utilização para geração de receita, adquirindo função estritamente arrecadadora:

> Assim, preferimos que a toda outorga de direito de construir corresponda uma contrapartida de direitos de construir não utilizados. Ainda assim, reconhecemos que a criação de solo, em determinado local, possa exigir mais investimentos públicos quando então se justifica a outorga remunerada. Logo, é possível ao poder público exigir, não só a contrapartida de direitos de construir não utilizados, como a contrapartida financeira dos encargos adicionais, gerados pela criação de solo. (AMBROSIS, s/d, p. 10)

Ou seja, para Ambrosis, mesmo que a contrapartida financeira fosse adotada, esta não deveria ser a principal justificativa para a utilização do instrumento, explicitando a preocupação de alteração e não aplicação do princípio do *solo criado*, conforme proposta original do CEPAM.

De fato, grande parte das propostas de aplicação de *solo criado* que surgiram no Brasil a partir da década de 1970 – São Paulo, Rio de Janeiro, Santo André, Nova Iguaçu e Petrópolis, entre outros, incluindo, posteriormente, o município de Belo Horizonte, sobre o qual falaremos mais detalhadamente adiante – assumiram a função tributarista ou arrecadadora do instrumento, em detrimento do controle das formas de uso do solo urbano, ideia primeira para a qual ele deveria ser instituído em âmbito municipal. Em geral, o *solo criado* era apresentado por meio da instituição do índice único e da venda do diferencial entre este e o índice máximo utilizado (criação de solo), conforme permitido por cada município e por zona, sendo a diferença vendida pelo poder público. Assim, a introdução do *solo criado* como instrumento da política urbana seria justificada a partir de suas quatro potencialidades reguladoras:

- a contenção (mesmo que temporária) da valorização acentuada do preço da terra urbana,
- o descongestionamento das áreas centrais;

da iniciativa privada, o equivalente econômico pela criação de solo, implicaria no aumento do preço da unidade habitacional, fato que dificultaria o acesso da população à moradia, acirrando o processo de exclusão e segregação socioespacial (Cf. FERRAZ, 1978, p. 75-82 e CJ ARQUITETURA, p. 102-103). Este último argumento será utilizado pelo setor imobiliário para "derrubar" a proposta de adoção do *solo criado*, seja no nível federal – até a aprovação da *Outorga Onerosa* do Direito de Construir pelo Estatuto da Cidade – seja no nível municipal, após a Constituição Federal de 1988.

- a criação de espaços livres/institucionais e a preservação de áreas de interesse cultural, histórico e ambiental;
- a geração de recursos que, de forma compensatória, financiariam programas habitacionais e a urbanização de áreas populares.

Segundo Ribeiro e Cardoso (1992), essas potencialidades podem ser contraditórias, uma vez que algumas delas não podem ser concomitantemente exploradas, dependendo da intenção de aplicação do instrumento para cumprir determinada finalidade. Por exemplo, se a principal finalidade é a geração de recursos, não se pode desejar também que a aplicação do *solo criado* promova uma importante diminuição dos preços da terra. Se, por outro lado, busca-se o descongestionamento das zonas centrais, o *instrumento*, funcionando como inibidor da densificação construtiva, não pode pretender alcançar, ao mesmo tempo, a geração de recursos.

Essa discussão do *solo criado* como instrumento de planejamento avançaria, nos anos seguintes, para a proposta de instituição de novos e separados instrumentos: a *transferência do direito de construir* separada da *outorga onerosa do direito de construir* (*solo criado*); a *operação urbana*, a *contribuição de melhoria*, entre outros. Na prática, os governos locais buscariam, via planejamento urbano, adotar diferentes mecanismos legais para envolver a iniciativa privada, seja via arrecadação (por meio da *outorga onerosa*, por exemplo), seja via recuperação de mais-valias fundiárias, uma forma de dividir os custos ligados ao adensamento das cidades com os setores que mais lucravam com o crescimento urbano, seja "negociando" direitos de construir – negociação esta que se daria entre particulares (por meio da *transferência* de potencial construtivo) ou diretamente com o poder público (por meio da *operação urbana*). Voltaremos a este assunto quando for analisada a adoção desses novos instrumentos de planejamento em alguns municípios brasileiros, com ênfase no caso de Belo Horizonte.

O fato é que o princípio do *solo criado* (conforme proposta original do CEPAM), como instrumento de controle das formas de utilização do solo urbano, parece ter sido assumido por outros instrumentos separadamente, a saber: a *transferência do direito de construir e a operação urbana.* A adoção do *solo criado* no Brasil por meio da aprovação da *outorga onerosa* no Estatuto da Cidade evidencia a função arrecadadora assumida pelo instrumento – um mecanismo que pode ser adotado pelas municipalidades com a função de gerar recursos a serem aplicados para a promoção do crescimento urbano com justiça social.

3.1.3. A proposta de Lei de Desenvolvimento Urbano – do anteprojeto de 1977 ao Projeto de Lei n.º 775 de 1983

Como mencionado anteriormente, no dia 24 de maio de 1977 seria publicado pelo *Jornal da Tarde* o Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, sob a manchete: "A reforma no Brasil – o anteprojeto que pretende melhorar nossos centros urbanos" (SILVA, 2003, p. 25). No entanto, essa primeira tentativa de formalizar um instrumento legal capaz de propor soluções para os problemas urbanos seria efetivada como tal em 1983, por meio do Projeto de Lei (PL) nº 775/1983. Esse projeto de lei representa o resgate do debate da *reforma urbana* ainda no período militar, explicitando a necessidade de tratamento desses problemas. Vários instrumentos contidos nessa proposta – não aprovada – estariam contemplados, anos mais tarde, no Estatuto da Cidade.

3.1.3.1. O anteprojeto de 1977

A proposta do anteprojeto, considerada, até então, "documento confidencial", foi divulgada em seis capítulos, totalizando 58 artigos. Dentre os pontos colocados, destacava-se a *reformulação do direito de construir*, motivo que a tornaria polêmica tanto do ponto de vista técnico quanto do jurídico, além de ir contra os interesses de determinados setores, especialmente aqueles vinculados à construção civil.

O anteprojeto de 1977 procurava condicionar o *direito de construir* à função social da propriedade, já consagrada na Constituição vigente no país àquela época, ressaltando tal interesse no art. 1º, inciso IV da minuta. Dentre as diretrizes de atuação do poder público para a promoção do "desenvolvimento urbano", é proposta a "participação da iniciativa privada no custeio e execução da urbanização e recuperação, pelo poder público, de seus investimentos" (inciso VIII, art. 2º), sinalizando que instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias estariam presentes no documento. Explicita-se também a necessidade de controle da utilização da propriedade, visando impedir, dentre outras coisas, a "ociosidade de terrenos edificáveis" e a "deterioração de áreas urbanas", não especificando diretamente, entretanto, nenhum instrumento que teria a função de incentivar, controlar ou transformar a ocupação das diferentes áreas da cidade.

Ao condicionar o *direito de construir* à função social da propriedade, a proposta explicita a separação entre o *direito de propriedade* e o *direito de construir*, estabelecendo instrumentos de planejamento capazes de promover o "desenvolvimento urbano" nacional. Segundo consta do artigo 33 da minuta:

> [...] o poder público utilizará, preferencialmente, como instrumento de atuação, o planejamento urbano, e, complementarmente, o condicionamento da propriedade à sua função social, a tributação fiscal e extra fiscal e dos incentivos financeiros. (Art. 33 do Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1977)

O texto do anteprojeto deixa clara a crença no planejamento tecnocrático para a solução dos problemas da urbanização brasileira. Assim, para a promoção do "desenvolvimento urbano", o poder público poderia utilizar os seguintes instrumentos:

> I. desapropriação;
> II. servidão administrativa;
> III. limitação administrativa;
> IV. ocupação temporária;
> V. requisição;
> VI. tombamento;
> VII. direito de preferência para aquisição de imóvel;
> VIII. urbanização compulsória;
> IX. constituição de reserva de terrenos;
> X. decretação de Áreas de Interesse Especial.
> (Art. 41 do Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1977)

Nota-se que, dentre os instrumentos listados, não há uma definição clara de quais são *instrumentos de planejamento* ou *instrumentos jurídico-administrativos*. Também não há menção explícita à *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano. Apenas no art. 30 do documento pode-se observar a intenção de se estabelecer formas de cooperação entre o setor público e a sociedade, ao propor que o primeiro incentive "a formação de associações comunitárias, sem fins lucrativos, visando beneficiamento urbanístico de determinada área" (art. 30 – Anteprojeto LDU, 1977).

Outros instrumentos para a ordenação do crescimento urbano de forma socialmente mais justa também foram propostos: o *direito de preferência da aquisição de imóveis pelo poder público*, sempre que tais propriedades forem do interesse deste agente (contido no artigo 43 da minuta); e a figura da *urbanização compulsória*, no artigo 44, como forma de evitar a retenção especulativa de terrenos não ocupados (SILVA, 2003, p. 26). Segundo Silva, a definição de *Áreas de Interesse Social* (artigo 46) foi justificada pelos técnicos como medida impositiva necessária, objetivando a "preservação de certas áreas a que a iniciativa privada, visando unicamente vantagens individuais, daria destinação incompatível com as exigências sociais" (SILVA, 2003, p. 26).

Além desses, foram propostos pelo documento, com o mesmo objetivo – promoção do "desenvolvimento urbano" –, instrumentos tributários e financeiros, assim definidos no art. 47 do anteprojeto de lei:

> I. tributação sobre o imóvel e o lucro imobiliário;
> II. taxação diferenciada, progressiva ou regressiva;
> III. contribuição de melhoria,
> IV. incentivos fiscais e financeiros;
> V. financiamentos e subsídios;
> VI. fundo financeiro para o desenvolvimento urbano.
> (Art. 47 do Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1977).

Observa-se que, nem no art. 33, nem no art. 47, o termo "solo criado" é mencionado. No capítulo V, quando a minuta propõe normas para o "Regime Urbanístico", fica implícita a ideia do instrumento, assim como da *transferência do direito de construir*, ao permitir que a edificação em um terreno urbano tenha área construída equivalente a, no máximo, a área do lote, além de propor que:

> [...] lei municipal de uso e ocupação do solo poderá permitir construção de área excedente à prevista neste artigo, mediante licença especial da prefeitura. (Parágrafo 1º do art. 50 do Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1977)

Ou seja, caberia às leis municipais definir o formato da licença especial a ser concedida para a construção acima do limite estabelecido – acima do qual se estaria *criando solo* –, ficando a cargo destas leis permitir a aquisição do *direito de construção* de outros proprietários – por meio da *transferência do direito de construir* – ou do poder público – por meio de contrapartida, aceitando-se inclusive a financeira (*outorga onerosa do direito de construir*), já que o formato não estava definido nessa proposta. Essa indefinição com relação à função de implantação do *solo criado* explicita a divergência que ocorria nos meios técnico e político, no que se refere aos reais objetivos de se adotar o instrumento.

Ressalta-se que o anteprojeto de 1977, embora esboçasse uma tentativa de implementação de ações entre os diferentes níveis de governo – ou seja, embora estivesse caminhando no sentido de uma descentralização –, ainda não avançaria na proposta de inclusão da participação da sociedade no processo de planejamento – tendo em vista o momento ditatorial vigente –, ficando esta apenas prevista como ação fiscalizadora, conforme dispõe o artigo 39 da minuta:

> Art. 39 - A execução do plano poderá ser cometida a entidades públicas ou privadas, cabendo sua fiscalização ao Poder Público e a iniciativa privada, sob formas associativas e comunitárias. (Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1977)

Segundo Silva (2003, p. 26), o anteprojeto foi alvo de críticas e elogios, num seminário organizado pelo IAB/SP com a finalidade de debatê-lo e estudá-lo entre os técnicos e representantes da sociedade. Segundo o autor, os economistas Paul Singer, do Centro Brasileiro de Análise de Planejamento, e Eduardo Suplicy, professor da Fundação Getúlio Vargas, consideraram-no "tão bom quanto impraticável a sua transformação em lei e, muito mais, a sua aplicação, porque ele deverá ferir altos interesses econômicos". Por outro lado, alguns juristas chegaram a considerá-lo inconstitucional por ferir o direito de propriedade.

O arquiteto (e ex-prefeito de Curitiba) Jaime Lerner também manifestou suas preocupações quanto à proposta, ressaltando a importância de, num primeiro momento, se estruturar a política urbana no país e, num segundo, definir instrumentos legais para o cumprimento dos objetivos. Segundo ele, "criar leis sem antes definir quem vai executá-las é correr o risco de cair no terreno das meras intenções" (*Jornal do Brasil*, 17/10/1977, citado por SILVA, 2003, p. 27). Para Lerner, a proposta contida no anteprojeto enfraquecia os municípios, que, na verdade, "devem ser os executores de sua política".

Em seminário promovido pelo Instituto Brasileiro de Administração MunicipaL (IBAM) em setembro de 1977, governo e empresários do setor da construção chegaram a concordar que a retenção especulativa do solo urbano era um entrave para a atividade econômica e social, e que o adensamento sem controle também poderia comprometer a qualidade de vida urbana, apontando a necessidade de determinar o número máximo de habitantes por metro quadrado (SILVA, 2003, p. 27). Ao final, recomendou-se ao poder público "o estudo de mecanismos legais e tributários para induzir a utilização racional do solo, pois a maior oferta de terrenos diminui seus preços e, consequentemente, o custo final dos imóveis" (*Jornal do Brasil*, 17/10/1977, citado por SILVA, 2003, p. 27).

Observa-se que, ao ampliar a discussão do anteprojeto, tanto entre profissionais da área quanto entre setores interessados na temática, a polêmica entre os diferentes agentes que atuam na produção do espaço urbano – ausente no *Seminário de Habitação e Reforma Urbana* de 1963 – começa a existir, explicitando a complexidade que envolve o estabelecimento de instrumentos, por parte do poder público, capazes de fazer cumprir a função social da propriedade urbana.

Ao que parece, de 1977 em diante esses instrumentos seriam mais detalhados nos projetos de lei seguintes, inclusive no que tange a uma melhor definição dos objetivos que motivaram a aplicação de cada um deles. Esse anteprojeto, no entanto, já anunciava a polêmica que a proposta de limitação ao *direito de propriedade* poderia causar, representando uma prévia dos enfrentamentos que um projeto que buscasse implantar o *direito à cidade* promoveria.

3.1.3.2. O Projeto de Lei n.º 775/1983

Os anos 1980 se iniciaram no Brasil em uma conjuntura política de luta pela redemocratização do país e de ascendência da mobilização social, colocando em evidência o quadro de desigualdade social, degradação ambiental e déficit habitacional que compunha o cenário dos problemas urbanos brasileiros.

As reivindicações sociais ocorridas em momentos anteriores abrigavam desde movimentos vinculados ao mundo do trabalho ou a determinados problemas – como a falta de transporte público – até movimentos ligados à posse da terra. Destaca-se, nesse processo, o *Movimento Contra a Carestia* (anteriormente denominado Movimento do Custo de Vida)[116], na década de 1970, e o *Movimento pela regularização de loteamentos clandestinos* (em bairros periféricos), sobretudo na cidade de São Paulo (MARICATO, 1997b). Apesar de não estarem articulados entre si, ambos tinham em comum a resistência ao regime autoritário, a construção de um novo regime de liberdade e a esperança de uma sociedade mais justa e democrática. Revoltas suburbanas ocorridas principalmente nos ônibus e trens de São Paulo e do Rio de Janeiro também exemplificam o acirramento dos movimentos sociais urbanos naquela década. A contestação se dava por conta da precariedade dos serviços de transportes coletivos, ainda sem uma ligação direta com a política mais geral ou com os demais movimentos populares (MARICATO, 1997b).

Em geral, os movimentos sociais urbanos dos anos 1970 eram constituídos por associações que aglutinavam desde favelados, ou moradores de loteamentos clandestinos, até um contingente vasto e variado de camadas populares. Congregados em torno de entidades de bairro, paróquias ou outras formas de defesa, reclamavam por melhores condições de habitação, transporte, saúde ou saneamento (KOWARICK, 1979). Nos anos 1980, os

[116] O Movimento do Custo de Vida, mais tarde denominado Movimento Contra a Carestia, representou um movimento contra a defasagem crescente do poder aquisitivo dos trabalhadores de São Paulo, diante da inflação e contenção salarial. A defasagem crescente entre o poder de compra e os preços era perceptível. Esse movimento contou com a participação de mulheres nas mobilizações, uma vez que elas eram quem mais controlavam os orçamentos domésticos (MARICATO, 1997b, p. 71).

movimentos sociais passaram a se articular para transformar suas demandas e reivindicações em direitos a serem reconhecidos pelo Estado. A experiência acumulada nos movimentos populares da década anterior forneceu bases para o amadurecimento dessas reivindicações. Concomitantemente, as organizações populares nas esferas municipal, estadual e nacional se consolidaram (SILVA, 2003, p. 73). Destaca-se, nessa década, o movimento articulado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que em 1982, quando da 20ª. Assembleia Geral da CNBB, aprovou um documento intitulado "Solo Urbano e Ação Pastoral", criticando a reserva de terrenos urbanos com fins especulativos e a política de remoção de favelas. O texto propunha, por exemplo, a regularização fundiária de assentamentos informais, o combate à ociosidade do solo urbano e o condicionamento da propriedade urbana à sua função social (BASSUL, 2004, p. 82).

As circunstâncias vividas no início da década criaram as condições de articulação de novos movimentos sociais em torno de uma bandeira única – a reflexão sobre problemas urbanos – com demandas por cidadania e pelo *direito à cidade*, antecedendo o surgimento do *Movimento Nacional pela Reforma Urbana* (MNRU), do qual falaremos adiante. É nesse contexto que é apresentado o Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano – PL n.º 775/83 – explicitando a importância que a discussão em torno da questão urbana adquiria no país.

No entanto, antes do projeto de lei ser apresentado no Senado Federal, o *Jornal da Tarde* e o *Estado de São Paulo* publicaram, com exclusividade, o Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano do Poder Executivo, em 27 de janeiro de 1982 (SILVA, 2003, p. 27). O anteprojeto de 1982 foi preparado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)[117], órgão que, até o governo do presidente João Baptista Figueiredo, pertencia à Secretaria de Planejamento, sendo depois vinculado ao Ministério do Interior.

Esse anteprojeto explicita a questão social como fundamento para o "desenvolvimento urbano", por meio da noção de "função social da propriedade". Entre os objetivos e diretrizes da política de "desenvolvimento urbano", indica, no seu artigo 2º, formas de atuação do poder público, no sentido de fazer cumprir a função social da propriedade:

> I – redução dos desequilíbrios regionais do desenvolvimento pela ordenação do processo de criação e expansão dos núcleos urbanos, especialmente mediante: a) a prevenção e correção das distorções e disfunções do crescimento urbano; b) contenção da excessiva concentração urbana; c) a indução, ordenação e reorientação das migrações internas;

[117] Sucessor da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU).

> II – expansão ordenada e socialmente desejável das zonas urbanas;
> III – condicionamento da propriedade imobiliária urbana à sua função social mediante: a) igualdade de oportunidade de acesso à propriedade urbana, garantindo-se o direito de moradia a todas as camadas da população; b) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; c) repressão ao abuso do poder econômico no mercado imobiliário urbano, inclusive com vistas a evitar a valorização indevida dos terrenos; d) regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda; e) subordinação do direito de construir aos interesses urbanísticos; f) fortalecimento do direito de posse às populações de baixa renda;
> IV – controle do uso do solo urbano de modo a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) proximidade de usos incompatíveis, ou indesejáveis; c) o parcelamento do solo urbano e edificação vertical excessivo com relação à infraestrutura e aos serviços e equipamentos sociais urbanos; d) a ociosidade do solo urbano edificável, inclusive com vistas a evitar a indesejável valorização dos terrenos; e) a deterioração das áreas urbanizadas;
> V – adequação dos investimentos públicos, notadamente no sistema viário, nos transportes, em habitação e em saneamento, aos objetivos do desenvolvimento urbano;
> VI – recuperação, pelo poder público, dos investimentos de que resulte a valorização dos imóveis urbanos;
> VII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente e do patrimônio cultural e paisagístico e controle da poluição;
> VIII – estímulo à participação individual e comunitária no processo do desenvolvimento urbano;
> IX – estimulo à participação da iniciativa privada na urbanização.
> (Incisos do art. 2º do Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano – preparado pelo CNDU em 1982, e que deu origem ao PL n.º 775/1983)

Nota-se que esse anteprojeto apresentava avanços significativos com relação ao *direito à cidade*, uma vez que: buscava restringir os processos especulativos sobre a terra urbana; restringir a propagação das formas clandestinas de parcelamentos e ocupação do solo nas cidades, incluindo a possibilidade de regularização fundiária e urbanística de áreas ocupadas por população de baixa renda; corrigir as distorções da valorização da propriedade urbana, dentre outras diretrizes acima referidas.

Destaca-se também o fato da proposta de 1982 tratar a questão ambiental articulada à problemática urbana (inciso VII do art. 2º acima transcrito), algo que era novidade em uma minuta legal. Este fato deve-se à dimensão que a preocupação com o meio ambiente tomava no país, refletindo, inclusive, no nível institucional, especialmente com a aprovação da Lei n.º 6.938 de 1981, que instituiu no Brasil a Política Nacional de Meio Ambiente. Essa lei pode ser considerada um marco na institucionalização da questão ambiental no país, uma vez que estrutura o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA),

que passa a gerir a questão ambiental, atuando em ações de desenvolvimento e ocupação no território brasileiro, nos três níveis de governo: união, estados e municípios. Assim, a inserção da questão ambiental em uma lei que trata da temática urbana explicita o fato de que uma ocupação desordenada do espaço pode provocar sérios problemas ambientais, comprometendo recursos naturais, poluindo a cidade e deteriorando a qualidade de vida urbana.

Ressalta-se ainda que, no anteprojeto de 1982, o estímulo à participação da iniciativa privada na urbanização é explicitado no inciso IX do art. 2º. No anteprojeto de 1977, a participação da iniciativa privada foi inserida como forma de cobrar contrapartidas pela sua atuação na produção do espaço urbano. Aqui há a mudança do papel do poder público, que deve agir no sentido de *estimular a participação da iniciativa privada* nas ações de "desenvolvimento urbano", embora tal estímulo não seja especificado. Nos artigos 25, 26 e 27, é explicitado o estímulo a formas de associação comunitária e participação da sociedade no processo de planejamento, algo que já havia sido delineado em 1977.

Diferentemente do anterior, este anteprojeto de 1982 propõe também a definição de Áreas Especiais – de urbanização preferencial, de renovação urbana, de urbanização restrita, de regularização fundiária e de integração regional (art. 12). Além dessas, são propostas áreas de planejamento obrigatório (art. 13), o que também não existia na minuta anterior (1977). Embora essas áreas sejam destinadas a tratamentos específicos e diferenciados com relação à *regulação* das formas de utilização do solo urbano, não há uma definição clara dos instrumentos a serem aplicados (tanto no âmbito urbanístico quanto no jurídico) para o alcance desses propósitos, fato que contribuiu para que tais itens não fossem incluídos na proposta final encaminhada ao Congresso Nacional. Percebe-se que o instrumento da *operação urbana*, surgido anos mais tarde, será sugerido justamente com o objetivo de promover intervenções em áreas de renovação urbana, estimulando a iniciativa privada a atuar nessas áreas.

O artigo 28C do anteprojeto enumera os instrumentos que o poder público poderia utilizar para condicionar a propriedade urbana à sua função social:

> I – desapropriação
> II – servidão administrativa;
> III – limitação administrativa;
> IV – ocupação temporária;
> V – requisição;
> VI – tombamento;
> VII – direito de preempção;
> VIII – edificação ou utilização compulsória;

IX – direito de superfície;
X – direito real de concessão de uso;
XI – legitimação de posse;
XII – usucapião especial.
(Art. 28C do Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1982)

O artigo 28D enumera os instrumentos fiscais e financeiros:
I – tributação sobre o imóvel urbano, progressiva e regressiva, e sobre o lucro imobiliário;
II – taxação diferenciada, progressiva e regressiva;
III – contribuição de melhoria;
IV – incentivos fiscais e financeiros;
V – financiamento e subsídios;
VI – fundos e recursos públicos destinados ao apoio ao desenvolvimento urbano.
(Art. 28D do Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1982)

O capítulo VI (art. 36 a 42) define normas para a utilização do *direito de superfície*; e o capítulo VII (art. 43 a 47), para a utilização do *direito de preempção* – instrumentos que pela primeira vez aparecem com essa denominação em uma proposta legal. O que se observa com relação ao primeiro é que ele foi proposto para flexibilizar a utilização dos terrenos, sem transferência da propriedade – ou seja, transferência do poder de utilização da superfície entre particulares, por determinado período; trata-se de uma posse temporária da propriedade: extinto o prazo, a superfície do terreno volta para o domínio do proprietário. Já o *direito de preempção* teria o objetivo de minimizar o problema habitacional e a falta de áreas públicas para a construção de equipamentos urbanos e de lazer – fundamentos que norteavam, naquele momento, a adoção do instrumento – por meio da reserva de áreas sobre as quais o poder público teria preferência de aquisição.

O capítulo VIII explicitava a necessidade de se definir normas para a regularização da ocupação de terrenos urbanos, mas não estava concluído em 1982 – foi anexada uma nota que dizia que o assunto ainda estava sendo estudado pelo grupo técnico do Ministério do Interior. O capítulo IX definia o Sistema Federal de Desenvolvimento Urbano, especificando os órgãos e entidades responsáveis pelo "desenvolvimento" das cidades.

Houve diversas manifestações a respeito da matéria publicada pelos jornais em 1982, e que tratava da proposta de Lei de Desenvolvimento Urbano. Segundo Silva (2003, p. 28), o presidente da Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI) considerou positivas as propostas do *Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo* e a contida no artigo 10, que concedia ao proprietário de um imóvel avaliado como patrimônio histórico a possibilidade

de viabilizar, em outro local, o *direito de construção* vedado a sua propriedade (*transferência do direito de construir*). Por outro lado, o *direito de preempção* e as restrições de parcelamento, edificação ou utilização do terreno não agradaram o setor, sendo consideradas "medidas violentas ao mercado". Já o presidente do IAB – na época, o arquiteto Cláudio Cavalcanti – considerou que o anteprojeto representava a busca por uma apropriação mais lógica, humana e justa do uso do solo urbano, manifestando-se favoravelmente à iniciativa. Cavalcanti teria afirmado ainda que as leis de *zoneamento* municipal não eram suficientes para manter um disciplinamento do uso do solo urbano, e que a proposta reforçava a necessidade dos municípios formularem planos urbanísticos e prepararem recursos técnicos e humanos para tal (SILVA, 2003, p. 29).

O anteprojeto elaborado pelo CNDU expressava a importância que os problemas urbanos e sua consequente necessidade de enfrentamento ganhavam no país. De fato, o processo de urbanização havia se intensificado entre 1960 e 1980, contribuindo para o agravamento dos problemas urbanos caracterizados tanto por desequilíbrios regionais quanto por uma profunda alteração na estrutura interna das cidades, que passaram a crescer de forma desordenada, fragmentada e segregada. Assim, uma legislação federal pertinente ao cumprimento do *direito à cidade* seria fundamental para que o poder público pudesse zelar pelos interesses sociais, fazendo cumprir a função social da propriedade, mesmo que isso significasse uma limitação do uso dos proprietários de terrenos urbanos, no que se refere ao *direito de construir*.

De fato, o anteprojeto ressaltava a preocupação com o uso racional do solo e com a ocupação de vazios urbanos, ação que visava combater a especulação imobiliária. Além disso, ao propor uma justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, deixa claro que o *direito de construir* não está garantido e nem se condiciona apenas ao *direito de propriedade*, podendo o poder público, por meio de lei municipal, determinar a edificação ou utilização compulsória de terreno urbano vago ou cobrar contrapartida do proprietário pelo benefício que ele obteve pela *regulação* do solo, quando esta promoveu a alteração de índices urbanísticos que levaram à valorização do terreno (capítulo V do anteprojeto). De forma geral, os instrumentos que buscavam restringir a atuação do capital imobiliário urbano, ou aqueles que buscavam recuperar para o poder público os investimentos que resultaram na valorização dos imóveis urbanos, enfrentariam problemas para ser viabilizados em uma legislação nacional, especialmente por propor maior controle à propriedade privada.

Poucas foram as alterações ocorridas entre o anteprojeto publicado em 1982 e o PL n.º 775/83 encaminhado à Câmara dos Deputados, limitando-

se a modificações que não comprometiam o conteúdo final do documento. Uma dessas mudanças pode ser vista no artigo 17 do PL, que diferencia os instrumentos de "desenvolvimento urbano" – de planejamento, tributários e jurídicos – que anteriormente, no anteprojeto, eram colocados de forma indiferenciada e inespecífica:

> Art. 17 – Para os fins desta Lei serão utilizados:
> I. o planejamento urbano;
> II. os instrumentos tributários e financeiros, em especial:
> a) imposto predial e territorial urbano progressivo e regressivo;
> b) taxas e tarifas diferenciadas em função de projetos de interesse social;
> c) contribuição de melhoria;
> d) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
> e) fundos destinados ao desenvolvimento urbano.
> III. os seguintes institutos jurídicos:
> a) desapropriação;
> b) servidão administrativa;
> c) limitação administrativa;
> d) tombamento;
> e) direito real de uso;
> f) direito de superfície;
> g) parcelamento, edificação ou utilização compulsórias;
> h) direito de preempção;
> IV. regularização fundiária;
> V. outros instrumentos previstos em lei.
> (Art. 17 do PL n.º 775/83)

A proposta de *Lei de Desenvolvimento Urbano*, como foi denominado o PL n.º 775/83, reforçou a importância do planejamento urbano e a necessidade de articulação entre as políticas propostas pelos vários níveis de governo. União, estados e municípios deveriam atuar de forma complementar (CARDOSO, 2003). As diretrizes contidas no PL foram sintetizadas por Cardoso (1997), destacando-se: a ordenação da expansão urbana por meio da desconcentração e da compatibilização da urbanização com a disponibilidade de infraestrutura e equipamentos; a adequação da política fiscal e financeira, visando à recuperação de investimentos públicos que resultem em valorização imobiliária; o cumprimento da função social da propriedade, por meio da distribuição justa dos ônus e dos benefícios da urbanização e da regularização fundiária, da urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e pelo estímulo à participação da sociedade civil nas decisões e ações do poder público. Também nesse PL não há referências à *operação urbana*, instrumento pautado pela *parceria público-privada*.

Silva (2003, p. 35) chama a atenção para uma análise que Cândido

Malta Campos Filho teria feito do PL n.º 775/83, em abril daquele ano[118], e apresentado à Câmara dos Deputados em Brasília. A grande contribuição desse evento, segundo o autor, foi o fato do arquiteto identificar os diferentes interesses dos agentes políticos diretamente relacionados ao processo de discussão da Lei de Desenvolvimento Urbano. A ênfase, portanto, foi dada ao quadro político no qual a lei se inseria e à importância da compreensão desse quadro, tanto para os que estavam a favor como para os que estavam contra o projeto de lei federal do uso do solo urbano (SILVA, 2003, p. 35). Assim, Cândido Malta teria reconhecido e apontado três posições básicas presentes no debate público em curso naquele momento:

> – a primeira, basicamente contra o projeto, minimiza a existência de uma desorganização do espaço intra-urbano e procura de qualquer modo culpar unicamente o aumento populacional urbano decorrente do crescimento vegetativo como do excesso de migração campo-cidade, cidades pequenas, cidades grandes, como sendo o vetor causa dos problemas de moradia e da falta de infraestrutura persistente nas cidades brasileiras. Coincidentemente ou não (a nosso ver não é mera coincidência), os defensores dessa posição procuram afirmar a inconstitucionalidade do projeto de lei proposto;
>
> – a segunda posição reconhece firmemente a existência de problemas de grande importância no interior das cidades, reconhece também que os mesmos decorrem basicamente de uma especulação, não reguladora, no mercado imobiliário e que é, portanto, preciso combatê-la. Defende por isso os objetivos do projeto de lei federal que a isso mesmo se propõe, discutindo o instrumental apresentado em sua eficácia para atingir os objetivos visados;
>
> – uma terceira posição não vê como suficientes os objetivos governamentais, afirmando que o objetivo do combate à especulação imobiliária exige não apenas o uso de armas urbanísticas, mas também a reformulação do modelo econômico vigente, pois as especulações financeiras e imobiliárias são primas entre si, e uma reforma tributária para valer, isto é, uma reforma que volte a dar recursos para os municípios e governos estaduais implicará, ou melhor, exigirá dar-se prioridade aos serviços urbanos, que são bens populares ou de salário, e que constituem parcela importantíssima, juntamente com a alimentação e o vestuário, do mercado interno. (SILVA, 2003, p. 35-36)

Ao elencar essas posições, Cândido Malta teria destacado que, provavelmente, a mesclagem das três constituiria a maioria, gerando uma quarta opção. Segundo Silva (2003, p. 36-37), as diferentes opiniões/posições acerca da LDU apresentam os seguintes argumentos básicos:

[118] Silva (2003) refere-se ao artigo do professor Candido Malta Campos Filho, datado de 17 de junho de 1983, referente à análise do Projeto de Lei n.º 775/83, apresentado à Câmara Federal em abril de 1983.

> – os que desconhecem ou procuram desconhecer a especulação imobiliária urbana e seus males dão ênfase às questões migratórias e de constitucionalidade;
>
> – os que reconhecem a problemática intra-urbana, porém, não a vinculam ao processo mais geral do desenvolvimento, dão ênfase à necessidade de uma análise da instrumentação urbanística visando objetivos mais restritos, exclusivamente urbanos. Essa é a posição oficial do Governo da União a propósito do projeto de lei do uso do solo urbano enviado à Câmara Federal;
>
> – os que percebem que dificilmente os problemas urbanos são solucionáveis apenas com a instrumentação urbanística vêem o projeto com simpatia por o considerarem um passo adiante, porém o entendem insuficiente. Insuficiente pelo lado da questão migratória, em que ele não toca [...]. É insuficiente o projeto de lei, também, pela não-interligação com outros instrumentos fiscais que atuam sobre o mercado imobiliário, como o imposto de transmissão e sobre ganhos de capital em imóveis, os quais nem merecem citação. E é insuficiente, principalmente, por não vincular a solução das questões urbanas à necessidade da reformulação do modelo econômico, redirecionando-o para o mercado interno, o que propiciaria a verdadeira e substancial reforma tributária, que traria recursos aos governos estaduais, mais especialmente aos municípios, tão necessários para a eliminação do enorme déficit de serviços urbanos, inclusive de habitação, acumulados nas cidades brasileiras nos últimos 30 anos, e que é seguramente hoje a maior porção da dívida social nacional. (SILVA, 2003, p. 36-37)

Nessas expressões, Cândido Malta deixa clara a sua percepção quanto à Lei de Desenvolvimento Urbano: o projeto era, em certa medida, incompleto e insuficiente, tanto com relação aos objetivos a serem atingidos quanto aos instrumentos previstos (SILVA, 2003, p. 38-39). Destaca-se o fato de que esta proposta recua em relação à anterior – também do governo federal (anteprojeto de 1977) –, excluindo quase totalmente o instrumento legal que tem recebido a denominação de *solo criado*, o que a leva inclusive a implementar a "contribuição de melhoria" (inciso III, art. 28D), uma forma de recuperar valorizações imobiliárias decorrentes de investimentos públicos. Isso caracterizaria, segundo Cândido Malta, a insuficiência e a "timidez" do instrumental proposto. (SILVA, 2003, p. 37-39).

Essa análise do arquiteto é importante para se identificar e compreender as possíveis relações existentes entre os argumentos, configurando o cenário dos interesses diretamente envolvidos no processo. Além disso, Campos Filho (1983) critica o caráter centralizador da proposta legal ao afirmar que:

> [...] retirando-lhe a centralização excessiva e a possibilidade de uso distorcido contrário ao interesse público desse instrumental renovador, poderá contribuir positivamente, ainda que de forma acanhada, para desenvolver em nosso país cada vez mais urbano, uma sociedade mais justa e por isso mais humana. (CAMPOS FILHO, 1983 citado por SILVA, 2003, p. 38-39)

No entanto, considerando o regime político vigente no país à época e a atuação dos movimentos populares que cresciam no país, podemos considerar que o PL n.º 775/83 foi um grande avanço no campo da política urbana brasileira, gerando um volume considerável de discussões e controvérsias na sociedade de então.

A maior oposição à aprovação da lei viria da parte do setor imobiliário, que criticava o caráter estatizante do projeto e o fato de ele representar uma "ameaça à propriedade privada". Tal fato levou o relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça, o deputado Bonifácio de Andrada (PDS), a apresentar substitutivo que, visando manter intocado o *direito de propriedade*, desfigurou completamente a iniciativa governamental (SILVA, 2003, p. 40-41).

O PL n.º 775/83 nunca chegaria a ser votado (BASSUL, 2004, p. 84). A morosidade da tramitação legislativa na Câmara dos Deputados fez com que a discussão da Lei de Desenvolvimento Urbano fosse atropelada pelo novo processo constituinte, que polarizou os debates a partir de 1986, atraindo a atenção de diversos segmentos sociais engajados na luta pela *reforma urbana*. Entretanto, segundo Cardoso (2003, p. 28), a LDU representou uma ruptura com o modelo de política urbana vigente e inaugurou uma nova maneira de pensar o urbano –, tendo como base as questões sociais – por meio da adoção da *função social da propriedade*. Assim, ela já continha várias diretrizes e instrumentos que vieram a se repetir na proposta de emenda popular formulada quando do processo constituinte, manifestação máxima do ideário da *reforma urbana*.

3.1.4. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e a Emenda Popular no processo Constituinte

Nos anos 1980, a ideia de *reforma urbana* estava associada a um movimento social e popular organizado fora do Estado e pautado por três princípios básicos: a aplicação da função social da propriedade urbana, o *direito à cidade* e a gestão democrática da cidade. Para tanto, era fundamental a criação de instrumentos que possibilitassem ao poder público fazer cumprir a função social, coibindo a retenção especulativa de terras, promovendo uma melhor distribuição dos benefícios urbanos e assegurando aos cidadãos a participação nas decisões sobre a política urbana (COSTA, 1988).

É fundamental ressaltar a importância assumida pela participação social no início dos anos 1980, fruto do espaço conquistado pelos movimentos

populares que, desde os anos 1970, reivindicavam novas formas de atuação política. Naquela década (1970), esses movimentos eram apontados como "portadores de um impacto transformador por apresentarem demandas que contrariam a lógica de atuação do Estado autoritário capturado pelos interesses capitalistas" (CARDOSO, 1997, p. 81): o Estado era visto como inimigo. Já nos anos 1980, os movimentos sociais se tornariam o principal interlocutor desse agente (GOHN, 1997, p. 288). Segundo Gohn:

> Nos anos 80 a temática da participação social era um ponto de pauta na agenda política das elites políticas, denotando os dois fenômenos: de um lado a crise de governabilidade das estruturas de poder do Estado, desgastadas e deslegitimadas pelo autoritarismo; de outro a legitimidade das demandas expressas pelos movimentos sociais – novos ou velhos – e a conquista de espaços institucionais como interlocutores válidos. (GOHN, 1997, p. 310)

De fato, o final dos anos 1970 e o início dos anos 1980 foram marcados por duas situações: por um lado, era evidente certo desgaste do regime militar e seu autoritarismo; por outro, notava-se um fortalecimento dos movimentos sociais no sentido de derrubar o regime e restabelecer a democracia[119]. Diante dessa situação, o governo começou a emitir sinais de que a abertura política teria de ser feita, devido ao risco iminente de descontrole total da situação. Segundo Maricato (1997b, p. 74), a elite brasileira "nunca alimentou nenhuma tradição democrática", mas percebeu, naquela época, "que era melhor entregar os anéis para não perder os dedos". Assim, a transição do regime autoritário para o regime civil ocorreria durante quase toda a década de 1980 e se efetivaria de forma "lenta, gradual e segura", o que significa dizer: sem rupturas (MARICATO, 1997b, p. 74).

Os movimentos sociais, que desde a segunda metade da década de 1970 vinham se organizando, ganharam força nos anos 1980, resultando na reestruturação e criação de entidades sindicais e populares, como sindicatos de base operária, entidades estudantis e outros segmentos, como os de profissionais liberais e intelectuais[120]. Destaca-se também, no âmbito dessas mobilizações

[119] Deve-se lembrar também que o início dos anos de 1980 foi marcado por uma crescente deterioração das políticas sociais, consequência da crise fiscal enfrentada pelo Estado brasileiro. Nesse contexto, cortes de gastos públicos eram necessários para se equilibrar as contas públicas, o que provocava reflexos diretos nas possibilidades de atuação do Estado. Assim, além da crise fiscal, o Estado teve de enfrentar uma crise política marcada, por um lado, pela emergência de novos sujeitos na cena política brasileira, e, por outro, pelas forças conservadoras que apoiavam o regime militar e buscavam a manutenção de sua hegemonia (CARDOSO, 1997, p. 81).

[120] É também do início dos anos 1980 a discussão sobre a construção de um novo partido político no país – o Partido dos Trabalhadores (PT) –, um partido de massas que servisse de canal de deságue de ações pulverizadas e pontuais (MARICATO, 1997b, p. 74), expressando uma "necessidade objetiva para os trabalhadores". O PT estaria, assim, comprometido com os interesses populares, e buscaria superar a atomização e a dispersão das correntes classistas e dos movimentos sociais (Carta de Princípios do PT, lançada em 1º de maio de 1979, antes de sua criação efetiva em 1982).

sociais, a campanha pelas eleições diretas para presidente (movimento das "Diretas Já", em 1984), que reuniu centenas de milhares de pessoas em alguns comícios políticos, e que teve seu auge com a Assembleia Nacional Constituinte. É neste cenário sociopolítico que diferentes segmentos da sociedade civil organizada – acadêmicos, técnicos, profissionais e organizações que atuavam em torno dos problemas urbanos, assessorando movimentos populares – iniciaram o *Movimento Nacional pela Reforma Urbana* (MNRU). Os representantes desse movimento seriam importantes interlocutores do Estado que se democratizava, fazendo com que a construção da nova política urbana implicasse na transformação da ação deste mesmo Estado, interessado em atender às demandas daqueles que ele se propôs a ouvir.

O MNRU consolidou-se como movimento social durante o processo constituinte, na campanha nacional que se espalhou por diversos cantos do país, vencendo muitas dificuldades e limitações, tais como a difícil coordenação e articulação da campanha em nível nacional e a ausência de parlamentares que assumissem a questão urbana no Congresso. Na época, a forma mais relevante de participação democrática no processo constituinte se deu por meio de *emendas populares* (BASSUL, 2004, p. 86). A partir do primeiro projeto, sistematizado em julho de 1987, foram admitidas, ao lado das propostas formuladas pelos próprios constituintes, emendas de iniciativa dos cidadãos, desde que trouxessem, no mínimo, a assinatura de 30 mil eleitores e fossem patrocinadas por, pelo menos, três associações representativas. No total, foram apresentadas 122 emendas populares, que somaram mais de 12 milhões de assinaturas (BASSUL, 2004, p. 86). Entre essas estava a *Emenda Popular da Reforma Urbana*, elaborada pelo MNRU e sustentada por seis entidades nacionais – a Federação Nacional de Engenheiros (FNE), a Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR[121]), a Coordenação Nacional dos Mutuários, o Movimento de Defesa do Favelado (MDF) e o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) –, além de contar com cerca de 150 mil assinaturas de apoio (CARDOSO, 1997).

Segundo Grazia de Grazia (2003, p. 54-55), essa formulação da *reforma urbana* no processo constituinte difere da discutida na década de 1960, por estar baseada "em um modo de ver a cidade" que enfatiza "uma vida urbana com urbanidade[122], capaz de contemplar, prioritariamente, as necessidades

[121] A ANSUR pode ser considerada uma das mais importantes entidades na luta pela reforma urbana. A primeira reunião com a finalidade de criar esta entidade se deu na cidade do Rio de Janeiro em 1979, sob iniciativa da Comissão Pastoral da Terra (CPT) da CNBB (MARICATO, 2000).

[122] Conceito utilizado por Ribeiro (1996), buscando explicitar que a urbanização e o adensamento da vida social que se processava no país até aquela década não foram acompanhados pelo aprimoramento das relações societárias e, portanto, pela garantia de direitos individuais e coletivos.

coletivas na elaboração das políticas públicas", em um contexto de luta pela (re)democratização do país.

A *Emenda Popular pela Reforma Urbana* está baseada nas experiências dos movimentos populares vivenciadas desde a década de 1970 e na crítica técnica e científica ao planejamento racionalista-tecnocrático. Dessa forma, contém os seguintes princípios gerais (CARDOSO, 2003, p. 30):

1. os direitos urbanos devem ser assegurados pelo Estado, e devem estar subordinados ao direito a condições de vida digna, tais como acesso à moradia e à infraestrutura e serviços urbanos;
2. submissão da propriedade privada à sua função social;
3. o *direito à cidade* como pressuposto de uma política redistributiva com inversão de prioridades, que permita garantir a toda a população os benefícios da urbanização;
4. gestão democrática da cidade por meio da participação direta da sociedade na gestão urbana, significando a ampliação do direito de cidadania.

Os itens 2 e 3, em especial, representam uma oposição à histórica *parceria* entre o poder público e a iniciativa privada – conforme foi discutido no Capítulo 1 –, através da qual o primeiro cria as condições para viabilizar os lucros do segundo, via produção do espaço – seja privilegiando a atuação imobiliária em determinadas áreas, por meio da legislação de *zoneamento*, seja permitindo a apropriação privada (pelo setor imobiliário) dos benefícios da urbanização.

A garantia de aplicação daqueles princípios significaria mudanças no campo do planejamento e da gestão urbana, o que, segundo Maricato (2001, p. 69-81), exigiria alguns pré-requisitos:

- criar a consciência da cidade real, definindo indicadores de qualidade de vida;
- criar espaços de debate democrático, dando visibilidade aos conflitos;
- reforma administrativa: descentralização, articulação de temas na política urbana, integração das políticas setoriais;
- formação de quadros e agentes para uma ação integrada;
- aperfeiçoamento e democratização da informação;
- tratamento especial para a temática metropolitana: planos e políticas deveriam ser pensados metropolitanamente;
- bacia hidrográfica como referência para o planejamento e a gestão;
- formulação de políticas de curtíssimo, médio e longo prazos.

Tais pré-requisitos expressam a demanda por uma nova realidade, na qual a sociedade teria acesso à informação e conhecimento dos meandros das disputas entre os interesses presentes na cidade. Esse ideário da gestão democrática explicitado na emenda popular representa, assim, a politização da questão urbana, expressa na seguinte afirmação de Santos Júnior (1995):

> [...] a gestão democrática não tem apenas conotação política. Pretende impor reformulações nos chamados levantamentos e diagnósticos dos reais problemas urbanos com a participação e envolvimento da população. Esse aspecto veio reconhecer os limites e imprecisões do atual conjunto de metodologias e técnicas utilizadas para se resolver os problemas urbanos. Na verdade, observa-se que se pretende uma reforma institucional e administrativa na concepção e na forma de se fazer planejamento urbano. (SANTOS JÚNIOR, 1995)

Ou seja, a implantação da plataforma da *reforma urbana* proposta pelo MNRU implicaria em uma revisão do próprio planejamento como instrumento de implementação de uma política urbana mais justa e democrática.

A partir da garantia da participação, os quatro princípios gerais mencionados seriam assegurados por uma série de instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários, e pelas diretrizes gerais para as políticas públicas de moradia, transportes e serviços públicos, com ênfase na questão social. Assim, o poder público poderia utilizar-se dos seguintes instrumentos (Cf. art. 3º da Emenda Popular apresentada pelo MNRU na Assembleia Nacional Constituinte em 1987/88):

> I – Imposto progressivo sobre imóveis; II – Imposto sobre valorização imobiliária; III – Direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos; IV – Desapropriação por interesse social ou utilidade pública; V – Discriminação de terras públicas; VI – Tombamento de imóveis; VII – Regime especial de proteção urbanística e preservação ambiental; VIII – Concessão do direito real de uso; IX – Parcelamento e edificação compulsórios. (Art. 3º da Emenda Popular)

Observa-se que, pela proposta de emenda popular, o poder público poderia recuperar, por via tributária ou outros meios, a "valorização de imóveis urbanos que não decorra de investimentos realizados no próprio imóvel, mas que seja proveniente de investimentos do poder público ou de terceiros" (Cf. art. 8º da Emenda Popular). Nota-se que o MNRU recuperou a ideia do *solo criado* – instrumento abordado anteriormente, embora o termo não seja utilizado explicitamente na emenda –, reforçando-o como um instrumento de enfrentamento das desigualdades sociais na cidade. Esse argumento justificaria, anos depois, a tentativa de sua inserção, em muitos municípios brasileiros, como mecanismo

de geração de recursos, por meio da cobrança pelas valorizações imobiliárias decorrentes de investimentos públicos. Esse instrumento também seria, anos mais tarde, adotado no Estatuto da Cidade, objetivando melhorar a distribuição dos benefícios e dos ônus do processo de urbanização, sob a denominação de *outorga onerosa do direito de construir* – instrumento de política urbana por meio do qual o poder público poderia recuperar a valorização imobiliária originada de intervenções públicas, para posterior investimento em áreas mais carentes.

Ressalta-se o fato de que os instrumentos propostos foram recuperados de momentos anteriores da trajetória de discussão sobre a *reforma urbana*. O chamado *direito de usucapião urbano*, proposto no artigo 11 da emenda, também não era novidade, vindo a compor o texto definitivo da Constituição que seria aprovada em 1988. No entanto, assim como o *imposto progressivo*, ele foi contestado na sua aplicação, com o argumento de que seria necessária uma lei regulamentadora para tal, o que somente ocorreria com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 (SILVA, 2003, p. 48).

Mesmo contendo princípios gerais mais ousados que os definidos em 1982, a emenda popular, com relação aos instrumentos de planejamento urbano, se inspira claramente na Lei de Desenvolvimento Urbano – PL n.º 775/83 (CARDOSO, 2003, p. 31). Segundo Cardoso (*Ibidem*, p. 31), a grande diferença talvez resida nas ênfases diferenciadas conferidas a cada proposta: "uma, ao papel do planejamento urbano (a LDU), outra à participação popular". Ou seja, a emenda popular, representante máximo do ideário da *reforma urbana* dos anos 1980, materializava princípios e instrumentos que já haviam sido pautados na LDU, expressando um novo modo de pensar a problemática urbana a partir da questão social e política. A proposta do MNRU explicitava a responsabilidade do Estado de garantir a reprodução social e defender a participação popular no processo de gestão das cidades, o que envolvia uma maior *regulação* da ação da iniciativa privada na produção do espaço urbano, expressa na ideia de limitação ao *direito de propriedade* (CARDOSO, 2003, p. 31). Como se observa, não há a intenção de um afastamento do Estado da política urbana e da produção do espaço, mas sim novas demandas e novas formas de *regulação* para o enfrentamento da problemática urbana[123].

[123] Devemos lembrar que a difusão do ideário da *cidade-mercadoria* – conforme referido no capítulo 2 – e suas estratégias para o enfretamento da questão urbana, com base na promoção de uma cidade competitiva, lucrativa e sustentável ocorrerá, no Brasil, em momento posterior a essa discussão pela *reforma urbana*. Vimos que, a partir dos anos 1990, a busca pelo *direito à cidade* não irá, no entanto, contrariar a ideia de viabilizar a *cidade como mercadoria*: as condições de vida nos grandes centros urbanos – preocupação principal do movimento pela *reforma urbana* – passaram a ser encaradas, no final dos anos 1980, como um fator de risco mercadológico, deixando de ser apenas uma causa de movimentos reformistas e sociais para assumir a dimensão de patamar minimamente necessário à reprodução do capital (BASSUL, 2004, p. 136). Isso contribuiu para o

A política habitacional apresentada no capítulo III da emenda remete ao poder público a obrigação de formular políticas para o setor, mediante: a regularização fundiária; o acesso a programas públicos de habitação – aluguel ou financiamento para a aquisição da moradia; a fixação de limite para os aluguéis residenciais; e assessoria técnica à construção da casa própria (Cf. art. 12). De modo semelhante ao Seminário de 1963, a emenda propôs a criação e a manutenção de uma agência para coordenar as políticas gerais de habitação via legislação federal (Cf. art. 14).

Os capítulos IV e V foram respectivamente dedicados ao "Transporte e Serviços Públicos" e à "Gestão Democrática da cidade", temas que até então não haviam sido incorporados em nenhuma formulação reformista anterior. Eles propunham que os aumentos das tarifas dos serviços de transportes coletivos urbanos fossem condicionados a um percentual limite vinculado ao valor do salário mínimo, articulando a questão socioeconômica aos direitos urbanos, conforme define o tom da emenda popular.

Observa-se ainda que, no texto da emenda popular, não há qualquer referência direta à *parceria público-privada* como explícito instrumento de política urbana. A relação entre o poder público e a iniciativa privada somente é citada quando a proposta prevê a proibição "de aplicação de recursos públicos ou sob administração pública para financiar investimentos privados" (Cf. parágrafo único do art. 13 da Emenda Popular). O texto ressalta ainda que "a prestação de serviços públicos é monopólio do poder público" (Cf. art. 16 da Emenda Popular), podendo ser realizado pela administração direta e indireta, ficando "vedado todo e qualquer uso de recursos públicos para subsidiar serviços públicos operados pela iniciativa privada" (Cf. parágrafo único do art. 16 da Emenda Popular). Nota-se que essa proposta da emenda popular apresenta uma ideia totalmente contrária à Lei n.º 11.079/2004 – lei federal das PPPs referida na introdução deste trabalho – que seria aprovada no Brasil 18 anos após o processo constituinte, instituindo normas gerais para licitação e contratação de *parcerias público-privadas* pela administração pública.

A emenda popular também não faz referência à obrigatoriedade de um plano municipal, o que revela uma crítica ao planejamento modernista-racionalista dos anos 1970 e sua incapacidade de solucionar os problemas urbanos. Afinal, ela se pretendeu mais objetiva, definindo instrumentos urbanísticos de controle fundiário e de participação democrática na gestão urbana (MARICATO, 2000).

aparente consenso firmado na implantação dos princípios do *direito à cidade* no país, por meio do Estatuto da Cidade que seria aprovado em 2001 – conforme veremos adiante.

Silva (2003, p. 81) chama a atenção para o fato de que, durante o MNRU, o conhecimento técnico sobre a questão urbana fez com que este segmento se sobressaísse nas discussões ocorridas no processo constituinte, o que trouxe novas dificuldades para o movimento, a ponto de haver pouca participação expressivamente popular no período de debates das emendas no Congresso Nacional. Parece que faltou força nos momentos importantes de discussão nas comissões temáticas do processo (MARICATO, 2000).

Em face do conteúdo apresentado pela emenda popular, era de se esperar que ela recebesse críticas. Segundo Bassul (2004, p. 88), o deputado constituinte Luiz Roberto Ponte, do PMDB do Rio Grande do Sul, também presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), criticou-a firmemente – em matéria publicada em 20/8/1987 no jornal *Folha de São Paulo*, após a apresentação da emenda – ao considerar que a terra, foco das preocupações da *reforma urbana*, não seria um problema importante, "já que representaria apenas 5% dos recursos necessários para construir uma habitação digna". O deputado também afirmou, na referida matéria, que a solução para a moradia popular deveria incorporar a iniciativa privada, e que caberia ao governo aportar recursos e subsídios, além de desapropriar áreas necessárias (BASSUL, 2004, p. 88).

De outra parte, a arquiteta Ermínia Maricato rebateria as críticas, em outra matéria publicada pelo mesmo jornal, afirmando que a "retenção especulativa da terra contribui para essa situação" – referindo-se à dificuldade de acesso, experimentada pelo segmento de baixa renda, à moradia em áreas mais centrais, devido ao alto custo dos terrenos. Maricato argumentou ainda que, quanto aos subsídios, seria necessário saber "precisamente a quem eles irão beneficiar" e, no tocante às desapropriações, reconhecer que o "alto custo da terra", ao lado da exigência de pagamento prévio, em dinheiro, inviabilizavam as "políticas habitacionais para baixa renda" (BASSUL, 2004, p. 88). Esses exemplos demonstram o ambiente conflituoso no qual a proposta de emenda popular da *reforma urbana* foi examinada pela Assembleia Constituinte.

Quando a emenda popular da *reforma urbana* foi parcialmente aprovada, desagradou a ambos os lados do debate. Segundo Bassul (2004, p. 89), o MNRU, de um lado, mostrava-se insatisfeito porque a função social da propriedade, princípio básico da emenda, havia sido "submetida ao Plano Diretor" (GRAZIA, 2002, p. 16); de outro, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) tornava pública a opinião de que o *usucapião urbano* deveria ter sido retirado.

Ao final do processo, apesar de o MNRU conseguir o avanço de colocar, pela primeira vez, a questão urbana na Carta Constitucional brasileira

(artigos 182 e 183), alguns instrumentos importantes ficaram de fora – como os instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias e a desvinculação do *direito de propriedade* do *direito de construir*. Também a proposta da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano somente apareceria explicitamente em dispositivos legais brasileiros posteriores à Constituição Federal de 1988.

A luta pela implementação do ideário da *reforma urbana* e dos princípios do *direito à cidade* exigiria continuidade e esforço para a sua ampliação no âmbito da sociedade civil. Assim, surge em 1987 o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), congregando um amplo espectro de agentes e instituições no debate sobre a questão urbana[124]. Esse fórum teria papel fundamental na elaboração das Constituições Estaduais, das Leis Orgânicas municipais e dos Planos Diretores, após a aprovação da Constituição Federal em 1988. Ele atuou também como articulador da temática urbana em nível internacional, estimulando "atividades onde a concepção do Direito à Cidade se aprofunda e se socializa" (GRAZIA, 2003, p. 57). Segundo Grazia, as articulações internacionais realizadas pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana tiveram como objetivo publicizar o conceito de função social da propriedade e da cidade, noção essencial para o enfrentamento das desigualdades sociais presentes em diferentes países[125].

É de se ressaltar a importância do processo constituinte para a história sociopolítica do país, na medida em que a emergência de um novo cenário, no qual a população pode reivindicar direitos, torna-se um fato. A luta pela *reforma urbana* sai do âmbito estritamente técnico e ganha amplitude na sociedade brasileira. Isso implicará na renovação dos agentes envolvidos na questão urbana, em especial das instituições – Estado, sociedade civil

[124] Para se ter uma ideia da diversidade de agentes e instituições que compõem o movimento, citam-se aqueles que constituem sua coordenação nacional: Movimentos Populares – União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), Central de Movimentos Populares (CMP), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM); Entidades Profissionais – Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Sindicatos dos Engenheiros (FISENGE, FENAE), Associação dos Geógrafos do Brasil (AGB), Associação Brasileira de Arquitetos e Engenheiros, Federação Nacional dos Servidores da Caixa Econômica Federal, Federação Nacional dos Estudantes de Engenharia e Arquitetura (FENEA); Organizações não-governamentais – Instituto Polis, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Centro de Assessoria à Autogestão Popular (CAAP), Centro do Direito à Moradia Contra Despejos (COHRE), Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) (MARTINS, 2006, p.133).

[125] Veremos adiante que este Fórum terá importante papel nas discussões sobre os novos instrumentos de planejamento a serem adotados no país, posteriormente à aprovação da Constituição Federal em 1988. Ressalta-se também, conforme discutimos no capítulo 2, que sua atuação em eventos internacionais contribuiu, em certa medida, para que os temas da *reforma urbana* e da promoção do *direito à cidade* se inserissem nas preocupações dos setores dominantes do capitalismo não somente no Brasil, mas também em outros países.

organizada e mercado –, implicando na constituição de práticas sociais específicas para a implementação do ideário do *direito à cidade*.

Segundo Martins (2006, p. 131), a Constituinte possibilitou "a ampliação da coalizão em torno de aspirações comuns, consolidando o 'direito à cidade' como representação legítima do urbano e como prática válida no campo da produção". Nesse momento de luta, frações da classe dominante parecem estabelecer certa "cumplicidade objetiva" com as classes populares e com os movimentos sociais, "para a conquista de posições na divisão do trabalho de dominação e controle da metrópole" (MARTINS, 2006, p. 131). Essas coalizões serão decisivas para a constituição do *direito à cidade* como ideário a ser adotado após 1988. A partir daí, o Fórum Nacional da Reforma Urbana e suas ações representariam a mais legítima forma de coalizão entre agentes situados em posições diferenciadas no processo de produção do espaço. Segundo Martins, especialmente os agentes mais identificados com os interesses "dos dominados" necessitariam de legitimidade social e política para denunciar o processo de "espoliação urbana" e propor soluções para o problema. No contexto democrático que se processa a partir da Constituinte, essa legitimidade seria buscada "em solidariedades parciais e alianças ainda que precárias" com parte do segmento dominante, tornando viável o poder de diálogo e ação coletiva, no sentido de estabelecer uma nova ordem urbanística (MARTINS, 2006, p. 133). Nessas condições, o *direito à cidade* emerge como representação de valores compartilhados entre agentes que passam a participar do processo de discussão da problemática urbana e das novas formas de intervenção pública posteriores à Constituição Federal de 1988. Voltaremos à discussão sobre essa "cumplicidade objetiva" (MARTINS, 2006, p. 131) firmada entre diferentes agentes que atuam no processo de produção da cidade, quando da análise particular do caso de Belo Horizonte.

3.1.5. Os avanços na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal aprovada em outubro de 1988 foi, na história brasileira, aquela que incorporou conquistas sociais e urbanas, resultado da atuação dos movimentos sociais, desde os anos 1970, e, em caráter específico, do MNRU.

Alguns avanços obtidos na Constituição de 1988 e dispersos no texto legal merecem ser citados pelo fato de caracterizarem e influenciarem, a partir de então, uma nova maneira de pensar as políticas públicas: a descentralização administrativa, o fortalecimento dos municípios e a redefinição das relações entre

os poderes, com maior autonomia para o Legislativo e o Judiciário, apresentam-se como medidas de extrema relevância (GONÇALVES, 2008, p. 71).

Com relação ao fortalecimento do poder dos municípios, Cardoso (1997, p. 92) destaca as suas competências segundo o texto constitucional:

> [...] legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; organizar e prestar diretamente, sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. (CARDOSO, 1997, p. 92)

Observa-se que, a partir de 1988, o município se fortalece como instância de poder, ficando responsável pela resolução de seus próprios problemas e, ao mesmo tempo, constituindo-se no *locus* de controle das formas de utilização do solo urbano e de definição das formas democráticas de governo.

Especificamente no que se refere à política urbana, o texto constitucional dedica o capítulo II do título VII (artigos 182 e 183) ao assunto. Seus princípios gerais foram expressos no artigo 182 da Carta Magna da seguinte forma:

> Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento **das funções sociais da cidade** e garantir o bem-estar de seus habitantes.
>
> Parágrafo 1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
>
> Parágrafo 2º. **A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.**
>
> .....
>
> (BRASIL, 2008, *grifo nosso*)

Surge assim uma nova figura, a *função social da cidade*[126], cuja promoção caberia aos poderes públicos municipais. Para ser colocada em prática, as municipalidades deveriam se auto-organizar por meio da Lei Orgânica (orientadora da legislação urbanística) e da restauração do poder das Câmaras de Vereadores. Caberia à Câmara definir os mecanismos institucionais de participação das organizações coletivas e aprovar a criação de conselhos municipais que teriam como atribuição mediar a relação entre o governo e a

[126] Lembramos que a *função social da propriedade* é a figura que já havia sido instituída no Direito Brasileiro desde a Constituição de 1934. A expressão "função social da cidade" aparece pela primeira vez em 1988.

sociedade organizada, abrindo caminho para formas de participação efetiva na gestão municipal. Esse conjunto de modificações possibilitou novos formatos de gestão municipal, capazes de articular os diferentes interesses em jogo nos processos de formulação e implantação de políticas, buscando a diminuição das desigualdades socioespaciais.

No parágrafo 2º do art. 182, o Plano Diretor é definido como instrumento básico da política urbana brasileira, devendo estabelecer as diretrizes de "desenvolvimento urbano" e orientar a aplicação de outros instrumentos que permitissem ao poder público municipal proporcionar uma ocupação socialmente mais justa do solo urbano, evitar a especulação do solo e ainda garantir à população o acesso aos bens e serviços de uso coletivo e a participação no estabelecimento de prioridades. Assim, cada município brasileiro passou a definir, via Planos Diretores, os instrumentos de política e gestão urbanos mais apropriados dentre aqueles constantes das respectivas Leis Orgânicas municipais. O que se esperava era que a aplicação de tais instrumentos pudesse contribuir para alcançar os princípios fundamentais de uma *reforma urbana* baseada na prevalência da função social da propriedade e na gestão participativa e democrática da cidade. O parágrafo 2º chama a atenção ainda para a retomada da importância do planejamento, ausente do texto da emenda popular. Essa vinculação constitucional entre *direito de propriedade* e *plano urbanístico*, ou melhor, Plano Diretor, parece ter raízes no PL n.º 775/83.

A Constituição de 1988 também trouxe inovações no tratamento do *direito de propriedade*, a fim de qualificá-lo de acordo com os princípios de um novo Estado democrático: o *princípio da função social da propriedade* passa a ser a referência máxima orientadora do exercício do *direito de propriedade*. A diferença em relação às Constituições anteriores[127] reside no fato de que a *função social* aparece vinculada à *legislação urbanística*, e é esta que deve garantir o cumprimento da primeira. A nova Constituição caminhou no sentido de reconhecer "um direito à propriedade, e não um direito individual de propriedade", pois passa a condicioná-lo ao cumprimento de uma função social determinável por legislação urbanística (MATTOS, 2001, p. 61). Dessa forma, a legislação urbana precede o exercício do *direito de propriedade*, podendo especificar as condições para sua legitimidade.

[127] Apesar da *função social da propriedade* aparecer no Direito Brasileiro desde a Constituição de 1934, até 1988 não se previu condições para seu cumprimento, tornando-se uma "figura de retórica" (FERNANDES, 2001, p. 20). Com a Constituição de 1988, inova-se ao regular de modo efetivo a *função social da propriedade*, avançando no sentido da "publicização" do direito de propriedade. A definição da *função social da propriedade* nesta Constituição prioriza direitos coletivos, inaugurando, assim, um novo paradigma de interpretação para o Direito Urbanístico brasileiro, podendo contribuir para se promover formas mais justas de apropriação social do espaço (FERNANDES, 2001).

O artigo 182, em seu parágrafo 3º, especificou que as desapropriações de imóveis urbanos "serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro". O parágrafo 4º do mesmo artigo previu a utilização do parcelamento ou edificação compulsórias; a incidência do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo (IPTU progressivo); e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública – mecanismos a serem aplicados sucessivamente sobre áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, caso o proprietário dessas áreas não promova seu adequado aproveitamento. Porém, a aplicação desses instrumentos passou a depender de uma lei federal que os regulamentasse.

O art. 183 previu o direito ao *usucapião* urbano para aquele que utilizar área urbana de propriedade particular de até 250 metros quadrados como moradia por cinco anos ininterruptos, desde que não possua outro imóvel. Esse artigo é considerado uma importante conquista, na medida em que poderá servir para regularizar inúmeras ocupações, em especial nas áreas de favelas e de loteamentos clandestinos ou irregulares.

De modo geral, os avanços foram considerados significativos, pelo menos do ponto de vista jurídico, já que as Constituições anteriores praticamente omitiam a questão urbana (COSTA, 1988). No entanto, tendo em vista a expectativa de implementação dos princípios da *reforma urbana*, pode-se considerar que os avanços obtidos foram de certa forma "tímidos, considerando-se a gravidade e a abrangência do problema" (COSTA, 1988, p. 892). De fato, muitas propostas incluídas na emenda popular encaminhada pelo MNRU foram rejeitadas, além do fato de que, dentre os avanços observados, muitos não seriam autoaplicáveis, dependendo de novas definições legais – em âmbito federal, estadual e/ou municipal – para serem instituídos pelos municípios. A partir de 1988, vários estados elaboraram suas Constituições Estaduais, e os municípios suas Leis Orgânicas, com base nos princípios da Constituição Federal. Em termos de avanços, as Leis Orgânicas representam, juridicamente, a competência dos municípios de legislarem, dentre outros assuntos, sobre o direito urbano, podendo, inclusive, definir mais detalhadamente matérias tratadas de forma vaga ou omissa pela nova Constituição, desde que não contrariem o disposto em legislações federais e estaduais. Esse processo então iniciado seria de fundamental importância para a definição e a consolidação dos instrumentos e mecanismos necessários para a suposta *reforma urbana* (COSTA, 1988).

Ressalta-se o fato da Constituição transferir uma melhor definição da *função social da propriedade urbana* à legislação complementar ou aos Planos

Diretores municipais. Parece que essa ação buscaria também postergar o conflito em torno da discussão da implementação de novos instrumentos de planejamento, pautados pelo *direito à cidade*, seja no âmbito federal, quando da discussão da lei complementar, seja no das municipalidades, quando da implantação dos Planos Diretores. Observa-se, nesse sentido, que o Plano Diretor poderá ser um instrumento importante para a construção de um espaço urbano mais justo e democrático no Brasil. Entende-se, no entanto, que isso não será alcançado de forma automática, como simples consequência da adoção de medidas e instrumentos legais que se pretendem socialmente justos na sua formulação. Ou seja, dependendo do contexto econômico, social e especialmente político em que um Plano Diretor for formulado e colocado em prática, ele poderá ou não constituir-se em instrumento de *reforma urbana* (COSTA, 1992, p. 113).

Em relação a esse aspecto, pode-se dizer que a implementação de um sistema legal de uso e ocupação do solo urbano não tem sido uma tarefa fácil no Brasil. O Plano Diretor, por ser um "instrumento básico" da nova política urbana, tem muitas vezes colidido com os interesses do capital imobiliário, representado tanto nos conselhos quanto nas Câmaras Municipais. No caso de Belo Horizonte, não foi diferente. Um Plano Diretor (PD) e uma nova Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (LPOUS), baseados nos princípios estabelecidos na Constituição de 1988 e na Lei Orgânica municipal, somente foram aprovados em 1996. Além do poder local se dividir entre dois diferentes partidos políticos, nesse período de oito anos (1988-1996), o processo de negociação foi difícil, particularmente por conta dos agentes (instituições e vereadores) identificados com os interesses do capital imobiliário. Esse assunto será abordado de forma mais detalhada no Capítulo 4 deste trabalho.

É importante salientar, para os objetivos desta pesquisa, que a Constituição de 1988 recuperou a ideia da "imprescindibilidade do Estado" (GONÇALVES, 2008, p. 73) na questão urbana, e a esperança de que ele promova, em um contexto de gestão democrática, cidades mais justas, menos segregadas e com melhor qualidade de vida. A retomada do planejamento por meio dos Planos Diretores representava essa esperança. No entanto, ao deslocar o debate político "da esfera do direito para a do plano" (CARDOSO, 1997, p. 79), a Constituição Federal delegou à esfera local a dimensão estratégica adicional na implementação da *reforma urbana*.

Ainda segundo Cardoso (1997, p. 87), foi durante esse processo de construção legal que os interesses conflitantes emergiram, "corporificando as grandes matrizes da cultura política brasileira em seus diferentes aspectos".

No entanto, o conflito de interesses entre os agentes que atuam na produção do espaço não pararia por aí. As ênfases no local e na participação popular na deliberação das políticas revelaram-se, a partir de então, como conquistas opostas ao planejamento da década anterior, de caráter centralizado, tecnocrático e distante da realidade. No entanto, será nesse contexto local que o *direito à cidade* irá se contrapor aos interesses do desenvolvimento econômico, representantes inclusive do ideário da *cidade-mercadoria*. Assim, novos desafios irão surgir no momento da efetivação dos princípios da *reforma urbana*, seja nas discussões para aprovação da lei federal complementar aos artigos 182 e 183, seja quando da elaboração e implementação do Plano Diretor e dos instrumentos de *reforma urbana* reservados às municipalidades, bem como das posteriores leis específicas decorrentes de sua aplicação. Entender as estratégias utilizadas pelas instituições – Estado, sociedade civil organizada e mercado – a partir de 1988 para a viabilização dos novos instrumentos de planejamento urbano é objetivo do próximo item desta pesquisa.

3.2. A agenda da *reforma urbana* nos anos 1990 e a implementação dos novos instrumentos de planejamento no Brasil

Aprovada a Constituição Federal, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU) estabeleceu como estratégia de ação a luta no campo das Constituições Estaduais, das Leis Orgânicas municipais, dos Planos Diretores e também na regulamentação dos artigos 182 e 183 da mesma Constituição, por meio de legislação complementar a ser aprovada na esfera federal. Nesse sentido, o debate empreendido nos anos 1980 sobre a Lei de Desenvolvimento Urbano seria retomado, visando regulamentar os instrumentos que permitiriam uma *regulação* pública da produção privada submetida aos interesses da coletividade.

Em 1989, entidades ligadas ao FNRU estimularam a deputada Lourdinha Savignon, do PT do Espírito Santo, a elaborar um substitutivo ao antigo PL n.º 775/83, incluindo novas propostas discutidas no âmbito dessas entidades (GRAZIA, 2003, p. 57). A deputada não seria reeleita em 1990, "congelando" suas propostas por determinado período. Naquele ano, outra proposta chegaria à Câmara Federal, oriunda do senador Pompeu de Souza, do PMDB: o PL n.º 181/89 (Projeto de Lei do Senado Federal) que se transformou em Projeto de Lei n.º 5.788/1990 (na Câmara dos Deputados). Mas, antes de analisarmos tal projeto, é importante tecer rápidos comentários sobre os movimentos sociais nos anos 1990.

Considerando os avanços propostos pela Constituição em relação à descentralização e à gestão democrática, transfere-se para as municipalidades os conflitos em torno da implementação do ideário da *reforma urbana*. Na medida em que o município se fortalece como instância de poder, ele assume o enfrentamento de seus próprios problemas e, ao mesmo tempo, constitui-se no *locus* de definição das formas democráticas de governo. Como consequência, espaços institucionais passam a ser criados para a participação popular no debate sobre as políticas públicas. Assim, a relação da sociedade civil organizada com o Estado passa a ser de outra natureza, diferente daquelas dos anos 1970 – na qual o Estado era o inimigo – e 1980 – em que as negociações caracterizavam a relação. A partir dos anos de 1990, as arenas de negociação passam a ser "normatizadas e a institucionalidade da relação sociedade-poder público é um fato" (GOHN, 1997, p. 318). Outros atores, como as Organizações Não-Governamentais (ONGs), surgiram na arena política, tanto em âmbito federal como nas municipalidades. Segundo Gohn (1997, p. 318), as bases dos movimentos sociais refluíram, e vive-se então uma grande contradição:

> a de ter uma sociedade política construída a duras penas pelos movimentos e lutas sociais, com ganhos expressivos para a redemocratização do país, e a inércia desmobilizadora, alimentada por dois elementos: de um lado, o formato das novas ações coletivas, que, assim como o sistema produtivo moderno, priorizam poucos e bem capacitados militantes, entrincheirados em aguerridas organizações; por outro lado, a conjuntura política do país, de incertezas, medo da violência exacerbada e descrença na força de alguns valores, como a participação. (GOHN 1997, p. 318)

De fato, os movimentos sociais das décadas anteriores foram responsáveis por definir uma nova concepção para a sociedade civil na década de 1990, no que se refere à participação política. Essa nova concepção construiu uma visão ampliada da relação Estado-sociedade, abarcando e reconhecendo como legítima a participação de uma série de instituições situadas entre o mercado e o Estado, "exercendo o papel de mediação entre coletivos de indivíduos organizados e as instituições do sistema governamental". Isso contribuiu para uma reformulação "da concepção da esfera pública e do que lhe pertence", resultando na construção de uma esfera entre o público e o privado – "no surgimento de uma articulação entre as duas esferas, dada pelas políticas de parceria" (GOHN, 1997, p. 301) – de onde surgiram coalizões entre diferentes agentes e interesses, conforme já abordado (MARTINS, 2006). Nessas condições, o *direito à cidade* parece surgir como algo a ser conquistado pelas municipalidades e que dependerá dos interesses envolvidos na produção do espaço e dos compromissos institucionalizados entre os diferentes agentes que

aí atuam. O Estado democrático representaria, assim, uma "totalização, quase sempre contraditória, de um conjunto de compromissos institucionalizados" (BOYER, 1990, p. 78). No âmbito local, esses compromissos serão mais perceptíveis a partir das coalizões que passam a ocorrer entre o poder público e diferentes setores atuantes na cidade. Trataremos desse assunto adiante, quando serão abordados casos de implementação dos princípios da *reforma urbana* no âmbito de algumas municipalidades (Capítulo 4), e também no Capítulo 5, quando for analisado o caso particular de Belo Horizonte.

Ressalta-se ainda, com relação aos movimentos sociais dos anos 1990, o fato da institucionalização do debate sobre a questão urbana ter desmobilizado alguns deles, com exceção do FNRU,

> único ator que de forma permanente, ao longo dos anos de 1990, optou pela pressão popular e simultânea negociação com deputados, setores governamentais e setores imobiliários para conquistar uma legislação de desenvolvimento urbano que fundamentalmente atendesse aos objetivos da regulamentação da função social da propriedade e da cidade. (GRAZIA, 2003, p. 60)

Nota-se que a atuação do Fórum se ocuparia, em larga escala, do plano político-jurídico, além dos trabalhos relacionados à discussão e aprovação do Estatuto da Cidade e dos instrumentos legais na esfera das municipalidades, como veremos adiante.

3.2.1. O Projeto de Lei n.º 5.788 de 1990 e a trajetória do Estatuto da Cidade

A regulamentação dos artigos 182 e 183 por meio de uma lei federal percorreria uma longa trajetória, o que revela as resistências que existiam no país às medidas democratizantes e de implantação do ideário da *reforma urbana* na produção do ambiente construído. A sociedade brasileira teria de esperar até 2001 para a aprovação efetiva da regulamentação legal desses preceitos constitucionais.

O Estatuto da Cidade, ou Lei Federal n.º 10.257, aprovado em 2001, pode ser considerado a mais importante conquista da *reforma urbana* no Brasil, pelo conjunto de instrumentos urbanísticos inovadores contidos em seu texto legal, oferecendo uma perspectiva positiva para o planejamento urbano recente. Esses instrumentos podem contribuir efetivamente para a melhoria das condições de vida na cidade, na medida em que propõem novas formas de *regulação* pública das iniciativas privadas de utilização do solo urbano.

Fruto do PL n.º 5.788/90, de autoria do senador Pompeu de Souza, a proposta normativa teve uma tramitação lenta, seja por motivos políticos

– pressões de diferentes agentes no período em que foi discutido –, seja por mudanças no regimento da Câmara dos Deputados, que modificaram a distribuição dos projetos pelas comissões, retardando os trâmites processuais.

Quando chegou à Câmara, o projeto, por já ter sido votado no Senado, passou a receber proposições. Seus autores, com as respectivas datas de apresentação, são os deputados Raul Ferraz (1989), Uldorico Pinto (1989), José Luiz Maia (1989), Lourdinha Savignon (uma em 1989 e outra, em coautoria com Eduardo Jorge, em 1990), Ricardo Izar (uma em 1989 e outra em 1991), Antônio Brito (1989), Paulo Ramos (1989), Mário Assad (1989), Eduardo Jorge (1990, em coautoria com Lourdinha Savignon), José Carlos Coutinho (1991), Magalhães Teixeira (1991), Benedita da Silva (1993), Nilmário Miranda (1996), Augusto Carvalho (1997), Carlos Nelson (1997) e Fernando Lopes (1997) (BASSUL, 2004, p. 95). Segundo Bassul (2004), a proposta do deputado Raul Ferraz já havia sido apresentada como substitutivo ao PL n.º 775/83; as propostas de Lurdinha Savignon e Eduardo Jorge, respectivamente do PT do Espírito Santo e de São Paulo, elaboradas com a participação do MNRU, também já haviam sido apresentadas (uma em 1989 e outra em 1990) como substitutivo ao mesmo projeto; e a do deputado Nilmário Miranda, do PT de Minas Gerais, idem. Essas propostas irão influenciar o texto final que será aprovado em 2001, como veremos ao longo desta parte do trabalho.

O PL n.º 5.788/90 é composto por 72 artigos dispostos em três títulos e dez capítulos, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Nota-se uma mudança entre esta proposta legal e aquela de 1983 (LDU): o instrumento regulatório dispõe sobre a *política urbana* – denominação dada ao capítulo que trata da temática na Constituição Federal de 1988 –, e não sobre o *desenvolvimento urbano*, o que significa que o Estado teria assumido a tarefa de fazer cumprir o *direito à cidade*, conforme consta no artigo 2º da proposta:

> Art. 2º - Entende-se por política urbana o conjunto de princípios e ações que tenham como objetivo assegurar a todos o **direito à cidade** e à interação desta com o ambiente rural. (SENADO FEDERAL, 1990; *grifo nosso*)

O PL n.º 5788/90 tem a seguinte estrutura:

- No Título I são definidos os princípios e os objetivos da política de desenvolvimento urbano referida no artigo 182 da Constituição Federal de 1988, com destaque para o cumprimento da *função social da propriedade imobiliária urbana*.

- No Título II são definidas as diretrizes gerais da política urbana (incluindo as políticas setoriais, inovadoras com relação à divisão tradicional entre habitação, saneamento e transportes): ordenação do território, controle do uso do solo, participação comunitária e contribuição social, desfavelamento ("erradicação das condições infra-humanas de habitação" e "combate aos processos expulsivos provocados pela especulação imobiliária" – art. 15 do PL); são definidos instrumentos para assegurar o *direito à cidade* e a *gestão democrática*; são propostas ainda normas sobre o processo de elaboração do Plano Diretor, bem como sobre o conteúdo e os instrumentos que ele deve contemplar, sendo também definidos dispositivos legais para as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- No Título III é criado o Conselho Nacional de Política Urbana.

Para assegurar "o direito à cidade e sua gestão democrática, bem como corrigir distorções do consumo de bens comunais" (art. 16), o projeto de lei define os *instrumentos da política de desenvolvimento urbano*, classificados em: fiscais, financeiros, jurídicos, administrativos e políticos, assim dispostos no texto legal:

> I. fiscais:
> a) Imposto Predial e Territorial urbano progressivo e regressivo;
> b) Taxas e tarifas diferenciadas;
> c) Incentivos e benefícios fiscais;
> II. financeiros e econômicos:
> a) fundos especiais;
> b) tarifas diversificadas de serviços públicos;
> c) co-responsabilização dos agentes econômicos;
> III. jurídicos:
> a) edificações compulsórias;
> b) obrigação de parcelamento ou remembramento;
> c) desapropriação;
> d) servidão administrativa;
> e) limitação administrativa;
> f) tombamento;
> g) direito real de concessão de uso;
> h) direito de preempção;
> i) direito de superfície;
> j) usucapião especial;
> IV. administrativos:
> a) reserva de áreas para utilização pública;
> b) regularização fundiária;
> c) licença para construir apoiada em código de obras e edificações;

> d) autorização para parcelamento, desmembramento ou remembramento do solo para fins urbanos, em observância ao Plano Diretor;
> V. políticos:
> a) planejamento urbano, que deverá conter o Plano Diretor;
> b) participação popular;
> VI. outros instrumentos previstos em lei.
> (Art. 16 do PL n.º 5.788/90)

Nota-se que a proposta legal busca definir os instrumentos capazes de assegurar o *direito à cidade* de forma genérica, provavelmente resguardando a autonomia municipal na aplicação dos mesmos. Araújo e Ribeiro (2000, p. 11) chamam a atenção para o fato de que no PL n.º 5.788/90 não há referência à *outorga onerosa do direito de construir* – instrumento originado do *solo criado* e importante meio para cumprimento da função social da propriedade. As autoras consideram que "ao regulamentar os meios para que o discurso se torne prática, o projeto ameniza o seu tom" (ARAÚJO; RIBEIRO, 2000, p. 11). Entretanto, um dos dispositivos do Plano Diretor

> estabelece o índice 'um' de aproveitamento dos terrenos urbanos enquanto não for aprovado plano diretor. O índice 'um', por sua vez, sempre esteve vinculado à proposta do solo criado. Pode-se ter imaginado que o instrumento deveria ser estabelecido via lei municipal. (ARAÚJO; RIBEIRO, 2000, p. 19)

Essa suposição é reforçada pela redação do art. 19 do PL, descrito abaixo:

> O município promoverá a recuperação dos investimentos públicos, diretamente dos proprietários dos imóveis urbanos, mediante contribuição de melhoria e outras cobranças que o plano diretor determinar. (Art. 19 do PL n.º 5.788/90)

Da mesma forma, outros instrumentos, não mencionados no art. 16, parecem poder ser adotados no âmbito municipal. Um exemplo é a *transferência do direito de construir*, que não é explícita na proposta, mas se presta a cumprir a diretriz fixada no art. 41, inciso IX, para o Plano Diretor:

> estabelecer a compensação ao proprietário de imóvel considerado pelo poder público como de interesse do patrimônio cultural, histórico, arqueológico, artístico ou paisagístico. (Art. 41, IX, do PL n.º 5.788/90)

O art. 41 propõe que o Plano Diretor, ressalvadas as especificidades locais, deverá ter entre suas diretrizes gerais a de

> fixar os critérios para a efetivação de **operações urbanas** com vistas à permuta, pelo Poder Público com os agentes privados, de usos ou índices de aproveitamento pela realização de obras públicas e execução de equipamentos urbanos e comunitários. (Art. 41, X, do PL n.º 5.788/90) (grifo nosso)

Nota-se que a *operação urbana* não é definida explicitamente como um *instrumento da política de desenvolvimento urbano* – ela não foi disposta no art. 16 do PL. Ela aparece de forma tímida nas diretrizes essenciais do Plano Diretor, e sua finalidade não fica clara, parecendo uma forma de viabilizar a realização de obras de interesse público em troca de ganhos privados convertidos em índices de aproveitamento diferenciados ou permissões de usos, ambos não admitidos pela lei de *zoneamento*.

Se o art. 41, inciso X, estabelece o mecanismo da "permuta" entre os agentes público e privado, o inciso II do art. 10 deixa clara a "participação dos agentes econômicos públicos e privados na urbanização em atendimento ao interesse social". Ou seja, o disposto no inciso II do art. 10 do PL reforça a ideia de que a parceria entre o poder público e a iniciativa privada poderia ser implantada pelas municipalidades via Plano Diretor, sendo que a participação do agente privado deveria estar subordinada ao atendimento do interesse coletivo.

Com relação à matéria constante do art. 182, parágrafo 4º, da Constituição Federal de 1988, o projeto de lei propunha a fixação de condições e prazos, pelo poder público, para o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórias. Dentre as condições, explicita-se o fato de que, no caso de desapropriação após aplicação do IPTU progressivo, o valor da indenização equivalerá à base de cálculo do IPTU ou ITR (Cf. art. 23, § 2°) (ARAÚJO; RIBEIRO, 2000, p. 10).

O Projeto Pompeu de Sousa ampliava as possibilidades de aplicação do *usucapião pró-moradia* para os casos de ocupações coletivas de áreas superiores ao limite constitucional de 250m^2, preceito que acabou sendo incorporado à lei aprovada em 2001 (BASSUL, 2004, p. 97).

Quanto ao Plano Diretor, o PL n.º 5.788/90 propunha "um macroplano" que incluiria três programas – o de expansão urbana, o de uso do solo urbano e o de dotação urbana –, bem como "instrumentos e suporte jurídico de ação do poder público", além de um "sistema de acompanhamento e controle" (ARAÚJO; RIBEIRO, 2000, p. 14). Também fixava o *quorum* qualificado para sua aprovação ou modificação, e assegurava a gestão democrática de todo o processo (arts. 48 e 49), prevendo a possibilidade do prefeito responder penal e civilmente "pelas distorções na aplicação do plano diretor" (art. 51). O projeto estabelecia ainda que o Plano Diretor poderia determinar áreas especiais de urbanização preferencial, renovação urbana, urbanização restrita e regularização fundiária. Seria obrigação da União criar uma "agência social de habitação" (art. 54), uma relação de diretrizes para que os municípios organizassem e explorassem o serviço de transporte urbano (art. 55) e um conjunto de normas relativas à constituição de Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas (arts. 56 a 63). Por fim, o PL

propunha a transformação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) em Conselho Nacional de Política Urbana, que teria a função de realizar estudos, propor diretrizes e instrumentos de política urbana, além de "emitir diretrizes gerais [...] com o objetivo de contrapor-se à especulação imobiliária e outras formas de perversão das relações sociais de habitação" (arts. 64 a 69).

Em 1991 começou a tramitação do projeto de lei pelas Comissões: primeiro pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), depois pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI). As Comissões de Economia, Indústria e Comércio (CEIC) e de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM) também requereram o projeto para emitir parecer, influenciadas pelas articulações opositoras (GRAZIA, 2003, p. 58). Nesse mesmo ano, o Fórum Nacional da Reforma Urbana, por meio de uma comissão, elaborou um relatório[128] contendo a sistematização de emendas a serem propostas ao PL n.º 5.788/90.

O documento ressalta a importância de se verificar o disposto nos art. 29, 30 e 182 da Constituição Federal – competências do município –, já que a União não deve interferir na autonomia do município, no que se refere à política urbana. O documento propõe mudanças importantes no Título I do PL n.º 5.788/90, melhorando o entendimento dos princípios e objetivos da política de desenvolvimento urbano, e simplificando definições, suprimindo aquelas que não se referem exclusivamente ao documento – como, por exemplo, o conceito de *urbanismo*, contido no art. 4º do PL. O relatório do FNRU também propôs algumas alterações de redação e inclusões em todo o PL, visando explicitar a subordinação da propriedade urbana e do *direito de construir* aos interesses sociais e à conquista do *direito à cidade* (Cf. propostas de emendas para a Lei de Desenvolvimento Urbano, 1991, p. 3). Destaque para a sugestão de inclusão do seguinte artigo no capítulo que trata da *função social da propriedade*:

> O direito de propriedade territorial urbano não pressupõe o direito de construir que deverá ser autorizado pelo poder público municipal. (Propostas de emendas para a Lei de Desenvolvimento Urbano, 1991, p. 3)

Sugeriu-se também a inclusão – no Título II (que trata da política urbana), após o capítulo das diretrizes gerais – de um capítulo sobre "Urbanização", objetivando conferir ao poder público:

[128] Esse relatório foi elaborado durante o III Fórum Nacional de Reforma Urbana, ocorrido nos dias 08, 09 e 10 de novembro de 1991, na Câmara Municipal de São Paulo, tendo como principais entidades organizadoras a ANSUR, a FASE e a POLIS.

> a discricionariedade para autorizar as atividades de urbanização como o parcelamento do solo, implantação de equipamentos urbanos e comunitários e o exercício do direito de construir com base no planejamento municipal e na legislação urbanística, bem como tornar obrigatória a realização de relatório de impacto ambiental para a instalação de projetos de grande porte de iniciativa do poder público ou dos agentes privados. (Propostas de emendas para a Lei de Desenvolvimento Urbano, 1991, p. 4)

Com relação ao capítulo sobre as políticas setoriais, o Fórum considerou que ele poderia ser suprimido (art. 11 ao 15 do PL nº 5.788/90), uma vez que a temática deveria ser tratada pela esfera municipal, conforme determinações do art. 30 da Constituição Federal de 1988. Esse capítulo deveria dispor apenas sobre as diretrizes gerais para habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

No art. 10, alínea "d" do inciso V, a comissão sugeriu a inserção dos termos *subutilização* ou *não utilização do solo urbano* juntamente com *ociosidade* (mas não os conceitua), quando se refere aos processos que devem ser evitados quando da ordenação e controle da utilização do solo urbano. O relatório prevê um esclarecimento maior e um detalhamento de pontos que tratam da regulamentação do parágrafo 4º do art. 182 da Carta Magna.

Com relação ao capítulo que trata dos instrumentos de política urbana, são propostas as seguintes alterações:

> incluir no inciso I, como instrumentos fiscais:
> - imposto transmissão causa *mortis* e doação, de quaisquer bens e direitos;
> - imposto transmissão intervivos de bens móveis;
> - contribuição de melhoria.
> - incluir os seguintes instrumentos jurídicos no art. 16, inciso III:
> - edificações ou utilização compulsória;
> - solo criado;
> - transferência do direito de construir;
> - operações urbanas;
> - requisição urbanística;
> - reurbanização consorciada;
> - discriminatória de terras públicas.
>
> substituir o termo "político" do inciso V do art. 16 por "normativo", considerando como tais instrumentos o Plano Diretor e a legislação urbanística.

São propostas ainda alterações nos instrumentos do *direito de superfície*, *direito de preempção* e *desapropriação*.

Nota-se que nesse documento o *solo criado* e a *transferência do direito de construir* aparecem explicitamente como instrumentos de política urbana, além da *contribuição de melhoria*, incluída como instrumento fiscal. É importante salientar o fato de que os três instrumentos têm origem nas discussões sobre

solo criado ocorridas nos anos 1970, demonstrando que a separação em três instrumentos seria necessária, considerando-se os objetivos diferenciados ao se adotar cada um deles: o *solo criado* seria adotado como meio do poder público cobrar contrapartidas (financeira, em especial) pela construção acima de um coeficiente básico definido pelo Plano Diretor, objetivando aplicar os recursos obtidos em ações de interesse coletivo; a *TDC* seria uma forma de compensação que daria ao proprietário de imóvel considerado patrimônio histórico ou ambiental a possibilidade de transferir o seu potencial construtivo para outras áreas; e a *contribuição de melhoria* teria por fim recuperar a valorização de imóveis decorrente de investimentos públicos.

Nesse documento elaborado pelo FNRU, foram incluídos também os instrumentos de cooperação entre poder público e agentes privados, previstos no antigo projeto de Lourdinha Savignon: *operação urbana*, *requisição urbanística* – uma espécie de consórcio imobiliário – e *reurbanização consorciada* – uma forma de promover a destinação social de um terreno após sua desapropriação. A *operação urbana* seria o instrumento jurídico que viabilizaria as transformações urbanísticas e estruturais na cidade, por meio de lei específica. Envolveria recursos da iniciativa privada e seria coordenada pelo poder público municipal. As propostas de *operação urbana* deveriam, inclusive, buscar contemplar áreas para a implantação de habitação de interesse social, ressaltando a finalidade social que deveria ter a adoção do instrumento – a parceria entre os agentes público e privado se justificaria pelo cumprimento de interesses coletivos.

Em geral, todas as sugestões de mudança dos instrumentos de política urbana foram inspiradas em projetos de lei apresentados em 1989 e 1990 e posteriormente consolidados pelo FNRU. As propostas da *usucapião especial urbano* também vêm desses projetos.

Segundo Araújo (2009), o PL n.º 4.004/89 (de autoria da deputada Lourdinha Savignon) e o PL n.º 6.119/90 (de autoria dos deputados Eduardo Jorge e Lourdinha Savignon) explicitavam que "o direito de propriedade urbana não pressupõe o direito de construir, cujo exercício deverá ser autorizado pelo Poder Público, segundo critérios que forem estabelecidos em lei municipal", redação incluída no relatório do FNRU em 1991. Essa separação entre *direito de propriedade* e *de construir* dava o tom da proposta incluída nos PLs de 1989 e 1990. Araújo (2009) considera que tais propostas teriam se inspirado em precedentes estrangeiros:

> A Itália, em 10.01.1977, aprovou a chamada *Legge Bucalossi,* determinando que toda atividade que com forte transformação urbanística e edilícia do solo urbano deve participar dos ônus relativos a essa atividade e fica subordinada a

> uma concessão por parte da administração local. Entendia-se ter sido firmado naquele país o princípio da inedificabilidade dos terrenos. A concessão teria efeito constitutivo do direito de construir. (ARAÚJO, 2009, p. 10)

O relatório do FNRU propunha ainda alterações na redação dos dispositivos referentes ao Plano Diretor, ao sistema de planejamento e ao Conselho Nacional de Política Urbana. No que se refere ao capítulo sobre Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, a sugestão é de supressão, considerando que a temática é competência do Estado, e não da União. Quanto à *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano, nota-se que o projeto do senador Pompeu de Souza tratou a temática de forma tímida. Entretanto, sua inclusão no país já havia sido aventada nos PLs n.º 4.004/89 e n.º 6.119/90, consolidados pelo MNRU e reproduzidos pelo FNRU em 1991.

Nota-se que, dos três instrumentos pautados pela *parceria público-privada – operação urbana*, *requisição urbanística* e *reurbanização consorciada* –, apenas os dois primeiros seriam incluídos no texto aprovado do Estatuto da Cidade – o segundo, sob a denominação de *consórcio imobiliário*. Assim, ao lado de instrumentos capazes de fazer cumprir a função social da propriedade (estamos incluindo a *requisição urbanística* nesse rol), havia um que congregava diferentes interesses – a *operação urbana*: o interesse público, pela possibilidade de intervenção estrutural e viabilização de habitação social com recursos da iniciativa privada; e o interesse privado, pela possibilidade de ganhos extras através da permuta por índices de *zoneamento* mais permissivos. Ao que parece, este instrumento pode ter sido uma importante estratégia para a tão esperada aprovação do Estatuto da Cidade, considerando o fato de que ele se prestaria a ambos os interesses (público e privado), congregando, inclusive, a função do antigo *solo criado*. No entanto, a *operação urbana* será melhor definida na esfera municipal, fato que poderá contribuir para a prevalência de um ou outro interesse, dependendo do contexto sociopolítico específico de cada municipalidade.

Ressalta-se o papel de interlocutor assumido pelo FNRU durante todo o processo de tramitação do PL n.º 5.788/90, trabalhando por um "consenso" que permitisse ao poder público cumprir a função social da cidade e da propriedade, tendo em vista o contexto democrático em que o projeto de lei tramitou. Acredita-se que a *operação urbana* e a *transferência do direito de construir* representam os instrumentos de política urbana que agregam interesses públicos e privados em sua concepção, constituindo-se como importantes estratégias para a aprovação do texto da lei complementar da política urbana em 2001.

As propostas do FNRU, consolidadas em um documento, seriam discutidas no nível federal. No entanto, devido a mudanças na distribuição dos processos, o Projeto de Lei n.º 5.788/1990 ficaria "parado" durante algum tempo. Em 1992, seu relator, o deputado Nilmário Miranda, do PT de Minas Gerais (político ligado à luta pelos direitos humanos), promoveu audiências públicas sobre o Estatuto da Cidade e atendeu "a um apelo do Poder Executivo, que solicitou um prazo maior que o regimental para a apresentação de suas emendas" (ARAÚJO; RIBEIRO, 2000, p. 1-2). Já em 1993, o projeto seria apreciado pela Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC), que elegeu o deputado Luis Roberto Ponte, do PMDB, como relator do projeto de lei – é de se destacar o fato de o deputado estar ligado à Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil (CBIC), fato que justificaria a demora na análise. Segundo Araújo e Ribeiro (2000, p. 2): "Diante da morosidade de apresentação do parecer e da posição manifestamente contrária do relator em relação à parte do conteúdo do Estatuto da Cidade", o deputado Miranda propôs ao deputado Ponte a formação de um grupo de trabalho integrado por representantes de entidades e especialistas na matéria indicados por ambos. A proposta foi aceita e o grupo de trabalho, composto por assessores legislativos, entidades da sociedade civil e técnicos envolvidos com a questão, seria coordenado por Vera Lúcia Santos Ribeiro. O objetivo era promover um acordo que resultasse num projeto substitutivo a ser aprovado por todas as correntes de opinião (BASSUL, 2004, p. 104). No entanto, "a despeito de todo o trabalho desenvolvido pelo grupo e do resultado consensual alcançado, o relator, deputado Luís Roberto Ponte, não honrou o compromisso assumido, qual seja, o de incorporar em seu parecer o substitutivo produzido e dar seqüência à votação do Estatuto da Cidade" (ARAÚJO; RIBEIRO, *op. cit.*, p. 2).

Do lado de fora do Congresso Nacional, a sociedade não deixava de debater a questão. Em 1994, as entidades do FNRU, "cansadas de pressionar através de notas públicas no Congresso e na imprensa, visando a retomada da tramitação do projeto de lei" (GRAZIA, 2003, p. 60), começaram um processo de negociação com os deputados que se manifestavam contra o projeto de lei e também com o relator, já que o dispositivo "precisava sair da referida comissão, onde os interesses contrários estavam concentrados" (*Ibidem*, p. 60). Segundo Silva (2003, p. 106), o Fórum considerava que, "naquela conjuntura, uma posição mais favorável à *reforma urbana* não seria hegemônica no Congresso Nacional". Assim, preferiu-se apostar na aprovação da lei federal a partir de acordos prévios com o setor imobiliário, com a finalidade de regular

o capítulo constitucional da política urbana e introduzir finalmente uma lei urbanística em nível nacional.

Em 1995 foi criada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, que solicitou empenho dos parlamentares na votação de uma proposta "que viesse a responder aos interesses do Governo Federal, da iniciativa privada e da sociedade como um todo" (ARAÚJO; RIBEIRO, 2000, p. 2). Assim, em 1996 o deputado Luis Roberto Ponte finalmente apresentou seu parecer – por influência da SEPURB ou por pressão do movimento pela *reforma urbana*, que já tentava negociar a proposta com os deputados contrários à aprovação e com o próprio relator. Ponte perdeu seu mandato na época e o projeto de lei do Estatuto da Cidade foi encaminhado a outro relator, o deputado Pauderney Avelino. Este aceitou grande parte do relatório de seu antecessor, e a proposta foi submetida à sua primeira votação na Câmara dos Deputados, ocorrida na CEIC em outubro de 1997: "E, para espanto de todos os presentes, não houve uma objeção sequer ao relatório apresentado" (*Ibidem*, p. 3). Assim, somente em 1997 o projeto de lei sairia da Comissão de Economia, sendo que, para tanto, o FNRU teve de abdicar de algumas de suas propostas, esperando que a matéria perdida fosse recuperada em outras comissões (GRAZIA, 2003, p. 61).

Saindo da CEIC, o projeto de lei tramitou na CDCMAM durante um ano, onde lhe foi acrescentado o instrumento de *Estudo de Impacto de Vizinhança* (EIV), proposta do deputado Fábio Feldmann, do PSDB de São Paulo. A partir dessa introdução, o Estatuto da Cidade agregaria à política urbana as preocupações ambientais. Deve-se destacar que na CDCMAM o *direito de preempção* retornou ao texto, visto como útil para os casos de instituição de unidades de conservação. Sem resistências ao Estatuto da Cidade, o projeto de lei foi encaminhado, no final de 1998, à comissão de mérito principal, ou seja, à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), que tinha como relator seu presidente, o deputado Inácio Arruda (PCdoB).

Durante a passagem do Estatuto da Cidade por essa Comissão, foram realizados vários encontros em diferentes locais do país. Silva (2006, p. 108-110) relata alguns dos debates, audiências públicas e seminários ocorridos na época, bem como as entidades envolvidas nessas discussões sobre o PL n.º 5.788/90. Segundo ele:

> Essa movimentação gerou várias mudanças na proposta original. Principalmente, supressões, as quais acabaram por deixá-la mais concisa. Nessa direção, também foram retiradas determinadas proposições para permitir o trâmite processual, em face ao volume de negociações. Em que

> pese tais ocorrências, admite-se, por parte da representação do movimento pela reforma urbana, que a trajetória valorizou e reconheceu plenamente as contribuições da sociedade ao longo do processo. Sob este ponto de vista, o resultado pode constituir-se de significativo aporte urbanístico, estreitamente compatível com concepções e experiências urbanas existentes no Brasil. (SILVA, 2006, p. 110)

De fato, na fase de debates, muitas sugestões foram acatadas e incorporadas ao texto submetido posteriormente à votação, uma tentativa de deixá-lo mais coeso.

O IAB obteve sucesso ao sugerir a retirada da comprovação de "demanda para utilização" para a aplicação do parcelamento e da edificação compulsórias, bem como a fixação de um coeficiente básico e outro máximo para a utilização da *outorga onerosa do direito de construir* (BASSUL, 2004, p. 108).

O SECOVI-SP apresentou poucas sugestões, algumas negadas e outras aceitas. A entidade *curiosamente* propôs a inclusão do "orçamento participativo" como instrumento da política urbana, bem como a exigência de que a gestão das *operações urbanas* fosse "obrigatoriamente compartilhada com representação da sociedade civil", institutos de gestão democrática próprios do ideário da *reforma urbana*. Isso não é casual e se deve:

- ao fato de que, nesse período de tramitação do PL n.º 5.788/90, boa parte dos instrumentos incluídos no Estatuto já vinha sendo colocada em prática em alguns municípios, antes mesmo da aprovação da norma federal, "com resultados considerados estimulantes pelo capital imobiliário; o que constituiu, sem dúvida, importante fator de diminuição do grau de restrições que esse segmento econômico fazia ao projeto" (BASSUL, 2004, p. 130);
- à apropriação de alguns instrumentos propostos pelo Estatuto para viabilizar oportunidades de negócios nas municipalidades[129].

Bassul (2004, p. 133) refere-se da seguinte forma ao "consenso aparente" firmado (para a aprovação do PL) por parte das forças que se confrontaram nas votações:

> De um lado, o MNRU – surpreendido pela vinculação da função social da propriedade ao plano diretor e vacinado contra as quimeras prometidas pelo

[129] Como abordamos anteriormente, a promoção das necessidades básicas da população (defendida pelo movimento da reforma urbana) não contrariava, mas complementava e se articulava à visão da cidade como um produto a ser oferecido no ambiente da competição global, contribuindo para se firmar um aparente consenso na implantação dos princípios do *direito à cidade*.

> planejamento tecnocrático – dirigia seus esforços para a democratização dos processos de elaboração e implementação desse plano nos municípios. De outro, o empresariado urbano buscava oportunidades de investimento e acumulação que pudessem decorrer do mesmo processo democrático; o qual, aliás, poderia vantajosamente legitimar seus benefícios perante a opinião pública, agora mais atenta e ressonante na democracia reconquistada. (BASSUL, 2004, p. 133)

Verifica-se, assim, que alguns instrumentos passam a ser defendidos inclusive pelo setor imobiliário, na medida em que este percebe que o discurso do *direito à cidade* pode servir, em um contexto democrático, para a viabilização de seus interesses.

Do ponto de vista do MNRU, as sugestões foram no sentido de reaproximar o projeto do conteúdo da emenda popular apresentada no processo constituinte. As propostas do Fórum Nacional da Reforma Urbana foram acolhidas, a exemplo da inclusão de instrumentos de regularização fundiária, das ZEIS e da concessão especial de uso para fins de moradia. Também foram solicitados: um plano de atendimento para a população atingida por *operações urbanas consorciadas*; um capítulo sobre a gestão democrática da cidade e processos participativos de elaboração orçamentária; assim como a fixação de penalidades para prefeitos omissos em relação à elaboração do Plano Diretor. Contudo, não foi atendida a proposta de supressão do artigo que autorizava a emissão de certificados de potencial construtivo no âmbito das *operações urbanas* (BASSUL, 2004, 108).

Essas últimas alterações no PL exemplificam a preocupação que o relator, o deputado Inácio Arruda, teve em se reunir com todos os setores envolvidos na temática. A aprovação do projeto – quase que por unanimidade – ocorreu na véspera da Conferência das Cidades, uma tentativa de reafirmar o PL e acelerar a tramitação no Congresso. Entretanto, ao chegar à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), o FNRU "percebeu que os consensos não eram tão reais" (GRAZIA, 2003, p. 61), percepção que se justificava por dois motivos: foi solicitada a supressão dos dispositivos referentes a Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas – por serem considerados inconstitucionais; e a supressão dos dispositivos que determinavam, nos casos de *Estudo de Impacto de Vizinhança*, a "audiência da comunidade afetada" – uma reivindicação dos deputados evangélicos. No final de 2000, o projeto foi aprovado na referida Comissão, tendo como relator o deputado Inaldo Leitão, do PSDB. Segundo Grazia:

> Foi fundamental contar com um deputado do partido do governo que concordasse com o projeto para facilitar as articulações, visando a um resultado positivo nas votações. (GRAZIA, 2003, p. 62)

Voltando ao Senado, o PL foi aprovado por unanimidade, e em 10/07/2001 o Estatuto da Cidade obteve a sanção presidencial. Segundo Grazia (2003, p. 63), "o período entre a aprovação no Senado e a sanção foi de muita tensão. Sabia-se que havia questões polêmicas, que contrariavam interesses de setores imobiliários e do Governo Federal, mas que eram favoráveis aos setores excluídos". A autora se referia à "concessão de uso especial para fins de moradia". Constante da *Emenda Popular da Reforma Urbana*, esse instrumento, que fora removido da versão original a partir dos primeiros substitutivos, foi reincorporado ao Estatuto da Cidade no parecer do deputado Inácio Arruda, aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (BASSUL, 2004, p. 113). No entanto, segundo Grazia (2003, p. 63-64) "tratava-se de matéria desconhecida pela presidência" e havia "o medo de que a lei se tornasse um incentivo à população para ocupar terra pública", não sendo possível "evitar o veto" sobre a *concessão de uso especial para fins de moradia*.

Para preencher a lacuna e aplicar o benefício da *concessão de uso especial para fins de moradia* às pessoas que moravam há cinco anos em locais públicos de até 250m², foi proposta a Medida Provisória (MP) n.º 2.220. Essa MP definiu regras para a aplicação do instituto da concessão de uso especial "de que trata o § 1° do art. 183 da Constituição", e também criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (BASSUL, 2004, p. 115). Segundo Grazia (2003, p. 65), "outros seis vetos foram feitos, de menor importância". O Estatuto da Cidade havia se tornado uma realidade legal.

É importante ressaltar que outros elementos se combinaram para fazer ressurgir as proposições da *reforma urbana*: a eleição para a Presidência da República de um candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), programaticamente comprometido com o MNRU, e a criação do Ministério das Cidades. Assim, era necessária uma legislação urbana inovadora que se articulasse a uma proposta política de democracia participativa e fundada nos princípios do *direito à cidade*, o que acontecia pela primeira vez no país (BASSUL, 2004, p. 10).

O Estatuto da Cidade pode ser compreendido como o instrumento legal que congrega a totalização das discussões, negociações e coalizões em torno do *direito à cidade*, exercendo, como norma regulamentada pelo Estado brasileiro, "um poder de unificação e universalização" de interesses de determinados agentes e instituições que atuam na produção do ambiente construído (MARTINS, 2006, p. 153); em especial, Estado, sociedade e capital imobiliário.

3.2.2. O Estatuto da Cidade e os novos instrumentos de política urbana

A Lei n.º 10.257/2001, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, "estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (art. 1º do Estatuto da Cidade). Assim, são definidas "diretrizes gerais" para cumprimento do objetivo da política urbana, qual seja, "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana" (*caput* do art. 2º da referida lei). Estão incluídas entre essas diretrizes (Cf. art. 2º da Lei n.º 10.257/01): a garantia do direito às cidades sustentáveis; a gestão democrática por meio da participação popular; a cooperação entre governos e entre agentes públicos e privados no processo de urbanização; o planejamento do desenvolvimento das cidades; oferta de equipamentos e serviços públicos adequados à necessidade das populações locais; ordenação do controle do uso do solo, de forma a evitar, entre muitos impactos negativos, "a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização"; produção e consumo de bens e serviços e expansão urbana compatíveis com os limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e entorno; justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização; recuperação de investimentos do poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; adequação de instrumentos de política econômica, tributária e financeira aos objetivos do desenvolvimento urbano; proteção do meio ambiente natural e construído; regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda. Destacam-se também algumas inovações incluídas no texto aprovado em 2001:

- simplificação da legislação urbanística;
- isonomia de condições para agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativas ao processo de urbanização;
- audiência do poder público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos e atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente e a população.

Observa-se que o Estatuto da Cidade aproximou a preocupação ambiental da preocupação com a política urbana, ao explicitar, dentre as diretrizes listadas, a garantia às cidades sustentáveis, "entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações" (art. 2°, I); assim como a preocupação em "evitar e corrigir

as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente" (art. 2°, IV); e garantir a expansão urbana de forma compatível com a sustentabilidade (art. 2°, VIII). Os dois temas (meio ambiente e política urbana), tratados de forma separada inclusive pela Constituição Federal (art. 225 e art. 182 e 183, respectivamente), aparecem de forma articulada no texto do Estatuto da Cidade.

Dentre os instrumentos gerais da política urbana, a lei prevê (art. 4º da Lei nº 10.257/01):

- planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- planejamento municipal.

Os demais instrumentos previstos no artigo 4º da lei federal são aplicáveis principalmente na esfera municipal: os institutos tributários e financeiros; os institutos jurídicos e políticos; o estudo prévio de impacto ambiental e estudo prévio de impacto de vizinhança.

Sobre a gestão democrática da cidade, o texto evidencia uma preocupação com a participação social, que deverá se dar por meio da ação de conselhos de política urbana, da iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, e da realização de debates, audiências, consultas públicas e conferências, além de instrumentos como o referendo popular e o plebiscito (art. 43 da Lei n.º 10.257/01).

Destaca-se também o fato do Estatuto da Cidade reforçar o Plano Diretor como figura-chave para a política urbana, sendo referência para o cumprimento da *função social da propriedade*. Esse plano passou a ter um conteúdo mínimo e um prazo para ser concluído a partir da data de aprovação do Estatuto. Além de ser obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, de acordo com a Constituição de 1988, passou a ser obrigatório também para os seguintes municípios: os integrantes de Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas; aqueles onde o poder público municipal pretende utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição; os integrantes de áreas de especial interesse turístico; e aqueles inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito regional ou nacional (Cf. art. 41 da Lei nº 10.257/01).

Embora a aplicação de vários instrumentos de política urbana dependa de lei específica, todos devem se basear no Plano Diretor. Também o

planejamento orçamentário municipal (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) deve levar em consideração este instrumento básico da política urbana (MARICATO, 2001, p. 111). Assim, o Plano Diretor deverá contemplar diretrizes e objetivos que justifiquem a adoção de cada instrumento de política urbana definido no art. 4º do Estatuto da Cidade. Dentre os instrumentos, destacam-se aqueles que se referem ao *cumprimento da função social da propriedade*:

- Contribuição de melhoria (apenas citado na alínea "b" do inciso IV do art. 4º da Lei n.º 10.257/2001): tributo que permite que o investimento público seja recuperado e que os recursos sejam aplicados em setores mais carentes da cidade;
- Zonas Especiais de Interesse Social (apenas citado na alínea "f" do inciso V do art. 4º da Lei n.º 10.257/2001): áreas a serem estabelecidas pela legislação municipal com padrões diferenciados de parcelamento, ocupação e uso do solo, com vistas a promover a oferta de terrenos e habitações para a população de baixa renda;
- Parcelamento, edificação ou utilização compulsórias; IPTU progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública (art. 5º, 6º, 7º e 8º da Lei n.º 10.257/2001): objetivam combater a retenção especulativa de terras urbanas e são aplicados sucessivamente, segundo regras gerais definidas pela lei federal;
- Usucapião especial de imóvel urbano (art. 9º ao 14): dispositivo já previsto pela Constituição de 1988, mas que tem sua possibilidade de aplicação ampliada pelo Estatuto da Cidade ao permitir o usucapião coletivo, facilitando a regularização fundiária de áreas de difícil individualização, a exemplo das favelas;
- Direito de preempção (art. 25, 26 e 27): preferência do poder público na aquisição de imóveis urbanos, desde que o proprietário seja notificado e o poder público manifeste interesse na compra; objetiva permitir a aquisição de terrenos em áreas de interesse público sem a necessidade de desapropriação;
- Consórcio imobiliário (art. 46): mecanismo que permite ao poder público realizar obras em propriedade privada (desde que requeridas pelo proprietário) e pagar pelas mesmas em unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas – poderá ser de grande auxílio para planos habitacionais;
- Concessão de uso especial para fins de moradia (apenas citado na alínea "h", teve vetada sua regulamentação na lei do Estatuto, mas foi posteriormente regulamentada pela Medida Provisória n.º 2.220):

conforme já comentamos anteriormente neste capítulo;

- Concessão de direito real de uso (apenas citado na alínea "g" do inciso V do art. 4º da Lei n.º 10.257/2001): permite que imóveis públicos ocupados irregularmente tenham regularizado o direito de posse (e não o domínio).

Além desses, o *direito de superfície* (art. 21 a 24) e a *transferência do direito de construir* (art. 35), ao separarem o *direito de propriedade* do *direito de construir*, tornam mais flexível a utilização dos terrenos urbanos: o primeiro, para permitir a utilização do solo sem transferência da propriedade; o segundo, para compensar o proprietário de imóvel tombado ou considerado de preservação ambiental com a possibilidade de alienar ou exercer em outro local seu *direito de construir*. Entretanto, as transferências se dão entre particulares, cabendo ao poder público instituir as áreas onde tais instrumentos devem ser adotados, resguardando o interesse público.

O *Estudo de Impacto de Vizinhança* (art. 36 a 38) é um documento técnico exigido pelo poder público para a concessão de licenças e autorizações de instalação de empreendimentos e atividades que podem comprometer a qualidade de vida urbana.

Outras novidades, com relação à versão original, ficaram por conta da instituição da *outorga onerosa do direito de construir* (art. 28 a 31) – que consiste na definição, pelo município, de um coeficiente de aproveitamento básico a partir do qual a autorização para construir seria concedida de forma onerosa – e das *operações urbanas consorciadas* (art. 32 a 34) – conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários e investidores privados, com o objetivo de alcançar, em uma área, "transformações e melhorias urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental". Tais instrumentos foram incorporados à lei federal provavelmente pelo fato de já terem sido aplicados em alguns municípios brasileiros durante os 11 anos de tramitação do Estatuto da Cidade. Segundo Maricato (2001, p. 111), esses instrumentos "podem representar um avanço social e político ou reafirmar o primado absoluto do mercado". Essa preocupação é reforçada quando observamos especialmente as disposições da lei federal para a aplicação da *operação urbana consorciada*, que permite que, na sua utilização, sejam adotadas as seguintes medidas:

> I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

> II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente. (§ 2º do art. 32 da Lei n.º 10.257/01)

Assim, essas medidas podem, na prática, viabilizar interesses do setor imobiliário, em detrimento dos benefícios coletivos que justificariam a utilização do instrumento. Conforme Maricato (2001) – com quem concordamos –, o texto legal não garante que o poder público não seja "capturado" pela iniciativa privada ao investir os recursos oriundos da valorização de uma determinada área para viabilizar interesses privatistas – em especial, de empresários imobiliários interessados em investir nesta área –, em detrimento do interesse público. Também a participação da sociedade civil não é "garantia suficiente para que o controle seja social e não de grupos com interesse mercantil e financeiro" (MARICATO, *op. cit.*, p. 111). Ou seja, a previsão de participação popular no instrumento legal não garante a conquista do *direito à cidade* em sentido amplo. Tudo vai depender de como esses instrumentos serão viabilizados nas municipalidades, e dos interesses envolvidos nessas regulamentações.

A publicação elaborada pela Câmara dos Deputados após a aprovação do Estatuto da Cidade (*Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*) categoriza os instrumentos de política urbana da seguinte forma: a *outorga onerosa*, juntamente com as *operações urbanas consorciadas*, *transferência do direito de construir*, *direito de preempção* e os *compulsórios* são considerados "instrumentos de indução do desenvolvimento urbano"; o *Estudo de Impacto de Vizinhança* é considerado um *instrumento de democratização da gestão urbana*; as *ZEIS*, o *usucapião especial*, a *concessão de uso espacial para fins de moradia* e a *concessão de direito real de uso* são considerados *instrumentos de regularização fundiária*. Segundo Bassul (2004, p. 120-121), esses instrumentos podem ser classificados em duas categorias: aqueles de caráter predominantemente "distributivo" – relacionados com a democratização de direitos e a universalização de condições básicas de acesso a bens e serviços urbanos, "sob responsabilidade direta, indireta ou compartilhada do poder público" – e aqueles de perfil "potencialmente redistributivo" – que se destinam a capturar e a redistribuir parcelas de valorizações imobiliárias geradas por intervenções públicas que, até então, eram apropriadas privadamente, objetivando com isso reduzir as desigualdades sociais.

Dentre os instrumentos de política urbana instituídos pelo Estatuto da Cidade, podem ser citados como de caráter predominantemente *distributivo* os relacionados à *regularização fundiária*, o *Estudo de Impacto de Vizinhança*, a *gestão democrática*, a *transferência do direito de construir* e o *direito de*

superfície (BASSUL, 2004, p. 121). A *contribuição de melhoria* – embora não instituída pelo Estatuto – também é considerada pelo autor um instrumento com objetivos distributivos, na medida em que sua utilização está mais relacionada com a recuperação de gastos em investimentos públicos para socorrer fragilidades orçamentárias. Ou seja, trata-se de um instrumento potencialmente *redistributivo* – que deveria ser utilizado para capturar valorizações imobiliárias e posteriormente investir em áreas mais carentes – utilizado de forma *distributiva*.

Com relação aos instrumentos potencialmente *redistributivos*, citam-se os *compulsórios* (parcelamento, edificação ou utilização compulsórias; IPTU progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública); o *direito de preempção*; a *outorga onerosa*; as *operações urbanas consorciadas* e o *consórcio imobiliário*.

Segundo Bassul (2004, p. 121), na experimentação municipal pós-Estatuto da Cidade, as ações distributivas "têm tido melhor curso e maiores condições de aplicabilidade que as intervenções redistributivas". De fato, até mesmo o texto aprovado da lei federal tenta amenizar o caráter *redistributivo* – que seria atribuído a alguns instrumentos – com a eliminação da expressão "recuperação de mais-valias fundiárias" em sua forma explícita. Segundo Furtado (2008, p. 2), "isso não é casual, mas um modo de não adotar uma terminologia que pudesse ser discutível ou 'perigosa' (capturada ideologicamente) do ponto de vista político", o que pode ter sido uma estratégia para se obter a unanimidade na votação da legislação. No entanto, corre-se o risco de o Estatuto da Cidade levar ao perigo maior de oferecer uma legislação "tão vaga que possa ser contra-producente em relação aos seus propósitos originais", quando for aplicada pelas municipalidades (FURTADO, *op.cit.*, p. 2).

A verdade é que, em muitas cidades, como São Paulo e Belo Horizonte, alguns mecanismos de potencial redistributivo – a exemplo das *operações urbanas* (objeto de nosso estudo particular) e da *outorga onerosa do direito de construir* e *de alteração de uso* – vêm sendo utilizados a favor de interesses particulares. Nesses municípios, veremos que as administrações municipais têm propiciado muito mais ganhos extras à iniciativa privada do que capturado mais-valias em prol do interesse coletivo.

Segundo Ribeiro (2003, p. 15), as propostas *distributivas* são mais fáceis de serem apoiadas pela força do capital imobiliário, já que, "de um lado, os políticos vêem nelas um poderoso mecanismo de consolidação e ampliação de suas bases eleitorais e, por outro lado, não intervêm nos interesses econômicos e patrimoniais".

Apesar da importante conquista representada pela aprovação do Estatuto da Cidade – em especial pelo reconhecimento conferido ao *direito coletivo* (FERNANDES, 2001) –, a materialização de seus objetivos e diretrizes não será um caminho fácil. Isso porque dependerá da aprovação, pelas Câmaras Municipais, de um Plano Diretor que promova o cumprimento da função social da propriedade urbana, o que pode ir contra interesses de grupos locais poderosos. Segundo Maricato:

> O PD deve definir quando uma propriedade imobiliária está subutilizada ou não utilizada e quais as propriedades, nessas condições, estarão sujeitas ao parcelamento, edificação e utilização compulsórias e aos demais instrumentos que sucedem a este quando o proprietário não atende às exigências da lei. Aprovar um plano com essas características já significa um grande desafio. Implementá-lo depois torna a tarefa mais complexa. O PD pode, dependendo da correlação de forças locais, ficar muito aquém do que permitem os instrumentos fixados no Estatuto da Cidade. (MARICATO, 2001, p. 113)

Já comentamos anteriormente que implementar os instrumentos de *reforma urbana* não será tarefa fácil no país, considerando-se o embate de interesses que a questão urbana promove. No entanto, assim como ocorreu unanimidade parlamentar quando do Estatuto da Cidade, muitas municipalidades parecem ter conseguido um consenso – ao menos aparente – acerca de determinados instrumentos. Por meio das *operações urbanas*, a *parceria público-privada*, como instrumento de planejamento, parece ser um desses mecanismos que têm recebido o apoio do empresariado de muitas cidades, como é o caso de Belo Horizonte, alvo de nosso estudo. Assim, observa-se que alguns instrumentos de política urbana, a princípio vistos como ameaça ao setor empresarial (em especial pelos setores da construção civil e imobiliário), passam a ser bem vistos e aproveitados como oportunidade de negócio. É evidente que transformações na economia (global, nacional e local) também irão influenciar na maneira como as cidades e seus agentes irão tratar a problemática urbana, considerando-se a alteração de suas funcionalidades e as consequências socioespaciais experienciadas pelas diferentes municipalidades em um contexto de reestruturação produtiva – conforme discutimos no Capítulo 2.

As propostas de materialização dos princípios da *reforma urbana* e do ideário do *direito à cidade*, que estavam sendo discutidas e colocadas em prática por alguns municípios brasileiros antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade, serão objeto de análise do próximo capítulo.

CAPÍTULO 4

Experiências municipais da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano de 1988 a 2001

São Paulo e Belo Horizonte em cena

A partir de 1988 as Leis Orgânicas Municipais passaram a contemplar a definição de diretrizes para a elaboração dos Planos Diretores[130] e a estabelecer objetivos para as políticas urbanas das respectivas municipalidades.

Cardoso (1997, 2003) chama a atenção para o despreparo técnico-jurídico e a falta de experiência dos municípios – inclusive no que se refere à inclusão da participação popular no processo de discussão da política urbana – na elaboração das Leis Orgânicas posteriores a 1988, o que permitiu que as propostas provenientes da sociedade civil organizada exercessem uma maior influência no processo, principalmente nos municípios de maior porte. Nos municípios menores, porém, a adesão da sociedade foi pequena – altamente justificável pela falta de cultura política de participação e pela ausência de setores organizados responsáveis por difundir o debate –, o que levou as Câmaras de Vereadores a simplesmente utilizarem modelos de Leis Orgânicas apresentados por órgãos do governo do estado ou pela Assembleia Legislativa como referência para a elaboração das suas próprias. Além disso, a grande maioria das Leis Orgânicas seguiu a Constituição Federal, adotando-a como modelo (CARDOSO, 1997).

A partir das alterações trazidas pela nova Constituição, especialmente no que se refere à autonomia municipal e ao papel que o Plano Diretor (PD) assumiu em relação ao cumprimento da função social da propriedade urbana,

> houve um esforço de elaboração coletiva por parte das Prefeituras no sentido de incorporar nas Leis Orgânicas e nos Planos Diretores novos instrumentos que interviessem sobre o mercado de terras de forma a ampliar seu acesso para setores populares. (ROLNIK, 2002, p. 205)

As Prefeituras, por meio de seu próprio quadro técnico ou amparadas por consultorias externas, buscaram desenvolver propostas preliminares e as subme-

[130] Ressalta-se que a elaboração de Lei Orgânica é competência do Legislativo municipal, enquanto que a elaboração de Planos Diretores é prerrogativa do Executivo. O Plano Diretor, por ser uma lei municipal, deve ser encaminhado para discussão e aprovação na Câmara de Vereadores.

teram ao debate com a sociedade. Nas Câmaras Municipais, porém, as propostas apresentadas continuavam a sofrer modificações, principalmente nos pontos mais polêmicos que afetavam o mercado imobiliário (CARDOSO, 1997; 2003). A despeito da clara intenção de implementação de instrumentos de planejamento pautados pelo *direito à cidade*, a rica e corajosa experimentação municipal posta em prática revelaria contradições em relação a seus declarados propósitos.

De um lado, experiências como a instituição de Zonas (ou Áreas) Especiais de Interesse Social (ZEIS ou AEIS), em Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS), Recife (PE), e outras cidades, buscavam, por diferentes caminhos, reduzir os preços da terra urbana bem localizada e, assim, ampliar as possibilidades de regularização fundiária e de acesso à moradia para a população de baixa renda. De outro lado, instrumentos, como as Operações Interligadas e *operações urbanas*, em São Paulo (SP) e também em Belo Horizonte, embora originadas do debate sobre a *reforma urbana*, na prática, seriam apropriadas pelo setor imobiliário – pela possibilidade de "burlar" a Lei de *zoneamento* – e, por isso, mais pareciam servir como benefício a este setor do que dele retirar contrapartidas de interesse público (MARICATO, 2000, p. 177; BASSUL, 2004, p. 68).

Segundo Gonçalves (2008, p. 76), a proposta de inclusão de instrumentos que permitiriam ao poder público das municipalidades fazer cumprir a função social da propriedade, deu origem a vários conflitos e muita polêmica quando da discussão dos Planos Diretores desses municípios, especialmente em razão das críticas dos segmentos ligados à construção civil e ao mercado imobiliário, que se viram ameaçados pela possibilidade de limitação do *direito de construção* e *de uso* da terra urbana. Assim, muitos instrumentos ou não foram adotados ou, quando foram, ficaram na dependência de regulamentação posterior – o que implicaria em novos embates. Assim, os Planos Diretores "não demonstraram a eficácia idealizada na tradução de um novo paradigma para o planejamento urbano, capaz de transformar as cidades brasileiras" (GONÇALVES, 2008, p. 76). Maricato (2001, p. 113) sugere uma justificativa para o alcance reduzido do Plano Diretor como instrumento de conquista do *direito à cidade*:

> A lei dá instrumentos para o avanço da luta contra a apropriação desigual do espaço urbano, mas não a substitui como pensam alguns. Certamente haverá interpretações diversas (e até opostas) para a implementação dos instrumentos urbanísticos nela previstos. (MARICATO, 2001, p. 113)

Ou seja, caberá à população de cada município a luta e a conquista de cidades mais justas e democráticas, o que dependerá do estabelecimento de "pactos" territoriais e políticos e da correlação de forças existente em cada localidade.

Os novos instrumentos de planejamento deveriam ser propostos pelas municipalidades objetivando fortalecer a "eficiência" do poder público: sua atuação via *regulação* do uso e da ocupação do solo deveria levar em consideração o interesse da coletividade. Além disso, era preciso evitar que sua própria ação – principalmente na provisão de infraestrutura e serviços urbanos – tivesse seus efeitos "distorcidos" pela apropriação privada dos benefícios. Assim, algumas propostas viabilizadas a partir de 1988 incorporaram o princípio "redistributivista" presente nas ideias de "geração de recursos" – para atendimento das demandas da população de baixa renda, incluindo aí a necessidade de infraestrutura, moradia, saneamento e a garantia de regularização fundiária – e de "recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária" decorrente de investimento público (CARDOSO, 2003, p. 38). O que se esperava era que a aplicação de novos instrumentos de planejamento contribuísse para alcançar os princípios fundamentais de uma *reforma urbana* baseada na prevalência da função social da propriedade e na gestão participativa e democrática da cidade.

Diante deste quadro, é importante compreender a adoção da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano em momento posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 e anteriormente ao Estatuto da Cidade. Como foi dito anteriormente, sua efetivação em alguns municípios serviu como modelo a ser adotado para a elaboração dessa lei federal complementar.

No Brasil, a aplicação da *parceria público-privada* no planejamento urbano já havia sido aventada nos anos 1980[131], com o objetivo duplo de promover mudanças estruturais relativas à ocupação do solo em determinadas áreas da cidade e mobilizar recursos para tais mudanças. Quatro fatores principais teriam justificado sua instituição como instrumento urbanístico em algumas cidades brasileiras, a partir de 1988:

- a carência de recursos públicos para a realização de investimentos de transformação urbanística;
- a convicção de que investimentos públicos alteram o valor da terra, gerando valorização imobiliária que poderá ser parcialmente captada ou recuperada pelo poder público;
- a rigidez das normas urbanísticas que não consideram as singularidades e as necessidades de localizações específicas;
- a possibilidade de o poder público usar a flexibilização do potencial construtivo como contrapartida aos investimentos do setor privado.

[131] O instrumento *operação urbana* aparece pela primeira vez no Brasil no Plano Diretor de São Paulo, em 1985, que não foi aprovado. Essa proposta pode ser considerada a primeira tentativa concreta de se democratizar o planejamento brasileiro e definir instrumentos supostamente capazes de promoverem a busca da função social da propriedade urbana e da cidade.

Assim, a partir de 1988, alguns municípios brasileiros passaram efetivamente a adotar instrumentos de planejamento pautados na parceria entre o setor público e a iniciativa privada, em especial a *operação urbana*, envolvendo recursos privados na promoção de empreendimentos de interesse público. São Paulo (SP) e Belo Horizonte (BH) estão entre eles. A seguir, as análises das trajetórias de aplicação deste instrumento nestes municípios ajudarão a compreender os motivos que levaram a sua adoção, supostamente justificada como forma de promover a *função social da propriedade urbana e da cidade*, objetivo que norteou o discurso de sua criação.

4.1. A introdução da ***parceria público-privada*** como instrumento de planejamento em São Paulo (1990 – 2001)

A origem da aplicação do instrumento da *parceria público-privada* no planejamento urbano de São Paulo remete às tentativas de implementação do *solo criado*, ainda na década de 1970. Entretanto, ao ser incluído no debate, quando da discussão dos Planos Diretores municipais pós-Constituição Federal de 1988, o *solo criado* adquiriu um caráter redistributivista, diferente da intenção original de sua aplicação (instrumento de controle e equilíbrio do uso do solo urbano), conforme já abordado no Capítulo 3. Este caráter será também a principal justificativa para a adoção de instrumentos baseados na *parceria público-privada* no município ora analisado.

Durante os anos 1990, muitas municipalidades recuperaram os princípios do *solo criado* quando propuseram diferentes instrumentos de política urbana com o objetivo de recuperar valorizações fundiárias e aplicar os recursos privados transferidos ao poder público na promoção e no desenvolvimento de políticas sociais ligadas à questão habitacional[132]. Como esse instrumento assumiu um caráter redistributivista (sendo, inclusive, posteriormente denominado de *outorga onerosa*), outros – a exemplo da *operação urbana* – podem ter assumido seu princípio básico. Ou seja, observa-se que, após 1988, as diferentes formas de *parceria público-privada* propostas no planejamento urbano de municípios brasileiros assumiram a função de controlar as formas de utilização do solo urbano, princípio original do *solo criado* contido na proposta do CEPAM[133]. Isso mostra como diferentes instrumentos podem ser utilizados para orientar o

[132] Frente à falência dos sistemas públicos federais de financiamento habitacional, o *solo criado* apareceu como uma alternativa eficaz para o desenvolvimento de políticas de investimento, pelas municipalidades, para solucionar problemas na área habitacional. Assim, o *solo criado* apareceu em muitas propostas de Planos Diretores tanto nos grandes centros urbanos quanto em municípios das periferias metropolitanas – a exemplo de Santo André, Nova Iguaçu e outros. Aprová-lo seria o grande desafio no contexto dos anos 1990.

[133] Conforme discutido no Capítulo 3.

controle do uso do solo e para redistribuir os custos e os benefícios da urbanização promovida pela dinâmica da produção do espaço – no caso brasileiro, *outorga onerosa* (às vezes denominada *solo criado*), *contribuição de melhoria* e *operação urbana* poderiam assumir essa função, atuando de forma diferenciada:

- *outorga onerosa*: permitindo ao poder público cobrar pela criação de solo em áreas preferenciais para a atuação do capital imobiliário, buscando arrecadar recursos que seriam posteriormente investidos em áreas mais carentes, especialmente na implantação de infraestrutura, equipamentos urbanos e moradias de interesse social (haveria repasse de recursos do setor privado para o poder público);
- *contribuição de melhoria*: através da recuperação de valorizações fundiárias geradas a partir de investimentos públicos em determinada área, investimentos que, até então, eram apropriados pelo setor privado (havendo também repasse de recursos deste setor ao poder público, porém via tributação);
- *operação urbana*: através de um acordo entre a iniciativa privada e o poder público, que permitiria à primeira edificar além do permitido pela lei de *zoneamento* mediante contrapartida concretizada por meio de obras de caráter coletivo ou da doação de áreas livres para utilização como equipamento urbano ou moradia social, resguardado o interesse público nesse acordo (não havendo necessariamente repasse direto de recursos, mas indiretamente através da injeção de capital em algo de interesse da municipalidade). Trata-se de um instrumento similar ao "Bônus de Zoneamento" proposto em Chicago ainda na década de 1970[134].

Ressalta-se ainda que a *Transferência do Direito de Construir (TDC)*, princípio também presente nas discussões associadas ao *solo criado* nos anos 1970, seria um instrumento adotado em várias municipalidades, sem grandes restrições. Isso porque a TDC permite garantir interesses coletivos sem ferir o direito de propriedade, e também não penaliza financeiramente o proprietário do imóvel, permitindo que ele transfira (venda) o potencial construtivo não utilizado. Esse foi o primeiro instrumento adotado em São Paulo, ainda em 1984 (Lei n.º 9.725/84), na gestão Mário Covas, para viabilizar a preservação de imóveis de interesse histórico-cultural (MIGLIORINI; CONCÍLIO; ABIKO, 1993).

No final dos anos 1980, a parceria entre o poder público e a iniciativa privada apareceu de forma explícita na legislação urbanística paulistana, por meio da chamada *Lei do Desfavelamento*. Esse apelido foi conferido à Lei n.º 10.209, de 1986, que regulamentava as Operações Interligadas na

[134] Conforme visto no Capítulo 3.

capital paulista. Destaca-se o fato de que as primeiras iniciativas de adoção de instrumentos de política urbana em São Paulo – com destaque para a *parceria público-privada* – ocorreram desvinculadas de um Plano Diretor mais amplo, conforme disposições da Constituição Federal de 1988. A falta de um "projeto de cidade" e de uma política urbana compreensiva contribuiria para o caráter pontual de aplicação dos instrumentos, colocando em xeque a função redistributiva dos mesmos e a efetivação dos princípios da *reforma urbana* e do *direito à cidade*.

4.1.1. A experiência das Operações Interligadas em São Paulo

As Operações Interligadas foram, inicialmente, adotadas em São Paulo no governo Jânio Quadros (1986-1988), que tinha como diretrizes gerais de ação a priorização de investimentos em obras viárias, a alavancagem do setor imobiliário e a remoção de favelas situadas em áreas bem localizadas (BONDUKI, 1996). Com isso, tais operações objetivavam estimular a participação da iniciativa privada na promoção de habitações de interesse social destinadas à população a ser removida das favelas (daí o apelido do "desfavelamento"), mediante a cessão excepcional de direitos de construir que ultrapassassem os limites definidos pelo *zoneamento*. Essa lei permitia aos proprietários de terras ocupadas por favelas executarem, em suas propriedades, obras com características diferenciadas dos parâmetros da lei de *zoneamento*, desde que doassem à Prefeitura unidades habitacionais para abrigar a população favelada que seria removida.

A proposta de Operação Interligada incluía: 1) apresentação do terreno a ser beneficiado com as alterações, bem como a proposta de mudança de índices urbanísticos e características de uso e ocupação do solo; 2) avaliação, por uma comissão, da proposta e dos impactos do empreendimento proposto; 3) após aprovação da proposta, cálculo da contrapartida em número de habitações de interesse social que deveriam ser fornecidas pelo empreendedor (MIGLIORINI; CONCÍLIO; ABIKO, 1993). A lei, no entanto, é falha se pensarmos na política urbana de forma mais ampla: ela não define um limite máximo para a alteração dos índices urbanísticos; não estabelece a localização (ou critérios para a localização) das áreas a serem utilizadas para a construção das moradias sociais – o que acirra a segregação socioespacial, já que o empreendedor sempre procurará terrenos mais baratos e mais distantes da cidade; não inclui entre as responsabilidades do empreendedor o investimento em infraestrutura e serviços urbanos necessários a uma vida digna dos moradores das habitações fornecidas – ficando estes a cargo

do poder público; e não obriga o empreendedor a se responsabilizar pela construção das habitações. Além disso, o "ônus" político da remoção da população favelada também fica a cargo do poder público.

A avaliação que recentemente se faz de tais ações indica que elas contribuíram para a "limpeza social" dos bairros mais ricos e favoreceram os negócios imobiliários nessas áreas, pouco servindo ao objetivo de produção de moradias para a população de baixa renda que ocupava as favelas. Além disso, geraram desequilíbrios entre as novas densidades estabelecidas e as possibilidades da infraestrutura existente ou a disponibilidade de áreas livres (SANTO ANDRÉ, 1991, p. 6).

O que teria então motivado a adoção desse instrumento na cidade de São Paulo, ainda nos anos 1980? Segundo Migliorini, Concílio e Abiko (1993), as razões foram: supervalorização dos terrenos urbanos e a consequente dificuldade da população carente em adquirir moradia na área urbana dotada de infraestrutura; redução de recursos municipais para investimento em habitações de interesse social; especulação imobiliária; omissão dos poderes estadual e federal na tarefa de diminuir o déficit habitacional.

As Operações Interligadas seriam, na verdade, uma alternativa que permitiria ao poder público recuperar, antecipadamente, valorizações imobiliárias decorrentes de usos mais intensivos do solo urbano (SILVA, 1999, p. 176). E, para entender a aceitação dessa lógica da *parceria público-privada*, é preciso compreender o contexto sociopolítico em que esse instrumento foi elaborado.

Segundo Silva (1999), os proprietários das terras ocupadas por favelas – e que tradicionalmente rejeitavam os instrumentos de recuperação de parcelas das valorizações territoriais – estavam, no final dos anos 1980, mais dispostos a ceder parte do seu ganho, considerando: 1) a perda de poder político por parte desses proprietários, em um contexto no qual novos atores passam a participar das discussões sobre o processo imobiliário urbano (grupos que lutam em defesa da moradia e dos "direitos urbanos", organizações não governamentais, Igreja, técnicos das Prefeituras, acadêmicos etc.); 2) e a perda de importância da propriedade como mecanismo de extração de mais-valias, já que a mesma encontrava-se ocupada por favelas. Além disso, o próprio setor imobiliário começou a apoiar a criação de novos instrumentos de política urbana, considerando a necessidade de áreas bem localizadas para seus investimentos, em um momento em que o capital imobiliário se financeirizava. Assim, os instrumentos alternativos que começaram a surgir em São Paulo tinham não somente uma função "social", mas também a função de "mecanismos facilitadores do funcionamento do mercado" (SILVA, 1999 p. 177).

É relevante destacar que as Operações Interligadas somente se viabilizam a partir da iniciativa dos proprietários ou empreendedores. Isso acontecerá em outras formas de *parceria público-privada*, como discutiremos ao longo deste trabalho. Destaca-se também o fato desse instrumento possibilitar alterações pontuais na legislação de *zoneamento* sem passar pela Câmara Legislativa, conferindo maior agilidade ao processo imobiliário e atraindo a atenção daqueles agentes (proprietários e empreendedores). Essa forma institucionalizada de negociar potenciais construtivos pode, assim, resultar em retorno para a coletividade – como no discurso adotado em São Paulo, recuperando parte da valorização promovida pela remoção da favela e pelo aumento do potencial de utilização do terreno, e investindo em habitações sociais – ou, ao contrário, incentivar a liberação de terrenos urbanos para o mercado, com apropriação privada dessa valorização, à custa do agravamento da desigualdade socioespacial. O que se constata é que, naquele momento, o instrumento se prestou, a um só tempo, para "desobstruir a atuação do setor imobiliário e conferir certa legitimidade social à atuação do governo" (SILVA. 1999, p. 178).

A Lei das Operações Interligadas seria posteriormente revista – Lei n.º 11.773/95 –, perdendo a vinculação mais direta com a remoção de favelas, mas mantendo o caráter de negociação, de troca[135]. Antes disso, porém, novos instrumentos baseados na *parceria público-privada* seriam propostos em São Paulo, no governo petista de Luiza Erundina (1989-1992), numa tentativa de apontar alternativas para uma aproximação com a questão redistributivista e de recuperação de valorizações fundiárias urbanas. Destaca-se a importância desse plano – embora não aprovado – como modelo para outros municípios, como Belo Horizonte, por exemplo, cidade à qual dedicaremos um estudo particular.

4.1.2. A proposta de Plano Diretor de São Paulo – 1991[136]: a ***parceria público-privada*** como instrumento da ***reforma urbana***

Como integrante de um partido de esquerda – o Partido dos Trabalhadores (PT) –, a prefeita Luiza Erundina, objetivando viabilizar a implementação de programas sociais e a efetivação dos princípios da *reforma urbana* e do *direito à cidade*, incorporou ao seu programa de governo a busca por alternativas de recuperação de valorizações fundiárias urbanas. Nesse sentido, foi elaborada

[135] Ou seja, a utilização do instrumento continuaria envolvendo formas de *compensação* ao interesse particular que se dispusesse a realizar a parceria com o poder público.

[136] O Projeto de Lei de Plano Diretor de São Paulo aqui analisado foi publicado no Diário Oficial do Município no dia 16 de março de 1991, após ser recebido pela Câmara de Vereadores de São Paulo.

uma proposta de Plano Diretor e, posteriormente, encaminhada à Câmara Municipal para votação, em 1991.

Essa proposta enfrentaria muitas críticas, principalmente dos setores ligados à construção civil, especialmente pelo fato de o Plano apresentar o *solo criado* como núcleo da proposta, o que resultou na sua não aprovação pela Câmara Legislativa[137]. A minuta propunha a definição de um coeficiente de aproveitamento único – constante do art. 7º da proposta – e a *outorga onerosa do direito adicional de construção* (artigo 13), objetivando recuperar para a coletividade a valorização imobiliária resultante da ação do poder público, distribuindo os ônus e benefícios decorrentes das obras e serviços efetivados com recursos públicos. A ideia do coeficiente único objetivava conferir aos terrenos urbanos certa isonomia, no que se refere à "fertilidade" dos mesmos, ou melhor, à sua capacidade construtiva, desfazendo a diferenciação entre eles. A intenção era reduzir o preço dos terrenos, estimulando a atividade da construção civil em diferentes áreas da cidade, e viabilizar, ao mesmo tempo, o pagamento pelo potencial construtivo adicional, sem necessariamente elevar o valor das unidades.

Do ponto de vista da organização territorial, o Plano Diretor propôs um crescimento urbano atento à capacidade de infraestrutura instalada, às características ambientais e aos recursos naturais existentes, e ao objetivo de desconcentração da atividade imobiliária, estabelecendo zonas adensáveis (art. 8º da proposta) e não adensáveis (art. 15). Nas áreas adensáveis, seria permitida a *outorga* de potencial construtivo adicional, porém dentro de um estoque de área edificável também especificado no plano. A *outorga* seria gratuita para os casos em que – utilizando coeficiente superior ao coeficiente único definido – a iniciativa privada construísse habitação de interesse social. Essa medida objetivava estimular a produção imobiliária para o segmento de baixa renda, aumentando a oferta de habitação na cidade. A instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (de preservação, de ocupação ilegal e industriais) – artigos 21, 22 e 23 – buscava garantir melhores condições de habitabilidade e uso da cidade. Além dessas, também foram definidas Áreas de Controle Adicional: áreas de interesse urbanístico, por suas características histórico-culturais (art. 33) ou ambientais (art. 34 e 35), com potencial de recuperação. Estavam previstos também mecanismos de controle de impacto de determinados empreendimentos – seja pelo porte, pela natureza da

[137] Além de ser o carro-chefe dos instrumentos de política urbana, o *solo criado*, conforme definido nessa proposta de Plano Diretor de São Paulo, era autoaplicável, já estando definidos todos os elementos necessários à sua aplicação, independendo de regulamentação posterior. Segundo Cardoso (2003, p. 39) isso contribuiu para a não aprovação do Plano Diretor proposto em 1991.

atividade ou pela porcentagem de estoque consumido (considerando a área construída do mesmo) –, justificando uma análise e avaliação específicas com vistas a adequá-los às características de seu entorno (art. 37 e 38).

A proposta incluiu também diferentes formas de parceria entre o poder público e a iniciativa privada, visando a promoção de transformações urbanísticas capazes de trazer benefícios para a coletividade. Lembremos que a questão habitacional e o investimento na área social eram as grandes preocupações do governo petista no início dos anos 1990, fato que privilegiou o tratamento do tema nas iniciativas envolvendo agentes privados. Assim, foram propostos o *consórcio imobiliário* e as *operações de interesse social* (art. 55 a 61), que teriam o objetivo de viabilizar assentamentos habitacionais para a população de baixa renda; e a *operação urbana*, que define estoques circunscritos à determinada área, mediante plano urbanístico e de obras a ser realizado com recursos da iniciativa privada que seriam envolvidos na operação (artigo 54). Segundo a proposta[138]:

> Art. 54 – O poder público delimitará áreas para aplicação do instrumento da operação urbana visando alcançar transformações urbanísticas e estruturais na cidade através de lei específica.
>
> §1º - Entende-se por operação urbana o conjunto integrado de intervenções e medidas a ser coordenado pelo poder público, com a participação de recursos da iniciativa privada.
>
> §2º - A lei específica de operação urbana estabelecerá estoque de área edificável, independente dos estoques da zona adensável em que estiver situada, em função da organização espacial dos usos pretendidos e um programa de obras públicas previstas e necessárias, devendo esse estoque ser adquirido onerosamente pelos proprietários e empreendedores interessados em participar da operação.
>
> §3º - Os recursos auferidos na forma prevista no parágrafo 2º deste artigo integrarão o Fundo de Urbanização, vinculados àquela operação urbana.
>
> §4º - O programa de obras públicas a que se refere o parágrafo 2º deste artigo deverá demarcar área para implantação de habitação de interesse social contida no perímetro da operação, destinada à população de baixa renda moradora no local, cabendo ao poder público a gestão e o repasse dessas habitações.
>
> §5º - A operação urbana poderá ocorrer por iniciativa do poder público ou através de proposta apresentada pela iniciativa privada devendo ser aprovada por lei.
>
> §6º - Os proprietários de lotes ou glebas poderão apresentar propostas para operação urbana, devendo ser demonstrado o interesse público e anuência

[138] Optamos por transcrever de forma integral apenas o instrumento da *operação urbana*, considerando-se a ênfase dada nessa pesquisa.

> expressa de pelo menos 2/3 dos proprietários envolvidos na proposta, desde que os proprietários financiem a infraestrutura necessária para sua viabilização.
>
> .....
>
> Art. 56 – Consórcio imobiliário é a forma de viabilização financeira de Planos de Urbanização no qual o proprietário entrega ao Executivo municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, imóvel devidamente urbanizado.
>
> .....
>
> Art. 57 – Proprietários de imóveis localizados em ZEIS 4, numa mesma quadra poderão requerer ao Executivo municipal aprovação de Operação de Interesse Social com projeto de uso misto: comércio ou serviço e Habitação de Interesse Social, mediante apresentação do Plano de Urbanização e anuência expressa de, no mínimo, 2/3 dos proprietários da área objeto do projeto.
>
> Art. 58 – O Executivo poderá, em operação de interesse social, outorgar autorização para construir área superior ao coeficiente de aproveitamento único para usos não residenciais, em troca de valor equivalente em habitação de interesse social na mesma operação.

O que se pode observar da transcrição dos instrumentos, conforme foram propostos na minuta de Plano Diretor, é que eles têm em comum a preocupação em viabilizar o acesso à cidade para a população de baixa renda por meio da parceria com a iniciativa privada, seja utilizando os recursos desta, seja recebendo imóveis do parceiro particular para serem transformados em moradias de interesse social. Ou seja, os três instrumentos têm em comum o fato de que buscam destinar os recursos ou os terrenos privados para o uso social e a redução do déficit habitacional. Destaca-se o fato de que tanto o *consórcio imobiliário* quanto a *operação de interesse social* podem ser aprovados pelo Executivo; por sua vez, a *operação urbana* requer a aprovação de lei, passando pelo crivo da Câmara Legislativa. Assim, os dois primeiros seriam autoaplicáveis, enquanto a última, embora já definidos os elementos mínimos de sua aplicação no Plano Diretor, demandaria a aprovação de outra lei – uma lei específica para cada *operação urbana* proposta.

No que se refere ainda à *operação urbana*, é de se ressaltar sua utilização vinculada à implantação de habitação de interesse social contida no perímetro da operação – destinada à população de baixa renda moradora no local –, uma tentativa de promover a *parceria público-privada* de forma mais justa e includente, diferentemente da experiência anterior com as Operações Interligadas. O instrumento, embora possa ocorrer por iniciativa do poder público ou por meio de proposta apresentada pela iniciativa privada, somente

se viabilizará – assim como o *consórcio imobiliário* e a *operação de interesse social* – se for de interesse dos parceiros particulares.

O Título III do projeto de Plano Diretor refere-se à Política de Transportes Municipais, privilegiando o transporte coletivo – em especial o metrô na área central, então congestionada – e considerando também outras medidas para garantir à população meios de transporte e circulação mais rápidos e com melhor qualidade. A política de descentralização de usos se tornava uma aliada para o objetivo de evitar deslocamentos na cidade, viabilizando a instalação de atividades em diferentes partes da cidade.

O Título IV aborda a questão da operacionalização da política urbana instituindo o Fundo de Urbanização (art. 49), que seria constituído de recursos auferidos da aplicação dos novos instrumentos de política urbana, com destaque para a *outorga onerosa*. São propostas regulamentações locais (art. 45) objetivando possibilitar a incorporação de especificidades locais no processo de gestão e revisão do plano. Sobre esse tema, o Título V estabelece a descentralização do Sistema de Planejamento propondo a instituição de um órgão central, de órgãos de planejamento descentralizados e de uma comissão normativa de legislação urbanística.

O Plano Diretor proposto em São Paulo, em 1991, representou a consolidação de princípios e mecanismos que vinham sendo discutidos desde os anos 1970, bem como uma evolução das questões debatidas durante o processo constituinte e a tentativa de implementação do Estatuto da Cidade, que remonta ao final dos anos 1980. Ao incorporar e detalhar diferentes instrumentos capazes de, conjuntamente, promoverem a *reforma urbana*, essa proposta passou a servir de modelo para muitos municípios que, ao longo dos anos 1990, discutiam seus Planos Diretores.

No caso de São Paulo, a não aprovação do projeto na Câmara de Vereadores demandaria uma reorientação dos esforços por parte da administração petista, premida a gerar recursos alternativos para as políticas sociais. A derrota do *solo criado* e a falta de alternativas fizeram com que as atenções se voltassem para as antigas Operações Interligadas, sendo proposta uma revisão desse instrumento, ainda no governo Erundina. Segundo Bonduki (1996), a intenção foi transformar "um instrumento do mal num expediente para viabilizar uma nova política habitacional". Estabeleceu-se uma nova concepção para o "desfavelamento", desta vez sem exclusão: a população que ocupava áreas bem localizadas seria transferida para conjuntos habitacionais nas proximidades da favela existente. Assim, conforme constata Silva (1999), "o objeto de interesse, que então eram as áreas com alto potencial

de valorização, passa a ser a própria população ocupante", uma reorientação do instrumento com vistas a conferir-lhe um caráter mais redistributivo. Seria na verdade uma mistura das antigas Operações Interligadas com a proposta de *operação urbana* contida na minuta de Plano Diretor derrotada na Câmara.

A utilização das Operações Interligadas na administração de Luiza Erundina – que depois passaram a se chamar *operações urbanas* – explicita as limitações e os desafios da implantação da *parceria público-privada* com o objetivo de efetivar o *direito à cidade*, ajudando a entender as justificativas para sua aplicação naquele contexto sociopolítico. Viabilizar a política urbana, naquele momento, requeria a aprovação pelo Legislativo, onde a administração petista não tinha maioria, o que limitava as margens de manobra (SILVA, 1999, p. 181). Pode-se dizer que a recuperação das Operações Interligadas, reformatadas por meio das *operações urbanas*, foi a forma encontrada para se conferir legitimidade à atuação de um governo de esquerda – que tem, na raiz de seu projeto de governo, a *inversão de prioridades* – que, pela primeira vez, era responsável pela gestão da maior cidade do país.

Ainda na administração de Luiza Erundina, uma experiência de *operação urbana* seria aprovada como tentativa de efetivar os interesses governistas: utilizar um "instrumento do mal" em benefício da coletividade. A *operação urbana Anhangabaú*, aprovada pela Lei n.º 11.090/1991, já no final dessa gestão, incluiu, dentre seus objetivos, a melhoria da qualidade ambiental e paisagística da área objeto da operação, a regularização de imóveis e a atração do mercado imobiliário. A efetivação da legislação então aprovada ficaria a cargo do futuro prefeito da cidade. No entanto, tal instrumento seria reinterpretado na gestão posterior (Paulo Maluf: 1993-1996) – de direita –, quando foi utilizado para viabilizar ocupações e usos do solo urbano de forma mais permissiva que o admitido pela lei, em áreas de interesse do capital imobiliário. De modo geral, os projetos de *operação urbana* em São Paulo, especialmente naquele período, incluíram uma significativa participação do governo local no total de investimentos iniciais, criando perspectivas concretas de valorização imobiliária e, com isso, atraindo investidores da iniciativa privada. São exemplos disso os investimentos no sistema viário, que atraíam os chamados "empreendimentos-âncora" (um *shopping center*, um centro empresarial), capazes de promoverem efeitos propagadores de valorização da área e, consequentemente, atrair outros investidores privados. Trata-se de intervenções que se caracterizam como "acupuntura urbana", no dizer de Lerner (2005).

4.1.3. A experiência das ***operações urbanas*** em São Paulo

Desde as Operações Interligadas, muito pouco foi alterado na forma de aplicação da *parceria público-privada* em São Paulo: utilizadas com o objetivo de requalificação do espaço, as *operações urbanas*, como instrumento de planejamento urbano, viabilizaram negócios imobiliários lucrativos e promoveram a intensificação da densidade na ocupação do solo urbano.

O Quadro 2 identifica os casos de *operação urbana* efetivados na cidade de São Paulo (até 2001), bem como os objetivos que justificaram sua aplicação.

QUADRO 2 – *Operações urbanas* efetivadas no município de São Paulo (até 2001).

TÍTULO DA OPERAÇÃO URBANA	N.º DA LEI	APROVAÇÃO
Operação Urbana Anhangabaú Objetivos: melhoria da paisagem urbana e da qualidade ambiental, a regularização de imóveis construídos em desconformidade com a legislação urbanística e edilícia vigentes, e a atração do mercado imobiliário para a área	Lei n.º 11.090	16 de setembro de 1991
Operação Urbana Centro sucessão à Operação Urbana Anhangabaú Objetivo: melhorias para a área central da cidade, cria incentivos para o mercado e formas para a sua implantação.	Lei n.º 12.349	06 de julho de 1997
Operação Urbana Faria Lima Objetivo: melhorias p/área de influência definida em função da interligação da Av. Faria Lima c/ Av. Pedroso de Moraes e c/ avenidas Pres. Juscelino Kubitschek, Helio Pellegrino, dos Bandeirantes, Eng. Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim; cria incentivos e instrumentos p/sua implantação.	Lei n.º 11.732*	14 de março de 1995
Operação Urbana Água Branca Objetivo: promover a requalificação urbanística da área, – áreas abandonadas, anteriormente ocupadas por uso industrial – por meio do incentivo à atuação do mercado – possibilidade de compra de potencial construtivo adicional.	Lei n.º 11.774	18 de maio de 1995
Operação Urbana Água Espraiada Objetivo: obtenção de recursos para a realização de investimentos na região sul da cidade – prolongamento da Av. Água Espraiada até a Rodovia dos Imigrantes; criação de espaços públicos de lazer e esportes; construção de pontes e viadutos; prolongamento da Av. Chucri Zaidan até a Av. João Dias; implantação de passarelas e construção de 8.500 unidades habitacionais destinadas àqueles que moram em favelas na região da operação urbana – por meio da venda de potencial adicional de construção.	Lei n.º 13.260	28 de dezembro de 2001

* A Lei da *operação urbana* Faria Lima foi revista em 2004 sendo então aprovada a Lei n.º 13.769/04.

Fonte: Leis n.º 11.090/91, 11.732/95, 11.774/95, 12.349/97, 13.260/01.

Elaboração: Daniela Abritta Cota. Jun./2008.

As experiências de *operações urbanas* em São Paulo revelam que os empreendimentos somente são efetivados a partir do investimento público em infraestrutura, associado à concessão de direitos de uso e ocupação mais permissivos do solo urbano. A *operação urbana* estimula a produção imobiliária do espaço em áreas inicialmente baratas (próximas às favelas), porém com localização interessante para a atuação do mercado, que vê na região uma possibilidade de alta rentabilidade. O Estado é mobilizado para transformar previamente a área, canalizando recursos públicos que são investidos em infraestrutura necessária para atrair investimentos imobiliários e alavancar negócios privados. Assim, os investimentos públicos (obras viárias, investimentos em equipamentos culturais etc.) acabam resultando na valorização da terra urbana, o que é atraente para investidores privados. A pretensa justificativa de recuperação de valorizações fundiárias "cai por terra", na medida em que o próprio poder público, para atrair investidores, é chamado a criar as valorizações imobiliárias antecipadamente. Assim, não se observa, no caso da capital paulista, qualquer resultado relacionado ao pretenso caráter redistributivo do instrumento, em termos de impactos positivos para a coletividade. Ao contrário, a permissão de construção acima dos índices estabelecidos pela lei de *zoneamento* promoveu a apropriação das valorizações imobiliárias pela iniciativa privada, além de ter contribuído para o agravamento de desigualdades socioespaciais.

Silva (1999) avalia o instrumento segundo sua inserção no tema da recuperação de mais-valias fundiárias urbanas. Para a autora, a lógica de recuperação de parcelas das valorizações fundiárias decorrentes da atuação do poder público na *regulação* urbanística, utilizando, em especial, a *parceria público-privada* – como é o caso das Operações Interligadas/*urbanas* em São Paulo –, "é estruturada às avessas" (SILVA, 1999, p. 182).

A lógica que usualmente justifica – ou deveria justificar – a adoção de instrumentos de recuperação de valorizações fundiárias está assentada no fato de que, em nome de um princípio distributivo, as valorizações da terra urbana – ou parcelas dessa valorização – advindas da alteração da normativa urbanística possam ser recuperadas, via *regulação*, pela coletividade. No caso das Operações Interligadas/*urbanas*, essa lógica é invertida em nome de um oportunismo imobiliário, e o potencial de geração de renda fundiária passa a ser o elemento impulsionador das decisões de alteração das normas urbanísticas. Destaca-se o risco de aplicação do instrumento de forma desarticulada de uma política urbana mais compreensiva, uma vez que as localizações dos empreendimentos normalmente são definidas por iniciativa do empreendedor, e não do poder público, assim como as alterações desejadas.

As propostas de aplicação do instrumento resultam em empreendimentos pontuais, o que não permite um controle mais amplo – inclusive por parte da própria população – dos impactos decorrentes dessas experiências.

Quanto à questão da arrecadação – que assume importância relevante na consideração desse instrumento por parte dos governos paulistanos (assim como por outros governos municipais) –, é importante salientar que as Operações Interligadas (ou *operações urbanas*, como posteriormente foram denominadas) geram recursos extraorçamentários – que não são incluídos no orçamento municipal – que poderiam ser destinados a diferentes finalidades. A constituição de um Fundo para aplicação em urbanização de interesse social constitui ação importante para conferir ao instrumento um caráter redistributivo. No caso de São Paulo foi criado o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAP), responsável por receber arrecadações envolvidas nas referidas operações[139]. Já no caso de Belo Horizonte, isso não foi feito, como veremos mais adiante. Nessa cidade, a aplicação da *parceria público-privada* provavelmente não garantirá a destinação de recursos para fins sociais. Os recursos não são destinados aos cofres públicos e acabam servindo para aprimorar a geração de valorização imobiliária na própria área da operação.

O Estatuto da Cidade, lei federal aprovada em 2001, acabou reforçando o fato de os recursos, obtidos como contrapartida do parceiro privado pelos benefícios a ele concedidos, não serem destinados ao orçamento municipal ou a um fundo reservado ao interesse social – o que poderia resguardar o caráter redistributivo da *operação urbana*. Segundo a Lei n.º 10.257/01:

> Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:
>
> .....
>
> VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;
>
> .....
>
> § 1º – **Os recursos obtidos pelo poder público municipal** na forma do inciso VI deste artigo, **serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.**
>
> .....
>
> (BRASIL, 2001. Lei n.º 10.257/01 – Estatuto da Cidade, *grifo nosso*)

Como vimos anteriormente, o aparente consenso – entre os interesses do capital imobiliário e daqueles movimentos reformistas e de caráter social

[139] Para mais informações sobre o FUNAP, verificar o Decreto nº 26.913, de 16 de setembro de 1988.

– firmado em torno da aprovação do Estatuto da Cidade se deveu, em grande parte, ao fato de alguns instrumentos – a exemplo da *operação urbana* – já terem sido utilizados em alguns municípios – como é o caso de São Paulo, cuja experiência pode ter contribuído para a introdução do instrumento conforme disposições da lei federal. Entretanto, se a *operação urbana* foi introduzida na *regulação* urbanística brasileira objetivando contribuir para a minimização das condições de exclusão socioespacial, não estaria a lei federal reforçando o caráter concentrador de renda ao recomendar que os recursos sejam aplicados na área da operação (ou seja, mantendo os benefícios exclusivos à área da operação)? Acreditamos que essa disposição legal pode conduzir a certa "perversidade" do instrumento, na medida em que, ao concentrar recursos na área da intervenção (em geral, áreas de interesse prévio do capital imobiliário), esta acaba se valorizando ainda mais, em razão da aplicação do instrumento. Ou seja, a *operação urbana* estaria servindo para viabilizar interesses particulares (inclusive do setor imobiliário), pouco se prestando a redistribuir os benefícios da urbanização com a coletividade – justificativa principal para sua adoção em nível federal. Entendemos que a *operação urbana*, quando inserida no Estatuto da Cidade, propõe instituir uma nova lógica de participação da iniciativa privada na produção do espaço. Ou seja, buscaria viabilizar, por meio de uma "inovação espacial" – conforme discutimos nos Capítulos 1 e 2 – intervenções de interesse coletivo, promovendo, simultaneamente, a repartição de custos e benefícios entre o poder público e o parceiro particular. Não é isso que as experiências municipais vêm demonstrando, conforme buscamos aqui evidenciar.

Voltando à experiência de São Paulo, Bógus e Pessoa (2008) observaram a existência de uma movimentação da população de alta renda para a parte mais central do município, onde, em geral, ocorreram as intervenções de *operação urbana*. Nas palavras das autoras:

> Os estudos evidenciam uma valorização imobiliária da área, a mudança da classe média pela classe média alta e [...] "a gentrificação no âmbito dos negócios", ou seja, uma troca de casas e sobrados por edifícios luxuosos que foram ocupados, na sua maioria, por pequenos negócios, levando à mudança de uso e consequentemente à queda da densidade habitacional. (BÓGUS; PESSOA, 2008, p.13-14)

Outras análises recentes de *operações urbanas* realizadas em São Paulo (FIX, 2003) mostram que os maiores ônus acabam recaindo sobre o poder público: tanto o financeiro, pela utilização de recursos públicos para a criação das condições de viabilização de investimentos, quanto o político,

já que a aplicação do instrumento muitas vezes exige reassentamentos de moradores de baixa renda ou resulta em sua expulsão, como consequência da valorização imobiliária. Como exemplo, citam-se as operações Faria Lima e Água Espraiada: inseridas no principal vetor de valorização imobiliária de São Paulo (o sudoeste), foram estas que contabilizaram o maior aporte de recursos oriundos das contrapartidas da iniciativa privada pelas concessões na forma de flexibilizações na lei de *zoneamento*. Entretanto, tais recursos serviram apenas para cobrir gastos com desapropriações necessárias para as intervenções viárias que serviriam como novas frentes de expansão do capital imobiliário. A maior parte dos recursos efetivamente aplicada na realização dessas intervenções ficou por conta do poder público (MONTANDON, 2007). Segundo Montandon, foi dada ênfase à questão viária em detrimento de outras intervenções públicas que poderiam gerar maiores benefícios coletivos.

Tais processos indicam que a aplicação das *operações urbanas* não vem cumprindo seu objetivo redistributivo. Assim, o princípio básico do instrumento – a distribuição de responsabilidades e custos entre o poder público e o setor privado – fica comprometido, uma vez que são priorizadas obras concentradoras de renda, localizadas em áreas de interesse para a reprodução do capital imobiliário, em detrimento de outros investimentos em regiões menos privilegiadas da cidade[140].

Fix (2007), a partir da análise de uma parte da cidade de São Paulo (a Faria Lima-Berrini, área que se projeta como uma nova centralidade), busca discutir as formas assumidas na produção imobiliária e no consumo do espaço urbano na capital paulista. Nessa área, a *operação urbana* foi utilizada para viabilizar transformações urbanísticas que viabilizassem o elo entre mercado imobiliário e capital financeiro, criando as condições para a atração de grandes investidores.

A análise da autora demonstra como a produção do ambiente construído em São Paulo, resultado desse elo, se dá de forma truncada e imperfeita, evidenciando as características específicas que essa aliança assume na realidade brasileira. No país, a associação mercado imobiliário e capital financeiro não conta com um crédito efetivo, como é o caso das hipotecas nos Estados Unidos. Na falta de crédito financeiro para os edifícios comerciais, o setor utiliza os fundos de pensão – a maioria deles ligada a empresas estatais

[140] A exceção talvez seja a *operação urbana* Água Branca, uma vez que essa se situa fora do principal vetor de expansão imobiliária da cidade. Segundo Fix (2003, p. 190), o fato de ser proposta fora do vetor de maior valorização imobiliária contribuiu para que tal *operação urbana* tenha contado com apenas um empreendimento – um centro comercial – que, entretanto, encontrou dificuldades de comercialização.

como a Caixa Econômica Federal e a Petrobras –, que funcionaram nos anos 1980 e 1990 como uma espécie de substituto ao crédito, tentando reproduzir o funcionamento da promoção imobiliária norte-americana. Dessa forma, a financeirização da promoção imobiliária, que nos países centrais se deu ao mesmo tempo em que a combinação explosiva das instituições de crédito com o setor imobiliário, adquiriu no Brasil uma outra configuração. Na ausência do crédito, são os fundos de pensão que, assumindo o papel de investidor, aproximam o mercado imobiliário do modo de funcionamento do mercado de capitais, representando uma nova forma de reunir recursos para investimentos, ao considerar a terra um ativo financeiro (permitindo a apropriação de rendas que prometem ser cada vez mais elevadas), garantindo, assim, rentabilidade. A partir disto, a autora mostra como em São Paulo o capital financeiro transforma a produção imobiliária em títulos mobiliários atraentes para investidores do mercado financeiro. A produção imobiliária, na parte da cidade estudada, passa a ser regida pela busca de liquidez: o imóvel se torna um título mobiliário e as cidades, sobretudo aquelas com "vocação global", como São Paulo, são financeirizadas.

Para viabilizar a transformação da paisagem paulistana, dotando-a de um *status* "global", utiliza-se o instrumento da *operação urbana*, que fica responsável por criar as condições necessárias à atração de investidores e à consequente submissão da cidade – ou parte dela – à lógica do capital financeiro. Ainda segundo Fix, a construção da "face global" da cidade de São Paulo, além de ser sustentada por grandes investidores brasileiros, como os fundos de pensão, encontra na parceria entre o poder público e a iniciativa privada o instrumento capaz de viabilizar financeiramente os negócios imobiliários, garantindo fluxo permanente de recursos públicos para modernizar a infraestrutura na região da Faria Lima-Berrini. A *operação urbana* aparece como instrumento que viabiliza o elo financeiro dos empreendimentos imobiliários, só que de forma perversa: concentração de renda e segregação espacial são os resultados da utilização deste instrumento – resultados abordados também em trabalhos anteriores da autora, mas, agora, com destaque para o papel da parceria na relação local-global –, o que contribui para o enfraquecimento do mito criado em torno de São Paulo como uma "cidade global", o que, na verdade, parece ser o caso de apenas uma parte da cidade, que, efetivamente, é direcionada a poucos.

Enfim, ao que parece a utilização da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano em São Paulo vem servindo aos interesses de empreendedores privados – seja pela sua atuação na promoção das condições gerais de produção (na forma de ambiente construído, gerando

valorizações imobiliárias), seja viabilizando intervenções associadas a uma maior permissividade (no que diz respeito à aplicação de parâmetros urbanísticos) ou financeirizando a produção imobiliária –, em detrimento dos benefícios da coletividade e do caráter redistributivo que caracteriza e justifica a adoção das *operações urbanas*.

Em 2002, o Plano Diretor Estratégico de São Paulo, seguindo as diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei n° 10.257/01), definiu novas áreas objeto de proposição da *operação urbana*[141]. Já incorporando as críticas às experiências anteriores de aplicação do instrumento, foram propostas novas formas para sua utilização: buscou-se associar à lei específica de *operação urbana* um plano-referência de intervenção e ordenação urbanística (um tipo de projeto urbano), de modo a permitir antecipar e mediar futuras ações dos agentes públicos e privados. Trata-se de uma tentativa de submeter os interesses privados e mercadológicos aos princípios e objetivos públicos de natureza físico-territoriais, socioambientais e econômicos com maior alcance em termos de transformação social. No entanto, nenhuma proposta baseada em tais diretrizes foi efetivada ainda, o que reforça a ideia de que a parceria somente é viabilizada quando oferece a oportunidade de negócios lucrativos para o setor privado[142].

A análise da implementação da *operação urbana* em São Paulo induz à reflexão sobre o papel do Estado nesse processo. Ao utilizar a *parceria público-privada*, o poder público deveria obter recursos que seriam reaplicados em programas sociais. No entanto, a prática vem demonstrando que, além do fato de o Estado assumir a responsabilidade de promover as condições gerais de produção e reprodução do capital, especialmente por meio do investimento em infraestrutura capaz de viabilizar investimentos econômicos, não há retorno do capital público investido, já que as valorizações imobiliárias geradas são apropriadas pela iniciativa privada. A prioridade do instrumento, que deveria ser a obtenção de recursos oriundos da produção imobiliária para serem redistribuídos para benefício coletivo, é subestimada pelos métodos utilizados, que acabam promovendo a ampliação das diferenças e a segregação socioespacial. Assim, se a *operação urbana* tem a possibilidade de resolver ou minimizar problemas, ela acaba, via de regra,

[141] O Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 propõe as seguintes áreas para aplicação da *operação urbana:* Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Vila Leopoldina, Vila Sônia, Celso Garcia, Santo Amaro, Polo de Desenvolvimento Sul e Amador Bueno (Cf. LAGE, 2008, p. 54).

[142] Em 2004, embora não esteja incluída como área indicada para a aplicação da *operação urbana* no Plano Diretor de 2002, foi aprovada a *operação urbana* Jacu-Verde (Lei n.° 13.872/04), articulada ao Programa de Desenvolvimento econômico da Zona Leste paulistana. Essa operação se diferencia das anteriores por não se situar na principal área de atuação imobiliária (setor sudoeste) e nem no Centro Antigo (LAGE, 2008, p. 54 e 59).

agravando-os ou promovendo outros novos. Isso nos leva a concluir que o caráter perverso do instrumento se deve à *forma* como ele vem sendo viabilizado pelas gestões municipais de São Paulo.

A experiência paulistana na utilização da *operação urbana* (até 2001) – críticas à parte – contribuiu para que o instrumento também fosse adotado por diferentes municípios brasileiros, especialmente por, supostamente, ser uma forma alternativa de captação de valorizações imobiliárias, com o objetivo de viabilizar os projetos de interesse público dos governos municipais. Esse foi o caso de Belo Horizonte, como veremos a seguir.

* * *

A análise da introdução da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento em São Paulo – e as formas assumidas por ela durante a década de 1990 – revela a sua fragilidade, podendo, no entanto, apresentar faces diferenciadas em diferentes contextos sociopolíticos. Trata-se de um instrumento de fácil popularização (SILVA, 1999), capaz de se adequar tanto ao ideário da *reforma urbana* quanto aos interesses particulares. As Operações Interligadas e as *operações urbanas* efetivadas em São Paulo são exemplos de instrumentos alternativos criados de forma totalmente desconectada de um plano urbanístico mais compreensivo e de uma política fundiária mais inclusiva, fato que permite atribuir a estes instrumentos diferentes formas de aplicação.

Embora a proposta de Plano Diretor apresentada em 1991 tenha servido para a difusão de formas alternativas – inclusive de *parcerias público-privadas* – capazes de representar a materialização do ideário da *reforma urbana* e dos princípios do *direito à cidade*, os instrumentos de fato efetivados na capital paulista traçaram caminhos totalmente diferentes dos originalmente planejados. O instrumento da parceria, conforme viabilizado em São Paulo, contribuiu para dificultar ainda mais a realização de alterações mais consistentes visando a promoção de uma cidade mais justa e inclusiva, inibindo até mesmo a implementação de outros instrumentos, a exemplo do *consórcio imobiliário* e da *operação de interesse social*, também propostos em 1991. Observa-se, assim, que as *operações urbanas*, dependendo da *forma* como são instituídas nas municipalidades, podem servir a políticas urbanas baseadas em objetivos distintos, o que contribui para confundir e fragilizar o tema da *parceria público-privada* aplicada ao planejamento urbano.

4.2. Belo Horizonte e a adoção da *operação urbana*: 1990 – 1996

A Constituição Federal de 1988, ao conferir maior autonomia aos municípios, delegou às administrações locais o processo de renovação nos campos da política e do planejamento urbanos. No caso de Belo Horizonte, tal processo teria início a partir das discussões para a aprovação da Lei Orgânica municipal, no início dos anos 1990.

4.2.1. Lei Orgânica de Belo Horizonte (BH) – 1990

No processo de construção democrática pós-1988, uma Comissão Especial foi instituída na Câmara Municipal de Belo Horizonte para elaborar o projeto da Lei Orgânica do município. Essa Comissão contaria com a ajuda de comissões menores e temáticas, que receberiam sugestões e emendas a serem analisadas e discutidas. Segundo Gonçalves (2008, p. 90), essa experiência, no caso belo-horizontino, foi importante "no que se refere à atuação parlamentar, trazendo a esperança de um Poder Legislativo aberto à participação e que propicie um acesso democrático às decisões políticas". Ressalta-se o fato de que era novidade o município produzir suas próprias regras e também discuti-las com a população.

A Lei Orgânica de Belo Horizonte foi aprovada em março de 1990[143] e teve como relator o então vereador Patrus Ananias (PT) – que seria o próximo prefeito da cidade, eleito em 1992. Ainda em 1990, o processo de elaboração da Constituição Municipal valorizaria o envolvimento de diversos segmentos sociais no debate, transparecendo a influência do processo constituinte ocorrido no nível federal.

No que se refere à implementação dos princípios da *reforma urbana* – função social da propriedade e gestão democrática –, coube às Comissões Temáticas de Política Urbana e Meio Ambiente – sob a coordenação do vereador João Bosco Senra (PT) – e de Habitação – coordenada pela vereadora Neusinha Santos (PT) – a discussão e a elaboração de propostas de novos instrumentos de planejamento capazes de viabilizar tais princípios no município. Essas comissões realizaram plenárias populares com o objetivo de ouvir a população, receber suas propostas e estimular a participação popular durante todo o processo de discussão do projeto de Lei Orgânica. Segundo Gonçalves (2008, p. 93), ressalta-se a "presença de um número significativo de associações comunitárias e de movimentos sociais em cada plenária".

[143] A Lei Orgânica de Belo Horizonte foi elaborada e aprovada na gestão do prefeito Eduardo Brandão de Azeredo, integrante do PSDB.

É importante mencionarmos que a implementação das diretrizes do *direito à cidade*, por meio da instituição de novos instrumentos de política urbana em Belo Horizonte, contaria com o apoio dos dois vereadores acima citados, que apresentam trajetórias políticas relacionadas à luta pela *reforma urbana*[144]. Segundo Neusinha Santos:

> [...] nossos objetivos eram aqueles que à época acreditávamos [...]: acesso da terra urbana para a população de mais baixa renda, incremento dos processos de regularização fundiária dos Setores Especiais 4 (SE-4) [áreas de favelas], inclusão na Lei Orgânica, do princípio da função social da propriedade urbana, do solo criado e dos instrumentos mais modernos de gestão urbana. (SANTOS, 2009).

O envolvimento de João Bosco Senra e Neusinha Santos com o processo de discussão da *reforma urbana* em âmbito federal contribuiria para que se procurasse efetivar, em Belo Horizonte, os princípios da função social da propriedade e da gestão democrática, retomando pontos da *emenda popular* derrotados quando da aprovação da Constituição. Assim, a proposta encaminhada pela Comissão Temática de Política Urbana mostrava-se "bastante avançada ao mencionar e detalhar instrumentos não citados na Constituição Federal" (GONÇALVES, 2008, p. 94). A atuação desses vereadores não ficaria restrita ao momento de discussão da Lei Orgânica. Posteriormente, quando da chegada do Partido dos Trabalhadores à Prefeitura Municipal – em 1993, com Patrus Ana-

[144] João Bosco Senra iniciou sua trajetória política inserindo-se em alguns movimentos sociais, ainda no final dos anos 1970 – movimentos ligados à Igreja (Comunidade de Base) e movimentos de vilas e favelas (União de Moradores de Vilas e Favelas) –, e também participando de associações de bairro, especialmente na região norte do município de Belo Horizonte (Associação dos Moradores do Bairro Aeroporto, da Vila São Tomás e Associação Comunitária do Conjunto Jardim Felicidade). Já nos anos 1980, envolveu-se em movimentos ambientalistas e ocupou o cargo de presidente da Associação Cultural e Ecológica Lagoa do Nado – importante área de preservação ambiental da capital mineira, situada na região da Pampulha. Em 1987 João Bosco inseriu-se no Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU) – grupo de Minas Gerais –, onde teve atuação efetiva na organização de emendas populares à Constituição Federal. Durante o processo constituinte, pôde se aproximar dos princípios da *reforma urbana* que estavam sendo discutidos, bem como dos instrumentos propostos para sua efetivação. Logo em seguida ao processo constituinte, foi eleito vereador em Belo Horizonte, tendo, a partir de então, participação importante tanto na elaboração e aprovação da Lei Orgânica – sendo eleito coordenador da Comissão Temática de Política Urbana e Meio Ambiente – como também em momento posterior, quando da aprovação do Plano Diretor municipal, como veremos adiante. (Informações obtidas em entrevista concedida à autora deste trabalho no dia 25/09/2009).
Neusinha Santos também teve sua trajetória política iniciada junto aos movimentos sociais na década de 1980 – época "em que lutávamos [...] por políticas públicas voltadas para os setores mais vulneráveis da sociedade" (Cf. resposta à entrevista, fornecida, por escrito, à autora). Posteriormente se filiou ao Partido dos Trabalhadores, sendo eleita vereadora em Belo Horizonte, em 1988 (1º mandato) – a vereadora está cumprindo seu quinto mandato consecutivo. Desde então, tem atuado primordialmente nos debates afetos à temática da política urbana e de habitação, sendo membro, em todos os seus mandatos, da Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana da Câmara Municipal de Belo Horizonte – atualmente ocupa o cargo de presidente desta comissão. Durante a elaboração da Lei Orgânica de Belo Horizonte, foi eleita coordenadora da Comissão Temática de Habitação, momento em que reuniu, em torno de seu mandato, "grupos sociais que lutavam por melhorias nas vilas e favelas e pela moradia" (SANTOS, 2009).

nias eleito prefeito de Belo Horizonte –, eles seriam importantes interlocutores na efetivação de novos instrumentos de planejamento[145].

Quanto à Lei Orgânica, o texto aprovado foi "bem mais tímido do que a proposta apresentada pela Comissão Temática de Política Urbana, embora representasse importantes avanços na direção da democratização do espaço urbano" (GONÇALVES, 2008, p. 96). Tal lei, em seu Título VI - Da Ordem Social e Econômica, no Capítulo XI - Da Política Urbana, define como diretrizes gerais do planejamento (art. 184):

> Art. 184 - O pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, a garantia do bem-estar de sua população e o cumprimento da função social da propriedade, objetivos da política urbana executada pelo poder público, serão assegurados mediante:
> I - formulação e execução do planejamento urbano;
> II - distribuição espacial adequada da população, das atividades sócio-econômicas, da infraestrutura básica e dos equipamentos urbanos e comunitários;
> III - integração e complementaridade das atividades urbanas e rurais, no âmbito da região polarizada pelo Município;
>
> IV - participação da sociedade civil no planejamento e no controle da execução de programas que lhe forem pertinentes. (BELO HORIZONTE, 1990)

Os instrumentos de planejamento urbano previstos no artigo 185 da Lei Orgânica municipal são os seguintes: *plano diretor*; *legislação de parcelamento,*

[145] Quando das discussões para a elaboração do Plano Diretor municipal (pós-1993), João Bosco Senra, ainda vereador, convidou a arquiteta e urbanista Raquel Rolnik – também integrante do FNRU – a prestar uma consultoria ao plano. Devemos lembrar que nessa época a administração do município de São Paulo, na qual a arquiteta atuava, já havia avançado nas discussões sobre os novos instrumentos para a efetivação da *reforma urbana* – conforme referimos no item anterior deste capítulo –, influenciando, sobremaneira, a discussão que se iniciava na capital mineira. Além da contratação de Raquel Rolnik, João Bosco participou ativamente do grupo de elaboração do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, coordenando os trabalhos no Executivo quando era, então, secretário de Meio Ambiente (entre 1993 e 1996). No final de 1996, deixou o cargo na Secretaria e voltou à Câmara (como vereador), sendo responsável por coordenar o processo de votação dos instrumentos legais ao presidir as seções de votação e aprovação no Legislativo (informações obtidas em entrevista concedida à autora deste trabalho no dia 25/09/2009). Ou seja, pode-se dizer que sua atuação foi fundamental para a elaboração e aprovação do Plano Diretor e da nova Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, participando e coordenando as discussões tanto no Executivo como no Legislativo.
A vereadora Neusinha Santos também teve participação efetiva nas discussões do Plano Diretor municipal e da nova Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, que seriam elaborados posteriormente à aprovação da Lei Orgânica. Em 1993 ela passou a integrar o FNRU, o que promoveu seu contato com técnicos que atuavam nas administrações paulista e carioca (especialmente), além de aproximá-la da tramitação do Projeto de Lei (federal) n.º 5.788/1990, proposto pelo senador Pompeu de Sousa – fatos que influenciaram a atuação da vereadora no município a partir de 1993, como veremos adiante. No período entre 1993 e 1996, a vereadora reuniu um grupo de apoio – envolvendo profissionais do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-MG), Sindicato dos Arquitetos do Estado de Minas Gerais (SINARQ-MG), Sindicato dos Engenheiros do Estado de Minas Gerais (SENGE-MG) e Sindicatos dos Economistas de Minas Gerais, além de lideranças dos movimentos de luta pela moradia, de favelas e outros – cuja participação foi importante para a inclusão dos princípios da *reforma urbana* por meio dos instrumentos legais municipais que estavam sendo elaborados naquele momento (Cf. resposta à entrevista fornecida, por escrito, à autora).

ocupação e uso do solo, de *edificações e de posturas*; *legislação financeira e tributária* (especialmente o imposto predial e territorial progressivo e a contribuição de melhoria); *transferência do direito de construir*; *parcelamento ou edificação compulsórias*; *concessão do direito real de uso*; *servidão administrativa*; *tombamento*; *desapropriação* por interesse social, necessidade ou utilidade pública; *fundos* destinados ao desenvolvimento urbano. Os instrumentos da *transferência do direito de construir*, o *parcelamento e a edificação compulsórias* e o princípio do *solo criado* (implicitamente disposto no art. 187, conforme adiante transcrito), em especial, tinham por objetivo minimizar as distorções criadas pelo processo de expansão urbana até então observado. Esses três instrumentos eram vistos como possibilidades de o poder público intervir sobre o processo de estruturação urbana, permitindo-lhe atuar em prol da prevalência do interesse coletivo sobre o particular.

O *solo criado*, instrumento discutido no Brasil desde a segunda metade dos anos 1970, não foi explicitamente incluído no texto da Lei Orgânica de Belo Horizonte, conforme disposto em seu artigo 187, embora a lei contenha o *princípio* de instituição do instrumento:

> Art. 187 - O Município, sobre toda edificação cuja implantação resultar em coeficiente de aproveitamento do terreno superior a índice estabelecido em lei, deverá receber contrapartida correspondente à concessão do direito de criação do solo.
> Parágrafo único - A contrapartida, que se dará em moeda corrente ou dação de imóvel, será utilizada segundo critérios definidos pelo plano diretor. (BELO HORIZONTE, 1990)

Trata-se de um instrumento que foi combatido especialmente "pelo grupo comandado pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de Minas Gerais (SINDUSCON-MG), que tinha vários vereadores de sua base de apoio"[146]. Nesse artigo (art. 187) é explicitada a possibilidade de o poder público receber contrapartida pela concessão de ocupação do solo acima de um determinado patamar definido pela legislação de *zoneamento*. Porém, o instrumento para viabilizar a "troca", cujo princípio é a concessão de direito de "criar solo", não é definido no texto da Lei. Segundo Azevedo e Mares Guia (1993), a instituição do *solo criado* em BH abriria as seguintes possibilidades: 1) coletivizar parte dos benefícios decorrentes dos atributos locacionais do terreno, separando o direito de propriedade do direito de construir; 2) flexibilizar o controle rígido imposto pelas leis de *zoneamento*; 3) prover o poder público de recursos, constituindo fonte adicional de receita municipal.

[146] Conforme Neusinha Santos, em resposta à entrevista fornecida, por escrito, à autora.

Assim, o "princípio" do *solo criado* parece ter influenciado a tentativa de adoção de diferentes instrumentos de planejamento em Belo Horizonte – *outorga onerosa do direito de construir*, *operação urbana*, *transferência do direito de construir* –, sendo que apenas os dois últimos seriam realmente efetivados no Plano Diretor municipal, aprovado em 1996. Já o primeiro encontraria dificuldades de aplicação, sendo amplamente combatido pelos setores imobiliários da cidade até recentemente[147].

Segundo João Bosco Senra[148], durante o período de elaboração da Lei Orgânica – e também posteriormente, quando das discussões do Plano Diretor municipal – os principais embates ocorreram em torno dos instrumentos que propunham uma restrição à atuação imobiliária, destacando-se o *solo criado* – pois limitava o direito de construir, afetando diretamente o interesse do setor da construção civil – e o *IPTU progressivo* – instrumento "polêmico" que seria utilizado para "desovar vazios urbanos" e otimizar a utilização da infraestrutura urbana –, que também contrariava interesses do setor imobiliário. Senra sustenta que o *lobby* do setor imobiliário era muito forte na Câmara, o que contribuiu para a não aprovação (explícita) desses instrumentos na Lei Orgânica. Em 1996, o *IPTU progressivo* chegaria a ser incluído no Plano Diretor, mas não pôde ser aplicado porque demandava regulamentação federal – ocorrida somente em 2001 (Estatuto da Cidade).

A Lei Orgânica de Belo Horizonte não menciona o instrumento da *parceria público-privada* ou da *operação urbana*. No entanto, a adoção deste instrumento a partir de 1996 pode estar legalmente embasada no que dispõe

[147] Destaca-se que o instrumento da *outorga onerosa*, não incluído no Plano Diretor aprovado em 1996, entraria novamente na pauta das discussões quando da revisão do plano após a 2ª. Conferência Municipal de Política Urbana, ocorrida em 2002. O projeto de lei fruto dessa conferência foi encaminhado à Câmara Legislativa em 2005, incluindo, além da *outorga onerosa*, outros instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade e ainda não adotados em Belo Horizonte: EIV, parcelamento e edificação compulsórias (este, embora citado na Lei Orgânica, não foi instituído no Plano Diretor de 1996), direito de preempção, inclusão das determinações para a *operação urbana consorciada*, além da revisão daqueles já utilizados. Até 2009, o projeto não havia sido aprovado, sendo retirado de tramitação e arquivado. Nesse mesmo ano, foi realizada a 3ª. Conferência Municipal de Política Urbana, durante a qual ressurgiu a *outorga onerosa* na pauta das discussões. Surpreendentemente, o setor imobiliário não atacou a adoção do instrumento no município. Essa mudança de atitude se deve ao fato de, em momento recente, os terrenos em Belo Horizonte estarem muito valorizados, dificultando, inclusive, a atuação imobiliária. A *outorga onerosa* seria o instrumento adequado para, temporariamente, conter a valorização de imóveis (ou até mesmo desvalorizá-los), tornando a compra mais atrativa aos empreendedores. Assim, o setor imobiliário começou a perceber que poderia lucrar com o instrumento, anteriormente visto como "entrave" à sua atuação (Cf. informações concedidas à autora deste trabalho por meio de entrevista realizada com representante do setor imobiliário em 21/09/09, e com representante da PBH em 15/09/2009). Ressalta-se ainda que as deliberações da 3ª. Conferência Municipal de Política Urbana foram transformadas, pelo Executivo, em minuta de projeto de lei enviada à Câmara no final do ano de 2009 (PL n.º 820/09). Este projeto de lei foi aprovado em 1º turno (pelo Legislativo municipal) em abril/2010 e aguarda a votação em 2º turno.

[148] Em entrevista concedida à autora no dia 25/09/09.

o art. 187 da Lei, já que tal dispositivo vem permitindo ao setor imobiliário "criar solo" a partir da negociação de contrapartidas de interesse público. Vale ressaltar que João Bosco Senra considerou a posterior adoção da *operação urbana* em Belo Horizonte (em 1996) como "uma conquista", considerando que o município antecipava a utilização de um instrumento que estava sendo discutido em nível federal desde o início dos anos 1990.

A Constituição Municipal foi alterada em 1994 pela emenda n.º 5 (de 22/02/1994), que, dentre outras mudanças, modificou os parágrafos do artigo 191, que instituiu o instrumento da *transferência do direito de construir*. Neste caso específico, tal emenda estabeleceu o limite máximo de recepção da *transferência do direito de construir* e excluiu sua possibilidade em casos de "projetos urbanísticos especiais".

Vale ressaltar que a *contribuição de melhoria*, importante instrumento para a efetivação dos princípios da *reforma urbana* – já que propõe a recuperação de valorizações fundiárias decorrentes de intervenções públicas –, aparece na referida lei municipal no Título V - Das Finanças Públicas, no Capítulo I - Da Tributação, e na Seção I - Dos Tributos Municipais, conforme dispõe o artigo 115 abaixo descrito:

> Art. 115 - Ao Município compete instituir:
> I - impostos sobre:
> a) propriedade predial e territorial urbana;
> b) transmissão "inter-vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição;
> c) vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel;
> d) serviços de qualquer natureza, não compreendidos na competência do Estado, nos termos da Constituição da República e da legislação complementar específica;
> II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;
> III - **contribuição de melhoria**, decorrente de obras públicas. (BELO HORIZONTE, 1990, grifo nosso)

No entanto, a aprovação da Lei Orgânica municipal era apenas o primeiro passo no processo de implementação de mecanismos capazes de promover o *direito à cidade*. Em atendimento à Constituição Federal e à Lei Orgânica do município, seria necessária a aprovação de um Plano Diretor para o estabelecimento de normas que orientassem a ação do poder público e da iniciativa privada, visando a melhorar a qualidade de vida e fazer cumprir a função social da propriedade. Assim, as discussões sobre os novos

instrumentos de planejamento ganhariam fôlego, em Belo Horizonte, a partir de 1990. De qualquer forma, o processo de aprovação da Constituição Municipal foi muito importante para Belo Horizonte, pois significou uma tentativa de redefinição da representação popular, com a mobilização e a participação de vários setores da sociedade, e de resgate da política em sentido amplo (GONÇALVES, 2008, p. 98).

4.2.2. Plano BH 2010 – Projeto de Lei do Plano Diretor – 1990

No final do ano de 1990, após a aprovação da Lei Orgânica, foi apresentada à Câmara Municipal uma proposta de Plano Diretor conhecida como Plano BH-2010, que "define objetivos estratégicos, diretrizes, metas e prioridades para a execução da política urbana, até o ano de 2010" (parágrafo único do art. 1º da proposta do plano). A proposta, diferentemente da Lei Orgânica que considerou no mesmo nível de importância o Plano Diretor e os outros instrumentos listados no art. 185, apenas mencionou tais instrumentos. Consequentemente, seria muito difícil que o Plano Diretor, por si só, fosse um instrumento capaz de "promover a melhoria do padrão de vida sócio-econômico, ambiental e cultural da população" ou "assegurar que o cumprimento da função social da propriedade, no caso dos terrenos vagos, se faça pelo seu adequado aproveitamento" (itens II e IX do artigo 5º da proposta de Plano Diretor BH-2010 citado por COSTA, 1992, p. 114). Trata-se de objetivos que, para serem assegurados, demandam a aplicação de outros instrumentos de política urbana. Embora elaborada pelo Executivo em meio à discussão pela aprovação da Lei Orgânica, tal proposta de Plano Diretor é considerada "tradicional" por Azevedo e Mares Guia (1993), pois dá ênfase à visão "ideal" de cidade e pouco avança na proposição de meios para se fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade.

Dentre os objetivos estratégicos que orientariam a implementação do Plano (descritos no art. 5º da proposta), estão: a desconcentração e a descentralização da cidade; a melhoria da qualidade de vida; a garantia da participação efetiva da população no planejamento; a integração, no âmbito metropolitano, de serviços e investimentos de interesse comum, dentre outros. No que se refere especificamente aos princípios da *reforma urbana*, destaca-se o inciso IX:

> IX – assegurar que o cumprimento da função social da propriedade, no caso de terrenos vagos, se faça pelo seu adequado aproveitamento, segundo as determinações desta Lei, a serem traduzidas na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. (Art. 5º do Projeto de Lei do Plano Diretor BH 2010)

Chama a atenção o fato de que o cumprimento da função social da propriedade aplica-se exclusivamente aos terrenos vagos, ficando o seu "adequado aproveitamento" submetido às normas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Assim, essa primeira proposta de Plano Diretor pós-Lei Orgânica, além de não deixar claro o conceito de "função social da propriedade", transfere a outro instrumento legal a regulamentação necessária ao seu cumprimento e fica restrita a um caso muito específico.

Além do art. 5º, o art. 43 também menciona mecanismos para o cumprimento da função social da propriedade, propondo, para tanto, a revisão da legislação tributária municipal e instituindo, dentre outros dispositivos, o IPTU progressivo no tempo e o incentivo fiscal para áreas de preservação ambiental e imóveis de interesse histórico-cultural. Todos esses meios demandariam regulamentação posterior, com destaque para o IPTU progressivo, que, para sua aplicação, deveria aguardar ainda a regulamentação do capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988.

No que se refere à parceria entre o poder público e a iniciativa privada, ela aparece explicitada em dois artigos: na alínea "i" do inciso VI do art. 7º, na qual, dentre as diretrizes de atuação na área da habitação, é definido um incentivo para a implantação de Programas Habitacionais pela iniciativa privada, por meio de normas urbanísticas diferenciadas daquelas contidas na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; e na alínea "a" do inciso II (Do Abastecimento Alimentar) do art. 8º, que declara a necessidade de articulação entre os agentes públicos e privados, conforme descrito abaixo:

> a) estruturar o Sistema Municipal de Abastecimento, apoiado na iniciativa privada, destinado a melhorar as condições de atendimento à população, em termos de qualidade, quantidade e preços de alimentos e produtos caracterizados como gênero de primeira necessidade, mediante políticas de apoio à produção e distribuição, segundo os princípios da descentralização. (Art. 8º do Projeto de Lei do Plano Diretor BH 2010)

Essa proposta de parceria para a política de abastecimento e segurança alimentar seria adotada na gestão seguinte – do prefeito Patrus Ananias –, que operacionalizaria ações e programas que iam desde o estímulo à produção, passando pela regulação de preços no mercado de alimentos, até projetos voltados para o consumo alimentar, tudo viabilizado por meio de parceria estabelecida com o setor privado.

Quanto ao *solo criado*, principal instrumento constante da proposta apresentada em São Paulo, em 1991, ele também aparece no Projeto de Lei de Plano Diretor de Belo Horizonte, porém de forma tímida (art. 46) e sendo remetido à

regulamentação por lei específica. Isso dá a impressão de que sua inserção buscava atender a uma disposição da Lei Orgânica[149] e, também, responder a anseios de determinados grupos que, nessa discussão, defendiam a *reforma urbana*, sem, no entanto, contrariar outros grupos que combatiam o instrumento – já que não propunha objetivos e critérios para sua aplicação no município. Segue a redação do art. 46, conforme contido no Plano Diretor BH 2010:

> Art. 46 – O solo criado, a ser regulamentado em legislação específica, será utilizado como instrumento de implantação da estrutura urbana, devendo ser aplicado de forma diferenciada nas áreas a serem adensadas e naquelas a sofrerem restrição de adensamento. (Projeto de Lei do Plano Diretor BH 2010)

O Projeto de Lei do Plano Diretor BH 2010 não foi aprovado. As discussões acerca da utilização do *solo criado*, assim como de outros instrumentos pautados pela *parceria público-privada,* em Belo Horizonte, somente voltariam a ocorrer no governo seguinte, assumido pelo Partido dos Trabalhadores em 1993.

Entretanto, é interessante ressaltar que, naquele mesmo ano (1990), uma proposta de introdução do *solo criado* estava tramitando na Câmara de Vereadores paralelamente à proposta do Plano Diretor. Trata-se do Projeto de Lei n.º 441/1990, de autoria da vereadora Neusinha Santos. Nota-se que, diferentemente de São Paulo, onde o instrumento foi proposto pelo Executivo, em Belo Horizonte a proposta de adoção e regulamentação do *solo criado* partiu do Legislativo – e se baseava nos seguintes pontos:

1. Institucionalizava o coeficiente de aproveitamento igual a um, submetendo a edificação que resultasse em área líquida superior ao potencial conferido por ele a pagamento pela concessão onerosa do direito de criação de solo.
2. Seria mantida a Lei de Uso e Ocupação do Solo vigente à época e seus parâmetros, adotando-se os coeficientes máximos permitidos pela concessão onerosa aqueles previstos na referida lei. Seria mantida também a rigidez dos demais parâmetros urbanísticos.
3. O pagamento pela concessão de direito de construir poderia ser feito por meio de dação de imóvel com área potencialmente edificável igual a 15% da área do *solo criado*. Embora a Lei Orgânica previsse a possibilidade de se pagar a contrapartida em moeda corrente, essa alternativa somente seria aceita, conforme indica o referido projeto de lei, nos casos de

[149] Vimos que a Lei Orgânica não menciona explicitamente o termo "solo criado", mas adota os princípios do instrumento, conforme disposições do art. 187 – referido no item anterior deste capítulo.

desapropriação de área para implantação de equipamento de uso coletivo. Os 15% se devem a uma analogia com a lei federal de parcelamento do solo (Lei n.º 6.766/1979), que estabeleceu que, dos 35% da área parcelada destinados ao poder público, 15% referem-se à implantação de áreas verdes e usos institucionais.

4. Criação de um Fundo Municipal para destinação dos recursos arrecadados, e de um Conselho Gestor do Solo Criado, responsável por gerenciar a utilização desses recursos.

Essa proposta seria combatida por dois motivos principais. Primeiro, pelo fato de apresentar a possibilidade de dação de imóvel como forma de pagamento. Como não havia nenhuma exigência com relação ao valor do terreno objeto de criação do solo (mas sim em relação à sua área), a tendência seria que ocorresse a dação de imóveis na periferia (onde são mais baratos). Isso poderia produzir efeitos perversos de expansão urbana, reforçando a horizontalização da cidade e acarretando gastos públicos para dotar tais áreas periféricas de equipamentos e serviços urbanos. Além disso, a contrapartida poderia ser inferior à área de um lote, gerando uma dificuldade operacional para a Prefeitura, responsável por administrar tal questão. A proposta do PL n.º 441/90, embora definisse as linhas para a aplicação dos recursos provenientes da *outorga onerosa* do direito de construir, não previa formas de garantir a aplicação sistemática desses recursos, em especial para os objetivos sociais. Em segundo lugar, a proposta contrariava os interesses do setor imobiliário, que chegou a alegar que o instrumento feria o direito de propriedade e prejudicava "todos os proprietários de lotes em Belo Horizonte, passando pelo 'temor' de que viesse a acarretar uma onda desenfreada de demolições, além de onerar sobremaneira o custo dos imóveis" (AZEVEDO; MARES GUIA, 1993, p. 11).

A introdução do *solo criado* em Belo Horizonte, assim como em São Paulo, assumiu um caráter redistributivo que lhe conferiu inclusive uma dimensão tributarista (com função de arrecadação), ao considerá-lo fonte adicional de receita para o poder público municipal. Azevedo e Mares Guia (1993), entretanto, consideram questionável essa maneira como o instrumento foi proposto em Belo Horizonte, tendo em vista seu considerável potencial como ferramenta de controle das formas de utilização do solo urbano – aplicação do *solo criado* originalmente definida pela CEPAM no início dos anos de 1970. Ou seja, o instrumento adquiriu em Belo Horizonte uma dimensão mais tributarista que propriamente urbanística. Além disso, o fato de a proposta estar desvinculada de um plano de reestruturação espacial e de um projeto de cidade mais amplo reforça o argumento dos autores.

Como o PL n.º 441/90 tramitou paralelamente ao Plano Diretor BH 2010, ele foi alvo de muitas emendas, o que levou a autora do projeto a apresentar um substitutivo naquele mesmo ano. A esse substitutivo foram apresentadas outras novas emendas, inclusive pela bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara, reforçando a necessidade de aplicação dos recursos auferidos com a concessão onerosa de direito de construir em habitação popular, urbanização de favelas e legalização de loteamentos irregulares (AZEVEDO; MARES GUIA, 1993). Assim, a temática do *solo criado* passou a ser alvo de emendas não somente ao PL n.º 441/90, que o regulamentaria no município, mas também, e paralelamente, à proposta de Plano Diretor (BH-2010) – emendas que tentavam detalhá-lo nesse instrumento legal.

Dotado de forte potencial como mecanismo de correção de desigualdades e privilégios consolidados pelo processo de ocupação do solo nas cidades, o *solo criado* constitui, sem dúvida, o mais polêmico dos novos instrumentos de política urbana a serem estabelecidos pelos municípios. Em Belo Horizonte não seria diferente. Na capital mineira, o instrumento foi alvo de críticas acirradas e de *lobbies* de seus opositores, articulados especialmente pelos empresários do setor imobiliário (AZEVEDO; MARES GUIA, 1993). Esses *lobbies* levariam o Executivo a apresentar, em meio às discussões, uma proposta oposta àquela que estava sendo discutida no Legislativo, estabelecendo-se um conflito interpoderes em torno da questão (*Ibidem*, p. 10). A proposta apresentada pela Prefeitura introduzia "fortes constrangimentos à utilização do *solo criado* como instrumento de política urbana", uma vez que restringia sua aplicação somente aos "novos loteamentos que viessem a ser aprovados e zoneados pelo Executivo municipal" e às "áreas onde os coeficientes de aproveitamento determinados pela Lei de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo fossem alterados no sentido de torná-los mais permissivos" (*Ibidem*, p. 10). De acordo com essa proposta, a aplicabilidade do *solo criado* seria extremamente residual, considerando-se que o espaço passível de ser parcelado em Belo Horizonte é reduzido, além do fato de que os índices de aproveitamento definidos pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (à época) já eram bastante altos. Diante dessas limitações não houve espaço para negociação entre Prefeitura e Câmara. Assim, os conflitos interpoderes e os *lobbies* efetivados foram capazes de inviabilizar a aprovação do PL n.º 441/90 e do próprio Plano Diretor do Município (Plano BH 2010).

Deve-se destacar que, no início dos anos 1990, a falta de conhecimento de aplicação do *solo criado* e de estudos prévios que pudessem fazer frente aos argumentos de seus opositores acabaram inviabilizando a adoção do instrumento em Belo Horizonte. Naquele momento, exigia-se um

conhecimento mais especializado, pela complexidade de conceitos que o mesmo envolve. Assim, como a maioria das políticas públicas de cunho regulatório, o *solo criado* não era de fácil compreensão por parte da população – e nem por parte dos técnicos –, o que fragilizava o debate pelas dificuldades que esta tinha em perceber as possibilidades abertas pelo instrumento, dando, com isso, espaço para os argumentos de seus opositores – especialmente os representantes do setor imobiliário – definirem as regras do jogo.

Assim, o debate pela aprovação do Plano Diretor municipal e de instrumentos de política urbana que objetivavam implantar os princípios do *direito à cidade* em Belo Horizonte continuaria na gestão seguinte, assumida por Patrus Ananias, prefeito eleito pelo Partido dos Trabalhadores.

4.2.3. Construindo "um modo petista de governar": Programa de Governo Frente BH Popular (1992)

A cidade, como espaço político do exercício da cidadania, está impregnada de conflitos a serem administrados. Em 1993, quando o Partido dos Trabalhadores assumiu a Prefeitura de Belo Horizonte – pela primeira vez um partido de esquerda assumia o governo da capital mineira –, o discurso da *inversão de prioridades* passou a ser a principal diretriz orientadora de seus projetos – diretriz que permearia as práticas dos governos de esquerda eleitos na capital mineira desde então[150] –, pautando-se nas noções de participação popular – a partir da criação de espaços participativos e deliberativos para a efetivação da gestão democrática – e de redistribuição dos recursos na cidade por meio da ação orientada e reguladora do poder público municipal. No que se refere à política urbana, caberia aos governos de frente de esquerda – especialmente ao primeiro – a tentativa de reverter os processos de exclusão e segregação expressos no espaço produzido; pensar a *regulação* e a implementação dos princípios da *reforma urbana*, a partir da identificação da dimensão territorial e política dos conflitos existentes e determinados pelas formas de ocupação e apropriação do espaço, pelo entendimento da vida coletiva urbana, e pelo exercício de poder na cidade.

Nesse sentido, a grande questão enfrentada pelo Partido dos Trabalhadores em BH era como fazer com que a atuação do poder público contribuísse para a reversão da lógica perversa de produção do espaço até

[150] Consideramos como governos de frente de esquerda em Belo Horizonte os seguintes: Patrus Ananias (1993-1996), eleito pelo PT; Célio de Castro (1997-2000), vice de Patrus na gestão anterior e eleito pelo PSB; Célio de Castro, reeleito em 2001, mas que, por motivos de saúde, teve o mandato concluído em 2004 por seu vice Fernando Pimentel (PT); Fernando Pimentel (2005-2008), eleito pelo PT.

então observada. Assim, a proposta de um "modo petista de governar" se pautava em três orientações, no que diz respeito ao controle das formas de produção e apropriação do espaço urbano[151]:

- Criar condições favoráveis para que diferentes segmentos de renda da sociedade tivessem acesso ao mercado imobiliário formal, ampliando o atendimento do setor e permitindo seu acesso à maior parte da população. Para isso, seria necessário reduzir o preço da terra; simplificar as normas edilícias e urbanísticas, que encarecem e dificultam a produção imobiliária; simplificar e difundir a legislação urbanística, ampliando seu conhecimento entre os cidadãos.
- Transferir ganhos do mercado formal para financiar a política habitacional e urbana (ganhos que eram, até então, apropriados privadamente pelo mercado).
- Interferir direta e indiretamente para viabilizar a produção habitacional, a recuperação urbanística e a regularização fundiária para os setores mais excluídos.

Em síntese, a essência das ações reguladoras do governo que assumiu a Prefeitura de Belo Horizonte em 1993 era a de "transferir renda dos setores mais privilegiados para os mais pobres e da apropriação privada para a apropriação coletiva", invertendo as prioridades historicamente conferidas aos diferentes segmentos de renda da população. Isso implicava na adoção, pelo poder público, de mecanismos redistributivistas, seja alterando as regras para a produção privada, seja intervindo diretamente na produção e financiamento de uma política urbana mais inclusiva – incluindo aí a questão habitacional. Nesse sentido, a introdução de novos instrumentos de política urbana seria fundamental para a promoção de uma cidade mais justa e democrática. Pensando no Plano Diretor como instrumento básico dessa política, caberia ao novo governo elaborar uma proposta que representasse a possibilidade de reorientar a estratégia de desenvolvimento da cidade na direção de uma *reforma urbana*, viabilizando o *direito à cidade* para seus cidadãos. Assim, aprová-lo se tornaria uma necessidade desse governo e um dos maiores desafios a ser enfrentado pela gestão Patrus Ananias, já que isso representava o enfrentamento de diferentes interesses existentes no processo de produção do espaço urbano.

A *inversão de prioridades* foi enunciada pelo primeiro governo petista em Belo Horizonte, permanecendo como diretriz orientadora também dos outros

[151] Conteúdo retirado de documento impresso: "Construindo um modo petista de governar – política urbana e habitacional" (versão preliminar) – s/d e sem autor (Texto não publicado – arquivo pessoal de Jupira Gomes de Mendonça).

governos de esquerda que o seguiram (FRANCO, 2007, p. 156). Tal diretriz é apresentada no Programa de Governo da Frente BH Popular – que elegeu Patrus em 1992 – em diversos pontos, como no trecho abaixo transcrito:

> A implementação do projeto democrático-popular que estamos propondo indica reformas político-administrativas e radical inversão de prioridades no que diz respeito às políticas públicas, além de requerer a construção de uma nova hegemonia política, econômica e cultural, que garanta a reconstrução da cidade do ponto de vista democrático-popular. (PLANO DE GOVERNO DA FRENTE BH POPULAR, 1992, p. 12 citado por FRANCO, 2007, p. 156)

Dentre os princípios orientadores das ações governamentais contidos no Programa da Frente BH Popular, destacam-se:

- priorizar a maioria da população historicamente excluída;
- priorizar a solução de problemas mais graves;
- implementar a gestão participativa e aberta a opiniões;
- elaborar estudos técnicos e estabelecer métodos socialmente justos para determinar e medir as necessidades da população em cada lugar da cidade.

A orientação pela *inversão de prioridades* e o caráter participativo que se desejava conferir à nova gestão estavam muito presentes nas propostas para a política urbana e de habitação, conforme consta do trecho abaixo:

> O Governo Municipal do PT, no tocante à política urbana e habitação, se pautará pelos seguintes princípios: Democratização e Descentralização da Gestão Municipal [...]. Democratização e Universalização das Centralidades [...]. Justiça Urbana: [...] implementação de políticas anti-especulativas, de regulamentação fundiária e de posse; políticas tributárias que auxiliem a redistribuição de renda; inversão de prioridades no tocante a investimentos públicos com o beneficiamento das populações carentes. Direito à Moradia [...]. (PLANO DE GOVERNO DA FRENTE BH POPULAR, 1992, p. 48, citado por FRANCO, 2007, p. 156)

Os princípios acima descritos seriam implementados em Belo Horizonte a partir de ações organizadas em quatro eixos básicos[152]:

1. Eixo Político – cidadania e democracia como compromisso: formar homens e mulheres para uma prática política crítica e consciente (compromisso com a formação do cidadão); respeitar a democracia e fazê-la respeitada.
2. Eixo Social – *direito à cidade* e à justiça social: pensar uma cidade mais justa, capaz de oferecer oportunidades para todos.

[152] Eixos definidos no documento: "Os Eixos Básicos para um Programa de Governo Petista para Belo Horizonte" (Documento não publicado – arquivo pessoal de Jupira Gomes de Mendonça).

3. Eixo Econômico – geração e distribuição de renda: promover ações para aumentar a acessibilidade dos cidadãos aos empregos, aos recursos e aos serviços de bem-estar.
4. Eixo Administrativo – gestão descentralizada, transparente e participativa: descentralização administrativa; transparência; administração com participação coletiva; valorização das especificidades locais (bairros e regiões).

Esses eixos explicitam a crença na ação orientadora e reguladora do Estado, no sentido de reverter o processo de segregação socioespacial e expulsão da população, reforçado pela atuação histórica do poder público na produção do espaço. Assim, seria necessária uma nova política de investimentos, com novos instrumentos de planejamento e com a democratização da gestão, de modo a ampliar o *direito à cidade* e os alcances sociais principalmente quanto às formas de acesso ao solo urbano, às formas de tributação e às prioridades de investimentos públicos. Era necessário interromper a cumplicidade até então observada entre grandes grupos e o poder público municipal – o que consideramos no Capítulo 1 uma forma de "*parceria público-privada*" – e garantir, via *regulação*: o combate à retenção especulativa de terras e à apropriação privada do investimento público; o incentivo à transferência de renda do setor imobiliário para ações de interesse coletivo; a ampliação de oferta de moradia para a baixa renda, inclusive facilitando a ação da iniciativa privada para esse segmento; a permanência da população mais carente em áreas por ela ocupada, por meio de medidas de regularização de posse e urbanização dessas áreas. Além disso, deveriam ser previstos mecanismos para garantir que os investimentos públicos não promovessem expulsão da população, seja atuando de forma pulverizada, não privilegiando apenas determinadas áreas com obras demasiadamente onerosas, seja recuperando parte das valorizações territoriais advindas desses investimentos públicos. Havia, no novo governo, a preocupação básica de modificar a qualidade de vida dos bairros periféricos, envolvendo esforços da população moradora e a participação da iniciativa privada nos custos de implantação das melhorias urbanas (PLANO DE GOVERNO DA FRENTE BH POPULAR – Política Urbana e Habitação[153], 1992).

Os princípios e diretrizes adotados desde 1992 orientaram a implementação de políticas na cidade, tais como a efetivação da proposta de Plano Diretor – a ser analisada adiante –, as propostas de alteração na *regulação* da atuação da iniciativa privada e da ocupação do solo urbano de forma mais ampla, bem como a criação de diversos fóruns e espaços participativos,

[153] Texto do arquivo pessoal de Jupira Gomes de Mendonça.

vinculados a diferentes temáticas e esferas de representação – da escala global da cidade à escala regional ou local[154].

Pode-se identificar como marco deste processo o Orçamento Participativo (OP), que expressa a incorporação de processos participativos na tomada de decisões de investimentos públicos e na formulação de políticas públicas – inclusive o Plano Diretor aprovado em 1996 – possibilitando a participação da população no processo de planejamento.

O Orçamento Participativo considera o aporte de recursos distribuídos de forma diretamente proporcional à população e inversamente proporcional à renda, instituindo critérios unificados para a cidade, dando início à descentralização de políticas de urbanização no município. De certa forma, o OP também contribuiu para garantir a *inversão de prioridades* como princípio básico da gestão, destinando recursos maiores para as regiões mais carentes e populosas.

Apesar de a diretriz de *inversão de prioridades*[155] não ser o foco de nossa análise, é nosso propósito entender como a *parceria público-privada* se inseriu na pauta desse primeiro governo de frente de esquerda – especialmente pelo fato de ela ter sido aprovada como instrumento de planejamento urbano durante essa gestão – e sua articulação com essa diretriz e com a produção de um espaço mais justo e inclusivo.

No que se refere ainda ao Programa de Governo da Frente BH Popular, constam do mesmo propostas para a efetivação da justiça social e do *direito à cidade* por meio da ação reguladora do poder público na produção do espaço, tais como:

- implantação dos instrumentos constitucionais de *edificação compulsória* e *IPTU progressivo* sobre imóveis urbanos retidos de forma especulativa – que, entretanto, não poderiam ser implementados por necessitarem de regulamentação federal, somente ocorrida em 2001 com o Estatuto da Cidade;
- cobrança da *contribuição de melhoria* sobre imóveis supervalorizados em função de obras públicas;

[154] Belo Horizonte conta atualmente com mais de 80 canais institucionais de participação popular, distribuídos por temática da política pública e por regional. Ligados diretamente à política urbana, existem 18 Conselhos e Comissões, com formatos e papéis diferenciados, que atuam ao lado de instâncias consultivas regionais, e locais, fóruns e grupos de referência – que participam da elaboração e discussão de Planos Globais Específicos de áreas de favelas –, expressando a consolidação da participação no processo de tomada de decisões. (COTA; FERREIRA, 2007, p. 10-11)

[155] Para uma avaliação das políticas instituídas pelos governos de frente de esquerda em Belo Horizonte, especialmente no que se refere à diretriz da inversão de prioridades, consultar Franco (2007).

- implantação do princípio do *solo criado*, propondo a cobrança de contrapartida do particular pela ocupação do solo a partir de certo patamar, conforme consta na redação da Lei Orgânica já analisada neste trabalho. Ressalta-se que a proposta era de implantação do princípio do *solo criado*, e não do instrumento em si, que pode, na prática, ter sido adotado por outro mecanismo, a exemplo da *operação urbana*, como veremos adiante;
- alteração de normas de uso e ocupação do solo, definindo critérios aplicáveis em toda a cidade, com base na capacidade de suporte da infraestrutura instalada; flexibilização de atividades na cidade, controlando os usos conflitantes;
- instauração do princípio da participação da iniciativa privada e dos proprietários de áreas vazias ou subutilizadas nos custos de implantação de projeto de reurbanização, de forma a tornar mais justos os benefícios obtidos por esses agentes com as melhorias realizadas. (PLANO DE GOVERNO DA FRENTE BH POPULAR – Política Urbana e Habitação[156], 1992)

Além dessas propostas, a problemática habitacional foi definida pela gestão Patrus Ananias como uma prioridade a ser enfrentada por seu governo, constituindo-se no elemento simbólico da *inversão de prioridades* e da reversão dos processos excludentes da produção capitalista do espaço. Assim, para viabilizar a política habitacional, seria necessária, além da articulação com a política urbana de forma mais ampla – e com os instrumentos acima definidos –, a adoção de mecanismos de controle sobre a retenção especulativa de terrenos e o barateamento do preço da terra, conforme consta das propostas abaixo identificadas:

- utilizar instrumentos de combate à especulação como forma de baratear a terra no município;
- aplicar a *transferência do direito de construir* em áreas destinadas a programas habitacionais;
- destinar para programas habitacionais áreas doadas ao município no processo de aprovação do parcelamento do solo;
- utilizar parte dos recursos gerados pela concessão de *solo criado* para viabilizar a política habitacional.
- Além dos itens anteriores, outras ações seriam necessárias: a) incentivar a produção pelo sistema de mutirão; b) viabilizar apoio técnico e financeiro às associações comunitárias e cooperativas habitacionais; c) incentivar a

[156] Texto do arquivo pessoal de Jupira Gomes de Mendonça.

> produção, por parte da iniciativa privada, de habitação para a população de baixa renda nos locais destinados a programas habitacionais, principalmente via concessão gratuita de índices adicionais de ocupação do solo; d) utilizar instrumentos como a *operação interligada* para a obtenção de recursos para investimentos em habitação popular; e) privilegiar construções de pequenos conjuntos inseridos na malha urbana; f) implantar albergues provisórios para a população de rua e urbanizar e regularizar favelas e loteamentos irregulares; g) promover ações imediatas nos assentamentos em áreas de risco; h) efetivar, conjuntamente com o governo do estado e os municípios da RMBH, a integração das ações de política habitacional e cooperação mútua para a minimização do déficit de moradias. (PLANO DE GOVERNO DA FRENTE BH POPULAR – Política Urbana e Habitação[157], 1992)

Observa-se, assim, pelas propostas contidas no referido programa de governo, que a participação da iniciativa privada é inserida como forma de viabilizar financeiramente ações de interesse público – com destaque para o problema habitacional –, trabalhando no sentido da *inversão de prioridades*, objetivo principal do governo recém-empossado na capital mineira. Pode-se dizer que a *parceria público-privada*, como instrumento de planejamento, parece ter sido inserida no discurso político em Belo Horizonte como forma de aliviar o poder público do ônus financeiro de viabilizar programas e projetos de interesse coletivo. Assim, recursos da iniciativa privada, provenientes de interessados nas diferentes formas de intervenção urbana – já que, de alguma maneira, se beneficiariam delas –, seriam utilizados, sob a ação reguladora do poder público, na efetivação de projetos de interesse coletivo que buscariam promover o *direito à cidade*.

A seguir, analisaremos as iniciativas de adoção da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento em Belo Horizonte – a partir do governo Patrus Ananias – utilizando como referência as propostas de regulamentação legal de instrumentos pautados pelo princípio da parceria bem como o discurso que busca justificar sua adoção no município.

É interessante ressaltar que a trajetória de adoção de novos instrumentos de política urbana em Belo Horizonte será influenciada pelas discussões que aconteciam, na mesma época, em âmbito nacional. Assim, a evolução da aplicação da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento sofreria, em Belo Horizonte, influência de propostas que estavam sendo discutidas em outros estados (como é o caso de São Paulo) e na capital federal, como veremos adiante.

[157] Texto do arquivo pessoal de Jupira Gomes de Mendonça.

4.2.4. *Operações urbanas* em BH: da primeira proposta – PL nº. 252/1993 – à minuta do Plano Diretor: a proposta do Executivo e os debates sobre os novos instrumentos de planejamento

A tentativa de implementação do *solo criado* em alguns municípios, como São Paulo e Belo Horizonte, foi interrompida pelo argumento de que sua aplicação deveria aguardar regulamentação federal, sob pena de ser considerada inconstitucional a proposta de limitação do direito de construir a determinadas propriedades urbanas.

Em meio às discussões para sua adoção, ocorridas na instância federal a partir da aprovação da Constituição de 1988, e diante da impossibilidade de sua aplicação, outros instrumentos começaram a se destacar como possíveis fontes de recursos privados aplicáveis a intervenções de interesse da coletividade, como a *operação urbana*, por exemplo. Como vimos anteriormente, esse instrumento seria apresentado em 1989, quando foi incluído em um projeto de lei federal de autoria da então deputada Lourdinha Savignon. Além dele, a *requisição urbanística* e a *reurbanização consorciada* também foram apresentadas como possibilidades de cooperação entre o poder público e agentes privados na viabilização de planos e projetos de interesse coletivo.

A *operação urbana* seria o instrumento jurídico que viabilizaria as transformações urbanísticas e estruturais na cidade, por meio de lei específica, envolvendo recursos da iniciativa privada e sendo coordenado pelo poder público municipal. As propostas de sua aplicação deveriam, inclusive, contemplar áreas para a implantação de habitação de interesse social, ressaltando a finalidade de sua adoção – a parceria entre os agentes público e privado se justificaria pelo cumprimento de interesses sociais coletivos.

Tal instrumento, conforme apresentado em Projetos de Lei em 1989 e 1990, foi endossado pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) – como vimos no Capítulo 3. Os relatórios produzidos pelo FNRU inspiraram muitos municípios a aplicarem instrumentos alternativos para a promoção do *direito à cidade*, especialmente aqueles que, durante os anos 1990, estiveram sob o governo de partidos de frente de esquerda (ou ditos democrático-populares), como foi o caso de Belo Horizonte.

Assim, como instrumento de planejamento, a *parceria público-privada* se justificava pela possibilidade de se efetivar projetos de interesse coletivo que promovessem o *direito à cidade,* objetivo perseguido pelo governo de Patrus Ananias, associado à diretriz de *inversão de prioridades*. Buscaremos verificar, nesta parte do trabalho, como a proposta de parceria entre os agentes públicos

e privados – com ênfase na *operação urbana* – foi viabilizada no Plano Diretor de Belo Horizonte, para, posteriormente (Capítulo 5), analisarmos os conflitos de interesses e os embates políticos que permeiam a aplicação do instrumento.

* * *

A primeira proposta explícita de utilização de instrumentos pautados pela *parceria público-privada* em Belo Horizonte, após as tentativas frustradas do Plano Diretor BH 2010 e do PL n.º 441/90, pode ser considerada o Projeto de Lei n.º 252, apresentado (também) pela vereadora Neusinha Santos em 1993. Este projeto buscava instituir no município – em uma proposta de lei específica e desvinculada do Plano Diretor – o instrumento das *operações urbanas*, considerando a impossibilidade de aplicação do *solo criado* (BELO HORIZONTE, PL n.º 252/93)[158].

Em 1993, a referida vereadora passou a participar do FNRU (conforme já mencionado). Tal participação influenciaria sua atuação na política urbana municipal, trazendo para Belo Horizonte temas e propostas que estavam sendo discutidas nacionalmente pelo Fórum. No mesmo ano, o Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, em tramitação no Congresso, já contemplava o instrumento da *operação urbana*, fruto de emendas ao PL n.º 5.877/1990 proposto pelo senador Pompeu de Sousa (conforme vimos anteriormente), o que teria contribuído para que Neusinha Santos apresentasse uma proposta de aplicação do instrumento em Belo Horizonte[159].

Na justificativa que acompanha o PL, é destacada a função da *operação urbana* como um "instrumento moderno de implantação de projetos urbanísticos", buscando atuar "não sobre aspectos isolados – o sistema viário, a habitação, o uso do solo – mas configurar sobre uma área específica um conjunto de ações articuladas que promovam uma efetiva reestruturação e melhoria da mesma". De fato, essa era a proposta do instrumento naquele momento: efetivar intervenções articuladas do ponto de vista urbanístico, capazes de promover a reestruturação do sistema viário, o reordenamento de espaços públicos, a regularização de terrenos e edificações etc., levando em conta as possibilidades de modificação dos padrões de uso e ocupação do solo. Isso

[158] Projeto de lei obtido na Câmara de Vereadores, em pesquisa feita pela autora na documentação sobre *operações urbanas* existente no Legislativo municipal.

[159] Afirmação de Élcio Geraldo Fernandes – assessor parlamentar da vereadora Neusinha Santos (em 2008) e que a acompanha na trajetória política desde 1989 – em entrevista concedida à autora desta pesquisa no dia 17/12/2008. A informação foi confirmada pela própria Neusinha Santos, em resposta à entrevista concedida, por escrito, à autora.

porque, para atrair a participação da iniciativa privada, diversos mecanismos deveriam ser propostos, como "acréscimos de área construída, mudanças de *zoneamento*, transferências de potenciais construtivos etc.", "condicionados ao fornecimento de contrapartidas para a coletividade na forma de recursos a serem aplicados nas próprias obras urbanísticas viabilizadoras dos acréscimos de área construída ou na forma de participação direta na implantação destas obras". Trata-se, na verdade, da aplicação do *princípio* do *solo criado* sob nova roupagem: a *operação urbana* assume aí uma dimensão redistributiva (com uma função – indireta – de arrecadação), requerendo a participação de recursos privados para viabilizar transformações urbanísticas de interesse coletivo. A função "indireta" de arrecadação se explica pelo fato de que, por meio deste instrumento, não há propriamente a venda de potencial construtivo pelo poder público, com repasse direto de recursos para este agente – que poderia utilizá-los para diferentes finalidades, como a produção de moradias de interesse social ou a regularização de assentamentos irregulares. No caso das *operações urbanas* há uma "troca": o parceiro particular fornece recursos para viabilizar uma transformação urbanística de interesse coletivo e, como contrapartida, adquire benefícios construtivos que ele não obteria pela simples aplicação da legislação de uso e ocupação do solo.

Assim, observa-se que a implantação da *operação urbana*, segundo o PL n.º 252/93, seria uma tentativa de se instituir um mecanismo inovador, capaz de utilizar recursos de diversas fontes para a execução de intervenções urbanas de interesse da coletividade, devendo os recursos ser "manejados exclusivamente para cumprir as finalidades urbanísticas previstas na respectiva operação". Seu objetivo seria "aliviar o poder público do pesado ônus financeiro das intervenções urbanas de maior vulto, distribuindo-o de forma mais equânime entre os interessados e beneficiados pela mesma". Observa-se que, em Belo Horizonte, como em São Paulo, o instrumento é pensado com caráter redistributivista, viabilizando, ao mesmo tempo, benefícios coletivos e privados[160]. Segue a definição do instrumento conforme proposta do PL n.º 252/93:

> Art. 1º – Considera-se como operação urbana o conjunto integrado de intervenções, em área previamente delimitada, coordenadas pelo poder público municipal, podendo contar com a participação da iniciativa privada e de outros agentes públicos das esferas estadual ou federal, envolvendo, entre outras, uma ou mais das seguintes ações:
> I. tratamento urbanístico de áreas públicas;

[160] Nota-se que a ideia de redistribuir os ônus e os benefícios do processo de urbanização propõe que intervenções públicas (que antes eram promovidas exclusivamente com recursos públicos) sejam viabilizadas com recursos públicos e privados, considerando que tanto a coletividade quanto os parceiros particulares irão delas se beneficiar.

II. abertura de vias ou melhorias no sistema viário;
III. implantação de programa ou projeto habitacional de interesse social;
IV. modificação nos padrões de uso e de ocupação do solo;
V. regularização de edificações ou terrenos;
VI. implantação de equipamentos públicos.
(Projeto de Lei n.º 252/1993)

O conceito atribuído à *operação urbana* nesse projeto de lei, que não foi aprovado, será reproduzido em outras propostas legais, especialmente quando das discussões do Plano Diretor municipal.

É importante salientar que este PL não exclui a participação de outras instâncias de governo – estadual e federal – na parceria. Como a ideia é atrair recursos de outras fontes, são bem-vindas tanto a iniciativa privada como o poder público de outras esferas de governo.

O instrumento seria aplicado a partir de lei de iniciativa do Executivo a ser aprovada no Legislativo, na qual deveriam ser indicados: o perímetro da operação; sua finalidade; o plano urbanístico da área; os procedimentos de natureza econômica, administrativa e urbanística para atingir as finalidades pretendidas; as modificações nos padrões de uso e ocupação do solo – art. 2º do PL. Veremos que a proposta contida nesse artigo é muito parecida com a redação por fim aprovada, em 1996, quando o instrumento é instituído no Plano Diretor municipal (art. 67 da Lei n.º 7.165/96), sendo acrescentado apenas o prazo de vigência da operação.

Deve-se ressaltar que o instrumento da *transferência do direito de construir* é pensado, de acordo com o PL n.º 252/93, de forma articulada com a *operação urbana*, permitindo a transferência de potencial construtivo no perímetro da operação, o que pode facilitar a viabilização das intervenções, já que: 1) evita-se a desapropriação ao permitir-se a transferência de potencial construtivo; e 2) áreas privadas podem ser passadas para o domínio público por meio desse instrumento (art. 3º do PL). Ressalta-se que a transferência seria possível de um local para outro "dentro do perímetro da Operação" (*caput* do art. 3º do PL).

O PL n.º 252/93 estabelece ainda procedimentos para a operacionalização do instrumento, como formas de pagamento, cobrança, aplicação dos recursos, valores a serem considerados nas negociações etc.

Como vimos, esse projeto de lei não foi aprovado, principalmente pelo fato de propor a utilização da *operação urbana* desvinculada de uma proposta de Plano Diretor municipal. Segundo Élcio Fernandes[161], naquela época,

[161] Assessor parlamentar da vereadora Neusinha Santos (em 2008), em entrevista realizada no dia 17/12/2008.

qualquer proposta de instrumento urbanístico em lei específica (ou "avulso"), desvinculado de um plano da cidade, era "barrada" sob tal argumento[162]. Regras mínimas para a aplicação da *operação urbana* (e talvez as áreas de aplicação do instrumento) deveriam ser previamente identificadas pelo Plano, inviabilizando sua aprovação de forma isolada. Assim, a elaboração de um Plano Diretor tornou-se imprescindível para a promoção de uma nova forma de ordenamento do espaço urbano, mais justa e inclusiva, conforme objetivava o governo municipal daquele período.

As discussões para a elaboração do Plano Diretor municipal tiveram início em 1994. Para isso, um documento básico, contendo uma leitura preliminar da realidade da cidade, foi elaborado objetivando subsidiar os debates. Os *Estudos Básicos* foram então publicados pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em 1995 (após servir como subsídio a debates ocorridos internamente). Com essa leitura da cidade em mãos, foi realizado um seminário interno na Prefeitura – nos dias 03 e 04 de fevereiro de 1994 – buscando discutir os rumos do crescimento urbano e as formas de ordenamento territorial. A partir daí teve início todo o processo de discussão dos princípios do Plano Diretor (PD) e de sua elaboração.

Para ilustrar esse processo, analisamos duas minutas do projeto de Plano Diretor de Belo Horizonte: uma, sem data, provavelmente do final de 1994[163], contendo também propostas de regulamentação da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, que não chegou a ser enviada ao Legislativo; e outra, representada pela proposta do Executivo enviada à Câmara em 1995, contendo o Projeto de Lei do Plano Diretor (PL n° 314/95) e o Projeto da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (PL n° 315/95). Nosso objetivo foi verificar como evoluíram as discussões para a implementação do instrumento da *operação urbana* em Belo Horizonte. Já sabemos, portanto, as razões que motivaram sua inserção como um instrumento de planejamento na cidade[164]. Buscamos agora

[162] A única exceção talvez tenha sido a Lei n.º 6.706/94, de autoria da vereadora Neusinha Santos, que regulamentou a *transferência do direito de construir* em Belo Horizonte. Entretanto, essa lei sofreria duras críticas – especialmente por permitir a aplicação do instrumento também em imóveis públicos – mesmo após aprovada, sendo revogada em 1996 quando o instrumento da TDC foi inserido no Plano Diretor com nova proposta de aplicação – restrito a imóveis privados.

[163] Texto não publicado, sobre a memória de elaboração do Plano Diretor municipal – arquivo pessoal de Jupira Gomes de Mendonça.

[164] Vale destacar que, além das razões anteriormente apontadas para sua efetivação em Belo Horizonte, outro fator pode ter contribuído para o consenso que será firmado em torno do instrumento até sua aprovação no Plano Diretor, em 1996: o fato de o município adotar, no período entre 1993 e 1996, algumas formas de "negociação urbana" para viabilizar negócios privados. Essas negociações eram geralmente realizadas por processo administrativo no Executivo, sendo efetivadas por autorização do prefeito. Em geral, essas experiências envolveram transferência de potencial construtivo de um imóvel para outro, ou concentração de potencial construtivo em um imóvel para preservação de outro, ou ainda concessão especial de uso (para atividades diversas, e

verificar, a partir da análise das propostas legais, a *forma* como o instrumento foi de fato efetivado e as mudanças que ocorreram até sua aprovação.

A primeira minuta aqui analisada (1994), ao especificar os "Princípios Fundamentais" do Plano Diretor (Título I), confere a ele o caráter de instrumento que procura certo consenso nas formas de produção do espaço, fugindo à tradição dos instrumentos de planejamento que se pautavam por restrições à ação privada ou individual. Nesta proposta legal, binômios como "público e privado", "controle e promoção", "custos e benefícios", seriam responsáveis por conferir ao Plano um caráter diferenciado de atuação do poder público sobre a *regulação* das ações privadas no espaço urbano. Essa característica se manterá até a aprovação desse instrumento básico da política urbana em Belo Horizonte, o que demonstra uma tentativa de atender aos diferentes interesses – em geral conflitantes – atuantes nas formas de ocupação e apropriação do espaço urbano.

No que se refere ao ordenamento territorial (Título II da proposta), a minuta contempla uma estruturação urbana definida pela adoção de macrozoneamentos – e de alguns microzoneamentos chamados de Áreas de Diretrizes Especiais – que buscariam redirecionar o adensamento na cidade, estimulando a ocupação de áreas subutilizadas e restringindo-a em outras. O controle da ocupação e do adensamento seria definido por parâmetros urbanísticos (coeficiente de aproveitamento, quota de terreno por unidade residencial, taxa de ocupação, gabarito[165], taxa de permeabilização e afastamentos), importantes para direcionar a atuação dos construtores imobiliários. No que se refere à distribuição de atividades na cidade, foi proposta a sua flexibilização, assegurando a multiplicidade de usos em diferentes regiões da cidade, sugestão que caminhava no sentido de viabilizar o acesso da população à cidade.

Ainda no que se refere ao ordenamento territorial, são propostos instrumentos de política urbana que atuariam como meios ou ferramentas integradas para permitir ao poder público atuar de forma consensual,

não para moradia) e doação de terrenos para a prefeitura. Dentre as experiências de "negociações urbanas", citamos as seguintes áreas envolvidas: Praça Rosinha Cadar (preservação de área em troca de concentração total de potencial construtivo); Parque Mata das Borboletas (preservação de área e doação da mesma à prefeitura em troca da permissão de exercer todo o potencial construtivo da área em um só lote); Parque da Matinha, na Av. José Cândido da Silveira (mesmo motivo anterior); preservação de edificação de valor histórico-cultural na Serra (concessão especial de uso à PBH e preservação da edificação em troca da permissão de exercer todo o potencial construtivo da área em empreendimento residencial privado). Lembramos que à época não existia instrumento na legislação municipal que permitisse legalmente tais "negociações". (Informações obtidas por meio de entrevistas realizadas pela autora com representantes da Prefeitura de Belo Horizonte e do setor imobiliário nos dias 25/09/09 e 20/10/09).

[165] Gabarito significa a definição da altura máxima das edificações.

conforme explicitado no capítulo 4 da minuta. Dentre os instrumentos propostos, citam-se: a "concessão do direito de criar o solo"[166], a "transferência do direito de construir"[167], o "parcelamento e edificação compulsórias"[168], o "consórcio imobiliário", a "operação urbana" e a "quota de terreno por unidade habitacional", equivocadamente inserida neste capítulo, já que se trata de um parâmetro urbanístico. Deve-se lembrar que, ao se instituir tais instrumentos, altera-se o papel do agente público que, de simples regulador da atuação do mercado, passa a coordenador e promotor, via *regulação urbana*, do *direito à cidade.* O instrumento de *regulação* ora analisado (proposta de Plano Diretor) evidencia, assim, o conflito de interesses existente no âmbito do próprio estado, servindo tanto aos interesses do capital imobiliário quanto para tentar viabilizar o *direito à cidade*. Ressalta-se o fato de que, ao ser implementado em uma gestão democrática, essa proposta de Plano Diretor abre espaço para que diferentes interesses entrem em cena, inclusive aqueles do setor imobiliário, em geral contrários à implementação de propostas que venham a limitar o direito de construir. Assim, essa primeira minuta explicita uma tentativa de buscar o consenso, por meio da proposta de diferentes instrumentos, no atendimento aos diferentes interesses em jogo no processo de produção do espaço.

No que se refere à implementação da *parceria público-privada*, o *consórcio imobiliário* (proposto pelos artigos 37 a 39 da minuta) e a *operação urbana* (art. 40 a 42) explicitam a tentativa de adotá-la como instrumento de planejamento urbano. O primeiro propõe a parceria como forma de viabilizar parcelamentos de interesse social em áreas definidas como ZEIS-2, reservadas para a promoção de habitação para o segmento de baixa renda da sociedade. Já a *operação urbana* teria função semelhante à que lhe foi conferida anteriormente no Projeto de Lei n.º 252/93: viabilizar planos e projetos urbanísticos de interesse público por meio da parceria com agentes privados, conforme dispõe a redação abaixo transcrita:

> Art. 40 – Operação urbana ou Projeto Urbanístico Especial é o conjunto integrado de intervenções realizadas em período determinado, pelo poder público municipal, em parceria com a iniciativa privada ou outras instâncias

[166] O *solo criado*, inserido nos artigos 27 a 29 da minuta, era proposto para aplicação em Zona de Adensamento Preferencial (ZAP) e Zona Central (ZC), de forma onerosa; e no Hipercentro (ZHIP), para uso residencial, de forma gratuita. Os recursos advindos da compra de potenciais adicionais de construção seriam destinados a um Fundo Municipal de Habitação, conferindo ao instrumento um caráter redistributivista com função de arrecadação.

[167] Instrumento inserido pelos artigos 32 ao 35 da minuta com o objetivo de incentivar a preservação de imóveis de interesse público, seja por sua importância ambiental ou histórico-cultural.

[168] Esses instrumentos objetivam combater a especulação imobiliária, forçando a ocupação de áreas bem servidas de infraestrutura e passíveis de ocupação e adensamento. São propostos pelo artigo 36 da minuta.

> de governo com o objetivo de **viabilizar projetos em áreas especiais previamente delimitadas e situadas em locais estratégicos do Município e definido por lei**, envolvendo, entre outras ações:
> 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;
> X. fomento de atividades econômicas.
> Art. 41 – Os projetos urbanísticos especiais serão geridos por um Comitê de Gestão, designado pelo Prefeito Municipal, que contará com a participação de representantes dos agentes envolvidos.
> Art. 42 – A Lei de Uso e Ocupação do Solo regulamentará a aplicação dos Instrumentos de Política Urbana instituídos nessa lei. (Minuta de Plano Diretor, 1994, *grifo nosso*)

Nota-se que o inciso IV parece contrariar todos os outros definidos no art. 40, uma vez que ele representa mais um *meio* – uma ferramenta – de viabilizar a *operação urbana* – na verdade, um benefício para atrair a iniciativa privada – do que uma finalidade de interesse público – o que deveria caracterizar a elaboração do instrumento. Ressalta-se ainda o fato de o instrumento ser proposto para "áreas estratégicas" do município que deveriam ser previamente definidas – exigência que posteriormente foi retirada, quando da aprovação do Plano, em 1996.

A *operação urbana* também aparece no Título III da minuta, no qual são propostas diretrizes para as políticas setoriais, incluindo a dinamização econômica, os programas sociais e os marcos da ação pública, seja no incentivo a centros e centralidades, seja no respeito à cidadania, ao meio ambiente e à memória coletiva. O instrumento é citado como uma das formas alternativas a serem adotadas para viabilizar a Política Habitacional no município (art. 81):

> Art. 81 – Na implementação dos programas habitacionais poderão ser utilizados os seguintes instrumentos urbanísticos, entre outros:
> I. parcelamento e edificação compulsórias;
> II. transferência do direito de construir;
> III.consórcio imobiliário;
> IV.operações urbanas. (Minuta de Plano Diretor, 1994)

Trata-se de uma medida semelhante à denominada *Operação de Interesse Social*, adotada na proposta de Plano Diretor de São Paulo, no início dos anos 1990.

O Título IV – Da implementação do Plano Diretor – busca traçar o desenho institucional da gestão urbana, delimitando instâncias, instrumentos e sujeitos, na perspectiva de alcançar as metas de participação, descentralização e sistematização do planejamento municipal. Entretanto, conforme disposto na proposta de Plano Diretor de 1994 – que não chegou a ser enviada à Câmara –, caberia à Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo regulamentar a aplicação dos instrumentos de política urbana (capítulo 4 da minuta de PD). Na verdade, essa proposta de regulamentação detalha a aplicação dos instrumentos, repetindo, muitas vezes, o texto do Plano Diretor.

No que se refere à regulamentação da *operação urbana* (art. 102 a 108 da minuta), é dada ênfase ao fato de que a modificação de parâmetros urbanísticos deverá gerar contrapartidas ao poder público, e que os recursos provenientes da operação deverão ser aplicados no próprio projeto, sendo que recursos excedentes serão destinados ao Fundo Municipal de Habitação Popular (art. 107). Nota-se certa semelhança entre esta proposta e aquela contida no projeto de Plano Diretor de São Paulo elaborado na gestão Luiza Erundina. Isso porque, como vimos anteriormente, a proposta paulistana serviu de modelo para muitos municípios que, durante os anos 1990, discutiam seus Planos Diretores. Por conter princípios redistributivistas e primar pela *inversão de prioridades*, a proposta de São Paulo acabou "caindo como uma luva" para a gestão Patrus Ananias, servindo como exemplo para o cumprimento de seus objetivos. Além disso, muitos dos conteúdos propostos quando da regulamentação de alguns dos instrumentos de política urbana contidos no projeto do Plano paulistano foram endossados também pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana, responsável pelo acompanhamento da implementação desses novos instrumentos tanto em nível federal quanto pelos municípios – Fórum do qual faziam parte os vereadores João Bosco Senra e Neusinha Santos.

Essa primeira minuta de Plano Diretor seria debatida e alterada até se consolidar nos Projetos de Lei n.º 314/95 e 315/95, encaminhados pelo Executivo à Câmara Legislativa em 1995 para aprovação. Poucas alterações ocorreram com relação à proposta anterior, a maioria constituindo-se em mudanças formais e alguns detalhamentos.

Com relação às alterações propostas naqueles PLs para os novos instrumentos de política urbana, destacam-se:

- a denominação de *solo criado* foi modificada para "outorga onerosa", alterando-se também as áreas alvo de aplicação do instrumento: somente as Zonas de Adensamento Preferencial (ZAP), conforme texto do PL. As ZCs (em especial a Zona Central de BH), áreas alvo de atuação do

capital imobiliário direcionado aos segmentos de média-alta rendas em Belo Horizonte, foram excluídas da cobrança pelo potencial adicional de construção, explicitando o conflito de interesses e o jogo de poder presentes nos debates pela aprovação desses instrumentos;

- foi incluído um capítulo – Capítulo IV – sobre o direito de construir, explicitando-se que "o direito de construir é inerente ao direito de propriedade, até o limite estabelecido pelo Coeficiente de Aproveitamento Básico do Solo" (PL nº 314/95, art. 54), o que nos parece ser uma tentativa de esclarecimento, contornando questões delicadas, capazes de promover tensão entre os atores envolvidos no processo.

Quanto aos instrumentos que propõem a *parceria público-privada*, eles também sofreriam pequenas alterações. Destaca-se que, na justificativa que acompanha os referidos PLs, tais instrumentos são apresentados como meios para "recuperar e revitalizar áreas urbanas deterioradas ou estagnadas e assentamentos de interesse social". Foram incluídos, para tanto, os instrumentos *operações urbanas* e *convênio urbanístico de interesse social* – semelhante ao consórcio imobiliário contido na minuta de 1994 –, que seriam adotados desde que fosse explicitado o interesse público como justificativa para o estabelecimento da parceria.

A *operação urbana* é proposta pelos artigos 69 ao 74 do projeto de lei, com destaque para a mudança na conceituação do instrumento, conforme consta do *caput* do art. 69 abaixo transcrito:

> Art. 69 – Operação urbana é o conjunto integrado de **intervenções coordenadas pelo poder público municipal**, em período determinado, com a **participação da iniciativa privada** objetivando **viabilizar projetos urbanísticos especiais** em áreas previamente delimitadas. (Projeto de Lei n.º 314/95, *grifo nosso*)

Observa-se, comparando as duas versões de minuta, que as intervenções objeto da operação deixam de ser "realizadas" para serem "coordenadas" pelo poder público. A proposta também enfatiza a parceria com a iniciativa privada, excluindo, nessa nova versão, a parceria com outras instâncias de governo. Nota-se ainda que, conforme o artigo acima transcrito, não são mais *as áreas alvo* da *operação urbana* que são "especiais", mas *os projetos* é que passam a ser "especiais". Além disso, retirou-se a concepção de "áreas estratégicas", mantendo-se apenas a ideia de que as áreas "deveriam ser previamente delimitadas". Ao que parece, as mudanças acabaram por conferir maior "poder" à iniciativa privada, já que sua participação na viabilização de "projetos urbanísticos especiais" contaria apenas com a "coordenação" do poder público – o que dá margem à apresentação de diferentes projetos com

amplas propostas de contrapartida de interesse privado.

As finalidades públicas de aplicação do instrumento aparecem definidas nos incisos do art. 70, abaixo descritos:

> 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. (Art.70 do Projeto de Lei n.º 314/95)

Nota-se que foi retirado o objetivo de fomento a atividades econômicas (contido na minuta de 1994), finalidade esta que foi absorvida na proposta de algumas Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs). A regularização de terrenos e edificações deveria ser objeto de lei específica e não de *operação urbana*, sendo também retirada nessa nova versão. A modificação de parâmetros urbanísticos foi retirada das finalidades e aparece no parágrafo 1º do mesmo art. 70, como um *meio* para viabilizar a implementação do instrumento:

> Parágrafo 1º – As intervenções de que trata este artigo poderão ter como consequência a utilização temporária de novos parâmetros urbanísticos, estabelecidos para a área delimitada pelo perímetro da operação urbana. (Art. 70 do PL n.º 314/95)

Conforme essa proposta enviada à Câmara, a regulamentação da *operação urbana* se daria por lei específica (art. 71), não havendo referência ao instrumento no Projeto de Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo – LPOUS (PL n.º 315/95).

Durante o período de tramitação no Legislativo, tanto o Projeto de Lei de Plano Diretor quanto o da LPOUS sofreriam inúmeras mudanças, tendo em vista os conflitos de interesses e o jogo político envolvidos na aprovação desses instrumentos legais. Na verdade, a aprovação de alguns instrumentos de política urbana e a reprovação de outros explicitam estes conflitos, que permearam a discussão e a aprovação de vários projetos em Belo Horizonte.

Ainda em 1995, o Sindicato da Indústria da Construção Civil de Minas Gerais (SINDUSCON-MG) realizaria um Ciclo de Debates para discutir a proposta dos PLs enviados à Câmara. Durante estes encontros, o alvo principal das críticas foi o instrumento do *solo criado*. Segundo documento elaborado pelo SINDUSCON-MG para o evento:

> [...] o solo criado se transformou em instrumento arrecadador para o poder público, ao invés de se prestar à melhoria da qualidade de vida nas áreas adensadas ou adensáveis. Daí a preocupação em promover a redução dos coeficientes nas diversas zonas da cidade, com o objetivo de aumentar o volume de solo criado a ser vendido no mercado, bem como os valores estabelecidos para essa concessão. (SINDUSCON-MG, 1995)

De fato, o *solo criado* foi proposto com caráter redistributivo, exercendo, para isso, uma função de arrecadação. No entanto, os recursos arrecadados seriam utilizados para promover melhorias em áreas mais carentes, sendo inclusive destinados ao Fundo Municipal de Habitação. Esse era o objetivo do instrumento (até então), em Belo Horizonte: arrecadar para promover habitação para os segmentos sociais de baixa renda. Pela análise do documento elaborado, percebe-se que o SINDUSCON-MG classifica o instrumento como simplesmente arrecadador para desqualificá-lo e mascarar o seu verdadeiro objetivo, que é redistributivo. O documento ressalta que o Plano Diretor (PL n.º 314/95), ao conferir uma "função arrecadadora" ao *solo criado*, está "desvirtuando o objetivo básico do instrumento que seria a aplicação na melhoria da infraestrutura da área que seria objeto de adensamento". Ou seja, é o Sindicato quem desvirtua a interpretação do instrumento para tentar adequá-la (a interpretação) segundo seus interesses, propondo inclusive que os recursos sejam aplicados nas áreas onde o capital imobiliário atua prioritariamente – zonas mais centrais.

Outro argumento utilizado pelo SINDUSCON-MG contra o *solo criado* é o fato de o mesmo promover o aumento do valor de venda do imóvel no mercado, a partir de sua aplicação. A verdade é que, na época, o poder público municipal não dispunha de estudos técnicos avançados sobre a temática, capazes de fazer frente aos argumentos apresentados pelo setor imobiliário. Seguem abaixo algumas solicitações apresentadas pelo SINDUSCON-MG:

- não redução de Coeficiente de Aproveitamento (CA) em relação à lei vigente, para posterior acréscimo via *solo criado*;
- redução do coeficiente nas áreas com risco de saturação da infraestrutura, mas em níveis compatíveis com a disponibilidade da mesma;
- o *solo criado* deveria ser aplicado somente em áreas adensáveis ou de adensamento preferencial (ZAP)[169];
- o valor da outorga deveria ser proposto levando-se em conta o preço final da unidade;

[169] Observa-se que as áreas onde o mercado imobiliário voltado aos segmentos de média-alta rendas (ZA e ZCBH) historicamente atua não deveriam ser alvo de aplicação do instrumento. Sobre a produção imobiliária em Belo Horizonte e sua relação com a regulação urbana, ver Cota e Mol (2008).

- os recursos obtidos pelo poder público deveriam ser aplicados na melhoria de infraestrutura e qualidade de vida nas áreas que estão sendo adensadas;
- deve-se estabelecer a *contribuição de melhoria* como forma de melhorar a infraestrutura e a qualidade de vida nas áreas já adensadas.

O que se pode observar é que, sutilmente, o Sindicato desvirtua os objetivos de aplicação do instrumento, que foi, novamente, alvo de *lobbies* por parte de seus opositores, que acabaram se articulando a vereadores para combater sua adoção no município[170].

De acordo com Torre,

> os instrumentos de política urbana foram alvo da maior parte das emendas apresentadas à proposta de PD no decorrer de sua tramitação no Legislativo. Isto se deu em função de a eles estarem relacionados boa parcela dos limites e das possibilidades de atuação de segmentos ligados à construção civil e ao mercado imobiliário. (TORRE, 2003, p. 113)

De modo geral, as emendas buscavam potencializar benefícios para a iniciativa privada por meio da adoção de alguns instrumentos, bem como suprimir aqueles contrários aos interesses do setor imobiliário (LAGE, 2008, p. 46).

O fato é que o *solo criado* foi combatido durante os debates pela aprovação do Plano Diretor, o que resultaria na exclusão do instrumento da proposta alterada e aprovada pela Câmara. Paralelamente a esse fato, o instrumento da *operação urbana* (baseado na *parceria público-privada)* parecia alçar voos cada vez mais altos nas discussões tanto em âmbito federal como municipal. Por apresentar um caráter redistributivo, mas também permitir benefícios construtivos a partir de sua aplicação, a *parceria* começou a atrair a iniciativa privada[171], o que se confirmava por algumas tentativas de aplicação da mesma no âmbito municipal, como, por exemplo, em São Paulo, onde, após a revisão das Operações Interligadas, as *operações urbanas* foram adotadas como

[170] Vale destacar que, no período de tramitação dos projetos de lei do Plano Diretor e da LPOUS, foram realizadas Audiências Públicas (internas e externas à Câmara) como forma de consulta à população. No entanto, por terem sido realizadas em horário comercial, não contaram com a presença significativa de alguns segmentos da sociedade (especialmente os segmentos de trabalhadores de baixa renda), sendo constante, entretanto, a participação daqueles ligados ao SINDUSCON e à Câmara do Mercado Imobiliário (CMI). Além disso, considera-se como obstáculo à aprovação de instrumentos mais redistributivos o fato de a base governista na Câmara Municipal não contar, à época, com a maioria dos vereadores (LAGE, 2008, p. 43).

[171] De fato, o debate em torno da *operação urbana* – que já acontecia em outras cidades e também em nível nacional – contribuiu para que a iniciativa privada começasse a perceber que "poderia tirar algum proveito do instrumento", viabilizando interesses do setor imobiliário, especialmente. Isso facilitou, posteriormente, a aprovação do instrumento em Belo Horizonte. (Cf. Neusinha Santos, em resposta à entrevista concedida, por escrito, à autora).

um dos instrumentos de planejamento. Nota-se, entretanto, que a adoção do instrumento na capital paulista exemplificava a perda da motivação redistributivista: como os recursos obtidos (em contrapartida aos benefícios concedidos ao parceiro privado) não eram destinados aos cofres públicos, caberia aos projetos urbanísticos viabilizados pela operação apresentar caráter redistributivo, viabilizando intervenções inclusivas, o que de fato não aconteceu.

No caso de Belo Horizonte, a discussão sobre a adoção do instrumento ganharia força antes da aprovação do Plano Diretor. Em 1996 (entre os dias 22 e 25 de maio), ocorreu um seminário em Belo Horizonte – Fórum da Cidade –, cujo objetivo era discutir "A Belo Horizonte que queremos". Esse encontro pode ter contribuído para algumas alterações na redação de instrumentos de política urbana. Nele os participantes foram divididos em quatro grupos de trabalho: Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Sociocultural; Desenvolvimento Urbano; Financiamento e Parcerias. Observa-se que o tema das parcerias foi tratado em um grupo específico, aparecendo também, de forma sutil, nas propostas dos outros grupos – especialmente quando estes ressaltam a necessidade de se ampliar conquistas obtidas a partir da "nova relação Estado e sociedade civil", e quando apontam para a "participação popular e parcerias no sentido da construção de um novo espaço público na cidade".

O grupo responsável pelo tema "Financiamento da Cidade" tinha como debatedor o senhor Carlos Eduardo Orsini, àquela época consultor do Banco Mundial e de outras agências internacionais[172]. Durante as discussões empreendidas – conforme análise do documento elaborado a partir dos debates[173] –, a participação da iniciativa privada aparece de forma enfática como alternativa para a obtenção dos recursos necessários às intervenções de interesse coletivo. No que se refere às propostas para aprimorar os "recursos próprios" do poder público, a utilização da *contribuição de melhoria* é aventada como fonte tributária municipal a ser adotada. Já com relação à utilização de "recursos externos", a participação da iniciativa privada é proposta, considerando-se que a prestação de serviços públicos ou algumas ações públicas também poderiam ser de interesse da iniciativa privada, a exemplo da promoção de serviços e espaços de lazer. "O fundamental é

[172] Deve-se ressaltar que, no mês seguinte ao Fórum, ocorreria em Istambul, Turquia, a 2ª Conferência Global para os Assentamentos Humanos (Habitat II), momento em que a parceria entre os agentes públicos e privados seria apontada como alternativa para a minimização da pobreza. No Brasil, esse discurso contribuiria para reforçar o "consenso aparente" firmado entre aqueles que defendiam os princípios do *direito à cidade* e os que defendiam a *cidade como mercadoria*, conforme discutido no Capítulo 2 – consenso este explicitado na aprovação do Estatuto da Cidade.

[173] Texto não publicado, sobre a memória de elaboração do Plano Diretor municipal – arquivo pessoal de Jupira Gomes de Mendonça.

que haja mecanismos eficientes de controle social dos ganhos advindos das parcerias (bem como estas se dêem em áreas de caráter estruturante)" (Cf. Relatório Preliminar dos Grupos de Trabalho, 1996). Como propostas de desdobramento do Fórum da Cidade, o grupo apontou ainda a necessidade de se definir: 1) modos de atuação entre o setor público e a iniciativa privada em obras de caráter estrutural; e 2) critérios e condições mínimas para que a parceria se dê de forma transparente e com retorno social claro, garantindo a participação mais ampla possível da sociedade civil.

Em agosto de 1996, os projetos de lei do Plano Diretor e da LPOUS municipal foram aprovados com muitas mudanças, em comparação às versões iniciais enviadas à Câmara, resultando nas Leis n.º 7.165/96 e nº 7.166/96, respectivamente. No texto final do Plano Diretor, a *parceria público-privada* foi explicitada como instrumento de planejamento, por meio da *operação urbana* e do *convênio urbanístico de interesse social*. Este último, embora aprovado, não foi aplicado em Belo Horizonte até a presente data.

4.2.5. O texto do Plano Diretor aprovado: Lei n.º 7.165/1996 e a ***parceria público-privada*** nesse documento.

Ideias como *função social da propriedade*, *justiça social*, *universalização dos serviços públicos* e *preservação ambiental* estão contidas nos princípios fundamentais da lei do Plano Diretor aprovada em Belo Horizonte, em 1996 (Lei n.º 7.165/96). Destaca-se o caráter diferenciado desta lei como instrumento de *regulação* das formas de utilização do solo urbano, uma vez que ela propõe um equilíbrio entre "controle" e "promoção" dos interesses públicos por meio de novos instrumentos de planejamento, e não apenas restrições à atuação privada na produção do espaço urbano.

Logo na abertura, ao atribuir ao Plano Diretor a posição de instrumento "básico da política de desenvolvimento urbano" (art. 1º), a Lei n.º 7.165/96 explicita a preocupação em ressaltar o respeito aos interesses coletivos (simplesmente reproduziram literalmente o que está na Constituição Federal). O texto afirma ainda que uma das garantias que o ordenamento da ocupação e do uso do solo deve oferecer é "a justa distribuição dos custos e benefícios decorrentes dos investimentos públicos" (inciso V do art. 4º). Mais adiante, a função social da propriedade é associada ao "aproveitamento socialmente justo e racional do solo" (inciso I do parágrafo único do art. 5º). Todavia, ao descrever os objetivos estratégicos "para a promoção do desenvolvimento urbano" (art. 7º), o texto perde-se em especificidades sem coesão. Neste artigo,

as conexões com as intenções iniciais mostram-se tênues, exceto em um único inciso (inciso XVIII), dentre um total de 25, que insere a "participação popular na gestão do município". Nas diretrizes de política urbana (art. 10), a coerência é restabelecida ao ser enfatizada a importância do Plano Diretor para a garantia do interesse coletivo e como mecanismo para evitar a especulação relativa à utilização do espaço urbano. Aqui está presente a opção por um planejamento mais dinâmico e ampliado, evitando-se a fragmentação e o distanciamento da realidade cotidiana. Muitas das incongruências existentes no texto do Plano Diretor foram promovidas pelas negociações com vereadores e setores econômicos visando a aprovação da lei na Câmara Municipal.

No conteúdo subsequente, as diretrizes são listadas e agrupadas de modo variável, pois ora o elemento agregador é a dimensão setorial – segurança pública, sistema viário e transportes, meio ambiente, saneamento, habitação, dentre outras políticas setoriais –, ora sobressaem as questões territoriais – área central, Pampulha, centros e centralidades, favelas, dentre outras questões. Nesta parte, as interferências do processo de negociação para a aprovação da lei parecem ter sido mais fortes.

Nos artigos referentes aos instrumentos de política urbana – definidos no Título IV –, encontra-se o principal objeto desse estudo: a *operação urbana* (art. 65 a 69). Como se pode constatar, este instrumento de "indução do desenvolvimento urbano" (BRASIL, 2001) passa a ser aplicado em Belo Horizonte antes da aprovação do Estatuto da Cidade. Além deste, foram instituídos[174]: a *transferência do direito de construir* (art. 60 a 64); o *convênio urbanístico de interesse social* (art. 70 a 73); e *mecanismos de intervenção urbana* (art. 74) – trata-se na verdade do IPTU progressivo a incidir sobre imóveis não edificados – que não pôde ser aplicado devido à ausência de lei federal que o regulamentasse[175].

[174] Embora o instrumento da *contribuição de melhoria* esteja previsto no Plano Diretor municipal (inciso V do art. 46 – Das Diretrizes de Legislação Tributária), ele não foi definido como instrumento de política urbana. Além disso, ele não foi ainda adotado no município. Segundo Miriam Dolabela (gerente de Orçamento da Secretaria Adjunta de Orçamento da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação, em entrevista à autora desta pesquisa, no dia 03/12/2008), ele não foi adotado pela dificuldade "política e legal de operar o instrumento". Há dificuldades para se definir, na maioria das intervenções, seus beneficiários, ou seja, de quem o poder público deve cobrar o tributo. Compartilha, em parte, desta opinião a assessora técnica especializada da Secretaria Municipal de Políticas Urbanas, Maria Caldas, conforme entrevista concedida à autora desta pesquisa, no dia 15/09/09. Segundo ela, a aplicação da *contribuição de melhoria* não é um problema político, mas "jurídico" (de interpretação jurídica de como aplicar o instrumento): há dificuldade de se estabelecer a forma de cobrança – "como calcular a mais-valia fundiária que a intervenção gerou no imóvel?" – e de se definir de quem cobrar. Assim, um instrumento importante para a recuperação de valorizações fundiárias não foi aplicado pela dificuldade de operacionalização do mesmo.

[175] Na revisão do Plano Diretor, em 2000, outro item seria equivocadamente inserido no Título IV da lei, que dispõe sobre os instrumentos de política urbana: o "Capítulo V – Dos Programas de Revitalização Urbana" (art. 74-A), contendo os objetivos desses programas e ressaltando que, para viabilizá-los, poderão ser utilizados, além dos instrumentos contidos no Plano Diretor, outros mecanismos a serem

Ao todo, foram dedicados cinco artigos às *operações urbanas*, que pretendiam não só instituir o instrumento, mas também indicar algumas diretrizes que norteassem as propostas de sua aplicação. Estas deveriam ser constituídas em lei específica. Como cada operação trataria de um caso particular, suas normas também deveriam atender às demandas próprias de determinado local e/ou contexto. Logo no primeiro artigo do capítulo direcionado à *operação urbana*, fica declarada a pretensão de envolver a iniciativa privada nos investimentos destinados a intervenções na cidade, ou seja, uma tentativa de dividir os ônus e benefícios do processo de urbanização. Contudo, o Executivo reserva para si o controle da proposição: a regra tem sido (embora não explícita no texto legal) que apenas este poder pode apresentar, na Câmara Municipal, projeto de lei sobre a matéria, já que é ele quem coordena e negocia a proposta de parceria. Abaixo, segue a redação aprovada contendo o conceito do instrumento:

> Art. 65 - 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.**
> Parágrafo único - A operação urbana pode ser proposta ao Executivo por qualquer cidadão ou entidade que nela tenha interesse. (BELO HORIZONTE, 1996a Grifo nosso)

Nota-se a semelhança em relação à redação proposta pelo Executivo (versão anteriormente analisada – PL n.º 314/95), no que se refere à função "coordenadora" atribuída ao poder público para viabilizar "projetos urbanísticos especiais" com a "participação da iniciativa privada".

No art. 66 são listados os tipos de intervenções que poderiam utilizar o instrumento, buscando, com isso, sugerir possibilidades, mas sem limitá-las. A natureza das intervenções caracteriza-se por fatores que afetam a estrutura urbana, tais como obras de melhoria do sistema viário, tratamento urbanístico de áreas públicas, implantação de equipamentos públicos, implantação de programa habitacional de interesse social, recuperação do patrimônio cultural, regularização fundiária e ações que promovam a proteção ambiental. Se, em um primeiro momento, tem-se a impressão de que a *operação urbana* deveria ser aplicada em questões estruturantes ou estratégicas – como observado no texto das minutas que antecederam a lei aprovada –, logo se percebe que tudo pode se encaixar nos detalhes dessas intervenções. Acrescenta-se a isso o fato de que, pelo texto legal, esta lista pode ser aumentada sem qualquer restrição, já que a mesma apenas exemplifica os tipos de intervenções que irão caracterizar uma

criados e vinculados aos projetos específicos. Esses programas poderão também envolver, na sua implementação, recursos da iniciativa privada.

operação urbana. Conclui-se, então, que a imprecisão dos limites de utilização do instrumento revela a ignorância do seu potencial, tanto positivo quanto negativo.

No artigo 67 define-se o conteúdo básico das leis específicas de *operações urbanas*:

> Art. 67 - Cada operação urbana deve ser prevista em lei específica, que estabelecerá:
>
> I - o perímetro da área de intervenção;
> II - a finalidade da intervenção proposta;
> III - o plano urbanístico para a área;
> IV - os procedimentos de natureza econômica, administrativa e urbanística necessários ao cumprimento das finalidades pretendidas;
> V - os parâmetros urbanísticos locais;
> VI - 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;
> VII - o seu prazo de vigência. (BELO HORIZONTE, 1996a)

Se, por um lado, a Lei n.º 7.165/96 demonstra a preocupação em descrever, de forma bem detalhada, o conteúdo da lei específica (acima definido), que instituirá cada *operação urbana*, por outro, não há qualquer menção a regras que estabeleçam os caminhos da participação do setor privado; fragilidade que se estende, de forma ainda mais alarmante, à indefinição com relação às contrapartidas. Diante do quadro precário em que normalmente se encontra a administração pública, uma pequena concessão pode significar uma grande vantagem. Por isso, tamanha desregulamentação representa a possibilidade de negociações perigosas, pois nada garante que as partes tenham participações efetivamente paritárias, o que poderia evitar favorecimentos oportunistas a determinados agentes do setor privado.

Com relação à proposta de utilização da *transferência do direito de construir* nas áreas de *operação urbana*, anteriormente introduzida pelo PL n.º 252/93, houve uma alteração: no texto de 1993, seria possível a transferência de um local para outro, desde que "dentro do perímetro da Operação" (*caput* do art. 3º do PL). Já a lei aprovada em 1996 permite a transferência também para fora do perímetro da operação, nos casos específicos de áreas privadas passadas para o domínio público, conforme art. 68 da Lei n.º 7.165/96:

> Art. 68 - O potencial construtivo das áreas privadas passadas para o domínio público pode ser transferido para outro local, determinado por lei, situado dentro ou fora do perímetro da intervenção.

Trata-se de uma medida que visa evitar desapropriações em intervenções estruturantes viabilizadas por meio de *operação urbana*.

Já a proposta de utilização da *operação urbana* com objetivos redistributivistas – conforme indicava o "modo petista de governar", que buscava no instrumento uma alternativa para viabilizar intervenções urbanísticas mais inclusivas ou vinculadas à promoção de habitação de interesse social –, estes podem estar comprometidos pela *forma* como o instrumento será utilizado. Isso porque, não tendo função explícita de arrecadação[176], já que os recursos devem permanecer na área da operação (art. 69), caberá aos projetos viabilizados pelas *operações urbanas* conferirem esse caráter, especialmente por meio de intervenções como aquelas citadas no art. 66, anteriormente analisado. Ainda com relação ao art. 69, abaixo transcrito, deve-se ressaltar que os recursos provenientes da parceria não são incorporados ao orçamento municipal[177]:

> Art. 69 - Os recursos levantados para a realização das intervenções somente podem ser aplicados em aspectos relacionados à implantação do projeto relativo à operação urbana.

Essa característica também diferencia a *operação urbana* adotada em Belo Horizonte das Operações Interligadas aplicadas em São Paulo, já que naquelas havia transferência indireta de recursos por meio de contrapartida em moradias de interesse social (em outras áreas da cidade). Assim, se há na *operação urbana* investimento de interesse público ou intervenção que beneficie a coletividade, isto é definido em cada caso, conforme cada lei específica. Daí o nosso interesse em analisar, no Capítulo 5, as propostas de *operação urbana* aprovadas em Belo Horizonte com base nos critérios definidos no Plano Diretor municipal.

Assim, o objetivo de utilização do instrumento para a promoção da *inversão de prioridades* parece ter se perdido ao longo da sua trajetória. Mesmo assim, havia a crença, entre os técnicos da Prefeitura, de que a *operação urbana* permitiria ao Executivo viabilizar, sobretudo, intervenções estruturantes, de grande porte, denominadas no texto aprovado de "projetos urbanísticos especiais"; o problema é que muita coisa pode ser viabilizada como uma intervenção "especial". Para viabilizar estes projetos, a principal "moeda de troca" consiste na permissão de utilização de parâmetros construtivos mais permissivos que os definidos por lei, mas em acordo com as determinações da Prefeitura. Em outras palavras, o setor privado estaria pagando para "transgredir", controladamente, a lei, ação esta legitimada em nome do bem-estar da coletividade. Não se percebia, em princípio, que se criava um mecanismo precário cuja "nobreza" apenas poderia ser assegurada diante das "boas" intenções de um Poder Executivo e de um

[176] Função atribuída ao instrumento da *outorga onerosa do direito de construir* (*solo criado*).

[177] Informação dada por Miriam Loureiro Dolabela, gerente de Orçamento da Secretaria Adjunta de Orçamento da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação de Belo Horizonte, em entrevista concedida no dia 03/12/2008 à autora desta pesquisa.

Legislativo realmente preocupados com a cidade.

Uma das principais perdas ocorridas no texto aprovado da *operação urbana* refere-se à supressão da exigência de um comitê de gestão – para controle e coordenação das operações – com a participação da sociedade civil, uma proposta considerada progressista e que poderia ajudar na efetivação socialmente mais justa dos interesses envolvidos na parceria.

Finalmente, vale alertar que a lei que instituiu o Plano Diretor não determinou as sanções a serem aplicadas no caso de seu descumprimento. Assim sendo, não há nada que obrigue o Executivo ou o particular a seguirem rigorosamente as diretrizes expressas no Plano. A prática tem mostrado que a conveniência tem sido a regra. Quando o conteúdo da lei vai ao encontro das necessidades do momento, ela é defendida pelo poder público. Do contrário, a inobediência às regras é o caminho adotado. Em muitos casos, como em Belo Horizonte, vale a observação feita por Marcelo Lopes de Souza: essas operações "não convencem quanto ao interesse da transação para a coletividade" (SOUZA, 2006, p. 288).

Deve-se ressaltar, no entanto, que, na capital mineira, ainda nenhuma experiência foi aplicada seguindo as diretrizes da legislação federal – Estatuto da Cidade –, especialmente no que se refere à implementação de formas de controle do instrumento com participação da sociedade civil. Isso quer dizer que, desde a sua aprovação legal ocorrida em 1996, o instrumento da *operação urbana* ainda não foi alterado em Belo Horizonte[178].

* * *

[178] De maio a agosto de 2009, foi realizada a 3ª. Conferência Municipal de Política Urbana, em Belo Horizonte, momento em que foram discutidas propostas de mudança no Plano Diretor e na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo municipais. Com relação à temática das *operações urbanas*, 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 (embora essa já tenha sido a prática no município, não há essa obrigatoriedade prevista no texto aprovado em 1996) (Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=30232&chPlc=30232&termos=3ª Conferência Municipal de Política Urbana>). Essas propostas foram incluídas no projeto de lei de autoria do Executivo enviado à Câmara no final daquele ano (PL n.º 820/09). Neste projeto de lei, além das mudanças referidas, foram indicadas as seguintes áreas para *operações urbanas consorciadas*: I) áreas em reestruturação no Vetor Norte do município; II) o entorno de corredores viários prioritários; III) o entorno de corredores de transporte coletivo prioritários; IV) áreas centrais indicadas para *operações urbanas*, conforme disposições do Plano de Requalificação do Hipercentro; V) áreas localizadas em um raio de 600m das estações de transporte coletivo existentes ou que vierem a ser implantadas (Cf. PL n.º 820/09).

Segundo Torre (2003), ao analisarmos todo o processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo em Belo Horizonte, podemos entendê-lo como um processo de negociação e ajustamento político entre as "forças" participantes, as quais, porém, não se mostraram simétricas. A própria trajetória de implementação de instrumentos de planejamento e, em especial, da *operação urbana* demonstra que há "poderes" que buscam desvirtuar mecanismos redistributivistas para atendimento de interesses privatistas e individuais, o que dificulta a efetivação dos princípios da *reforma urbana* e do *direito à cidade*.

Como visto nesta Parte II, essas observações podem ser estendidas à análise nacional, na qual buscamos mostrar – a partir da trajetória da luta pela *reforma urbana* e pela aprovação do Estatuto da Cidade –, os conflitos existentes entre os agentes que participam do processo de produção do espaço urbano.

A análise realizada neste capítulo nos leva a refletir, a partir da adoção explícita da *parceria público-privada* (no Brasil e nos casos particulares de São Paulo e Belo Horizonte), sobre o papel do Estado e sua relação com a sociedade nesse processo. O que momentaneamente podemos concluir é que o poder público municipal, ao se consolidar como o principal agente efetuador de novas formas de *regulação* e orientação do uso e da ocupação do solo urbano, encontrará diferentes interesses a serem enfrentados; alguns desses, a exemplo do setor imobiliário, pouco interessados em observar os interesses coletivos. Assim, mesmo que o Estado busque a promoção da *reforma urbana* no âmbito local (como abordamos nos casos de São Paulo – quando da gestão Luiza Erundina – e de Belo Horizonte – a partir do governo Patrus Ananias –, outras conveniências mais poderosas acabam prevalecendo na disputa política, mesmo no atual contexto de gestão democrática. No dizer de Maricato (2000, p. 181 e 185): "estamos no terreno da política e não da técnica". Assim, entendemos que o Estado, ao exercer o seu papel na promoção de cidades mais justas e democráticas, encontra obstáculos à efetivação da *inversão de prioridades*, considerando-se que o espaço urbano é a expressão do embate entre os diferentes interesses existentes na sua produção.

A reflexão realizada neste capítulo e no anterior, a partir da ênfase na *parceria público-privada* como explícito instrumento de planejamento urbano, revelou a dimensão do conflito existente na produção do espaço e na promoção da política urbana, tanto no Brasil, como um todo, como no caso dos municípios analisados. A *operação urbana* pode ser considerada uma forma alternativa de atuação do Estado na gestão dos conflitos que permeiam a cena e os debates relacionados à política urbana recente. Sob essa ótica,

acreditamos que o Estatuto da Cidade pouco contribuirá para mudanças no formato deste instrumento nos dois municípios analisados (São Paulo e Belo Horizonte), já que, enquanto instrumento de *regulação*, as *operações urbanas* podem ser apropriadas para viabilizar interesses hegemônicos – do setor imobiliário – via produção do espaço urbano.

Com relação à *parceria público-privada* especificamente em Belo Horizonte, constatamos que a falta de diretrizes legais quanto aos reais interesses públicos, a ausência de um acompanhamento durante a implementação da operação e a falta de representação da população diretamente afetada são fatores que podem contribuir para a não efetivação do eventual caráter redistributivo do instrumento – o que reforçaria o seu papel na viabilização de interesses particulares a exemplo daqueles que veem a *cidade* como *mercadoria*. Ressalta-se ainda o dizer de Maricato (2001, p. 96): "Nenhum instrumento é adequado em si, mas depende de sua finalidade e operação". No caso belo-horizontino, as finalidades de aplicação do instrumento, embora genéricas, são definidas legalmente, mas sua operação abre espaço para a concessão de vantagens aos interesses particulares. Parece-nos, assim, que a possibilidade de eficácia social da *operação urbana* como promotora de benefícios coletivos é essencialmente uma questão *política*. Estamos, com isso, concluindo que não é na *natureza*, mas na *forma* como o instrumento vem sendo utilizado que se consolida o seu caráter socialmente benéfico ou perverso. Buscaremos comprovar essa conclusão a partir da análise, a ser realizada no Capítulo 5, das experiências de *operação urbana* aprovadas na cidade.

Parte III

As *operações urbanas* como instrumento de planejamento urbano em Belo Horizonte

CAPÍTULO 5

A efetivação da *operação urbana* em Belo Horizonte (1997 – 2008)

a forma de utilização do instrumento, interesses envolvidos e o papel do Estado

Este capítulo objetiva analisar a efetivação da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano no caso de Belo Horizonte. O Plano Diretor (Lei n.º 7.165/96) aprovado em 1996 – como já mencionado no Capítulo 4 – incluiu a *operação urbana* entre os instrumentos de política urbana possíveis de serem adotados no município:

> [...] um 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. (Art. 65 da Lei n.º 7.165/1996 – BELO HORIZONTE, 1996a)

Trata-se de um instrumento que, em princípio, contribuiria para viabilizar "projetos urbanísticos especiais", supostamente "adequando a ocupação e o uso do solo urbano à função social da propriedade" – objetivo definido no inciso I do art. 3º do Plano Diretor municipal. Buscaremos neste capítulo investigar a *forma* como a *operação urbana* vem sendo utilizada em Belo Horizonte. Constatamos inicialmente que o texto legal permite que o instrumento seja adequado a diversas situações e diferentes intenções. Além disso, o fato de a *operação urbana* ser aprovada em Belo Horizonte antes mesmo de ser instituída pelo Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/01) reforça a necessidade de atentarmos para suas especificidades. Ressalta-se que, até o presente momento, ainda não foi aprovado o projeto de lei que busca adequar o Plano Diretor municipal às disposições da lei federal promulgada em 2001[179].

[179] Conforme observado em capítulo anterior, em 2005 foi enviada à Câmara Municipal uma minuta de projeto de lei de revisão do Plano Diretor municipal, conforme recomendações da 2ª Conferência Municipal de Política Urbana, ocorrida em 2002. Até 2009, o projeto não havia sido aprovado, sendo retirado de tramitação e arquivado. Nesse mesmo ano, foi realizada a 3ª Conferência Municipal de Política Urbana, momento em que as alterações do Plano Diretor foram novamente colocadas em pauta, incluindo a inserção ou alteração de instrumentos de política urbana com base no *Estatuto da Cidade*. Tais alterações foram organizadas em nova minuta de projeto de lei, enviada ao Legislativo no final do ano de 2009. O projeto de lei encontra-se em tramitação na Câmara de Vereadores (PL n.º 820/09). Ele foi aprovado em primeiro turno (pelo

Em geral, justifica-se a adoção da *parceria público-privada* no planejamento urbano como forma de viabilizar intervenções supostamente de interesse público, em um cenário de suposta escassez de recursos. Entretanto, o que inicialmente se observa a partir da experiência das *operações urbanas* em Belo Horizonte é que o instrumento vem sendo utilizado para viabilizar empreendimentos pontuais, de forma casuística, e que, em geral, exigem parâmetros mais permissivos que aqueles estabelecidos na legislação de uso e ocupação do solo. Devemos lembrar que a recepção "bem sucedida" das propostas de *operações urbanas* pelos municípios está "na possibilidade dela representar uma alternativa para as amarras da legislação modernista/funcionalista", permitindo a flexibilização de parâmetros de uso e ocupação do solo (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 221). Entretanto, essa forma institucionalizada que permite negociar potenciais construtivos pode resultar tanto em retorno positivo para a coletividade – objetivo principal que norteia a aplicação do instrumento – quanto em ganhos privados – dependendo da *forma* como ele é adotado em cada localidade. Segundo Maricato e Ferreira (*Ibidem*, p. 216-217), o caráter nocivo ou benéfico do instrumento está em sua formulação e implementação no nível municipal – é "antes de mais nada uma questão política". Ou seja, entendemos que a *forma* como a *operação urbana* vem sendo aplicada pode colocar "em xeque" sua função redistributiva e a efetivação dos princípios da *reforma urbana* e do *direito à cidade*. Deve-se ressaltar que o instrumento é discutido e aprovado em canais que contam com a participação popular: no Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) e na Câmara de Vereadores – para citar o caso de Belo Horizonte. Se ele é democraticamente legitimado e, mesmo assim, viabiliza a apropriação privada de benefícios, cabe, então, verificar o processo de sua discussão nesses canais. Para tanto, procuramos avaliar se os espaços institucionalmente definidos para a discussão democrático-participativa da política urbana no município estão sendo apropriados por grupos mais poderosos – a exemplo do setor imobiliário – que procuram viabilizar seus interesses via intervenções espaciais, garantindo para si lucratividades superiores àquelas que seriam obtidas a partir da simples *regulação* do uso e da ocupação do solo urbano, por meio do *zoneamento* em vigor. Tem-se como hipótese que a atuação do poder público, ao conduzir os debates nos canais de participação – seja no Executivo, por meio do COMPUR, seja no Legislativo, interferindo na forma de tramitação dos projetos de lei na Câmara de Vereadores –, pode contribuir para viabilizar benefícios à iniciativa privada, via *operação urbana*. Além

Legislativo municipal) em abril/2010 e aguarda a votação em segundo turno.

disso, o Executivo municipal reforçaria sua legitimidade, seja porque utiliza o discurso da "falta de recursos" e o "interesse público" para justificar a aplicação do instrumento, seja porque ele é validado nos espaços democráticos de debates sobre a política urbana.

Busca-se, neste capítulo, analisar as experiências de implementação do instrumento tanto em termos das finalidades de sua utilização quanto em relação ao processo de aprovação da legislação que o viabiliza na forma de "projetos urbanísticos especiais". A análise procurou entender os conflitos que inevitavelmente surgem a partir dos interesses divergentes dos agentes que produzem o espaço urbano – ou seja, de um lado, aqueles que se empenham para a implementação do *direito à cidade*; de outro, aqueles cujo interesse principal está na apropriação privada da cidade transformada em *mercadoria*. Com a análise desta forma de *parceria público-privada*, adotada como instrumento de planejamento urbano[180] e posta em prática pelo poder público municipal, esperamos avançar no processo de conhecimento do papel regulatório do Estado.

De certa forma, tentamos refletir, a partir da experiência de Belo Horizonte, sobre uma questão já levantada no Capítulo 2: o fato de a *operação urbana* em Belo Horizonte assumir um duplo papel – ser um meio para viabilizar interesses redistributivistas (que visam o *direito à cidade*), na medida em que propõem instituir uma nova lógica de participação da iniciativa privada na produção do espaço, e também de renovar as qualidades espaciais de determinadas áreas, viabilizando a reprodução do capital na medida em que renova as possibilidades de extração de rendas fundiárias via *regulação urbanística*. Assim, tal instrumento pode ser visto como uma "estratégia política" do Estado, destinada a responder simultaneamente às exigências da acumulação e à sua necessidade própria de legitimação política, no recente contexto de discussão democrática sobre a política urbana. Apesar de destacarmos as funções de suporte à acumulação e de busca de legitimidade por parte do Estado (O'CONNOR, 1977), reconhecemos que há, na origem da proposição das *operações urbanas* em Belo Horizonte, a intenção da administração municipal em contribuir para o processo de *inversão de prioridades*, que vem sendo perseguido (talvez com algum retrocesso) desde o primeiro governo (1993-1996) que se diz de base democrático-popular – conforme mencionamos no Capítulo 4.

[180] No Capítulo 1, verificamos que a parceria não é algo inovador no planejamento urbano brasileiro e, particularmente, no de Belo Horizonte. No entanto, considerando-se o contexto pós-Constituição Federal de 1988 e o debate sobre a implementação dos princípios da *reforma urbana* por meio de novos instrumentos de planejamento, daremos ênfase, no caso de Belo Horizonte, à análise da *operação urbana*, considerada explicitamente um mecanismo de parceria entre o poder público e a iniciativa privada que supostamente busca viabilizar intervenções de interesse da coletividade.

Foram analisadas as 12 *operações urbanas* efetivamente aprovadas por leis específicas em Belo Horizonte até o final de 2008[181]. Para tanto, analisamos não somente o conteúdo legal das leis de *operação urbana* aprovadas, mas o processo de discussão das mesmas nos canais democráticos de participação instituídos: o COMPUR e a Câmara de Vereadores.

Assim, analisamos as atas de reunião do COMPUR, verificando não somente a composição deste Conselho, mas a participação de cada representante dos diferentes segmentos sociais nas discussões e deliberações sobre a temática da *operação urbana*. Isso nos permitiu observar os interesses em disputa, ou a ausência de participação de determinados segmentos sociais, bem como a posição do poder público nas discussões; e também quais são as finalidades estabelecidas e os argumentos utilizados para a aplicação do instrumento. Foram também realizadas entrevistas (individuais) com integrantes do Conselho, tanto para satisfazer lacunas e dúvidas que surgiram na análise das atas quanto para permitir a reflexão crítica dos diferentes agentes sociais.

No que se refere ao processo na Câmara de Vereadores, analisamos o caminho percorrido pelos Projetos de Lei (PL) de *operações urbanas* ali tramitados, por meio de pareceres emitidos pelas comissões do Legislativo; as interrupções no processo; as emendas apresentadas; além das votações em primeiro e segundo turno. Tentamos também identificar agentes envolvidos na tramitação dos PLs, para a realização de entrevistas capazes de subsidiar nossa pesquisa. Muitas propostas de aplicação do instrumento de política urbana não seguiram os trâmites normais na Câmara, sendo "incluídas na pauta", em algumas votações (mesmo sem pareceres), minimizando etapas do debate público[182]. Na análise desses casos, buscamos verificar possíveis estratégias utilizadas para a tramitação rápida e "consensual" dos projetos de lei de *operação urbana*.

Acreditamos que essas análises permitirão verificar as dificuldades, as possibilidades e os limites (técnicos e políticos) de aplicação do instrumento, bem como entender as possíveis coalizões estabelecidas entre os agentes que atuam na discussão e deliberação sobre a política urbana. Buscamos também verificar se essas discussões se caracterizam por certa "apatia política" (CHAUÍ, 2003) da sociedade civil belo-horizontina, fato que pode contribuir

[181] Segundo o Plano Diretor de Belo Horizonte, a *operação urbana* deve ser efetivada por meio de lei específica. Entretanto, das 12 legislações aprovadas, duas não seguem essa determinação, sendo incorporadas no texto de legislações que alteraram a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo Municipal: a *operação urbana* do Isidoro foi inserida como capítulo 5 na Lei n.º 8.137/00; e a *operação urbana* Centros de Comércio Popular, na Lei n.º 9.058/05.

[182] Conforme discutiremos adiante nesse trabalho.

para o esvaziamento dos canais de participação e permitir que interesses de determinados segmentos sociais prevaleçam no debate, o que resultaria na consolidação de interesses privatistas na produção do espaço, por meio do estabelecimento de um "consenso aparente" que supostamente envolveria a aprovação do instrumento.

Buscamos ainda, a partir da experiência de adoção da *operação urbana* em Belo Horizonte, refletir sobre as seguintes questões: a) qual a motivação para a utilização desse instrumento?; b) qual o discurso que viabiliza sua efetivação?; c) quais interesses são de fato alcançados (coletivos ou particulares)? ; d) o que se apreende com relação ao papel do poder público (e sua relação com a sociedade e o capital imobiliário) a partir da forma como ele coordena tecnicamente a proposta e conduz sua elaboração e aprovação?

Ao final do capítulo, realizamos uma reflexão crítica sobre a *forma* como o instrumento vem sendo aplicado em Belo Horizonte, procurando responder a certas perguntas como: será a *operação urbana* uma forma de fazer frente simultaneamente aos interesses econômicos e aos princípios da *reforma urbana* (ou seja, de compatibilizar os interesses do *direito à cidade* e da *cidade-mercadoria*, em princípio divergentes)? Com relação ao papel do Estado, o que essa forma de *parceria público-privada* nos permite concluir: será a expressão de um "rearranjo" da atuação do poder público (municipal), via *regulação*, para viabilizar, consensualmente, diferentes interesses em um contexto democrático e, consequentemente, garantir sua própria legitimação?

5.1. *Operações Urbanas* em Belo Horizonte

5.1.1. As propostas aprovadas

Desde que o instrumento foi instituído pelo Plano Diretor, em 1996, 12 leis de *operações urbanas* foram aprovadas em Belo Horizonte; porém nem todas foram efetivadas. O Quadro 3 apresenta uma síntese dessas 12 propostas, indicando suas respectivas leis e os interesses públicos e particulares envolvidos em cada uma delas.

A primeira lei de *operação urbana*, aprovada em 1997 (Lei n.º 7.280/1997), evidencia o caráter de "negociação", de "troca"[183], envolvido na aplicação do instrumento: para solucionar um impasse da Prefeitura, que pretendia

[183] Atribuímos esse caráter de negociação, de troca, às *operações urbanas* que foram aplicadas menos com a função redistributiva e mais como instrumento de compensação ao agente particular por permitir viabilizar algo de interesse público.

transformar uma área de propriedade particular (àquela época inserida na Zona Residencial 3 – ZR-3) em área de serviço coletivo (SE-2), recorreu-se ao instrumento recém aprovado[184]. A *operação urbana* permitiu transformar um trecho de via pública (por desafetação) em imóvel de categoria dominial (a ser cedido para o parceiro privado – um motel) e classificá-lo como ZR-3, em troca de outra área que era objeto de interesse do poder público para a instalação de equipamentos coletivos (ver Figura 1 – *operação urbana* "1"). Considerando-se que o terreno que interessava ao poder público possuía menor valor que o cedido ao parceiro privado, este se responsabilizou pela execução de uma escadaria pública em área adjacente à propriedade e pelo pagamento de montante em dinheiro (no valor de R$10.000,00) como forma de compensação. Trata-se de uma proposta que tramitou no Legislativo antes mesmo da aprovação da lei do Plano Diretor, e que, por isso, não foi analisada pelo COMPUR, uma vez que esse Conselho somente foi instituído na referida lei. Entretanto, deve-se ressaltar que foi o interesse do poder público em resolver um "problema" da lei que motivou tal "negociação" urbana.

A *operação urbana* para a construção de estações de integração de ônibus previstas no Plano de Reestruturação do Sistema de Transporte Coletivo de Belo Horizonte (BHBUS)[185], também foi motivada pelo interesse público (Lei n.º 7.928/1999). A *parceria público-privada* foi proposta para a implementação de nove estações de integração[186]: ao parceiro privado caberia o projeto, a construção e a exploração da estrutura empresarial[187]; já o poder público se encarregaria da operação e do gerenciamento das estações. A estrutura empresarial e a correspondente fração de terreno não seriam transferidas ao poder público, e a seleção do parceiro privado se daria por meio de licitação.

A lei estabelece, para cada estação de integração, o perímetro da área (ver Figura 1 – *operação urbana* "2"), o seu plano urbanístico, a adaptação do sistema viário do entorno e os novos parâmetros urbanísticos locais. Por meio da análise do texto aprovado, pudemos observar que os parâmetros definidos

[184] Deve-se ressaltar que o projeto de lei de *operação urbana* tramitou no Legislativo antes do instrumento ser instituído no Plano Diretor municipal. Por isso, a "negociação" envolveu características do zoneamento da Lei n.º 4.035/1985 (anterior ao PD), de caráter funcionalista. Entretanto, como a aprovação da operação foi posterior a 1996, o instrumento foi utilizado para viabilizar a proposta.

[185] O BHBUS é um Plano de Reestruturação do Sistema de Transporte Coletivo de Belo Horizonte proposto no final do governo Patrus Ananias que, em sintonia com o Plano Diretor, objetiva democratizar as oportunidades de acesso a todas as atividades urbanas e possibilitar a melhoria da qualidade de vida dos habitantes da cidade.

[186] Foram propostas as seguintes estações de integração pela lei de *operação urbana*: Alípio de Melo, Barreiro, Belvedere, Carlos Luz, Dom Bosco, Pampulha, Salgado Filho, Venda Nova e Waldomiro Lobo (ver Figura 1 – *operação urbana* "2").

[187] A estrutura empresarial das estações poderia ser constituída de áreas e edificações destinadas aos usos residencial, comercial e de prestação de serviços.

não são suficientemente atraentes para que o empreendedor privado participe da operação – o coeficiente de aproveitamento estabelecido para os projetos não ultrapassa 2,0, sendo que, na maioria dos casos, ele foi definido em 1,7 (o mesmo coeficiente proposto para o zoneamento ZAP – Zona de Adensamento Preferencial –, conforme a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do solo em vigor no município). Isso pode ter contribuído para inviabilizar a efetivação das oito estações, pois apenas uma – a estação de integração Barreiro – foi efetivada pela lei da *operação urbana*[188]. Em 2000, a Lei n.º 7.928/99 foi alterada pela Lei n.º 8.067/00, que modificou o prazo de vigência da *operação urbana*, que passou a ser de cinco anos contados a partir da publicação do edital de licitação de cada estação, e não mais a partir da publicação da lei. Assim, outras estações de integração ainda poderão ser viabilizadas por esta *operação urbana* em Belo Horizonte.

A *operação urbana* do Isidoro (cap. 5 da Lei n.º 8.137/2000) é uma tentativa do poder público de promover a ocupação ordenada da região do Isidoro, área localizada no vetor norte do município e ainda não parcelada (ver Figura 1 – operação urbana "3"). As características da ocupação de seu entorno – majoritariamente ocupado irregularmente por população de baixa renda –, associadas às condições ambientais e de preservação da área[189], contribuíram para que a *operação urbana* fosse adotada como tentativa de associar o desejo dos proprietários – interessados em viabilizá-la como produto imobiliário – ao interesse público de viabilizar a infraestrutura necessária ao seu "desenvolvimento econômico, ambiental e urbano", de forma sustentável (Cf. *caput* do art. 114 da Lei n.º 8.137/00). Assim, seriam concedidos aos proprietários da área parâmetros mais permissivos de parcelamento e ocupação[190], em troca da implantação de parques municipais (a serem transferidos ao domínio público)

[188] Uma outra estação de integração – a estação Vilarinho – está sendo viabilizada em Belo Horizonte, porém não a partir da lei da *operação urbana*. Trata-se de um projeto da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), elaborado segundo os parâmetros definidos na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (LPOUS) para o zoneamento da área. Segundo a CBTU, o projeto do empreendimento (estação + *shopping*) não utilizou o potencial máximo de construção permitido pela LPOUS de 1996 para a área. (Conforme informações fornecidas pelo engenheiro-arquiteto da CBTU, Pedro Victor Noronha Renault, em 30/11/2009 à autora).

[189] Zona de Preservação Ambiental (ZPAM) e Zona de Proteção 1 e 2 (ZP-1 E ZP-2) correspondem ao zoneamento da área, conforme definido na LPOUS vigente.

[190] Apesar de mais permissivos que os parâmetros da legislação vigente, os parâmetros definidos pela *operação urbana* parecem não ter sido atrativos o suficiente para efetivar a proposta: foi definido o lote de 1.000m² para a área; coeficiente de aproveitamento variando de 1,0 a 1,5, dependendo da área; taxa de ocupação de, no máximo, 50%; taxa de permeabilidade de 30%, além de uma quota de terreno por unidade habitacional relativamente alta (60m² em uma parte e 90m² em outra). Observa-se que a conjugação desses parâmetros induz a uma forma de ocupação mais elitizada (grandes lotes com edificações verticalizadas, com unidades variando de 60m² a 110m² – padrão de média renda – e grandes áreas ajardinadas, o que significa custo significativo com a manutenção). Considerando o entorno ocupado por uma população de baixa renda e a inexistência de características ou equipamentos capazes de conferir uma atratividade à área que justificasse o investimento do capital imobiliário voltado para o segmento de média renda, a *operação urbana* acabou não se viabilizando.

QUADRO 3 – *Operações urbanas* aprovadas no município de Belo Horizonte: leis e síntese dos interesses públicos e particulares envolvidos

GESTÃO / GOVERNO	TÍTULO DA OPERAÇÃO URBANA		LEI N.º /ANO	SÍNTESE DOS INTERESSES PÚBLICOS E PARTICULARES ENVOLVIDOS
Célio de Castro (1º mandato)	01	Desafetação de trecho de via pública, mediante Operação Urbana.	Lei n.º 7.280/ 1997	Finalidade de interesse público: recebimento de outro imóvel (permuta com a área objeto da operação) para implantação de equipamento de uso coletivo, construção de escadaria de acesso entre a Rua Oito e Rodovia MG-5, mais o recebimento do valor de R$10.000,00, para investimento em obras de pavimentação de vias no bairro São Marcos. Interesse particular: desafetação de via pública e constituição de imóvel de categoria dominial (incorporação da área ao Motel Savege no bairro São Marcos).
	02	Operações Urbanas para implementação de estações de integração de ônibus do BHBUS.	Lei n.º 7.928/1999	Finalidade de interesse público: implementação de estações de integração do BHBUS, bem como a operação e o gerenciamento público destas estações. Interesse particular: construção e exploração da estrutura empresarial da obra (que não será transferida ao poder público).
Célio de Castro (2º mandato) / Fernando Pimentel	03	Operação Urbana do Isidoro (não é lei específica – cap. 5 da Lei n.º 8.137/00).	Lei n.º 8.137/2000	Finalidade de interesse público: implantação de sistema viário (construção da via 540) e equipamentos que dotem a região de infraestrutura necessária ao seu desenvolvimento econômico, ambiental e urbano, e promover uma ocupação ordenada da área. Interesse particular: utilização de parâmetros urbanísticos mais permissíveis que os do zoneamento vigente (em especial, maior coeficiente de aproveitamento e menor quota de terreno por unidade habitacional).
	04	Operação Urbana Casa do Conde de Santa Marinha e adjacências	Lei n.º 8.240/2001	Finalidade de interesse público: preservação do patrimônio edificado e urbano e requalificação da área. Interesse particular: aumento de potencial construtivo, desafetação de via e incorporação da área ao lote, maior flexibilidade com relação à altura das edificações.
	05	Operação Urbana Vila Silveira	Lei n.º 8.299/2001	Finalidade de interesse público: doação de dois lotes para a Prefeitura, na mesma quadra, para implantação de praça. Interesse particular: regularização de edificação construída em desacordo com os parâmetros da Lei n.º 7.166/96 (a construção não atendia às exigências legais quanto ao afastamento frontal).

GESTÃO / GOVERNO	TÍTULO DA OPERAÇÃO URBANA		LEI N.º /ANO	SÍNTESE DOS INTERESSES PÚBLICOS E PARTICULARES ENVOLVIDOS
	10	Operação Urbana do edifício-sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.	Lei n° 9.366/2007	Finalidade de interesse público: restauração de imóvel tombado, definição de uso coletivo para o mesmo (restaurante), requalificação do entorno com implantação de praça de uso público na área do projeto. Interesse particular (do Estado): concentração, em um único local, de todas as atividades pertinentes à prestação de serviços jurisdicionais. Isso requer aumento do potencial construtivo de 3,0 para 4,6 e permissão para instalação de atividade não admitida no local (à época), conforme Lei n.º 7.165/96. Solicitação de adoção da proporção de uma vaga de carga e descarga para cada 4.000m², ao invés de uma vaga para cada 3.000m².
	11	Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas	Lei n° 9.568/2008	Finalidade de interesse público: viabilizar intervenções de melhoria no espaço público da área adjacente ao empreendimento proposto. Fazer parceria para realização de projeto social (oferecer escolinhas de futebol para as crianças do entorno). Interesse particular: aumento de potencial construtivo para viabilizar *shopping* América (passar CA de 1,7 para 2,7; taxa de permeabilidade de 20% para 8%) e permissão para efetivar 60% da exigência de área permeável na área do Parque Linear Bulevar Andradas.
	12	Operação Urbana da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.	Lei n° 9.679/2008	Finalidade de interesse público: recuperação e manutenção de áreas públicas correspondentes à Praça Carlos Chagas. Redução do número de veículos nas ruas e consequente melhoria do trânsito no entorno. Interesse particular (do Estado): permissão para alteração do limite da ADE Residencial Central, com vistas a viabilizar a construção de edifício anexo à ALMG, e permissão para utilizar o subsolo (parte) da Praça Carlos Chagas para a construção de estacionamento.

Fonte: Leis n.º 7.280/1997, n.º 7.928/1999, n.º 8.137/00, n.º 8.240/01, n.º 8.299/01, n.º 8.431/02, n.º 8.728/03, n.º 9.058/05, n.º 9.065/05, n° 9.366/07, n° 9.568/08, n° 9.679/08. Elaboração: Daniela Abritta Cota.

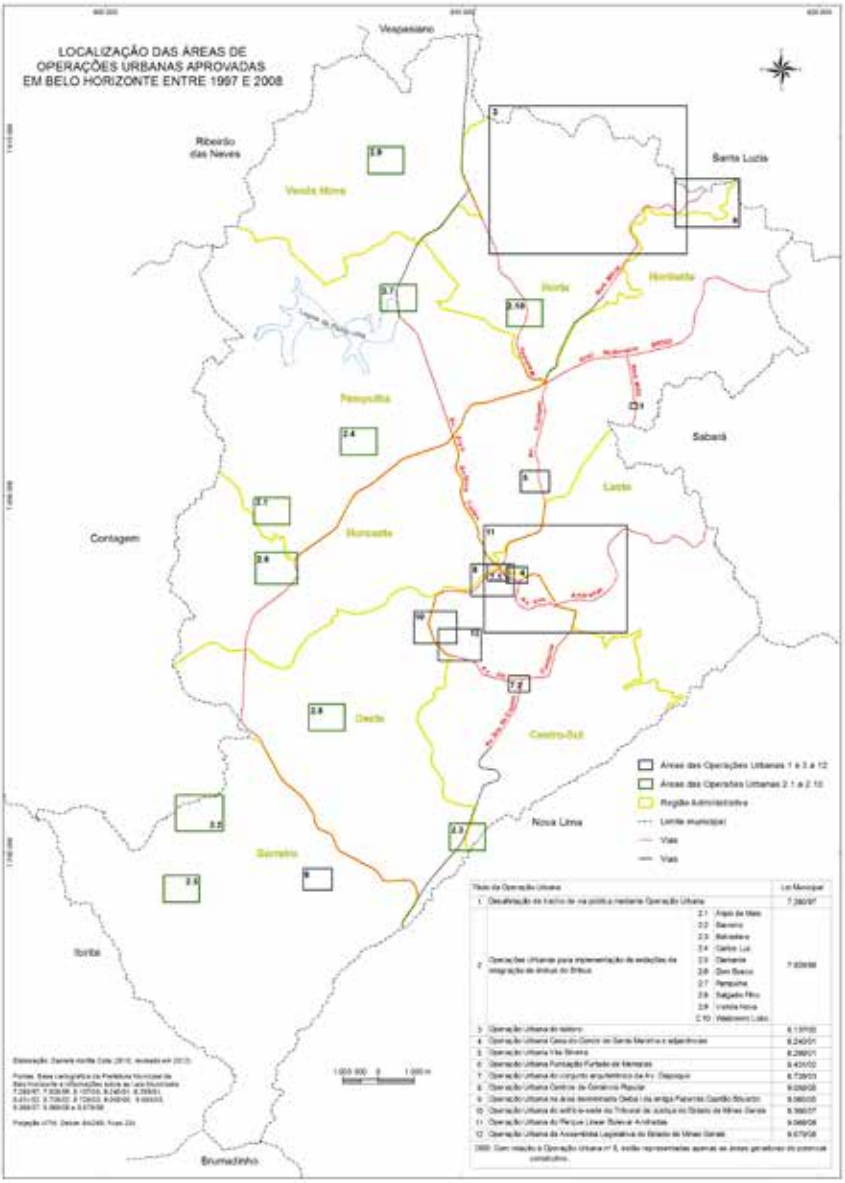
QUADRO 3 – *Operações urbanas* aprovadas no município de Belo Horizonte: leis e síntese dos interesses públicos e particulares envolvidos

GESTÃO / GOVERNO	TÍTULO DA OPERAÇÃO URBANA		LEI N.º /ANO	SÍNTESE DOS INTERESSES PÚBLICOS E PARTICULARES ENVOLVIDOS
	06	Operação Urbana Fundação Furtado de Menezes	Lei n.º 8.431/2002	Finalidade de interesse público: viabilizar acesso ao Conjunto Esperança, oferta de habitação para população de baixa renda e implantação de equipamentos sociais. Interesse particular: parcelamento e ocupação (atualmente limitados pelo zoneamento ZP-1) com parâmetros mais flexíveis, tendo em vista a necessidade de ampliação dos espaços ocupados para projetos sociais pela Fundação.
	07	Operação Urbana do conjunto arquitetônico da Avenida Oiapoque.	Lei n.º 8.728/2003	Finalidade de interesse público: recuperação de bem tombado (antiga Cervejaria Antártica) na área central de BH, proporcionando a instalação de Centro de Comércio Popular destinado a abrigar camelôs oriundos da área central. Requalificação da área do entorno do imóvel e implantação de terminal de ônibus na Av. Oiapoque. Interesse particular: aumento de potencial construtivo (de CA=1,0 para 1,8) a ser aplicado na construção de um *shopping center* no bairro São Pedro, região da Savassi, e permissão para o mesmo empreendimento adquirir UTDCs provenientes de imóvel tombado (Cervejaria Antártica).
Fernando Pimentel	08	Operação Urbana "Centros de Comércio Popular" (não é lei específica – artigos na Lei n.º 9.058/05)	Lei n.º 9.058/2005	Finalidade de interesse público: instalação de boxes nos Centros de Comércio Popular Tupinambás, Caetés, Tocantins e Xavante, viabilizando seu posterior aluguel para camelôs que estariam ocupando o espaço público municipal. Interesse particular: permissão para aumento de potencial construtivo em ZP-3, ZA, ZAP e ZCs para 20% acima do CA permitido pelo zoneamento (à exceção da ZAP, todas as outras não são áreas receptoras de UTDCs).
	09	Operação Urbana na área denominada Gleba I da antiga Fazenda Capitão Eduardo.	Lei n.º 9.065/2005	Finalidade de interesse público: viabilizar área para habitação de interesse social. Interesse particular (da Associação dos Voluntários do Bairro Guarani – ASVOG): regularização do parcelamento e assentamento de famílias carentes, por meio do reordenamento das áreas passíveis de ocupação (de propriedade da ASVOG), o que implicaria em flexibilizar parâmetros urbanísticos.

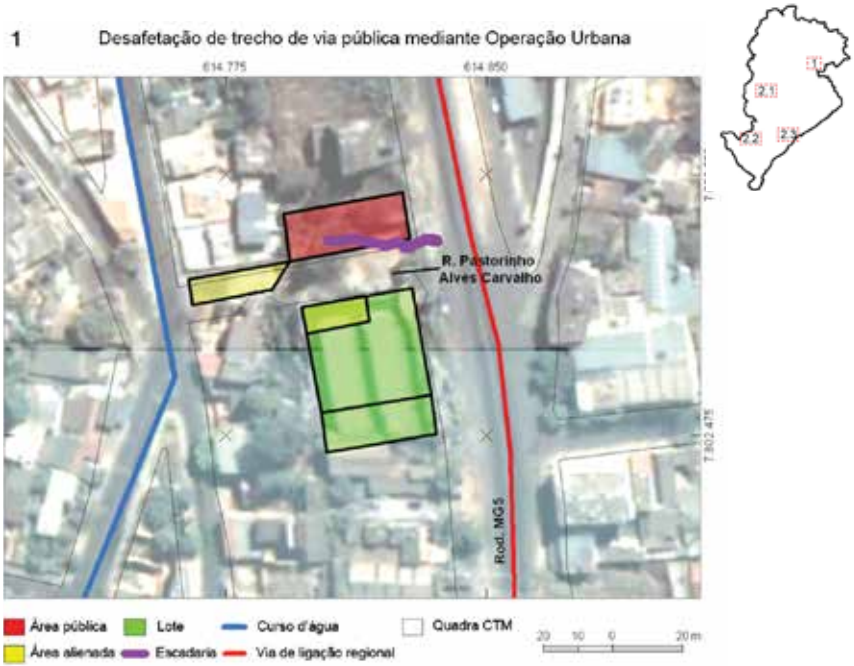
Fonte: Leis n.º 7.280/1997, n.º 7.928/1999, n.º 8.137/00, n.º 8.240/01, n.º 8.299/01, n.º 8.431/02, n.º 8.728/03, n.º 9.058/05, n.º 9.065/05, n° 9.366/07, n° 9.568/08, n° 9.679/08. Elaboração: Daniela Abritta Cota.

(a serem transferidos ao domínio público) e da construção de trecho de uma via de ligação regional (Via 540, que ligaria a Av. Cristiano Machado – via de acesso ao aeroporto de Confins – à MG-020 – estrada para Santa Luzia), conforme plano urbanístico da região. Entretanto, a lei de *operação urbana* foi aprovada sem que houvesse um acordo prévio entre os interesses públicos e particulares envolvidos; ou seja, não havia garantia de que a *parceria* fosse efetivada. O resultado foi que o prazo da operação – seis anos – findou sem que as intervenções fossem concretizadas. Nesse período, apenas um dos proprietários da área se mostrou interessado na operação, o que inviabilizou a construção da via prevista como contrapartida ao interesse público (LAGE, 2008, p. 64). Além disso, deve-se ressaltar que, diferentemente do que vem ocorrendo, por exemplo, em São Paulo, o poder público não se mobilizou para criar as condições necessárias para a atração do parceiro privado; ou seja, não houve investimentos públicos que funcionassem como "âncora" capaz de despertar o interesse da iniciativa privada, estimulando-a a atuar na área. Recentemente, a implantação da Linha Verde, via responsável por promover uma rápida ligação entre o aeroporto de Confins e o centro de Belo Horizonte, e a instalação do Centro Administrativo do Governo do Estado, no bairro Serra Verde (lindeiro à via de acesso ao aeroporto), têm promovido a atratividade de todo o vetor norte do município e, consequentemente, sua valorização, reforçando a tendência de crescimento imobiliário nessa direção. Nesse contexto, a região do Isidoro voltou a despertar o interesse dos proprietários em promover sua ocupação, levando-os a procurar o Executivo na tentativa de viabilizar uma *parceria* que permitisse a utilização sustentável da área. Em consequência, uma nova proposta de *operação urbana* foi estudada e acordada na Secretaria Municipal de Políticas Urbanas da Prefeitura de Belo Horizonte. Essa proposta se transformou em uma emenda aditiva ao Projeto de Lei n.º 820/09 (citado anteriormente) e encontra-se em tramitação na Câmara de Vereadores[191].

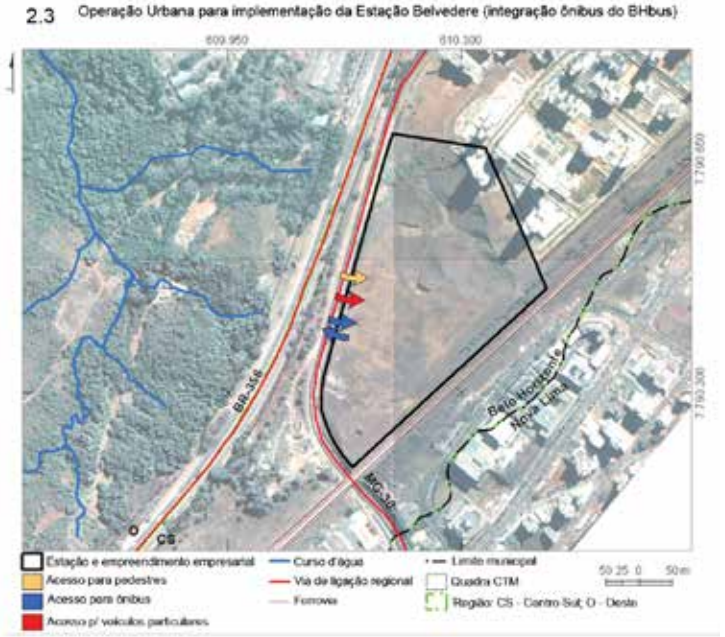
[191] A nova proposta de *operação urbana* para a região do Isidoro foi apresentada e discutida no COMPUR no dia 29/03/10, mas não chegou a ser votada e aprovada neste Conselho. Analisando a proposta, pudemos constatar que, apesar da preocupação do poder público em preservar parte da área de proteção ambiental, do ponto de vista social, a proposta está longe de alcançar objetivos redistributivistas, viabilizando direitos de ocupação permissivos e privilegiando os interesses particulares. Apesar de não ser aprovada no COMPUR, a proposta foi incorporada como emenda aditiva nº 97 ao PL nº 820/09, em tramitação na Câmara.



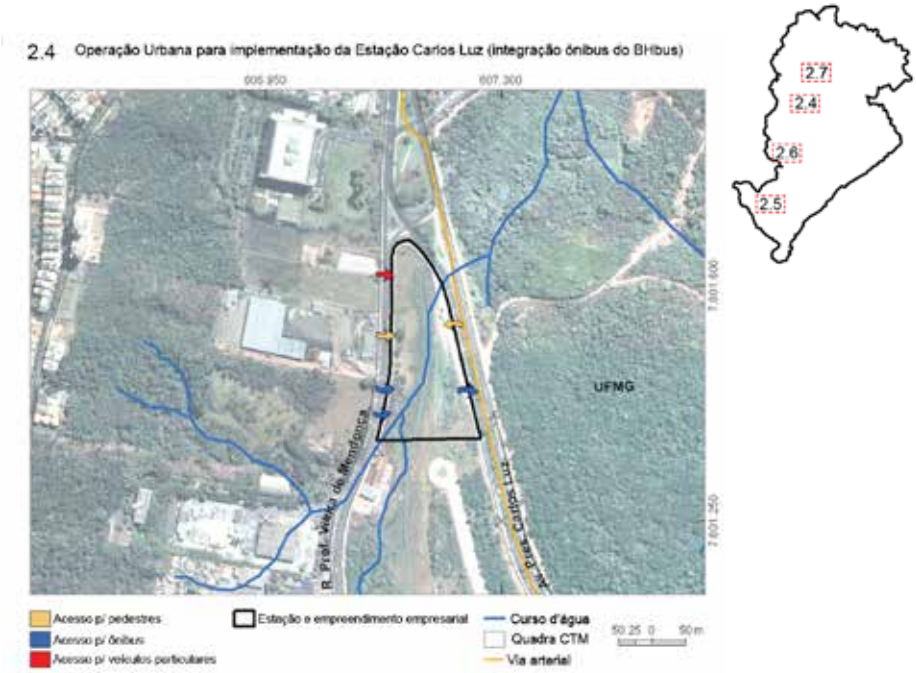
Localização das áreas de *operações urbanas* aprovada em Belo Horizonte em 1997 e 2008



Localização das áreas de *operações urbanas* aprovada em Belo Horizonte em 1997 e 2008



Localização das áreas de *operações urbanas* aprovada em Belo Horizonte em 1997 e 2008

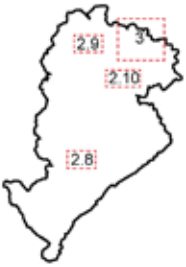


Localização das áreas de *operações urbanas* aprovada em Belo Horizonte em 1997 e 2008

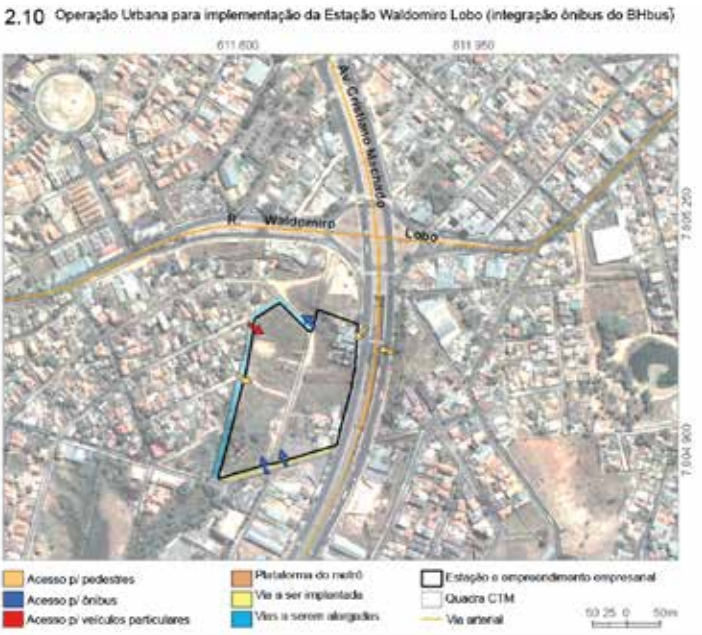
2.6 Operação Urbana para implementação da Estação Dom Bosco (integração ônibus do BHbus)

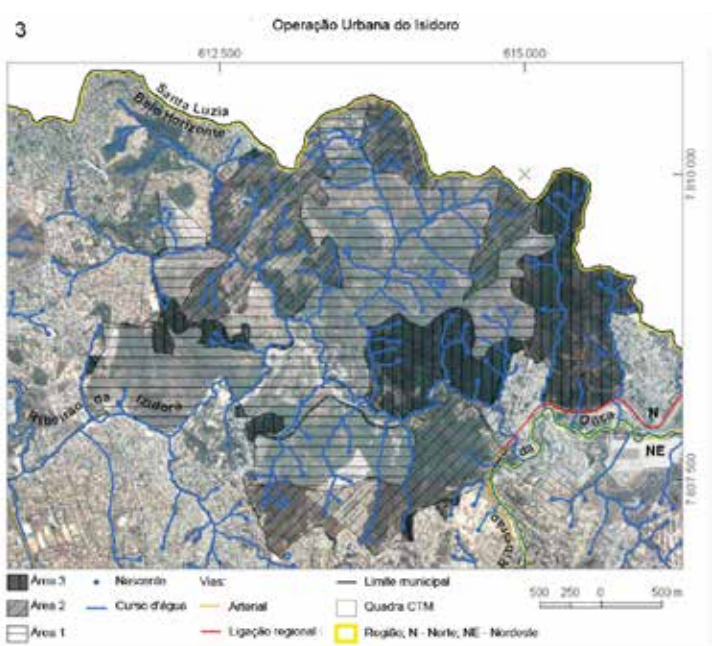
2.7 Operação Urbana para implementação da Estação Pampulha (integração ônibus do BHbus)

Localização das áreas de *operações urbanas* aprovada em Belo Horizonte em 1997 e 2008

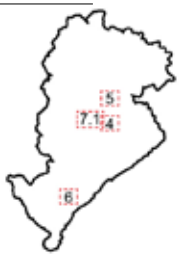


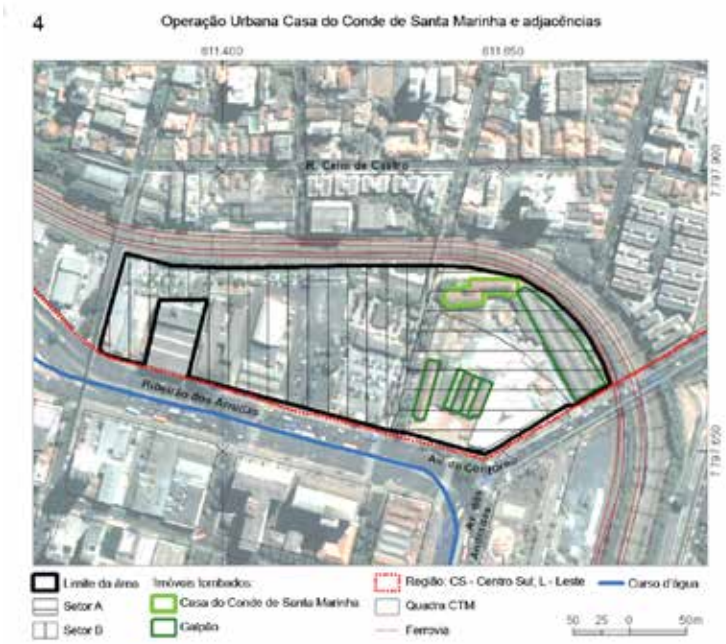
Localização das áreas de *operações urbanas* aprovada em Belo Horizonte em 1997 e 2008





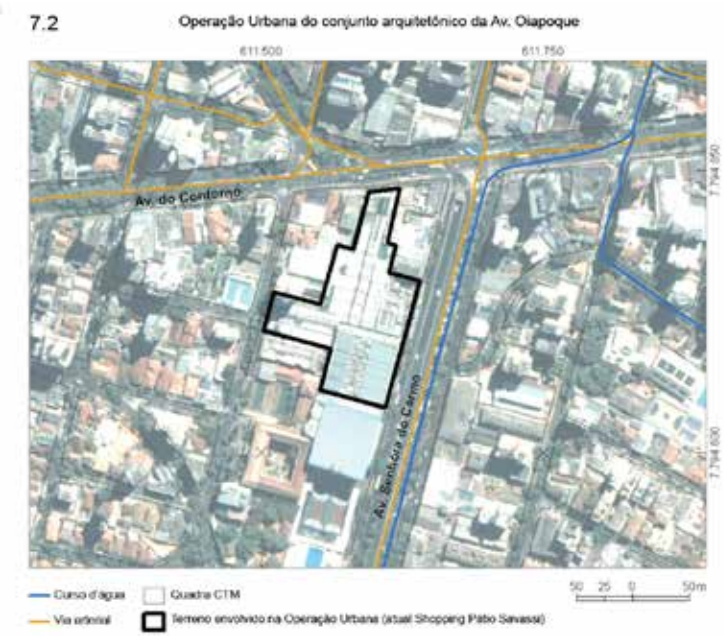
Localização das áreas de *operações urbanas* aprovada em Belo Horizonte em 1997 e 2008

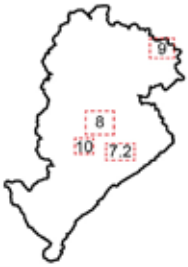


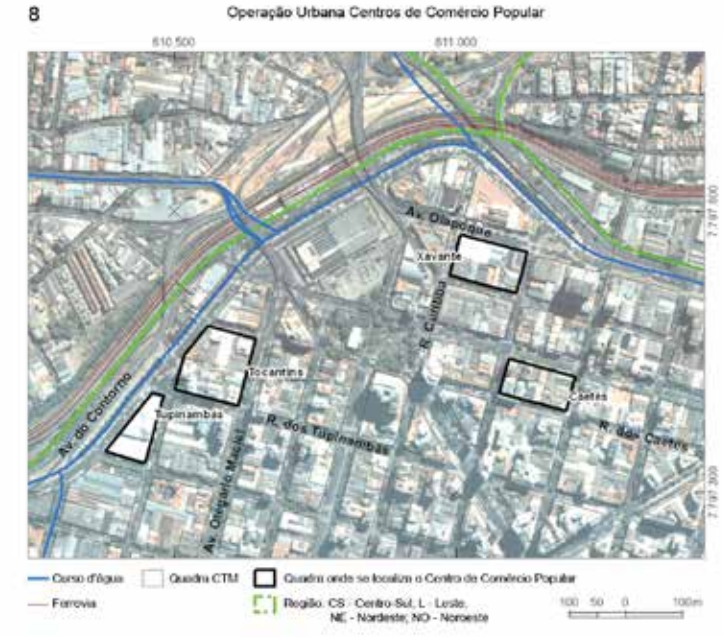


Localização das áreas de *operações urbanas* aprovada em Belo Horizonte em 1997 e 2008

Localização das áreas de *operações urbanas* aprovada em Belo Horizonte em 1997 e 2008

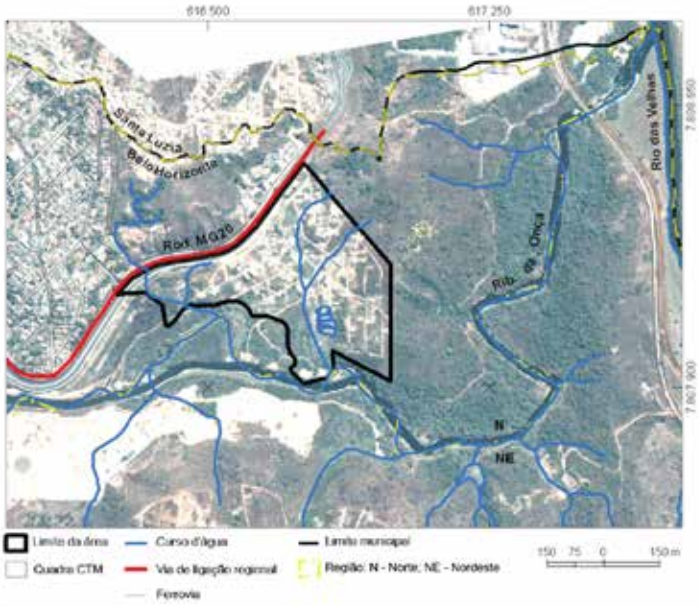






Localização das áreas de *operações urbanas* aprovada em Belo Horizonte em 1997 e 2008

9 Operação Urbana na área dominada pela Gleba I antiga da Fazenda Capitão Eduardo



10 Operação Urbanado do edifício-sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

Localização das áreas de *operações urbanas* aprovada em Belo Horizonte em 1997 e 2008

A *operação urbana* da Casa do Conde de Santa Marinha (Lei n.º 8.240/2001) foi proposta pelo Executivo com o objetivo de requalificar a área adjacente à Praça da Estação (na área central de Belo Horizonte), "buscando conjugar o incremento da sua atratividade econômica com a preservação e a valorização do patrimônio histórico-arquitetônico existente e reforçando o referencial cívico-cultural da região" (art. 1º da Lei n.º 8.240/2001). A área, de propriedade da Rede Ferroviária Federal (ver Figura 1 – *operação urbana* "4"), seria leiloada, fato que levou o poder público municipal a apresentar uma proposta de *operação urbana* capaz de resguardar o interesse público na área. A ideia era reforçar, por meio do projeto de requalificação, a vocação cultural e de lazer da região da Praça da Estação. Para isso, a lei propôs a flexibilização das normas de parcelamento[192] e ocupação, resguardado o uso pretendido para a área. Na operação caberia à iniciativa privada a restauração das edificações tombadas e a elaboração do projeto de ocupação da área não edificada, de acordo com as novas normas estabelecidas. O poder público municipal se responsabilizaria pela implementação das obras viárias referentes ao reparcelamento proposto. Até o momento, a *operação urbana* não se viabilizou, e o prazo de vigência da lei findou em 2011. Com relação à proposta, pode-se dizer que os parâmetros de ocupação definidos são considerados pouco atrativos – o coeficiente de aproveitamento definido foi de 1,7. Ressalta-se que na Zona do Hipercentro, lindeira à área, o coeficiente definido pela LPOUS é de 3,0, o que justificaria a não adesão da iniciativa privada à proposta. Atualmente o terreno da Casa do Conde de Santa Marinha vem sendo utilizado, esporadicamente, como local de eventos. Outros galpões existentes na área vêm abrigando outras utilizações, como igreja evangélica e estacionamentos. Os lotes vazios à época de aprovação da lei continuam sem ocupação.

Em 2007 foi elaborado o Plano de Reabilitação do Hipercentro de Belo Horizonte[193], que apontou a região da Praça da Estação como área para renovação, sugerindo a adoção da *operação urbana* como instrumento a ser utilizado para promover sua reabilitação. O plano propõe a ampliação da área da *operação urbana* da Casa do Conde de Santa Marinha, abrigando um número maior de quarteirões lindeiros à Praça da Estação do que o

[192] A proposta de *operação urbana* envolve a desafetação de uma via e a incorporação dessa área aos lotes, aumentando a área de terreno a ser ocupada e, consequentemente, o potencial construtivo permitido para a área.

[193] Este plano foi elaborado pela Práxis Projetos e Consultoria Ltda., empresa que venceu o processo licitatório para a realização do mesmo. A Prefeitura de Belo Horizonte coordenou os trabalhos por meio da Secretaria Municipal de Políticas Urbanas, e contou com recursos da Caixa Econômica Federal e do Ministério das Cidades.

proposto na Lei n.º 8.240/01, e indica os seguintes instrumentos e parâmetros urbanísticos para viabilizar a operação:

- Permissão de transferência de potencial construtivo gerado na área da operação para ZAP e ZCBH;
- Possibilidade de adoção do mesmo coeficiente de aproveitamento vigente para a Zona Hipercentral (3,0) para os quarteirões que integram a área da operação;
- Flexibilização da restrição altimétrica de 12m vigente para o perímetro do Conjunto Urbano da Praça da Estação nos quarteirões passíveis de renovação, associada à concentração do potencial construtivo, utilização de garagens subterrâneas, e afastamentos do alinhamento e das edificações tombadas que valorizem o conjunto e a continuidade dos espaços públicos no pavimento térreo;
- Exercício do direito de preempção sobre os lotes particulares;
- Desafetação das ruas transversais (Januária, Aquiles Lobo e Itambé) e incorporação das mesmas aos quarteirões adjacentes;
- Dispensa de taxa de permeabilidade e dispositivos compensatórios de detenção de águas pluviais;
- Licenciamento ambiental em formato simplificado. (PBH, 2007, p. 44-45)

Percebe-se por meio dessa proposta uma maior preocupação do Executivo em oferecer uma operação mais compatível com os interesses do setor imobiliário, além de envolver simultaneamente a aplicação de outros instrumentos de política urbana para resguardar os objetivos públicos de requalificação da área. Isso reforça a ideia de que a Lei n.º 8.240/01 (primeira proposta de *operação urbana* para a área) pode não ter sido viabilizada por estar totalmente desconectada dos interesses empresariais. Nota-se, além disso, que nem esta proposta nem a sugestão indicada no Plano do Hipercentro definem investimentos públicos destinados a promover a atratividade da área, e que poderiam funcionar como "âncora" dos empreendimentos privados – como ocorreu em São Paulo, conforme mencionado anteriormente. Ressalta-se que, apesar das mudanças sugeridas nesse plano, nenhuma proposta de *operação urbana* foi apresentada ao Executivo até o momento.

Recentemente, buscando explicitar o interesse público em efetivar uma *operação urbana* na área ocupada pela Casa do Conde e terrenos adjacentes, o Projeto de Lei n.º 820/09, enviado à Câmara em novembro de 2009, fruto da 3ª Conferência Municipal de Política Urbana, indicou o perímetro sugerido no Plano de Reabilitação do Hipercentro como área para efetivação de proposta de *operação urbana consorciada*. O referido PL ainda não foi aprovado[194].

A *operação urbana* Vila Silveira (Lei n.º 8.299/2001) foi proposta com

[194] O projeto de lei nº 820/09 foi aprovado em primeiro turno em abril/2010 e aguarda a votação em segundo turno.

o objetivo de regularizar uma edificação construída pela iniciativa privada na área do afastamento frontal mínimo estipulado pela LPOUS vigente (ver Figura 1 – *operação urbana* "5"). A concessão de baixa e habite-se para essa edificação, construída em desacordo com os parâmetros de ocupação, seria confirmada se compensada pelo parceiro privado, por meio da doação de dois lotes à Prefeitura e da implantação de uma praça pública nesses lotes, situados no mesmo quarteirão da construção. Segundo Lage (2008, p. 65) o interesse público estaria atendido, pois se tratava de uma área "extremamente deficiente de espaços de lazer e convivência, tendo a *operação urbana* proporcionado um ganho para a população local". Ressalta-se que, àquela época, o instrumento da *operação urbana* foi utilizado para objetivos de *regularização*, já que não havia outro instrumento que permitisse "aceitar" uma construção desconforme com as normas de ocupação vigentes. Em 2005 foi aprovada a Lei n.º 9.074, que dispõe sobre a regularização de parcelamentos do solo e de edificações no município de Belo Horizonte. Por essa norma, a edificação poderia ser regularizada de forma onerosa, sem a utilização da *operação urbana*.

A *operação urbana* Furtado de Menezes (Lei n.º 8.431/2002), fundação (sem fins lucrativos) vinculada à Sociedade São Vicente de Paula, foi proposta objetivando viabilizar a acessibilidade viária ao Conjunto Esperança – conjunto habitacional construído por iniciativa pública (municipal) e situado na região do Barreiro –, além de atender à demanda local por moradia a partir da promoção de áreas para a construção de habitações de interesse social (ver Figura 1 – *operação urbana* "6"). O acesso ao referido conjunto deveria passar por área de propriedade da Fundação Furtado de Menezes. Por outro lado, na época, a Fundação, que ocupava área definida pela LPOUS como Zona de Proteção-1 (ZP-1), buscava ampliar suas dependências para abrigar a unidade de suporte ao jovem e aumentar o centro de convivência destinado às pessoas idosas, o que era impossível pela legislação urbana então vigente. Assim, a *operação urbana* foi motivada, simultaneamente, por interesses públicos e particulares, ficando acordadas na parceria as responsabilidades de cada agente. À Fundação caberia parcelar e aprovar a gleba de sua propriedade com parâmetros especiais adotados pela operação, de forma a constituir cinco lotes (destinados a conjuntos habitacionais, equipamento comunitário, espaço livre de uso público e centro de convivência – incluindo a unidade de suporte ao jovem) e, posteriormente, alienar os mesmos para a construção de conjuntos habitacionais; além disso, ampliar o centro de convivência, instalar a unidade de suporte ao jovem e transferir para o município terrenos para implantação de equipamentos públicos. Ao Executivo competiria implantar a via de ligação com o Conjunto

Boa Esperança; aprovar os projetos das unidades habitacionais instaladas nos lotes comercializados pela Fundação e destinadas à população com renda de até seis salários mínimos; indicar a clientela que iria adquirir essas unidades habitacionais. Trata-se de uma *operação urbana* em que interesses públicos e particulares foram viabilizados conjuntamente. Entretanto, chama a atenção o fato de se utilizar o instrumento especialmente para resolver um problema pontual da lei de ocupação e uso do solo e restrito a um empreendimento – semelhante à primeira *operação urbana* que descrevemos anteriormente. A área da operação não foi previamente definida como de interesse para intervenções públicas, reforçando o caráter de "negociação", de "troca", envolvido em sua aplicação. Ao que parece, a necessária ampliação da área da Fundação (mesmo que para atendimento social), com a definição de novos parâmetros de parcelamento e ocupação e a liberação de novas áreas para a construção de habitação de interesse social, parece ter contribuído para viabilizar a *parceria público-privada*. O fato de a Fundação se constituir de uma instituição sem fins lucrativos também parece ter contribuído para o peso, dado aos interesses públicos viabilizados por esta proposta. Todavia, devemos ressaltar que as intervenções envolvidas nessa operação se resolveriam por meio de mudança de zoneamento, o que, no entanto, seria mais desgastante, já que demandaria a alteração da LPOUS, além de contrariar o princípio do macrozoneamento[195] definido na lei. Por outro lado, o interesse público em promover o acesso ao Conjunto Esperança também poderia ser atendido de outra forma, via desapropriação (1) e posterior implantação da via de acesso (2). Entretanto, essas ações demandariam mais recursos públicos, já que eles seriam necessários em ambas (1 e 2). Assim, entendemos que a *operação urbana* foi a forma encontrada para viabilizar uma intervenção que beneficiaria a coletividade e minimizar o investimento público nela aplicado: a utilização desse instrumento permitiu eliminar gastos (públicos) com a desapropriação necessária para viabilizar o acesso ao Conjunto Esperança, servindo essa eliminação como contrapartida de interesse público pela concessão conferida ao parceiro da área privada (permissão para flexibilizar os parâmetros urbanísticos exclusivamente na área envolvida na operação).

A *operação urbana* do Conjunto Arquitetônico da Avenida Oiapoque (Lei n.º 8.728/2003) foi, após a *operação urbana* Vila Silveira, a segunda proposta cuja elaboração foi motivada pelo interesse particular. Segundo Lage (2008, p.

[195] Pelo princípio do macrozoneamento, divide-se o território municipal em macrozonas em função de suas características e potencialidades, estimulando o aproveitamento da infraestrutura instalada, a ocupação de áreas subutilizadas e sua restrição em outras. O principal objetivo do macrozoeamento é redirecionar o adensamento e o crescimento urbanos, contando, para isso, com parâmetros urbanísticos diferenciados para cada macrozona.

66), essa pode ser considerada "a *operação urbana* belo-horizontina de maior complexidade". Ela envolveu dois perímetros de intervenção – um terreno na Zona do Hipercentro (ZHIP), ocupado por um imóvel tombado, e outro na Zona Adensada (ZA) (ver Figura 1 – *operação urbana* "7"); além de dois empreendedores privados e uma combinação de dois instrumentos de política urbana – a *operação urbana* e a *transferência do direito de construir*. Pode-se dizer que o interesse particular motivador da proposta foi o de viabilizar, pela lei de *operação urbana*, a aplicação da *transferência do direito de construir* (TDC) em área não admitida pelas disposições do Plano Diretor que instituiu o instrumento. A ideia era permitir que o proprietário do imóvel tombado na Zona Hipercentral (ZHIP) vendesse seu potencial construtivo para terrenos situados na ZA[196], zoneamento no qual está localizado o outro perímetro da operação e onde estava sendo construído o *shopping* Pátio Savassi. Entretanto, o Plano Diretor municipal considera que apenas os terrenos situados em Zona de Adensamento Preferencial (ZAP) ou no entorno de imóveis protegidos pelo patrimônio histórico-cultural são passíveis de recepção de Unidades de Transferência do Direito de Construir (UTDCs). Além disso, o limite máximo de recepção da *transferência do direito de construir* é de 20%, exceto no caso de "projetos urbanísticos especiais", ou seja, de *operações urbanas*. Assim, o empreendedor do Pátio Savassi, além de adquirir o potencial construtivo do imóvel tombado no Hipercentro e aplicá-lo em terreno na ZA, objetivava outra concessão legal: a de ultrapassar o limite de 20% de recepção de potencial construtivo conforme admitido pela legislação vigente. Assim, a *parceria público-privada*, por meio da *operação urbana*, envolveu as seguintes ações:

- concessão, pelo poder público municipal, da permissão de aumento do coeficiente de aproveitamento de 1,0 para 1,6 no perímetro ocupado pelo *shopping* Pátio Savassi, desde que o potencial adicional fosse resultante da aquisição de UTDCs do imóvel tombado localizado na ZHIP;
- ao parceiro privado proprietário do imóvel tombado caberia a restauração e reutilização do edifício como *Centro de Comércio Popular*, atendendo ao interesse da administração municipal de retirada dos camelôs da área pública[197], viabilizando um espaço para que eles exercessem sua atividade;

[196] A venda do potencial construtivo do imóvel tombado poderia ter sido realizada sem que se recorresse à *operação urbana*, pois, pela TDC, era possível alienar para outros lotes o potencial construtivo que não podia ser aplicado no local, em razão da restrição imposta pela preservação do edifício. O fato é que o proprietário queria viabilizar a venda para o empreendedor do Pátio Savassi, localizado numa área que, pela lei do Plano Diretor, não é receptora de UTDCs.

[197] Tanto o Plano Diretor municipal (Lei n.º 7.165/96), quando se refere à necessidade de "restabelecimento dos passeios e das áreas de circulação de pedestres" (art. 11 do PD), quanto o Código de Posturas (Lei n.º 8.616/03), ao proibir a ocupação dos passeios por camelôs, conforme artigos 118 e 119, dispõem sobre a necessidade de retirada dos camelôs dos logradouros públicos

- ao parceiro privado e empreendedor do *shopping* Pátio Savassi caberia a aquisição do potencial construtivo do imóvel tombado e a implantação de terminal de ônibus na Avenida Oiapoque[198], o que envolveria o tratamento urbanístico do entorno da avenida, conforme projeto definido pelo poder público municipal.

Observa-se assim que os interesses relativos à retirada dos camelôs dos logradouros públicos da área central de Belo Horizonte e à requalificação da área situada na ZHIP – concretizados com a restauração da edificação tombada e com a implantação do terminal de ônibus Oiapoque –, puderam ser viabilizados por meio da *parceria público-privada*, que foi motivada pelos interesses dos empreendedores envolvidos (tanto os proprietários do imóvel localizado no Hipercentro quanto os do Pátio Savassi). Dessa forma, a *operação urbana* viabilizou ganhos privados que não seriam possíveis com a simples aplicação da LPOUS (para o zoneamento vigente) e da TDC: o proprietário do imóvel tombado, com a sua restauração para abrigar o *Centro de Comércio Popular*, popularmente denominado *Shopping* Oi, obteve ganhos privados com o aluguel de boxes para os camelôs transferidos da área central; e o proprietário do *shopping* Pátio Savassi pôde aumentar em 60% o potencial construtivo permitido pela legislação vigente, em uma das áreas mais valorizadas da cidade. Deve-se ressaltar que, além das condicionantes ambientais definidas no processo de licenciamento ambiental, não foi proposta nenhuma intervenção do parceiro privado na área pública do entorno do imóvel beneficiado com o acréscimo do potencial construtivo. No entanto, o *shopping* na região da Savassi acabou gerando impactos de difícil superação no sistema viário da região. Segundo Lage (2008, p. 91), nem mesmo as condicionantes ambientais exigidas foram totalmente cumpridas. Se a *operação urbana* é justificada pela possibilidade de benefícios coletivos gerados a partir da parceria, entendemos que a proposta deveria ter contemplado também intervenções na área da Savassi, especialmente se forem considerados os ganhos privados que o empreendedor obteve a partir da concessão legal instituída pelo poder público e efetivada em uma das áreas mais valorizadas da cidade.

De modo geral, observa-se que o interesse público não foi a principal motivação da proposta, e que esta se traduziu em ganhos particulares.

e seu reassentamento em locais adequados para o exercício da atividade.

[198] Ressalta-se que, naquela época, estava sendo efetivado em Belo Horizonte o projeto de requalificação da Praça da Estação, projeto que faz parte do Programa Centro Vivo, um conjunto de intervenções que visava a reabilitação da área central da capital mineira, e que demandava a transferência do terminal de ônibus localizado à Rua Aarão Reis para outra área próxima. Durante as discussões sobre a *operação urbana*, decidiu-se que o novo terminal de ônibus seria implantado na Avenida Oiapoque (LAGE, 2008).

Entretanto, o discurso que viabilizou a operação estava respaldado pelo Plano Diretor, que indica, entre as diretrizes de indução do "desenvolvimento urbano", a utilização de instrumentos e incentivos para promover a requalificação da área central. A despeito da *forma* como a *operação urbana* foi efetivada, dos benefícios coletivos qualitativamente e quantitativamente ínfimos, se comparados às contrapartidas conferidas aos parceiros privados, pode-se dizer que essa foi, de fato, a primeira proposta de aplicação do instrumento, visando a "requalificação urbana" e a "valorização ambiental" de uma área, concretamente efetivada, se considerados os termos da lei específica, objetivos que se inserem na ideia de "transformação urbanística" para a qual a *operação urbana* foi instituída em Belo Horizonte.

Dando continuidade à proposta de retirada dos camelôs dos logradouros públicos, em conformidade com as disposições do Código de Posturas municipal e com os objetivos do Programa Centro Vivo, foi proposta também a *operação urbana* Centros de Comércio Popular (Lei n.º 9.058/2005). Segundo a lei aprovada, seriam concedidos aos empreendedores que implantassem boxes nos *shoppings* populares da cidade[199], e que mantivessem a atividade por pelo menos dez anos, potenciais construtivos a serem utilizados adicionalmente, até o limite máximo de 20% de acréscimo em cada lote, em imóveis situados em vários zoneamentos, com exceção das áreas classificadas como Zona de Preservação Ambiental (ZPAM), Zona de Proteção 1 e 2 (ZP-1 e ZP-2), Zona de Adensamento Restrito (ZAR) ou Zona de Especial Interesse Social (ZEIS). O boxe deveria ter dimensão mínima de 4m², e cada metro quadrado de boxe instalado geraria 3m² de potencial adicional de construção[200]. A lei estabelece ainda a possibilidade de se alienar o potencial construtivo correspondente à área de boxes instalada. Destaca-se que essa proposta de *operação urbana* não foi discutida no COMPUR; além disso, durante sua tramitação na Câmara de Vereadores, a iniciativa apresentou algumas peculiaridades. O projeto de lei original previa a alteração do zoneamento em parte do bairro Belvedere III[201],

[199] Pela lei da operação, foram consideradas as seguintes áreas geradoras de potencial construtivo: o Centro de Comércio Popular Tupinambás, o Centro de Comércio Popular Caetés, o Centro de Comércio Popular Tocantins e o Centro de Comércio Popular Xavante (ver **Figura 1** – *operação urbana* "**8**"). As áreas receptoras de potencial construtivo proveniente da aplicação desta lei estão descritas no **Anexo III**.

[200] Ou seja, o cálculo dos créditos edificáveis foi definido numa razão de um por três: a cada m² destinado à função social, o proprietário receberia o direito de construção de 3m² em outro terreno, podendo este encontrar-se sob outro zoneamento.

[201] A proposta era transformar uma área zoneada como ZE (Zona de Grandes Equipamentos), reservada para a implantação de uma estação do BHBUS, em ZP-3 (Zona de Proteção 3), zoneamento existente no restante do bairro Belvedere III. Essa proposta foi apresentada após a Prefeitura revogar a declaração de utilidade pública para fins de desapropriação dos imóveis envolvidos no referido zoneamento ZE. A Lei n.º 9.058/2005, que instituiu a *operação urbana* Centros de Comércio Popular, também contemplou a alteração de zoneamento dessa área.

área no entorno do BH *Shopping*, ocupada por população de média-alta e alta rendas, onde o valor do metro quadrado do terreno é um dos mais altos de Belo Horizonte. Na esteira desse processo, a proposta de *operação urbana* constituiu-se de um substitutivo apresentado durante a tramitação do PL. Isso permite acreditar que o potencial construtivo adicional concebido pela instalação de boxes nos Centros de Comércio Popular, conforme dispõe a lei da *operação urbana* aprovada, já tinha endereço certo: a área zoneada como ZP-3, correspondente ao bairro Belvedere III. Note-se que, quando a lei estabeleceu as áreas onde o direito de construir adicional não poderia ser utilizado, incluía a ZP-1 e a ZP-2, mas não a ZP-3. Em síntese, os empreendedores imobiliários que aderiram à parceria têm utilizado o potencial construtivo adicional gerado pela instalação de boxes na região centro-sul da cidade, sendo que grande parte desse potencial foi aplicado em construções no bairro Belvedere III[202], área da cidade que vem experimentando um crescimento acelerado de edificações voltadas para os segmentos de média-alta e alta rendas da população. Assim, apesar de justificar a *operação urbana* pelo interesse público de "requalificação dos espaços públicos e das calçadas", e de "viabilizar a instalação e permanência de Centros de Comércio Popular destinados a abrigar as atividades de camelôs, toreros e artesãos exercidas em logradouros públicos" (Cf. art. 5º da Lei n.º 9.058/05), percebe-se que a principal motivação da proposta foi o interesse particular que seria satisfeito com a concessão de acréscimos de direito de construir em uma das áreas mais valorizadas da cidade. Observa-se ainda que, se a satisfação do interesse público fosse realmente a intenção do poder público municipal, este deveria ter exigido do parceiro privado contrapartidas mais significativas – tendo em vista os benefícios obtidos por este parceiro – e socialmente mais justas, que estimulassem, por exemplo, a permanência dos camelôs nos Centros de Comércio Popular, como a cobrança de aluguel dos boxes a um preço mais baixo ou mesmo a sua isenção.

A *operação urbana* na área denominada Gleba I da antiga Fazenda Capitão Eduardo (Lei n.º 9.065/2005) foi uma parceria firmada entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a Associação dos Voluntários do Bairro Guarani (ASVOG) com o objetivo de "viabilizar e regularizar parcelamento do solo de interesse social, adequando-o às exigências ambientais e buscando alternativas para o seu financiamento" (Cf. art. 1º da Lei n.º 9.065/05). Por ser uma área ambientalmente frágil – contém áreas a serem preservadas e de risco geológico (ver Figura 1 – *operação urbana* "9") –, a ASVOG, proprietária da área, procurou o Executivo

[202] Conforme o "Relatório da utilização de potencial construtivo adicional – PCA" da *operação urbana* Centros de Comércio Popular, fornecido pela Secretaria Municipal de Regulação Urbana, em novembro de 2009, à autora – ver **Anexo III**.

para efetivar o loteamento de forma condizente com as exigências ambientais e, ao mesmo tempo, para viabilizar o número máximo de lotes destinados à instalação de edificações de interesse social – o que também interessava ao poder público municipal. Pela lei aprovada, o parceiro particular (ASVOG) se responsabilizaria por assegurar o uso e a ocupação de interesse social, viabilizar e implantar as obras de infraestrutura urbana e doar para o município lotes correspondentes a 4% da área da gleba para uso não residencial, além do percentual exigido pela lei de parcelamento. O Executivo municipal se responsabilizaria pela contratação, acompanhamento e posterior licitação dos projetos executivos, inclusive o Estudo de Impacto Ambiental, em conformidade com as concessões legais permitidas por meio da *operação urbana*. Caberia a ele, ainda, promover o adequado uso das áreas transferidas ao município pela ASVOG, ficando também autorizado a alienar a terceiros aqueles lotes destinados ao uso não residencial, incentivando, assim, a instalação de atividades que poderiam constituir fonte de emprego e renda para os moradores do conjunto.

Ressalta-se, entretanto, que a parceria entre o poder público municipal e a ASVOG vem encontrando dificuldades para se efetivar. A área incluída na *operação urbana* sofreu redução, em virtude de desapropriações realizadas pelo Departamento de Estradas de Rodagem (DER) e pela COPASA, respectivamente para a ampliação da MG-020 e para a continuidade da implantação da ETE Onça (Estação de Tratamento de Esgoto do Ribeirão do Onça). Além destas ações retardarem o processo (a elaboração do projeto e o posterior licenciamento), foi necessário esperar o término das desapropriações para que ocorresse a definição da poligonal da área realmente disponível para ocupação e sujeita à lei da *operação urbana*. Após a revisão do perímetro, constatou-se que o número de famílias (proprietárias da área) a serem abrigadas é superior ao número de lotes passíveis de ser viabilizados na mesma. Assim, a dificuldade de se firmar um acordo entre os integrantes da ASVOG e a Prefeitura, quanto ao plano de ocupação da área, vem retardando a efetivação da *operação urbana*.

A *operação urbana* do edifício-sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (Lei n° 9.366/2007) constitui-se em uma parceria firmada entre o governo do estado e o poder público municipal para viabilizar a sede do mencionado órgão do Poder Judiciário, em terreno localizado nas proximidades da Av. do Contorno com Av. Amazonas, no bairro Prado (ver Figura 1 – *operação urbana* "10"), e anteriormente ocupado pela Superintendência Administrativa da Polícia Civil de Minas Gerais. O edifício-sede deveria concentrar a estrutura física do Tribunal, que se encontrava dispersa em dez edificações distribuídas pela cidade. Para isso, seriam

necessárias algumas concessões legais; daí a proposta de viabilizá-las via *operação urbana*. Dentre essas concessões, citam-se:

- permissão para utilização de coeficiente de aproveitamento de 4,60 (quatro inteiros e sessenta centésimos) na construção do edifício-sede (na área, o coeficiente admitido é de 3,0);
- adoção da proporção de uma vaga de carga e descarga para cada 4.000m² (quatro mil metros quadrados) de área líquida (o Anexo VII da Lei n.º 8.137/00 considera a proporção de uma vaga para cada 3.000m²);
- permissão para instalação de Tribunal na área central, algo que, à época da elaboração da proposta, era proibido, conforme disposições do art. 11 da Lei n.º 7.165/96 (Plano Diretor)[203].

Ao TJMG caberia:

- doar para o município imóvel situado na área central, de acordo com o estudo de viabilidade – e interesse – a ser desenvolvido pelo poder público municipal[204];
- recuperar edificação de relevante valor histórico-arquitetônico existente no lote onde seria implantado o edifício-sede, tornando-o aberto à população;
- implantar praça de uso público e seu respectivo tratamento paisagístico;
- implantar o Museu do Judiciário Mineiro, aberto à população, no Palácio da Justiça, edificação situada à Avenida Afonso Pena, 1.420;
- transformar os edifícios denominados Anexo 1 e Anexo 2, situados respectivamente à Rua Goiás, n.º 229 e n.º 253, para a instalação das Varas Fazendárias Estaduais e Municipais;
- destinar dois prédios, onde funcionava o Tribunal de Alçada, atualmente Unidade Francisco Sales do TJMG, à Secretaria de Estado de Defesa Social;
- criar um sistema de atendimento tipo *drive-thru* na nova edificação e no Fórum Lafayette, o que possibilitaria um desafogamento do trânsito nos dois locais;
- instalar dois Fóruns Regionais no Barreiro e em Venda Nova, com o objetivo de diminuir a distribuição de processos no Fórum Lafayette e o deslocamento de pessoas para o centro da cidade.

[203] Antes mesmo da aprovação legal desta proposta de *operação urbana*, foi aprovada em BH a Lei n.º 9.326 de 24 de janeiro de 2007, que dispõe sobre normas para adaptação e implantação de atividades específicas situadas no Hipercentro. Esta lei, em seu artigo 24, revogou incisos do art. 11 do Plano Diretor, inclusive aquele que proibia a instalação de tribunais e fóruns na área central da capital. A partir dessa prerrogativa legal, essa concessão já não mais justificaria a *operação urbana*.

[204] Dois edifícios foram avaliados: o edifício de 16 pavimentos localizado na Rua Gonçalves Dias, n.º 1.260, e quatro pavimentos do Edifício Mirafiore, situado na Rua Guajajaras, n.º 40, ambos com aproximadamente 3.500m2 de área bruta.

Pela lei aprovada, ficou definido o prazo de oito anos para a conclusão das obras, incluindo a construção do edifício-sede, a recuperação da edificação de interesse histórico-cultural, a instalação de restaurante nessa edificação, a construção da praça de uso público e a instalação dos Fóruns Regionais. Para as demais ações, ficou estabelecido o prazo de dez anos. Entretanto, recentemente a Prefeitura de Belo Horizonte foi informada da desistência da efetivação da *operação urbana* por parte do TJMG, que alega não ter mais interesse em se instalar no referido terreno[205].

Destaca-se o fato de que esta proposta de parceria, embora não tenha sido efetivada, articulava duas instâncias de governo – o município e o estado. Lembramos que essa possibilidade já havia sido aventada desde a primeira iniciativa de instituição do instrumento em Belo Horizonte – o Projeto de Lei n.º 252/1993, de autoria da vereadora Neusinha Santos. Entretanto, tal possibilidade de parceria foi desconsiderada durante o longo processo de elaboração das propostas de instituição do instrumento, até a sua aprovação no Plano Diretor municipal. Neste dispositivo, porém, é levantada a possibilidade de "participação de entidades da iniciativa privada" e destacado o fato de que a *operação urbana* "pode ser proposta ao Executivo por qualquer cidadão ou entidade que nela tenha interesse" (Cf. parágrafo único do art. 65 da Lei n.º 7.165/96). Foi com base nessa redação do Plano Diretor que a parceria entre dois entes públicos foi viabilizada. Além dessa constatação, ressalta-se, no que diz respeito à utilização do instrumento, que seu objetivo foi o de conceder alterações das regras de uso e ocupação do solo da legislação urbanística vigente. Assim, também nesta proposta, o interesse público de beneficiar a coletividade fica "a reboque" de interesses particulares (construtivos), mesmo o parceiro sendo uma entidade pública.

A *operação urbana* do Parque Linear Bulevar Andradas (Lei n° 9.568/2008) teve como objetivo a implantação do referido parque nas margens do ribeirão Arrudas, ao longo da Avenida dos Andradas, entre as Avenidas do Contorno e Mem de Sá, no bairro Santa Efigênia, zona leste de Belo Horizonte (ver Figura 1 – *operação urbana* "11"). A instalação do parque foi proposta ao parceiro privado formado por empreendedores de um *shopping* da região (*Shopping* América) interessados em "negociar" com o poder público municipal parâmetros mais permissivos que aqueles propostos pela LPOUS para o macrozoneamento da área. Assim, o poder público concederia ao empreendedor privado a permissão de utilização do coeficiente de aproveitamento de 2,7 (dois inteiros e setenta centésimos) na construção do empreendimento (ao invés de 1,7 – coeficiente permitido pelo zo-

[205] Conforme informações concedidas pelo gerente executivo do COMPUR à autora, no dia 18/11/09.

neamento), e a permissão de efetivação de 60% da exigência de área permeável do empreendimento, constante da LPOUS, dentro da área do Parque Linear Bulevar Andradas. A implantação do parque foi proposta como contrapartida de interesse público pelos benefícios concedidos ao empreendedor. Trata-se de uma proposta motivada por interesses particulares, a partir da qual definiu-se o interesse público que deveria ser atendido. Ressalta-se que a contrapartida de interesse coletivo também atende perfeitamente aos interesses do parceiro privado: além de permitir transferir a taxa de permeabilidade para a área do parque, a implantação deste equipamento contribui para uma melhoria do entorno do *shopping*, promovendo sua valorização e a consequente geração de rendas fundiárias para o próprio empreendimento (privado). Assim, mais uma vez as concessões viabilizadas por meio da *operação urbana* acabam atendendo ao interesse do capital, e a "inovação espacial" acaba promovendo mais benefícios particulares que públicos, devendo-se considerar ainda os possíveis impactos negativos do acréscimo construtivo na região. Esta *operação urbana* estava em andamento no início de 2010.

A *operação urbana* da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (Lei n° 9.679/2008) teve como objetivo explícito proporcionar o incremento da qualidade do atendimento prestado pelo órgão à população do estado, por meio da viabilização de melhorias e a ampliação de sua estrutura. Assim, trata-se de outra proposta de parceria entre duas instâncias de governo representadas pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH) e pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG). A utilização do instrumento foi aventada pelo fato de a LPOUS vigente considerar a área – local onde a Assembleia Legislativa pretendia construir um Anexo, ampliando sua estrutura física – como Área de Diretriz Especial (ADE) Residencial Central, onde se admite, na hipótese de novas construções, apenas o uso residencial. Essa limitação, além da necessidade de utilização do subsolo da Praça Carlos Chagas para a construção de áreas de estacionamento, bem como de passagens subterrâneas de interligação entre as unidades edificadas, motivaram o Legislativo estadual a propor a referida *operação urbana* com a Prefeitura. Pela proposta aprovada, caberia ao poder público municipal conceder as permissões solicitadas, quais sejam: a concessão de direito de uso de áreas específicas do subsolo do município à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais; e a exclusão dos quarteirões onde o órgão estadual pretendia construir seu anexo, da ADE Residencial Central. Como contrapartida de interesse público municipal pela concessão de direitos mais permissivos de uso e ocupação do solo foi exigida a recuperação e a manutenção, pela Assembleia, das áreas públicas da Praça Carlos Chagas, além de vedada a cobrança por qualquer serviço prestado em decorrência de atividades desenvolvidas nas áreas abarcadas pela concessão de

uso do subsolo estabelecida na *operação urbana*. Trata-se, assim, de mais uma "negociação" urbana na qual concessões legais (permissão para flexibilizar pontualmente regras definidas pela LPOUS) justificaram a aplicação do instrumento. Ressalta-se que esta proposta ainda não foi efetivada[206].

Em geral, as *operações urbanas* aprovadas no município[207] vêm envolvendo a concessão de acréscimos ou permissões de aplicação de parâmetros urbanísticos mais permissivos que aqueles definidos pela lei de ocupação e uso do solo (para o macrozoneamento no qual se situa a área envolvida), de forma pontual e casuística, geralmente em áreas bem valorizadas da cidade, sendo algumas delas de interesse para o capital imobiliário – a exemplo da região centro-sul do município. Aquelas *operações urbanas* que ocorreram fora dessa região objetivaram principalmente a regularização de alguma situação (edificação ou parcelamento) não admitida pela legislação vigente, e em geral foram motivadas pelo interesse particular. Em alguns casos, o instrumento foi aplicado para viabilizar um uso não admitido pela legislação urbanística (a exemplo da *operação urbana* para desafetação de via pública e aquela de interesse da Assembleia Legislativa). O que as propostas têm em comum é que o alcance das *operações urbanas* ficou restrito aos lotes do parceiro (particular), sendo poucos os casos em que os recursos obtidos como contrapartida pelas concessões construtivas foram aplicados total ou mesmo parcialmente em áreas públicas, ou que viabilizaram intervenções de cunho social. Observa-se ainda que os recursos destinados a intervenções em áreas públicas se restringiram, na maioria das vezes, a intervenções viárias e outras obras que acabam melhorando o entorno do empreendimento particular e, consequentemente, gerando valorizações fundiárias que são por ele apropriadas – fato que contribui, inclusive, para reforçar a condição de importante *ativo financeiro* conferida à produção imobiliária em momento recente.

A seguir, faremos uma análise do processo de elaboração, discussão e tramitação das *operações urbanas* no COMPUR e na Câmara Municipal. Posteriormente (item 5.2), buscaremos refletir sobre o que é possível apreender a partir da experiência belo-horizontina de *operação urbana*: Que interesses

[206] Segundo o gerente executivo do COMPUR (Cf. informações concedidas à autora em 18/11/09), após a aprovação da lei de *operação urbana*, a proposta passou por um período de "congelamento", no qual a ALMG estudava a sua real necessidade de ampliação e se ocuparia de fato os terrenos envolvidos na *operação urbana*. Tendo em vista o conteúdo do PL n.º 820/09, fruto da 3ª Conferência Municipal de Política Urbana, essa proposta "perde um pouco o sentido" se o mesmo for aprovado. Pelo PL, os lotes que constam da *operação urbana* ficam fora do perímetro da ADE Residencial Central. A concessão, via *operação urbana*, se justificaria apenas para a utilização do subsolo como estacionamento. Entretanto, como no início de 2010 o PL nº. 820/09 ainda não havia sido aprovado, a ALMG solicitou a reedição da lei de *operação urbana* no sentido de atualizar o prazo da mesma, uma vez que aquele contido na Lei nº 9.679/2008 já estava se esgotando. A reedição da proposta de *operação urbana* da ALMG entrou como parte do PL nº 820/09, conforme *substitutivo* enviado à Câmara em Março/2010.

[207] A **Figura 1** nos mostra as áreas envolvidas nas *operações urbanas* aprovadas em Belo Horizonte.

estão sendo de fato viabilizados? Qual foi a real motivação para a aprovação de cada uma das *operações urbanas*? Quais os limites e dificuldades para a aplicação do instrumento? O que podemos concluir com relação ao papel do Estado – e sua relação com a sociedade em geral e o interesse particular e/ou privado – a partir da aplicação desse "novo" instrumento de política urbana?

5.1.2. A discussão das propostas (aprovadas) no COMPUR

O princípio da gestão democrático-popular em Belo Horizonte foi instituído pela Lei Orgânica aprovada em 1990. Desde então, novas experiências de gestão vêm sendo implementadas, contribuindo para a consolidação da renovação democrática das políticas públicas (SOMARRIBA; DULCI, 1997). Pode-se identificar como marcos deste processo o Orçamento Participativo (OP), que expressa a incorporação de processos participativos na tomada de decisões de investimentos públicos[208], e a formulação de políticas públicas, incorporando a participação da população – por meio da institucionalização de espaços democráticos de participação – no processo de planejamento.

A participação popular nas definições dos investimentos públicos e a credibilidade obtida no processo do OP resultaram em um ambiente favorável para a consolidação de uma rede de organizações e fóruns, na qual governo e sociedade civil se fazem representar com a capilaridade suficiente para a promoção de uma gestão democrática das políticas urbanas. Atualmente, a Prefeitura de Belo Horizonte conta com mais de 80 canais institucionais de participação popular vinculados a diferentes temáticas e esferas de representação, da escala global da cidade à escala regional ou local. Ligados diretamente à política urbana, existem, com formatos e papéis diferenciados, Conselhos e Comissões (18 no total) que atuam ao lado de instâncias consultivas regionais e locais – fóruns e grupos de referência que participam da elaboração e discussão de Planos Globais Específicos de áreas de favelas, expressando a consolidação da participação popular no processo de tomada de decisões (COTA; FERREIRA, 2007, p.10-11). No campo das políticas urbanas, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, de Política Urbana, de Habitação, de Patrimônio Cultural e Saneamento encontram-se consolidados, assumindo papel central na formulação e gestão das políticas e se articulando com as conferências municipais de cunho setorial.

[208] O Orçamento Participativo considera o aporte de recursos distribuídos de forma diretamente proporcional à população e inversamente proporcional à renda, instituindo critérios unificados para a cidade, dando início à descentralização de políticas de urbanização no município. De certa forma, o OP garantiu a *inversão de prioridades* como princípio básico da gestão, destinando recursos maiores para as regiões mais carentes e populosas.

No que se refere ao tema (*operações urbanas*), nos interessa destacar a atuação do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) como um canal democrático de participação instituído no âmbito do Executivo. O artigo 76 do Plano Diretor prevê essa participação do Executivo na gestão democrática e considera que ela deve ser desenvolvida "pelo Executivo e pela Câmara Municipal, com a colaboração dos munícipes". Assim, o COMPUR foi instituído com as seguintes atribuições:

> I - realizar, quadrienalmente, a Conferência Municipal de Política Urbana;
> II - monitorar a implementação das normas contidas nesta Lei e na de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, sugerindo modificações em seus dispositivos;
> III - sugerir alterações no zoneamento e, quando solicitado opinar sobre propostas apresentadas;
> IV - sugerir a atualização da listagem de usos;
> V - opinar sobre a compatibilidade das propostas de obras contidas nos planos plurianuais e nos orçamentos anuais com as diretrizes desta Lei;
> VI - opinar sobre os casos omissos desta Lei e da de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, indicando soluções para eles;
> VII - deliberar, em nível de recurso, nos processos administrativos de casos decorrentes desta Lei ou da de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo;
> VIII - analisar as propostas apresentadas conforme o art. 78, I; [*propostas de revisão da legislação urbanística, de interesse localizado, encaminhadas ao COMPUR para análise*]
> IX - elaborar seu regimento interno.
> (Art. 80 da Lei n.º 7.165/1996 – BELO HORIZONTE, 1996a, *explicação nossa*)

Deve-se salientar que são também objeto de prévia análise do COMPUR as alterações da hierarquização do sistema viário[209], conforme determinação legal (Lei n.º 7.166/96).

Em geral, toda proposta legal que afeta a política urbana é apreciada pelo COMPUR[210]. Observa-se que, legalmente, não há qualquer determinação de obrigatoriedade de discussão das *operações urbanas* nesse canal de participação, o que, no entanto, vem sendo a prática adotada pelo município.

Vimos que o processo de elaboração e discussão das *operações urbanas*,

[209] No entanto, tais alterações vão sendo analisadas paulatinamente pelo Conselho, a partir de demandas, para depois serem contempladas, em conjunto, em um projeto de lei (em geral, enviado à Câmara de seis em seis meses).

[210] A prática tem sido de levar ao COMPUR as propostas legais diretamente relacionadas com as disposições do Plano Diretor e da LPOUS vigentes. Assim, já foram objeto de análise prévia pelo COMPUR: a maioria das propostas de *operações urbanas* – conforme veremos adiante neste Capítulo; a proposta de lei para a regularização fundiária (de edificações e de parcelamento) já aprovada no município; a proposta legal que flexibiliza parâmetros construtivos em edificações localizadas no Hipercentro (também já aprovada); as propostas de regulamentação de ADEs; as propostas de revisão do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, conforme propostas das Conferências Municipais de Política Urbana (1ª, 2ª, e 3ª).

conforme disposições legais, deve ser coordenado pelo Executivo. Esse processo envolve as seguintes etapas (COTA; FERREIRA, 2007, p. 13):

- negociação com a iniciativa privada para a definição do interesse público e das contrapartidas a serem prestadas ao município;
- negociação sobre os parâmetros da LPOUS (e/ou regras do Plano Diretor) a serem flexibilizados e a compatibilidade desta alteração com o interesse público anteriormente definido;
- cálculo dos benefícios concedidos[211] e do valor das contrapartidas de interesse público (valores envolvidos);
- fechamento da proposta conforme diretrizes e normas contidas no Plano Diretor;
- apresentação da proposta de *operação urbana* no COMPUR;
- discussão e aprovação da proposta neste Conselho;
- redação final da minuta de Lei Específica da *operação urbana* e encaminhamento à Câmara, sugerindo a aprovação.

O Conselho Municipal de Política Urbana distingue-se dos demais conselhos em virtude de seu caráter eminentemente consultivo, embora exerça influência no processo de produção das políticas urbanas e de seus instrumentos, conferindo maior legitimidade às propostas que são por ele respaldadas, quando enviadas à Câmara de Vereadores. O COMPUR é constituído por 16 membros, sendo oito do Poder Executivo, dois do Poder Legislativo (Câmara), dois representantes do setor técnico, dois do setor empresarial e dois do setor popular. São considerados representantes da sociedade civil os membros do Legislativo e dos setores técnico, empresarial e popular (oito no total). Vale destacar a participação significativa do Executivo nesse Conselho (50% dos membros), o que contribui para a aprovação das *operações urbanas* nesse espaço – como discutiremos adiante.

No caso das 12 propostas de *operações urbanas* aprovadas em Belo Horizonte, nove foram analisadas por este Conselho. As propostas de *operação urbana* para desafetação de via pública e aquela para implantação dos Centros de Comércio Popular não passaram pela análise do COMPUR. A *operação urbana*

[211] Recentemente têm-se adotado o seguinte cálculo para determinar o valor das contrapartidas de interesse público: multiplica-se a área do terreno envolvido pelo CA permitido via *operação urbana*; o valor resultante dessa multiplicação é dividido pelo CA permitido pela lei do zoneamento (conforme disposições da LPOUS vigente). Esse cálculo fornece a área de terreno que o empreendimento deveria ter para viabilizar o empreendimento pretendido. Dessa área total é subtraída a área real existente, chegando em uma "área extra" viabilizada pela *operação urbana*. Essa "área extra" é multiplicada pelo valor do metro quadrado (m²) do terreno, conforme dados do ITBI (Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso "Inter Vivos"), determinando, assim, o valor correspondente que o parceiro particular deve pagar à Prefeitura (direta ou indiretamente; em espécie ou em obras previamente negociadas) em troca dos benefícios para ele concedidos.

do Isidoro, embora sua discussão tenha sido prevista em pautas de reuniões do Conselho, também não foi aí debatida. Destaca-se ainda que a *operação urbana* para implantação de estações do BHBUS, embora analisada neste canal de participação, foi enviada à Câmara antes mesmo da manifestação do Conselho. O Anexo I contém a síntese das discussões e deliberações, por reunião, sobre as propostas de *operações urbanas* submetidas à análise do COMPUR. O Quadro 4 (a seguir) mostra os principais pontos e embates ocorridos durante a discussão de cada uma das *operações urbanas* analisadas neste estudo.

A análise realizada a partir das atas das reuniões do COMPUR (conforme identificadas no Anexo I e sintetizadas no Quadro 4) permite algumas observações sobre o processo de discussão das *operações urbanas* nesse canal democrático de participação.

Primeiramente destacamos que a representação significativa do Executivo municipal no Conselho (50% de seus membros) já contribui para que os votos sejam favoráveis às suas propostas, entre elas aquelas para a instituição de *operações urbanas*. Isso porque, mesmo sendo um conselho paritário, normalmente o Executivo é ampla maioria nas reuniões, o que permite concluir que somente a participação deste segmento já viabilizaria a aprovação das *operações urbanas* no COMPUR.

Se analisarmos as representações, conforme definidas pela Lei n.º 7.165/96 (oito representantes do Executivo; dois representantes da Câmara Municipal; dois representantes do setor técnico; dois representantes do setor popular; dois representantes do setor empresarial), e a participação efetiva desses setores nas reuniões em que *operações urbanas* foram discutidas, observaremos que, na maioria das reuniões, o Executivo e o setor empresarial apresentam-se com o maior número de participantes, normalmente igual ou superior à representação definida em lei (às vezes, participam titulares e suplentes em algumas reuniões, mas apenas um deles tem direito de voto). Os outros setores – popular, técnico e Legislativo – participam com o número definido pelo Plano Diretor (dois representantes por setor) ou em quantidade menor. Há reuniões em que alguns setores estão ausentes, a exemplo do popular ou do técnico. Tal fato pode abrir espaço para que as discussões tendam a viabilizar determinados interesses. Sabemos que a *operação urbana* é coordenada pelo Executivo. Se ele propõe uma parceria com a iniciativa privada, é natural que a proposta atenda a interesses do setor empresarial, representado no Conselho.

QUADRO 4 – *Operações urbanas* aprovadas em Belo Horizonte: pontos principais discutidos no COMPUR

TÍTULO DA OPERAÇÃO URBANA		RESUMO DO DEBATE
01	Desafetação de trecho de via pública, mediante Op. Urbana	-
02	Operações Urbanas para implementação de estações de integração de ônibus do Bhbus.	Durante as discussões no Conselho, chamou a atenção o posicionamento do setor técnico, sempre apontando a necessidade de maior detalhamento do plano urbanístico apresentado. A proposta foi discutida em cinco reuniões; porém sua apreciação aconteceu paralelamente à tramitação na Câmara de Vereadores. Por esse motivo, alegações como "falta de tempo" ou de que o detalhamento do plano urbanístico "poderia prejudicar a operação urbana" caracterizaram o debate no COMPUR. Após a análise nesse canal democrático de participação, o Executivo ficou responsável por transformar as sugestões e alterações aprovadas pelos conselheiros em emenda, considerando que o projeto de lei já estava tramitando na Câmara.
03	Operação Urbana do Isidoro	Essa operação urbana não chegou a ser efetivamente discutida no COMPUR. Entretanto, a necessidade de se propor um plano de ocupação para a área foi tema discutido em sete reuniões do Conselho, especialmente pelo fato de elas ocorrerem no âmbito das discussões sobre a I Conferência Municipal de Política Urbana. Inicialmente a proposta era transformar a área em uma *Área de Diretrizes Especiais* (ADE). Entretanto, como este instrumento deve ser mais restritivo que o zoneamento, ele não foi considerado uma solução adequada para uma ocupação sustentável da área. De qualquer forma, a proposta da operação urbana não chegou a ser analisada pelo COMPUR, sendo incluída, diretamente no Legislativo, no Projeto de Lei n.º 465 aprovado na Câmara em 12/12/00. Esse projeto aprovado chegou a ser tema de uma reunião do COMPUR (em 15/12/00), antes de sua sanção pelo prefeito. Embora tenha sido pautada, a temática da operação urbana do Isidoro não foi discutida nessa reunião por falta de tempo, sendo aprovada como Cap. 5 da Lei n.º 8.137/00 sem qualquer manifestação do Conselho.
04	Operação Urbana Casa do Conde de Santa Marinha e adjacências	Essa proposta foi analisada em três reuniões do Conselho de Política Urbana. Na primeira delas, os técnicos da PBH ressaltaram a urgência em se aprovar a operação urbana: seria uma tentativa do município resguardar o interesse público – necessidade da área ser pensada em um contexto maior, de revitalização do Hipercentro – tendo em vista o suposto leilão que a RFFSA, proprietária da maior parte do terreno, pretendia realizar. Diante da possibilidade da RFFSA vender os lotes isoladamente, a Prefeitura interveio tentando uma negociação, propondo uma alternativa que qualificasse o local, considerando sua importância para a cidade. Entretanto, o Executivo esclareceu, durante as reuniões, que ainda não havia possíveis interessados na operação. Questões como a necessidade de detalhamento do plano urbanístico (pelo setor técnico) e as preocupações com a viabilidade do empreendimento (setor empresarial) foram apontadas. Ressalta-se que se trata de uma proposta efetivamente construída pelo COMPUR, que chegou a propor parâmetros urbanísticos a serem adotados na operação urbana. Entretanto, apesar da intervenção de representantes do setor técnico, destacando a insuficiência dos parâmetros apresentados para conformar-se um plano urbanístico de operação urbana, a proposta foi considerada suficiente e aprovada nesse canal democrático-popular.

TÍTULO DA OPERAÇÃO URBANA		RESUMO DO DEBATE
05	Operação Urbana Vila Silveira	A operação urbana Vila Silveira foi discutida em apenas uma reunião do COMPUR, chegando a ser questionada a utilização do instrumento para a situação em questão. Por se tratar de uma proposta que objetivava a regularização de edificação, ela foi subsidiada por parecer da procuradoria do município, havendo entendimento no sentido de ser pertinente a aplicação da operação urbana. O Executivo chegou a propor, durante a reunião no COMPUR, que fosse incluída a seguinte redação no parecer do relator: "[...] as operações urbanas só deverão ser utilizadas quando a demanda de regularização se juntar ao efetivo interesse público". Parece-nos que, como não havia outro instrumento para legalizar a situação do edifício construído, "apelou-se" para a operação urbana, servindo o parecer da procuradoria e a aprovação do COMPUR apenas para legitimar a utilização do instrumento com objetivos não condizentes com aqueles para os quais ele foi proposto no Plano Diretor municipal.
06	Operação Urbana Fundação Furtado de Menezes	Essa proposta foi analisada e aprovada em duas reuniões do Conselho. Desde o início, foram ressaltados os ganhos sociais que ela representava, uma vez que a Fundação Furtado de Menezes (Sociedade São Vicente de Paula) iria viabilizar as seguintes intervenções por meio da parceria com a PBH: implantação de via de acesso ao Conjunto Esperança, transferência à Prefeitura de terrenos destinados a equipamentos comunitários, implantação de conjunto habitacional para a população de baixa renda, ampliação dos espaços da Fundação Furtado de Menezes para a implantação de unidade de suporte ao jovem carente e ampliação do centro de convivência de idosos. Durante uma das reuniões, o setor popular chegou a chamar a atenção para a *forma* como o instrumento estava sendo utilizado em BH – e, nesse caso específico, para viabilizar uma ocupação não permitida pelo zoneamento (que era de proteção ambiental): "*há a necessidade de analisar cuidadosamente a proposta, porque a operação urbana é um instrumento importante e não pode ser banalizado*". Entretanto, considerando-se "atacado", o parceiro particular, presente na reunião, se defendeu com o argumento de que a Fundação "é uma entidade com fins filantrópicos não tendo a mesma interesse em entrar no empreendimento com objetivos mercadológicos". Ele também alertou que o maior interessado na operação urbana era a própria Prefeitura, que precisava resolver o problema do acesso ao Conjunto Esperança – o que era verdade, tanto que consideramos essa uma operação urbana em que os interesses público e particular foram compatibilizados. Entretanto, apesar do caráter social da proposta, ressalta-se que, na negociação ocorrida no COMPUR, aprovou-se uma transferência de área para o município menor que a exigida pela lei de parcelamento vigente, o que nos leva a crer que houve favorecimentos à Fundação, mesmo sendo atendidos os interesses públicos explicitados na operação.

QUADRO 4 – *Operações urbanas* aprovadas em Belo Horizonte: pontos principais discutidos no COMPUR

TÍTULO DA OPERAÇÃO URBANA		RESUMO DO DEBATE
07	Operação Urbana do conjunto arquitetônico da Avenida Oiapoque	A operação urbana do conjunto arquitetônico da Avenida Oiapoque foi tema analisado em duas reuniões do COMPUR. Justificou-se a adoção do instrumento como forma de viabilizar intervenções que aliam interesses públicos aos dos particulares envolvidos. Após a apresentação da proposta e das concessões que seriam realizadas por meio da *parceria público-privada*, beneficiando as duas áreas envolvidas na operação, houve manifestações interessantes a respeito. O setor popular questionou a pertinência de utilização do instrumento da operação urbana "para atender problemas pontuais" (interesses privados), e sobre o fato "de os camelôs ficarem à mercê da iniciativa privada", considerando-se a *forma* como a proposta foi elaborada. Pontuou também o fato de que os camelôs e toreros, principais envolvidos na discussão, não foram chamados para a reunião do Conselho. Considerou *"inadmissível transformar uma política pública em objeto de exploração privada"*. Já o setor empresarial considerou positiva a utilização da operação urbana, permitindo *"a participação da sociedade (ou melhor, da iniciativa privada) no desenvolvimento da cidade cujo ônus o poder público não tem condições de arcar sozinho"*. Entretanto, demonstrou preocupação com o fato de a proposta "parecer uma Operação Consorciada" – acreditamos que este representante poderia estar se referindo às *operações interligadas* de São Paulo. O setor técnico solicitou maior detalhamento do plano urbanístico, explicações sobre as contrapartidas de interesse público envolvidas e seus valores, além de apontar a necessidade de aprimoramento da proposta técnica. Um grupo de trabalho, formado por conselheiros do COMPUR, foi organizado para aprimorar a proposta de operação urbana, apresentada e aprovada na segunda reunião do Conselho sobre o assunto. Destaque para a intervenção do setor empresarial na reunião que apontou a necessidade de se viabilizar a contrapartida na própria região da Savassi, área receptora do acréscimo construtivo. A Prefeitura esclareceu que tal questão não cabia ser tratada pela operação urbana, considerando que os impactos na área já seriam tratados quando do licenciamento ambiental – o que é um erro, confundir contrapartida de interesse público com medidas mitigadoras de impacto ambiental. Ficou clara, durante as reuniões, a urgência em se aprovar a proposta, seja por parte do parceiro privado – no caso, o empreendedor do *shopping* Pátio Savassi, que já estava com as fundações da construção concluídas –, seja por parte do poder público, que tinha interesse em agilizar a tramitação do projeto no Legislativo para viabilizar a implantação do terminal Oiapoque (contrapartida de interesse público viabilizada por meio da operação urbana) em tempo compatível com as demais obras e intervenções que ocorriam na Praça da Estação.
08	Op. Urbana Centros de Comércio Popular	-

TÍTULO DA OPERAÇÃO URBANA		RESUMO DO DEBATE
09	Operação Urbana na área denominada Gleba I da antiga Fazenda Capitão Eduardo	Também discutida e aprovada em duas reuniões do COMPUR, a operação urbana da Gleba I da Fazenda Capitão Eduardo foi justificada pela necessidade de se desenvolver um plano de ocupação da área de propriedade particular de moradores de baixa renda e com zoneamento ZPAM e ZP-1. Como não era área interessante para o mercado imobiliário, um dos representantes do setor empresarial sugeriu que a PBH deveria *"esquecer as exigências de loteamento, de aprovação e ver o que dá para ser feito"*. A Prefeitura esclareceu que esse problema é um dilema da política pública e que o poder público iria estudar as possibilidades de readaptação da ocupação, por meio da operação urbana. Esclareceu ainda que a negociação com a ASVOG objetivava regular o que era possível ser ordenado; e mais, que se tratava de um problema social, já que 2.400 famílias haviam sido enganadas desde a compra dos terrenos até a aceitação de projetos inadequados. A Prefeitura parabenizou a ASVOG pela atitude de querer resolver a situação habitacional em parceria com o poder público – daí considerarmos esta operação urbana um exemplo em que os interesses (público e particular) foram compatibilizados. O setor empresarial destacou a necessidade de denunciar ao CREA e ao IAB os profissionais que enganaram os integrantes da ASVOG, devendo a questão ser levada também ao Ministério Público. Durante a reunião as intervenções dos conselheiros objetivavam resguardar ao máximo as características ambientais da área, demonstrando a preocupação com a permeabilidade do terreno envolvido e com a definição de uma ocupação que interferisse o mínimo possível nessas características. Considerando o caráter social da proposta, ela foi aprovada por unanimidade no COMPUR.
110	Operação Urbana do edifício-sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais	Apresentada e aprovada em um única reunião do COMPUR, pode-se dizer que essa proposta foi a que mais facilmente alcançou o "consenso" neste canal de participação. As intervenções dos conselheiros foram apenas para solicitar esclarecimentos sobre as contrapartidas de interesse público que seriam viabilizadas, os prazos e as penalidades pelo descumprimento da proposta. Foi aprovada quase que por unanimidade (apenas uma abstenção).
111	Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas	Esta operação urbana foi pautada em três reuniões do Conselho, embora tenha sido efetivamente discutida apenas em duas. Na primeira reunião, apesar de não ter sido possível apontar embates quanto à proposta apresentada, o representante do setor popular pediu *vistas*[212] ao processo e sua deliberação foi adiada para a reunião seguinte. Durante a segunda reunião, houve esclarecimentos por parte desse representante que, após a análise do processo, se posicionou favoravelmente à operação urbana, que foi aprovada consensualmente.
112	Operação Urbana da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais	A operação urbana da ALMG foi apresentada e aprovada em uma única reunião do Conselho. Desde o início foi apontada a utilização do instrumento para resolver uma "falha" da lei de ocupação e uso do solo vigente. Segundo o presidente do Conselho: "*porque não se vota a lei de uso e ocupação do solo, o Plano Diretor, na Câmara, então vai se fazendo a operação urbana porque poderia ser resolvido de maneira muito mais simplificada: as ADEs da cidade precisam ser revistas em alguns locais e infelizmente, nós vamos fazendo operação urbana*" (Cf. Ata da 136ª Reunião Ordinária do COMPUR em 27/11/2008). Esta também foi uma proposta aprovada sem maiores questionamentos. Ressalta-se a utilização do instrumento como forma de resolver problemas ou situações por meio da alteração pontual das normas de uso e ocupação do solo, e não para cumprir os objetivos de transformação ou requalificação urbanística para os quais ele foi instituído no município.

Fonte: Atas do COMPUR – Arquivo SMURBE/PBH (Cf. **Anexo I**). Elaboração: Daniela Abritta Cota.

Assim, os votos do Executivo somados aos dos representantes do setor empresarial já seriam suficientes para aprovar propostas de *operações urbanas* no Conselho. Nesse sentido, entendemos que a participação efetiva dos setores popular e técnico seria fundamental, pois são os únicos representantes que poderiam apresentar divergências ou debater mais profundamente as propostas. Entretanto, estes correspondem aos setores que, proporcionalmente, menos participam das reuniões.

Nas discussões das propostas de *operações urbanas* debatidas no COMPUR, percebe-se uma ascendência maior dos técnicos da PBH (Executivo). Observamos que, paralelamente à maior participação por parte do Executivo no debate, houve também uma participação menos efetiva dos outros setores (especialmente nas últimas reuniões). Mesmo estando presentes, poucas foram as suas interferências (sugestões de alterações ou levantamento de polêmicas) durante as discussões sobre as *operações urbanas*. É possível perceber ainda certo equilíbrio na participação dos setores da sociedade civil (empresarial, técnico, popular e Legislativo) no debate ocorrido nas reuniões, não sendo possível identificar o predomínio de um desses setores sobre os demais.

Podemos considerar que o discurso do setor empresarial varia de acordo com o seu interesse na questão: quando as *operações urbanas* são para viabilizar intervenções de caráter mais social, nas quais o mercado não tem interesse, o poder público é sempre o vilão, quem "respeita regra demais" etc. No entanto, quando é para viabilizar interesses particulares (especialmente aqueles associados ao capital imobiliário), o setor defende os interesses da categoria, chegando, às vezes, a considerar o poder público o agente responsável pelos impactos negativos advindos dos acréscimos construtivos, ou ainda a afirmar que este "se omite demais". Em geral, é o setor mais articulado, mais organizado e também o mais atuante dentre aqueles que representam a sociedade civil no COMPUR.

Os representantes do setor técnico sempre se colocam no sentido de buscar um melhor entendimento sobre a *operação urbana*, um maior detalhamento das propostas para que se possa definir regras capazes de evitar "surpresas" desagradáveis. A reivindicação de planos urbanísticos mais detalhados ocorre em algumas ocasiões, mas não aparece nas últimas reuniões. Acreditamos que isso se dá pelo fato de as últimas propostas serem muito pontuais, e o objeto e os interesses viabilizados estarem muito claros – ou seja, a explicitação da "negociação" (em geral, envolvendo essencialmente acréscimo de potencial construtivo) não demandou o detalhamento de um "plano urbanístico".

Com relação ao setor popular, observamos a partir da análise das atas do

COMPUR que, nos primeiros mandatos do Conselho, um de seus representantes parecia ter maior conhecimento sobre a *operação urbana*, chegando a questionar a pertinência da utilização do instrumento em algumas propostas. Esse representante levantava polêmica, apresentava sugestões e questionamentos sobre as contrapartidas envolvidas e tinha uma visão mais ampla dos interesses públicos envolvidos. Mais recentemente, observa-se uma participação menos atuante, embora presente, desse setor nas discussões sobre as *operações urbanas*. Acreditamos que a complexidade técnica que envolve tais propostas, e o consequente subsídio técnico que ela requer, pode contribuir para uma participação "mais acanhada" deste segmento nas reuniões.

Pela análise das atas das reuniões, observamos que o COMPUR não participa da construção das propostas de *operações urbanas*. Em geral, elas já chegam prontas e o Conselho as legitima, sugerindo apenas alterações pontuais no texto do relator ou pequenos ajustes. Apenas na *operação urbana* da Casa do Conde de Santa Marinha o Conselho foi mais efetivo na construção da proposta.

Ressaltamos ainda que, embora essas reuniões sejam públicas, sendo um direito da população "solicitar, por escrito e com justificativa, que se inclua assunto de seu interesse na pauta da primeira reunião subseqüente" (parágrafo 7º do art. 81 da Lei n.º 7.165/96), não há participação direta da sociedade civil nesses encontros[212]. Especialmente com relação à temática das *operações urbanas*, somente participam aqueles interessados diretamente na questão – os parceiros do poder público na operação alvo da discussão no Conselho. Com isso, podemos dizer que as decisões acordadas no COMPUR são essencialmente fruto da participação dos representantes efetivos da sociedade civil e do poder público nesse Conselho.

Assim, não se pode considerar que exista um "esvaziamento" desse canal democrático de participação, na medida em que os representantes eleitos participam das reuniões. Entretanto, considerando-se a efetiva presença e a forma de participação dos diferentes setores nas discussões, acreditamos que o Conselho ainda não é utilizado de forma paritária pelos diferentes interesses que permeiam as deliberações das políticas urbanas. Além disso, a própria forma de constituição do COMPUR, através da delegação de representantes da sociedade, acaba induzindo a uma escassa participação direta da população

[212] Devemos lembrar que a *regulação* promove um efeito de "primeiro nível" para o capital imobiliário e um efeito de "segundo nível" para a população. Assim, os debates públicos para discussão da *regulação* geralmente não mobilizam número significativo de pessoas por se tratar de temática de interesse secundário para a população. Outro motivo é o fato de o COMPUR ser um Conselho consultivo e não deliberativo: "Já que não têm poder de alterar nada, podem optar por não participar. No Conselho de Habitação, que é deliberativo, isso é diferente". (24/06/2010).

nas discussões do Conselho[213], o que pode contribuir para a falta de embates e polêmicas que caracteriza as reuniões aqui analisadas.

5.1.3. O debate e a tramitação das propostas (aprovadas) no Legislativo

Segundo Gonçalves (2008, p. 167), o Poder Legislativo representa o "campo macro de disputas", sendo essencial para a implementação da gestão democrática no município. A esta instância de poder caberia "a promoção do debate de forma inclusiva e transparente com o intuito de buscar construir o interesse coletivo" (*Idem*). Nesse sentido, destaca-se o papel desempenhado pelas comissões parlamentares, constituindo-se em instâncias de discussão no processo legislativo que, supostamente, buscam promover o debate da política pública com a população.

Na Câmara Municipal de Belo Horizonte há as seguintes comissões permanentes: Comissão de Legislação e Justiça, Comissão de Administração Pública, Comissão de Orçamento e Finanças Públicas, Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana, Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário, Comissão de Saúde e Saneamento, Comissão de Educação, Ciência Tecnologia, Cultura, Desporto, Lazer e Turismo, Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor (Cf. Resolução n° 1.480/90). A Comissão de Participação Popular foi criada recentemente pela Resolução n° 2.054/05, demonstrando certa preocupação em ampliar a participação da sociedade civil no Legislativo. Essas comissões subsidiam o processo de tomada de decisões por parte dos vereadores, uma vez que cabe a elas se informar sobre as propostas a serem votadas, emitir parecer e opinar sobre cada projeto de lei, com base no interesse coletivo. Segundo Anastasia e Nunes (2006), citados por Gonçalves (2008):

> As comissões funcionam como comitês: locais especializados de discussão e deliberação sobre determinados temas, com a virtude de propiciar interações face a face entre os seus membros. Portanto, as comissões são, por excelência, os *loci* apropriados para a promoção da interação institucionalizada e deliberativa entre representação e participação política. (ANASTASIA; NUNES, 2006, p. 25 citado por GONÇALVES, 2008, p. 167)

[213] Entendemos que a democracia representativa pode contribuir para a redução da participação direta da população, na medida em que a sociedade, por se sentir representada no âmbito dos espaços democráticos institucionalizados, pouco participa diretamente dessas reuniões públicas. Ressaltamos que não é nosso objetivo discutir os problemas da democracia representativa x participativa e os limites da participação popular na deliberação das políticas. Apenas estamos considerando importante o fato de que a reduzida participação direta da população contribui para a falta de dissenso nas discussões sobre *operações urbanas* no COMPUR. Ressaltamos ainda que, apesar da escassa participação direta da sociedade nas reuniões do Conselho, não podemos afirmar que tal fato caracterizaria uma "apatia política", em sentido mais amplo, conforme abordado por Chauí (2003).

Assim, entendemos que o trabalho das comissões é fundamental para articular as variadas visões e demandas dos diferentes segmentos da sociedade civil, dos técnicos do Executivo e dos vereadores, ficando estes últimos responsáveis pela aprovação das propostas encaminhadas ao Legislativo.

A participação das comissões e suas atribuições no processo de gestão democrática foram definidas pela Lei Orgânica municipal. Segundo esse dispositivo, além da apreciação de proposições, as comissões podem convocar autoridades para prestar informações ou solicitá-las por escrito, sob o pedido de *diligência*[214], subsidiando a elaboração de pareceres; podem convocar *audiências públicas* com entidades da sociedade civil; acompanhar programas e planos do município e fiscalizar os recursos neles investidos; e receber reclamações de cidadãos contra ato de entidade pública. Cabe também às comissões, conforme disposições do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte, fiscalizar e controlar os atos da administração pública, propor "sustação de atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar" e estudar "assunto compreendido no seu campo temático", podendo, para isto, promover seminários, conferências e outros eventos similares (GONÇALVES, 2008, p. 168).

Apesar dessa preocupação em efetivar a gestão democrática e ampliar as formas de envolvimento da população nas discussões sobre as políticas públicas, o que se observa na prática é que as comissões têm uma atuação muito aquém do seu potencial para contribuir para a promoção da democracia, seja pela pouca disposição de participação da sociedade nos trabalhos da Câmara, seja por desconhecimento do papel do Legislativo, tanto pelos vereadores quanto pela população (GONÇALVES, *op. cit*, p. 172).

Os projetos de lei enviados à Câmara são distribuídos para as comissões que devem emitir parecer sobre as propostas, chamadas de "comissões de mérito da proposta". Essas comissões podem optar por apreciá-la conjuntamente, emitindo parecer único, capaz de abordar todos os aspectos da temática. Esse procedimento é previsto no Regimento da Câmara, mas depende de deliberação de cada uma das comissões e da aprovação do pedido de análise conjunta pelo Plenário, podendo ainda ser automática para projetos de iniciativa do prefeito com solicitação de urgência. Segundo Gonçalves (2008, p.169), esse mecanismo,

[214] Pedido solicitando esclarecimentos sobre determinado projeto de lei ou detalhamento de questões envolvidas na proposta. Podem compor a resposta ao pedido de diligência as informações solicitadas (por escrito) ou documentos que contribuam para o esclarecimento de determinadas situações. O prazo para seu cumprimento é de até 30 dias. Segundo Gonçalves (2008, p.169), a diligência "é um importante instrumento democrático, pois possibilita a busca de subsídios técnicos e também dos saberes populares, significando a abertura formalizada da Câmara à sociedade civil". Entretanto, pode também ser um mecanismo utilizado para protelar a apreciação da matéria, sem grande interesse nas informações solicitadas.

embora permita uma análise interdisciplinar sobre a matéria objeto dos projetos de lei, pode ser utilizado para acelerar a tramitação dos mesmos no Legislativo.

Normalmente, os pareceres das comissões subsidiam a votação da matéria em primeiro e segundo turnos. No período em que o projeto está tramitando na Câmara, emendas podem ser propostas por vereadores, devendo as mesmas ser acrescidas à sua análise. Este é o caminho que o projeto de lei segue até a sua votação em dois turnos.

Entretanto, há alguns mecanismos no processo legislativo que podem interferir na tramitação "normal" do projeto. Podemos mencionar a solicitação de "inclusão em pauta, conforme Art. 94 da Lei Orgânica" como o principal deles. Segundo esse artigo:

> Art. 94 - A requerimento de vereador, aprovado pelo Plenário, os projetos de lei, decorridos sessenta dias de seu recebimento, serão incluídos na ordem do dia, mesmo sem parecer. (BELO HORIZONTE, 1990)

Ou seja, um vereador pode requerer ao Plenário a inclusão em pauta de projeto de lei mesmo sem parecer, no caso de decorridos 60 dias do recebimento do projeto. Esse mecanismo (baseado apenas no tempo de tramitação na Câmara) "atropela" o trabalho das comissões, impedindo, muitas vezes, a discussão e a emissão de pareceres por essas instâncias. Além disso, o Plenário, ao aceitar o pedido de inclusão em pauta de um projeto de lei (embasado no referido art. 94 da Lei Orgânica), encerra a fase de discussão da matéria nas comissões, interrompendo a tramitação prevista inicialmente e acelerando o processo legislativo. Nota-se que a interrupção do trabalho das comissões significa interromper um processo mais amplo de discussão democrática sobre a matéria. Lembramos que as comissões são as instâncias legislativas que podem requerer diligência, solicitar informações, receber pedidos, sugestões e reclamações da população sobre a proposta, e ainda convocar audiências públicas. A aprovação de pedido de vereador com base no art. 94 da Lei Orgânica interrompe todo esse processo. A utilização desse mecanismo evidencia a urgência em se votar determinada matéria, podendo ainda sugerir uma inibição do debate – o que pode ser proposital, caso se trate de matéria polêmica ou de difícil estabelecimento de "consenso" para sua aprovação. A utilização do art. 94 da Lei Orgânica para inclusão de matérias em pauta pode ser solicitada no primeiro ou no segundo turno ou, ainda, nos dois turnos. Não há nada que impeça que uma proposta seja votada sem qualquer parecer que subsidie sua discussão em Plenário e posterior aprovação.

No caso das *operações urbanas*, as propostas chegam ao Legislativo enviadas, em geral, pelo Executivo, já que foi este o responsável pela sua

coordenação e elaboração (conforme dispõe o Plano Diretor). A partir de sua entrada na Câmara, os projetos de lei são distribuídos para as comissões, cabendo a elas a emissão de parecer. As comissões de Legislação e Justiça e a de Meio Ambiente e Política Urbana são sempre envolvidas na tramitação dos projetos de lei de *operações urbanas*. Todo o processo anteriormente descrito, incluindo o caminho seguido pelo projeto de lei no Legislativo, assim como os mecanismos de interrupção da tramitação, também se aplicam no caso das *operações urbanas*.

O Quadro 5 sintetiza a tramitação dos projetos de lei referentes a *operações urbanas* no Legislativo municipal até a sua aprovação. Sua análise permite algumas observações.

No que se refere ao trabalho das comissões, observamos que, dos 12 projetos de lei sobre a temática da *operação urbana*, seis tiveram solicitação de pedido de *diligência*. Todos esses pedidos requereram informações ou esclarecimentos aos órgãos do Executivo, não envolvendo entidades da sociedade civil. Percebemos que a *diligência*, no que se refere à temática da *operação urbana*, tem-se prestado apenas a subsidiar um melhor entendimento das propostas, já que elas envolvem certa complexidade técnica e, portanto, carecem de maior detalhamento. Assim, o uso da *diligência*, ao constituir uma possibilidade e não uma obrigação de diálogo com a sociedade civil, não vem contribuindo para ampliar o debate democrático, no caso das *operações urbanas*[215]. Observa-se ainda que, entre aqueles projetos que receberam pedido de *diligência,* três tiveram tramitação longa (acima de um ano) no Legislativo. As outras três propostas tramitaram por períodos menores que um ano: a) implantação de estações de integração de ônibus do BHBUS (cinco meses); b) Conjunto Arquitetônico da Avenida Oiapoque (oito meses); e c) Furtado de Menezes (nove meses). Ressalta-se que estes três casos foram incluídos em pauta com base no art. 94 da Lei Orgânica, o que contribuiu para que as tramitações se dessem em um período mais curto. Nos outros casos, a *diligência* pode ter ocorrido simplesmente por necessidade de algum esclarecimento, ou ter sido um mecanismo utilizado para retardar a tramitação nessa instância de deliberação.

[215] Devemos lembrar que o fato de as *operações urbanas* serem discutidas no COMPUR antes de serem enviadas à Câmara já confere caráter democrático ao processo.

QUADRO 5 – Síntese da tramitação das *operações urbanas* no Legislativo municipal

TÍTULO DA OPERAÇÃO URBANA		PL N.º	LEI N.º/ Ano	TRAMITAÇÃO NA CÂMARA							
				Tempo tramitação*	Comissões (siglas**)	Pedido Diligência***	Parecer comissões	N.º Emendas	Inclusão pauta****	Votação 1º turno	Votação 2º turno
01	Desafetação de trecho de via pública, autorizada para permuta de imóvel e recebimento de contrapartida, mediante Operação Urbana.	480/95	7.280/1997	1 ano e 3m. (27/10/95 a 10/01/97)	LJ, AP, MA, F	X (solicitação de laudo de avaliação dos imóveis envolvidos)	Favorável (LJ+AP+MA+F) Relator: Geraldo Félix (conjunto das comissões)	01	-	Sim - 26 Não - 0 Abs.- 0 Ausente-10	Sim - 26 Não - 0 Abs.- 0 Ausente-10 (aprovado sem emenda)
02	Operações Urbanas para implementação de estações de integração de ônibus do Bhbus.	1298/99	7.928/1999	5 meses (19/07/99 a 17/12/99)	LJ, AP, MAPU, SP	X (solicitação de informação sobre prazo da operação e outros esclarecimentos)	Favorável (LJ) e (MAPU: com substitutivo) Relator: Osman Miranda (LJ)	04-LJ 01-MAPU (Emenda 5 = Substitutivo ao PL)	X	Sim - 32 Não - 0 Abs.- 1 Ausente-3	Sim - 30 Não - 0 Abs.- 0 Ausente-6 (aprovada emenda n.º5, prejudicadas as emendas 1 a 4)
03	Altera as Leis n.º 7.165 e 7.166 – Cap. 5 - Operação Urbana do Isidoro (não é lei específica).	465/97 $	8.137/2000	3 anos e 3m (19/09/97 a 20/12/00)	LJ, MAPU	-	Inicialmente (quando PL era composto por temas isolados): Desfavorável (LJ) $$ e Favorável (MAPU) Relatores: Osman Miranda(LJ) José Dom.(MAPU)	03 (Emenda 3 = Substitutivo ao PL)	X	Sim - 31 Não - 0 Abs.- 0 Ausente-5	Sim - 33 Não - 1 Abs.- 0 Ausente-2 (aprovada emenda n.º3 - substitutivo). As emendas 1 e 2 foram retiradas antes da votação em 2º turno. $$$

TÍTULO DA OPERAÇÃO URBANA		PL N.º	LEI N.º/ Ano	TRAMITAÇÃO NA CÂMARA							
				Tempo tramitação*	Comissões (siglas**)	Pedido Diligência***	Parecer comissões	N.º Emendas	Inclusão pauta****	Votação 1º turno	Votação 2º turno
04	Operação Urbana na área ocupada pela Casa do Conde de Santa Marinha e adjacências	414/01	8.240/2001	4 meses (25/06/01 a 22/10/01)	LJ, MAPU, AP, OFP	-	Favorável (LJ) e (MAPU+AP+OFP) Relatores: Pastor Carlos H (LJ) Tarcísio Caixeta (MAPU+ AP+OFP)	14 (todas foram retiradas de pauta antes da votação)	-	Sim - 28 Não - 0 Abs.- 0 Ausente-8	Sim - 26 Não - 0 Abs.- 0 Ausente-10
05	Operação Urbana Vila Silveira e dá outras providências.	434/01	8.299/2001	4 meses (13/08/01 a 28/12/01)	LJ, MAPU	-	Favorável (LJ) e (MAPU) Relatores: Rui Resende (LJ) Tarcísio Caixeta (MAPU)	06 (01 foi retirada de pauta antes da votação 1º turno e as demais antes da votação em 2º turno)	-	Sim - 25 Não - 0 Abs.- 0 Ausente-11	Sim - 33 Não - 0 Abs.- 0 Ausente-03
06	Operação Urbana Fundação Furtado de Menezes/ Bairro Bonsucesso.	659/01	8.431/2002	9 meses (10/12/01 a 23/09/02)	LJ, MAPU, DETS, DHDC	X (solicitação de parecer técnico de mérito pela DETS – parecer entregue mas não utilizado em parecer)	Favorável (LJ), (MAPU). DETS e DHDC não emitiram parecer. Relatores: Pastor Carlos H (LJ) Lincoln Mag. (MAPU) Preto (DETS)	-	X (votação em 1º turno adiada por 2 vezes por falta de quorum)	Sim - 26 Não - 0 Abs.- 0 Ausente-10	Sim - 31 Não - 0 Abs.- 1 Ausente- 4
07	Operação Urbana do conjunto arquitetônico da Avenida Oiapoque.	1.248/03	8.728/2003	8 meses (24/04/03 a 30/12/03)	LJ, MAPU, DETS	X (solicitação, à PBH, de esclarecimentos sobre a operação, destacando os impactos provocados pela mesma e a situação de propriedade dos imóveis envolvidos)	Favorável (LJ), (MAPU) e (DETS) Relatores: Osman Miranda(LJ) Tarcísio Caixeta (MAPU) João Gualberto Filho (DETS)	03 substitutivos ao PL (foi anexado o PL1.437/03 ao 1.248/03)+ 02 emendas (emendas n.º4 e 5)	X	Sim - 28 Não - 0 Abs.- 0 Ausente-8	Sim - 33 Não - 0 Abs.- 0 Ausente-3 (aprovado substitutivo n.º2, prejudicados o projeto e as demais emendas)

QUADRO 5 – Síntese da tramitação das *operações urbanas* no Legislativo municipal

TÍTULO DA OPERAÇÃO URBANA		PL N.º	LEI N.º/ Ano	TRAMITAÇÃO NA CÂMARA							
				Tempo tramitação*	Comissões (siglas**)	Pedido Diligência***	Parecer comissões	N.º Emendas	Inclusão pauta****	Votação 1º turno	Votação 2º turno
08	Altera a Lei n.º 8.137/ 2000 – art. 4º-institui a Operação Urbana "Centros de Comércio Popular"(não é lei específica).	1.238/03#	9.058/2005	1 ano e 8m (15/04/03 a 28/12/04)	LJ, MAPU, DETS	X (solicitação de esclarecimentos ao Executivo pela DETS)	Desfavorável# # (LJ), Favorável (MAPU). Relatores: Totó Teixeira (LJ) Tarcísio Caixeta (MAPU) Gera Ornelas (DETS)	05 (Emendas 4 e 5 = Substitutivo ao PL)	X	Sim - 28 Não - 1 Abs.- 1 Ausente - 6	Sim - 25 Não - 0 Abs.- 0 Ausente- 11 (aprovado emenda n.º5 – substitutivo ao PL) ###
09	Operação Urbana na área denominada Gleba I da antiga Fazenda Capitão Eduardo.	1.111/02	9.065/2005	2 anos e 1m (12/11/02 a 29/12/04)	LJ, MAPU, DETS, OFP	X (solicitação de parecer técnico de mérito pela DETS)	Favorável (LJ), (MAPU), (DETS), (OFP). Relatores: Geraldo Félix (LJ) Tarcísio Caixeta (MAPU) Preto (DETS) Índio (OFP)	07 (emendas 1 a 4 retiradas de pauta antes da votação em 2º turno)	X (votação em 1º - solicita-da inclusão em pauta várias vezes e adiada por falta de quorum- mais de 5 vezes). Inclusão em pauta também no 2º turno	Sim - 29 Não - 0 Abs.- 1 Ausente - 6	Sim – 35/33 Não - 0 Abs.- 0 Ausente - 1/33 (aprovado em bloco as emendas 5 a 7 e depois o PL sem a parte emendada)
10	Operação Urbana do edifício-sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.	1.143/06	9.366/ 2007	6 meses (24/11/06 a 11/05/07)	LJ, MAPU, AP	-	Favorável (LJ),(MAPU),(AP). Relatores: Fred Costa (LJ) Neusa Santos (MAPU) Neila B. (AP)	02 (retiradas de pauta antes da votação)	-	Sim - 28 Não - 0	Sim - 30 Não - 0
11	Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas	1.600/08	9.568/ 2008	3 meses (15/02/08 a 30/05/08)	LJ, MAPU, AP, OFP	-	Favorável (LJ), (MAPU) Relatores: Fred Costa (LJ) Wellington Mag. (MAPU)	08 + 05 subemendas (à emenda n.º 3= substitutivo ao PL)	X	Sim - 28 Não - 0 Abs.- 1	Sim - 28 Não - 0 Abs.- 1 (aprovado substitutivo n.º3 ao PL)

TÍTULO DA OPERAÇÃO URBANA		PL N.º	LEI N.º/ Ano	TRAMITAÇÃO NA CÂMARA							
				Tempo tramitação*	Comissões (siglas**)	Pedido Diligência***	Parecer comissões	N.º Emendas	Inclusão pauta****	Votação 1º turno	Votação 2º turno
12	Operação Urbana da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.	1.895/08	9.679/2008	1 mês (04/12/08 a 06/01/09)	LJ, MAPU	-	Favorável (LJ), (MAPU) (ao PL e às emendas 3, 4, 5) Relatores: Sílvia Helena (LJ) Wellington Mag. (MAPU)	05 (retiradas as emendas 1 e 2 antes da votação)	-	Sim - 34 Não - 0	Sim - 31/31 Não - 0/0 (aprovado o PL e depois as emendas 3, 4, 5)

* Corresponde ao período compreendido entre a data de registro do projeto de lei na Câmara e a data de encaminhamento da proposição de lei para sanção ou veto do prefeito.
** LJ= Legislação e Justiça, AP= Adm. Pública, MA= Meio Ambiente, F= Finanças, MAPU= Meio Ambiente e Política Urbana, SP= Serviços Públicos, OFP= Orçamento e Finanças Públicas, DETS= Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário, DHDC= Direitos Humanos e Defesa do Consumidor.
*** Pedido de solicitação de esclarecimentos sobre a proposta ou detalhamento de questões envolvidas na matéria tratada no projeto de lei.
**** Conforme art. 94 da Lei Orgânica.

$ Inicialmente, este PL dispunha sobre a alteração em dispositivos da Lei n.º 7.166/1996, especialmente sobre o capítulo de usos e disposições transitórias. Posteriormente, foram emendadas propostas de mudança de zoneamento. Em maio de 2000 o vereador Totó Teixeira solicitou suspensão do PL n.º 465/97. Em dezembro de 2000 o mesmo vereador solicitou retorno da tramitação do PL n.º 465/97, que foi incluído em pauta conforme art. 94 da Lei Orgânica.
$$ Parecer desfavorável à proposta inicial do PL e não à *operação urbana*.
$$$ Após a aprovação no Legislativo, o prefeito Célio de Castro vetou parcialmente a proposta. Por tal motivo, a proposição de lei voltou à Câmara, que votou pela manutenção do veto parcial proposto pelo prefeito.

Inicialmente, este PL dispunha sobre a alteração de zoneamento para ZP-3 de lotes então classificados como ZE, no bairro Belvedere III. Em setembro de 2003 a vereadora Neusinha Santos, como líder de governo na Câmara, solicitou suspensão do PL n.º 1.238/03. Em dezembro de 2004 a mesma vereadora solicitou retorno da tramitação do PL n.º 1.238/03.
Parecer desfavorável à alteração de zoneamento no Belvedere III (assunto tratado do mesmo PL que a *operação urbana* CCP) e não à *operação urbana* propriamente dita.
Após a aprovação na Câmara, o prefeito Fernando Pimentel vetou parcialmente a proposta (veto a um artigo). Por tal motivo, a proposição de lei voltou à Câmara, que votou pela manutenção do veto parcial proposto pelo prefeito.

Fonte: Processos dos projetos de lei sobre *operações urbanas* disponibilizados pela Central de Atendimento ao Cidadão da Câmara Municipal de Belo Horizonte (arquivos em meio digital). Elaboração: Daniela Abritta Cota.

Observamos que, em apenas dois casos de *operação urbana*, foram convocadas *audiências públicas* para que o projeto de lei fosse discutido com representantes da população[216]. Assim, apesar de desempenhar um papel importante para a democracia, observamos que, nos casos de *operações urbanas*, o recurso das audiências públicas tem sido pouco praticado pelas comissões como forma de promover efetivamente o debate com a sociedade. Ou seja, sua atuação tem ficado aquém do seu potencial como um canal democrático de participação, especialmente se considerarmos a complexidade técnica que envolve as propostas de efetivação do instrumento por nós analisado.

É importante salientar que todas as 12 propostas de *operações urbanas* foram contempladas com pareceres emitidos pelas comissões de mérito sobre a temática – Comissões de Legislação e Justiça e de Meio Ambiente e Política Urbana. Entretanto, apenas sete foram apreciadas por todas as comissões para as quais foram distribuídas – esse foi o caso da *operação urbana* para a desafetação de via pública (para a qual foi emitido parecer conjunto das comissões) e das *operações urbanas* Casa do Conde de Santa Marinha, Vila Silveira, Conjunto Arquitetônico da Avenida Oiapoque, Gleba I da Fazenda Capitão Eduardo, TJMG e ALMG.

Quase todos os pareceres emitidos pelas comissões para os projetos de *operação urbana* foram favoráveis às propostas. Pelo Quadro 5 observamos que apenas em duas ocasiões houve parecer desfavorável: os projetos de lei que instituíram as o*perações urbanas* do Isidoro e dos Centros de Comércio Popular. Trata-se de projetos de lei que alteram a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo municipal, ou seja, não são propostas de leis específicas de *operação urbana*[217]. Dessa forma, observamos que não houve parecer desfavorável por parte do Legislativo aos projetos que propunham efetivar *operações urbanas* em Belo Horizonte. Acreditamos que o fato de a maioria dos projetos de lei enviados pelo Executivo estar acompanhada da justificativa de que a matéria foi discutida e aprovada pelo Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), pode ter contribuído para que os pareceres fossem favoráveis às propostas, conferindo legitimidade ao processo quando analisado pelo Legislativo.

[216] Em consulta à Central de Atendimento ao Cidadão da Câmara Municipal de Belo Horizonte, identificamos apenas dois casos em que foi convocada "Reunião Especial": uma para "apreciar e explicar o Projeto de Lei n.º 414/01 que autoriza **operação urbana** na Casa do Conde de Santa Marinha", realizada no dia 14/09/01 e presidida pelo vereador Tarcísio Caixeta; e outra para "discutir a **operação urbana** Cervejaria Antártica – Pátio Savassi" (posteriormente denominada "Conjunto Arquitetônico Oiapoque"), realizada em 23/05/03 e presidida pelo vereador José Lincoln Magalhães. Observamos ainda que para essas "reuniões especiais" da Câmara, comparecem aquelas pessoas efetivamente convocadas (representantes de segmentos sociais), tendo pouca ou nenhuma participação direta da população. (Arquivos em meio digital).

[217] Os pareceres desfavoráveis se referem às outras matérias tratadas nas propostas, e em geral, envolviam mudanças de zoneamento.

Muitas das *operações urbanas* aprovadas no município foram, durante a tramitação na Câmara de Vereadores, incluídas na pauta em atendimento a requerimentos referentes ao art. 94 da Lei Orgânica (anteriormente mencionado). Das 12 propostas analisadas, sete foram incluídas em pauta com base no art. 94 da Lei Orgânica (como demonstra o Quadro 5): estas *operações urbanas* chegaram a ser apreciadas e receberam parecer de alguma comissão; porém apenas três daquelas incluídas em pauta (com base no art. 94 da Lei Orgânica) foram analisadas por todas as comissões para as quais foram distribuídas – as *operações urbanas* referentes à implantação das estações de integração de ônibus do BHBUS, do Conjunto Arquitetônico da Oiapoque e da Gleba I da Fazenda Capitão Eduardo. Isso significa que houve propostas que deixaram de ser apreciadas por alguma comissão, ou ainda que o debate não ocorreu com a amplitude necessária – ainda mais se considerarmos a complexidade e os impactos que podem estar envolvidos em uma proposta de *operação urbana*. Com esta negligência em relação às etapas, conseguiu-se, por um lado, a tramitação rápida do processo; por outro, tal procedimento pode ter contribuído para impedir que ocorresse uma discussão mais ampla e democrática do projeto. Segundo Gonçalves:

> Os indiscutíveis princípios democráticos de transparência e de publicidade na discussão de todos os assuntos que envolvam o interesse coletivo parecem, muitas vezes, render-se à urgência nas decisões. (GONÇALVES, 2008, p. 177)

No que se refere às emendas apresentadas nos processos legislativos, observa-se que, em geral, elas buscam apenas simples alterações em algum dispositivo da proposta ou modificar a redação de algum artigo. Não são alterações de conteúdo relevante, que poderiam, por exemplo, ampliar os ganhos coletivos proporcionados pela *operação urbana*. O fato de alguns vereadores apresentarem emendas aos projetos de lei pode significar apenas uma forma de postergar sua aprovação ou, até mesmo, de indicar a necessidade de se efetivar negociações, no âmbito do Legislativo, para que a proposta seja aprovada. A maioria das emendas apresentadas foi retirada antes da votação (em primeiro ou segundo turno), não sendo apreciadas em Plenário. No rol das exceções, destacam-se as *emendas substitutivas*, normalmente enviadas pelo Executivo por intermédio de algum vereador. Nestes casos, a emenda substitutiva é aquela que é efetivamente aprovada. Isso aconteceu nos casos das *operações urbanas* para a implantação das estações de integração de ônibus do BHBUS; Isidoro / Lei n.º 8.137/2000; do Conjunto Arquitetônico da Avenida Oiapoque; dos Centros de Comércio Popular, do Parque Linear Bulevar Andradas[218]. Observa-se, assim, que o

[218] As *emendas substitutivas* são enviadas pelo Executivo e contêm alterações que objetivam

trabalho do Executivo não se restringe ao envio da matéria para apreciação no Legislativo. Quando há o interesse (público ou político) em se efetivar a *operação urbana*, e ela apresenta alguma dificuldade de aprovação, o envio de um projeto de lei substitutivo pode significar a tentativa de viabilizar o "consenso" sobre a matéria.

Quanto às votações tanto em primeiro quanto em segundo turno, observa-se uma participação efetiva dos vereadores na maioria das propostas analisadas. No entanto, nota-se uma ausência significativa de parlamentares nas votações da primeira *operação urbana* apreciada no Legislativo – para desafetação de via pública (dez ausentes). O desconhecimento do instrumento recém-instituído no município pode ter contribuído para essa ausência. Também as votações da *operação urbana* Centros de Comércio Popular contaram com um número expressivo de vereadores ausentes (11). Lembramos que a ausência de vereadores em um Plenário de votação pode não significar uma simples "apatia política", no dizer de Chauí (2003), mas o contrário, uma atitude política. Quando o vereador não concorda com a proposta, mas, por questões políticas, não quer votar contrariamente à mesma, ele se ausenta das reuniões. Isso pode ter acontecido nos projetos de lei de *operações urbanas*, que são projetos do Executivo – leia-se, "enviados pelo Prefeito". Segundo um dos entrevistados[219]: "Há a tendência de alguns vereadores seguirem o interesse do Prefeito. [...]. Votam a favor para agradar o Prefeito. Quem é contra não comparece à reunião" (Cf. representante do setor empresarial). Assim, a ausência pode ser uma boa "estratégia política" a ser adotada quando das votações no Legislativo.

especificar, detalhar, incluir, retirar ou mudar algo de forma a melhor atender ou compatibilizar os interesses públicos e particulares envolvidos nas *operações urbanas*. No caso do projeto de lei para instituir as estações do BHBUS, a *emenda substitutiva* continha mudanças no texto de forma a compatibilizar as necessidades e demandas do empreendedor privado, resguardado o interesse público. As alterações introduzidas pela *emenda substitutiva* que viabilizou a aprovação da Lei n.º 8.137/00 não se referem especificamente à *operação urbana* do Isidoro, mas às outras matérias tratadas na mesma lei. O capítulo 5, que instituiu a referida operação, foi incluído nessa emenda substitutiva, não constando do projeto original. No caso da *operação urbana* do Conjunto Oiapoque, o projeto inicial não previa as obrigações de cada agente envolvido na parceria. Além disso, não previa contrapartidas de interesse público pelas concessões legais conferidas aos empreendedores privados envolvidos – apenas referia-se ao imóvel tombado como local destinado ao remanejamento de camelôs que exerciam atividade na Zona Hipercentral do município. O substitutivo apresentado e aprovado objetivou sanar essas lacunas e melhor esclarecer os benefícios públicos alcançados por meio da aplicação do instrumento. A *operação urbana* Centros de Comércio Popular não foi proposta no projeto de lei original – que apenas propunha alterações à Lei n.º 8.137/00 quanto ao zoneamento de determinadas áreas. A referida operação foi incluída no substitutivo ao PL, atendendo aos interesses do setor imobiliário. As alterações introduzidas pelo substitutivo ao PL, que buscava instituir a *operação urbana* Parque Linear Bulevar Andradas, objetivaram esclarecer as obrigações do poder público na parceria – alterações que acabaram favorecendo o empreendedor privado, pois propôs que o valor a ser pago pela PBH pela desafetação das áreas envolvidas deveria se basear não no valor do ITBI (como normalmente ocorre), mas no maior valor entre o ITBI e o valor de mercado.

[219] Ver no Anexo II a relação de entrevistados.

Observa-se que na votação em primeiro turno da *operação urbana* para a Gleba I da antiga Fazenda Capitão Eduardo, sua inclusão em pauta foi solicitada várias vezes, uma vez que as reuniões foram adiadas – por mais de cinco vezes – por falta de *quorum*. Nota-se que se trata de uma *operação urbana* que não atende interesses do capital imobiliário, mas de um grupo de moradores preocupados em viabilizar a construção de moradias próprias, de interesse social. Como não havia uma "pressão" maior de um grupo politicamente forte, a discussão da matéria foi sendo protelada.

Observa-se também que muitas das *operações urbanas* foram aprovadas e promulgadas no período de dezembro a janeiro. Nesses meses, é costume ocorrer um esvaziamento das reuniões na Câmara. Esse esvaziamento pode contribuir para "estratégias" de aprovação de alguns projetos de lei, especialmente aqueles mais polêmicos ou com maior dificuldade de obtenção de "consenso". Das 12 propostas, oito foram aprovadas na Câmara e promulgadas pelo chefe do Executivo no referido período, conforme observamos no Quadro 6. À exceção das três primeiras, as demais correspondem a propostas motivadas pelo interesse particular em efetivar a *operação urbana* – como veremos adiante (item 5.2). Ou seja, não estava previamente e claramente definido o interesse público municipal nessas operações.

Quatro dessas propostas foram aprovadas no Legislativo em períodos de mudança de gestão: as *operações urbanas* do Isidoro (final de 2000); Centros de Comércio Popular e da Gleba I da Fazenda Capitão Eduardo (final de 2004); e ALMG (final de 2008). Especialmente nesse período, muitos vereadores já não tinham muito compromisso com seu papel no Legislativo, pelo fato de não terem sido reeleitos para a gestão seguinte. Muitas vezes, essa situação contribui ou para um esvaziamento das reuniões ou para a votação descompromissada em algum projeto. Pensando no comprometimento que o Legislativo deveria ter com o interesse coletivo, tal comportamento pode contrariar tais interesses, na medida em que projetos de lei de relevância para a cidade – a exemplo das *operações urbanas* analisadas – são aprovados em um cenário de esvaziamento do debate. Se, por um lado, isso pode facilitar o "consenso", por outro, pode comprometer a discussão, ferindo, inclusive, o princípio da democracia.

QUADRO 6 – Datas de envio da proposição de lei para apreciação do prefeito e de promulgação das leis de operações urbanas aprovadas em Belo Horizonte

TÍTULO DA OPERAÇÃO URBANA		LEI N.º/ Ano	DATA DE SAÍDA DA PROPOSIÇÃO DE LEI DA CÂMARA PARA SANÇÃO/VETO	DATA DE PROMULGAÇÃO
01	Desafetação de trecho de via pública mediante Operação Urbana.	7.280/1997	10 de janeiro de 1997	30 de janeiro de 1997
02	Operações Urbanas para implementação de estações de integração de ônibus do BHBUS.	7.928/1999	17 de dezembro de 1999	28 de dezembro de 1999
03	Operação Urbana do Isidoro	8.137/2000	20 de dezembro de 2000	21 de dezembro de 2000
04	Operação Urbana na área ocupada pela Casa do Conde de Santa Marinha e adjacências	8.240/2001	22 de outubro de 2001	23 de outubro de 2001
05	Operação Urbana Vila Silveira	8.299/2001	28 de dezembro de 2001	31 de dezembro de 2001
06	Operação Urbana Fundação Furtado de Menezes	8.431/2002	23 de setembro de 2002	10 de outubro de 2002
07	Operação Urbana do conjunto arquitetônico da Avenida Oiapoque.	8.728/2003	30 de dezembro de 2003	30 de dezembro de 2003
08	Operação Urbana "Centros de Comércio Popular"	9.058/2005	28 de dezembro de 2004	14 de Janeiro de 2005
09	Operação Urbana na área denominada Gleba I da antiga Fazenda Capitão Eduardo.	9.065/2005	29 de dezembro de 2004	17 de janeiro de 2005
10	Operação Urbana do edifício-sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.	9.366/ 2007	11 de maio de 2007	28 de maio de 2007
11	Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas	9.568/ 2008	30 de maio de 2008	10 de junho de 2008
12	Operação Urbana da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.	9.679/2008	30 de dezembro de 2008	30 de dezembro de 2008

Fonte: Processos dos projetos de lei sobre *operações urbanas* disponibilizados pela Central de Atendimento ao Cidadão da Câmara Municipal de Belo Horizonte (arquivos em meio digital) e Diário Oficial do Município. Elaboração: Daniela Abritta Cota.

Ainda no que diz respeito à função exercida pelo Legislativo municipal, observa-se que seu papel se resume à aprovação dos projetos de lei. Funções como "acompanhamento" da efetivação das propostas (após sua aprovação) e "fiscalização" das mesmas pouco têm sido cumpridas pelo Legislativo, embora a Lei Orgânica municipal as estabeleça como funções desse poder (art. 82 da

Lei Orgânica). No caso das *operações urbanas*, entendemos que uma maior fiscalização da *forma* como a parceria foi viabilizada, assim como da aplicação dos recursos investidos nas intervenções – algo que não vem ocorrendo – deveria ser atividade efetivamente desempenhada pela Câmara Municipal.

De modo geral, nota-se que o tema das *operações urbanas*, considerado de grande complexidade e de grande interesse para a cidade, é discutido, pelo Poder Legislativo, ainda de modo insuficiente e sem envolvimento da sociedade civil, especialmente da população efetivamente impactada pelas intervenções propostas. De um lado, a demora na tramitação dos projetos de lei por diferentes mecanismos; do outro, a urgência em aprovar propostas que, muitas vezes, termina por eliminar a possibilidade do debate: ambos os caminhos adotados pelo Legislativo municipal parecem comprometer tanto os ideais democráticos que deveriam embasar as ações nesse canal de deliberação da política pública, quanto a efetivação dos princípios do *direito à cidade*, em especial o exercício da função social da propriedade e a democratização do direito aos benefícios urbanos defendidos nos textos da Lei Orgânica e do Plano Diretor.

5.2. Apreensões a partir da experiência de *operações urbanas* em Belo Horizonte

5.2.1. Sobre a pertinência e a *forma* de utilização do instrumento

No capítulo anterior, analisamos o texto legal aprovado que instituiu o instrumento da *operação urbana* em Belo Horizonte (art. 65 a 69 da Lei n.º 7.165/96). Pudemos verificar que a redação aprovada do Plano Diretor contém imprecisões quanto aos limites de aplicação do instrumento, apresentando diretrizes genéricas e muito flexíveis que, apesar de nortearem sua aplicação, permitem que tudo possa se encaixar nas intervenções caracterizadas como *operações urbanas*, podendo, por exemplo, ser utilizadas para viabilizar interesses particulares e/ou privados. Soma-se a essa preocupação o fato de as áreas de aplicação do instrumento não serem, na prática, previamente identificadas pelo poder público municipal. A preocupação com os detalhes técnicos de definição do conteúdo da lei específica que viabiliza a proposta não se repete na *forma* de negociação quando da efetivação do instrumento – não há regras para a participação da iniciativa privada e para os benefícios a ela concedidos, nem quanto à definição das contrapartidas; não se prevê penalidades e nem formas de acompanhamento da efetivação das propostas

e da aplicação dos recursos investidos por meio dessa *parceria*. Ou seja, são nas *formas* de aplicação e gestão do instrumento que podemos verificar se sua utilização vem se prestando a "dividir os ônus e benefícios do processo de urbanização" (Cf. Lei federal n.º 10.257/01) e "viabilizar projetos urbanísticos especiais" (Cf. art. 65 do Plano Diretor municipal), atendendo ao interesse coletivo; ou, ao contrário, se vem servindo para gerar favorecimentos oportunistas aos parceiros particulares, alguns deles agentes do capital imobiliário.

A partir da apresentação das propostas (item 5.1.1) e dos respectivos processos de tramitação no Executivo (item 5.1.2) e no Legislativo (item 5.1.3), buscamos compreender a *forma* de efetivação da *operação urbana* em Belo Horizonte (aprovada com base nos critérios definidos no Plano Diretor municipal). Adiante, buscamos avaliar os mecanismos adotados pelo poder público municipal para obter o "consenso" (quanto à *forma* de aplicação do instrumento) nas discussões sobre *operações urbanas* nos canais democráticos de participação (COMPUR e Câmara de Vereadores). Para essa avaliação, foram realizadas entrevistas com agentes que participaram do processo de aprovação de propostas tanto no COMPUR quanto na Câmara.

Primeiramente analisamos a *forma* de aplicação do instrumento, verificando se sua utilização está adequada para o cumprimento dos objetivos para os quais ele foi instituído. A seguir – itens 5.2.2 e 5.2.3 – refletimos sobre o papel dos canais democráticos de participação e, de forma mais ampla, sobre o papel do Estado na efetivação da *operação urbana* em Belo Horizonte.

* * *

A descrição das 12 *operações urbanas* instituídas em Belo Horizonte – conforme item 5.1.1 deste capítulo – permite dividi-las em dois tipos, de acordo com os interesses que as motivaram:

1. aquelas cujo interesse público foi previamente definido pelo Executivo e que posteriormente buscaram a parceria da iniciativa privada;
2. aquelas cujo interesse particular mobilizou o Executivo para a discussão de uma proposta (não havia interesse público previamente definido).

Em geral, as experiências de *operação urbana* que ocorreram em Belo Horizonte se deram a partir da proposta do parceiro particular (e/ou privado), que buscou no Poder Executivo municipal uma forma de viabilizar seus interesses, em geral vinculados à intenção de se utilizar parâmetros mais

permissivos que aqueles definidos pela Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (LPOUS). Apenas duas propostas, entre aquelas em que o interesse público foi previamente definido (Quadro 7), foram efetivadas: *operação urbana* para desafetação de trecho de via pública e *operação urbana* para construção de estações de integração de ônibus do BHBUS. Ressalta-se ainda que, na *operação urbana* para implantação de estações de integração do BHBUS, das nove estações propostas, apenas a estação Barreiro foi efetivada. Já nas *operações urbanas* Furtado de Menezes e na área denominada Gleba I da antiga Fazenda Capitão Eduardo, entendemos que houve uma associação de interesses públicos e particulares. Nas demais (*operações urbanas* Vila Silveira, Conjunto Oiapoque, Centros de Comércio Popular, Parque Linear Bulevar Andradas, TJMG e ALMG) foi o interesse do parceiro particular (incluindo o governo de Minas Gerais, nos dois últimos casos) que motivou a proposição da parceria.

Consta também do Quadro 7 o objetivo principal que justificou cada *operação urbana*, e se ela foi efetivada ou não.

Observa-se (Quadro 7) que a *operação urbana*, na falta de um instrumento mais adequado (seja de planejamento, seja da administração pública)[220], vem se adequando a diferentes propostas desde a sua instituição em Belo Horizonte em 1996.

Analisando toda a trajetória de instituição da *operação urbana* na *regulação* urbanística de Belo Horizonte – conforme realizamos no Capítulo 4 – e as propostas aprovadas, conclui-se que o instrumento vem sendo utilizado em desacordo com os objetivos para os quais foi instituído. Das 12 propostas aprovadas, sete exigiram a utilização de parâmetros mais permissivos de ocupação e uso do solo que aqueles definidos pela LPOUS ou a flexibilização de alguma regra do Plano Diretor, para que seus objetivos fossem viabilizados.

[220] Por exemplo: 1) No caso da *operação urbana* para implementação de estações de integração de ônibus do BHBUS, dadas as ações nela envolvidas, sugere-se que a proposta poderia ter sido viabilizada por meio *das Parcerias Público-Privadas (PPP)*. Entretanto, à época da aprovação da *operação urbana*, as *PPP* (Lei municipal n.º 9.038/2005) ainda não haviam sido instituídas no município. Caso já existissem em BH, a *operação urbana* somente seria utilizada para implantação das referidas estações caso envolvessem transformações urbanísticas mais amplas, e não para intervenções que visassem apenas a implantação e a manutenção de suas estruturas físicas. 2) Quanto às intervenções na Vila Silveira, entendemos que a regularização urbanística poderia ter sido utilizada no lugar da *operação urbana*. Nessa proposta, este instrumento permitiu a concessão de baixa e habite-se a edificação construída no afastamento frontal. Entretanto, ele foi utilizado (equivocadamente) em um momento em que ainda não havia sido aprovada a lei de regularização de edificações e de parcelamento no município (Lei n.º 9.074/2005). 3) Já nas *operações urbanas* do Conjunto Oiapoque, Centros de Comércio Popular, TJMG e Parque Linear Bulevar Andradas, entendemos que o instrumento da *outorga onerosa do direito de construir* (às vezes conjugado com a *Transferência do Direito de Construir*) seria mais adequado que a *operação urbana* para a satisfação dos objetivos que justificaram a utilização deste último. Entretanto, a *outorga onerosa* não foi, até o momento, instituída em Belo Horizonte.

QUADRO 7 – *Operações urbanas aprovadas* em Belo Horizonte: interesse que motivou a proposta, objetivo principal e situação atual

TÍTULO DA OPERAÇÃO URBANA		INTERESSE QUE MOTIVOU A PROPOSTA	OBJETIVO PRINCIPAL	SITUAÇÃO
01	Desafetação de trecho de via pública, mediante Operação Urbana	Público	Flexibilização pontual de parâmetros da LPOUS	Efetivada
02	Operações Urbanas para implementação de estações de integração de ônibus do BHBUS.	Público	Equipamento e serviço urbano	Apenas 01 das 09 estações foi efetivada (Barreiro)
03	Operação Urbana do Isidoro	Público	Transformação urbanística	Não efetivada
04	Operação Urbana Casa do Conde de Santa Marinha e adjacências	Público	Transformação urbanística	Não efetivada
05	Operação Urbana Vila Silveira	Particular	Regularização	Efetivada
06	Operação Urbana Fundação Furtado de Menezes	Público + Particular	Flexibilização pontual de parâmetros da LPOUS	Efetivada
07	Operação Urbana do conjunto arquitetônico da Avenida Oiapoque	Particular	Flexibilização pontual de regras do Plano Diretor e de parâmetros da LPOUS	Efetivada
08	Operação Urbana Centros de Comércio Popular	Particular	Flexibilização pontual de parâmetros da LPOUS	Efetivada
09	Operação Urbana na área denominada Gleba I da antiga Fazenda Capitão Eduardo	Público + Particular	Regularização + Transformação urbanística	Em andamento
10	Operação Urbana do edifício-sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais	Particular (Estado)	Flexibilização pontual de regras do Plano Diretor e de parâmetros da LPOUS	Não efetivada
11	Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas	Particular	Flexibilização pontual de parâmetros da LPOUS	Em andamento
12	Operação Urbana da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais	Particular (Estado)	Flexibilização pontual de parâmetros da LPOUS	Parada. Talvez não se efetive.

Fonte: Leis n.º 7.280/ 1997, n.º 7.928/1999, n.º 8.137/00, n.º 8.240/01, n.º 8.299/01, n.º 8.431/02, n.º 8.728/03, n.º 9.058/05, n.º 9.065/05, nº9.366/07, nº9.568/08, nº9.679/08.

Elaboração: Daniela Abritta Cota.

Normalmente, em uma *operação urbana*, as concessões que requerem permissão para flexibilizar pontualmente normas de ocupação e uso do solo devem ocorrer como contrapartida ao parceiro particular e/ou privado pela contribuição dada no atendimento ao interesse coletivo, ao investir recursos próprios em uma intervenção pública. Entretanto, não é isso que vem ocorrendo: em BH,

a *operação urbana* tem se dado "às avessas", ou seja, são as solicitações de concessões de direitos mais permissivos de ocupação e uso do solo (que permitem flexibilizar normas da legislação urbanística vigente) que motivam a aplicação do instrumento. Definido o objetivo, tenta-se, por meio de negociação do parceiro (particular) com o Executivo, adequar a proposta aos interesses coletivos. Dessas sete propostas, três tiveram como objetivo viabilizar uma ocupação ou um uso não admitidos pela legislação vigente (*operações urbanas* para desafetação de via pública, Furtado de Menezes e ALMG) e quatro objetivaram aumentar o potencial construtivo em áreas bem localizadas na cidade (*operações urbanas* Conjunto Oiapoque, Centros de Comércio Popular, TJMG e Parque Linear Bulevar Andradas). Ressalta-se ainda que, nestes últimos casos, a contrapartida de interesse público serviu para gerar *rendas fundiárias* para os empreendimentos particulares, na medida em que contribuiu para agregar valor ao seu entorno espacial. Somente na *operação urbana* Centros de Comércio Popular isso não ocorre, já que a contrapartida, de interesse público, se materializou dentro do próprio estabelecimento privado, na forma de instalação de boxes para abrigar camelôs da área central de BH. A *operação urbana* se traduziu também em significativos ganhos particulares para os empresários proprietários dos *shopping*s populares, que, além de lucrarem com o aluguel desses boxes instalados, receberam potenciais adicionais de construção, posteriormente materializados em área construída em partes mais valorizadas da cidade. De todas as *operações urbanas* efetivadas no município, essa pode ser considerada aquela em que houve explicitamente a concessão de ganhos privados pelo poder público, na qual o instrumento serviu para viabilizar benefícios individuais e, quantitativamente desproporcionais em relação aos interesses envolvidos.

Assim, observamos que o objetivo traçado pelos parceiros particulares e/ou privados, qual seja, o de conseguir, via *operações urbanas*, concessões para flexibilizar pontualmente regras da legislação urbanística vigente, vem sendo alcançado por meio de acordos com o Executivo, que busca inserir propostas caracterizando-as como supostos "projetos urbanísticos especiais". Ou seja, a *operação urbana* tem sido utilizada, em Belo Horizonte, para viabilizar interesses particulares – como as operações Vila Silveira, Conjunto Oiapoque, Centros de Comércio Popular, TJMG, Parque Linear Bulevar Andradas e ALMG –, à semelhança do que ocorre também com as *operações urbanas* em São Paulo – utilizadas como instrumento de *troca* para viabilizar algo (supostamente) de interesse público. Entretanto, a *forma* assumida pelo processo de adoção e implementação do instrumento em Belo Horizonte pode ser considerada tão perversa quanto o caso paulista, uma vez que não se justifica pelo interesse público;

mas se constitui em um arranjo de *regulação* que vem permitindo viabilizar interesses muito específicos. Assim, a *operação urbana* acaba servindo para transgredir legalmente a legislação urbanística, sob o discurso do interesse público. Entendemos que algumas parcerias podem ser de interesse da cidade, mesmo não tendo sido uma iniciativa do poder público municipal. Entretanto, não há garantia de que os benefícios (público e particular) sejam paritários; tudo vai depender de como será detalhada a *forma* de sua utilização – as contrapartidas ao parceiro privado ou particular e a caracterização do interesse público.

Ainda sobre a utilização da *operação urbana* para viabilizar alterações na legislação urbanística municipal, destaca-se o seguinte:

1. Se a "propriedade cumpre sua função social quando atende às disposições do Plano Diretor" e o Plano Diretor é "o instrumento básico da política urbana" (Cf. art. 182 da Constituição Federal de 1988), concessões que alterem esta norma de *regulação* urbanística municipal contrariam a busca pelo *direito à cidade* que ela supostamente representa. Isso porque, se há concessões que alteram o que determina o Plano Diretor, ou ele não está adequado às reais necessidades do município, devendo ser, portanto, revisto, ou os interesses particulares e específicos estão sendo priorizados em detrimento do interesse coletivo.
2. Se as concessões legais que permitiram flexibilizar pontualmente os parâmetros urbanísticos definidos pela LPOUS (para o macrozoneamento de cada área) justificaram cerca de 60% das propostas de *operação urbana* (a maioria motivada pelo interesse particular), entendemos que o instrumento pode ter sido utilizado por não existir outro mais adequado; ou vem sendo interpretado de forma equivocada por aqueles que propõem sua aplicação no âmbito do Executivo municipal. Tais concessões não deveriam ser o objetivo principal do instrumento, mas um *meio*.

A partir das observações até aqui realizadas, ficam as seguintes perguntas: até que ponto a aplicação inapropriada da *operação urbana* em algumas situações está relacionada a uma questão *técnica*?; as eventuais consequências negativas do instrumento e/ou a não paridade na distribuição de seus benefícios começam quando ele é proposto *tecnicamente* para resolver situações específicas e interesses pontuais?; ou tudo isso está relacionado a uma questão essencialmente *política*?

Entendemos que, ao se aplicar a *operação urbana* para se atingir diferentes objetivos, transgride-se a função do instrumento, dando a impressão "de que tudo pode", desde que o município receba algo em troca. Recentemente, a demanda pela aplicação do instrumento das *operações urbanas* cresceu

bastante: somente no período de janeiro de 2008 a novembro de 2009, seis propostas foram aprovadas no COMPUR[221] – quatro em 2008 e duas em 2009 –, sendo que quatro já estão tramitando na Câmara de Vereadores.[222] De fato, parece que tudo o que não é possível ser realizado dentro das normas urbanísticas vigentes pode, no entendimento da iniciativa privada, ser viabilizado via *operação urbana*. Entretanto, não foi para isto que o instrumento foi adotado no município[223], cabendo ao Poder Executivo e ao COMPUR avaliarem tecnicamente as reais situações em que o instrumento pode ser validado.

Entrevistas com conselheiros do COMPUR – alguns deles técnicos que atuam ou atuaram na Secretaria Municipal de Políticas Urbanas, onde a proposta é acordada – foram realizadas com o objetivo de verificar como os representantes do Poder Executivo envolvidos na implementação (coordenação e discussão) das propostas de *operação urbana* interpretam e justificam sua utilização. No total foram realizadas dez entrevistas, sendo duas delas com vereadores que, à época de aprovação das propostas, também participaram do processo no Legislativo (ver lista de entrevistados no Anexo II e roteiro básico de entrevista no Anexo IV).

---

[221] As propostas aprovadas no COMPUR são as seguintes: em 2008 - *Operação Urbana* Fazenda da Serra; *Operação Urbana* Centros de Comércio Popular em Venda Nova; *Operação Urbana* Vila Santa Rita, *Operação Urbana* Via 710. Em 2009 - *Operação Urbana Rota Sul/ Savassi* (posteriormente denominada apenas *Operação Urbana* da Savassi) e *Operação Urbana* de estímulo ao desenvolvimento da infraestrutura de saúde, turismo cultural e de negócios, visando a atender as demandas da Copa do Mundo 2014.

[222] As *operações urbanas* que estão em tramitação no Legislativo são as seguintes: *Operação Urbana* Fazenda da Serra (PL n.º 605/09); *Operação Urbana* Centros de Comércio Popular em Venda Nova (PL n.º 651/09), *Operação Urbana* de estímulo ao desenvolvimento da infraestrutura de saúde, turismo cultural e de negócios, visando a atender as demandas da Copa do Mundo 2014 (PL n.º 808/09), *Operação Urbana* da Savassi (PL nº. 991/2010). Além dessas foram instituídas as seguintes áreas para *operações urbanas consorciadas* no projeto de lei que altera o Plano Diretor municipal – fruto da 3ª Conferência Municipal de Política Urbana, enviado à Câmara no final de 2009 (PL n.º 820/09): a) *operação urbana consorciada* para a área de reestruturação no vetor norte; b) no entorno de corredores viários prioritários; c) no entorno de corredores de transporte coletivo prioritários; d) nas áreas centrais, conforme disposições do Plano de Requalificação do Hipercentro e; e) nas áreas localizadas em um raio de 600m das estações de integração de ônibus. Ressalta-se que em março de 2010 foi enviado um substitutivo ao PL nº 820/09 que incluiu, além das *operações urbanas consorciadas* acima citadas, quatro propostas de *operações urbanas simplificadas*: 1) reedição da *operação urbana* da ALMG; 2) *operação urbana* da Savassi (nos mesmos termos do PL nº. 991/10); 3) *operação urbana* Braúnas (proposta que viabiliza a preservação ambiental de uma área particular, permitindo como contrapartida, o aumento do potencial construtivo no restante do terreno); 4) *operação urbana* Barão Homem de Melo (proposta que permite aos proprietários de terrenos – situados ao longo desta via e submetidos a recuo de alinhamento – doar esta área para o município e em contrapartida ter um aumento do potencial construtivo a ser aplicado no restante do terreno).

[223] Entendemos que o objetivo de adoção da *operação urbana* no Plano Diretor municipal, conforme analisamos sua trajetória no Capítulo 4 (e vimos discutindo o instrumento neste capítulo), foi o de instituir uma nova lógica de participação da iniciativa privada na produção do espaço, viabilizando "inovações espaciais" capazes de possibilitar a repartição de custos e benefícios entre o poder público e o parceiro particular.

Buscou-se com as entrevistas avaliar algumas questões pertinentes à efetivação da *operação urbana* em Belo Horizonte, dentre as quais se destacam: a finalidade de utilização do instrumento, a opinião sobre as propostas aprovadas, os interesses particulares, privados e públicos viabilizados. Os entrevistados também fizeram observações a respeito do processo de tramitação e aprovação das *operações urbanas* nos canais democráticos de participação em que as propostas foram debatidas, conforme discutiremos nos itens 5.2.2.e 5.2.3.

No que se refere à finalidade de instituição da *operação urbana* em Belo Horizonte, as respostas variaram bastante, mas foi possível dividi-las em três categorias principais (Quadro 8):

Observamos que apenas 40% dos entrevistados consideraram que o objetivo de promover uma *transformação urbanística de interesse público* foi o que justificou a instituição da *operação urbana* no município. Essa finalidade, se atribuída, na prática, ao instrumento – conforme vimos na análise da trajetória de sua instituição no Plano Diretor municipal –, implicaria em uma mudança na lógica de atuação da iniciativa privada na produção do espaço: as transformações urbanísticas viabilizadas pelo instrumento promoveriam a repartição de custos e benefícios entre o poder público e o parceiro privado; ou seja, as valorizações imobiliárias geradas por tais transformações beneficiariam a coletividade e não seriam apropriadas privadamente, como anteriormente ocorria – quer dizer, o instrumento deveria ter uma função *redistributiva*. Entretanto, a divergência conceitual em relação à finalidade de utilização da *operação urbana*, que envolve 60% dos entrevistados, é significativa e pode contribuir para o desvirtuamento do instrumento, quando aplicado na prática. Esse fato evidencia que o caráter nocivo ou benéfico do instrumento, assim como possíveis desvios quanto à finalidade de sua utilização, pode ter origem no âmbito *técnico* e não estar relacionado apenas a uma questão *política*. Deve-se ressaltar que a resposta fornecida pela maioria dos entrevistados – de que as concessões de direitos mais permissivos de ocupação e uso do solo (permitindo flexibilizar pontualmente regras da legislação urbanística) justificam a adoção do instrumento (50% Cf. Quadro 8) – é, na verdade, um meio para se alcançar o objetivo principal da *operação* – a transformação urbanística –, e não um fim em si mesmo.

QUADRO 8 – Classificação das respostas dos entrevistados segundo a finalidade de adoção da *operação urbana* em BH e opinião sobre as propostas aprovadas

FINALIDADE DA OPERAÇÃO URBANA		QUANTOS RESPONDERAM		SETORES QUE RESPONDERAM	CONCORDAM COM A *FORMA* COMO O INSTRUMENTO É APLICADO EM BH?
		ABS.	%		
Transformação urbanística de interesse público		04	40%	Executivo (20%), técnico (10%)	Não (30%)
				Legislativo (10%)	Sim (10%)
Transformação urbanística para viabilizar empreendimento privado		01	10%	popular (10%)	Sim (10%)
Concessão para flexibilizar pontualmente regra da legislação vigente envolvendo permuta com o poder público	Objetivo: *regularização**	01	10%	Legislativo (10%)	Sim (10%)
	Objetivo: *desenvolvimento econômico*, viabilizando empreendimentos privados.	04	40%	popular (10%) empresarial(10%), Legislativo(10%), Executivo (10%),	Sim (20%) Não(20%)**
TOTAL		10	100%	100%	100%

* Visão provavelmente influenciada pela redação contida no Estatuto da Cidade, que prevê que a *operação urbana consorciada* envolva ações de regularização (ver inciso II do parágrafo 2º do art. 32). Entretanto, o Estatuto associa essa medida à necessidade "de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental" (parágrafo 1º do art. 32 da Lei n.º 10.257/01).
** Aqueles que responderam "não" consideraram que a motivação para a realização da *operação urbana* deve ser o interesse público, não devendo prevalecer o interesse particular. Além destes, um representante do setor empresarial pontuou que a *operação urbana* em BH "ajudou a resolver problemas, mas não criou eixos de desenvolvimento".
Fonte: Entrevistas com pessoas envolvidas no processo de discussão e aprovação da *operação urbana*, identificadas no **Anexo II**. Elaboração: Daniela Abritta Cota.

Observamos também que o termo "requalificação" é, muitas vezes, utilizado de forma imprecisa pelos entrevistados, embora sempre com a intenção de se referir à promoção de uma "inovação espacial" (ABRAMO, 2007) em algumas áreas: a dificuldade está em se identificar, nesses casos, o interesse público que justificaria a utilização da *operação urbana*. Na maioria dos casos, o termo aparece associado a expressões como "necessidade de expandir áreas de atuação para o setor econômico" ou "ferramenta para o desenvolvimento econômico", tanto que um dos entrevistados chegou a confundir o objetivo de "requalificação" com a *transformação urbanística para viabilizar empreendimento privado*. Segundo ele, "se há a opção de adequar o ambiente ao empreendimento, a *operação urbana* é bem vinda", ou ainda "você ajusta o ambiente para o empreendimento se instalar" (Cf. representante do setor popular). Ou seja, esta visão do entrevistado sugere que o espaço urbano deve se adequar aos interesses da iniciativa privada, que busca ampliar seus espaços de atuação, e não o contrário. Isso dá a impressão de que o interesse público fica a

reboque do particular – este, a propósito, é sempre bem definido nas propostas de *operações urbanas* – priorizando-se objetivos econômicos em detrimento daqueles de natureza mais social. Assim, a utilização do instrumento em Belo Horizonte, conforme vimos discutindo, acaba viabilizando interesses restritos, ficando os benefícios coletivos em segundo plano.

Aqueles que interpretam a *operação urbana* como um instrumento para viabilizar alterações pontuais na legislação urbanística vigente, por meio de permuta que resulte em algum benefício público, assim se manifestaram durante as entrevistas:

> A operação urbana é uma permuta que o município faz com o investidor, trocando com o empreendedor algum acréscimo que ele pretenda na região, ou seja, um benefício privado por um benefício que ele arque em relação à sociedade. Assim, se o empreendedor precisar de coeficiente a mais, pode viabilizar o empreendimento via operação urbana. (Representante do setor empresarial)

> A proposta do instrumento é permitir que situações especiais fossem tratadas de forma especial, mediante contrapartidas adequadas, beneficiando o empreendimento e o interesse privados, mas também a cidade. (Representante do Executivo)

> A operação urbana buscava exatamente, dentro desse macrozoneamento, trabalhar algumas excepcionalidades [...] Ela permite excepcionalmente você fazer uma intervenção no território e permitir que ali fosse realizado determinado empreendimento. (Representante do setor popular)

> A operação urbana serve para ultrapassar, adotar parâmetros, viabilizar empreendimentos que não estejam acobertados pela legislação urbanística vigente. Para ultrapassar a lei é necessário que se faça operação urbana e que ela vá à Câmara. Tem vários sentidos: ampliação de coeficiente, viabilização de parâmetros especiais... já foi utilizada para resolver problema legal de locação equivocada de prédio. (Representante do setor empresarial)

Essas respostas evidenciam que a o*peração urbana*, ao ser apropriada pelo parceiro particular, pode servir para aprimorar os lucros deste, por exemplo, via atividade imobiliária, já que tal instrumento vem sendo utilizado como meio para obtenção de concessões de direitos mais permissivos de ocupação e uso do solo. Isso reforça a ideia equivocada de que o instrumento serve para "viabilizar tudo", desde que haja contrapartida de interesse público. No entendimento dos entrevistados do setor empresarial, intervenções que exijam extrapolação dos parâmetros definidos pelo macrozoneamento podem ser viabilizadas pela *operação urbana*, o que revela uma interpretação particularizada e banalizada do instrumento. Segundo um representante do setor popular, "qualquer coisa que alguém quiser fazer... ah! faz operação

urbana", evidenciando a visão equivocada que a utilização desvirtuada e generalizada do instrumento promove.

Apesar de alguns argumentos acima se referirem a "excepcionalidades", a análise das propostas aprovadas permite associar tais excepcionalidades à permissão para a ocupação ou o uso não admitido pelo macrozoneamento ou para acréscimos ao direito de construir (definido na LPOUS). Em geral, o "interesse privado envolvido nas *operações urbanas* é Coeficiente de Aproveitamento (CA)" – afirma um representante do setor empresarial. Seguem outras afirmações sobre a questão:

> [...] via operação urbana, pode-se realizar coisas que são proibidas pela legislação urbanística... pode-se viabilizar situações que são vetadas pela LPOUS. Cria-se um atalho para que essas coisas se realizem. (Representante do setor técnico)

> Isso é o que escutamos deles [empresários]: "se a Prefeitura não ceder aqui, não fizer isso, não fizer aquilo, se não permitir aquilo, se não mudar zoneamento, se não mudar a classificação viária, se não puder utilizar a transferência do direito de construir, não há viabilidade econômica". [...] Eles procuram o poder público para o poder público criar as condições para ele [empreendimento privado] se instalar. (Representante do setor popular referindo-se aos empresários do setor imobiliário).

Além disso, deve-se observar que é mais interessante para os agentes do setor imobiliário negociar potencial construtivo com a Prefeitura do que comprar diretamente de proprietários, já que a administração municipal utiliza como referência os valores de ITBI (em geral desatualizados), e não o valor de mercado. Ou seja, isto é um incentivo para que o uso do instrumento seja demandado quando o setor imobiliário tem necessidade de "extrapolar, ultrapassar" a regra definida:

> [...] ele [o setor imobiliário] sempre usufrui de parâmetros muito interessantes para ele, parâmetros que lhe favorecem, com um custo pequeno. Ele ganha muito já que trabalha com valores de mercado e a PBH não faz as contas levando isso em consideração. O que o empreendedor ganha é muito superior às contrapartidas envolvidas na operação. (Representante do Executivo)

> O terreno é a matéria-prima para o construtor. Sendo assim, tanto faz comprar [potencial construtivo] da Prefeitura ou do proprietário. Com uma vantagem de comprar da Prefeitura porque ela trabalha com o valor balizado pelo IPTU/ITBI, o que dá uma maior estabilidade (sic) à matéria-prima. Se for comprar do proprietário, o valor é balizado pelo mercado. (Representante do setor empresarial)

Assim, não somente a possibilidade de transgressão da legislação urbanística vigente, mas também o "incentivo" do valor pago pela aquisição do potencial construtivo, justificam o interesse da iniciativa privada em utilizar-

se das *operações urbanas* para ampliar o lucro com seus negócios imobiliários.

Entretanto, se observamos o período de vigência do instrumento (de 1996 a 2008), poucas foram as propostas de *operações urbanas* aprovadas no município: em 12 anos, apenas 12 propostas foram aprovadas, e nem todas efetivadas. Contribuíram para a baixa "procura" pela utilização do instrumento, por parte dos empresários, segundo os entrevistados: 1) "a falta de pujança do mercado", "a pouca vitalidade do mercado imobiliário até 2004" (Cf. representante do setor empresarial); II) a desconfiança e a falta de clareza – especialmente nos primeiros anos – sobre ganhos e investimentos que a utilização do instrumento envolvia (Cf. representantes do setor empresarial e do Executivo); III) o "tempo longo de tramitação do instrumento" tanto no Executivo quanto no Legislativo – já que envolve a aprovação da proposta em lei específica – (Cf. representantes do setor empresarial e do Executivo); IV) o custo adicional envolvido nas contrapartidas de interesse público – que pode inviabilizar financeiramente o empreendimento (Cf. representante do Executivo). Também o fato de Belo Horizonte "ter um Coeficiente de Aproveitamento alto" e de "haver oferta excessiva de coeficiente" leva um empresário do setor imobiliário à conclusão de que "não há por que fazer a operação urbana". "Para valer a pena, para valer o custo envolvido na operação urbana, o aumento de Coeficiente de Aproveitamento tem que ser grande, tem que compensar" (Cf. representante do setor empresarial).

Esses fatores justificam o fato de a utilização do instrumento em Belo Horizonte ter sido, em certa medida, "tímida" (Cf. representantes dos setores técnico e empresarial, do Legislativo e do Executivo). De fato, a aplicação da *operação urbana* serviu para viabilizar empreendimentos imobiliários de "pequeno ou médio portes" (Cf. representantes do setor técnico e do Legislativo), de "caráter muito pontual" (Cf. representantes dos setores técnico, empresarial, do Legislativo e do Executivo), envolvendo "uma ação pouco planejada" (Cf. representantes do Executivo e do Legislativo) – em geral, em áreas não previstas, no Plano Diretor, para fins de aplicação do instrumento, e nem delimitadas como áreas de intervenção prioritária.

Entretanto, devemos lembrar que é o Estado (na figura do poder público municipal) que viabiliza a "negociação urbana". As negociações para a aplicação da *operação urbana*, legalmente efetivadas pelo poder público, nos levam a questionar os reais interesses coletivos que motivaram a Prefeitura a fazer parcerias com a iniciativa privada e com o governo de Minas Gerais, já que o instrumento vem sendo utilizado para finalidade diferente daquela que justificou sua instituição no Plano Diretor municipal. Alguns entrevistados

(do Executivo e do setor empresarial) associaram o interesse público envolvido nas *operações urbanas* à ausência de recursos para viabilizá-los; ou ao fato de que as intervenções não eram prioritárias (e por isso não foram previstas no orçamento), porém importantes para a cidade; ou porque estavam previstas no orçamento, mas a arrecadação municipal não foi suficiente para efetivá-las:

> A Prefeitura aproveita a oportunidade para viabilizar intervenções públicas que ainda não têm recursos assegurados para se efetivar ou que, dentro das prioridades do governo, pode demorar a ter os recursos para sua implantação. (Representante do Executivo).

> Às vezes a receita foi menor para investir na obra, na intervenção. Embora prevista no orçamento, não há como viabilizar a obra. A operação urbana pode ser utilizada para viabilizar a intervenção, já que envolve recursos privados. (Representante do Executivo).

> Viabilizar projetos diferenciados e arrecadar para realizar tais projetos e infraestrutura urbana. (Representante do setor empresarial)

Além desses argumentos, a *operação urbana*, na opinião de alguns entrevistados, também pode ser utilizada para solucionar algum problema ou regularizar alguma situação que seja de interesse público:

> A PBH tem uma visão curta, imediatista. Ela tem algum problema que ela quer solucionar, então ela alia algum projeto que tem intenção de realizar (e às vezes não tem recurso) ao projeto da iniciativa privada, do empreendedor. (Representante do Executivo)

> [...] se alguém está irregular e é autuado pela Prefeitura e se propõe a regularizar dentro de condições especiais, cabe à Prefeitura analisar essas propostas [...]. (Representante do Legislativo).

> Há situações em que a Prefeitura "topa" [a operação urbana proposta] por ser uma alternativa para determinadas coisas. Não há problema nisso. Ela tem necessidade de viabilizar algum tipo de atividade privada, algum tipo de solução para a iniciativa privada. [...] Não há problema nisso, mas se limitar a isso também não é bom. (Representante do setor técnico).

Apenas um dos entrevistados representante do setor popular referiu-se ao fato da *operação urbana* atender ao interesse de "viabilizar a cidade-negócio" – ou seja, os princípios da *cidade-mercadoria* –, "objetivo principal da gestão anterior" (governo Fernando Pimentel). De fato, se voltarmos ao Quadro 3 (início deste capítulo), observaremos que grande parte das *operações urbanas* foram aprovadas nessa gestão:

> A cidade precisa gerar emprego e eles [os empreendimentos privados] vão gerar emprego; a cidade precisa arrecadar e eles vão gerar impostos. (Representante do setor popular referindo-se à visão da administração Fernando Pimentel)

De fato, outros entrevistados chegaram a definir a *operação urbana* como um "negócio legalmente feito e transparente" (Cf. representantes do Executivo e do Legislativo) – o que não elimina o risco de sua aplicação promover benefícios exclusivamente individuais, mesmo atendendo a critérios legais e com transparência. Nesse sentido, Gonçalves (2008, p. 157) afirma:

> O instrumento operação urbana, em Belo Horizonte, longe de representar a efetivação dos ideais de reforma urbana, parece tornar-se apenas a regra que permite a exceção. Exceção que possibilita a flexibilização da lei em situações onde se identifica, com clareza, uma demanda específica nesse sentido. (GONÇALVES, 2008, p. 157)

Entretanto, apesar de o instrumento viabilizar "demandas específicas" por meio da permissão de flexibilização de parâmetros definidos pela legislação urbanística vigente, ressaltamos que – conforme discutimos no Capítulo 2 – as ações que contribuem para viabilizar a *cidade como mercadoria* podem não representar, de fato, o abandono dos princípios da *reforma urbana*. Voltaremos a essas questões no item 5.2.3 deste capítulo (para o caso específico de Belo Horizonte) e nas Considerações Finais.

Alguns entrevistados veem, em um futuro próximo, um grande potencial de utilização do instrumento na cidade de Belo Horizonte, considerando-se a relativa escassez de terrenos vagos para a atuação do capital imobiliário na cidade:

> Belo Horizonte tem muita potencialidade para utilizar o instrumento. Ela já está muito ocupada, muito consolidada e há áreas que precisam passar por uma requalificação. Então [para] passar por uma reforma, uma requalificação, o instrumento da operação urbana pode ser uma alternativa. (Representante do setor empresarial)

> [...] temos poucos lotes vagos – cerca de 30 mil. A cidade está com escassez de lote. Uma cidade com escassez de lote só encontra possibilidade de construir, a longo prazo, realizando demolições (o que é mais caro, inclusive para a sociedade). Se é mais caro e se as leis, a cada vez que são alteradas, reduzem mais o potencial construtivo, o empreendedor começa a ficar apertado. Precisa construir mais em determinado lugar. Operação urbana é uma saída para isso. (Representante do setor empresarial)

> Com o crescimento da cidade e a pressão do próprio setor imobiliário para o crescimento, e a pressão para flexibilização dos parâmetros construtivos na cidade... essa conjugação de fatores levou à aplicação do instrumento. [...] Ele é importante para direcionar o crescimento e o reordenamento da cidade, como no caso de Belo Horizonte que está estrangulada. [...] Há o interesse público na requalificação de algumas áreas. (Representante do Legislativo)

Essa perspectiva de crescimento da demanda pela aplicação do instrumento é demonstrada pela continuidade do número de propostas aprovadas no

COMPUR nos anos de 2008/2009 (seis propostas, conforme já havíamos dito anteriormente)[224]. Essas seis propostas envolvem a viabilização de empreendimentos de pequeno e médio portes – à exceção da *operação urbana* de estímulo ao desenvolvimento da infraestrutura de saúde, turismo cultural e de negócios, visando atender as demandas da Copa do Mundo 2014, que poderá viabilizar empreendimentos de maior porte (em qualquer área da cidade). Ressalta-se que dessas seis propostas, cinco foram motivadas pelo interesse particular[225], que busca, por meio da *operação urbana*, viabilizar seus empreendimentos privados. Além disso, quatro delas estão explicitamente beneficiando interesses particulares e atendendo a demandas específicas de alteração pontual da legislação urbanística, em geral envolvendo a concessão de potencial construtivo (= direitos de construir acima do permitido pela LPOUS) em áreas muito valorizadas na cidade (*operações urbanas* da Savassi, Centros de Comércio Popular de Venda Nova, Vila Santa Rita e Fazenda da Serra – já citadas anteriormente).

Entretanto, se o instrumento "não está sendo utilizado da forma adequada", se "há um desvirtuamento do instrumento" e se "ele está sendo banalizado" (Cf. representantes dos setores popular, técnico e do Executivo), o que esperar das futuras propostas? Segundo uma representante do Executivo:

> [...] a aplicação do instrumento pressupõe um planejamento prévio da área, um planejamento institucionalizado, um conhecimento da área. Antes não tínhamos isso – durante o período no qual as operações foram viabilizadas. Agora a gente tem um conhecimento maior da cidade. O próprio plano do Hipercentro já apontou áreas para operações urbanas [...]. Hoje temos um acúmulo de [experiência de] planejamento que a gente sabe onde quer ir. Acho que isso é um diferencial muito grande. O poder público hoje avançou muito nisso e há maior possibilidade de propor. (Representante do Executivo)

Todavia, devemos atentar para o fato de que o acúmulo de experiências e de conhecimentos técnicos sobre a cidade parece contribuir muito pouco para a alteração na *forma* de utilização da *operação urbana* em Belo Horizonte. Uma leitura rápida das propostas aprovadas no COMPUR[226] no período 2008/2009 e daquelas incluídas no PL n.º 820/09[227] sob a denominação de *operações urbanas*

[224] Ressalta-se que as 12 *operações urbanas* analisadas neste capítulo foram aprovadas em um período de 12 anos. Assim, se no período de dois anos foram aprovadas seis propostas de *operações urbanas* no Conselho – sendo que dessas, quatro aguardam aprovação na Câmara – podemos concluir que há uma demanda crescente pela utilização do instrumento em Belo Horizonte.

[225] Excluímos desse rol a *operação urbana* para atender às demandas da Copa do Mundo 2014, proposta pelo Executivo municipal sem que houvesse previamente um parceiro da iniciativa privada interessado na aplicação do instrumento.

[226] Conforme mencionado anteriormente.

[227] Estamos nos referindo às áreas incluídas no PL n.º 820/09 como áreas indicadas para *operações urbanas consorciadas*, conforme identificamos anteriormente.

consorciadas permitiu perceber que, em muitos casos, outros instrumentos poderiam ser aplicados, além do fato de a finalidade original da *operação urbana* continuar sendo desvirtuada. Os interesses particulares são, em uma inversão do que prevê os termos do instrumento, quase sempre previamente definidos, ficando o estabelecimento dos interesses públicos para um momento posterior de negociação com o Executivo. Assim, um instrumento que deveria ser aplicado em associação com um projeto de cidade parece ter seus objetivos comprometidos, já que sempre é possível definir, muitas vezes de forma casuística e pontual, algum benefício público nas propostas de *operações urbanas* que, de fato, viabilizam empreendimentos privados e/ou particulares.

A análise realizada até o momento permitiu verificar que em muitos casos a aplicação do instrumento não é pertinente aos objetivos que deveriam nortear sua utilização. Também a *forma* como *tecnicamente* é negociada sua aplicação contribui para certo desvirtuamento de seus objetivos originais. O fato do instrumento ser debatido em canais democráticos de participação pode contribuir ou para reverter alguns equívocos conceituais que permearam a proposta inicial ou para reforçá-los. Resta, portanto, analisar a *forma* como o instrumento é debatido nesses canais, o que nos permitirá construir inferências a respeito do processo de democratização da política urbana em Belo Horizonte, do papel do Estado (poder público municipal) no processo e das possíveis transformações ou permanências na lógica da produção do espaço urbano.

5.2.2. Sobre a discussão da *operação urbana* no COMPUR e na Câmara de Vereadores.

Na análise acima buscamos entender como os objetivos reais das *operações urbanas* são estabelecidos no ambiente *técnico* do processo de gestão urbana em Belo Horizonte. Constatamos que, em sua maioria, tais objetivos são diferentes daqueles originais, expressos no texto do Plano Diretor municipal. A análise que desenvolvemos a seguir buscou entender o processo de implementação das *operações urbanas* no momento em que elas foram submetidas ao processo de discussão e aprovação – no COMPUR e na Câmara de Vereadores –, no qual a dimensão *política* se torna mais visível. Inclui-se nesta análise uma reflexão sobre as formas assumidas pelo Estado (institucionalmente e na condução das políticas) e seu relacionamento com a sociedade civil, identificando os meios utilizados por ele para a obtenção de um "consenso" entre os agentes que participam do processo de deliberação da política urbana.

Tendo já descrito o processo de tramitação das *operações urbanas* no Executivo (COMPUR) e no Legislativo – itens 5.1.2 e 5.1.3 –, agora analisamos

tal processo, buscando entender as articulações existentes nessas instâncias, as coalizões que por ventura existam entre os diferentes agentes sociais que delas participam e, ainda, como essas coalizões, quando das discussões sobre *operações urbanas*, se posicionam em relação aos interesses privados e/ou particulares – especialmente aqueles do setor imobiliário – e aos interesses públicos, expressos nos princípios da *reforma urbana* e, supostamente, nos objetivos originais da *operação urbana*.

Buscamos ainda evidenciar como o processo de discussão e aprovação das *operações urbanas* nesses canais democráticos institucionalizados acaba reforçando a "estratégia política" de legitimação da *forma* desvirtuada de aplicação do instrumento. Ou seja, a adoção da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento inclui naturalmente interesses *políticos*, além dos econômicos, especialmente se considerarmos o grande peso que o Estado – como uma *condensação material de uma relação de forças sociais* (POULANTZAS, 1977) – tem nesses canais institucionalizados de participação, a exemplo do COMPUR. Como tais interesses políticos se expressam nas formas de *regulação* e nos *procedimentos institucionais* (ABRAMO, 2007) adotados pelo Estado, buscamos analisar como eles se mantêm viabilizados em um contexto sociopolítico marcado pela democracia e pela participação. Vimos (Capítulo 2) que certos interesses e práticas de alianças, coalizões e cooptações (práticas patrimonialistas) parecem não desaparecer da cena sociopolítica brasileira, e que se "rearranjam" no ambiente democrático. A seguir, buscamos verificar isso para o caso de Belo Horizonte.

5.2.2.1. Sobre o processo de discussão e aprovação no COMPUR

A análise que realizamos no item 5.1.2 permitiu evidenciar que a própria estrutura do COMPUR e sua forma de atuação compõem um cenário que favorece a prevalência de interesses de determinados grupos, quais sejam, aqueles formados por certos agentes sociais, especialmente do setor imobiliário, capazes de promover articulações e de se impor perante os demais representantes. Além disso, constatamos que:

- a própria composição do Conselho, com 50% de representantes do Executivo, contribui para os votos favoráveis às *operações urbanas*, uma vez que elas são propostas e coordenadas por esta instância de governo, mesmo que às vezes sugeridas pelo outro parceiro. Com isto, em boa parte das votações, a somatória dos votos do Executivo com os dos representantes do setor empresarial (sempre presentes às reuniões), já é suficiente para aprovar propostas de *operação urbana* no COMPUR;

- nas discussões sobre *operações urbanas*, há uma predominância dos técnicos da Prefeitura no debate. Por disporem de conhecimento técnico específico – especialmente considerando-se que se trata de um instrumento complexo e de difícil entendimento – eles acabam detendo o controle das discussões. Paralelamente a isso notamos uma participação menos efetiva dos outros setores nas discussões, em especial do setor popular, do técnico e do Legislativo;
- a pequena participação popular no debate sobre as *operações urbanas* contribui para o "consenso" entre os demais agentes que representam a sociedade civil, viabilizando os interesses dos grupos mais poderosos, que, em geral, são mais organizados e articulados.

Lembramos que as propostas, quando encaminhadas para a análise do COMPUR, já foram previamente acordadas no Executivo[228]. Talvez isso explique porque as propostas não são discutidas no Conselho quanto ao mérito, nem quanto ao interesse público que justificaria a aplicação do instrumento. Na maioria das vezes, não são questionadas eventuais incompatibilidades das propostas com um projeto de cidade, expresso nos princípios explicitados na Lei Orgânica ou nas diretrizes contidas no Plano Diretor. Em geral, o debate nesse Conselho, quando ocorre, fica por conta dos valores envolvidos e da definição das contrapartidas, sendo que ao final das discussões são realizadas apenas alterações pontuais no texto do relator ou pequenos ajustes na proposta. Isso pode ser evidenciado pela opinião de alguns entrevistados:

> Não há construção da proposta, reflexão, com o Conselho, se ela vale a pena. Muitas operações urbanas já vêm condicionadas. (Representante do Executivo)

> Em termos de conteúdo, o Conselho tem pouca condição de fazer um debate mais envolvido. (Representante do Executivo)

> O COMPUR conhece muito pouco sobre a matéria e tem que deliberar, decidir sobre ela. Ele tem que decidir sobre uma coisa que ele conhece pouco, que não conhece o processo de negociação anterior, dados etc. [...] A grande negociação envolvida na operação urbana não está no COMPUR. (Representante do Executivo)

> Todos os conselhos de participação popular tem tido um papel importante, significativo, em Belo Horizonte, especialmente na discussão das contrapartidas. (Representante do Legislativo)

Como a discussão do mérito não ocorre, seja por desconhecimento técnico dos outros setores, seja pela forma de condução do debate pelo Executivo – o que pode significar uma "estratégia política" para efetivar a

[228] Atualmente, o órgão responsável pela coordenação das *operações urbanas* é a Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (SMURBE).

operação urbana –, as propostas acabam sofrendo poucas alterações quando passam pelo COMPUR. Muitos entrevistados referem-se ao processo de análise do Conselho da seguinte forma:

> O Conselho normalmente acompanha o que a Prefeitura avalia [...]. Como as operações urbanas já chegam depois de serem analisadas pelo Executivo, outros setores acabam acompanhando o voto do Executivo por confiarem nele (Representante do Executivo)

> As operações urbanas, quando analisadas pelo COMPUR, são muito pouco analisadas. Quase todas as propostas no COMPUR não são analisadas no coletivo. São analisadas no individual (de quem está apresentando a proposta). Se quem está apresentando a proposta for bem, for convincente, ele consegue a aprovação do resto das pessoas. (Representante do setor empresarial)

> O nível de discussão, em geral, é baixo. (Representante do setor empresarial)

> O COMPUR aprecia propostas que já vêm prontas para ele analisar. COMPUR como instância de apreciação dessas propostas. (Representante do setor técnico)

> A operação urbana quando chega para ser avaliada no COMPUR é porque o secretário já negociou antes. Dificilmente alguém do Executivo questiona. [...]. O COMPUR, por não ser deliberativo e apenas consultivo, é subserviente às negociações que já foram feitas no âmbito dessa cidade-negócio. (Representante do setor popular)

> O Executivo domina a discussão e é assim mesmo que deve ocorrer já que ele é quem coordena e formula as propostas. São pessoas muito qualificadas nessa questão urbana e por isso, participam mais, têm presença maior no debate. (Representante do Legislativo)

> A coisa já chega acertada no Executivo. Aí o Executivo vem com o "rolo compressor". Já vem tudo acordado. [...]. É difícil [a operação urbana] não ser aprovada. (Representante do setor técnico)

Esses depoimentos evidenciam tanto o domínio do Executivo na condução do debate nesse canal democrático de participação quanto a falta de polêmica, de dissenso, nas discussões. Como a proposta "já vem pronta" e os acordos já foram efetivados, cabe ao Conselho apenas analisá-la e aprová-la. A "confiança" ou a cumplicidade dos demais setores com relação ao Executivo também contribuem para os votos favoráveis às propostas de *operação urbana*. Além disso, alguns entrevistados chegaram a mencionar mecanismos utilizados pelo Estado (poder público municipal), que permitem ao Executivo não somente manter o controle do debate, mas também obter o "consenso" para a proposta entre os diferentes representantes da sociedade civil, viabilizando o "negócio" previamente acordado com o parceiro particular:

> As apresentações são às vezes complexas. Às vezes as pessoas não prestam atenção. O voto acontece mais por liderança do que por conteúdo... para não desagradar o Executivo. (Representante do setor empresarial)
>
> As cabeças importantes da Prefeitura é que fazem a apresentação. Então tem a aprovação. [...] A liderança da PBH é forte. (Representante do setor empresarial)
>
> Em momentos de maior acirramento das discussões, há certa tendência de imposição da vontade do Executivo, da Prefeitura. (Representante do setor técnico)
>
> Os técnicos do Executivo não têm a mínima preocupação em traduzir termos técnicos. Muitos não sabem os termos, desconhecem o significado. [...] as pessoas fazem questão de mostrar que sabem mais... Falta humildade dos técnicos [...]. Falta respeito. Já fui vítima de deboche. (Representante do setor popular)
>
> As grandes operações urbanas – até por que são propostas pelo Executivo – têm sido defendidas sempre por relatores do Executivo (Prefeitura, na maioria). Então, são pessoas da própria Prefeitura que defendem a operação urbana. Não vejo democracia no processo. (Representante do setor empresarial)
>
> No COMPUR, há sempre a preocupação com a *forma* como os assuntos serão colocados em pauta para serem aprovados. E aprovados rapidamente com a menor polêmica possível. Perdemos muito na questão da democratização desses espaços. (Representante do Executivo)

Esses comentários evidenciam não apenas o controle do debate por parte do Executivo, mas sugerem também que muitas pessoas são cooptadas por este setor, ou ainda que ocorre uma coação sutil, levando os representantes a votarem nas propostas para não desagradá-lo ou para não se sentirem menosprezados. É importante destacar que representantes do Executivo no COMPUR avaliaram que tecnicamente o município não está aplicando a *operação urbana* de forma adequada (Cf. Quadro 8)[229], apesar desta instância de governo ser a que domina o debate quando as propostas de instituição do instrumento são discutidas no Conselho. Com isto, diante da falta de conhecimento conceitual quanto à real finalidade do instrumento, por parte dos representantes da sociedade civil que participam do Conselho, o Poder Executivo acaba, por meio de certos mecanismos que utiliza no debate, favorecendo interesses particulares. Ou seja, o parceiro particular e/ou privado encontra, tanto via *regulação* quanto por meio de *procedimentos institucionais* utilizados pelo Estado, formas de viabilizar suas demandas específicas.

Além dos mecanismos para a aprovação consensual das propostas de *operação urbana* acima abordados, destaca-se o fato de o Poder Executivo ter uma atuação quase monolítica, votando, em geral, conjuntamente:

[229] Dos três representantes do Executivo entrevistados, dois não concordaram com a forma como a *operação urbana* é utilizada em Belo Horizonte.

> Não tenho dúvida de que a Prefeitura domina 65% dos votos (ela é metade, o resto, é assessor do vereador tal etc.[...] Existe forte domínio do Executivo em expor aquilo que ele quer. As pessoas raramente estão ali com disposição para brigar por alguma coisa.[...] No COMPUR é evidente o alinhamento dos 65%. (Representante do setor empresarial)

> Houve um caso que votei contra uma proposta de operação urbana; não votei junto com a Prefeitura. Depois chegaram pra mim e disseram que eu estava certo. "Se estou certo, você é um cretino... se eu estou certo você tinha que votar comigo"... "*Mas eu não posso*" [referindo-se a fala do represente do Executivo]. (Representante do setor popular)

> [Os representantes do] Executivo são manipulados. Temas polêmicos são discutidos previamente. Já fui chamada para reunião para saber da operação urbana antes de ela ir para o COMPUR. Não há coerção, mas o setor normalmente atua em bloco. (Representante do Executivo)

Sobre essa questão, Gonçalves afirma:

> [...] nas deliberações do COMPUR, nota-se a prevalência da vontade do Executivo, incorporando-se à proposta inicial pequenas alterações sugeridas pelos conselheiros, que pouco interferem na ideia geral ou em seus pressupostos. [...] Observa-se, também, uma pressão do Executivo sobre o Conselho no sentido de acelerar as discussões e de agilizar as decisões. (GONÇALVES, 2008, p. 149-150)

Assim, dentre os *procedimentos institucionais* adotados pelo poder público, a urgência em se aprovar determinada proposta, eliminando possíveis embates, também contribui para a obtenção de uma visão consensual das *operações urbanas* que são discutidas no COMPUR.

Para entendermos esse predomínio do Executivo nas reuniões do Conselho é necessário caracterizar a participação dos demais segmentos ali representados. Em geral, o setor popular tenta participar, mas falta-lhe, dependendo do assunto, um conhecimento técnico mais específico, ficando "à margem das discussões":

> Quando envolve questões técnicas ou a visão abrangente da cidade, questões mais complicadas, esse setor fica meio perdido. (Representante do setor técnico sobre o setor popular)

> Eles ficam aquém, não conseguem acompanhar a discussão e as discussões no COMPUR são muito técnicas. (Representante do Executivo sobre o setor popular)

> E quando participam, às vezes fogem do mérito da questão que está sendo discutida. (Representante do Executivo sobre o setor popular)

> O setor popular não tem voz. [...] os técnicos do Executivo não têm a mínima preocupação em traduzir termos técnicos. [...] quando eu não sei, eu também

> não pergunto. Não dou o gostinho para eles... Parece que fazem de propósito. (Representante do setor popular)

Entendemos que o despreparo técnico dos representantes desse setor favorece sua cooptação pelo Executivo (ou até mesmo pelo parceiro privado/ou particular, por meio do setor empresarial ali representado), permitindo que o Conselho seja utilizado para negociar exceções à legislação urbanística e legitimar tais negociações.

Já o setor técnico, que poderia estabelecer certo enfrentamento nas discussões, apesar de ter "uma visão mais abrangente da cidade" (Cf. representante do setor técnico), de ter uma "grande contribuição a dar" (Cf. representantes do Executivo e do Legislativo) ao debate, é o setor mais ausente do Conselho. "É um setor pouco representativo" (Cf. representante do Executivo) e, quando estão presentes, nem sempre participam efetivamente das discussões das propostas. "Não trazem a discussão da academia" (Cf. representante do Executivo), "não é articulado com o setor que representa" (Cf. representante do Executivo) e, em geral, acompanham os pareceres dos relatores (Cf. representante do setor popular).

Por outro lado, o setor empresarial é "dos mais atuantes e articulado" e está cada vez "mais organizado" para defender o interesse da categoria (Cf. representantes do Executivo, do Legislativo e do setor técnico):

> Sua participação é de tirar o chapéu! O papel que lhes cabe eles fazem com afinco! (Representante do Executivo sobre o setor empresarial)

> É muito passivo. Só se manifesta quando é interesse próprio da categoria. (Representante do Executivo sobre o setor empresarial)

> Defendem seus interesses, em geral, propiciando propostas mais permissivas. (Representante do setor popular sobre o setor empresarial)

O Legislativo constitui outro segmento pouco atuante no Conselho, estando "a maior parte do tempo ausente, aparecendo esporadicamente" (Cf. representante do Executivo):

> A Câmara tinha posição mais efetiva quando eram os técnicos [que participavam]... Com os vereadores, a participação ficou mais pobre, omissa, em geral. (Representante do setor técnico sobre a representação do Legislativo)

> Estão presentes mais quando o setor empresarial solicita (Representante do setor popular sobre a representação do Legislativo)

> Trazem a discussão mais da legalidade. [...]. Há vereadores que participam do Conselho até para se inteirarem das discussões, para planejarem suas negociações na Câmara. (Representante do Executivo sobre a representação do Legislativo)

De modo geral, "a participação no Conselho é tímida" (Cf. representantes do Executivo e do setor empresarial) e quase não há embates. Além disso, a *forma* de participação dos representantes (ou ausência, ou cooptação) acaba contribuindo para a ausência do dissenso e a afirmação do "consenso" em torno do instrumento da *operação urbana*. Essa aparente "cumplicidade objetiva" (MARTINS, 2006, p. 131) firmada entre diferentes agentes que atuam no processo de produção da cidade acaba por viabilizar interesses privados e individuais, dificultando a possível busca pelo *direito à cidade* por meio da aplicação do instrumento.

A análise da *forma* como se dá a participação no COMPUR possibilitou observar os interesses em disputa, as coalizões e até mesmo a ausência de participação de determinados setores, além da posição do poder público, via representantes do Executivo, conforme já abordamos. Avaliando a forma de participação neste Conselho, Gonçalves (2008, p. 149) escreve: "o setor técnico apresenta a crítica e os contrapontos; o setor empresarial defende seus interesses específicos e o setor popular pouco participa dos debates". Compõe-se assim o cenário favorável às articulações do Poder Executivo para a aprovação das *operações urbanas*. Um representante do setor popular assim se manifestou sobre a forma de participação das representações dos diversos setores no COMPUR:

> Eles precisam afirmar cada vez mais a sua *autonomia* enquanto setor e o seu compromisso enquanto coletivo. Eu cito *autonomia* porque é muito comum, alguns setores mais fortes quererem absorver os outros setores para que eles caminhem juntos. A *autonomia* não significa não caminhar junto, mas a exposição de diversos olhares para a compreensão de objetivos comuns. E não um setor "engolir o outro" pelo seu poder, seja econômico, seja político, seja social. (Representante do setor popular, *grifo nosso*)

É importante destacar que a aprovação de propostas no COMPUR confere legitimidade ao processo de deliberação ocorrido no Executivo. Especialmente no caso das *operações urbanas* que envolvem interesses públicos e particulares, o debate de assuntos-problema em um canal democrático de participação acaba conferindo certa "transparência", certa "clareza" (Cf. representantes do Executivo e do setor empresarial), contribuindo para que o instrumento tenha legitimidade perante a população. O fato é que, analisando as atas das reuniões do COMPUR, em que o tema das *operações urbanas* foi debatido, pode-se constatar que em geral a proposta é aprovada por unanimidade ou contando com pouquíssimas abstenções. O fato de o espaço do Conselho, como canal de participação democrática, ser apropriado para legitimar interesses privados e/ou particulares previamente acordados, confere certo caráter perverso ao processo de aprovação das *operações urbanas*:

> Se a unanimidade for a partir da construção do consenso, ela é boa. Se ela for imposição de poder, ela não serve para nada a não ser para o interesse que a motivou. (Representante do setor popular)

> É o tipo de instrumento [a operação urbana] que requer um debate prévio aguçado. Há dificuldade de se chegar a um projeto final. Só vai à votação quando já está mais sedimentada a proposta. Como é algo diferente da lei, quando vai à votação já é para aprovar. (Representante do setor empresarial)

> O fato de determinado assunto ser aprovado no Conselho, por exemplo, pode ser justificativa para legitimar algo que poderia criar problema. (Representante do Executivo)

> O COMPUR legitima a proposta. Ele é pra isso. (Representante do Executivo)

> É só pra dizer que é um conselho democrático, participativo, para validar a pseudo-democracia participativa? Todo mundo sabe que não é. (Representante do setor popular)

> O Conselho não é a voz dissonante no processo. (Representante do setor popular)

> [...] Eu contesto esse processo desses conselhos que estão aí, herança ainda da administração anterior que, como eu disse anteriormente, se acomodou e se sentiu dona da cidade. Alguns que estão aí e são de origem da gestão anterior, se sentem donos. Eles discutem uma questão com você assim: se você não está com eles, "isso não tem jeito". Se você está com eles, "amanhã te dou a resposta". Isso não é gestão pública. É gestão de uma empresa familiar. Eles administram dessa forma. Então esse acomodamento deu pra eles a sensação de domínio e a participação popular ficou relegada ao seguinte: vocês já conhecem nosso trabalho, já estamos aqui há doze anos, então a gente sabe o que vocês querem. Pode deixar que a gente vai discutir isso internamente. Quantas vezes já ouvi isso... "já estamos aqui há tanto tempo... vocês estão confiando em nós... então deixa que a gente faz". (Representante do setor popular)

A ausência da população (participação direta) nas discussões do COMPUR também pode contribuir para a possibilidade da *operação urbana* ser utilizada para viabilizar interesses particulares – o que reforçaria a perversidade da *forma* de utilização do instrumento: "Poucas pessoas têm conhecimento do que está sendo discutido no COMPUR" (Cf. representante do Executivo).

Acreditamos ainda que a dificuldade de entendimento do instrumento favorece a pequena participação, o que dá margem para negociações, cooptações e articulações entre os representantes interessados na aprovação da *operação urbana*. Além disso, grande parte da população ainda é omissa quanto ao interesse coletivo: quando o assunto é de interesse direto dos grupos e associações, lá estão eles para fazer pressão; mas quando o interesse em jogo não os afeta diretamente, seguem "no sentido da correnteza" (Cf.

representante do setor popular). A busca do interesse coletivo é algo que exige interlocução e aprendizagem social. E, como abordamos no item 2.3 do Capítulo 2, talvez não tenhamos aprendido ainda a ser sujeitos políticos:

> Não tenho dúvida da importância do COMPUR. Como ele tem 13 anos... A democracia é um instrumento fantástico da sociedade. O difícil são os primeiros 200 anos. 13 anos ainda é muito pouco tempo para fazer essa avaliação. Porque é o período mais difícil: para ele se afirmar enquanto um instrumento, ser legitimado na sociedade; para as pessoas verem o Conselho como um espaço sério dentro da política urbana. Então ele precisa se afirmar. Mas é da natureza da democracia. (Representante do setor popular)

> Não considero o COMPUR uma instância democrática de fato. (Representante do Executivo)

Entretanto, é preciso deixar claro que não estamos sendo contrários às instâncias democráticas de participação instituídas em Belo Horizonte, mas a favor de que seja revista a *forma* como o debate ocorre nessas instâncias. Concordamos com vários depoimentos sobre esta questão, obtidos nas entrevistas:

> O COMPUR exerce um papel interessante de diálogo. É um espaço fundamental para a aproximação de atores. (Representante do setor empresarial)

> O COMPUR, quando delimita parâmetros da operação urbana (romper parâmetros vigentes) atua como um "guardião de interesses coletivos e específicos" da cidade. A cidade não pode ficar à mercê de interesses individuais. Os conselhos tem papel de equilibrar isso. (Representante do Legislativo)

> Participação: garante fiscalização. (Representante do Legislativo)

> É um fórum de debate a mais, é positivo por isso... É positivo porque se alguém não concorda pode colocar a boca no trombone, ele pode atrapalhar (ou retardar) o processo pedindo "vistas". [...] O COMPUR é um fórum aberto que não se pode deixar de mantê-lo e serve também para inibir abusos. Se o projeto "toma bomba" no COMPUR ele [o Executivo] não vai insistir com a Câmara Municipal. (Representante do setor empresarial)

> É um espaço de debate, instrumento de democracia – apesar de todo mundo votar com o Executivo – mas é um instrumento de democracia, onde se alguém quiser "botar a boca no trombone", pode. (Representante do setor empresarial)

Acreditamos que o COMPUR, como um canal democrático de participação, deveria aprimorar e ampliar o seu papel na formulação e deliberação da política urbana, concordando com as seguintes opiniões de entrevistados:

> [...] acho que o Conselho deveria ter participação maior na formulação da política urbana, inclusive indicar áreas prioritárias para intervenções, áreas para operação urbana, diretrizes dessas operações. Deveria ser um órgão de formulação da política urbana. (Representante do setor técnico)

> Não acredito no COMPUR. O papel que ele assumiu é extremamente "pobre", em relação à complexidade da cidade. Grandes questões que deveriam ser tema de reflexão interna não são discutidas no Conselho. Deveria haver mais preocupação com a cidade, envolver mais reflexão. Discute-se muito os pareceres burocráticos e as grandes questões não são debatidas. O Conselho deveria funcionar para isso. Não há lugar para participação e discussão de grandes questões para a cidade. (Representante do Executivo)

5.2.2.2. Sobre o processo de discussão e aprovação na Câmara de Vereadores

No item 5.1.3 analisamos o processo de tramitação das *operações urbanas* no Legislativo, com destaque para a avaliação do papel (potencial e efetivo) das comissões da Câmara e para a identificação de mecanismos utilizados pelos parlamentares para retardar ou, pelo contrário, para aprovar com urgência determinado projeto de lei; ou, ainda, eliminar possíveis conflitos e embates que possam permear as propostas de utilização do instrumento. Vimos que o papel exercido pelo Legislativo é ainda tímido, considerando-se que sua atuação se refere estritamente à etapa de aprovação das propostas de *operações urbanas*. Funções como acompanhamento e fiscalização não são exercidas pelas comissões. Além disso, a forma de envolvimento da sociedade fica aquém daquilo que se espera de uma instância democrática – poucos são os casos de audiências públicas realizadas.

Sobre a tramitação das *operações urbanas* no Legislativo, seguem as visões dos entrevistados:

> Na Câmara o debate acontece com mais naturalidade quando se trata de um projeto de lei que tem maioria favorável. Quando o debate acontece antes [no COMPUR, por exemplo], facilita o entendimento da proposta na Câmara. Já passou por um filtro, o que facilita o debate e a compreensão pelos vereadores. Papel da Câmara: quase que exclusivamente [fazer] tramitar e aprovar a lei de operação urbana. (Representante do Legislativo)

> Nunca houve discussão de mérito. (Representante do Executivo)

> Não há uma discussão pública. [...] não há interesse em abrir as discussões para não suscitar contradições. Existem setores, segmentos da Câmara que estão a serviço dos interesses econômicos e eles vão sempre colocar obstáculos à participação popular que vier para contrariar ou atrasar isso. O atraso também não é desejado. Pra eles tempo é dinheiro. (Representante do setor popular)

> Espaço difícil para a fruição dos interesses da cidade. (Representante do setor empresarial)

> A Câmara [...] só se preocupa com determinados locais da cidade. Só interessa em discutir determinados projetos ligados a determinadas regiões da cidade. Vereadores muito localizados – deveriam se preocupar com a cidade como um todo. O vereador só se interessa em discutir a operação urbana se for na região dele. (Representante do setor empresarial)

> A operação urbana é aprovada na Câmara e a Câmara tende a acomodar interesses privados. (Representante do setor técnico)

> É um processo de negociação que acontece lá. Também confia no trabalho do COMPUR. A Câmara respeita o trabalho dos conselhos. Há grupos que fazem negociações... A aprovação de operações urbanas pode envolver negociações. Há vereadores que participam do Conselho (COMPUR) até para se inteirarem das discussões, para planejarem suas negociações na Câmara. (Representante do Executivo)

> A Câmara é refém do Prefeito [...]. Há a tendência de seguir interesse do Prefeito. Quem dá as coisas para os vereadores é o Prefeito. Vereadores defensores de coisas e não de causas. Vota a favor para agradar o Prefeito. (Representante do setor empresarial)

Se, no âmbito do Executivo, a iniciativa privada encontra no poder público e na sua forma de conduzir o debate no Conselho uma forma de efetivar seus interesses, na Câmara isso não é diferente. É possível perceber, por meio das falas dos representantes dos segmentos sociais envolvidos na apreciação e aprovação das *operações urbanas*, que os interesses particulares (incluindo aqueles representados pelo setor imobiliário), previamente acordados com o Executivo, acabam prevalecendo. Seja pela falta de comprometimento dos vereadores, pelo despreparo técnico do Legislativo ou mesmo pela "troca de favores" com a iniciativa privada ou até mesmo com o Executivo (incluindo o Prefeito), a Câmara não se apresenta como interlocutora dos interesses públicos.

* * *

A análise realizada sobre o processo de tramitação (discussão e aprovação) das *operações urbanas* nos canais democráticos de participação permite algumas apreensões. De certa forma a discussão nesses espaços institucionalizados para o debate da questão urbana serve para demonstrar que o poder público municipal cumpre determinações legais quanto à efetivação da gestão democrática. Apesar disso, pela *forma* como se dão os debates, não há garantias de benefícios mais amplos para a cidade e de efetivação dos interesses coletivos:

> Há um fingimento de que estamos cumprindo a lei, que estamos sendo democráticos e vocês [população] fingem que participam. (opinião de representante do setor popular sobre a cumplicidade firmada entre Estado e sociedade civil)

Porém, a maioria dos entrevistados (envolvidos na apreciação e aprovação do instrumento) vê como uma conquista, uma vantagem, o fato das *operações urbanas* serem discutidas nesses canais, uma vez que permite a incorporação de diferentes olhares sobre a questão, como ilustram as opiniões a seguir:

> [...] possibilidade de trazer para a discussão outros argumentos, daqueles que seriam afetados pela mudança que está sendo colocada pela operação urbana. Incorporar outros olhares. Dar a oportunidade de participação. (Representante do Executivo)

> A discussão pública dá a oportunidade para o debate [ocorrer] ... não é negocinho escondido com a iniciativa privada. Garante transparência. A discussão pública é uma forma de garantir que ele [o instrumento da operação urbana] seja bem utilizado. (Representante do Executivo)

> A participação garante fiscalização. (Representante do Legislativo)

> Acho positivo o fato de [a operação urbana] passar pelo COMPUR. Deveria inclusive passar por outros conselhos para ampliar o debate. (Representante do setor técnico)

> É fundamental o controle social. Se não tiver o controle social, o que vai mover essas operações são os interesses privados. (Representante do setor popular)

> [A operação urbana, ao ser aprovada no COMPUR] fica isenta de críticas e suspeições de interesses menores. (Representante do setor empresarial)

> Isso é bom para a transparência [do processo de discussão e aprovação das operações urbanas]. (Representante do setor empresarial)

Em geral, esses representantes caracterizam o debate nos canais democráticos de participação da seguinte forma:

> Há confiança no que foi acordado entre o Executivo e a iniciativa privada. (Representante do Executivo)

> Esses canais acabam funcionando como juiz, fiscal do processo – exercem certa vigilância. (Representante do Legislativo)

> Quando você aprova uma coisa e usa os canais, a proposta vem com respaldo popular. Aí ninguém vai falar que foi feito por debaixo do pano. É o respaldo que a coisa tem que torna a aprovação importante. (Representante do setor empresarial)

> Nos primeiros momentos ao longo desses 16 anos [de gestão participativa] houve um envolvimento maior na construção desses canais, havia preocupação em compartilhar a gestão. Hoje, já virou rotina ter que discutir coisas nesses espaços. Deixou de ser parte de um projeto político [as discussões

> nesses espaços]. Hoje é mais uma rotina burocrática que uma expressão da democracia. (Representante do Executivo)

A "rotina" de discussão e a aprovação da *operação urbana* nesses espaços, ao contar com respaldo popular, parece servir mais para legitimar os interesses *hegemônicos* (de grupos locais mais poderosos), em detrimento de conquistas sociais de forma mais ampla. Assim, apesar de importantes para viabilizar os princípios do *direito à cidade* na política urbana, os novos instrumentos de planejamento em Belo Horizonte – como a *operação urbana* – e sua *forma* de aprovação nos espaços democráticos institucionalizados parecem contribuir para materializar, via produção do espaço, a convergência de interesses da administração municipal e de certos setores capitalistas – com destaque para agentes do setor imobiliário.

Observa-se que, no caso de Belo Horizonte, tanto o COMPUR quanto a Câmara de Vereadores têm muito a avançar para serem considerados, de fato, instâncias de representação dos interesses coletivos. Dessa forma, podemos afirmar que, controladas majoritariamente pelo Poder Executivo, as *operações urbanas* em Belo Horizonte podem se tornar eficientes instrumentos para que se possa viabilizar, por meio do Estado, interesses particulares que atuam na produção do espaço urbano.

5.2.3. Sobre o papel do Estado no processo de produção do espaço via *operações urbanas* (em Belo Horizonte)

A discussão realizada neste capítulo permite concluir que em Belo Horizonte a maioria das *operações urbanas* não contribuiu para a promoção de transformações urbanísticas de interesse público, nem tampouco realizaram "projetos urbanísticos especiais" e relevantes para a coletividade. Sua adoção no município (quando instituída no Plano Diretor) buscava – assim como o Estatuto da Cidade, em nível federal – instituir uma nova lógica de participação da iniciativa privada na produção do espaço, viabilizando "inovações espaciais" por meio da *regulação* urbanística e, ao mesmo tempo, possibilitando a repartição de custos e benefícios entre o poder público e o parceiro privado ou particular. Entretanto, não é isso que a experiência de Belo Horizonte vem demonstrando: as *operações urbanas* no município voltam-se, em sua grande maioria, para lotes específicos (e não para uma área urbana específica), promovendo alterações pontuais e de interesse restrito, de particulares, desconsiderando, inclusive, os impactos futuros que os empreendimentos viabilizados por meio do instrumento podem causar na cidade.

A análise da experiência de aplicação da *operação urbana* em Belo Horizonte nos permitiu ainda verificar que nem todas elas viabilizaram

interesses exclusivamente imobiliários, como inicialmente supúnhamos. As *operações urbanas* Vila Silveira, Conjunto Arquitetônico da Avenida Oiapoque, Centros de Comércio Popular e Parque Linear Bulevar Andradas explicitam, de fato, esses interesses. Também nas operações TJMG e ALMG – embora o parceiro não represente o setor imobiliário, mas instâncias estaduais de governo – a função atribuída ao instrumento foi a mesma que justificou sua utilização nas quatro propostas acima citadas. Assim, nos parece que, das 12 *operações urbanas* aprovadas em Belo Horizonte, metade delas buscavam, de fato, viabilizar interesses particulares ligados a questões construtivas/imobiliárias.

Entretanto, observamos que todas as *operações urbanas* foram capazes de promover uma "inovação espacial" (ABRAMO, 2007) – mesmo que de forma tímida e restrita ao terreno particular – no sentido de transformar o espaço e possibilitar a capitalização das propriedades, que, em última análise, entram em novos circuitos do capital, viabilizando sua reprodução via produção do espaço – conforme discutimos no Capítulo 2. Esse pode não ser o objetivo final a ser alcançado pelo instrumento (conforme a trajetória de sua instituição no município), mas a *forma* como vem sendo utilizado acaba promovendo valorizações imobiliárias ao renovar as qualidades espaciais de determinados lotes urbanos. E é justamente essa possibilidade de capitalização diferenciada das propriedades que vem atraindo interesses particulares, inclusive aqueles do setor imobiliário, a servirem-se das *operações urbanas*. Assim, percebemos que, para a realização do capital no plano das propriedades privadas, os seus proprietários ou agentes ligados ao setor imobiliário se articulam no e com o Estado para envolvê-lo em outras estratégias vinculadas à economia política do espaço, que vão além do investimento em intervenções públicas e das normas de zoneamento[230].

As *operações urbanas* representam, assim, uma (re)atualização da possibilidade de geração de rendas fundiárias mediada pelo Estado: os direitos de construir envolvidos na aplicação do instrumento permitem desvinculá-los do solo propriamente dito, envolvendo-os em um circuito onde o que se negocia é a virtualidade da capitalização da renda fundiária (GOMES, 2006). Com isso, ao invés de ter a função principal de extração e redistribuição de valorizações imobiliárias decorrentes da atuação pública no espaço urbano, na prática, *as operações urbanas* em Belo Horizonte acabam viabilizando formas renovadas de capitalização e apropriação dessas

[230] Mecanismos historicamente utilizados na promoção da valorização imobiliária (pela ação estatal) e a posterior apropriação privada dessa valorização, conforme discutimos no Capítulo 1.

valorizações por interesses particulares (proprietários de terrenos urbanos ou interessados incorporadores imobiliários). A aplicação do instrumento acaba beneficiando os parceiros particulares que procuram o Estado para viabilizar essa "negociação urbana". Assim, o capital, em seu movimento de reprodução via produção do espaço, parece não prescindir do Estado, já que é este agente – ou no âmbito de seus espaços institucionalmente definidos – que delibera sobre a concepção e a execução das políticas urbanas que viabilizam seus interesses.

Entretanto, não somente via *regulação* – por meio das leis de *operação urbana* aprovadas em Belo Horizonte –, mas também por meio de "estratégias políticas" e de certos *procedimentos institucionais*, o poder público municipal, mesmo em um contexto democrático, acaba viabilizando interesses particulares sob a aparência do atendimento dos interesses sociais em escala mais ampla.

A reflexão realizada nos itens 5.2.1 e 5.2.2 permitiu identificar que há limitações tanto *técnicas* quanto *políticas* à possibilidade de o instrumento contribuir para o cumprimento da função social da propriedade e para a promoção do *direito à cidade*. Essas limitações dizem respeito a distorções na forma de utilização do instrumento e à forma de negociação, bem como às coalizões e articulações estabelecidas entre os agentes que atuam na discussão e aprovação das *operações urbanas*, fatos que têm contribuído para conferir privilégio aos interesses particulares. Enfim, fica comprometida a possibilidade de o instrumento contribuir para a efetivação de uma cidade socialmente mais justa. Isso nos induz a refletir sobre os fatores que contribuem para a aprovação "consensual" das propostas de *operações urbanas* – já que, na prática, elas estão longe de ser utilizadas com base na noção de justiça social e de promoção do *direito à cidade*.

Vimos que a *forma* como o debate em torno das *operações urbanas* é conduzido nos canais democráticos de participação acaba por eliminar o dissenso, contribuindo para isso a falta de conhecimento técnico sobre o assunto – que impede o cidadão comum de se apropriar e debater sobre o instrumento –, favorecendo as cooptações, as articulações e a ausência de participação direta da população nesse debate – fatores que dificultam o atendimento aos interesses públicos. Enfim, a ideia de *reforma urbana* presente na adoção da *operação urbana* parece resumir-se à institucionalização de um instrumento cuja finalidade é nobre, mas que tem pouca aplicabilidade prática na viabilização dos interesses coletivos.

Parece-nos que os princípios da democracia, no que se refere à política urbana e, em especial, ao processo democrático que envolve o instrumento da *opera-*

ção urbana em Belo Horizonte, é apenas um método para a formulação e tomada de decisões, servindo para consolidar o "consenso" em torno do instrumento e, ao mesmo tempo, legitimar o discurso da gestão democrática na cidade. A *forma* de aplicação do instrumento no nível municipal não permite resolver antagonismos sociais, o que é essencial para a conquista da democracia. Concordamos com Gonçalves (2008) quanto a sua análise sobre as práticas democráticas e o risco de elas serem utilizadas para ocultar conflitos e legitimar supostos "consensos":

> Observa-se que a relação entre os poderes e entre as práticas ditas democráticas tem-se traduzido muito mais em busca de governabilidade que em realização democrática. Há, na verdade, uma tentação em tomar uma como sinônimo da outra, pois uma elevada governabilidade, por ocultar o conflito, tem a capacidade de sugerir que acordos foram construídos e consensos foram alcançados. Também parece indicar a harmonia entre os poderes e sua capacidade de diálogo. Assim, há um risco permanente de reduzir a democracia a um jogo que, ao invés de despertar o conflito de interesses e de fazer emergir a diversidade social, encobre o dissenso por meio de estratégias de legitimação de decisões centralizadas e que atendem a interesses específicos tomados como coletivos. Esse aparente consenso dissimula os claros interesses predominantes, que são tomados como a totalidade dos interesses envolvidos. (GONÇALVES, 2008, p. 179)

Dito isso e analisado o caso de Belo Horizonte, é necessário refletir sobre os "claros interesses predominantes" na efetivação das *operações urbanas*, uma vez que acreditamos que esses interesses vão além da simples viabilização de interesses particulares via produção (renovada) do espaço.

Entendemos, a partir da experiência de aplicação da *operação urbana* em Belo Horizonte, que o instrumento é, na prática, uma "estratégia política" do Estado destinada a responder simultaneamente aos interesses mercadológicos de determinados grupos locais economicamente mais fortes – e consequentemente às exigências da acumulação – e aos que defendem o *direito à cidade* como princípio da política urbana, considerando-se especialmente o contexto (supostamente) democrático em que o instrumento é viabilizado. A estratégia de atender a ambos os interesses significava, no caso de Belo Horizonte, a necessidade de um governo dito democrático-popular – a partir do início dos anos 1990 – se afirmar politicamente em um contexto no qual novos agentes sociais se tornaram agentes políticos e passaram a participar das discussões sobre a política urbana. Assim, eliminar possíveis embates entre os grupos representantes desses interesses, a princípio divergentes, (*cidade-mercadoria* X *direito à cidade*) passava a ser fundamental para a aceitação, por parte dos grupos dominantes locais, de um governo dito de esquerda e que tinha a *inversão de prioridades* como um de seus princípios.

Voltando a Poulantzas (1977) e entendendo o Estado como uma *condensação material de relações sociais e de diferentes interesses*, não é de se estranhar essa associação entre interesses econômicos e justiça social viabilizada (pelo menos no discurso) por meio das *operações urbanas*. Ou seja, o fato de viabilizar interesses particulares, por meio do instrumento, não significa (pelo menos no discurso) o abandono dos princípios da *reforma urbana*. Assim, no caso de Belo Horizonte, a *operação urbana* parece se constituir, no discurso, em uma "fórmula mágica" (FIX, 2003) em que todos ganham. Interesses antagônicos parecem então convergir, viabilizando uma inusitada união entre os interesses particulares (defendidos por aqueles que acreditam na *cidade-mercadoria*) e os princípios da *reforma urbana* (obviamente efetivados pela intervenção do Estado). Assim, a *parceria público-privada,* como um instrumento de planejamento urbano em Belo Horizonte (em momento recente), parece se constituir em um "rearranjo" da atuação do Estado, via *regulação*, para viabilizar (pelo menos no discurso) diferentes interesses em um contexto de gestão democrática. Comentaremos as contradições entre o discurso e a prática de aplicação das *operações urbanas* nas Considerações Finais.

De certa forma, a análise realizada sobre as *operações urbanas* em Belo Horizonte permite concluir que os avanços conquistados, especialmente no âmbito do planejamento, encontram-se limitados por permanências sociopolíticas (de gestão) que entram em choque com os ideais democráticos mais elementares, comprometendo a efetivação dos princípios do *direito à cidade* e da *reforma urbana*. A *forma* como o instrumento vem sendo aplicado na cidade constitui um obstáculo à implementação daqueles princípios no nível municipal. Além disso, os espaços públicos de gestão democrática (institucionalmente definidos) que discutem a política urbana parecem não ameaçar as antigas práticas de negociação entre o poder público e os interesses particulares. Neste sentido, parece que a democracia, como método de discussão política, ainda está longe de se constituir uma condição da sociedade civil e, por isso, há avanços a serem construídos, o que não invalida os avanços com relação à participação cidadã na gestão de políticas públicas. Na opinião de um entrevistado:

> O Estado sempre foi híbrido, o Estado brasileiro nunca deixou de ter essa relação híbrida com o setor privado. O que a gente precisa ter, o que precisamos buscar é uma transparência maior possível em todos os atos realizados. Esse negócio que um ganhou... sempre vai ganhar. O que precisa ter é clareza no ato. Há interesse público, melhora a vida das pessoas e por consequência, aquele proprietário da área também será beneficiado. Mas não pode ser o inverso. A sociedade se sentiria melhor se ela pudesse ter essa clareza na implementação desses instrumentos... Sem ter nenhuma falsa ilusão de que não há interesse de natureza comercial e privado – há. Mas eles não podem ser o predominante. O

> que provoca a operação urbana, o que dá sentido a ela, não pode ser o interesse privado... O que tem que dar sentido e provocar a operação urbana é o interesse público. Ainda que alguém, o proprietário privado, vá também se favorecer dessa operação urbana. (Representante do setor popular)

> O Estado sempre vai estar movido por interesses. O melhor é que esses interesses sejam pactuados entre os diversos setores representados na sociedade. E, portanto, os setores mais instruídos, que são os setores da sociedade, eles precisam sempre ser polêmicos mesmo. Isso não diminui, pelo contrário, amplia, amplifica, apesar de alguns momentos as pessoas acharem que é "bater prego no pé", mas o tempo às vezes vai mostrando que é necessário, que as opiniões precisam ser consideradas, que a construção de consensos precisa ser mais generosa, mais clara. E não consensos burros, idiotas, sem polêmica... Para ter o consenso precisa ter o dissenso. (Representante do setor popular)

Entendemos que a conquista do *direito à cidade* por meio das *operações urbanas* somente poderá se dar a partir de um maior controle social e quando a população envolvida for efetivamente capaz de discutir o real interesse coletivo a ser viabilizado por meio do instrumento. Assim, seguem sugestões dos entrevistados para a implementação da *operação urbana* em Belo Horizonte:

> [...] o Conselho (COMPUR) tinha que ter uma câmara técnica... isso para ele contribuir no mérito da operação urbana.[...] O poder público tem que investir mais na capacitação desses canais (Representante do Executivo)

> Quanto à análise, acredito que o Conselho deveria focar mais se as propostas são boas para a cidade. (Representante do setor empresarial)

> Há pouca participação social [...]. Há pouca pressão por parte dos representados sobre seus representantes. Há pouca pressão dos representantes com relação aos interesses que defendem e sobre os envolvidos nas operações urbanas. É necessário mudar a forma como os representantes lidam com seus representados. (Representante do Executivo)

> [...] o problema não está no texto da lei (não tem jeito da lei prever tudo, temos de acompanhar a dinâmica da cidade), mas na mensuração diferenciada entre os benefícios públicos e privados. Risco de ter uma contrapartida não mensurada de forma equilibrada. Há uma dificuldade enorme de avaliar as contrapartidas de interesse público... a mudança da lei não vai alterar isso. O que é necessário é envolver mais a sociedade nessas discussões. Maior controle social nas operações urbanas é o que falta. (Representante do Executivo)

> Acho que operações urbanas de peso – estruturantes – devem passar por publicação, audiências, para quando chegar na Câmara Municipal isso já ser conhecido pela comunidade. Acho que isso não cria privilégios para nenhum grupo e ajuda na fruição dela própria [da operação urbana] na Câmara. É necessário aperfeiçoar as instâncias democrático-populares. (Representante do setor empresarial)

> A Câmara deveria ter papel mais fiscalizador. A atuação da Câmara deveria ser maior. (Representante do Legislativo)

> Não há, em BH, monitoramento da aplicação do instrumento que acompanhe ou que seja capaz de apontar vantagens de se utilizar o instrumento. O Conselho (COMPUR) tem contato com a proposta de operação urbana no ato de sua aprovação e depois não se fala mais nisso. Entra num processo burocrático, operacional, do Executivo e não há acompanhamento disso. (Representante do Executivo)

> A operação urbana pressupõe um conselho gestor, que não foi aprovado no Plano Diretor. Pressupõe maior controle social. (Representante do setor técnico)

> [...] o controle social não existe nas operações urbanas. Isso poderia garantir benefícios mais coletivos. Isso precisa avançar. Pode ser uma forma de transformar a Operação Urbana em um instrumento mais adequado. (Representante do setor popular)

> É fundamental o controle social. Se não tiver o controle social o que vai mover essas operações são os interesses privados e aí é a banalização total do instrumento que na verdade não deve ser banalizado. (Representante do setor popular)

> BH vai ter que se recriar. E para se recriar ela vai ter que dispor, em vários momentos, das operações urbanas. É esse exercício que eu acho que o COMPUR precisava se apropriar mais dele, ou seja, criar instrumentos de transparência, de participação da sociedade. Por que essa população de BH vai ser içada a enxergar o seu território como um espaço muito precioso, onde essas coisas precisam estar muito claras, onde os interesses dessa população possam se manifestar através do Conselho [...]. Nós temos que ter uma teia de proteção social da nossa cidade. Essa teia não significa "teia de aranha", que vai deixá-la envelhecer, mas ela se revigorar, se recriar, ela se repaginar. O grande desafio de Belo Horizonte daqui pra frente vai ser esse. Agora essa repaginação só vai ser melhor, mais harmônica para os interesses da sociedade se nós tivermos espaço para que a sociedade possa se enxergar, se ver nessas mutações que a cidade vai passar por ela. (Representante do setor popular)

É possível perceber, pelas falas extraídas dos representantes dos segmentos entrevistados, que a ampliação da capacidade de participação da população e o aprimoramento das funções dos conselhos participativos[231] podem constituir meios para a efetivação da democracia de forma mais ampla e, consequentemente, contribuir para a possibilidade de a *operação urbana* ser utilizada para a promoção do *direito à cidade*. Voltaremos a essa questão nas Considerações Finais.

[231] Ressalta-se que, na 3ª Conferência Municipal de Política Urbana (ocorrida de junho a agosto de 2009), foi aprovada a inclusão, no texto do Plano Diretor, da obrigatoriedade das *operações urbanas* passarem pelo COMPUR. Outras propostas, como a instituição de grupo gestor de acompanhamento e fiscalização do instrumento, não foram aprovadas. Assim, reafirmamos que há, ainda, muitos avanços a ser construídos.

Considerações finais

> Como, pois, *mudar a cidade*?
> "A questão é técnica" insistem alguns;
> "a questão é política", sustentam outros.
> (SOUZA, 2006, p. 518)

Essas afirmações, citadas por Marcelo Lopes de Souza, caracterizam o debate sobre o planejamento e a gestão urbanos contemporâneos, quanto à possibilidade de ambos serem utilizados como meios para se "mudar a cidade"; ou seja, como possíveis processos para a construção de cidades democráticas e socialmente mais justas. Segundo o autor, não se trata de encará-los somente como uma questão técnica, e tampouco de subestimá-la – em resumo, a primeira afirmativa soa como falsa, e a segunda, embora verdadeira, peca por ignorar o olhar técnico-científico, que deve embasar a prática do tratamento da questão urbana. Assim, o planejamento e a gestão devem ser vistos como *práxis.* Como tal, a tarefa de transformar a realidade socioespacial dependerá de uma *práxis coletiva*, o que irá demandar novas posturas por parte daqueles agentes que participam da tomada de decisão sobre a política pública. Conhecer a prática recente de planejamento e gestão urbana "traz balizamentos extremamente úteis ao processo de tomada de decisão sobre os meios e, em parte, até mesmo sobre os fins" (SOUZA, 2006, p. 519), permitindo-nos uma reflexão crítica sobre ela. Entendemos que o conhecimento da forma de se fazer planejamento – e sua crítica – serve como alerta para os problemas relativos tanto aos seus *meios* quanto aos seus *fins*, e também como orientação à população, submetendo tal "fazer" a um maior controle pela sociedade, algo necessário para se *mudar a cidade*.

Foi considerando o planejamento urbano e seus instrumentos como uma *práxis* e o espaço como um produto social (LEFEBVRE, 1974) que desenvolvemos esta reflexão, buscando compreender a adoção da *parceria público-privada* como instrumento da política e do planejamento urbanos brasileiros – por meio das *operações urbanas* – no recente contexto da produção (capitalista) do espaço. Entendemos que as intervenções de planejamento e os mecanismos de gestão – sejam protagonizados pelo Estado, por agentes da sociedade civil ou por ambos – devem ser compreendidos a partir de uma teia de relações em que a existência de conflitos de interesses é um elemento intrínseco ao processo de elaboração e aplicação da política urbana.

É sabido que a análise da possibilidade do planejamento urbano e seus instrumentos serem adotados para se alcançar melhoria de qualidade de vida urbana e justiça social não depende somente de conquistas inscritas na escala local – ao contrário, eles devem contemplar relações sociopolíticas entre os diferentes agentes que atuam na produção do espaço, inclusive os interesses globais do capital, que busca se reproduzir por meio da produção do ambiente construído. Assim, em um contexto de reestruturação econômica, a transformação da realidade socioespacial de determinada localidade abarca desafios a serem enfrentados não apenas no âmbito local, mas envolve fenômenos decisivos que operam em escalas supralocais (regionais, nacionais e globais) – a globalização neoliberal e os princípios da *cidade-mercadoria* são alguns desses fenômenos. Entretanto, consideramos que tal globalização irá se manifestar de forma diversa em cada lugar, dadas as suas especificidades enquanto processos histórico-culturais e as relações entre os diferentes agentes que atuam na produção (capitalista) do espaço (BRAND, 2008, p. 12-13). Seguindo essa ideia, em cada país – e, por que não dizer, em cada município – especificidades das relações sociais terão forte influência nas formas de *regulação* adotadas, devendo, portanto, ser interpretadas a partir dessas condições particulares – que, no caso desta pesquisa, foram aquelas encontradas no interior da formação social brasileira. A análise da *regulação* voltada para a política e para o planejamento urbanos no Brasil nos possibilitou refletir sobre as práticas e o papel dos agentes – bem como suas relações e articulações – que participam deste "fazer", que corresponde ao tratamento da questão urbana em momento recente. Assim, acreditamos que a análise de experiências locais contribui tanto para o processo de formulação e tomada de decisão sobre a política urbana, quanto para a reflexão crítica sobre os *fins* e a *forma* adotada pelo planejamento e gestão urbanas. Foi essa perspectiva que nos direcionou a investigar a *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano no Brasil e no município de Belo Horizonte.

A adoção do objeto proposto para análise – as *operações urbanas*, uma forma de *parceria público-privada* adotada como instrumento do planejamento urbano – se daria em um contexto (nacional e municipal) permeado por interesses diversos, que vão do local ao global; em especial aqueles que propõem a promoção do *direito à cidade* em sentido amplo e outros que buscam viabilizar a *cidade-mercadoria*.

A partir do final dos anos 1980, a reestruturação produtiva e as reformas macroeconômicas de caráter neoliberal, implantadas inicialmente nos países centrais, também atingiriam o Brasil e incidiriam sobre as economias

das cidades brasileiras, demandando novas ações do Estado a partir de então. Dentre elas, podemos citar a introdução de processos e métodos de gerenciamento empresarial e governança estratégica (HARVEY, 1996; VAINER, 2000; COMPANS, 2005), que objetivavam implementar a *cidade-mercadoria*, acompanhados por um discurso apologético à democracia e de revalorização da sociedade civil e suas organizações na gestão das cidades. Foi também nesse cenário que, no Brasil, se deu o processo constituinte (que antecedeu a aprovação da Constituição Federal de 1988), momento em que movimentos populares, organizações não governamentais, associações de classe e instituições acadêmicas e de pesquisa, organizadas em torno da defesa da gestão democrática e da promoção do *direito à cidade*, cobravam do Estado uma nova postura frente ao tratamento da questão urbana. Também nesse período os processos de descentralização federativa, fortalecimento e autonomia dos poderes locais seriam propostos pela Constituição de 1988, sendo, a partir daí, progressivamente implantados. Assim, os pontos centrais da chamada "agenda hegemônica", associada aos interesses empresariais (que objetivam implementar a *cidade-mercadoria*) encontrariam no Brasil, especialmente nos grandes centros urbanos, movimentos pela implementação da "agenda da reforma urbana" – cujas demandas são, a princípio, contrárias às da primeira agenda. Esse fato demandaria não somente do governo central, mas principalmente das municipalidades, combinações estratégicas capazes de atender às demandas dessas duas agendas.

A combinação "perversa" desses elementos (na visão de Dagnino 2004) – em suas relações com a pesada herança de uma lógica predatória de gestão do território, concentradora e restrita a certos grupos sociais – é que tem ditado os caminhos da agenda da *reforma urbana* no país. Tal caminho vem sendo marcado por certo tensionamento, fruto do conflito de interesses introduzido pelos agentes sociais, cuja participação ampliou, do ponto de vista territorial e político, o espaço da democracia brasileira em momento recente (SANTOS JR., 2007). Assim, procuramos abordar, a partir da análise da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano no Brasil, os conflitos e as contradições típicas do processo de produção do espaço urbano, especialmente no contexto brasileiro pós-1988. Os novos instrumentos de planejamento propostos a partir da Carta Magna aprovada naquele ano seriam o reflexo desses conflitos e contradições. As *operações urbanas* em Belo Horizonte não constituem exceção.

Adotamos a cidade de Belo Horizonte como alvo de nossa análise empírica pelo fato de esta cidade ser administrada, desde o ano de 1993, por governos

que se autointitulavam de esquerda, e que, portanto, adotaram, ainda que com restrições, a *inversão de prioridades* como a principal diretriz de suas ações. Assim, em um contexto democrático de gestão, a administração municipal de Belo Horizonte, assim como de vários outros municípios brasileiros tiveram de conviver com certa tensão ideológica, que viria caracterizar a elaboração e a consolidação dos novos instrumentos de planejamento: o interesse de grupos locais – e até globais – em promover a *cidade-mercadoria* iria confrontar os interesses de outros grupos locais, mais populares, que buscariam viabilizar suas necessidades básicas de vida e garantir o *direito à cidade*. Assim, em uma realidade contraditória – o que, entretanto, não é específico do caso de Belo Horizonte, mas da sociedade capitalista –, "não há porque pensar que a prática de planejamento possa manter-se imune a essas contradições e ser sempre expressão das mesmíssimas práticas, dos mesmíssimos interesses e da mesmíssima ideologia" (SOUZA, 2006, p. 85). Nesse cenário, a adoção da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano, especialmente no que se refere à relação entre o poder público, a sociedade civil e setores do capital imobiliário local, expressa a dimensão do conflito que permeia sua adoção e aplicação. Assim, trabalhamos com a hipótese de que a adoção da *parceria público-privada* – por meio das *operações urbanas* –, no Brasil e em Belo Horizonte, especialmente, *representa* uma "estratégia política" do Estado destinada a viabilizar, via *regulação*, interesses conflitantes que permeiam o processo de produção e de apropriação social do espaço urbano. Assim, as *operações urbanas*, adotadas por algumas municipalidades brasileiras, como Belo Horizonte, teriam o duplo papel de ampliar as possibilidades de reprodução do capital, por meio da renovação das qualidades espaciais de determinadas áreas urbanas, tornando-as atrativas para os proprietários de terrenos e agentes do setor imobiliário, e também de democratizar o acesso à cidade, redistribuindo custos e benefícios entre o poder público e o parceiro particular nos processos de urbanização.

Apoiados nas contribuições teórico-conceituais da economia política da urbanização e sua crítica, e também na Teoria da Regulação, buscamos refletir sobre o papel do Estado, da sociedade civil e do capital imobiliário na produção do espaço urbano, com ênfase no caso brasileiro (Capítulo 1). Procuramos mostrar que a *regulação urbanística*, como um conjunto de instrumentos da política e do planejamento urbanos, é determinada pela "relação de forças entre classes e frações de classe tal como se exprimem, sempre de modo específico (...), no próprio seio do Estado" (POULANTZAS, 1977, p. 22). Pudemos observar que a materialização dessa relação de forças, via *regulação*

da produção do ambiente construído, já expressaria uma forma de "parceria" público-privada antes mesmo de esta ser adotada como instrumento explícito de planejamento urbano. Verificamos que, desde os anos 1960, um certo tipo de parceria entre o poder público e a iniciativa privada ocorreu no Brasil: num primeiro momento, o Estado atuou como parceiro – mesmo que não declarado – do setor privado, ao servir de suporte, via produção das condições gerais de produção, ao processo de desenvolvimento econômico; posteriormente, essa atuação se deu de forma mais explícita, com o Estado viabilizando o processo de acumulação via produção do espaço, dando suporte à produção imobiliária privada. Na verdade, não há novidades neste tipo de constatação. Pode-se dizer que sempre existiu alguma forma de parceria entre Estado e capital, desde o fim do liberalismo clássico do século 19. Assim, mostramos que, nos casos brasileiro e belo-horizontino, já havia uma relação histórica do poder público com a iniciativa privada, na qual a atuação do primeiro sempre viabilizou – e ainda viabiliza – os interesses do segundo – seja por meio de suas intervenções urbanas, seja pela legislação de *zoneamento* – via produção do espaço.

No Capítulo 2 procuramos mostrar como, no contexto da reestruturação produtiva, a *regulação* urbana se consolida como mediadora de interesses sociopolíticos conflitantes, presentes no âmbito do Estado e materializados na produção do espaço urbano. Para o caso brasileiro, os conflitos de interesses se dariam entre as racionalidades da *cidade-mercadoria* e do *direito à cidade*. Entretanto, o aparente consenso quanto à adoção de princípios díspares e conflitantes na política urbana brasileira nos levou a refletir, para além da *regulação*, sobre as formas assumidas pelo Estado – *procedimentos institucionais* – e seu relacionamento com a sociedade civil no contexto capitalista brasileiro mais recente. Isso porque, a partir do momento em que o governo local passou a ser o responsável pela implementação de políticas urbanas, surgiu a necessidade de maior articulação entre os governos municipais e a sociedade, permitindo articulações e coalizões entre os diferentes agentes que produzem a cidade – expressos justamente nas formas de *regulação*. Essa reflexão foi detalhada no Capítulo 5, a partir da experiência de Belo Horizonte.

Buscamos também mostrar que a adoção da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano no Brasil – por meio das *operações urbanas* –, antes de se constituir em um instrumento de consolidação de ideais neoliberais, tem sua origem vinculada à luta pela *reforma urbana* (Capítulo 3), o que contribui para as especificidades das formas de parceria adotadas no planejamento urbano pelas municipalidades brasileiras (Capítulo 4). No país, a (re)democratização apareceu como um componente novo e transformador

no final dos anos 1980, interferindo na *regulação urbanística* adotada a partir da nova Constituição, aprovada em 1988. A partir daí, novos instrumentos de planejamento urbano e novas formas de gestão – que envolvessem a sociedade em um movimento de inclusão das parcelas excluídas ou em processo de exclusão dos direitos de cidadania – seriam propostos.

O Estatuto da Cidade, lei federal aprovada em 2001, pode ser considerado a maior conquista daqueles que lutam pela *reforma urbana* e pelo *direito à cidade* no Brasil. Entretanto, a adoção dos instrumentos propostos pelo documento coube às municipalidades. Entre essas propostas estão as operações urbanas consorciadas, definidas como "instrumentos de indução do desenvolvimento urbano". No nosso entendimento, para que sua aplicação produza benefícios para a cidade e para a população, é necessária uma articulação entre os diferentes interesses existentes em cada município e que permeiam a deliberação da política urbana; ou seja, o sucesso das operações urbanas vai depender da forma como são efetivadas em cada municipalidade, que por sua vez depende da correlação de forças políticas da sociedade. Desse modo, uma operação urbana pode – e deve – ser um instrumento de transformação urbanística e de reabilitação urbana, podendo ainda incluir iniciativas para melhorias na questão habitacional, redistribuição de renda e inclusão social; ou, pelo contrário, sua efetivação pode viabilizar a apropriação privada dos benefícios da urbanização, reproduzindo, no espaço da cidade, os elementos de discriminação social, diferenciando o acesso aos bens e serviços urbanos.

No Capítulo 4 buscamos analisar a trajetória de instituição das *operações urbanas* em dois municípios: São Paulo e Belo Horizonte. Nesses dois casos, o instrumento foi adotado antes de sua aprovação em nível federal, o que somente ocorreria em 2001. Ao abordarmos a trajetória da implementação legal da *operação urbana* nesses municípios, pudemos identificar os embates, os "pactos" e a correlação de forças existente entre os agentes que participaram do processo de tomada de decisão sobre a instituição do instrumento em cada localidade. Além disso, percebemos que a introdução da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento revela, do ponto de vista legal, sua maleabilidade e fragilidade, podendo ser utilizada em diferentes contextos sociopolíticos. Trata-se de um instrumento de fácil popularização (SILVA, 1999), capaz de se adequar tanto ao ideário da *reforma urbana* quanto aos interesses daqueles agentes que buscam formas de viabilizar a *cidade-mercadoria*. Assim, a possibilidade da *operação urbana* contribuir para a transformação da realidade socioespacial excludente depende essencialmente da *forma* como é instituída nas municipalidades. Como disseram Maricato e

Ferreira (2002, p. 217), o instrumento por si só não tem a propriedade de ser nocivo ou benéfico na construção da cidade democrática e includente.

No caso de Belo Horizonte, observamos que, no que se refere ao texto legal que instituiu o instrumento, sua maior fragilidade está na indefinição com relação às contrapartidas de interesse público trocadas pelos benefícios – normalmente vinculados à flexibilização de parâmetros construtivos – concedidos ao parceiro particular. Essa indefinição legal termina por atribuir a cada proposta a responsabilidade de definir o interesse público a ser atendido. Entendemos que a análise caso a caso não deve estar sujeita a tamanha desregulamentação – o que pode contribuir para a existência de negociações perigosas e favorecimentos a determinados agentes do setor privado. Assim, na forma em que foram instituídas em Belo Horizonte, as *operações urbanas* são analisadas caso a caso, definindo-se em cada proposta o investimento de interesse público ou a intervenção que beneficie a coletividade. Notamos ainda que o elemento motivador das *operações urbanas* não é um plano urbanístico mais amplo – não correspondem a áreas previamente delimitadas ou ao atendimento a demandas da sociedade previamente identificadas –, e somente algumas se inserem nas prioridades estabelecidas pelo poder público. Isso contribui para o desvirtuamento do instrumento, que acaba servindo aos interesses particulares com respaldo do poder público. A forma como as concessões de direitos mais permissivos de uso e ocupação do solo são realizadas em Belo Horizonte – por meio da aplicação do instrumento e, em geral, desarticuladas de propostas urbanísticas mais amplas – não está atendendo aos interesses de democratização do espaço urbano. Para tal objetivo, entendemos que os procedimentos envolvendo negociações de direitos de construir (independentemente do instrumento utilizado) não podem prescindir de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento urbano-ambiental, com características de sustentabilidade e de justiça social.

No Capítulo 5, procuramos discutir as experiências de adoção da *operação urbana* em Belo Horizonte, com base nos critérios definidos no Plano Diretor municipal. Analisamos tanto as leis específicas aprovadas quanto o processo de tramitação e aprovação das propostas, verificando possíveis diferenças entre o *discurso* e a *prática* de sua implementação no município. Apesar de ser instituída como um meio de viabilizar o *direito à cidade*, ao propor uma nova lógica de participação da iniciativa privada na produção do espaço – qual seja, a repartição de custos e benefícios do processo de urbanização com o poder público –, na prática, as experiências revelam que o instrumento é utilizado para viabilizar demandas específicas, a maioria, empreendimentos

pontuais, que, em geral, exigem flexibilizações nas normas da legislação de uso e ocupação do solo. Com isto, as *operações urbanas*, em Belo Horizonte, acabaram sendo apropriadas para viabilizar, por intermédio do Estado, interesses particulares e/ou privados. Na maioria das propostas analisadas o interesse público ficou a reboque das demandas privadas ou específicas.

A reflexão realizada no Capítulo 5 nos permitiu ainda identificar que, tanto *técnica* como *politicamente*, há fatores e mecanismos que contribuem para o desvirtuamento dos reais objetivos de se aplicar tal instrumento, limitando sua possibilidade de promover a função social da propriedade e o *direito à cidade*. Foram identificados *procedimentos institucionais* adotados – a *forma* como o Estado, enquanto agente central da elaboração das *operações urbanas*, conduz o debate que viabiliza a aprovação das propostas nos canais democráticos de participação – que contribuem para eliminar a possibilidade do dissenso nas discussões, terminando por favorecer interesses particulares. Assim, a função original do instrumento – de recuperação de valorizações imobiliárias para a sua posterior redistribuição socioespacial e promoção do *direito à cidade* – acabou sendo desvirtuada pela *forma* como vem sendo efetivada em Belo Horizonte. Apesar do *discurso* redistributivista que envolve a utilização do instrumento, na *prática* ele vem servindo para viabilizar formas renovadas de valorização imobiliária e sua consequente apropriação pelos agentes particulares interessados na transformação da terra urbana em *mercadoria* lucrativa.

Entendemos que a *operação urbana*, ao assumir o duplo papel de ser um meio para viabilizar interesses redistributivistas (que visam o *direito à cidade*) e também de renovar as qualidades espaciais de determinadas áreas, viabilizando a reprodução do capital (e a *cidade-mercadoria*), e ainda, ao se constituir em uma "estratégia política" do Estado, ela acaba, na *prática*, sendo apropriada para viabilizar interesses específicos e particulares – e, por isso, tem reduzida sua possibilidade de se constituir em um instrumento de caráter redistributivo. Para o Estado (poder público municipal), a *operação urbana* se justifica e termina sendo usada como instrumento de arrecadação para desonerá-lo de seus encargos ao envolver recursos privados em ações de transformação urbanística. Entretanto, não há garantias que essas transformações urbanísticas efetivadas com a participação de recursos privados promovam benefícios coletivos e contribuam para a democratização do espaço urbano. Já para o parceiro particular, a *operação urbana* constitui um instrumento de compensação pelos seus recursos investidos, proporcionando-lhe possibilidades lucrativas de atuação via produção (renovada) do espaço. Assim, da forma como o instrumento vem sendo aplicado, nos parece que

a *operação urbana* em Belo Horizonte adquiriu uma função essencialmente tributarista – mais que propriamente urbanística, sendo reduzida a sua função de controle ou transformação das formas de utilização do solo urbano – que não se presta a atender, na *prática*, aos interesses e objetivos redistributivistas. A partir dessa conclusão, tornam-se claras as diferenças de se adotar o instrumento com um ou outro sentido (FURTADO, 2008, p.16): com a função de *redistribuição* associada a "inovações espaciais" (que caracteriza o princípio de instituição do instrumento) a *operação urbana* funcionaria como "elemento de intervenção sobre o mercado de terras, cujo funcionamento se caracteriza por uma distribuição estruturalmente injusta das mais-valias fundiárias"; já como instrumento de *compensação* junto ao parceiro particular (o que caracteriza a *prática* de sua utilização), a *operação urbana* é um "elemento facilitador do livre funcionamento do mercado de terras urbanas". Ou seja, na *prática*, o instrumento termina por viabilizar os históricos favorecimentos à iniciativa privada, via produção do espaço, só que sob nova roupagem. Assim, concordamos com Marcelo Lopes de Souza:

> (...) uma vez pervertido o seu espírito, a operação urbana se assemelhará, na sua forma e em suas consequências, a qualquer "parceria público-privada" em estilo empresarialista. (SOUZA, 2006, p. 278)

Ou seja, apesar da institucionalização da *operação urbana* em Belo Horizonte ser permeada por uma finalidade nobre, ela pouco vem se prestando a viabilizar interesses coletivos e promover o *direito à cidade*. O *empresariamento* do planejamento e da gestão urbana, explicitado na prática (não no discurso) de utilização da *operação urbana* em BH, anula sua possibilidade de se constituir em um instrumento da *reforma urbana*:

> Distância, e por vezes oposição, entre o discurso e a prática, essas marcas da sociedade brasileira estão presentes, especialmente na aplicação das leis. (MARICATO e FERREIRA, 2002, p. 217)

> (...) Como aqui o Estado serve historicamente aos interesses da classe dominante, todas as leis, e não haveria de ser diferente com as operações urbanas, tendem a responder aos interesses específicos dos *lobbies* dominantes e não a considerar as demandas generalizadas da sociedade. (MARICATO e FERREIRA, 2002, p. 225)

Em consonância com os trechos acima destacados, a reflexão realizada sobre as *operações urbanas* em Belo Horizonte nos permitiu ainda concluir que os avanços conquistados, especialmente no âmbito do planejamento, encontram-se limitados por certas permanências sociopolíticas (de gestão) que entram em choque com os ideais democráticos mais elementares, comprometendo a

efetivação dos princípios do *direito à cidade* e da *reforma urbana*. Entendemos que a efetivação do *direito à cidade* e a promoção da melhoria de qualidade de vida para todos, via planejamento urbano, esbarra nas contradições do processo de produção do espaço inerente ao capitalismo. Assim, a adoção de instrumentos que objetivam a construção de um espaço urbano mais justo e democrático será limitada pela estratégia do capital, que encontra no Estado os meios necessários para se reproduzir, via produção do ambiente construído, em diferentes estágios do capitalismo. A análise do caso específico de Belo Horizonte nos leva, assim, a concordar com a seguinte afirmação de Poulantzas:

> (...) todas as disposições tomadas pelo Estado capitalista, mesmo as impostas pelas massas populares, são finalmente e a longo prazo inseridas em uma estratégia em favor do capital ou compatível com sua reprodução ampliada. (POULANTZAS, 1980, p.214)

Mostramos ao longo deste trabalho que, historicamente, o Estado foi, e continua sendo demandado para garantir e, se possível, elevar os ganhos com a propriedade da terra. Os meios para viabilizar esses ganhos privados variaram: vão desde as obras públicas e a simples *regulação* do uso e da ocupação do solo até os novos instrumentos de política urbana – como é o caso da *operação urbana* – propostos pelas municipalidades (e, recentemente, referenciados no Estatuto das Cidades). Assim, percebemos que, para a realização do capital no plano das propriedades privadas, os agentes portadores de interesses particulares se articulam no e com o Estado, buscando formas de aumentar seus ganhos privados. As *operações urbanas* representam, em momento recente, uma forma renovada de capitalização e apropriação de valorizações imobiliárias mediadas pelo Estado.

O Estado, como expressão de uma correlação de forças, uma arena de lutas, e como agente central da *regulação urbanística*, acaba favorecendo, também no Brasil do século 21, os interesses hegemônicos que permeiam a produção do espaço urbano. Se as recentes readaptações nas formas de *regulação* adotadas por ele – como é o caso das *operações urbanas* – correspondem a "estratégias políticas" destinadas a, supostamente, viabilizar os diferentes interesses (de diferentes grupos) que se relacionam nos espaços democráticos institucionalizados para a discussão e a deliberação da política urbana, podemos concluir que não houve mudanças na *natureza* do Estado, mas na sua *forma* de atuação. Entendemos que a mudança na composição da sociedade política ocorrida após 1988 contribuiu sobremaneira para demandar novas posturas desse agente a partir de então, especialmente no âmbito das municipalidades. A ampliação dos espaços e atores de representação política permitiu incorporar novos sujeitos nas arenas decisórias das políticas urbanas,

abrindo espaço para que diferentes – e até mesmo contraditórios – projetos de cidade pudessem expressar-se e disputar a direção e o sentido dessas políticas. A *parceria público-privada* como instrumento da política e do planejamento urbanos representa, assim, uma forma de atuação do Estado na gestão do conflito sociopolítico que caracteriza a produção (capitalista) do espaço em momento recente. O espaço resultante da aplicação deste instrumento aparece, assim, como expressão territorial do pacto que essas "estratégias políticas" estabelecem (ROLNIK, 2009, p. 7).

Entendemos que no caso brasileiro, pela relação historicamente construída entre Estado e sociedade civil (em que o primeiro sustenta, por meio de investimentos públicos, os ganhos de parcelas da sociedade), as políticas que envolvam a parceria com a iniciativa privada (ou outros agentes portadores de interesses particulares) na produção do espaço tendem a fatalmente beneficiar estes últimos, uma vez que tal produção, realizada com a captura do Estado, acaba gerando valorizações imobiliárias, atendendo aos interesses particulares. Assim, no caso da *parceria público-privada* (por meio das *operações urbanas*), entendemos que, pelo que foi exposto até aqui, é necessário relativizar o seu papel como possível instrumento promotor do *direito à cidade*. Não se trata de abortar a instituição das *operações urbanas* pelas municipalidades, mas de reconhecer o descompasso que ocorre quanto ao *discurso* e à *prática* que permeiam a utilização desse instrumento no país.

Vimos que a autonomia relativa do Estado em relação ao conjunto das classes sociais (POULANTZAS, 1977, 1980) é necessária para organizar a *hegemonia* das classes dominantes sobre as classes dominadas, servindo inclusive para viabilizar, por meio das contradições, os interesses do capital. É o que parece acontecer no caso de Belo Horizonte: no município, as *operações urbanas* não visaram à promoção de transformações urbanísticas de interesse público, nem tampouco realizaram "projetos urbanísticos especiais" e relevantes para a coletividade. Além disso, os próprios espaços democráticos institucionalizados em que o instrumento é debatido não representam, na prática, espaços de expressão dos interesses coletivos mais amplos, e seus representantes não constituem, de fato, interlocutores desses interesses. Assim, na prática, as *operações urbanas* foram apropriadas como forma de viabilizar interesses hegemônicos, via produção do espaço. Isso significa dizer que instrumentos vinculados à agenda da *reforma urbana* – como a *operação urbana* – estariam, na *prática*, sendo utilizados para legitimar a agenda hegemônica, via produção do espaço abstrato (LEFEBVRE, 1999), para o que o Estado estaria contribuindo por meio do planejamento urbano.

Acreditamos que a *operação urbana*, para atender aos reais objetivos da *reforma urbana*, deve conceitualmente e *tecnicamente* ser proposta a partir dos interesses coletivos mais amplos, abarcando critérios redistributivistas definidos previamente e juridicamente. As áreas, objeto de aplicação do instrumento, assim como as condições para a participação do parceiro particular – em especial os critérios mínimos exigidos como contrapartida deste agente pelos benefícios (imobiliários) a ele concedidos –, devem ser melhor explicitadas na legislação que institui a *operação urbana*. Do ponto de vista *político*, acreditamos ser necessário, além de um Estado reformado, que o controle social das políticas públicas seja de fato efetivo[232]. Se admitimos que o Estado é uma *condensação material de uma relação de forças da sociedade* (POULANTZAS, 1977), dependendo da correlação de forças sociais, os interesses de grupos não hegemônicos poderão, em certos momentos, ser favorecidos pelas políticas públicas, no sentido de produção de uma cidade socialmente mais justa. Assim, entendemos que a transformação da realidade socioespacial excludente, observada nas cidades brasileiras, assim como a possibilidade de o instrumento das *operações urbanas* contribuir para a busca do *direito à cidade* é uma questão essencialmente *política*. Entretanto, não sejamos ingênuos de acreditar em uma visão simplista e apologética da sociedade civil, tomada como "pólo de virtudes democratizantes" (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 16). Acreditamos ser necessária uma reforma mais ampla, de natureza político-cultural, para o que a autonomia dos sujeitos políticos é condição fundamental para torná-los capazes de construir um projeto de cidade pautado pelo interesse coletivo. Espera-se que a reflexão sobre práticas locais, como aquelas a partir da análise aqui realizada, possa ter contribuído para a busca de novas alternativas, que incorporem novos agenciamentos – talvez mais no sentido da *cooperação* que da *parceria* –, abrindo novas pautas na agenda da política urbana. Isso significa não somente a expansão do exercício da cidadania, mas também a restauração do respeito e da crença nas instituições e, de modo mais amplo, nos princípios democráticos. Talvez assim, possamos caminhar no sentido de um real desenvolvimento socioespacial: da cidade ao contexto social mais geral do qual ela faz parte.

[232] Tanto na definição do interesse coletivo a ser alcançado pela aplicação do instrumento, quanto na condução dos processos de discussão, aprovação, implementação e fiscalização dos instrumentos da política urbana.

Referências

ABENSOUR, M. A democracia contra o estado. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

ABERS, R. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. Cadernos IPPUR, ano XII, n.1, p. 47-78, 1998.

ABRAMO, P. A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

_____. A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 16, n. 2, . p. 510-555, 1995. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1790/2158> Acesso em: 05/07/2009.

AGLIETTA, M. Regulation et crise du capitalisme. Paris: Calmann-Lévy, 1976.

ALTHUSSER, L. Ideology and Ideological State Apparatuses. In: L. Althusser (Ed.), Lenin and Philosophy and other Essays. New York: Monthly Review Press, 1971. p. 121-176

AMBROSIS, C. Relatório técnico CEPAM – Resumo dos trabalhos desenvolvidos pela Fundação Prefeito Faria Lima sobre o Solo Criado. São Paulo: Fundação CEPAM: Superintendência de Estudos e Pesquisas. s/d. 12 p.

ANASTASIA, F.; NUNES, F. A reforma da representação. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (org.). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 17-33.

ARANTES, O. B. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O. B., MARICATO, E.; VAINER, C. B. O pensamento único das cidades: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-74.

ARAÚJO, Rogério Palhares Z. Contradições e Possibilidades da Regulação Ambiental no Espaço Urbano. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

ARAÚJO, S.M.V.G. Reflexos do Estatuto da Cidade no direito de construir. Disponível em: <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/ internet/publicacoes/estnottec/pdf/2004_1869.pdf > Acesso em 01/01/2009.

ARAÚJO, S.M.V.G.; RIBEIRO, V. L. S. Estatuto da Cidade: análise histórica e situação atual do debate. In: I CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. 2000, Belo Horizonte. Anais..., 2000, mimeo, 19 p.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L.A.G. Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

AZEVEDO, S.; MARES GUIA, V. R. Plano Diretor e a proposta de solo criado em Belo Horizonte. Análise & Conjuntura, Belo Horizonte, v. 8, nº 2/3, maio/dez. 1993. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/revista/analiseeconjuntu- ra/viewarticle.php?id=279>. Acesso em 22/11/2008.

BAENINGER, R. O processo de urbanização no Brasil: características e tendências. In: BOGUS, L. M.; WANDERLEY, L.E.W. (org.). A luta pela cidade em São Paulo. São Paulo: Lorkz, 1992. p. 11-28.

BASSUL, J. R. Estatuto da Cidade. Quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

BECKER, B. Modernidade e integração do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva. Espaço & Debates, São Paulo, Ano XI, n. 32, p. 47-55, 1991.

BELO HORIZONTE (MG), Prefeitura Municipal de. Plano de Reabilitação do Hipercentro de Belo Horizonte. PBH: 2007. 58 p.

BELO HORIZONTE (MG), Prefeitura Municipal de. Plano Diretor de Belo Horizonte: Lei de Uso e Ocupação do Solo – estudos básicos. Belo Horizonte, PBH, 1995.

BENÉVOLO, L. As origens da urbanística moderna. Lisboa: Presença, 1981.

BERNARDES, L. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. Análise e conjuntura, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 83-118, 1986.

BERNAREGGI, G. M. Falências do mercado e falências do Estado. Uma introdução. In: LODOVICI, E. S. e BERNAREGGI, G. R. (org.). Parceria público-privada: cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais. São Paulo: Summus, 1992. p. 13-26.

BOBBIO, N. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. 4ª. edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

BODDY, M. Reestruturação industrial, pós-fordismo e novos espaços industriais: uma crítica. In: VALLADARES, L.; PRETECEILLE, E. (org.) Reestruturação Urbana. Tendências e Desafios. Rio de Janeiro: Nobel/IUPERJ, 1990.

BÓGUS, Lúcia; PESSOA, Laura C. Valorização imobiliária e renovação urbana: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. Arquitextos, São Paulo, 08.091, Vitruvius, dez 2007. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.091/185>. Acesso em: 25/02/ 2008.

BONDUKI, Nabil. Avaliação das Operações interligadas como instrumento de captação de recursos para a habitação social em São Paulo (1987-1992). In: SANTOS Fº, Milton (org.). Finanças locais e regionais. SP/Salvador: Hucitec, 1996. p. 81-102.

BORJA, J. Revolución y contrarevolucíon em la ciudad global. In: HARVEY, D.; SMITH, N. Capital financeiro, propriedad inmobiliaria y cultura. Barcelona: Universitat Autónoma de Barcelona, 2005. (Prólogo).

BORJA, J.; CASTELLS, M. Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la informacíon. Madrid: Taurus, 1998.

BOYER, R. A teoria da regulação: Uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.

_____. Capitalisme fin de siecle. Paris: PUF, 1986.

BRAND, P. C. A globalização liberal e a escala urbana: perspectivas latino-americanas. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol.10, nº 01, p. 09-28, maio/2008.

BRANDÃO, C. A. Territórios, conflitos e escalas espaciais: anotações críticas em momento de crise estrutural. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 13. 2009, Florianópolis. Anais... Florianópolis: ANPUR, 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. Operações urbanas. In: SEMINÁRIO BRASIL- -FRANÇA SOBRE OPERAÇÕES URBANAS, 2009, Belo Horizonte. Anais ... Brasília, Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei no 10.257, de 10 de julho de 2002, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

BRASILEIRO, A. M. O uso do solo "criado". Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, ano 24, no. 144, p.83-96, set/out-1977.

CANGUILHEM, G. Problema das Regulações no Organismo e na Sociedade. In: CANGUILHEM, G. (org.) Escritos sobre a medicina. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

CARDOSO, A. L. Reforma urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente. Cadernos do IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, ano XI, n° 1 e 2, p. 79-111, 1997.

_____. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (org.). Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003. p. 27-51.

CASTELLS, M. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CEDRO, M.A.R. JK desperta BH (1940-1945): a capital de Minas Gerais na trilha da modernização. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Gestão de Cidades, PUC-Minas, Belo Horizonte, 2002.

CEURB/UFMG (Centro de Estudos Urbanos da Universidade Federal de Minas Gerais). A lógica de atuação dos promotores imobiliários na formação do espaço urbano de Belo Horizonte. Belo Horizonte: UFMG, 1994.

CHAUÍ, Marilena. Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas. 10ª. edição. São Paulo: Cortez, 2003.

CHOAY, F. O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia. São Paulo: Perspectiva, 1979.

CLARK, G.; DEAR, M. The State in capitalism and the capitalist State. In: DEAR, M.; SCOTT, A. J. Urbanization & Urban Planning in Capitalist Society. London / New York: Methuen, 1981. p. 45-61.

COMPANS, R. Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática. São Paulo: UNESP, 2005.

_____. Cidades sustentáveis, cidades globais. Antagonismo ou complementaridade. In: ACSELRAD, H. A duração das cidades. Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_____. O paradigma das Global Cities nas estratégias de desenvolvimento local. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n.1, p. 91-114, 1999.

COSTA, G. M. Teoria, pesquisa, problemas e planejamento urbanos no Brasil. Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, vol. 6, nº1, p. 48-58, jan-abr/1991.

_____. A atual política urbana brasileira e suas possíveis contribuições à produção de um ambiente construído democrático: o caso do Plano Diretor de Belo Horizonte. In: BARTLETT INTERNATIONAL SUMMER SCHOOL (BISS), 13. 1991, São Paulo. Proceedings... São Paulo, BISS Organizing Committtee, 1992. p.112-117

_____. Consumo coletivo e a questão urbana: notas para discussão. Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, vol. 1, nº 3, p.164-174, set-dez/1986.

COSTA, H.S.M. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, R.L. (coord.). Belo Horizonte: espaços e tempos em construção. Belo Horizonte: PBH/ CEDEPLAR, 1994. p. 51-77.

_____. A reforma urbana e a busca da cidadania. Revista Indicador, Belo Horizonte, ALEMG, nº 27, p.889-893, 1988.

COTA, D.A. Legislação urbana e capital imobiliário na produção de moradias em Belo Horizonte: um estudo de caso. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

COTA, D. A.; MOL, N. A. Produção imobiliária e regulação urbana em Belo Horizonte (1997-2002). In: COSTA, G.M.; MENDONÇA, J.G. (org.). Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços, perspectivas. 1ª.ed. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 229-247.

COTA, D. A.; FERREIRA, T. M. A. Parceria público-privada aplicada ao urbano no contexto da gestão democrática: a operação urbana em Belo Horizonte. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12. 2007, Belém. Anais ... Belém, ANPUR, 2007.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falan- do? In: MATO, D. (coord.). Politicas de ciudadania y sociedad civil en tiempos de globalizacíon. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95- 110.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). A Disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006. 501 p.

DI PIETRO, M. S. Z. Reflexões sobre as Parcerias Público-Privadas. Disponível em: <http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/reflexoes.html>. Acesso em 24/02/2009.

FAINSTEIN, S. Justice, politics and creation of urban space. In: MERRIFIELD, A.; SWYNGEDOUW, E. The urbanization of injustice. New York: New York University Press, 1997. p. 18-44.

FARAH, M. F. S. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Locais. In: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. Ed. Especial. SP: 1999. p. 325-343.

FARIA, M. A. Belo Horizonte: espaço urbano e dominação política. Revista do Departamento de História, Belo Horizonte, FAFICH, UFMG, p. 26-43, nov/1985.

FARRET, R. L. Paradigmas da estruturação do espaço residencial intra-urbano. In: FARRET, R.L (org.). O espaço da cidade: contribuição à análise urbana. São Paulo: Projeto, 1985. p. 73-90.

FAU-USP/ LABHAB. Observatório do uso e da gestão fundiária do centro de São Paulo – relatório de pesquisa. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos. FAU/USP, 2006.

FELDMAN, S. Planejamento e Zoneamento. São Paulo, 1947-1972. 1ª.ed. São Paulo: EDUSP/FAPESP, 2005.

_____. Formas de Controle de Usos/Regulação. In: SOMEKH, MARINHO e ROLNIK (orgs.) Políticas Públicas para o manejo do solo urbano: experiências e possibilidades. Revista Pólis, São Paulo, nº 27, p.115-126, 1996.

FERNANDES, E. (Org.). Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

_____. (Org.). Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, 248p.

FERRARI Jr, J. C. Limites e potencialidades do planejamento urbano – uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras. Estudos Geográficos, Rio Claro, v. 2, nº1, p. 15-28, 2004.

FERRAZ, J. C. F. Solo criado. por que? Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, ano 25, nº 149, p.75-82, out-dez/1978.

FERREIRA, J. S. W. São Paulo: o mito da cidade-global. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FIORI, J. L. Os moedeiros falsos. Petrópolis: Vozes, 1997.

FIX, M. São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. A fórmula mágica da parceria público-privada – Operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, M. C.; BENTAFFI, D. (orgs.). Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro, Campinas, 2003.

_____. Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

FRANCHINI, A. A.; CASTRO, G. P. C. A teoria da regulação: uma revisão. Revista Eletrônica de Economia, nº 4, set/2004. Disponível em: http://www.viannajr.edu.br/revista/eco/doc/artigo_40002.pdf Acesso em: 25/02/2009.

FRANCO, S. H. R. A democracia, o socialismo e o urbano: reflexões a partir da experiência dos governos de frentes de esquerda na cidade de Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FAFICH), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

FREIRE, M. Administrando cidades no século XXI – novos desafios para a capacitação. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, ano 46, nº 232, nov.-dez/2001.

FREITAS, J. M. F. Perspectivas do Planejamento urbano contemporâneo – reflexões a partir do caso de Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

FURTADO, F. Instrumentos para a gestão social da valorização da terra: fundamentação, caracterização e desafios. In: BRASIL. Financiamento das Cidades: Instrumentos fiscais e de Política Urbana – Seminários Nacionais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. Valorização do Solo Urbano e Adequação de Instrumentos de Intervenção: aplicando os preceitos do Estatuto da Cidade. Disponível em: <http://www. eg.fjp.mg.gov.br/vgestaourbana/cursos/papers2004/FernandaFurtado-valorizacao- dosolourbano.pdf > Acesso em 29/12/2008.

GOHN, M. G. Teoria dos movimentos sociais. São Paulo: Loyola, 1997.

GOMES, G. C. A economia política do/no espaço e as (im)possibilidades do urbano na metrópole contemporânea. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

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

GONZALES, S. F. N. A renda do solo urbano: hipóteses de explicação de seu papel na evolução da cidade. In: FARRET, R.L (org.). O espaço da cidade: contribuição à análise urbana. São Paulo: Projeto, 1985, p. 91-114.

GOTTDIENER, M. A produção social do espaço urbano. São Paulo: EDUSP, 1997.

GRAMSCI, A. Antologia. México: Siglo Veintiuno, 1978.

GRAZIA, G. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L.C.Q.; CARDOSO, A. L. (org.). Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003, p. 53-70.

_____. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, L. M. (org.). Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

GUIMARÃES, B. M. Cafuas, barracos e barracões. Tese (Doutorado), Programa de Pós--Graduação em Ciências Humanas – Sociologia, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ),Rio de Janeiro, 1991.

_____. O processo de ocupação do solo e a questão da moradia para a classe trabalhadora em Belo Horizonte: 1897-1920. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 13. 1989, Caxambu. Anais ..., Caxambu, ANPOCS, 1989. (mimeo).

HARVEY, D. Luta pela reforma urbana: o direito à cidade como alternativa ao neoliberalismo.In: Fórum Social Mundial, 2009, Belém. Palestra proferida no Fórum Social Mundial, 2009. Tradução de Fernando Alves Gomes.

_____. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005. 252 p.

_____. El arte de la renta: la globalización y la mercantilización de la cultura. In: HARVEY, D. e SMITH, N. Capital financeiro, propriedad inmobiliaria y cultura. Barcelona: Universitat Autónoma de Barcelona, 2005. p. 29-57.

_____. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação urbana no capitalismo tardio. Espaço & Debates, São Paulo, Ano XVI, nº 39, p. 48-64, 1996.

_____. Condição pós-moderna. São Paulo: Loyola, 1992.

_____. The urban experience. Balltimore: The Johns Hopkins University Press, 1989.

_____. The urban process under capitalism. In: DEAR, M.; SCOTT, A. J. (ed.) Urbanization and urban planning in capitalist societies. New York: Methuen, 1981. p. 91-122.

_____. A justiça social e a cidade. São Paulo: Hucitec, 1980. 291 p.

HEINZ, W. (Org.). Partenariats Public-Privé dans l'Aménagement Urbain. Paris: L'Harmattan, 1994.

HISSA, C. E. V. A mobilidade das fronteiras: inserções da geografia na crise da modernidade. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

IANNI, O. Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977. 316 p.

IBGE. Censos demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br >. Acesso em: 14/01/2009.

ICASURIAGA, G.L. Gestão social dos equipamentos e serviços coletivos. In: RAMOS, M. H. R. (org.) Metamorfoses sociais e políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 227-239.

INNERARITY, D. El Nuevo espacio público. Madrid: Espasa, 2006, 270 p.

JACOBS, J. The death and life of great american cities. Middlesex; Ringwood: 1961. 478 p.

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

LAGE, S. D. L. A pertinência do instrumento das Operações Urbanas no paradigma do urbanismo democrático e includente: reflexões a partir da análise da regulamentação e aplicação do instrumento em Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado), Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

LEFEBVRE, H. A cidade do capital. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_____. A Revolução Urbana. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

_____. La production de l'espace. Paris: Armand Colin, 1974.

_____. O direito à cidade. São Paulo: Documentos, 1969.

LEMOS, C. B. A Cidade Republicana: Belo Horizonte, 1897/1930. In: CASTRIOTA, L.B. (org.). Arquitetura da modernidade. Belo Horizonte: Editora UFMG/Instituto dos Arquitetos do Brasil, 1998, p. 79-125.

LERNER, J. Acupuntura urbana. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

LIPIETZ, A. O capital e seu espaço. São Paulo: Nobel, 1988.

_____. Miragens e Milagres: problemas da industrialização no terceiro mundo. São Paulo: Nobel, 1988.

LOGAN, J.; MOLOTCH, H. Urban Fortunes: the political economy of place. University of Califórnia Press, 1987.

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

LYRA, C. Ação política e autonomia: a cooperação não-governamental para o desenvolvimento. São Paulo: Annablume, 2005. 156 p.

MADSEN, D. Planejamento urbano de Belo Horizonte: um estudo das principais propostas de planejamento elaboradas para a cidade. Monografia (Especialização). Programa de Especialização em Urbanismo, Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1991.

MAGALHÃES, F. N. C. Transformações socioespaciais na cidade-região em formação: A economia geopolítica do novo arranjo espacial metropolitano. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

MARICATO, E. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias – planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único – desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

_____. Brasil 2000: qual planejamento urbano? Cadernos do IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, Ano XI, n.1-2, p.113-130, jan-dez/1997a.

_____. Habitação e cidade. São Paulo: Atual, 1997b. 79p.

MARICATO, E.; FERREIRA, J.S.W. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Letícia M. (Org.). Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002. p. 215-250.

MARQUES, R. S. Mobilidade espacial da população e dinâmica do mercado imobiliário em Belo Horizonte e sua região no período 1970-1991: uma contribuição à análise. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Demografia, CEDEPLAR, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1999.

MARTINS, L. Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARTINS, J. D. As regras da metrópole: campo urbanístico e ordem social na Região Metropolitana de São Paulo. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2006.

MATOS, R. E. S. Impactos da legislação urbanística sobre a estrutura urbana de Belo Horizonte: um estudo de caso. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Economia, CEDEPLAR, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1984.

_____. Planejamento urbano e legislação urbanística: o caso de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Departamento de Geografia – IGC/UFMG, 1988.

MATTOS, L.P. Limitações urbanísticas à propriedade. In: FERNANDES, E. (org.). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 55-75.

MENDONÇA, J. G. Legislação urbanística e segregação socioespacial em Belo Horizonte. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (org.). Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 301-317.

_____. Belo Horizonte: a metrópole segregada. In: MENDONÇA, J. G.; GODINHO, M.H.L. (org.) População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: PUCMinas, 2003.

MIGLIORINI, V.; CONCÍLIO, V.; ABIKO, A. A experiência das Operações Interli- gadas em São Paulo. Boletim técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil. São Paulo: EPUSP, 1993.

MILIBAND, R. O Estado na sociedade capitalista. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MONTANDON, D. T. Land Reajustment e Operações Urbanas Consorciadas. São Paulo: Romano Guerra, 2007, 160 p.

MONTE-MÓR, R. L. Planejamento urbano no Brasil: emergência e consolidação. ETC – Espaço, Tempo e Crítica. nº 1 (4), v. 1, 15 de junho/2007. Disponível em: <http://www. uff. br/etc/index_n_1_ano_.html> Acesso em: 25/02/2007.

_____. A urbanização brasileira: padrões e tendências recentes. In: CASTRIOTA, L. B. (org.). Urbanização Brasileira: redescobertas. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p. 260-271.

_____. Espaço e planejamento urbano: considerações sobre o caso de Rondônia. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação Planejamento Urbano e Regional, Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1980.

MOURA, M. S. S. Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: tendências à renovação na gestão local. Tese (Doutorado), Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1997.

MUMFORD, L. A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

NOGUEIRA, L. B. C. Mercado e regulação: notas sobre um debate sempre contemporâneo. Monografia (Especialização), Programa de Especialização em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1994.

O'CONNOR, J. USA: a crise do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1977.

OLIVEIRA, F. L. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século 21. In: ACSELRAD, H. A duração das cidades. Rio de Janeiro: DP&A. 2001. p. 177-202.

OLIVEIRA, F. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (org.) Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. O Estado e o urbano no Brasil. Espaço & Debates, São Paulo, nº. 6, 1982.

_____. Acumulação monopolista, estado e urbanização: a nova qualidade do con- flito de classes. In: MOISÉS, J. A. et al. (org.). Contradições urbanas e movimentos sociais. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 65-76.

PIERSON, P. The New Politics of The Welfare State. World Politics, n. 48, p. 143-179, jan/1996.

PLAMBEL. O mercado da terra na RMBH. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1987.

_____. Estrutura urbana da RMBH. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1986.

POULANTZAS, N. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. In: POULANTZAS, N. (org.). O Estado em crise. Rio de Janeiro: Graal, 1977. p. 03-41.

_____. O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PRETECEILLE, E. Cidades globais e segmentação social. In: RIBEIRO, L.C.Q., SANTOS JR. (org.). Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 65-89.

RANCIÈRE, J. O dissenso. In: NOVAES, A. (org.). A crise da razão. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

Revista CJ ARQUITETURA, Rio de Janeiro, nº 16, 1977.

REZENDE, V. Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RIBEIRO, A.C.T. Urbanidade e vida metropolitana. Rio de Janeiro: Jo-Bran, 1996.

RIBEIRO, L. C. Q. (org.). Metrópoles. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/ Observatório das Metrópoles, 2004.

RIBEIRO, L. C. Q. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A.L. (org.). Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

_____. Incorporação imobiliária: características, dinâmicas e impasses. In: AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L.C.Q. (org.). A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996, p. 105- 118.

_____. Notas sobre a renda da terra urbana. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, Ano I, nº 1, p. 43-66, jan-abr/1986.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A.L. O solo criado como instrumento da Reforma Urbana: uma avaliação do seu impacto na dinâmica urbana. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 13, nº 1, p. 370-381, 1992.

RIO DE JANEIRO (RJ), Prefeitura Municipal do. Solo criado: seu impacto na dinâmica urbana e os desafios para sua operacionalização. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, 1992.

ROCHA, G. E. M.; HORTA, J. C. M. PPP – Parcerias Público-Privadas – Guia legal para empresários, executivos, agentes de governo. Belo Horizonte: Prax, 2005. 100 p.

ROLNIK, R. La democracia en el filo de la navaja: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil. Revista Eure,Chile, v.XXXV, nº 104, p.01-28, abril/2009. Disponível em: <http://www.usp.br/srhou- sing/rr/docs/democracia_no_fio_da_navalha.pdf> Acesso em: 09/01/2010.

_____. Outorga onerosa e transferência do direito de construir. In: OSÓRIO, L. M. (org.). Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002, p. 199-213.

_____. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. SP: Studio Nobel/ FAPESP, 1997.

_____. (org.). São Paulo, crise e mudança. São Paulo: Brasiliense, 1990.

ROMEIRO. A. R., SILVEIRA, J. M. J. A teoria da regulação e o enfoque setorial: o papel de destaque da agricultura. Estudos Econômicos, São Paulo, v.27, nº 3, set-dez/1997.

SADER, E. Cuba no Brasil: influências da Revolução Cubana na Esquerda Brasileira. In: AARÃO REIS Fº, D. História do Marxismo no Brasil: o impacto das revoluções. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

SANCHEZ, F. A reinvenção das cidades para um mercado mundial. Chapecó: Argos, 2003.

SANTO ANDRÉ (SP), Prefeitura Municipal de. O solo criado como instrumento da política urbana – uma avaliação. Santo André: Departamento de Planejamento Urbano, 1991. 59 p.

SANTOS, B. S. (org.) Produzir para viver – os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, M. A urbanização brasileira. 3a. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. Espaço e sociedade: ensaios. Petrópolis: 1979.

SANTOS Jr, O. Cidade, cidadania e planejamento urbano. Desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, S.; FERNANDES, A. (org.). O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007.

_____. Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão de cidades. FASE/UFRJ-IPPUR, Rio de Janeiro, 1995.

SCOTT, A. J., e STOPPER, M. Indústria de alta tecnologia e desenvolvimento regional: uma crítica e reconstrução teórica. Espaço & Debates, São Paulo, Ano VII, nº 25, 1987.

SCHMIDT, B.V. O Estado e a política urbana no Brasil. Porto Alegre: Ed. da Universidade /L&PM, 1983.

SEABRA, O., Carvalho de Lima. Urbanização e fragmentação: a natureza natural do mundo. Geografares, Vitória, v.1, n° 1, p.73-79, jun/2000.

SILVA, É. R. O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2003.

SILVA, F. F. O. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação. Tese (Doutorado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo,1999.

SILVA, M. C. da. Parcerias público-privadas: as realidades de um sonho. Monografia (Especialização), Programa de Especialização em Gestão Pública e Gerência de Cidades, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2004.

SINGER, Paul. Economia política da urbanização. São Paulo: Contexto, 1998. 155 p.

_____. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

SMOLKA, M. O capital incorporador e seus movimentos de valorização. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, Ano II, nº 1, p. 41-78, jan-abr/1987.

_____. Estruturas intra-urbanas e segregação social no espaço: elementos para uma discussão da cidade na teoria econômica. Rio de Janeiro: PNPE, 1983. 353 p.

SOJA, E. Postmetropolis: critical studies of cities and regions. Oxford & Malden: Blackwell Publishers, 2001.

SOMARRIBA, M.; DULCI, O. S. A democratização do poder local e seus dile- mas: a dinâmica atual da participação popular em BH. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (org.). Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília: Ed. UnB/ENAP, 1997.

SORJ, B. A nova sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

SOUZA, M. L. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: "glocalization" and the politics of scale. In: COX, K. (ed). Spaces of globalization. New York: Guildford, 1997.

TAVARES, H. M. Políticas de desenvolvimento regional nos países do "centro" e no Brasil. Cadernos IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, ano XVI, nº 1, p.229-248, jan-jul/ 2002.

TOPALOV, C. Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965. Espaço & Debates, São Paulo, Ano VIII, nº 23, p.05-30, 1988.

_____. Le profit, la rent et la ville. Elements de théorie. Paris: Economica, 1984.

_____. La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis. Mexico: Edicol Mexico. 1979.

TORRE, F. D. Aspectos da dimensão ambiental no processo de consolidação do Plano Diretor de Belo Horizonte (1993-2000): atores e interesses. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único – desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-119.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Fupam, Edusp, 1999, p. 169-243.

WILDERODE, D. J. Cidade à venda: interpretações do processo imobiliário. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

Leis, projetos de lei e documentos consultados/pesquisados

Leis:

BELO HORIZONTE (MG). Decreto-Lei nº. 84, de 21 de dezembro de 1940. Aprova o Regulamento de Construções da Prefeitura de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1940.

BELO HORIZONTE (MG). Lei nº. 2.662, de 29 de novembro de 1976. Dispõe sobre normas de uso e ocupação do solo no Município de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte, 1976.

BELO HORIZONTE (MG). Lei nº. 4.034, de 25 de março de 1985. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo urbano no Município e Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte, 1985.

BELO HORIZONTE (MG). Lei 0, de 21 de março de 1990. Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Disponível em: <www.pbh.gov.br/legislacao>. Acesso em: 01/12/2008.

BELO HORIZONTE (MG). Prefeitura. Lei nº. 7.165, de 27 de agosto de 1996. Institui o Plano Diretor do município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH, 1996a.

BELO HORIZONTE (MG). Prefeitura. Lei nº. 7.166, de 27 de agosto de 1996. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo no município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH, 1996b.

BELO HORIZONTE (MG). Lei nº. 7.280, de 30 de janeiro de 1997. Dispõe sobre desafetação de trecho de via pública, autorização para permuta de imóvel e recebimento de contrapartida, mediante operação urbana. Disponível em: <www.pbh.gov.br/dom>. Acesso em: 27/09/2006.

BELO HORIZONTE (MG). Lei nº. 7.928, de 28 de dezembro de 1999. Dispõe sobre operações urbanas para implementação de estações de integração de ônibus do BHBUS. Disponível em: <www.pbh.gov.br/dom>. Acesso em: 27/09/2006.

BELO HORIZONTE (MG). Lei nº. 8.137, de 21 de dezembro de 2000. Altera as Leis nº 7.165 e nº 7.166, ambas de 27 de agosto de 1996 e dá outras providências. Disponível em:<www.pbh.gov.br/dom>. Acesso em: 27/09/2006.

BELO HORIZONTE (MG). Lei nº. 8.240, de 23 de outubro de 2001. Institui operação urbana na área ocupada pela Casa do Conde de Santa Marinha e adjacências. Disponível em:<www.pbh.gov.br/dom>. Acesso em: 27/09/2006.

BELO HORIZONTE (MG). Lei nº. 8.299, de 31 de dezembro de 2001. Institui a operação urbana Vila Silveira e dá outras providências. Disponível em:<www.pbh.gov.br/dom>. Acesso em: 27/09/2006.

BELO HORIZONTE (MG). Lei nº. 8.431, de 10 de outubro de 2002. Institui a operação urbana Furtado de Menezes/Barreiro, no Bairro Bonsucesso. Disponível em:<www.pbh.gov.br/dom>. Acesso em: 27/09/2006.

BELO HORIZONTE (MG). Lei nº. 8.616, de 14 de julho de 2003. Contém o Código de Posturas de Belo Horizonte. Disponível em: www.pbh.gov.br/dom. Acesso em: 27/09/ 2006.

BELO HORIZONTE (MG). Lei nº. 8.728, de 30 de dezembro de 2003. Institui a Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Avenida Oiapoque. Disponível em: <www.pbh.gov.br/dom>. Acesso em: 27/09/2006.

BELO HORIZONTE (MG). Lei nº. 9.038, de 14 de janeiro de 2005. Dispõe sobre o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas. Disponível em: <www.pbh.gov.br/dom>. Acesso em: 17/10/2009.

BELO HORIZONTE (MG). Lei nº. 9.058, de 14 de janeiro de 2005. Altera a Lei nº. 8.137, de 21 de dezembro de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <www.pbh.gov.br/dom>. Acesso em: 27/09/2006.

BELO HORIZONTE (MG). Lei nº. 9.065, de 17 de janeiro de 2005. Institui a Operação Urbana na área denominada Gleba I da Antiga Fazenda Capitão Eduardo. Disponível em: <www.pbh.gov.br/dom>. Acesso em: 27/09/2006.

BELO HORIZONTE (MG). Lei nº. 9.074 de 18 de Janeiro de 2005. Dispõe sobre a regularização de parcelamentos do solo e de edificações no Município de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <www.pbh.gov.br/dom>. Acesso em: 27/09/2006.

BELO HORIZONTE (MG). Lei nº. 9.326 de 24 de janeiro de 2007. Dispõe sobre normas para adaptação e implantação de atividades específicas situadas no Hipercentro. Disponível em: <www.pbh.gov.br/dom>. Acesso em: 18/01/2009.

BELO HORIZONTE (MG). Lei nº. 9.366, de 28 de maio de 2007. Dispõe sobre a Operação Urbana do edifício-sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <www.pbh.gov.br/dom>. Acesso em: 18 /01/2009.

BELO HORIZONTE (MG). Lei nº. 9.568, de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre a Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas. Disponível em: <www.pbh.gov.br/dom>. Acesso em: 18/01/2009.

BELO HORIZONTE (MG). Lei nº. 9.679, de 30 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a Operação Urbana da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <www.pbh.gov.br/dom>. Acesso em: 12/03/2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br Acesso em 01/12/2008.

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

BRASIL. Lei Federal nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de *parcerias público-privadas* no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br Acesso em 01/12/2008.

SÃO PAULO (Município). Lei nº. 10.209, de 09 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação sub-normal, concede incentivos, e dá outras providencias. Disponível em: < http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=L&n=11773&a=&s=&var=0>. Acesso em 03/11/2009.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 26.913, de 16 de setembro de 1988. Estabelece procedimentos referentes a operações interligadas, objeto da Lei nº. 10.209, de 9 de dezembro de 1986, e dá outras providências. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/plantas_on_line/legislacao/index.php?p=11945. Acesso em 13/07/2010.

SÃO PAULO (Município). Lei nº. 11.773, de 18 de maio de 1995. Dispõe sobre o programa "direito a moradia", visando a obtenção de recursos para construção de residências destinadas a moradores de habitações sub-normal. Disponível em: < http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/pesqnumero.asp?t=L&n=11773&a=&s=&var=0>. Acesso em 03/11/2009.

SÃO PAULO (Município). Lei nº. 11.090, de 16 de setembro de 1991. Estabelece programas de melhorias para a área de influencia imediata do vale do Anhangabaú, cria in-

centivos e formas para sua implantação, e dá outras providencias. Disponível em: <www. prefeitura.sp.gov.br/servicos/cidadaos/cidadania/leis_municipais/index.php>. Acesso em 17/11/2006.

SÃO PAULO (Município). Lei nº. 11.732, de 14 de março de 1995. Estabelece programa de melhorias para área de influência definida em função da interligação da Av. Brigadeiro Faria Lima com Av. Pedroso de Moraes e com as avenidas Pres. Juscelino Kubitschek, Helio Pellegrino, dos Bandeirantes, Eng. Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim; cria incentivos e instrumentos para sua implantação. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/servicos/cidadaos/cidadania/leis_municipais/index.php>.Acesso em 17/11/2006.

SÃO PAULO (Município). Lei nº. 11.774, de 18 de maio de 1995. Estabelece diretrizes e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Água Branca. Define programa de melhorias previsto para a área objeto da Operação, e dá outras providências. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/servicos/cidadaos/cidadania/leis_municipais/index.php>. Acesso em 17/11/2006.

SÃO PAULO (Município). Lei nº. 12.349, de 06 de julho de 1997. Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para a sua implantação, dá outras providencias. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/servicos/cidadaos/cidadania/leis_municipais/index.php>. Acesso em 17/11/2006.

SÃO PAULO (Município). Lei nº. 13.260, de 28 de dezembro de 2001. Estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Av. Água Espraiada, de interligação entre a Av. Nações Unidas (Marginal do Rio Pinheiros) e a Rodovia dos Imigrantes, cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o Grupo de Gestão, e dá outras providências. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/servicos/cidadaos/cidadania/leis_municipais/index.php>. Acesso em 17/11/2006.

SÃO PAULO (Município). Lei nº. 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. Disponível em: <www. prefeitura.sp.gov.br/servicos/cidadaos/cidadania/leis_municipais/index.php>. Acesso em: 21/04/2009.

SÃO PAULO (Município). Lei nº. 13.769, de 26 de janeiro de 2004. Altera a Lei nº. 11.732, de 14 de março de 1995, que estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Av. Brigadeiro Faria Lima com a Av. Pedroso de Moraes e com as avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Eng. Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim, adequando-a à Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Disponível em: <www. prefeitura.sp.gov.br/servicos/cidadaos/cidadania/leis_municipais/index.php>. Acesso em: 21/04/2009.

SÃO PAULO (Município). Lei nº. 13.872, de 12 de julho de 2004. Aprova a Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacu. Disponível em: <www. prefeitura.sp.gov.br/servicos/cidadaos/cidadania/leis_municipais/index.php>. Acesso em: 21/04/2009.

Projetos de lei:

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº. 775 de 1983. Brasília: 1983 (projeto do Executivo). Cópia impressa obtida no arquivo pessoal da professora Jupira Gomes de Mendonça.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de Lei nº. 441 de 1990. Dispõe sobre a concessão do direito da criação de solo prevista no art. 187 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1990. (Autoria: Neusinha Santos). Arquivo digital.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de Lei nº. 252 de 1993. Dispõe sobre as operações urbanas no município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1993. (Autoria: Neusinha Santos). Arquivo digital.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de Lei nº. 480, de 1995. Arquivo digital cedido pelo Centro de Apoio ao Cidadão (CAC) da Câmara Municipal de Belo Horizonte. CD Rom (um). Adobe Acrobat Reader 6.0.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de Lei nº. 465, de 1997. Arquivo digital cedido pelo Centro de Apoio ao Cidadão (CAC) da Câmara Municipal de Belo Horizonte. CD Rom (um). Adobe Acrobat Reader 6.0.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de Lei nº. 1.298, de 1999. Arquivo digital cedido pelo Centro de Apoio ao Cidadão (CAC) da Câmara Municipal de Belo Horizonte. CD Rom (um). Adobe Acrobat Reader 6.0.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de Lei nº. 414, de 2001. Arquivo digital cedido pelo Centro de Apoio ao Cidadão (CAC) da Câmara Municipal de Belo Horizonte. CD Rom (um). Adobe Acrobat Reader 6.0.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de Lei nº. 434, de 2001. Arquivo digital cedido pelo Centro de Apoio ao Cidadão (CAC) da Câmara Municipal de Belo Horizonte. CD Rom (um). Adobe Acrobat Reader 6.0.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de Lei nº. 659, de 2001. Arquivo digital cedido pelo Centro de Apoio ao Cidadão (CAC) da Câmara Municipal de Belo Horizonte. CD Rom (um). Adobe Acrobat Reader 6.0.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de Lei nº. 1.111, de 2002. Arquivo digital cedido pelo Centro de Apoio ao Cidadão (CAC) da Câmara Municipal de Belo Horizonte. CD Rom (um). Adobe Acrobat Reader 6.0.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de Lei nº. 1.248, de 2003. Arquivo digital cedido pelo Centro de Apoio ao Cidadão (CAC) da Câmara Municipal de Belo Horizonte. CD Rom (um). Adobe Acrobat Reader 6.0.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de Lei nº. 1.238, de 2003. Arquivo digital cedido pelo Centro de Apoio ao Cidadão (CAC) da Câmara Municipal de Belo Horizonte. CD Rom (um). Adobe Acrobat Reader 6.0.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de Lei nº. 1.143, de 2006. Arquivo digital cedido pelo Centro de Apoio ao Cidadão (CAC) da Câmara Municipal de Belo Horizonte. CD Rom (um). Adobe Acrobat Reader 6.0.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de Lei nº. 1.600, de 2008. Arquivo digital cedido pelo Centro de Apoio ao Cidadão (CAC) da Câmara Municipal de Belo Horizonte. CD Rom (um). Adobe Acrobat Reader 6.0.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de Lei nº. 1.895, de 2008. Arquivo digital cedido pelo Centro de Apoio ao Cidadão (CAC) da Câmara Municipal de Belo Horizonte. CD Rom (um). Adobe Acrobat Reader 6.0.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de Lei nº. 820, de 2009. Arquivo digital cedido pelo Centro de Apoio ao Cidadão (CAC) da Câmara Municipal de Belo Horizonte. CD Rom (um). Adobe Acrobat Reader 6.0.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de Lei de Plano Diretor de Belo Horizonte – BH 2010. Belo Horizonte, 1990.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de lei nº. 314 de 1995. Ins-

titui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1995.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de lei nº. 315 de 1995. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no município. Belo Horizonte, 1995.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Projeto de lei de Plano Diretor do município de São Paulo de 1991. São Paulo, 1991. Cópia impressa. Arquivo da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei nº. 5.788 de 1990. Brasília, 1990 (fruto do PL nº. 181/1989 da Câmara dos Deputados). Cópia impressa obtida no arquivo pessoal da professora Jupira Gomes de Mendonça.

Documentos/ relatórios:

Conclusões do Seminário de Habitação e Reforma Urbana - 1963 – texto copiado datilograficamente da revista ARQUITETURA nº. 15/1963 pelo Setor de Publicações da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. In: SILVA, Éder Roberto da. *O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil*. São Carlos: UFSCar, 2003. Anexo I.

Anteprojeto da lei de reforma urbana do Seminário de Habitação e Reforma – 1963. In: SILVA, Éder Roberto da. *O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil*. São Carlos: UFSCar, 2003. Anexo II.

Anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano preparado pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) e publicado em 24 de maio de 1977, pelo jornal *O Estado de São Paulo*. In: SILVA, Éder Roberto da. *O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil*. São Carlos: UFSCar, 2003. Anexo III.

Anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano preparado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano do Ministério do Interior, publicado em 27 de maio de 1982 pelo jornal *O Estado de São Paulo* (Proposta que deu origem ao Projeto de Lei nº. 775/83). In: SILVA, Éder Roberto da. *O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil*. São Carlos: UFSCar, 2003. Anexo IV.

Emenda elaborada e defendida pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana na Assembleia Nacional Constituinte em 1987/1988. In: SILVA, Éder Roberto da. *O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil*. São Carlos: UFSCar, 2003. Anexo V.

Propostas de emendas para a Lei de Desenvolvimento Urbano, 1991. Fórum Nacional de Reforma Urbana. Comissão de sistematização – nov/1991. Entidades organizadoras: ANSUR, FASE, POLIS. Cópia impressa obtida no arquivo pessoal da professora Jupira Gomes de Mendonça.

Construindo um modo petista de governar – Política Urbana e Habitacional (versão preliminar). Texto elaborado para discussão promovida pela Secretaria de Assuntos Institucionais - Governo paralelo/PT (s/d). Cópia impressa obtida no arquivo pessoal da professora Jupira Gomes de Mendonça.

Os eixos básicos para um Programa de Governo Petista para Belo Horizonte. (s/d). Cópia impressa obtida no arquivo pessoal da professora Jupira Gomes de Mendonça.

Plano de Governo da Frente BH Popular – Política Urbana e Habitação, 1992. Cópia im-

pressa obtida no arquivo pessoal da professora Jupira Gomes de Mendonça.

Minuta de projeto de Lei do Plano Diretor de Belo Horizonte e da Lei de parcelamento, uso e ocupação do solo de Belo Horizonte (versão preliminar – s/d). Cópia impressa obtida no arquivo pessoal da professora Jupira Gomes de Mendonça.

SINDUSCON-MG. Sindicato da Indústria da Construção Civil de Minas Gerais. Ciclo de Debates – O solo criado. Belo Horizonte, 1995. Arquivo da PBH.

Fórum da Cidade – A Belo Horizonte que queremos. Relatório Preliminar dos Grupos de Trabalho. Belo Horizonte, 1995. Cópia impressa obtida no arquivo pessoal da professora Jupira Gomes de Mendonça.

Atas das Reuniões do COMPUR (Arquivo impresso).

Atas de audiência pública na Câmara (Arquivo em meio digital). CD Rom (um). Adobe Acrobat Reader 6.0.

Processos dos Projetos de Lei sobre operações urbanas disponibilizados pela Central de Atendimento ao Cidadão da Câmara Municipal de Belo Horizonte (Arquivos em meio digital). CD Rom (um). Adobe Acrobat Reader 6.0.

ENTREVISTAS: (ver também Anexo II)

ABREU, Geraldo Vítor de (Conselheiro do COMPUR pelo setor popular). Belo Horizonte, setembro de 2009. Fita cassete (uma). Entrevista concedida a Daniela Abritta Cota.

AMARAL, Flávia Mourão Parreira do. (Conselheira do COMPUR pelo Executivo). Belo Horizonte, setembro de 2009. Fita cassete (uma). Entrevista concedida a Daniela Abritta Cota.

AZEVEDO JÚNIOR, Manoel Teixeira (Conselheiro do COMPUR pelo setor técnico – IAB no período de 1997 a 2006). Belo Horizonte, setembro de 2009. Fita cassete (uma). Entrevista concedida a Daniela Abritta Cota.

BICALHO, Otimar Ferreira (Conselheiro do COMPUR pelo setor empresarial desde 2006). Belo Horizonte, outubro de 2009. Fita cassete (uma). Entrevista concedida a Daniela Abritta Cota.

CAIXETA, José Tarcísio (vereador pelo PT nos períodos de 2001 a 2004 e de 2005 a 2008 e conselheiro do COMPUR pelo Legislativo de 2005 a 2008). Belo Horizonte, outubro de 2009. Fita cassete (uma). Entrevista concedida a Daniela Abritta Cota.

CALDAS, Maria Fernandes (Assessora Técnica Especializada da Secretaria Municipal de Políticas Urbanas e Conselheira suplente do COMPUR pelo Executivo). Belo Horizonte, setembro de 2009. Fita cassete (uma). Entrevista concedida a Daniela Abritta Cota.

CAMARGOS, Teodomiro Diniz (Conselheiro do COMPUR no período entre 1997 e 2000 pelo setor empresarial). Belo Horizonte, setembro de 2009. Fita cassete (uma). Entrevista concedida a Daniela Abritta Cota.

DOLABELA, Miriam Loureiro (gerente de orçamento da Secretaria Adjunta de Orçamento da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação). Belo Horizonte, dezembro de 2008. Relatório escrito. Entrevista concedida a Daniela Abritta Cota.

FERNANDES, Élcio Geraldo (assessor parlamentar da vereadora Neusinha Santos em 2008). Belo Horizonte, dezembro de 2008. Relatório escrito. Entrevista concedida a Daniela Abritta Cota.

FILHO, Raimundo Machado. (Conselheiro do COMPUR pelo setor popular). Belo Hori-

zonte, setembro de 2009. Fitas cassete (duas). Entrevista concedida a Daniela Abritta Cota.

FREITAS, Jeanne Marie Ferreira (Conselheira no COMPUR no período de setembro de 2007 a março de 2009 pelo Executivo). Belo Horizonte, setembro de 2009. Fita cassete (uma). Entrevista concedida a Daniela Abritta Cota.

SANTOS, Neusinha (vereadora pelo Partido dos Trabalhadores – PT). Belo Horizonte, novembro de 2009. Entrevista, por escrito, concedida a Daniela Abritta Cota.

SENRA, João Bosco. Belo Horizonte, setembro de 2009. Fita cassete (uma) e relatório escrito. Entrevista concedida a Daniela Abritta Cota.

Sites consultados:

www.planalto.gov.br

www.pbh.gov.br

www.pbh.gov.br/dom

www.prefeitura.sp.gov.br

<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=30232&chPlc=30232&termos=3a. ConferÃªncia Municipal de PolÃtica Urbana> Grupo 1: instrumentos de política Urbana

Lista de siglas e abreviaturas

ADE	Área de Diretrizes Especiais
ADEMI	Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário
AEIS	Área Especial de Interesse Social
AGB	Associação dos Geógrafos do Brasil
ALMG	Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
ANSUR	Articulação Nacional do Solo Urbano
ANTP	Associação Nacional de Transportes Públicos
Art.	Artigo
ASVOG	Associação dos Voluntários do bairro Guarani
BH	Belo Horizonte
BHBUS	Plano de Reestruturação do Sistema de Transporte Coletivo de Belo Horizonte
BNH	Banco Nacional de Habitação
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CAAP	Centro de Assessoria à Autogestão Popular
Cap.	Capítulo
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CDCMAM	Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias
CDUI	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior
CEIC	Comissão de Economia, Indústria e Comércio
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CEURB	Centro de Estudos Urbanos de Belo Horizonte
CF	Constituição Federal
CIAM	Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna
CMI	Câmara do Mercado Imobiliário
CMP	Central de Movimentos Populares
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
COHRE	Centro do Direito à Moradia contra Despejos
COMPUR	Conselho Municipal de Política Urbana
CONAM	Confederação Nacional de Associações de Moradores
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CREA	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
DER	Departamento de Estradas de Rodagem
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança

ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
FASE	Federação de órgãos para Assistência Social e Educacional
FENEA	Federação Nacional dos Estudantes de Engenharia e Arquitetura
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNA	Federação Nacional dos Arquitetos
FNE	Federação Nacional de Engenheiros
FNRU	Fórum Nacional pela Reforma Urbana
FUNAP	Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ITBI	Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso "Inter Vivos"
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
JK	Juscelino Kubitschek
LDU	Lei de Desenvolvimento Urbano
LPOUS	Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MA	Modelo de Assentamento
MDF	Movimento de Defesa do Favelado
MG	Minas Gerais
MNLM	Movimento Nacional de Luta por Moradia
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MP	Medida Provisória
NPIs	Novos Países Industrializados
OCDE	Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PCA	Potencial Construtivo Adicional
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PD	Plano Diretor
PDS	Partido Democrático Social
PFI	Private Finance Iniciative
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLAMBEL	Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana
PLD	Plafond Legal de Densité (= Teto Legal de Densidade)
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
POLIS	Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
PPP	Parceria Público-Privada
PROSBC	Progresso de São Bernardo do Campo S.A.
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RA	Renda Absoluta
RFFSA	Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
RM	Renda Monopólio
RMs	Regiões Metropolitanas
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
SAGMACS	Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicadas aos Complexos Sociais
SE	Setor Especial
SECOVI	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais
SENGE-MG	Sindicato dos Engenheiros do Estado de Minas Gerais
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SINARQ-MG	Sindicato dos Arquitetos do Estado de Minas Gerais
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SP	São Paulo
TDC	Transferência do Direito de Construir
TJMG	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
UNMP	União Nacional por Moradia Popular
UTDC	Unidade de Transferência do Direito de Construir
ZA	Zona Adensada
ZAP	Zona de Adensamento Preferencial
ZAR	Zona de Adensamento Restrito
ZC	Zona Central (Lei nº. 7.166/96)
ZC	Zona Comercial (Leis nº. 2.662/76 e nº. 4.034/85)
ZCBH	Zona Central de Belo Horizonte
ZE	Zona de Grandes Equipamentos
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZEU	Zona de Expansão Urbana
ZHIP	Zona Hipercentral
ZI	Zona Industrial
ZP	Zona de Proteção
ZPAM	Zona de Preservação Ambiental
ZR	Zona Residencial
ZUE	Zona de Uso Especial

ANEXOS

ANEXO I

Operações urbanas cujas propostas foram submetidas à análise do conselho municipal de política urbana (COMPUR): síntese das discussões por reunião

OPERAÇÃO URBANA	REUNIÃO DE DISCUSSÃO	SETORES PRESENTES	SÍNTESE DAS DISCUSÕES E DELIBERAÇÕES
I. Operações Urbanas para implementação de estações de integração de ônibus do BHBUS	27ª. reunião ordinária (24/06/99).	PBH (Executivo): SMPL, SMAU, SMMA, Urbel SMIndústria e Comércio, BHTRANS, (Legislativo): CMBH Setor Técnico: IAB, SME Setor Empresarial: SINDUSCON, CMI Setor Popular: -	Apresentação da proposta elaborada pela BHTRANS para as Operações Urbanas do BHbus, sendo destacado o projeto da Estação Barreiro. Esclarecimento de que a planta com a localização das estações já está no Executivo, uma vez que foi necessário relatório de impacto ambiental dos projetos. A PBH propôs a nomeação de uma relatoria conjunta para emitir parecer e que a equipe que elaborou a proposta ficasse de plantão para prestar esclarecimentos aos conselheiros. Relatoria conjunta: SMAU, SMIC, UFMG e CMI.
	28ª. reunião ordinária (14/07/99).	PBH (Executivo): SMPL, SMAU, SMMA, Urbel, BHTRANS, SUDECAP, (Legislativo): CMBH Setor Técnico: IAB, PUC/MG, UFMG Setor Empresarial: ACMInas, CDL, CMI Setor Popular: AAPV/MG	O Executivo (SMPL) propôs adiamento da discussão da matéria pelo esgotamento de tempo. Questionamento (CMBH) sobre o fato de o projeto de lei já estar tramitando na Câmara Municipal antes da manifestação do COMPUR. BHTRANS alega urgência na aprovação da matéria e a interrupção das atividades do COMPUR em virtude da realização da I Conferência Municipal de Política Urbana. Discussão adiada para próxima reunião dia 04/08/99.

* Operação Urbana do Isidoro: embora reuniões sobre a forma de ocupação da região tenham ocorrido no COMPUR, a proposta de operação urbana não foi efetivamente analisada e discutida nesse conselho.
FONTE: Atas do COMPUR – Arquivo SMURBE/PBH. Elaboração: Daniela Abritta Cota.

ANEXO I - Operações urbanas cujas propostas foram submetidas à análise do conselho municipal de política urbana (COMPUR): síntese das discussões por reunião

OPERAÇÃO URBANA	REUNIÃO DE DISCUSSÃO	SETORES PRESENTES	SÍNTESE DAS DISCUSÕES E DELIBERAÇÕES
I. Operações Urbanas para implementação de estações de integração de ônibus do BHBUS	11ª. reunião extraordinária (04/08/99).	PBH (Executivo): SMPL, SMAU, Urbel, SMCultura, SMIndústria e Comérico, BHTRANS, (Legislativo): CMBH Setor Técnico: IAB, PUC/MG Setor Empresarial: ACMInas, CMI, Sinduscon Setor Popular: AAPV/MG, CCS Arte Popular	Apresentação e discussão do parecer apresentado pela relatoria conjunta. A BHTRANS respondeu às sugestões feitas pela relatoria, conforme parecer distribuído aos conselheiros e arquivado na Secretaria Executiva do COMPUR. Questionamento (setor técnico) sobre a não previsão, no projeto de lei, do plano urbanístico para as áreas, conforme exigência contida no Plano Diretor. O setor empresarial afirmou que tal detalhamento na lei de Operação Urbana poderia ser prejudicial à tramitação da mesma. A BHTRANS afirmou que o ideal seria que cada projeto de estação, com o respectivo plano urbanístico, fosse encaminhado separadamente à Câmara Municipal, porém essa opção é inviável pelo tempo que demandaria. Alega que no licenciamento ambiental de cada estação será apresentado o plano urbanístico. O representante da CMBH sugeriu que a Operação Urbana contenha critérios gerais do plano urbanístico de forma a garantir que as intervenções não aconteçam sem um controle, acreditando que um alto nível de detalhamento técnico poderia dificultar as alterações futuras. A técnica da SMAU destacou que a ideia da relatoria foi a de não fechamento da Operação Urbana, porém um mínimo de detalhamento foi considerado necessário. Questionamentos (SMPL) quanto aos mecanismos de gestão da Operação Urbana e quanto a dispositivos do texto (CMBH). Formação de grupo de trabalho para analisar o detalhamento necessário ao projeto de lei: BHTRANS, SMPL, SMMA, PUC e IAB. Esse grupo deverá apresentar seu parecer na próxima reunião do COMPUR. O setor técnico sugeriu que os estudos feitos pela BHTRANS para a elaboração do Projeto fossem incorporados ao mesmo.
	29ª. reunião ordinária (18/08/99).	PBH (Executivo): SMPL, SMAU, SMMA, Urbel, SMIndústria e Comérico BHTRANS, (Legislativo): CMBH Setor Técnico: IAB, PUC/MG Setor Empresarial: CMI Setor Popular: ASA, CCS Arte Popular	BHTRANS apresentou um breve histórico da tramitação do projeto no COMPUR e o Projeto acrescido das modificações sugeridas pela relatoria conjunta. Retomada das discussões. Manifestação de representantes do setor técnico (IAB e PUC) sobre a necessidade de maior detalhamento do projeto de lei. Ressaltam que o material apresentado não atendeu às solicitações do grupo de trabalho. O setor técnico sugeriu que o COMPUR aprovasse o texto da minuta do Projeto de Lei e uma recomendação para que o Executivo complementasse o Plano Urbanístico segundo solicitações do Grupo de Trabalho, no que foi apoiado por representantes da CMBH e da CMI. Apresentação de várias sugestões (SMPL, IAB, SMAU, PUC e CMBH). A SMPL pediu *vistas* ao processo e propôs que fosse convocada uma reunião extraordinária. Decisão de convocar reunião extraordinária para continuar a discussão e materializar um substitutivo ao projeto de lei, que já está tramitando na Câmara.

ANEXO I - Operações urbanas cujas propostas foram submetidas à análise do conselho municipal de política urbana (COMPUR): síntese das discussões por reunião

OPERAÇÃO URBANA	REUNIÃO DE DISCUSSÃO	SETORES PRESENTES	SÍNTESE DAS DISCUSÕES E DELIBERAÇÕES
I. Operações Urbanas para implementação de estações de integração de ônibus do BHBUS	12ª. reunião extraordinária (01/09/99).	PBH (Executivo): SMPL, SMAU, SMCultura, SMMA, SMIndústria e Comércio, BHTRANS, Urbel (Legislativo): CMBH Setor Técnico: IAB, SME, PUC/MG Setor Empresarial: SINDUSCON, ACMinas, CMI Setor Popular: CCS Arte Popular	Apresentação, pela BHTRANS, de alterações efetuadas na minuta do projeto de lei, visando a contemplar as sugestões apresentadas pelos conselheiros na reunião anterior, especialmente no que se refere ao maior detalhamento dos projetos urbanísticos das estações. Argumentação (setor técnico) de que as alterações apresentadas não são suficientemente claras para garantir a qualidade dos empreendimentos. Delibera-se que o detalhamento das propostas urbanísticas de cada estação – efetuado pelo Executivo –deverá, depois de apreciado pelo COMPUR, ser incluído no Edital de Licitação, que também conterá o projeto básico do empreendimento e o projeto executivo da estação. Tais projetos serão submetidos aos processos de licenciamento pertinentes. Discussão e aprovação de alterações ao texto da minuta. Aprovação por unanimidade das alterações propostas no texto da minuta, ficando o Executivo encarregado de encaminhar essas alterações na forma de emenda ao projeto, uma vez que ele já estava tramitando na Câmara Municipal.
II. Operação Urbana do Isidoro *	22ª., 23ª., 31ª, 36ª reuniões ordinárias	Nessas reuniões, no âmbito das discussões sobre a I Conferência Municipal de Política Urbana, foi proposta a criação da ADE Isidoro. Explicações sobre a contratação de estudos de drenagem, cobertura vegetal e condições geológicas para subsidiar a elaboração da proposta de ocupação. A proposta de Operação Urbana ainda não havia sido aventada.	
	39ª. reunião ordinária (21/06/2000)	PBH (Executivo): SMPL, SMAU, SMMA, SUDECAP BHTRANS, (Legislativo): CMBH Setor Técnico: SME Setor Empresarial: ACMinas Setor Popular: ASA, AAPV/MG	Apresentação dos estudos relativos à região do Isidoro pelo técnico da SMPL: diagnóstico da cobertura vegetal, geológico-geotécnico, manchas de declividades e proposta preliminar de ocupação (uso residencial e não residencial). As mudanças dos parâmetros urbanísticos se darão por meio da Operação Urbana, que terá como objeto de interesse público a construção da via 540. Esclarecimentos gerais sobre as características da via e da possibilidade de verticalização na área. Discutiu-se (moradora da região) sobre a carência de áreas de lazer na região e sobre a possibilidade de implantar um parque em área correspondente a uma das matas de expressão na área. A PBH lembrou que a área é de propriedade particular e para que isso seja feito deverá ser desapropriada. Foi sugerida (setor empresarial) a transformação da área em "utilidade pública" objetivando congelar sua ocupação e a posterior definição de um plano habitacional para a área. O presidente do Conselho sugeriu que os conselheiros deveriam conhecer a área e o entorno e realizassem uma visita ao local.

ANEXO I - Operações urbanas cujas propostas foram submetidas à análise do conselho municipal de política urbana (COMPUR): síntese das discussões por reunião

OPERAÇÃO URBANA	REUNIÃO DE DISCUSSÃO	SETORES PRESENTES	SÍNTESE DAS DISCUSÕES E DELIBERAÇÕES
II. Operação Urbana do Isidoro *	17ª. reunião extraordinária (05/07/2000)	PBH (Executivo): SMPL, SMAU, SMMA, SUDECAP, SMCultura, (Legislativo): CMBH Setor Técnico: IAB, SME Setor Empresarial: - Setor Popular: AAPV/MG	Visita à região do Isidoro com o objetivo de subsidiar a discussão interna no âmbito do COMPUR.
	40ª. reunião ordinária (19/07/2000)	PBH (Executivo): SMPL, SMAU, SMMA, BHTrans, SMCultura, Urbel, SMIndústria e Comercio, SUDECAP (Legislativo): CMBH Setor Técnico: IAB, SME Setor Empresarial: - Setor Popular: AAPV/MG	Discussão sobre encaminhamentos relativos à apreciação dos estudos sobre a região do Isidoro. A conselheira da SMPL sugeriu a formação de um grupo de trabalho para acompanhar os estudos da ADE Isidoro. Grupo de trabalho: IAB, SME, AAPV/MG, CESAP, CMBH, Sinduscon, SMAU, SMPL. Aprovada a sugestão.
	19ª. reunião extraordinária (15/12/2000)	PBH (Executivo): SMPL, SMAU, SMMA, BHTrans, SUDECAP Setor Técnico: SME Setor Empresarial: CMI	Apreciação do projeto de Lei nº. 465 aprovado na CMBH em 12/12/2000 contendo modificações das Leis 7.165/96 e 7.166/96, contemplando as resoluções da ADE Santa Tereza, Operação Urbana da região do Isidoro e regulamentação das ZEIS 1 e 3. Matéria da Operação do Isidoro, embora pautada, não foi discutida por falta de tempo.

ANEXO I - Operações urbanas cujas propostas foram submetidas à análise do conselho municipal de política urbana (COMPUR): síntese das discussões por reunião

OPERAÇÃO URBANA	REUNIÃO DE DISCUSSÃO	SETORES PRESENTES	SÍNTESE DAS DISCUSÕES E DELIBERAÇÕES
	47ª. reunião ordinária (26/04/01).	PBH (Executivo): SCOMURBE, SMMAS, SMRU, SMEU, SMHAB, SCOPLAN, SCOMGER-CS, BHTRANS (Legislativo): CMBH Setor Técnico: IAB Setor Popular: CESAP Setor Empresarial: SME, CMI, Sinduscon	Relator : representante do setor técnico (IAB). Exposição da Operação Urbana Casa do Conde de Santa Marinha pela SMRU, esclarecendo a necessidade de ela ser pensada em um contexto maior, integrando diversos órgãos para a revitalização do Hipercentro. A área objeto da proposta pertence parte à RFFSA e parte é de propriedade privada. A ideia é transformá-la em um lote único, sujeitando o comprador a diretrizes básicas. Os galpões permaneceriam tombados e a área entre eles se tornaria de utilidade pública. Seria uma área privada com atividades públicas. Do outro lado ficaria a edificação nova, construída com parâmetros mais flexíveis. Sugestão (setor empresarial) de que a PBH declarasse a área de utilidade pública para que tivessem tempo suficiente para analisar a proposta. Questionamentos (setor empresarial) sobre a clareza das regras, necessárias para a atratividade do empreendimento. Sem saber o tipo de uso poderia correr o risco de ninguém querer investir naquele local. A PBH esclareceu que não seria indicado detalhar muito a proposta, deixando uma liberdade maior para o investidor propor algo compatível com os parâmetros a serem definidos. Os técnicos da PBH ressaltam a urgência de aprovar-se essa Operação Urbana tendo em vista que, caso contrário, os terrenos serão leiloados isoladamente. O presidente do conselho colocou em votação a proposta de uma reunião extraordinária para resolver a questão, sugestão esta que foi aceita por unanimidade.

ANEXO I - Operações urbanas cujas propostas foram submetidas à análise do conselho municipal de política urbana (COMPUR): síntese das discussões por reunião

OPERAÇÃO URBANA	REUNIÃO DE DISCUSSÃO	SETORES PRESENTES	SÍNTESE DAS DISCUSÕES E DELIBERAÇÕES
	20ª. reunião extraordinária (04/05/01).	PBH (Executivo): SCOMURBE, SMMAS, SMRU, SMEU, SMHAB, SCOPLAN, SCOMGER-CS, BHTRANS (Legislativo): CMBH Setor Técnico: PUC/MG Setor Popular: AAPV/MG, CESAP Setor Empresarial: SME, CMI, AC-Minas, Sinduscon	Délcio Duarte, consultor técnico especializado da PBH foi convidado pelo presidente do Conselho a fazer um relatório das reuniões com a RFFSA, no sentido de preservar o uso público para a Casa do Conde. Ele esclareceu que o projeto de lei da Operação Urbana da Casa do Conde precisa ser apreciado pela Câmara Municipal antes do leilão marcado para 1° de julho, daí a urgência do assunto. Apresentação da proposta pela técnica da SMRU. A proposta divide a área em duas: Setor A – áreas com edificações tombadas com interesse de preservação; setor B – restante da área e onde serão flexibilizados parâmetros. Esclarece-se que a proposta baseia-se na venda de todo o terreno de forma qualificada, já vinculada a regras de uso e ocupação. Inclui desafetação das vias internas à área da Operação Urbana. Explicação geral da proposta de parcelamento e ocupação da área. Esclareceu que ainda não há possíveis interessados na operação. Questionamentos (técnicos PBH e setor técnico) sobre parâmetros, como altura máxima e taxa de permeabilidade e se foi feita uma pesquisa mercadológica na área. Questionamento (setor popular) se já existe previsão de algum empreendimento na área. Questionamento (setor empresarial) sobre a atratividade e a viabilidade econômica do empreendimento, sugerindo uma pesquisa de mercado para definição da melhor atividade para a região. Preocupação por parte do setor popular por não saber objetivamente o que se pretende para a área, sugerindo que a proposta fosse mais bem detalhada. A técnica da BHtrans contra argumentou dizendo que a proposta não deveria ser mais detalhada, dando maior liberdade para os possíveis empreendedores. Lembrou que a proposta deveria detalhar melhor os usos admitidos no local. A representante do setor técnico reforçou a necessidade da proposta viabilizar áreas de uso público e não restringir seu uso ao privado. Considerou que a falta de um plano urbanístico é um erro e que os princípios básicos e parâmetros principais deveriam ser definidos a exemplo da taxa de permeabilidade. A técnica da SMRU sugeriu que o CA fosse de 1,7 e que ao invés de ser um único lote, propor dois lotes. Gostaria também que os usos fossem definidos. O setor empresarial defendeu a proposta de lote único em razão dos parâmetros / área possível de ser utilizada. Argumentou também que a proposta de propriedade particular com uso público é um desafio. O representante do IEPHA, presente na reunião, esclareceu que a RFFSA iria vender os lotes isoladamente e, por isso, a Prefeitura interviu tentando uma negociação, buscando propor algo que qualificasse o local, considerando a sua importância na cidade. O presidente do Conselho propôs a votação em dois módulos: a) fundamentos da Operação Urbana, b) parâmetros. Aprovação dos fundamentos da Operação Urbana por unanimidade. Lote único: 10 votos a favor, 1 contra, 2 abstenções. Os parâmetros urbanísticos ficaram para ser discutidos na próxima reunião.

ANEXO I - Operações urbanas cujas propostas foram submetidas à análise do conselho municipal de política urbana (COMPUR): síntese das discussões por reunião

OPERAÇÃO URBANA	REUNIÃO DE DISCUSSÃO	SETORES PRESENTES	SÍNTESE DAS DISCUSÕES E DELIBERAÇÕES
	48ª. reunião ordinária (15/05/01).	PBH (Executivo): SCOMURBE, SMMAS, SMRU, SMEU, SMHAB, SCOPLAN, SCOMGER-CS, BHTRANS (Legislativo): CMBH Setor Técnico: IAB Setor Empresarial: SME, CMI, CDL, ACMinas	Exposição e esclarecimentos sobre a área objeto da operação e sobre o trecho de via a ser desafetado. Esclarecimentos quanto aos parâmetros urbanísticos propostos e as atividades que seriam permitidas na área. Destaque do setor técnico sobre a insuficiência dos parâmetros apresentados para conformar-se um plano urbanístico e sobre a importância de privilegiar o uso dos pedestres e o transporte coletivo para acesso à área. Sugestão de que a proposta fosse julgada por um grupo mais amplo e depois retornasse ao COMPUR. Defendeu a ideia de que a Casa do Conde e os galpões deveriam ser mantidos como de propriedade pública. O secretário de Regulação Urbana sugeriu que, para garantir a qualidade do projeto da Operação Urbana, o mesmo deverá ser submetido aos Conselhos do Patrimônio Histórico e ao COMAM. O setor empresarial sugeriu ampliar a área da Operação Urbana, incluindo o terreno ocupado pelo Tribunal. Outro representante do setor defendeu normas menos rígidas, de modo a facilitar o retorno financeiro do empreendedor, e incentivos tributários, como forma de garantir o sucesso da operação. O representante do setor técnico reforçou sua preocupação em dar uma lógica urbanística à Operação Urbana, reiterando a proposta de transformar a Casa do Conde em propriedade pública. Aprovação da Operação Urbana por 8 votos a favor, 2 contrários e 1 abstenção. Foi votado também o fato de o plano urbanístico ser considerado suficiente para se efetivar a Operação Urbana (nove votos a favor, um contrário, uma abstenção). O Tribunal não entrou na área da Operação Urbana (4 votos a favor, 6 contrários, 1 abstenção).

ANEXO I - Operações urbanas cujas propostas foram submetidas à análise do conselho municipal de política urbana (COMPUR): síntese das discussões por reunião

IV. Operação Urbana Vila Silveira.	46ª. reunião ordinária (30/03/01).	PBH (Executivo): SCOMUR-BE, SMMAS, SMRU, SMHAB, SCOPLAN, SCOMGER-CS, BHTRANS (Legislativo): CMBH Setor Técnico: PUC/MG, IAB Setor Popular: ASCAPE, AAPV/MG Setor Empresarial: SME, CMI, CDL, ACMinas, Sinduscon	Relator: representante do setor técnico (IAB). Apresentação de solicitação, por parte da Construtora Liderança, de regularização, por meio de Operação Urbana, de edificação, implantada na Vila Silveira, em desacordo com o projeto aprovado e com os parâmetros da Lei nº 7.166/96. A edificação avançou sobre o afastamento frontal e os requerentes propõem, como contrapartida à regularização, a doação e implantação de uma praça no mesmo quarteirão. Discussão da questão, inclusive sobre a pertinência de se utilizar o instrumento da Operação Urbana para resolver tal questão (setor empresarial). A PBH/SMRU esclareceu que foi feita uma pesquisa jurídica junto ao procurador do município, havendo entendimento no sentido de caber a aplicação da Operação Urbana, conforme disposições do Plano Diretor, sendo necessário, portanto, um projeto de lei específico a ser encaminhado à Câmara. Outra representante da PBH sugeriu modificações no parecer do relator no sentido de esclarecer informações acerca do empreendimento e do entorno, sugerindo ainda constar, no referido parecer que "(...) as Operações Urbanas só deverão ser utilizadas quando a demanda de regularização se juntar ao afetivo interesse público". O representante do Sinduscon (setor empresarial) sugeriu mudanças nas leis de penalidades (menos rígidas). Aprovação da utilização da Operação Urbana para regularização do imóvel em questão por unanimidade. Alterações das propostas sugeridas pela PBH também por unanimidade.

ANEXO I - Operações urbanas cujas propostas foram submetidas à análise do conselho municipal de política urbana (COMPUR): síntese das discussões por reunião

V. Operação Urbana Fundação Furtado de Menezes	50ª. reunião ordinária (03/07/01).	PBH (Executivo): SCOMURBE, SMMAS, SMRU, SMHAB, SMEU, SCOPLAN, SCOMGER-CS, BHTRANS (Legislativo): CMBH Setor Técnico: PUC/MG, IAB, FUMEC Setor Popular: ASCAPE, CESAP, AAPV/MG Setor Empresarial: CMI, CDL, SME ACMinas, Sinduscon	Apresentação, pela SMRU, da proposta de Operação Urbana, ressaltando os ganhos sociais que representa, uma vez que a Sociedade São Vicente de Paula pretende implantar determinados equipamentos comunitários e fazer parceria com a PBH para outros projetos: transferência à PBH de terrenos destinados a equipamentos comunitários, implantação de via de acesso ao Conjunto Esperança, implantação de conjunto habitacional para população de baixa renda, ampliação dos espaços da Fundação Furtado de Menezes (Sociedade São Vicente de Paula) para implantação da Unidade de Suporte ao Jovem Carente e ampliação do Centro de Convivência de Idosos. Questionamento (BHTRANS/ PBH) e discussão sobre o interesse ambiental da área, classificada como ZP-1, que passará a utilizar parâmetros do ZAR-2. Questionamento (setor técnico) sobre a proposta de redução do percentual de área a ser transferida à PBH no parcelamento. Questionamento (técnicos PBH) sobre a permeabilidade a ser definida, considerando a classificação da área como ZP-1. Esclarecimento (SMRU/PBH) de que a transferência de área de uso público (menos na proposta) é menos relevante que promover investimentos sociais. O setor empresarial destacou a necessidade de preservação de áreas verdes e que diminuir a exigência de preservação será o caminho mais rápido para reduzir áreas de preservação na cidade. Alerta do setor popular para a necessidade de analisar cuidadosamente a proposta, porque a Operação Urbana é um instrumento importante e não pode ser banalizado. O vice-presidente da Fundação, presente na reunião, esclareceu que a Fundação é uma entidade com fins filantrópicos não tendo a mesma interesse em entrar no empreendimento com objetivos mercadológicos. Alertou que o maior interessado na Operação Urbana é a PBH, para resolver o problema do acesso ao Conjunto Esperança. O presidente do Conselho propôs votar a proposta em outra reunião, o que foi aceito.

ANEXO I - Operações urbanas cujas propostas foram submetidas à análise do conselho municipal de política urbana (COMPUR): síntese das discussões por reunião

V. Operação Urbana Fundação Furtado de Menezes	51ª. reunião ordinária (24/08/01).	PBH (Executivo): SCOMURBE, SMMAS, SMRU, SMEU, SMHAB, SCOPLAN, SCOMGER-CS, BHTRANS (Legislativo): CMBH Setor Técnico: IAB, FUMEC Setor Popular: ASCAPE, AAPV/MG Setor Empresarial: SME, CDL, Sinduscon	Relatora: representante da PBH (Secretaria Municipal de Meio Ambiente). Apresentação do parecer, destacando a necessidade de análise do projeto pelo COMAM (localização em área classificada como ZP-1). Sugestão (CDL/ setor empresarial) de inclusão de contrapartida social na proposta de Operação urbana, questionando se as compensações que a cidade terá não estão aquém das compensações que a Fundação terá com a obra. Questionamento (IAB/ técnico) sobre o percentual de 23% de doação de área, ao invés de 35%. Sugestão (PBH) de que o licenciamento ambiental fosse simplificado para a questão do parcelamento vinculado. Esclarecimentos, por parte de técnicos da PBH, sobre a realização de estudos a respeito da quantificação da contrapartida da Fundação e sobre o percentual de doação de 23% ser suficiente. Considerações (SMHAB) sobre alterações na redação da proposta e sobre a possibilidade de ampliar-se o número de unidades habitacionais do conjunto a ser implantado. Sugestão (setor empresarial) de não vincular a implantação do conjunto habitacional ao nome do programa PAR, devendo reforçar a sua vinculação a um público de renda limitada (até seis salários mínimos). Sugestão, pelo presidente do Conselho, que os questionamentos fossem detalhados posteriormente e encaminhados à equipe responsável pelo projeto. Aprovação do parecer (que é favorável à proposta) da relatora por 12 votos a favor, 1 contrário e 1 abstenção.

ANEXO I - Operações urbanas cujas propostas foram submetidas à análise do conselho municipal de política urbana (COMPUR): síntese das discussões por reunião

VI. Operação Urbana do conjunto arquitetônico da Avenida Oiapoque	24ª. reunião extraordinária (10/04/03).	PBH (Executivo): SCOMURBE, SMMAS, SMRU, SMEU, SMHAB, SCOPLAN, BHTRANS (Legislativo): CMBH Setor Técnico: IAB, FUMEC, PUC/MG Setor Popular: AAPV/MG, UPL Setor Empresarial: SME, CMI, AC-Minas	Apresentação, pela Secretaria Municipal de Regulação Urbana, da proposta, ressaltando que envolve a área da antiga Cervejaria Antártica e área no bairro São Pedro onde o *shopping* Pátio Savassi está sendo construído. Justificou-se a adoção da Operação Urbana, instrumento que busca aliar interesses públicos ao particular. Esclareceu ainda que a aplicação do instrumento é proposta de forma combinada com a utilização da TDC. Lembrou que o acréscimo construtivo proposto para o empreendimento será submetido a licenciamento ambiental e esclareceu dúvidas dos participantes. Questionamento (setor técnico) sobre o interesse público envolvido e sobre como se viabilizaria a implantação do Centro de Comércio Popular. Esclarecimento, por parte da PBH, que o interesse público manifesta-se na recuperação do conjunto tombado, na requalificação da área central e na possibilidade da instalação de Centro de Comércio Popular e de remoção dos camelôs e toreros da área central, em atendimento ao disposto no Código de Posturas. Relator: representante do setor técnico (FUMEC). Apresentação do parecer do relator que se mostrou favorável à proposta, salientando, porém, o aumento significativo do coeficiente de aproveitamento da área (ZA) onde está sendo construído o Pátio Savassi (passa de 1,0 para 1,8). Questionamento (setor popular) sobre a utilização do instrumento da Operação Urbana para atender problemas pontuais (interesse privado), sobre as áreas envolvidas e sobre o fato de os camelôs ficarem à mercê da iniciativa privada. Considerou inadmissível transformar uma política pública em objeto de exploração privada. Questionamento (setor técnico) sobre as contrapartidas a serem exigidas do Pátio Savassi e sugeriu a elaboração de um plano urbanístico. O setor empresarial considerou positiva a utilização do instrumento da Operação Urbana, o que permite a participação da sociedade no desenvolvimento da cidade cujo ônus o poder público não tem condições de arcar sozinho. Entretanto, demonstrou preocupação com o fato de a proposta parecer uma Operação Consorciada. Manifestou-se sem condições de votar o assunto. Questionamento (técnicos da PBH) sobre o aumento do adensamento na ZA conflitar com as deliberações da II Conferência e sobre os impactos desse aumento na região. O setor empresarial se mostrou preocupado com o crescimento do empreendimento e acrescentou que o poder público se omite demais. O setor popular estranhou o fato de os camelôs e toreros não serem chamados para a reunião. A PBH concordou com a necessidade de aprimorar a proposta de Operação Urbana. O representante da CMBH pediu *vistas* ao processo. Solicitação, pelo representante do empreendimento Pátio Savassi, de agilidade na conclusão do processo. Formação de grupo de trabalho para aprimorar a proposta: ACMINAS, CMI, IAB, AAPV, FUMEC, CMBH E PBH.

ANEXO I - Operações urbanas cujas propostas foram submetidas à análise do conselho municipal de política urbana (COMPUR): síntese das discussões por reunião

I. Operação Urbana do conjunto arquitetônico da Avenida Oiapoque	25ª. reunião extraordinária (15/05/03).	PBH (Executivo): SCOMURBE, SMMAS, SMRU, SMEU, SMHAB, SCOPLAN, BHTRANS (Legislativo): CMBH Setor Técnico: IAB Setor Popular: ASCAPE Setor Empresarial: SME, CMI, SINDUSCON	Apresentação da proposta elaborada pelo grupo de trabalho instituído na reunião anterior. A proposta altera para 1,6 (ao invés de 1,8) o coeficiente de aproveitamento para a área do Pátio Savassi e menciona a implantação de terminal de ônibus na Av. Oiapoque, como contrapartida. Além disso, serão liberados apenas 50% do potencial construtivo proposto, sendo que a liberação dos outros 50% fica condicionada à implantação do terminal e à recuperação do conjunto arquitetônico. Discussão das propostas, especialmente sobre as contrapartidas da iniciativa privada e sobre os prazos para efetivá-las. Sugestão (setor técnico) de redução dos prazos para realização das obras de interesse público. Considerou baixo o valor de R$100.000 de multa em caso de não implantação do terminal de ônibus. Sugestão de pensar outro tipo de penalidade como a suspensão da transferência. A CMBH apoiou a sugestão do setor técnico e sugeriu a vinculação do *habite-se* do *shopping* à efetivação das obrigações assumidas na Operação Urbana. A BHTRANS esclareceu que o valor da obra do terminal é de R$ 200.000. A SCOPLAN solicitou esclarecimento sobre o valor da contrapartida do imóvel receptor do acréscimo construtivo. O setor empresarial (CDL) apontou a necessidade de viabilizar contrapartida na própria região da Savassi, área receptora do acréscimo construtivo. A PBH esclareceu que impactos na área já seriam tratados quando do licenciamento ambiental. A SMRU destacou a necessidade de articulação com a CMBH para agilizar a tramitação do projeto no Legislativo para viabilizar a implantação do terminal em tempo compatível com as demais obras e intervenções na Praça da Estação. A BHTRANS sugeriu alterar o valor da contrapartida de R$ 300.000 para R$ 400.000. Aprovação da proposta por unanimidade (com as alterações sugeridas).

ANEXO I - Operações urbanas cujas propostas foram submetidas à análise do conselho municipal de política urbana (COMPUR): síntese das discussões por reunião

VII. Operação Urbana Fazenda Capitão Eduardo.	61ª. reunião ordinária (20/06/02).	PBH (Executivo): SCOMURBE, SMMAS, SMRU, SMEU, SMHAB, SCOPLAN, BHTRANS, SCOMGER-CS (Legislativo): CMBH Setor Popular: ASCAPE Setor Empresarial: SME, CMI, AC-Minas	Apresentação, pela SMHAB, da origem da proposta de Operação Urbana. A área (entre a MG-20 e o Ribeirão do Onça) pertence à Cooperativa ASVOG. Em 1998, essa Cooperativa contratou projeto de parcelamento que desconsiderou o zoneamento (ZPAM e ZP-1) e uma série de condições ambientais e topográficas da área. Houve embargo da obra. A SMAHAB elaborou uma proposta de regularização da área, se baseando no diagnóstico e estudo da consultoria de especialistas na área ambiental, nas diretrizes da COPASA, BHTRANS, e na vistoria técnica. Explicou que a nova proposta para regularizar a situação implicava em redução do número de lotes (de 515 para 326). A Cooperativa, através do OP, recebeu recursos para que fosse efetivada a regularização da ocupação. Apresentação do plano de ocupação da área. Questionamento (setor empresarial/CMI) se a proposta incluiria mudança de zoneamento que foi respondida pela SCOPLAN que a proposta não contempla tal questão, mas sim a alteração de parâmetros urbanísticos. O setor empresarial ressaltou a expectativa que a proposta havia causado nos moradores e o difícil terreno para se viabilizar a ocupação. Sugeriu que a PBH deveria esquecer as exigências de loteamento, de aprovação e ver o que dá para ser feito. A PBH esclareceu que esse problema é um dilema da política pública e que o poder público iria estudar as possibilidades de readaptação da ocupação. Esclareceu que a negociação da SMHAB com a Associação tem sido no sentido de ordenar o que era possível ser ordenado e mais, que se trata de um problema social já que 2.400 famílias haviam sido enganadas desde a compra dos terrenos até a aceitação de projetos inadequados. A SMAHAB esclareceu que a proposta é de flexibilizar parâmetros na área passível de ocupação, além de recuperar o que não se encontra em condições adequadas. O presidente do Conselho sugeriu à SMHAB encaminhar a proposta de Operação Urbana ao COMPUR para que seja iniciado o processo de aprovação da Operação Urbana no Conselho.
	63ª. reunião ordinária (22/08/02).	PBH (Executivo): SCOMURBE, SMMAS, SMRU, SMEU, SMHAB, SCOPLAN, BHTRANS (Legislativo): CMBH Setor Técnico: IAB, FUMEC Setor Popular: UPL Setor Empresarial: SME, CMI	Relatora: representante da PBH (SMRU). O parecer ressalta que a proposta é uma alternativa para compatibilizar a realidade, caracterizada por ocupações clandestinas com a necessidade de proteção ambiental. A representante da SMAHAB reforçou a necessidade da parceria entre PBH e ASVOG, inclusive no sentido de firmar um compromisso de aguardar a contratação de projeto pelo Executivo. Questionamento (SME/ setor empresarial) sobre a atitude tolerante do COMPUR em relação ao caso ASVOG, sugerindo reduzir o número de famílias a serem atendidas pela proposta. A PBH/SCOMURBE parabenizou a ASVOG pela atitude de querer resolver a situação habitacional em parceria com a PBH. Questionamento (SME/ setor empresarial) sobre a punição aos profissionais contratados pela ASVOG e sobre a necessidade de levar a questão ao CREA, ao IAB e ao Ministério Público. A PBH esclareceu que na proposta de Operação Urbana, poucos parâmetros seriam alterados em relação aos já adotados pela lei municipal. Informou ainda que o projeto seria objeto de licenciamento ambiental. Ressalta-se (SMMAS) a preocupação com a permeabilidade da área, devendo-se prever a impossibilidade de substituição da taxa de permeabilidade por caixa de captação. As sugestões foram acatadas pelo parecer da relatora. Aprovação do parecer da relatora (que é favorável à proposta) por unanimidade.

ANEXO I - Operações urbanas cujas propostas foram submetidas à análise do conselho municipal de política urbana (COMPUR): síntese das discussões por reunião

VIII. Operação Urbana do edifício-sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.	35ª. reunião extraordinária (19/09/06)	PBH (Executivo): SMURBE, SMAMA, SMARU, URBEL, SMAHAB, SMPL, BHTRANS, SUDECAP (Legislativo): CMBH Setor Popular: UPL Setor Empresarial: CDL, ACMinas	Relatora: SMARU. Apresentação da proposta de Operação Urbana, que consiste na possibilidade de construção de edifício-sede do Tribunal de Justiça de MG, no Barro Preto, com parâmetros urbanísticos mais permissivos (coeficiente de aproveitamento de 4,6) que os admitidos pela legislação para a área (3,0). Pela Lei nº 7.165/96 não se pode construir edifícios públicos na área central. Esclarecimentos sobre o interesse municipal: doação de imóvel à PBH, restauração de imóvel tombado e transformação do mesmo em restaurante aberto ao público, implantação de praça (de uso público) decorrente do projeto da edificação, requalificação da região pela nova sede do Tribunal, estabelecimento de melhorias no sistema de atendimento do Fórum e instalação de Fóruns Regionais no Barreiro e Venda Nova, reduzindo deslocamentos do cidadão; instalação do Museu do Judiciário mineiro no Palácio da Justiça, para visitação pública. Esclarecimento quanto aos prazos, contrapartidas e penalidades no caso de o Estado descumprir suas obrigações. Aprovação do parecer da relatora, com pequenas alterações propostas, por 9 votos a favor e 1 abstenção.
IX. Operação Urbana do Parque Linear Boulevard Andradas	124ª. reunião ordinária (22/11/2007)	PBH (Executivo): SMURBE, SARMU, SMAMA, SMAHAB, SMARU, SUDECAP, BHTRANS, (Legislativo): CMBH Setor Técnico: IAB, FUMEC Setor Popular: AMCOSD, AMAP Setor Empresarial: ACMinas, CMI, Sinduscon	Processo retirado de pauta por não ter acordo entre o empreendedor e a PBH sobre o valor da contrapartida de interesse público (empreendedor considerou alto o valor)

ANEXO I - Operações urbanas cujas propostas foram submetidas à análise do conselho municipal de política urbana (COMPUR): síntese das discussões por reunião

X. Operação Urbana do Parque Linear Boulevard Andradas	36ª. reunião extraordinária (14/12/2007)	PBH (Executivo): SMURBE, SARMU, SMAMA, SMARU, SMPL, BHTRANS, SUDECAP (Legislativo): CMBH Setor Técnico: IAB, UFMG Setor Popular: AMCOSD, COPODHEMFE Setor Empresarial: SME, CDL, CMI, Sinduscon	Relatoria: SMRU. Antes da leitura do parecer da relatora, a SMURBE fez uma apresentação da justificativa e dos objetivos da presente Operação Urbana: objetivo – viabilizar a implantação do Parque Linear Boulevard Andradas; justificativas: recuperação ambiental, tratamento paisagístico das margens do ribeirão, criação de área de uso público com seu respectivo projeto paisagístico, incentivo à prática de esporte e lazer e dinamização econômica da região adjacente ao parque. Concessões do poder público: permitir CA=2,7 (ao invés de 1,7), permissão para efetivar 60% da área permeável exigida dentro da área do parque e desafetação de dois trechos de vias. Foi informado o valor que o empreendedor forneceria como investimento, prazo, validade e penalidades por descumprimento das obrigações para a realização da Operação Urbana. A relatora se posicionou favorável à operação. Esclarecimentos (empreendedor) sobre as características do projeto e o atendimento às exigências da BHtrans no que diz respeito às vagas de estacionamento. Representante do setor popular pediu *vistas* ao processo.
	125ª. reunião ordinária (20/12/2007)	PBH (Executivo): SMURBE, SMAMA, SMARU, SMAHAB, SMPL, BHTRANS, SUDECAP (Legislativo): CMBH Setor Técnico: IAB, UFMG, FUMEC Setor Popular: AMAP, AMCOSD Setor Empresarial: CMI, Sinduscon	Relatoria: SMARU. Pedido de vistas concedido na reunião anterior para representante do setor popular que, após esclarecimentos sobre o empreendimento, se apresentou favorável à proposta de Operação Urbana. Questionamento sobre o parâmetro utilizado para o cálculo das Operações Urbanas. A PBH esclareceu que utiliza o valor do ITBI, em geral, adotado no cálculo das Operações Urbanas. O empreendedor detalhou mais o projeto que está sendo discutido com a PBH desde 2004. Foi definido que o nome da Operação Urbana seria "Parque Linear Boulevard Andradas". Aprovado parecer do relator por 13 votos a favor.

ANEXO I - Operações urbanas cujas propostas foram submetidas à análise do conselho municipal de política urbana (COMPUR): síntese das discussões por reunião

X. Operação Urbana da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.	136ª. reunião ordinária (27/11/2008)	PBH (Executivo): SMURBE, SMAMA, SMARU, SMAHAB, SMPL, BHTRANS, SUDECAP (Legislativo): CMBH Setor Técnico: UFMG Setor Popular: - Setor Empresarial: ACMInas, CMI, Sinduscon	Comentário inicial do presidente do Conselho: "Porque não se vota a Lei de uso e ocupação do solo, o Plano Diretor, na Câmara, então vai se fazendo a Operação Urbana porque poderia ser resolvido de maneira muito mais simplificada: as ADEs da cidade precisam ser revistas em alguns locais e infelizmente, nós vamos fazendo Operação Urbana". Relatoria: Setor empresarial. O relator fez inicialmente um relatório da situação atual da área objeto da Operação Urbana, conforme a Lei de uso e ocupação do solo vigente. O fato de a área em questão estar no limite da ADE Residencial Central impede ampliações das instalações para uso administrativo da Assembleia. Na dificuldade de alterar o limite da ADE – que demandaria alteração na LPOUS – propõe-se a Operação Urbana em questão. O relator explicou as obrigações a que ficaria sujeita a ALMG, bem como as concessões que o poder público municipal estaria proporcionando. A SMURBE explicou os dados do projeto e a área de subsolo que seria utilizada para estacionamento. A SMURBE também reforçou o fato de estarem discutindo como Operação Urbana uma situação que deveria estar na mudança da Lei de uso do solo, que há cinco anos está na Câmara para ser votada. Comentários sobre o fato de a Assembleia se apropriar de uma via pública em frente à entrada. "Existem vários poderes..." – comentário do presidente. Aprovado parecer do relator por 10 votos favoráveis e 1 abstenção.

* Operação Urbana do Isidoro: embora reuniões sobre a forma de ocupação da região tenham ocorrido no COMPUR, a proposta de operação urbana não foi efetivamente analisada e discutida nesse conselho.

FONTE: Atas do COMPUR – Arquivo SMURBE/PBH. Elaboração: Daniela Abritta Cota.

ANEXO II

Relação de entrevistados

Entrevistas para o capítulo 4:

Miriam Loureiro Dolabela: gerente de orçamento da Secretaria Adjunta de Orçamento da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação, durante a gestão Fernando Pimentel. *(Relatório escrito - Entrevista concedida a autora*).

Élcio Geraldo Fernandes: assessor parlamentar da vereadora Neusinha Santos. Acompanha a vereadora desde seu primeiro mandato em 1989. *(Relatório escrito - Entrevista concedida a autora*).

João Bosco Senra: foi integrante do Fórum Nacional pela Reforma Urbana (MG), no qual teve atuação efetiva na organização de emendas populares à Constituição Federal. Foi vereador pelo Partido dos Trabalhadores (PT) entre 1989 e 1996 (dois mandatos), sendo que de 1993 a 1996 foi secretário de Meio Ambiente da PBH. Coordenou a Comissão Temática de Política Urbana e Meio Ambiente durante os trabalhos de elaboração e aprovação da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Acompanhou a elaboração dos projetos de Lei que continham o Plano Diretor e a Lei de parcelamento, ocupação e uso do solo, aprovados em 1996, quando era secretário de Meio Ambiente. Em 1996, em retorno à Câmara, acompanhou a tramitação dos referidos projetos de lei, presidindo as seções de votação e aprovação no Legislativo. Atualmente é secretário de Recursos Hídricos do Ministério de Meio Ambiente. (*Fita cassete e relatório escrito - Entrevista concedida a autora*).

Neusinha Santos[1]: vereadora pelo Partido dos Trabalhadores (PT) desde 1989, cumprindo seu quinto mandato. Coordenou a Comissão Temática de Habitação durante os trabalhos de elaboração da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Apresentou projetos de lei na Câmara para efetivação de novos instrumentos de planejamento, antes mesmo da aprovação do Plano Diretor. Fez parte do Fórum Nacional pela Reforma Urbana nos anos 1990. Acompanhou a tramitação dos projetos de lei do Plano Diretor e da Lei de parcelamento, ocupação e uso do solo, aprovados em 1996. Foi líder do governo na Câmara no período 2002 a 2008, membro da Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana da Câmara em todos os seus mandatos, sendo que atualmente atua como presidente da referida comissão. No executivo atuou como assessora da Secretaria Municipal de Planejamento, tendo participado do COMPUR como suplente do secretário (1997); foi secretária da

1 Entrevista utilizada também no Capítulo 5.

Regional Noroeste em 1998 e da Regional Barreiro em 2001. Atuou no COMPUR também no biênio 2001-2003 e atualmente é representante do Legislativo nesse Conselho (início em 2009). (*Entrevista por escrito concedida a autora*) [2].

Entrevistas para o capítulo 5:

Flávia Mourão Parreira do Amaral: servidora pública na PBH, ocupando, atualmente o cargo de gerente de Planejamento e Desenvolvimento Metropolitano. Acompanhou as discussões quando da elaboração do Plano Diretor municipal e da LPOUS, ambos aprovados em 1996. É conselheira do COMPUR desde 1997, pelo Executivo, tendo acompanhado todas as propostas de operações urbanas aprovadas. Atualmente representa a Secretaria de Planejamento no referido Conselho. (*Fita cassete - Entrevista concedida a autora*).

Geraldo Vítor de Abreu: foi conselheiro do COMPUR, representando o setor popular, no período de 2000 a 2004. Acompanhou a discussão de algumas propostas de operação urbana no âmbito do conselho. Atualmente é coordenador executivo da Conferência Nacional do Meio Ambiente – Ministério do Meio Ambiente. (*Fita cassete e relatório escrito - Entrevista concedida a autora*).

Jeanne Marie Ferreira Freitas: é arquiteta da PBH, atualmente lotada na Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação. Participou das discussões pela aprovação do Plano Diretor municipal e da LPOUS. Foi conselheira no COMPUR no período de setembro de 2007 a março de 2009 pelo Executivo. É também professora do curso de Arquitetura e Urbanismo da PUC-Minas. (*Fita cassete e relatório escrito - Entrevista concedida a autora*).

José Tarcísio Caixeta: foi vereador pelo Partido dos Trabalhadores (PT), no período de 2001-2004 e 2005-2008 (dois mandatos consecutivos). Em seu segundo mandato, foi representante do Legislativo no COMPUR. Foi presidente da Comissão de Participação Popular da Câmara Municipal. Foi membro da Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana da Câmara Municipal de Belo Horizonte, sendo relator, por esta comissão, em cinco dos 12 projetos de operação urbana aprovados. Atualmente é assessor da Prodabel (Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte S/A). (*Fita cassete - Entrevista concedida a autora*).

Manoel Teixeira Azevedo Júnior: foi conselheiro do COMPUR entre 1997 e 2006, representando o setor técnico pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-MG).

[2] Por problemas de agenda não conseguimos agendar uma entrevista (presencial) com a vereadora Neusinha Santos. Por este motivo ela nos concedeu, por escrito, parte das respostas, especialmente aquelas que se referem à sua trajetória política e à sua participação nas discussões pela aprovação da Lei Orgânica, do Plano Diretor e da LPOUS. Com relação à *operação urbana* em Belo Horizonte, foram divulgadas apenas as respostas afeitas à finalidade de instituição do instrumento no município. Avaliações quanto à *forma* de utilização do instrumento nesta cidade não incluíram a visão da vereadora, visto a impossibilidade de agendar a entrevista.

Acompanhou a discussão de várias propostas de operações urbanas em Belo Horizonte quando no Conselho, tendo também participado do debate sobre a implementação de novos instrumentos de política urbana no início dos anos 1990, inclusive auxiliando a vereadora Neusinha Santos. Atualmente é professor do curso de Arquitetura e Urbanismo na PUC-Minas. (*Fita cassete - Entrevista concedida a autora*).

Maria Fernandes Caldas: assessora técnica especializada da Secretaria Municipal de Políticas Urbanas desde 2002. Atua como suplente do secretário Municipal de Políticas Urbanas, representando o Executivo no COMPUR, desde 2005. Coordena atualmente a equipe de planejamento urbano da PBH, participando, desde 2002, da coordenação das propostas de operações urbanas no município. (*Fita cassete - Entrevista concedida a autora*).

Neusinha Santos: (idem anterior). *Entrevista por escrito concedida a autora.*

Otimar Ferreira Bicalho: foi vereador em Belo Horizonte de 1982 a 1996. Foi relator dos projetos de lei que instituíram o Plano Diretor e a Lei de parcelamento, ocupação e uso do solo (aprovados em 1996). Atualmente é representante do setor empresarial no COMPUR, cumprindo seu terceiro mandato (desde 2006 é titular no Conselho). (*Fita cassete - Entrevista concedida a autora*).

Raimundo Machado Filho: conselheiro do COMPUR, representando o setor popular, desde 2005. Cumpre seu terceiro mandato no referido Conselho como representante daquele segmento. Foi assessor da vereadora Neila Batista (PT), ocupando atualmente o cargo de assistente político do vereador Leo Burgues (PSDB) na Câmara Municipal. (*Fita cassete - Entrevista concedida a autora*).

Teodomiro Diniz Camargos: atua no setor imobiliário (proprietário da Construtora Diniz Camargos) tendo acompanhado as discussões quando da aprovação do Plano Diretor municipal e da LPOUS, e também participado das Conferências Municipais de Política Urbana, responsáveis por propor alterações àqueles instrumentos legais. Atuou como conselheiro no COMPUR no período entre 1997 e 2000, representando o setor empresarial (SINDUSCON-MG). Atualmente é também diretor FIEMG. (*Fita cassete - Entrevista concedida a autora*).

Contatos realizados para confirmação de informações:

José Júlio Rodrigues Vieira: gerente executivo do COMPUR (até 10/12/2009).

Ana Carolina Araújo Patrício: gerente de Legislação Urbanística.

Pedro Victor Noronha Renault: engenheiro arquiteto da CBTU.

ANEXO III

Relatório da utilização de potencial construtivo adicional (PCA) referente à operação urbana centros de comércio popular

PROCESSO 01.067761/05-29 – CENTRO DE COMÉRCIO POPULAR CAETÉS					
Potencial Construtivo Adicional Inicial: 1.656,00m², conforme ofício GERCC-CS Nº 011/05, de 03/06/2005, fls.03 e 04.					
Acréscimo de Potencial Construtivo Adicional: 192,00m², conforme ofício GERCC-CS Nº 048/05, de 18/11/2005, fls. 84 e 85.					
Alienação	Lote	Quarteirão	Bairro	Área Líquida Adicional	Saldo do gerador
1ª 22/09/05	009	082	Belvedere	158,40m²	
	010			158,40m²	
	011			158,40m²	
	012			156,80m²	
				Saldo	1.024,00m²
2ª 21/10/05	019-A	016	Quinta Seção Urbana	264,00m²	
	021-A			240,00m²	
				Saldo	520,00m²
3ª 17/11/05	005	070	Belvedere	158,00m²	
	006			111,00m²	
				Saldo	251,00m²
Acréscimo de Potencial Construtivo Adicional: 192,00 m², conforme ofício GERCC 048/05, fls. 85 e 86					443,00m²
4ª 06/12/05	001	078	Belvedere	130,00m²	
				Saldo	313,00m²
5ª 31/05/06	012	010	Ex-colônia Adalberto Ferraz	120,00m²	
	014			48,00m²	
				Saldo	183,00m²
6ª 21/06/06	028	013	Cidade Nova	58,00m²	
	029			87,00m²	
				Saldo	38,00m²
7a 17/10/07	017	150	Sion	7,00m²	
				Saldo	31,00m²
8a 17/10/07	005	025	Ex-colônia Adalberto Ferraz	3,00m²	
Saldo					28,00m²
9a 06/12/07	039	020	Cidade Nova	28,00 m²	
Saldo					0,00

Fonte: Secretaria Municipal de Regulação, 2009.

PROCESSO 01.016141/06-58 – CENTRO DE COMÉRCIO POPULAR TOCANTINS					
Potencial Construtivo Adicional Inicial: 600,00m², conforme ofício GERCC-CS Nº 012/06, de 06/02/2006, fls. 03 e 04.					
Acréscimo de Potencial Construtivo Adicional: 648,00m², conforme ofício GERCC-CS Nº 039/06, de 17/04/2006, fls. 17 e 18.					
Alienação	Lote	Quarteirão	Bairro	Área Líquida Adicional	Saldo do gerador
1ª 31/05/06	014	010	Ex-colônia Adalberto Ferraz	72,00m²	
	016			8,00m²	
				Saldo	1.168,00m²
2ª 31/05/06	016	010	Ex-colônia Adalberto Ferraz	112,00m²	
	018			4,00m²	
				Saldo	1.052,00m²
3ª 31/05/06	013	117	Sion	104,00m²	
	015			187,00m²	
	017			73,00 m²	
				Saldo	688,00m²
4ª 17/07/06	010	028	Terceira Seção Suburbana	206,00m²	
	012			160,00m²	
				Saldo	322,00m²
5ª 28/09/06	014	007	Cidade Nova	26,00m²	
				Saldo	296,00m²
6ª 01/10/06	020	078	Belvedere	19,00m²	
				Saldo	277,00m²
7a 08/11/06	007	070	Belvedere	13,00m²	
				Saldo	264,00m²
8a 19/12/06	011	027	Cidade Nova	54,00m²	
		Saldo			210,00m²
9a 16/01/07	002Y	016	Quinta Seção Urbana	105,00 m²	
		Saldo			105,00m²
10a 10/10/07	012	022	Cidade Nova	2,00 m²	
		Saldo			103,00m²
11a 10/10/07	009	005	Cidade Nova	63,00 m²	
		Saldo			40,00m²
12a 10/10/07	005	025	Ex-colônia Adalberto Ferraz	40,00 m²	
		Saldo			0,00m²

Fonte: Secretaria Municipal de Regulação Urbana, 2009.

PROCESSO 01.061226/05-82 - CENTRO DE COMÉRCIO POPULAR TUPINAMBÁS					
Potencial Construtivo Adicional Inicial: 8.064,00m², conforme ofício GERCC-CS Nº009/05, de 19/05/2005, fls. 03 e 04					
Alienação	Lote	Quarteirão	Bairro	Área Líquida Adicional	Saldo do gerador
1ª 30/05/05	001	080	Belvedere	158,00m²	
	002			158,00m²	
	003			158,00m²	
	004			158,00m²	
	005			158,00m²	
	006			158,00m²	
	007			158,00m²	
	008			158,00m²	
	009			158,00m²	
	010			158,00m²	
	011			158,00m²	
	012			158,00m²	
	013			158,00m²	
	014			158,00m²	
	015			158,00m²	
	016			150,00m²	
				Saldo	5.544,00m²
2ª 30/05/05	011	067	Belvedere	157,50m²	
	012			157,50m²	
	013			157,50m²	
	014			161,85m²	
	015			205,89m²	
	016			210,32m²	
				Saldo	4.493,44m²
3ª 30/05/05	013	082	Belvedere	314,40m²	
	014			158,22m²	
	015			158,22m²	
	016			158,22m²	
	017			158,22m²	
	018			158,22m²	
	019			158,22m²	
				Saldo	3.229,72m²
4ª 30/05/05	009	073	Belvedere	158,00m²	
	010			158,00m²	
	011			158,00m²	
	012			118,00m²	
				Saldo	2.637,72m²

5ª 30/05/05	001	081	Belvedere	213,00m²	
	002			167,00m²	
	003			161,00m²	
	004			339,00m²	
	005			161,00m²	
	006			167,00m²	
	007			168,12m²	
Saldo					1.261,60m²
Acréscimo de Potencial Construtivo Adicional: 324,00 m², conforme ofício GERCC 026/05, fls. 150 e 151.					1.585,60m²
6ª 16/08/05	006	076	Belvedere	158,40m²	
	007			158,40m²	
	008			158,40m²	
	009			158,40m²	
	010			158,40m²	
	011			158,40m²	
	012			158,40m²	
Saldo					1,60m²
Acréscimo de Potencial Construtivo Adicional: 816,00 m², conforme ofício GERCC 056/05, fls. 190 e 191.					817,60m²
7ª 30/01/06	032	033	Ex-Colônia Afonso Pena	104,00m²	
Saldo					713,60m²
8a 27/04/06	016	077	Belvedere	73,10m²	
Saldo					640,50m²
9ª 30/05/05	013	083	Primeira Seção Suburbana	67,00m²	
	014			66,00m²	
	015			66,00m²	
Saldo					440,50m²
10ª 30/05/05	023 A	139	Bairro Sion	25,59m²	
	024 A			200,32m²	
	025 A			214,59m²	
Saldo					0,00m²

Fonte: Secretaria Municipal de Regulação Urbana, 2009.

PROCESSO 01.078182/05-93 - CENTRO DE COMÉRCIO POPULAR XAVANTES					
Potencial Construtivo Adicional Inicial: 2.400,00m², conforme ofício GERCC-CS Nº 015/05, de 16/07/2005, fls. 03 e 04.					
Alienação	Lote	Quarteirão	Bairro	Área Líquida Adicional	Saldo do gerador
1ª 08/08/05	012	073	Belvedere	164,67 m²	
	013			170,00 m²	
	014			167,00 m²	
	015			190,00 m²	
				Saldo	1.708,33 m²
2ª 28/10/06	019	036	Terceira Seção Suburbana	60,00 m²	
	020			60,00 m²	
				Saldo	1.588,33 m²
Acréscimo de Potencial Construtivo Adicional: 1.116,00 m², conforme ofício GERCC-CS Nº 053/05, de 28/11/2005, fls.65 e 66.					2.704,33 m²
3ª 31/01/06	012	082	Belvedere	110,90 m²	
				Saldo	2.593,43 m²
4ª 31/01/06	004	043	Ex-colônia Adalberto Ferraz	90,00 m²	
	006			108,00m²	
Saldo					2.395,43 m²
5ª 17/04/06	015	014	Primeira Seção Suburbana	117,00 m²	
				Saldo	2.278,43 m²
6ª 14/06/06	027	013	Cidade Nova	86,00 m²	
	028			29,00 m²	
				Saldo	2.163,43 m²
7ª 19/06/06	001B	011	Quinta Seção Urbana	120,00 m²	
	009			360,00 m²	
				Saldo	1.683,43 m²
8ª 25/09/06	008	083	Belvedere	363,00 m²	
				Saldo	1.320,43 m²
9ª 04/10/06	002	068	Terceira Seção Suburbana	86,00 m²	
				Saldo	1.234,43 m²
10ª 09/02/07	001 A	055	Terceira Seção Suburbana	187,00 m²	
				Saldo	1.047,43 m²
11ª 03/04/07	023 A	139	Bairro Sion	161,68 m²	
				Saldo	885,75 m²
12ª 03/04/07	012 A	029	Terceira Seção Suburbana	132,53 m²	
				Saldo	753,22 m²

13ª 18/04/07	008	079	Bairro Belvedere	114,50 m²	
	009			114,50 m²	
				Saldo	524,22 m²
14ª 18/04/07	007	140	Bairro Sion	144,00 m²	
	009			144,00 m²	
	011			144,00 m²	
				Saldo	92,22 m²
Acréscimo de Potencial Construtivo Adicional: 684,00 m², conforme ofício GERCC-CS Nº 069/07, de 19/09/2008, fls. 289 e 290.					776,22 m²
15ª 11/12/08	026	082	Bairro Belvedere	124,00 m²	
				Saldo	652,22 m²
16ª 11/12/08	021	117	Bairro Sion	50,00 m²	
	023				
	025				
				Saldo	602,22 m²
17ª 11/12/08	028	025	Bairro Cidade Nova	216,00 m²	
	029				
				Saldo	386,22 m²
18ª 12/12/08	026 A	139	Bairro Sion	129,00 m²	
	027 B			257,00 m²	
				Saldo	0,22 m²

Fonte: Secretaria Municipal de Regulação Urbana, 2009.

ANEXO IV

Roteiro (básico)[3] de entrevista

Nome completo:

Cargo atual:

Data entrevista:

Período como conselheiro no COMPUR:

Setor Representado:

1. Você conhece o instrumento da Operação Urbana instituído no Plano Diretor Municipal em 1996? Sabe como ele "funciona" e qual a intenção de adotá-lo em BH?
2. Como você avalia a utilização do instrumento da Operação Urbana em Belo Horizonte? I) Dê uma justificativa para implementá-lo. II) Indique uma preocupação em implementá-lo.
3. Você acha que as propostas aprovadas e viabilizadas por meio das Operações Urbanas cumprem, de fato, os objetivos para os quais o instrumento foi criado?
4. No seu entendimento, por que o empresariado vê vantagem em utilizar a parceria com a PBH (efetivar a OU)?
5. E porque a PBH efetiva essas parcerias? Qual seria o interesse público?
6. Dentre as 12 propostas de OU aprovadas apenas quatro caracterizaram a prévia iniciativa da PBH, sendo que apenas uma se viabilizou até hoje. Afinal, vale a pena implementar o instrumento na cidade se o prévio interesse público não vem justificando a sua utilização? Por que?
7. Como você avalia a atuação do COMPUR na implementação das Operações Urbanas em BH?
8. Como você avalia a participação dos diferentes segmentos – técnico, popular, empresariado, Executivo, Legislativo – nas discussões no COMPUR? E sobre as operações urbanas particularmente?
9. Como você avalia, de modo geral, a atuação do poder público (ESTADO) na condução dos debates nos canais de participação democrática em BH?
10. Como você avalia a sua participação nas discussões sobre operações urbanas?
11. Por que você acha que as Operações Urbanas são quase todas aprovadas por unanimidade tanto no âmbito do Executivo quanto no Legislativo?
12. Qual a vantagem ou desvantagem que você vê no fato de o instrumento da Operação Urbana ser aprovado em instâncias democrático-populares? O que isso garante?

[3] Este roteiro foi adaptado em função do setor (popular, técnico, empresarial, Executivo ou Legislativo) que o entrevistado representava.