

DE INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO À FERRAMENTA DE ARRECADAÇÃO: A PRÁTICA DAS OPERAÇÕES URBANAS EM BELO HORIZONTE, MG, BRASIL.

Daniela Abritta Cota. Doutora em Geografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora Adjunta da Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ), MG – Curso de Arquitetura e Urbanismo.

danielaac@uol.com.br.

Eje: Ordenamiento territorial

Resumo

Este artigo busca discutir os descompassos entre o *discurso* e a *prática* que caracterizam a trajetória de implementação da *operação urbana* em Belo Horizonte. A *operação urbana* é um instrumento de regulação baseado na parceria entre o poder público e a iniciativa privada e que, supostamente, deveria viabilizar intervenções de interesse da coletividade. Esse *discurso* inicial que busca justificar a instituição da *operação urbana* como um instrumento redistributivo, vem, no caso de Belo Horizonte, servindo para viabilizar empreendimentos pontuais que exigem flexibilizações na legislação urbanística vigente. Ao que parece, nessa cidade, a *operação urbana* vem perdendo, na *prática*, o seu caráter de instrumento de regulação urbanística com objetivos redistributivistas para abarcar uma função estritamente arrecadadora, com objetivos estratégicos. Em um primeiro momento, o artigo discute a adoção da *parceria público-privada* como instrumento de planejamento urbano nas supostas mudanças ocorridas tanto na atuação do Estado (BRAND, 2008; HARVEY, 2005) quanto no papel da *regulação* em momento recente (ABRAMO, 1995; 2007; HARVEY, 1996), com ênfase no caso brasileiro. Posteriormente, passaremos à análise da trajetória de adoção da *operação urbana* em Belo Horizonte, buscando apontar limites e dificuldades para a implementação de instrumentos redistributivistas nessa cidade.

Palavras-chave: operações urbanas, regulação urbana, arrecadação, Belo Horizonte

1. Introdução

Entende-se *operação urbana* como um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público com a participação de recursos da iniciativa privada (SOUZA, 2006). O objetivo de instituição desse instrumento de planejamento urbano é permitir ao poder público viabilizar intervenções urbanísticas em atuação conjunta com a iniciativa privada, visando a integração, a divisão de competências, bem como a obtenção de recursos para a execução desses projetos. Pode-se considerá-lo uma forma de parceria público-privada na qual o Estado faz concessões legais ao parceiro interessado mediante o oferecimento de contrapartida (de interesse coletivo) (COTA; FERREIRA, 2007).

Este artigo objetiva discutir os descompassos entre o *discurso* e a *prática* que caracterizam a trajetória de implementação do instrumento no caso específico de Belo

Horizonte. Nesse município, a *operação urbana* foi instituída como instrumento de planejamento urbano pelo Plano Diretor (Lei n.º 7.165/1996) 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, 1996)

Inicialmente pensada para viabilizar interesses redistributivistas – ou seja, efetivar uma transformação urbanística de interesse público, promovendo benefícios coletivos com a utilização de recursos privados – este instrumento, na *prática*, estaria sendo utilizado para viabilizar empreendimentos pontuais que exigem flexibilizações na legislação urbanística vigente. Ou seja, haveria um descompasso entre o *discurso* e a *prática* de utilização do instrumento em Belo Horizonte que estaria sendo adotado para promover “inovações espaciais” (ABRAMO, 2007), renovando as possibilidades de apropriação privada da valorização imobiliária via regulação urbanística.

Partiremos da reflexão sobre as recentes alterações no processo de reprodução do capital e suas conseqüências 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 *operação urbana* como instrumento de planejamento urbano.

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*¹ 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*². 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.

Para o caso de Belo Horizonte, buscamos resgatar a trajetória de aplicação da *operação urbana*, visando compreender os motivos que levaram à adoção do instrumento,

¹ O direito à cidade pode ser entendido como a promoção do usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios da justiça social.

² 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.

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 desse município, a implementação dos princípios do direito à cidade apresentou características específicas na medida em que a cidade foi, por quinze 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 descompassos que permeiam a sua utilização no município – ou seja, a despeito da clara intenção de implementação desse instrumento de planejamento pautado por interesses redistributivistas, a experimentação municipal posta em *prática* revelaria contradições em relação a seus declarados propósitos, abarcando uma função estritamente arrecadadora, com objetivos estratégicos.

2. Processos espaciais recentes 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.

Muitos autores (David Harvey, Edward Soja, Alain Lipietz e Erik Swyngedouw, dentre outros) discutem as conseqüências 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 conseqüências na organização espacial das indústrias), de *globalização* da economia e de *desregulamentação*, conceitos que passam a caracterizar o novo regime de acumulação (ABRAMO, 1995). Nesse contexto, os países centrais adotam formas mais flexíveis de organização (inclusive) 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 infra-estrutura e os serviços necessários à reestruturação econômica das cidades.

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).

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 idéia de que o processo de produção do espaço abarca diferentes *regimes urbanos*³, que necessitam de diferentes mecanismos de *regulação urbana*, expressando as especificidades de cada ambiente construído e dos agentes envolvidos nessa produção. Assim, percebemos que cada localidade buscará compatibilizar suas demandas específicas com a necessidade de articulação com o mercado e com os interesses globais (BRAND, 2008), 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.

³ 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.

David Harvey, ao trabalhar a idéia 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, e como 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. 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 anos 1970, o investimento em novas produções industriais parece diminuir, crescendo o capital destinado à compra de *ativos financeiros*, inclusive propriedades imobiliárias (HARVEY, 2009). “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).

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). Sabemos que o setor imobiliário procura se apropriar de rendas fundiárias das terras urbanas (SMOLKA, 1987, 1983; HARVEY, 2005). O Estado, por meio 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).

Vimos 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, conseqüentemente, para a acumulação capitalista. No caso brasileiro, a promoção de rendas fundiárias, úteis à atuação imobiliária e sua financeirização, encontrará movimentos contrários – especialmente a partir da década de 1980⁴ – que buscam justamente recuperar para a coletividade as valorizações imobiliárias urbanas que vinham sendo apropriadas privadamente. É neste contexto que a *operação urbana* foi pensada como instrumento de planejamento urbano no Brasil, cabendo a ela um duplo papel:

- 1) viabilizar interesses redistributivistas; ao propor 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;

⁴ Para conhecimento sobre estes movimentos e, em especial, sobre o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, ver Cota (2010).

- 2) 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 (SMOLKA, 1987) com a transformação da estrutura urbana, revigorando-as como possibilidades de obtenção de lucro, via produção renovada do espaço – renova as possibilidades de apropriação privada da valorização imobiliária via *regulação urbanística*.

Esse duplo papel assumido pelas *operações urbanas* no processo de produção do espaço urbano contribui para os descompassos que poderão ser observados entre o *discurso* e a *prática* que caracteriza a sua implantação nos municípios brasileiros. Entendemos que, na *prática*, haverá uma tendência de as *operações urbanas* viabilizarem um dos papéis em detrimento do outro – tudo dependerá da relação de forças entre os diferentes agentes que participam da cena política de cada localidade brasileira.

3. A *operação urbana* em Belo Horizonte: descompassos entre o *discurso* e a *prática*

No Brasil, a aplicação da *operação urbana* no planejamento já havia sido aventada nos anos 1980⁵, 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;

⁵ 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.

- a possibilidade de o poder público usar a flexibilização do potencial construtivo como contrapartida aos investimentos do setor privado.

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. Belo Horizonte (BH) está entre eles.

A análise da trajetória de aplicação desse instrumento nesse município ajuda 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. Introduzida pelo Plano Diretor de 1996, a *operação urbana* tem uma origem redistributivista ao estar inserida no *discurso* da *inversão de prioridades* – diretriz norteadora do planejamento e da gestão urbana municipal dos governos “de esquerda” (ditos democrático-populares) eleitos na capital mineira desde 1993.

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.

Apesar de a diretriz de *inversão de prioridades*⁶ não ser o foco de nossa análise, é nosso propósito entender como a *operação urbana* se inseriu na pauta desse primeiro governo de frente de esquerda – especialmente pelo fato dela ter sido aprovada como

⁶ 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).

instrumento de planejamento urbano durante essa gestão – e sua articulação com essa diretriz e com a produção de um espaço mais justo e inclusivo.

A análise da trajetória de implantação da *operação urbana* no município (COTA, 2010) nos permitiu observar que a participação da iniciativa privada foi inserida no Plano de Governo petista 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 o instrumento de planejamento, parece ter sido inserido 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*.

É interessante ressaltar que a trajetória de adoção de novos instrumentos de política urbana em Belo Horizonte foi influenciada pelas discussões que aconteciam, na mesma época, em âmbito nacional e também pelas propostas legais já implementadas em outros municípios brasileiros como São Paulo.

Quando efetivamente introduzida no texto legal do Plano Diretor de Belo Horizonte, a *operação urbana* sofreu alterações desde a primeira proposta de regulamentação do instrumento.

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 os 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, 1996)

No artigo 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 (não analisadas neste trabalho, mas abordadas por COTA, 2010) –, 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 *operação urbana*. Conclui-se, então, que a imprecisão dos limites de utilização do instrumento revela a ignorância do seu potencial, tanto positivo quanto negativo (COTA; FERREIRA, 2007).

No artigo 67 define-se o conteúdo básico das leis específicas de *operações urbanas*: o perímetro da área de intervenção; a finalidade da intervenção proposta; o plano urbanístico para a área; os procedimentos de natureza econômica, administrativa e urbanística necessários ao cumprimento das finalidades pretendidas; os parâmetros urbanísticos locais; os incentivos fiscais e os outros mecanismos compensatórios previstos em lei para as entidades da iniciativa privada que participem do projeto ou para aqueles que por ele sejam prejudicados; e seu prazo de vigência. (cf. BELO HORIZONTE, 1996).

De forma geral, verificamos 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 nortear 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 prática das operações urbanas em Belo Horizonte

Desde que o instrumento foi instituído pelo Plano Diretor, em 1996, 13 (treze) leis de *operações urbanas* foram aprovadas em Belo Horizonte; porém nem todas foram efetivadas. A análise da *prática* das *operações urbanas* em Belo Horizonte, realizada em nossa tese de doutorado (COTA, 2010), nos permite tecer alguns comentários:

- 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). Assim, em BH, a *operação urbana* tem se dado “às avessas”, ou seja, são as solicitações de concessões de direitos de ocupação e uso do solo mais permissivos (que permitem flexibilizar normas da legislação urbanística vigente) que motivam a aplicação do instrumento.
- Há uma divergência conceitual em relação à finalidade de utilização da *operação urbana*, que envolve 60% (sessenta por cento) dos entrevistados – envolvidos na aplicação do instrumento em Belo Horizonte – o que contribui 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, tem origem no âmbito *técnico*.

- No processo de discussão e aprovação da *operação urbana* no COMPUR e na Câmara de Vereadores – ou seja, no âmbito *político* – é que o descompasso entre o *discurso* e a *prática* é reforçado. 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. Ilustrando tal afirmação: a) 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; b) 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.

A discussão realizada em nossa tese (COTA, 2010) nos permitiu 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 – *discurso* redistributivista que caracterizou sua implantação.

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. 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*.

Elas 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. 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 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.

Já **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.

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.

Considerações Finais

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*. **De instrumento de regulação da atuação privada no espaço urbano, a *operação urbana* se transformou em ferramenta de arrecadação** para desonerar o Estado e promover transformações espaciais que acabam viabilizando interesses privatistas. Assim, 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; 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; 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.

Referências Bibliográficas

ABRAMO, Pedro. **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, 1995. p.510-555. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1790/2158>> Acesso em: 05/07/2009

- BELO HORIZONTE (MG). Prefeitura. **Lei n.º. 7165. 27 ago. 1996.** Institui o Plano Diretor do município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH, 1996.
- BRAND, Peter C. A globalização liberal e a escala urbana: perspectivas latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Vol.10, N.01, Maio de 2008. p.09-28.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. Territórios, conflitos e escalas espaciais: anotações críticas em momento de crise estrutural. **Anais do XIII Encontro da ANPUR** (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional). Florianópolis, 2009.
- COMPANS, R. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática.** São Paulo: UNESP, 2005.
- COTA, Daniela Abritta. **A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte.** Belo Horizonte:IGC/UFMG, 2010. (Tese de Doutorado).
- COTA, Daniela A.; FERREIRA, Tânia M. A. Parceria público-privada aplicada ao urbano no contexto da gestão democrática: a operação urbana em Belo Horizonte. **Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR.** Belém, 2007.17p.
- FRANCO, Sérgio Henrique Rocha. **A democracia, o socialismo e o urbano: reflexões a partir da experiência dos governos de frentes de esquerda na cidade de Belo Horizonte.** Belo Horizonte: UFMG, 2007. (Dissertação de Mestrado).
- FURTADO, Fernanda. **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-valorizacaodosolourbano.pdf>> Acesso em 29/12/2008.
- HARVEY, D. Luta pela reforma urbana: o direito à cidade como alternativa ao neoliberalismo. **Palestra** proferida no Fórum Social Mundial – Belém, Brasil, 2009. Tradução de Fernando Alves Gomes.
- _____. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005. 252p.
- _____. El arte de la renta: la globalización y la mercantilización de la cultura. In: HARVEY, D. e SMITH, N. **Capital financeiro, propiedad inmobiliaria y cultura.** Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2005. p.29-57.
- _____. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, n.39, ano XVI. São Paulo: NERU, 1996. p. 48-64.
- _____. The urban process under capitalism. In: DEAR, M. e SCOTT, A. J. (eds), 1981. **Urbanization and urban planning in capitalist societies.** New York, Methen and Co. 1981. p. 91-122.
- MAGALHÃES, Felipe N. C. **Transformações socioespaciais na cidade-região em formação: A economia geopolítica do novo arranjo espacial metropolitano.** IGC/UFMG, 2008. (Dissertação de mestrado).
- MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João 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.
- SMOLKA, Martim. O capital incorporador e seus movimentos de valorização. **Cadernos IPUR/UFRJ** (p. 41-78), Rio de Janeiro, ano II, n. 1, 1987.
- _____. **Estruturas intra-urbanas e segregação social no espaço: elementos para uma discussão da cidade na teoria econômica.** Rio de Janeiro: PNPE, 1983. 353p.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.