

# A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO

Reflexões a partir da política urbana brasileira  
e das Operações Urbanas Consorciadas em Belo Horizonte

Fernanda de Araújo Chagas



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
Arquitetura e Urbanismo

Fernanda de Araújo Chagas

**A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO: reflexões a partir  
da política urbana brasileira e das Operações Urbanas Consorciadas em Belo Horizonte**

Belo Horizonte

2013

Fernanda de Araújo Chagas

**A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO: reflexões a partir da política urbana brasileira e das Operações Urbanas Consorciadas em Belo Horizonte**

Monografia apresentada ao Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Natacha Silva Araújo Rena

Belo Horizonte

2013

Fernanda de Araújo Chagas

**A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO: reflexões a partir da política urbana brasileira e das Operações Urbanas Consorciadas em Belo Horizonte**

Monografia apresentada ao Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Arquitetura e Urbanismo.

---

Natacha Silva Araújo Rena (Orientadora)

---

Daniel Medeiros de Freitas

---

Jupira Gomes de Mendonça

---

Rogério Palhares de Araújo

Belo Horizonte, 05 de julho de 2013

## RESUMO

Esta monografia realizou um estudo sobre a produção capitalista do espaço por meio das Parcerias Público-Privadas (PPPs) a partir dos anos 1970. No contexto brasileiro, foi enfatizado o processo de elaboração da legislação urbanística que definiu as diretrizes da política urbana nacional e instituiu as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), instrumento que regulamenta as PPPs para intervenções urbanísticas. Foi realizada uma leitura crítica sobre as OUCs, considerando aspectos técnicos e interesses políticos, econômicos e sociais envolvidos. Este trabalho teve por objetivo analisar a implementação das OUCs no Brasil, verificando se elas viabilizam transformações urbanísticas estruturais garantindo a função social da propriedade ou se, por outro lado, são apropriadas pelo capital neoliberal e reforçam a desigualdade sócio-espacial urbana. A análise do instrumento em Belo Horizonte revelou especificidades locais e a influência de diversos agentes na política municipal. A leitura crítica mostrou que o processo de acumulação de capital e a reprodução da desigualdade extrapolam a esfera da legislação urbanística e aponta para uma questão sistemática do Estado neoliberal. Conclui-se que a questão fundamental sobre as OUCs – e de modo geral sobre as PPPs – não está nos aspectos técnicos do instrumento, mas sim em seus pressupostos e que os interesses dominantes que permeiam a política urbana são incompatíveis com a função social da cidade. Buscou-se portanto alternativas ao planejamento urbano institucionalizado, com formas de resistência criativa às pressões do mercado e do Estado baseadas na biopotência da Multidão. A partir de publicações acerca da Operação Urbana do Vale do Rio Arrudas (em fase de desenvolvimento) em Belo Horizonte e da possibilidade de remoção da Vila Dias, teve início o processo de resistência criativa por meio de táticas e criação de redes, desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa do CNPQ Indisciplinar, do qual este trabalho faz parte enquanto copesquisa.

Palavras-chave: Produção capitalista do espaço. Operações Urbanas Consorciadas. Táticas de resistência criativa.

## ABSTRACT

This monograph conducted a study on the capitalist production of space through Public-Private Partnerships (PPPs) starting from the 1970s. In the Brazilian context, it was emphasized the drafting process of the urban legislation, which defined the guidelines of national urban politics and established *Operações Urbanas Consorciadas* (OUCs) (Urban Operations Consortium), instrument which regulates PPPs towards urban interventions. It carried out an analysis of OUCs, considering technicalities and political, economic and social aspects involved. This study aimed to analyze the implementation of OUCs in Brazil, verifying if they enable urban structural transformations, ensuring the social function of property, or if on the other hand, they are appropriated by neoliberal interests and reinforce urban socio-spatial inequalities. The analysis of the instrument revealed in Belo Horizonte local specificities and the influence of various agents in municipal politics. It showed that the process of capital accumulation and the reproduction of inequality goes beyond urban legislation and points to an issue concerning the neoliberal State. It was concluded that the fundamental question about the OUCs - and overall about PPPs - is not the technical aspects of the instrument, but its assumptions and dominant interests that underlie urban politics, which are incompatible with the social function of the city. Therefore it was sought alternatives to institutionalized urban planning, with creative forms of resistance to the market and the State based on *biopotência da Multidão* (biopower of the Multitude). From publications about *Operação Urbana do Vale do Rio Arrudas* (in development stage) in Belo Horizonte and the possibility of purging *Vila Dias*, began the process of creative resistance through tactics and networking, developed by CNPQ's Research Group Indisciplinar, of which this work is part as *copesquisa* (coresearch).

Keywords: Capitalist production of space. *Operações Urbanas Consorciadas* (Urban Operations Consortium). Tactics for creative resistance.

## LISTA DE FIGURAS

Fig. 1 - Mapa de Reassentamentos no Rio de Janeiro .....	24
Fig. 2 - Área antes e depois do Land Readjustment .....	30
Fig. 3 - Poble Nou, Ciutat Vella e Vila Olímpica em Barcelona .....	35
Fig. 4 - Linha do tempo da legislação urbanística comentada.....	43
Fig. 5 - Proximidade entre as operações urbanas Faria Lima e Água Espraiada .....	57
Fig. 6 - Diagrama da elaboração da lei específica de uma Operação Urbana em BH.....	66
Fig. 7 - Áreas de Operações Urbanas e ZEIS .....	68
Fig. 8 - Operações Urbanas aprovadas em Belo Horizonte até 2012 .....	69
Fig. 9 - Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas .....	75
Fig. 10 - Avenida dos Andradas - trecho em frente ao Boulevard Shopping.....	77
Fig. 11 - Inserção Urbana da Avenida dos Andradas .....	79
Fig. 12 - Avenida Andradas e Vila Dias.....	79
Fig. 13 - Leitura crítica da Vila Dias .....	80
Fig. 14 - Linha do tempo dos acontecimentos recentes na área de estudo .....	82
Fig. 15 - Autorização para Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada .....	83
Fig. 16 - Notícia de desocupação das Torres Gêmeas e anúncio do Complexo Andradas .....	84
Fig. 17 - Complexo Andradas.....	84
Fig. 18 – Sobreposição do Complexo Andradas à Vila Dias .....	85
Fig. 19 - The One Machine: map of the internet (each node is a router on the internet) .....	92
Fig. 20 - Diagrama de táticas de criação de redes .....	94
Fig. 21 - Linha do tempo das ações do Grupo de Pesquisa Indisciplinar com a Vila Dias.....	96
Fig. 22 - Panfleto de divulgação do 1º Evento com a Vila Dias .....	100
Fig. 23 - Adequação do projeto do Complexo Andradas pelo escritório FarKasVölGyi.....	100
Fig. 24 - Panfleto de divulgação do 2º Evento com a Vila Dias .....	101
Fig. 25 - 2º Evento: Churrasco, mapeamento coletivo e reunião .....	101
Fig. 26 - Mapeamento coletivo na Vila Dias.....	102
Fig. 27 - Cartaz de preparação para Audiência Pública .....	103

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>1 A PRODUÇÃO DAS CIDADES CONTEMPORÂNEAS</b>	<b>12</b>
1.1 O espaço enquanto produto social	12
1.2 A cidade-mercadoria e suas estratégias ideológicas	17
2.3 A generalização da gentrificação	21
<b>2 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO</b>	<b>25</b>
2.1 Antecedentes e realização de Parcerias Público-Privadas	28
2.2 O Plano Estratégico de Barcelona	33
2.3 Conclusão parcial	37
<b>3 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS NO BRASIL</b>	<b>40</b>
3.1 Legislação federal: Constituição e Estatuto da Cidade	42
3.2 Antecedentes e realização de Operações Urbanas Consorciadas	51
3.3 Os exemplos de São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada	55
3.4 Conclusão parcial	60
<b>4 OPERAÇÕES URBANAS EM BELO HORIZONTE</b>	<b>61</b>
4.1 Política urbana municipal	61
4.1.1 A aprovação do Plano Diretor	62
4.1.2 O instrumento da Operação Urbana	64
4.2 Operações Urbanas aprovadas em Belo Horizonte	68
4.3 A Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas	75
4.4 Conclusão parcial	77
<b>5 A IMINÊNCIA DE UMA OPERAÇÃO URBANA E A AMEAÇA DE REMOÇÃO: O COMPLEXO ANDRADAS E A VILA DIAS</b>	<b>78</b>
5.1 Caracterização da área	78
5.2 Transformações recentes	81
5.3 A ameaça de remoção da Vila Dias	86
<b>6 TÁTICAS DE RESISTÊNCIA CRIATIVA</b>	<b>88</b>
6.1 Um novo olhar: Capitalismo Cognitivo, Império e Biopotência da Multidão	89
6.2 Alternativa ao planejamento urbano institucionalizado: táticas de resistência criativa	91
6.3 Ações indisciplinadas com a Vila Dias	95
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>104</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>108</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>116</b>

## INTRODUÇÃO

As Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) são um instrumento de política urbana criado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) em 2001. Elas viabilizam a realização de Parcerias Público Privadas para a realização de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. As OUCs permitem flexibilizações pontuais na legislação urbanística municipal e possibilitam o financiamento de intervenções públicas com capital privado, tornando-as um instrumento de potencialmente redistributivo e de arrecadação municipal. Apesar das diretrizes da Constituição e do Estatuto da Cidade, na prática, as OUC são reguladas por leis e conselhos municipais, que estão sujeitos ao jogo de forças sociais, políticas e econômicas locais. Algumas ambivalências e desvios na implementação das Operações Urbanas têm levado ao questionamento do instrumento por diversos autores, como Maricato e Ferreira:

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; FERREIRA, 2002).

Frente a isso, faz-se necessária uma leitura crítica sobre as OUCs, que considere não somente aspectos técnicos, como também interesses políticos, econômicos, culturais e sociais envolvidos (e excluídos) do processo. Este trabalho tem por objetivo analisar a implementação das Operações Urbanas Consorciadas no Brasil, sem perder de vista o contexto político, econômico e cultural internacional, verificando se o instrumento serve ao propósito de reestruturar partes do tecido urbano, num processo que garanta o direito à cidade e considere a diversidade de agentes sociais que permeiam a produção do espaço ou se, por outro lado, ele é apropriado pelo capital neoliberal enquanto meio de garantir seus interesses.

\*

Buscamos situar a produção das cidades contemporâneas dentro da lógica neoliberal de produção do espaço que, entendido por Lefebvre (2007) enquanto um produto social, é apropriado e organizado pelo modo de produção capitalista. Dessa forma, todo o espaço torna-se um instrumento político e estratégico carregado de ideologias.

Sob essa perspectiva é preciso considerar a produção do espaço no contexto econômico e político mundial. A partir dos anos 1970, com a crise do *welfare state*, a

globalização da economia, as inovações tecnológicas, o fortalecimento do neoliberalismo e o descontentamento com o planejamento urbano modernista, levaram a uma reformulação do papel das cidades na economia capitalista. As cidades tornaram-se parte fundamental da competição internacional pela atração de investimentos, o que fomentou estratégias de *city marketing* e a ideia da cidade-mercadoria (VAINER, 2000). Até mesmo a *cultura* foi apropriada pela economia e transfigurada em imagem publicitária (ARANTES, 2000).

As crises financeiras e a falência dos Estados contribuíram para a realização de Parcerias Público-Privadas (PPPs) direcionadas à produção do espaço. De maneira geral, elas tinham por objetivo a reabilitação de áreas “degradadas”, o estímulo à economia e a promoção da cidade em nível global. Em um primeiro momento, as PPPs aconteceram principalmente na Europa e nos Estados Unidos, mas rapidamente passaram a ser adotadas como modelo de política urbana em todo o mundo. Algumas parcerias foram responsáveis pela criação de famosos cartões-postais, como a Potsdamerplatz, em Berlim, o Museu Guggenheim, em Bilbao, o *waterfront* de Baltimore e as zonas portuárias de Barcelona, Sydney, Buenos Aires, Lisboa e Hamburgo entre outras. Por outro lado, muitas vezes a “renovação” urbana se deu à custa da gentrificação, descaracterização de bairros tradicionais e espetacularização do urbano.

No Brasil, esse *modo de fazer cidades* chegou um pouco mais tarde, após a abertura política do país e a elaboração da Constituição de 1988. Nos anos 1990 algumas “revitalizações” de áreas centrais fomentaram a atividade turística, ao mesmo tempo em que promoveram a expulsão das classes mais pobres como, por exemplo, no Pelourinho, em Salvador. Em 2001, a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), primeira lei federal a regulamentar amplamente a política urbana, introduziu o instrumento das Operações Urbanas Consorciadas.

As OUCs apresentam grande potencial de transformação e renovação urbana por meio da flexibilização de parâmetros urbanísticos, do financiamento pelo capital privado e dos meios de captação de valorização imobiliária pelo Estado. No entanto, seguindo a lógica capitalista de produção do espaço, observa-se que na prática as Operações têm viabilizado a conquista elitista da cidade, por meio de empreendimentos particulares realizados à custa de investimentos públicos e remoções de favelas, como no caso das operações Faria Lima e Água Espraiada em São Paulo.

Em Belo Horizonte, as Operações Urbanas realizadas até o momento tiveram caráter pontual, sendo usadas muitas vezes para a negociação direta de venda de exceção à legislação urbanística. Todavia, a lei municipal 9.959/10, alterou o Plano Diretor, atualizou o

instrumento das Operações Urbanas de acordo com o Estatuto da Cidade e determinou grandes áreas prioritárias para a realização de OUCs em todo o município. Dentro dessas novas diretrizes, está sendo elaborada a Operação Urbana do Vale do Rio Arrudas. Mesmo sem a conclusão do plano urbanístico, a Operação Urbana do Vale do Rio Arrudas já é objeto de questionamentos. Notícias divulgadas pela imprensa mineira em meados de 2012 apontam para a possibilidade de a operação forçar a remoção de uma favela na zona pericentral de Belo Horizonte, a Vila Dias.

A partir das notícias acerca dessa Operação Urbana e do risco iminente de remoção da Vila Dias, foi formado em meados de 2012 o grupo de pesquisa Indisciplinar, com ações focadas na produção contemporânea do espaço urbano. Além de mapeamentos críticos sobre Operações Urbanas, o grupo vem promovendo reuniões e eventos com a comunidade da Vila Dias no intuito de discutir os processos recentes e investigar formas de resistir criativamente a uma “revitalização” elitista da cidade.

Este trabalho insere-se no contexto do Grupo de Pesquisa do CNPQ Indisciplinar e se soma às ações do grupo, ao mesmo tempo em que é alterado por elas. Ele é também um projeto de copesquisa, pois se encontram aqui registros de um processo em andamento, no qual pesquisadores e objetos de pesquisa se confundem, compartilham saberes e buscam a construção e fortalecimento de redes de relações. Mais do que um texto concluído, ele deve ser visto como parte de um processo aberto e amplo, enquanto ferramenta de prática, reflexão e registro. De certa forma, o texto aqui apresentado não se conclui; é apenas interrompido para ser continuado de outras maneiras.

\*

Como ponto de partida, o Capítulo 1 aborda questões relativas à produção das cidades contemporâneas, buscando entender o espaço enquanto produto social. É apresentado também o processo de urbanização que culminou na sociedade urbana, buscando esclarecer a relação entre campo e cidade. Na sequência, analisa-se o papel das cidades na economia mundial, a partir do início do processo de globalização, destacando as estratégias ideológicas que justificam intervenções urbanísticas neoliberais. Por fim, é apresentado o conceito de gentrificação e como esta tem influenciado as políticas urbanas em todo o mundo.

No Capítulo 2 é apresentado o contexto econômico e político mundial que criou as bases para a realização das parcerias público-privadas. São comentados alguns dos principais exemplos mundiais de parcerias relativas à questão urbana, analisando os interesses e a influência dos agentes público e privado. Tem destaque a parceria realizada em Barcelona

como preparação para a realização dos Jogos Olímpicos de 1992, que é utilizada até os dias de hoje como modelo de planejamento estratégico, inclusive no Brasil.

No Capítulo 3 é feito um panorama do processo de aprovação das principais leis federais que tratam da questão urbana no Brasil, bem como uma análise crítica do instrumento da Operação Urbana Consorciada. Apresenta-se brevemente o processo de urbanização brasileiro e a introdução das Operações Urbanas nas políticas municipais. Comentam-se algumas Operações realizadas, dando destaque para as operações Faria Lima e Água Espraiada, em São Paulo.

O Capítulo 4 tem foco na implementação das Operações Urbanas no município de Belo Horizonte. São mostrados alguns aspectos da política local que influenciaram o detalhamento do instrumento no Plano Diretor de 1996 e posteriormente uma breve análise de todas as operações urbanas efetivadas até a presente data.

Por fim, os Capítulos 5 e 6 apresentam os dois lados de uma Operação Urbana em fase de desenvolvimento em Belo Horizonte. O primeiro investiga publicações, notícias e fatos ocorridos nos últimos cinco anos, no intuito de mostrar como a Operação Urbana do Vale do Rio Arrudas faz parte de uma estratégia neoliberal de produção da cidade. O último capítulo, por outro lado, parte da possibilidade da remoção completa de uma vila em função da Operação Urbana, para dar início a um processo de resistência criativa por meio de táticas e criação de redes.

## 1 A PRODUÇÃO DAS CIDADES CONTEMPORÂNEAS

Ao longo deste trabalho, pretendemos analisar como as cidades contemporâneas são configuradas pelas políticas urbanas e pelas parcerias público-privadas. Mas ao tratar de cidades, devemos entender antes de tudo o próprio conceito de espaço. Lefebvre (2008b) nos mostra como o espaço extrapola sua dimensão formal e pode ser entendido como um produto social que

depende de interesses divergentes e de grupos diversos [...]. Ele depende de uma encomenda e de uma demanda que podem não ter nenhuma relação e que, contudo, encontram um denominador comum sob a predominância deste ou daquele interesse (LEFEBVRE, 2008b, p. 53).

Para Lefebvre, o capitalismo assumiu o controle da produção do espaço, fazendo-o de acordo com suas próprias necessidades e no intuito de reproduzir as relações sociais de produção. Em seguida será discutido também o conceito de urbano, buscando esclarecer a relação entre campo e cidade, o processo de urbanização e a sociedade urbana.

Na sequência, é feita uma análise do papel das cidades na economia mundial, a partir do início do processo de globalização. Veremos como as cidades – e sua imagem – foram apropriadas pelo capitalismo, o que deu início a uma competição internacional entre cidades pela atração de capitais. Será dado destaque para as estratégias ideológicas que buscam justificar intervenções urbanísticas neoliberais, como o discurso da cultura, da revitalização e do patrimônio.

Por fim, é apresentado o conceito de gentrificação e como esta tem influenciado as políticas urbanas em todo o mundo. Para uma melhor compreensão das dinâmicas de investimentos e valorização imobiliária envolvidas nesse processo, apresentaremos a teoria do *rent gap*.

### 1.1 O espaço enquanto produto social

Para que se possa compreender a *produção do espaço* é necessário primeiramente esclarecer o próprio conceito de *espaço*. Aqui, esse será compreendido de acordo com as ideias apresentadas por Henri Lefebvre nos livros *A Produção do Espaço* (2007), *Espaço e Política* (2008b) e *A Revolução Urbana* (2008a). De acordo com o autor, a palavra espaço possuía antigamente uma conotação puramente formal. O espaço era interpretado sob a luz de

conceitos físico-matemáticos e, portanto, era visto apenas como um palco neutro para receber ações. De acordo com essa definição as ações acontecem no espaço sem que sejam influenciadas por ele (e vice-versa).

Lefebvre, por outro lado, analisa a problemática do espaço a partir de uma abordagem social. Nessa análise o autor não pressupõe a existência de um sistema ou uma lógica preexistente, como por exemplo, entender o espaço dentro da lógica capitalista, pois isso significaria dizer de antemão que existe um sistema já coeso; para Lefebvre (2008b, p. 38), “se há sistema, é preciso descobri-lo e mostrá-lo, ao invés de partir dele”. O autor torna a questão espacial mais complexa ao compreender o espaço para além de suas características físicas e formais, e amplia o estudo deste para problemática do *espaço vivido*, indissociável da *prática social*. O espaço deixa de ser tratado como um receptáculo, um dado *a priori*, e passa a ser considerado como um produto produzido socialmente.

No entanto não se pode dizer que o espaço seja produzido da mesma forma que um produto ou uma mercadoria. Para Lefebvre (2007) cada sociedade – e seu respectivo modo de produção – produz seu próprio espaço. Dessa forma cada modo de produção se apropria do espaço existente e o organiza para seus fins. Assim a produção do espaço ganha papel central nas dinâmicas de reprodução das relações sociais de produção.

Segundo Gottdiener (1993), Lefebvre considera o espaço uma *abstração concreta*, que é “ao mesmo tempo uma realização material e exteriorizada do trabalho humano e a condensação das relações sociais de produção” (GOTTDIENER, 1993, p. 132) e, portanto só pode ser entendido dialeticamente. Ou seja, o espaço, como outras mercadorias, apresenta um caráter material, mas diferentemente destas, ele reproduz em si objetos materiais e relações sociais.

A ideia lefebvriana do espaço como agente ativo (e não simplesmente receptáculo) da dinâmica social é trabalhada por Magalhães (2008) em sua análise da produção capitalista do espaço. Segundo este o capitalismo, ao produzir seu espaço,

reproduz as relações sociais de produção, e se torna capaz não somente de criar novas necessidades por mercadorias que se tornam automática e rapidamente obsoletas (como o automóvel), mas também de fazer transbordar a lógica da mercadoria e da industrialização para outros domínios anteriormente distantes de sua influência, apreendendo desde a moradia e o espaço urbano em si até chegar à própria natureza (MAGALHÃES, 2008, p. 166).

De acordo com Magalhães (2008), na contemporaneidade a produção social do espaço seria dominada pela cultura de consumo capitalista, que depende da produção do espaço para

sua própria reprodução. Evidentemente, quando se fala aqui de *produção do espaço*, entende-se não apenas o ambiente construído, mas também a (re)produção de uma rede de valores, cultura, tecnologia e política de uma classe hegemônica.

No livro *Espaço e Política* (2008b), encontramos outra definição para o conceito de espaço que mantém estreita relação com aquela citada anteriormente e que o define enquanto um *meio* e uma *mediação*. O espaço pode ser entendido como “um instrumento político intencionalmente manipulado” (LEFEBVRE, 2008b, p. 44) e que como tal pode ser apropriado por indivíduos ou grupos dominantes. Enquanto mediação, esse espaço instrumental “permite tanto impor uma certa coesão (pela violência), quanto dissimular as contradições da realidade (sob uma aparente coerência racional e objetiva)” (LEFEBVRE, 2008b, p. 45). Dessa forma o espaço não pode ser compreendido como um meio livre de intenções. Ao ser apropriado por um grupo dominante, ele passa a ser usado como instrumento para imposição de normas e valores (de forma dissimulada ou não) e é, portanto carregado de ideologia.

Em resumo, entendemos o espaço para além de suas características formais, considerando que ele não é apenas uma forma espacial neutra ocupada por um conteúdo com o qual não interage. O espaço é produto da sociedade ao mesmo tempo em que se encontra essencialmente ligado à reprodução das relações de produção. Enquanto um instrumento, o espaço é meio manipulável, estratégico e político e utilizado para a imposição ou manutenção de determinados interesses.

\*

Outro conceito que devemos esclarecer é o de *urbano*. Antes que analisemos as cidades contemporâneas, é necessário perceber a evolução da relação entre campo e cidade que configura os espaços urbanos. Para explicar a *sociedade urbana*, Lefebvre (2008a) propõe um contínuo temporal que tem como ponto de partida um momento de urbanização nula (0%) e vai até a culminação desse processo (100%), caracterizando o estabelecimento da sociedade urbana. Esse eixo temporal começa com a cidade política, passa pela cidade mercantil, em seguida pela industrial e culmina na zona crítica (urbano). Sem que se possa estabelecer limites temporais precisos para cada um dos modelos de cidade propostos, basta dizer que o contínuo teria início com as cidades muradas, governadas por nobres ou sacerdotes. Os “tipos” de cidade são intercalados por transições, também chamadas de fase crítica. Nesse eixo temporal percebemos como a relação entre campo e cidade modificou-se constantemente: inicialmente há apenas controle político da cidade sobre o campo, enquanto na fase final desse contínuo ocorre a subordinação total do agrário ao urbano.

Segundo Monte-Mór (2006), cidade e campo são elementos sócio-espaciais opostos e complementares que estruturam as relações de poder na organização social. As sociedades – desde os tempos remotos e especialmente nas sociedades capitalistas industriais contemporâneas – sempre assistiram à dominação da cidade sobre o campo, sustentada pela divisão entre trabalho intelectual e trabalho manual. Na visão da economia política, a cidade é “o resultado do aprofundamento da divisão sócio-espacial do trabalho em uma comunidade” (MONTE-MÓR, 2006, p. 7): a produção do campo gera um excedente que é extraído e controlado por uma classe dominante da cidade, sendo que esta impõe seu domínio por meio de processos ideológicos e pelo uso da força.

Na *cidade política*, havia uma clara delimitação entre campo e cidade. O campo era o espaço da produção, enquanto a cidade se manteve como lugar privilegiado da administração, da política e do poder. As condições de reprodução da classe dominante eram retiradas do excedente produzido no campo. Evidentemente a troca, o comércio e o artesanato estavam presentes na cidade política, mas tinham um papel secundário e eram muitas vezes realizados pelos “estrangeiros”.

No entanto, aos poucos a troca e o comércio se intensificaram, provocando uma mudança na estrutura de poder da cidade política. A burguesia conquistou definitivamente espaço na cidade e a praça do comércio tornou-se o centro da vida urbana, do encontro e das trocas, caracterizando a *cidade mercantil*. Nessa transição acontece uma inflexão do agrário para o urbano. Segundo Monte-Mór (2006), essa inflexão ocorre, pois a extração da mais-valia, até então viabilizada por meio da coerção político-ideológica e militar, passa a acontecer também de forma voluntária. Na cidade mercantil a troca tornou-se uma função urbana, o que atraiu cada vez mais a produção do campo, que passou a ser comercializada na praça do mercado.

Da mesma forma que a cidade política resistiu por muito tempo à conquista dos comerciantes, a cidade mercantil também tentou se defender contra o domínio iminente da indústria. No entanto a industrialização se intensificou e, com a entrada da produção industrial no meio urbano, ocorreu a transição para a *cidade industrial*. Segundo Monte-Mór (2006), a cidade, além de controlar e comercializar a produção do campo passou também a transformá-la e agregar a ela valor. O campo, que até então possuía autonomia, passa a depender da cidade (e de seus produtos industrializados – insumos, adubos, ferramentas, etc.) para sua própria produção. Monte-Mór faz uma importante observação sobre como a cidade industrial alterou a produção do espaço urbano:

a indústria impõe à cidade sua lógica centrada na produção e o espaço da cidade organizado como locus privilegiado do excedente econômico, do poder político e da festa cultural, legitimado como obra e regido pelo valor de uso coletivo, passa a ser privatizado e subordinado ao valor de troca (MONTE-MÓR, 2006, p. 9).

A partir desse ponto não apenas o campo, mas também a própria cidade passa a ser regida pela lógica da produção industrial. A distinção entre campo e cidade torna-se cada vez menos clara, na medida em que a produção, antes restrita ao ambiente agrário, penetra no meio urbano e apropria-se dele.

A última transição rumo à sociedade urbana ocorre da cidade industrial para a *zona crítica*. De acordo com Lefebvre (2008a), nessa transição ocorre um processo de implosão e explosão da cidade, que tem por consequência a generalização da problemática urbana numa escala mundial e a total subordinação do agrário ao urbano. A implosão intensifica a centralidade da cidade enquanto o local do poder e das trocas. A explosão rompe as barreiras para o mercado e o capital e possibilita a expansão do tecido urbano para as margens. Assim, a partir da cidade industrial tem início então a fase crítica (ou sociedade urbana). O urbano seria então a superação da oposição entre cidade e campo, com o predomínio daquela sobre este. O modo de produção pós-industrial determina a produção de todo o espaço social e, portanto, todo o espaço – seja o centro de uma grande cidade ou uma plantação de grãos – é produzido segundo a mesma lógica da sociedade de consumo. Lefebvre afirma que

o capitalismo não só apreendeu o espaço preexistente, a terra, mas tende a produzir seu próprio espaço. Através da urbanização, sob a pressão do mercado mundial. Sob a lei do reprodutível e do repetitivo, eliminando as diferenças no espaço e no tempo, destruindo a natureza e o tempo natural. A ciência econômica, fetichizada em mercados mundiais e seu espaço, juntamente com a política levada ao absoluto, com o risco de destruir seu próprio alicerce, a terra, o espaço, a cidade e a zona rural, e conseqüentemente de destruir-se a si mesmas (LEFEBVRE<sup>1</sup> *apud* GOTTDIENER, 1997, p. 134).

Para Lefebvre (2008a) a cidade, enquanto a própria forma do urbano, é marcada pela centralidade e pela simultaneidade.

O urbano é cumulativo de todos os conteúdos, seres da natureza, resultados da indústria, técnicas e riquezas, obras da cultura, aí compreendidas maneiras de viver, situações, modulações ou rupturas do cotidiano. Todavia, ele é mais e outra coisa que a acumulação. Enquanto diversos, os conteúdos (coisas, objetos, pessoas, situações) excluem-se, e se incluem e se supõem enquanto reunidos. Pode-se dizer que o urbano é forma e receptáculo, vazio e plenitude, superobjeto e nãoobjeto, supraconsciência e totalidade das consciências. (LEFEBVRE, 2008a, p. 110)

---

<sup>1</sup> LEFEBVRE, Henri. **La production de l'espace**. Paris: Armand Colin, 1974, p. 376.

A cidade atrai para si toda a produção e, ao negar virtualmente as distâncias, cria condições para aproximar conteúdos e promover trocas. Nela, onde as diferenças coexistem e se aproximam, observa-se “a existência recíproca e a manifestação das diferenças procedentes dos conflitos, ou levando aos conflitos” (LEFEBVRE, 2008a, p. 109), que explica ao mesmo tempo o caráter violento e inquietantemente festivo do urbano. O urbano torna-se ponto de encontro, lugar da reunião.

Outra forma de entender o tecido urbano é discutida por Agamben (2006), que analisa a transformação e substituição da cidade feudal por um novo paradigma: a metrópole. No lugar do modelo da *polis*, fundada sobre um centro público (a ágora), foi instaurada “uma nova espacialização metropolitana na qual certamente está ocorrendo um processo de ‘despolitização’” (AGAMBEN, 2006). Para o autor, esse processo está relacionado com transformação do poder territorial do antigo regime em biopoder governamental. Desta forma ocorre a mudança de paradigma da *polis* para a metrópole: a homogeneidade inerente à concepção tradicional da *polis* cede lugar à ideia fundamental de heterogeneidade espacial e política.

Entendemos assim o *urbano* como uma produção social complexa, uma rede de interesses, ideologias e políticas diversos, que, atraídos pela centralidade inerente ao urbano, passam a coexistir sem que isso implique na eliminação de suas diferenças. No entanto coexistência não significa igualdade, pelo contrário. As diferenças traduzem-se em oportunidades desiguais, com a predominância de certos interesses e ideologias sobre outros.

## **1.2 A cidade-mercadoria e suas estratégias ideológicas**

Como citado anteriormente, o processo de urbanização teve origem nas primeiras cidades e se consolidou à medida que o comércio e a produção inseriram-se no meio urbano. A relação entre campo e cidade foi constantemente alterada, com o predomínio cada vez maior desta sobre aquele. Após um intenso processo de industrialização, o fenômeno da urbanização generalizou-se e o tecido urbano ganhou proporções que superam a qualquer distinção entre campo e cidade.

Pretende-se agora compreender quais interesses e grupos determinaram a produção do espaço e qual é o papel da cidade nesse processo. Não cabe aqui, no entanto, fazermos uma análise extensiva da produção do espaço desde seus primórdios até a sociedade pós-industrial. Dessa forma, com ênfase na produção capitalista do espaço, investigaremos algumas

estratégias políticas e urbanísticas que caracterizaram a produção das cidades e o planejamento urbano a partir do capitalismo industrial dos anos 1970 até os dias de hoje<sup>2</sup>.

De maneira geral o planejamento urbano, até o fim dos anos 1960 nos países do *welfare state*, tinha caráter autoritário, tecnocrático e centralizador. O Estado era o grande responsável pelos planos urbanísticos e pela construção de equipamentos para a cidade. Já a partir da década de 1970, com a crise dos Estados do Bem-Estar Social e a internacionalização da economia, a produção das cidades deixou de ser função exclusiva dos Estados e passou a ser compartilhada também com a iniciativa privada. Essas parcerias entre governos e investidores foram viabilizadas principalmente pelas *parcerias público-privadas*, seguindo preceitos do *planejamento estratégico*. Carlos Vainer (2000) analisa como esse novo modelo de planejamento alterou o papel das cidades na economia capitalista bem como as estratégias ideológicas que guiaram a produção globalizada do espaço urbano. Segundo Vainer, o discurso do planejamento estratégico “se estrutura basicamente sobre a paradoxal articulação de três analogias constitutivas: a cidade é uma *mercadoria*, a cidade é uma *empresa*, a cidade é uma *pátria*” (VAINER, 2000, p. 77, grifo do autor). A seguir, explicaremos cada uma das analogias.

A cidade é uma *mercadoria* num mercado extremamente competitivo, onde outras cidades também são colocadas à venda. Assim como na economia liberal, esse mercado volta-se para o capital externo e por consequência as cidades passam a ser anunciadas e vendidas pelos seus atributos que mais atraem o capital transnacional, como centros financeiros, hotéis de luxo, serviços de alta tecnologia, etc. Torna-se importante a construção de uma imagem a ser divulgada, incluindo termos como *city marketing* no vocabulário do planejamento estratégico. É comum que a pobreza urbana seja excluída, relegada às margens dessa imagem construída para atrair investimentos internacionais, pois representa um fator negativo para o mercado. Dessa forma, a cidade passa não apenas ao status de mercadoria, mas de objeto de luxo ao qual apenas uma elite de potenciais compradores tem acesso, excluindo grande parte da população local e, principalmente, mascarando as desigualdades sociais (VAINER, 2000).

A cidade enquanto *empresa* é concebida como um agente econômico que, para atuar no mercado, busca máximas produtividade e competitividade. Todo o planejamento urbano passa a ser direcionado de acordo com as regras e expectativas desse mercado, abrindo espaço para o discurso a favor da participação direta de empresários e *businessmen* que, supostamente ao contrário do Estado, entendem sobre o gerenciamento de empresas. Dessa

---

<sup>2</sup> A transformação do capitalismo industrial pós-fordista, ao longo do final do século XX, em capitalismo cognitivo financeiro, é discutida no Capítulo 6, página 87.

forma a separação entre os setores público e privado, no que tange a produção do espaço urbano, começa a enfraquecer e possibilitar a realização de parcerias público-privadas, que visam a garantir a participação do setor privado (empresários, capitalistas) nas ações públicas. No entanto, a demanda por eficiência, agilidade e produtividade, à qual se submete a cidade-empresa, e a aproximação entre o capital privado e o Estado podem acabar legitimando a “apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados” (VAINER, 2000, p. 89) e excluindo grupos sociais menos relevantes para o mercado.

Uma das críticas que Vainer faz a esse modelo de planejamento estratégico é a subordinação das políticas públicas às exigências do capital internacional que, com seu pragmatismo empresarial, constitui “uma negação radical da cidade enquanto espaço político – enquanto *polis*” (VAINER, 2000, p. 91).

Para que seja bem sucedido, esse modelo de cidade – competitiva, excludente, dedicada a uma elite internacional, onde o capital começa a se ocupar dos processos de decisão sobre o espaço urbano – é preciso criar-se consensos. Por meio de um consenso, como por exemplo, uma sensação generalizada de crise em uma dada cidade, interesses particulares são amenizados, reduzindo conflitos entre grupos da sociedade. Reforça-se a ideia da cidade como uma unidade coesa pela negação das diferenças (a periferia pobre e a cidade informal não são consideradas nesse plano). Esse consenso pode ser atingido com a promoção de um patriotismo de cidade, o que caracteriza a terceira analogia de Vainer (2000): a cidade *pátria*.

Arantes (2000) também escreve sobre a cidade-emprego. Para a autora, assim como todas as cidades modernas, esse modelo de cidade produzido a partir dos anos 1970 encontra-se ligado à divisão social do trabalho e à acumulação capitalista e, como apontado também por Lefebvre, à produção do espaço urbano relaciona-se diretamente com a reprodução do capital. Nessa fase do capitalismo, onde as cidades passam a serem também mercadorias, instaura-se uma contradição: a comercialização da cidade-negócio está vinculada à ideia do solo (natureza) enquanto mercadoria, o que é, portanto,

uma explicitação da contradição recorrente entre o valor de uso que o lugar representa para os seus habitantes e o valor de troca com que ele se apresenta para aqueles interessados em extrair dele um benefício econômico qualquer, sobretudo na forma de uma renda exclusiva. A forma da cidade é determinada pelas diferentes configurações deste conflito básico e insolúvel (ARANTES, 2000, p. 26).

Arantes (2000) analisa esse modelo de planejamento a partir das estratégias culturais que envolvem a produção do espaço<sup>3</sup>. A partir dos anos 1960 o mercado passou cada vez mais a absorver a cultura e transfigurá-la em *imagem*. Ao invés de vender simples produtos, o mercado voltou-se para a promoção de *formas de vida*, de maneiras de se vestir, pensar e ver o mundo. Esse novo apelo comercial-cultural-identitário atingiu também o planejamento urbano estratégico, que como todo empreendimento tem por objetivo promover a imagem do seu produto, ou seja, da cidade. Nessa convergência entre produção do espaço, mercado e cultura<sup>4</sup>, esta última passou a ter um papel fundamental na fabricação de consensos: além de enfraquecer discursos de oposição – afinal, quem se posicionaria contra o *cultural?* -, os museus, galerias de arte, centros culturais, etc., encaixam-se perfeitamente na imagem de cidade que se deseja fabricar. Essa aproximação entre cultura e economia é decorrência da

[...] participação ativa das cidades nas redes globais via competitividade econômica, obedecendo portanto a todos os requisitos de uma empresa gerida de acordo com os princípios da eficiência máxima, e prestação de serviços capaz de devolver aos seus moradores algo como uma sensação de cidadania, sabiamente induzida através de atividades culturais que lhes estimulem a criatividade, lhes aumentem a autoestima, ou os capacitem do ponto de vista técnico e científico. Tais iniciativas, sejam elas grandes investimentos em equipamentos culturais ou preservação e restauração de algo que é alçado ao *status* de patrimônio, constituem, pois uma dimensão associada à primeira, na condição de isca ou imagem publicitária (ARANTES, 2000, p. 47).

Não é difícil perceber como a cultura, transformada em produto e apropriada pelo mercado, começa a ser usada como uma arma política capaz de produzir consensos em torno do espetáculo urbano. Harvey (1993) utiliza o exemplo da cidade de Baltimore, nos Estados Unidos, para mostrar como a partir da década de 1970 o espetáculo urbano foi apropriado por forças distintas daquelas da década anterior. Segundo o autor, nos anos 1960 o espetáculo urbano norte-americano constituía-se de movimentos de oposição de massa, com manifestações pelos direitos civis, eventos contraculturais, levantes nas cidades, etc., refletindo o descontentamento com os planos modernistas de renovação urbana. Mas, para um grupo de políticos e líderes de negócios, essas manifestações ameaçavam o centro da cidade, que já tinha passado por uma renovação modernista e contava com muitos prédios de escritórios e praças. Esse grupo procurou então reunir a cidade por meio da construção de um símbolo que pudesse trazer a ideia de comunidade e diminuir a insatisfação dos cidadãos. Foi assim que surgiu em 1970 a Baltimore City Fair, uma grande feira que pretendia celebrar a

<sup>3</sup> Para uma discussão sobre o papel da cultura no capitalismo contemporâneo ver Jameson (1995).

<sup>4</sup> O conceito de *cidades criativas* e o papel da classe criativa no desenvolvimento cultural e econômico das cidades são discutidos por Florida (2004).

identidade étnica. Em pouco tempo, a feira tornou-se cada vez mais comercial, sendo responsável pela atração regular de milhares de visitantes ao centro da cidade, onde podiam assistir a uma variedade de espetáculos. Logo, novos empreendimentos surgiram ao redor, como um centro de convenções, um aquário, hotéis, enfim, concretizou-se então a “comercialização institucionalizada de um espetáculo” (HARVEY, 1993, p. 90). No entanto este, bem como muitos outros espetáculos urbanos produzidos e aplaudidos até hoje, além de não solucionar problemas básicos do meio urbano, como a desigualdade social, a falta de habitação, a especulação imobiliária, contribuem para agravá-los.

A estratégia de estímulo à economia por meio da construção de equipamentos culturais e atividades puramente turísticas faz parte do processo de museificação das cidades. Em detrimento do papel educativo e social que podem ter, museus e centros culturais – normalmente executados por arquitetos de fama internacional – passam a configurar um cenário para as cidades. A recuperação do patrimônio histórico-arquitetônico também faz parte dessa estratégia que visa à construção de uma imagem da cidade. A nova imagem tem função tripla: serve aos interesses publicitários da cidade espetáculo, esconde a pobreza que existe fora dela e desperta o orgulho dos cidadãos, facilitando a criação de um consenso em torno dessas obras. Na cidade produzida como cenário, o patrimônio é transformado em produto de consumo e seu valor de uso é transformado exclusivamente em valor econômico. O impacto para os cidadãos também é grande: quando implantados em áreas previamente ocupadas (normalmente por população de baixa renda), os equipamentos culturais provocam a expulsão dos habitantes. Para aqueles que podem desfrutar desses cenários, desvinculados dos residentes e usuários, resta apenas a teatralização da vida pública (LIMA, 2004).

### **2.3 A generalização da gentrificação**

Atualmente não se pode falar em produção do espaço urbano sem considerar os impactos da gentrificação na forma urbana, na configuração da paisagem e na distribuição sócio-espacial da população e dos serviços nas cidades.

Neil Smith, assim como Lefebvre, entende o espaço como um algo produzido pela sociedade ao mesmo tempo em que reproduz as relações de produção. Na sociedade capitalista, a acumulação de capital é a força que motiva todas as ações. Assim, o desenvolvimento urbano e a urbanização, inseridos nessa sociedade, são manifestação espacial direta do processo de acumulação de capital. Nesse contexto, a cidade deixou de ser apenas uma das partes no processo de acumulação e tornou-se um espaço organizado para o

investimento de capital. Ao entender a reestruturação do espaço como um processo intimamente ligado à economia capitalista, Smith explicou o fenômeno do *rent gap*. (MENDES, 2010)

Na sociedade capitalista, o desenvolvimento urbano acontece de forma desigual. Enquanto determinada área passa por uma fase de *investimentos* e desenvolvimento, outras sofrem *desinvestimento* e subdesenvolvimento. A desigualdade cria as condições para que futuros investimento sejam feitos nas áreas “subdesenvolvidas”, dando origem a ciclos de investimento-desinvestimento (SMITH, 1982). O desinvestimento ocorre frequentemente em áreas centrais, antigas zonas industriais, zonas portuárias e áreas ocupadas por população de baixa renda em geral. Essas áreas sofrem um processo de desvalorização e depreciação (no qual muitas vezes a mídia tem papel fundamental) tão intenso que se torna lógico para os proprietários reduzir os investimentos e aguardar a valorização do imóvel, ou seja, intensificasse a especulação imobiliária. Quando o preço dos imóveis diminui consideravelmente e a possibilidade de lucro mostra-se vantajosa (*rent gap*), tem início o novo ciclo de investimento.

Em resumo, o *rent gap* é, nas áreas onde ocorre desinvestimento, “a diferença entre a atual renda capitalizada face ao presente uso do seu solo, e a renda que potencialmente poderá a vir a ser capitalizada” (MENDES, 2010, p. 25). A desvalorização cíclica do espaço construído é intencional e produzida deliberadamente para garantir futuros investimentos de capital.

Segundo Neil Smith (2006), a gentrificação é uma expressão das relações sociais, econômicas e políticas em uma determinada cidade e, portanto atinge de forma diferente, com diversas intensidades e particularidades, cidades no mundo todo. Desde a década de 1960, principalmente nas grandes cidades do “primeiro mundo”, como Londres, Nova York e Paris, observava-se processos de gentrificação, que tinham caráter mais pontual e individual, ainda independente de grandes políticas urbanas municipais. No entanto, o autor considera que a partir de meados dos anos 1990 os processos de gentrificação em geral evoluíram de renovações arquitetônicas e urbanísticas localizadas e esporádicas, para uma *estratégia urbana* municipal aliada ao setor privado. A partir dessa fase, a gentrificação passa a integrar políticas urbanas que visam colocar antigos centros na competição do mercado global. A aliança entre os governos locais e o capital privado se intensificou e transformou a parceria público-privada numa regra. Contudo, nessas parcerias o equilíbrio de interesses fica claramente comprometido:

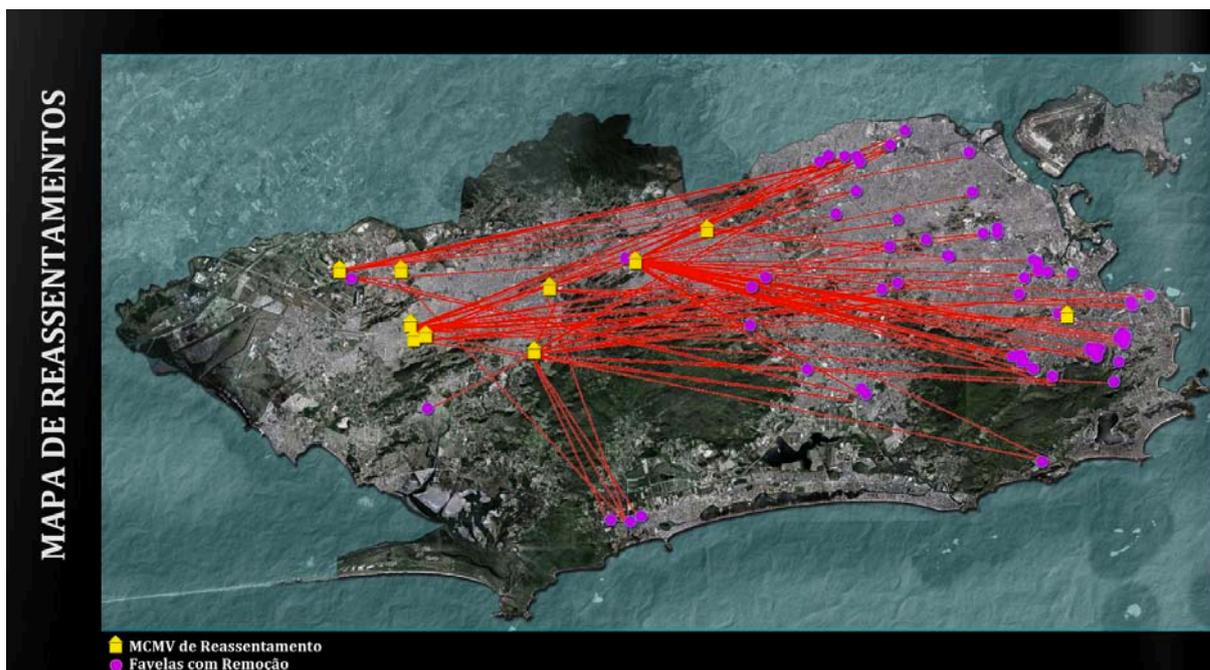
as políticas urbanas já não aspiram guiar ou regular o sentido do crescimento econômico, elas se encaixam nos trilhos já instalados pelo mercado, à espera de contrapartidas mais elevadas, seja diretamente, ou na forma de arrecadação de impostos (SMITH, 2006, p.76).

Os investimentos favoráveis à reprodução do capital implicam no abandono das classes mais pobres, especialmente nas áreas mais carentes. A necessidade de melhorar a imagem da cidade e torná-la mais atrativa para o mercado internacional causa frequentemente a expulsão de habitantes de renda baixa das áreas centrais. Esses ficam condenados a uma marginalidade sócio-espacial, que tem relação direta com a manutenção da reprodução social das classes dominantes (MENDES, 2010).

Uma das principais características dessa nova fase da gentrificação que vivemos agora é que ela não acontece como um fenômeno local e promovido por agentes isolados, mas sim como um processo global, sistematizado, institucional, ligado ao Estado e com a intenção explícita de gentrificar a cidade por meio de uma renovação urbana de dimensão classista (SMITH, 2006). Nessa “gentrificação complexa”, o mercado financeiro global, os agentes imobiliários e o poder local se unem para projetar as políticas que visam a produzir

[...] paisagens urbanas que as classes médias e médias altas podem “consumir” – uma vez que os sem-teto foram rapidamente evacuados [...]. Nessa paisagem aparentemente democrática, a extraordinária desigualdade do consumo exprime o poder redobrado das classes que fizeram a linguagem da “gentrificação” chegar ao primeiro plano (SMITH, 2006, p.73).

Este processo vem acontecendo de forma intensa na cidade do Rio de Janeiro, como mostra Faulhaber (2012). Segundo autor, a prefeitura da cidade tem usado a remoção das camadas sociais mais pobres para gerar valorização de territórios. As remoções concentram-se principalmente nas áreas mais valorizadas do Rio de Janeiro, atendendo aos interesses imobiliários. O mapa a seguir (Fig. 1) mostra onde ocorreram as remoções e em quais unidades habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) as famílias foram reassentadas.

**Fig. 1 - Mapa de Reassentamentos no Rio de Janeiro**

Fonte: FAULHABER, 2012

De acordo com Faulhaber, ainda que as unidades do MCMV apresentem, em geral, melhores condições de salubridade, elas localizam-se principalmente na Zona Oeste, distantes do centro, afastadas do local de trabalho de muitas famílias e em áreas carentes de equipamentos e serviços.

Nessa nova fase de fomento do capital especulativo, a resistência até então oferecida pela cidade informal está cedendo às pressões do mercado imobiliário. Evidentemente, a produção do espaço urbano segundo políticas públicas que, intencionalmente, expulsam a população mais pobre de áreas com potencial de valorização causaria grande controvérsia, se assim fosse anunciada. O sucesso de implementação desses planos urbanísticos depende, portanto da criação de eufemismos que possam ser usados no discurso oficial, como: *regeneração, revitalização, reabilitação, renovação*, etc. O discurso da regeneração urbana mascara os verdadeiros objetivos do plano, não menciona o destino daqueles afetados negativamente e omite seu caráter social, tornando mais fácil a criação de um consenso e a legitimação do processo.

## 2 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO

Se até a década de 1970 os Estados eram os grandes responsáveis pela execução e gestão de planos urbanísticos, a partir de então ocorreu uma grande mudança no planejamento e construção do urbano. O papel das cidades na economia mundial se alterou, bem como os agentes envolvidos na sua produção. Nesse novo contexto, a iniciativa privada, que de certa forma já participava do planejamento e financiamento do espaço urbano, passou a atuar mais intensamente por meio das parcerias público-privadas (PPPs).

Neste capítulo será apresentado o contexto econômico e político mundial que ampliou as bases para a realização das PPPs e como estas se tornaram um recorrente meio de produção das cidades. Em seguida apresentaremos alguns dos principais exemplos mundiais de parcerias para a (re)construção de centros urbanos, destacando os interesses e a influência dos agentes público e privado. Por fim, analisaremos a PPP realizada em Barcelona como preparação para a realização dos Jogos Olímpicos de 1992. Considerada por seus idealizadores como uma operação bem sucedida, ela teve grande repercussão e é utilizada até os dias de hoje como modelo de planejamento estratégico, inclusive no Brasil. Vamos mostrar como esse *sucesso* é apenas uma das faces de um processo que provocou também grande endividamento público e gentrificação.

\*

Segundo Ermínia Maricato (2000), da década de 1940 a meados dos anos 1970, os países centrais do capitalismo estavam submetidos ao *welfare state*, ou Estado do Bem-Estar social. O planejamento urbano praticado nesse período tinha influência tanto da economia fordista, conferindo ao Estado papel central para o equilíbrio econômico e social, quanto do discurso modernista, de caráter universalizante e positivista. Observou-se nessa época considerável crescimento econômico, grandes investimentos em políticas sociais e ampliação do direito à moradia.

Ainda que no contexto de pós-Segunda Guerra Mundial o planejamento urbano modernista tenha sido consideravelmente bem sucedido – com a reconstrução de centros urbanos, oferta de moradia, oportunidades de emprego, etc. – por outro lado ele foi alvo também de muitas críticas. Segundo Harvey (1993), nos Estados Unidos a rápida expansão dos subúrbios, estimulada pelas políticas de planejamento, resultou no esvaziamento do centro das cidades e sua conseqüente deterioração. Para Jane Jacobs (2000), os ambientes urbanos produzidos por esse planejamento universalizante tendiam à padronização de

tipologias, usos e processos, o que contrariava a complexidade e a diversidade inerentes à cidade.

Na década de 1970, a decadência do sistema de produção fordista e a crise do Estado do Bem-Estar Social deram início a um processo de transformação política, econômica e social que atingiu principalmente os países capitalistas e teve por consequência o processo de globalização. Esse processo continuou nas décadas seguintes, provocando contínuo enfraquecimento do *welfare state* e intensa internacionalização das relações mundiais. Segundo Maricato (2000), a globalização foi decorrente de mudanças tecnológicas e produtivas, mas deve ser vista também como um fenômeno econômico, político e ideológico conduzido por alguns países ricos juntamente com grandes corporações internacionais.

As décadas de 1980 e 1990 foram então marcadas pelo avanço da ideologia neoliberal que, em oposição a um Estado forte e centralizador, defendia o fim do intervencionismo estatal, a desregulamentação do mercado e uma maior participação da iniciativa privada nas tomadas de decisão. Contra a rigidez do Estado do Bem-Estar Social instalou-se no final do século XX um novo arranjo econômico e político, que flexibilizou a produção, o trabalho e a organização sindical.

A mudança de um modelo político-econômico centrado nas ações estatais, para um novo modelo mais flexível, orientado por ideias liberais, e conduzido tanto pelo Estado quanto pelas forças do mercado atingiu também as relações de produção do urbano. O planejamento urbano de inspiração modernista, voltado para a elaboração de grandes planos urbanos coordenados e geridos por um governo central – como aqueles propostos por Le Corbusier, por exemplo – deu lugar a uma nova compreensão da cidade. A “ruptura com a ideia modernista de que o planejamento e o desenvolvimento devem concentrar-se em *planos* urbanos de larga escala” (HARVEY, 1993, p. 69 – grifo do autor) abriu espaço para a flexibilização e tratamento diferenciado de partes da cidade.

Essa nova compreensão do urbano, somada às transformações políticas e econômicas ocorridas desde o final dos anos 1970, criaram as bases para um novo modelo de planejamento e produção do espaço, no qual as parcerias entre os setores público e privado, justificadas pela *falência do Estado de Bem-Estar Social* ganharam novo formato.

No texto *Falências do Mercado e Falências do Estado* (1992), Bernareggi expõe algumas formas de *cooperação* entre iniciativa privada e administração pública, suas justificativas e potenciais benefícios.

De acordo com Bernareggi (1992), a cooperação entre os setores público e privado pode ser entendida também como um apoio público à atividade econômica privada, uma vez

que as ações do setor público incluem, por exemplo, realização de investimentos com rentabilidade incerta, fornecimento de equipamentos e bens públicos, dissolução dificuldades organizacionais impostas ao setor privado, etc. No entanto, quando o setor público encontra dificuldades para desempenhar esse papel, pode ocorrer a *falência do Estado*. Essas dificuldades enfrentadas pela administração pública podem ser tanto de ordem organizacional (como a rigidez dos processos decisórios, a falta de experiência empresarial, a ineficiência produtiva) quanto financeira (devido à insuficiência de recursos financeiros para as intervenções públicas municipais). Quando o setor público mostra-se incapaz de superar tais dificuldades surge como alternativa a realização das parcerias público-privadas, que se justificam a partir da ideia de que o setor privado (com sua experiência em negócios e poder de investimento) pode oferecer uma solução mais eficiente e econômica. Segundo Bernareggi (1992), a cooperação entre os setores público e privado pode acontecer das seguintes formas:

- a) *participação consultiva dos agentes privados* nos processos decisórios públicos;
- b) *estrutura jurídico-organizativa atribuída ao agente público*, por exemplo, na forma de sociedade por ações (gestão pública indireta com estruturas de caráter privado);
- c) *gestão delegada de atividades de competência da administração pública* (a realização e a gestão de um serviço são realizadas pelo setor privado, que é remunerado diretamente pelo setor público ou por usuários privados). Nesse caso fala-se em privatização;
- d) *fornecimento de contribuição não financeira à iniciativa privada*. A administração pública pode oferecer bens dos quais seja proprietária ou vantagens na regulamentação administrativa (por exemplo, alterações na lei de uso e ocupação do solo ou concessão de licenças);
- e) *remuneração indireta do agente privado*. Nesse caso o lucro não vem diretamente da realização da atividade pública (que pode até ter lucratividade nula ou negativa), mas de vantagens decorrentes desta, como facilidades de crédito e redução de custos.

Nas duas primeiras formas de parceria não há nenhum tipo de financiamento privado da atividade pública e a participação do setor privado tem por objetivo otimizar a realização de uma obra pública. Já nos três últimos tipos de parceria é possível perceber como a cooperação entre agentes públicos e privados gera potencialmente benefícios ao orçamento da

administração. Nesses casos a suposta eficiência gerencial do setor privado pode representar uma redução de custos. Além disso, a terceirização dos investimentos permite aos municípios contornar o problema do endividamento local e evitar que seu orçamento seja comprometido. Bernareggi (1992) ressalta que as duas últimas formas de cooperação representam uma gestão delegada mista, na qual a administração tem maior participação nos processos decisórios e, conseqüentemente, torna-se mais fácil garantir que a iniciativa atenda aos interesses públicos.

Na prática, as parcerias realizadas entre governo e iniciativa privada adquirem contornos locais e podem envolver uma ou mais formas de cooperação. Também o grau de controle exercido pelo governo, o volume de investimentos públicos e os ganhos do setor privado variam em cada caso, de acordo com o contexto e as forças políticas em jogo. A seguir veremos alguns dos principais exemplos de parcerias realizadas no planejamento urbano.

## **2.1 Antecedentes e realização de Parcerias Público-Privadas**

Segundo Maricato e Ferreira (2002), no final da década de 1970 houve na Europa e nos Estados Unidos um processo intenso de déficit de arrecadação do Estado em decorrência do aumento do desemprego, da crise fiscal e do custo de manutenção do Estado-Providência. Essa crise do *welfare state* está diretamente ligada ao esgotamento do modelo fordista e à reestruturação da produção mundial. Paralelamente ganharam força as políticas neoliberais, que defendiam menor intervenção do Estado na economia e maior participação do setor privado. Nesse contexto, surgiram sistemas de produção, trabalho e consumo mais flexíveis, impulsionados por um capital cada vez mais globalizado. Também o desenvolvimento de novas tecnologias de transporte e comunicação permitiu que esse novo modelo de produção se difundisse rapidamente, expandindo as fronteiras do capitalismo e conquistando novos mercados.

Houve uma mudança dos fatores que determinavam a localização das unidades de produção industrial. A informatização e a dissolução de fronteiras permitiram a reestruturação dos sistemas produtivos em unidades mais compactas, desierarquizadas e com grande mobilidade. Segundo Maricato, “ao invés de se dissolver no universo espacial da teletividade, as cidades mundiais concentram cada vez parte mais considerável da riqueza e do poder” (MARICATO, 2000, p. 131 – grifo da autora), ou seja, a fragmentação e disseminação da produção industrial pelo mundo não implicou numa igual distribuição das

riquezas. Pelo contrário, o poder passou a concentrar-se nas cidades que fossem capazes de oferecer as maiores vantagens econômicas.

A redução da importância dos estados nacionais provocou uma mudança no panorama mundial da economia, no qual as *cidades globais*, e não mais determinados países, passaram a figurar como os principais pontos de concentração do poder. Com fluxos de capital mais flexíveis e dinâmicos, as cidades começaram a competir entre si a nível internacional pela atração de investimentos. Enquanto no modo de produção fordista a importância de uma cidade era, em parte, determinada pelo desenvolvimento do setor industrial, no mundo globalizado as cidades mais importantes passaram a ser aquelas com um expressivo setor de serviços, centros financeiros, comerciais, culturais, etc.

Nas décadas de 1980 e 1990 algumas cidades assumiram papel estratégico na economia: as cidades globais. Além de centros de comércio e da atividade bancária, elas passaram a ser pontos-chave da economia mundial, da produção, dos serviços e da inovação. A expansão do setor internacionalizado da economia alterou a economia urbana e impôs uma nova dinâmica de valorização. Os serviços destinados à elite urbana – como restaurantes e hotéis de luxo –, na competição por espaços, forçaram o deslocamento do comércio local. As grandes cidades passaram a concentrar as condições necessárias para a produção e reprodução do controle global (SASSEN, 1998).

\*

As parcerias público-privadas para intervenções no espaço urbano não foram criadas nos anos 1970. Em Nova Iorque, no início do século XX empreendedores privados já financiavam a construção de espaços públicos. No entanto, nesse contexto de transformações urbanas, falência do *welfare state* e flexibilização da economia da década de 1970, as parcerias entre o Estado e empreendedores assumiram novos contornos. Na Europa e nos Estados Unidos as parcerias entre os setores público e privado para financiamento e gestão do urbano passaram a contribuir para a construção de um novo projeto de cidade.

As parcerias entre os setores público e privado consolidaram-se como um recorrente meio para a *revitalização* de centros urbanos. Vários exemplos, em diferentes graus de participação do mercado e com suas especificidades locais, mostram como essas parcerias podem reconfigurar certas áreas, transformando-as em pontos turísticos, centros de comércio, negócios e lazer globais.

Na França, no final da década de 1960 o governo instituiu a *Zone d'Aménagement Concerté* (ZAC). Esse tipo de parceria é marcado por um forte controle estatal, uma vez que fica a cargo do Estado a realização de um grande plano urbano, com custeio público da

infraestrutura e das edificações comerciais e residenciais. Apenas posteriormente à finalização das obras, as unidades são vendidas ao setor privado, possibilitando que o Estado capte a valorização imobiliária gerada pelos investimentos no espaço urbano. Ou seja, pode-se dizer que na ZAC o capital privado fica submetido aos interesses públicos, uma vez que a iniciativa privada não participa dos processos de planejamento e execução. Segundo Maricato e Ferreira (2002), o exemplo francês teve influência no início da discussão sobre as operações urbanas consorciadas no Brasil, entretanto hoje as diferenças são tão grandes que quase não é mais possível comparar os dois modelos. Além de apresentar um mercado muito mais incluyente que o brasileiro, a Europa, e especialmente a França, possui uma tradição política que viabiliza o engajamento intenso da população no processo, fazendo um contraponto aos interesses dos investidores. No Brasil, como veremos no próximo capítulo, os canais de participação democrática são muitas vezes dominados pelos agentes privados, o que compromete a luta pelos interesses sociais.

No Japão, muitas cidades foram quase completamente destruídas durante a Segunda Guerra, o que gerou a demanda por um modelo de planejamento capaz de reconstruir as áreas danificadas. Em 1954 aprovou-se a lei do *Land Readjustment*, ou *Kukaku-Seiri*, ou Reordenamento Fundiário. O Land Readjustment consiste no reparcelamento compulsório de terrenos com distribuição equitativa dos custos e benefícios entre os proprietários (Fig. 2). Cada proprietário deve ceder uma parte do seu lote ou contribuir em dinheiro, evitando desapropriações.

**Fig. 2 - Área antes e depois do Land Readjustment**



Fonte: MONTANDON, 2007

Os recursos captados são utilizados pelo Estado para custeio das obras e como reserva de terras públicas para implementação de infraestrutura e equipamentos urbanos (YANASE, 2010). Sob diversos nomes, a experiência do Land Readjustment vem sendo utilizada em diversos países, como Alemanha, Índia, Turquia, Espanha, Tailândia e Colômbia<sup>5</sup>.

Nos exemplos francês e japonês, o Estado promoveu um modelo de parceria público-privada no qual o poder público assume o controle e a gestão das operações, evitando que essas fossem utilizadas para o atendimento de interesses particulares. Já na Inglaterra nos anos 1980, durante o governo de Thatcher, encontra-se um exemplo no qual o planejamento urbano, por meio da colaboração entre poder público e agentes privados, foi submetido a uma política tipicamente neoliberal. Em decorrência de mudanças tecnológicas no transporte de cargas, a região portuária conhecida como *Docklands* entrou em decadência e passou a apresentar altos índices de desemprego. Em 1981 o governo criou a LDDC (London Docklands Development Corporation), cujo objetivo era promover o desenvolvimento das docas por meio da atração de investimentos privados. Segundo Del Rio (2001), essa agência promoveu a excessiva privatização do empreendimento sem controles urbanísticos ou um princípio regulador, o que gerou uma urbanização fragmentada, grande especulação imobiliária, esvaziamento de outras áreas e gentrificação. De acordo com Vilarinho (2006), o plano executado tornou as Docklands o segundo maior centro financeiro da cidade. Apesar de segundo seus idealizadores o plano ter atingido grande sucesso, já na década de 1990 muitas torres comerciais encontravam-se desocupadas.

Contornos ainda mais liberais apresentaram as renovações de centros urbanos nos Estados Unidos. Na mesma linha da renovação urbana de Baltimore de 1970, citada no capítulo anterior, encontra-se também o exemplo do Píer 17, em Nova York, e do *Quincy Market*, em Boston. Todos eles apresentam em comum o objetivo de recuperar áreas “degradadas” por meio de incentivos a atividades voltadas para o comércio, o turismo e o lazer. Em Boston na década de 1970, foi promovida uma grande renovação do *waterfront*, que contou com a construção do *New England Aquarium* e com a transformação do antigo mercado *Quincy Market* num centro gastronômico e comercial voltado para a classe média. Segundo Vicente Del Rio, um dos defensores do planejamento estratégico, a experiência de Boston configura um modelo de sucesso, pois se estima que tal projeto “tenha valorizado o preço do solo de 20 a 25% e o valor do aluguel de salas de 5 a 15% acima do resto da área

---

<sup>5</sup> Em 1989 o Land Readjustment foi introduzido na Colômbia, visando a promover o desenvolvimento urbano cumprindo a função social da propriedade. Em 2013, a ONU-Habitat, em parceria com a Prefeitura de Medellín, lançou o programa *Participatory and Inclusive Land Readjustment* (PILaR), para aumentar a participação popular nos processos de reurbanização por Land Readjustment na cidade colombiana (UN-HABITAT, 2013).

central” e também que “como resultado da revitalização e da reconstrução da imagem da cidade, 10% da receita de Boston sejam derivados de atividades relacionadas ao turismo” (DEL RIO, 2001).

Como pode ser observado tanto no exemplo londrino quanto nos norte-americanos, antigas áreas portuárias foram objeto frequente das parcerias público-privadas. Isso ocorreu principalmente em decorrência das mudanças tecnológicas nos serviços de transporte de cargas. Segundo Del Rio,

[...] os modernos e gigantescos navios de carga, a containerização e a especialização do movimento portuário, as dificuldades de acomodar as novas logísticas portuárias às limitadas instalações e espaços das áreas centrais e a difícil acessibilidade dos meios de transportes de apoio – rodovias e ferrovias – foram fatores fundamentais para seu esvaziamento, em detrimento de novas instalações portuárias em grande portos mais afastados, tecnológica e fisicamente preparados para os novos tempos (DEL RIO, 2001).

Com a transferência das instalações portuárias para locais mais afastados, os portos antigos, até então áreas centrais e de grande importância histórica e econômica, sofreram um processo de esvaziamento. O desinvestimento provocou a rápida deterioração urbanística desses espaços e transformou em certa medida a dinâmica dos centros. Em pouco tempo essas áreas, consideradas degradadas, passaram a ser o local ideal para a realização de empreendimentos imobiliários, viabilizados por meio das parcerias. Essa estratégia urbana continua sendo utilizada até os dias de hoje e vários exemplos podem ser citados: Puerto Madero (1990), em Buenos Aires; Darling Harbor (1988), em Sydney; Parque das Nações (1998), em Lisboa; Hafen City (2000), em Hamburgo; Porto Maravilha (2009), no Rio de Janeiro.

Esses são alguns dos principais modelos europeus e americanos de parcerias público-privadas que influenciaram a elaboração de instrumentos e políticas urbanas no Mundo e no Brasil. Muitos outros ainda poderiam ser citados, como a região do Beaubourg (1977), em Paris; a Potsdamerplatz (1991), em Berlim; o Museu Guggenheim (1992), em Bilbao, etc. No entanto é necessário que se faça uma ressalva: enquanto modelos, os exemplos estrangeiros não podem – ou não deveriam – ser simplesmente importados e transpostos à realidade brasileira. Como apontam Maricato e Ferreira (2002), esses modelos foram criados para um contexto urbano distinto e sua aplicação direta à realidade brasileira não reconhece as especificidades locais e não soluciona (pelo contrário, pode até reproduzir) os problemas sociais existentes. Para os autores, a questão central encontra-se no acesso ao mercado: enquanto na Europa e nos Estados Unidos a grande maioria da população tem acesso a

direitos básicos como moradia, educação, saúde e transporte, no Brasil mais da metade da sociedade ainda encontra-se excluída do mercado residencial formal. No Brasil, as parcerias público-privadas que visam à melhoria do espaço urbano por meio da dinamização do mercado excluem, necessariamente, toda a população que já está fora do mercado.

## **2.2 O Plano Estratégico de Barcelona**

A renovação urbana realizada em Barcelona na década de 1980, impulsionada pelos preparativos para os Jogos Olímpicos de 1992, transformou a imagem da cidade catalã e colocou-a junto às principais metrópoles europeias no cenário internacional. Seu estudo mostra-se particularmente importante, pois foi e ainda é constantemente retomado como exemplo para projetos de “revitalização” urbana na América Latina, inclusive no Brasil.

Segundo Compans (2004), a partir da segunda metade dos anos 1980 teve início o processo de reestruturação urbana de Barcelona. Após a queda do regime franquista, as cidades espanholas adquiriram mais autonomia política e econômica, o que abriu oportunidades para a dinamização da economia. Em 1985 empresas municipais de capital misto foram criadas visando à inserção da cidade no competitivo cenário internacional e parcerias público-privadas foram constituídas para a promoção de atividades culturais, turismo e desenvolvimento urbano. Em 1986, com o anúncio de que Barcelona seria a sede dos Jogos Olímpicos de 1992, o governo local passou a utilizar estrategicamente o evento como indutor do desenvolvimento urbano baseado na cooperação público-privada.

Com o objetivo de promover a renovação urbana de Barcelona, foi criado em 1986 o programa *Áreas de Nueva Centralidad* (ANC). De acordo com Compans (2004), este programa almejava a modernização e internacionalização da economia local bem como a reestruturação urbana impulsionada pelos Jogos Olímpicos. À municipalidade caberia elaborar o plano urbano e estimular investimentos privados por meio da criação de oportunidades, enquanto ao setor privado seriam delegados os investimentos, gestão e execução dos projetos. O programa visava à renovação de dez áreas da cidade e previa desde intervenções no sistema viário à reestruturação da fachada marítima. Foi frequente a utilização de terrenos que possuíam localização atraente para investidores, mas que haviam perdido sua função original, como fábricas e instalações portuárias desativadas. A realização das ANCs foi estimulada pelos Jogos Olímpicos, cuja realização aumentou a disponibilidade de recursos financeiros e a expectativa de lucratividade dos empreendimentos imobiliários. No entanto, na medida em que a pura lucratividade passou a ser um dos critérios

determinantes para a localização dos investimentos, houve uma tendência inevitável à concentração de projetos nas áreas centrais.

Entre 1988 e 1990 elaborou-se o *Plan Estratégic Economic i Social de Barcelona* (PEESB), que tinha por objetivo criar consensos em relação à transformação urbana e econômica da cidade e consolidá-la como um centro internacional de serviços e consumo. O PEESB era composto por seis linhas estratégicas de atuação, sendo: redução dos desequilíbrios sociais; formação e recursos humanos; serviços avançados às empresas; fatores de atração cultural, comercial e turísticos; promoção industrial; infraestruturas e serviços. Logo após a realização dos Jogos, em novembro de 1992, fez-se um balanço do grau de realização de cada uma das seis linhas. Segundo Compans (2004), na medida em que 70% das ações previstas no plano foram executadas, pode-se considerar que ele tenha atingido grande sucesso. No entanto, é importante a ressalva de que, em razão dos Jogos Olímpicos, houve também uma grande injeção de recursos públicos. Foram gastos na construção da vila olímpica, na implantação de um anel viário e na recuperação do centro histórico cerca de US\$10 bilhões, dos quais 1/3 foi pago pelo governo central, 1/3 pelos governos regional e municipal e apenas o restante pelo setor privado.

Já no final de 1992 os primeiros sinais da recessão econômica espanhola começaram a manifestar-se. Segundo Tello (1994), como uma das premissas básicas do plano estratégico era o desenvolvimento da economia e criação de consenso social em torno das Olimpíadas, a iminente crise econômica punha em risco a aceitação e a continuidade do PEESB. Deve-se considerar também que o diagnóstico do plano fora elaborado no final dos anos 1980, num período de efervescência econômica e grandes fluxos de investimentos. A recessão da economia reduziu os investimentos públicos e afugentou o capital privado, o que invalidou as perspectivas de expansão econômica contempladas pelo plano estratégico.

Confirmando a tendência à concentração de investimentos nas áreas centrais, o PEESB focava quase exclusivamente em Barcelona, ignorando a rede de relações metropolitanas existente. Para exemplificar, Tello (1994) aponta que dos 550km<sup>2</sup> e 2.200.000 habitantes da região metropolitana, o plano contemplava apenas 18% do território e 68% da população. Após o início da crise econômica, essa excessiva centralização traduziu-se em maiores hierarquização espacial e desigualdade sócio-econômica-territorial.

Além da localização, também a natureza dos empreendimentos contribuiu para o processo de gentrificação das áreas centrais. De acordo com Compans (2004), a articulação das parcerias público-privadas era marcada pelo conflito de interesses entre a municipalidade e os empreendedores. Enquanto aquela propunha a execução de habitações para as classes

média e baixa, estes optavam por investimentos mais lucrativos, como hotéis e edifícios de escritórios. A especulação imobiliária resultante acelerou a dinâmica de renovação da cidade e a expulsão das camadas mais pobres para a periferia.

A gentrificação não se restringiu às áreas “renovadas”, nem tampouco foi interrompida pelas crises do mercado espanhol. Um dos maiores projetos executados pelo plano localiza-se no *Poble Nou*, antiga zona industrial próxima ao centro de Barcelona, que abrigou, entre outros empreendimentos, a Vila Olímpica. Nessa região, e também em zonas contíguas como a *Ciutat Vella* (Fig. 3), é possível observar ainda nos dias de um hoje, mais de duas décadas após as Olimpíadas, um significativo processo de gentrificação.

**Fig. 3 - Poble Nou, Ciutat Vella e Vila Olímpica em Barcelona**



**Fonte: foto aérea do GoogleMaps; dados extraídos de BARCELONA, 2013; montagem da autora**

A *Ciutat Vella* corresponde ao centro antigo de Barcelona, que no início do século XIX foi ocupado pela burguesia. Mais tarde, nos anos 1940, o centro foi o destino de muitos operários vindos de outras regiões do país. A partir de meados dos anos 1950, no entanto, com a periferização da atividade industrial, muitos moradores mudaram-se para a periferia, dando início a um processo ininterrupto de esvaziamento do centro. Durante as décadas seguintes, os investimentos imobiliários públicos e privados concentraram-se nas áreas suburbanas, intensificando a segregação da *Ciutat Vella*. Nos décadas seguintes o centro passou a apresentar grande degradação urbanística e imagem pública negativa. Mas a partir de meados dos anos 80 a situação começou a mudar em função das políticas públicas

direcionadas ao centro. Criou-se a Procivesa (*Promoció Ciutat Vella S.A.*), empresa de capital misto, majoritariamente público, para coordenar a renovação do distrito central. Claver (2006) faz uma crítica ao poder local e à forma como este conduziu a “reabilitação” do centro, destacando as consequências das medidas adotadas. Essa crítica pode ser resumida da seguinte forma:

- a) *localização estratégica de atividades econômicas e culturais*. Essa medida, que inclui a criação do Museu de Arte Contemporânea de Barcelona (MACBA), tinha como objetivo declarado a diversificação do espaço. No entanto essa política, ao atrair um público novo e diferenciado para o centro, contribuiu para um processo de segregação espacial e aumento das desigualdades;
- b) *investimentos privados de alta rentabilidade*. Apesar da facilidade oferecida ao governo com a disponibilização de capitais privados, é importante perceber que a participação do setor privado é frágil. De maneira geral, os investimentos públicos direcionam-se ao espaço público e à infraestrutura básica, enquanto o capital privado prefere investimentos consideravelmente mais rentáveis. Não é por acaso que os anos de maior investimento público (1995 e 1997) correspondem também aos maiores de investimento privado;
- c) *reabilitação de imóveis residenciais*. Muitos imóveis foram vendidos a empresas imobiliárias e logo em seguida, renovados. A alta nos aluguéis foi seguida por uma inevitável substituição dos moradores, e o centro passou a abrigar também uma população jovem de classe média.
- d) *a intensificação do turismo*, principalmente após os Jogos Olímpicos de 1992, transformou as atividades desenvolvidas na Ciutat Vella. O grande número de hotéis, restaurantes e lojas que sustentam o modelo de lazer e consumo torna o centro cada vez mais incompatível com a função residencial.

Isso torna claro como algumas parcerias público-privadas, mesmo que coordenadas e em grande parte financiadas pelo Estado, podem gerar condições ideais para a atuação do mercado imobiliário. O próprio crescimento econômico, figura constante nos discursos que justificam tais parcerias, possui dois lados: ao mesmo tempo em que gera empregos e atrai capital, também provoca a gentrificação e a descaracterização de bairros tradicionais.

A análise do Plano Estratégico de Barcelona mostra-se relevante para o estudo das atuais políticas urbanas brasileiras especialmente em face da proximidade da Copa do Mundo

FIFA de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016. A renovação de Barcelona, tratado como exemplo de sucesso por muitos, continua a ser utilizada como modelo, mesmo duas décadas após sua elaboração e a despeito dos efeitos negativos para a cidade.

### 2.3 Conclusão parcial

A partir dos anos 1970, as parcerias público-privadas ganharam novo caráter num contexto de profundas mudanças políticas, econômicas, sociais e tecnológicas, que culminaram na globalização. Como nos mostram alguns exemplos internacionais, elas foram muito utilizadas como meio de estimular o desenvolvimento econômico, numa época em que o *welfare state* não dispunha de recursos suficientes para financiar tais obras. Elas também surgiram como uma alternativa à rigidez dos planos urbanísticos modernistas, e permitiram que áreas específicas recebessem tratamento diferenciado.

Em alguns casos, como nas ZACs francesas e no *Land Readjustment* japonês, o Estado coordenou e garantiu os interesses públicos nas parcerias. Consideramos que nesses casos a socialização dos custos e benefícios acontece de forma bem distribuída.

Em outros exemplos, como nos Estados Unidos, Inglaterra e Espanha, a cooperação entre Estado e empreendedores atendeu principalmente ao interesse destes. Nesses casos, as parcerias fizeram parte de um projeto maior: a inserção da cidade no mercado das cidades globais. A construção de centros financeiros, complexos esportivos, centros de convenções, shoppings, aquários, museus de arte, hotéis e restaurantes voltados às classes média-alta e alta internacional dominaram os planos urbanos dessas parcerias. Nelas os benefícios públicos para a população não são o principal objetivo, mas como afirmam Maricato e Ferreira (2002), na Europa e nos Estados Unidos a parcela da população inserida no mercado formal é muito grande, portanto as PPPs trazem benefícios de fato para a grande parte da sociedade. Por outro lado não se pode ignorar que alguns casos a valorização imobiliária provocou – intencionalmente? – processos de gentrificação.

A compreensão dos exemplos internacionais contribui para entender como essa nova forma de se produzir o espaço urbano influenciou as políticas urbanas brasileiras, especialmente o instrumento das Operações Urbanas, que será analisado no próximo capítulo.

\*

Mais recentemente, no final dos anos 2010, a crise política e financeira dos Estados Unidos e de alguns países da Europa expôs a frágil base na qual se sustenta o mercado imobiliário e os efeitos devastadores que este pode ter sobre a economia local. No caso da

Espanha, ainda que a recessão faça parte do contexto maior da crise do Euro, fatores internos também contribuíram para o seu agravamento.

A partir de meados dos anos 1990, a dinamização da economia por meio de investimentos privados no setor da construção civil foi estimulada pelas políticas públicas espanholas. Durante quase uma década o aumento da oferta de moradia, o congelamento dos salários e a concessão de crédito fomentaram o mercado imobiliário e ampliaram o acesso à habitação. No entanto, esse processo provocou uma grande alta no preço dos imóveis bem como o endividamento da população. A “bolha” da construção civil continuou se expandindo à custa de empréstimos até que em 2008, com o estouro da crise financeira dos Estados Unidos, atingiu-se um ponto crítico. A indisponibilidade de capitais no mercado internacional afetou diretamente os bancos espanhóis, pondo fim ao aparente crescimento econômico na Espanha. A impossibilidade de conseguir empréstimos gerou aumento da inadimplência, do desemprego e das ordens de despejo, levando à redução do consumo e à contração da economia (SALÓ, 2011).

A crise expõe a fragilidade do modelo de crescimento adotado pela Espanha e por diversos países da economia neoliberal. Segundo o discurso do capital internacional, os investimentos – privados e públicos – conseguem dinamizar a economia e gerar crescimento. Nesse esquema ganha papel de destaque o setor da construção civil (que em última análise, é grande responsável pela produção do espaço da cidade). No entanto, nas parcerias entre Estado e setor privado, a natureza dos investimentos de cada grupo é muito diversa. Enquanto os governos utilizam o dinheiro público principalmente em ações de baixa lucratividade, o setor privado só investe quando o retorno financeiro é vantajoso. Muitas vezes os investimentos públicos consistem em projetos que visam simplesmente a atrair o mercado, justificados pelo possível crescimento econômico. O exemplo espanhol mostra que o crescimento nem sempre se sustenta. A geração de empregos, a “revitalização” urbana e a inserção no mercado internacional de fato ocorreram, mas vieram acompanhadas da recessão e da gentrificação.

No caso espanhol, a recente crise do Euro expôs como o crescimento econômico baseado no endividamento dos bancos e da população beneficiou apenas as elites e não gerou melhorias concretas para a qualidade de vida da população.

Segundo Bruno Cava (2013) essa recente crise que afeta os países do eixo norte apresenta-se também, com outros desdobramentos, em alguns países do eixo sul. Enquanto no Norte há recessão e austeridade, o Brasil vivencia a *crise do crescimento*. Os investimentos que antes se dirigiam principalmente ao hemisfério Norte, buscam agora no Sul novas

possibilidades de lucro. O autor questiona “o que são os investimentos por aqui, senão fluxos de poder-dinheiro atrás de instâncias de governo, capazes de extrair o valor que não conseguem mais obter no outro hemisfério?” (CAVA, 2013).

Seja pela a crise do Euro ou pelo novo papel do Brasil na economia mundial, fato é que o país vem atraindo grandes investimentos nos últimos anos, mesmo antes da crise. No entanto, esses investimentos, direcionados pela lógica do mercado, não implicam na melhoria da qualidade de vida ou mesmo na melhor distribuição desses benefícios, como mostra uma comparação rápida entre alguns indicadores do Produto Interno Bruto (PIB) e do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). No primeiro trimestre de 2013, enquanto o PIB do Brasil teve um crescimento de 0,6%, o PIB espanhol apresentou uma taxa de -0,5% (PIB DO BRASIL...,2013). Em 2012, as notícias de que o Brasil havia se tornado a sétima maior economia do mundo, ficando atrás dos Estados Unidos, China, Japão, Alemanha, França e Reino Unido, respectivamente, foram divulgadas com entusiasmo pela imprensa (BRASIL DEVE...,2013). No entanto, aspectos distributivos desse crescimento podem ser verificados ao avaliarmos o IDH, que considera a renda per capita. Entre as sete “maiores economias” do mundo, seis apresentam alto IDH (posição no ranking mundial: 3º Estados Unidos, 5º Alemanha, 10º Japão, 20º França e 26º Reino Unido). Por outro lado, Brasil e China apresentam um IDH consideravelmente menor e, no ranking mundial ocupam respectivamente os 85º e 101º lugares. Além disso, de acordo com o Relatório da ONU Habitat (UN-HABITAT, 2012), o Brasil apresenta péssimos índices de distribuição de renda. O relatório mostra que, enquanto nas economias avançadas a renda dos 10% mais ricos da população é cerca de nove vezes a renda dos 10% mais pobres, no Brasil essa taxa atinge a relação de 50:1.

Diante desses dados, colocamos alguns questionamentos que surgem desta copesquisa, a serem respondidos em trabalhos futuros. O crescimento econômico no capitalismo financeiro, ligado ao endividamento dos Estados e da população, poderia levar o Brasil a uma crise, assim como vem acontecendo em países como Espanha e Grécia? Qual o papel do setor da construção civil nesse processo? Existe uma relação entre a financeirização da produção do espaço e o endividamento público?

### 3 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS NO BRASIL

No Brasil, as parcerias público-privadas voltadas para a realização de planos urbanos são viabilizadas pelo instrumento urbanístico das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), instituído pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01). Neste capítulo faremos um panorama do processo de aprovação das principais leis federais que tratam da questão urbana no Brasil: a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade. Faremos uma análise crítica do instrumento da Operação Urbana Consorciada, mostrando como ele é apropriado pelos diversos agentes produtores do espaço. Em seguida, apresentaremos brevemente o processo de urbanização brasileiro e a introdução das OUCs nas políticas urbanas municipais. Será dado destaque para Operações executadas em São Paulo, cidade onde a utilização do instrumento mostrou-se mais polêmica.

Operação Urbana Consorciada é um instrumento de política urbana para a realização de *parcerias público-privadas* previsto no Estatuto da Cidade. Seu objetivo é a transformação estrutural de um setor específico da cidade por meio da implementação de um projeto urbano. As OUCs, financiadas por investimentos públicos e privados, envolvem o redesenho desse setor e devem constituir uma parceria entre *poder público, proprietários, investidores privados, moradores e usuários permanentes*. Na área de realização de uma Operação ocorre a flexibilização de certos parâmetros urbanísticos: estrutura fundiária, potencial imobiliário, formas de ocupação do solo e distribuição de usos podem ser flexibilizados e alterados. Essa forma de PPP ocorre em nível municipal, é coordenada pela prefeitura e deve seguir os objetivos da política urbana determinados pelo Plano Diretor (PD).

No Brasil, a ideia das operações urbanas enquanto instrumento urbanístico teve influência das experiências de parcerias público-privadas realizadas na Europa e nos Estados Unidos a partir dos anos 1960, que foram comentadas no capítulo anterior. No caso brasileiro, as primeiras propostas de operação urbana surgiram na década de 1980, momento que coincidiu com o processo de redemocratização do país. A demanda pela criação desse novo instrumento partiu de quatro matrizes simultâneas:

a falta de recursos públicos para realizar investimentos de transformação urbanística das áreas, a convicção de que investimentos públicos geram valorização imobiliária que pode ser captada pelo poder público, a convicção de que o controle do potencial construtivo era a grande “moeda” que o poder público poderia contar para entrar na operação e a crítica às estratégias correntes de controle de uso e ocupação do solo no sentido de sua incapacidade de captar singularidades e promover redesenho ou, em outras palavras, urbanismo (BRASIL, 2002, p. 80).

As OUCs, pela forma como vem sendo utilizadas, transformaram-se num instrumento polêmico. Em São Paulo, por exemplo, sua utilização produziu um modelo de cidade que satisfaz aos interesses do capital imobiliário internacional “reproduzindo e agravando problemas sociais” (MARICATO; FERREIRA, 2002). Apesar disso, o instrumento é defendido por agentes de direita e esquerda, por setores alinhados a causas sociais e setores empresariais. Maricato e Ferreira (2002) apontam possíveis causas para essa capacidade de atender a agendas políticas opostas:

a maioria das nossas grandes cidades está imobilizada do ponto de vista financeiro. Associe-se a isso a falência do paradigma de planejamento modernista/funcionalista e a força ideológica dos argumentos neoliberais, e entende-se porque a efetivação de parcerias com a iniciativa privada passa a ser vista como uma tábua de salvação para muitas prefeituras, sejam elas conservadoras ou progressistas (MARICATO; FERREIRA, 2002)

Para aqueles autores a OUC, assim como todos os instrumentos urbanísticos, é neutra e é o seu detalhamento no Plano Diretor que define como e com quais objetivos ela será utilizada. No entanto os próprios autores reconhecem a oposição entre discurso e prática que permeia a aplicação de leis no Brasil. Em teoria, as Operações Urbanas se mostram como um instrumento capaz de gerar melhorias sociais, garantir a função social da cidade e coordenar os diversos agentes produtores do espaço num processo democrático. Na prática, “é inegável que no caso das Operações Consorciadas a iniciativa privada ganha um papel de destaque, pelo volume de capital de que dispõe, em relação a um Estado pouco ágil do ponto de vista financeiro” (MARICATO; FERREIRA, 2002).

Mariana Fix<sup>6</sup>, por outro lado, contesta a neutralidade do instrumento. Ela afirma que a OUC, enquanto construção social, não é um instrumento neutro, isento de intenções. Ele foi criado e é apropriado em sua aplicação pelas forças políticas e econômicas dominantes. Para a autora, ao delimitar-se uma área com legislação diferenciada, as Operações criam um estado de exceção que não resolve questões sociais, senão as reproduz. Concordamos com Fix e pretendemos mostrar neste capítulo como desde sua inclusão no Estatuto da Cidade à sua aplicação, as OUCs são um instrumento usado para favorecer o capital e acaba por reproduzir problemas sociais.

O caráter excludente das Operações insere-se num contexto maior, onde o próprio Estado e o processo de urbanização brasileira exacerbam a desigualdade social. Segundo

---

<sup>6</sup> Palestra “Máquina imobiliária na globalização financeira: das Operações Urbanas Consorciadas ao Programa Minha Casa Minha Vida” proferida por Mariana Fix na Escola de Arquitetura da UFMG em 08 de novembro de 2012.

Edésio Fernandes (2001), de maneira geral, a dinâmica do processo de urbanização no Brasil, ao mesmo tempo em que promove desenvolvimento econômico, gera grande exclusão social e segregação territorial. As desigualdades sociais são aprofundadas pelo processo de globalização, que distribui de maneira desequilibrada os lucros do mercado global de investimentos. Especialmente nos países em desenvolvimento, como o Brasil, esse padrão excludente do crescimento econômico urbano é determinado, em grande parte, pelas ações elitistas do Estado.

Ao reconhecer, assim como Henri Lefebvre e Manuel Castells, a dimensão política do processo de urbanização, o autor afirma que no Brasil as políticas urbanas estatais são constantemente guiadas por interesses privados de grupos privilegiados. Incluímos aí as Operações Urbanas Consorciadas.

### **3.1 Legislação federal: Constituição e Estatuto da Cidade**

Em 1963, um grupo de técnicos, políticos e intelectuais reuniu-se no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, onde elaboraram um projeto de lei que abordava de forma pioneira a questão urbana e defendia, por exemplo, a criação de uma política habitacional e de medidas contra a especulação imobiliária. Tal proposta chegou a ser encaminhada ao Congresso Nacional, mas foi logo abortada pelo governo militar instalado em 1964 (Fig. 4).

Durante a ditadura, a primeira tentativa expressiva de se formular uma legislação tratando do espaço urbano aconteceu em 1976 e partiu da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU). Reconhecendo a carência de instrumentos urbanísticos para combater a especulação imobiliária, a CNPU elaborou um anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano. No entanto, grupos conservadores pressionaram o governo e, apesar das crescentes reivindicações sociais, o anteprojeto não teve continuidade. Em 1983 o projeto de lei foi novamente enviado ao Congresso Nacional. A Lei do Desenvolvimento Urbano (LDU) tinha por objetivo melhorar a qualidade de vida nas cidades por meio de instrumentos como o direito de superfície, o direito de preempção e o imposto progressivo, e diretrizes como a recuperação de investimentos públicos que resultassem em valorização imobiliária. Contudo, mais uma vez os interesses do setor conservador e dos empresários urbanos se sobressaíram aos demais, fazendo com que o projeto da LDU não fosse posto em votação (BASSUL, 2010). Nesse sentido pode-se dizer que os governos militares fizeram regredir o debate sobre a questão urbana e reduziram-no à criação de uma política habitacional, que se baseou na criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco

Nacional de Habitação (BNH). Apesar de essa política expressar em seu discurso a preocupação de solucionar o problema do acesso à habitação pela população de baixa renda, na prática quem mais se beneficiou foi a classe média-alta.

**Fig. 4 - Linha do tempo da legislação urbanística comentada**



Fonte: elaborado pela autora

Em 1985, com a redemocratização do país e a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, foi possível novamente discutir-se a criação de uma política para a problemática urbana. Num processo com abertura para a participação popular, foi proposta a Emenda Popular da Reforma Urbana. Mesmo cercada de polêmicas e oposições, obteve reconhecimento e foi parcialmente acatada na elaboração do Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal (CF) de 1988.

A nova Constituição promoveu a descentralização do governo e conferiu mais autonomia aos municípios. Com a nova CF, pela primeira vez a questão urbana passou a ser tratada adequadamente no Brasil. Além da exigência do Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes e da criação de diversos instrumentos legais, a Constituição definiu o princípio da *função social da cidade* como fator determinante para as políticas urbanas. No artigo 182 encontramos alguns de seus princípios gerais:

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.

§ 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.

§ 2º **A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.** (BRASIL, 2013 – grifo nosso)

Na Constituição o princípio da função social ganhou papel central na questão dos direitos de propriedade imobiliária e no processo de desenvolvimento urbano, o que representou um grande avanço desde a Constituição de 1934<sup>7</sup>. Para o cumprimento da função social da propriedade urbana, entende-se que a propriedade não pode se sobrepor aos interesses coletivos e é este princípio que legitima a regulamentação do direito de propriedade pela legislação urbanística. No entanto, o Capítulo da Política Urbana não especifica as exigências para que a propriedade urbana cumpra sua função social. De acordo com o parágrafo 2º do artigo 182 tais exigências ficam condicionadas ao conteúdo do Plano Diretor de cada município.

Ainda no artigo 182, o parágrafo 3º especifica a realização de desapropriações, que deverão ser *feitas com prévia e justa indenização em dinheiro*. No parágrafo 4º, *parcelamento*

---

<sup>7</sup> Segundo Mattos (2001), o princípio da função social da propriedade passou a figurar no Direito Brasileiro com a Constituição de 1934, mas consolidou-se de fato apenas na Constituição de 1988, quando foi regulamentado.

*ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública* são estabelecidos como mecanismos a serem utilizados ou não pelo poder municipal para promover o adequado aproveitamento de áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas. A regulamentação desses instrumentos ficou condicionada à criação de uma lei federal, que mais tarde ganhou o nome de Estatuto da Cidade.

O Capítulo da Política Urbana apresenta ainda o artigo 183. Este cria o direito ao usucapião urbano para aquele que possuir uma área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados e utilizá-la por pelo menos cinco anos como moradia.

A Constituição de 1988 apresentou grandes avanços para o tratamento da questão urbana. No que concerne à política urbana, a função social da propriedade foi enfatizada e criaram-se instrumentos que consideram a dinâmica do mercado imobiliário, interesses sociais e questões ambientais. No entanto, é importante lembrar-se da diferença entre a elaboração de uma legislação e sua implementação de fato. Muitas vezes no Brasil, e particularmente na problemática urbano-habitacional, é grande a distância entre as leis e a realidade.

Fernandes (2001) afirma haver uma incompatibilidade entre os instrumentos jurídicos e as reais condições de acesso ao solo à moradia encontradas no Brasil. Ainda que a Constituição apresente avanços significativos, ela possui uma rigidez que não se adequa completamente à realidade brasileira. Segundo o autor, o processo de crescimento urbano brasileiro, marcado pela exclusão sócio-espacial e política e pela concentração econômica, gerou cidades cuja maioria da população urbana vive ilegalmente. E por considerar principalmente o mercado formal, as ordens jurídica e política vigentes mostram-se ineficazes para tratar a questão da ilegalidade e o dinamismo das relações urbanas. Fernandes (2001) aponta que, em decorrência dessa inadequação, muitas vezes a própria ordem jurídico-institucional pode agravar a desigualdade social e a exclusão espacial.

\*

Para a efetiva implementação dos princípios e instrumentos enunciados na Constituição, além da execução de Planos Diretores para as cidades com mais de 20 mil habitantes, tornou-se necessária também a criação de uma lei federal regulamentando os instrumentos constitucionais. Essa lei é hoje o Estatuto da Cidade.

O projeto de lei que originou o Estatuto da Cidade foi apresentado em 1989 (Fig. 4) pelo então senador Pompeu de Sousa, que justificou o projeto pela necessidade de se conter a indevida valorização imobiliária, de melhorar o acesso à habitação para classes mais baixas e

distribuir melhor os benefícios dos investimentos públicos nas cidades. O longo período de tramitação legislativa foi marcado por diversas alterações no projeto inicial e um conflito entre duas partes interessadas (de um lado, o movimento a favor da reforma urbana, do outro, representantes do mercado imobiliário e da construção civil). O setor empresarial, inicialmente contra as propostas de reforma urbana, aproveitou a oportunidade para aprovar medidas que estivessem de acordo com seus interesses (BASSUL, 2010). Um exemplo é a proposta apresentada à Câmara dos Deputados pelo Secovi-SP<sup>8</sup>:

assim, o que em certo momento parecia uma ameaça ao setor empresarial passou a ser gradativamente percebido, e aproveitado, como oportunidade de mercado. Não é casual, portanto, nem deve causar estranheza, que o documento encaminhado pelo Secovi-SP (1999) à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI) da Câmara dos Deputados, [...] incluísse propostas como a do “orçamento participativo” [...]. O mesmo documento defendia que as operações urbanas consorciadas fossem geridas de forma compartilhada “com representação da sociedade civil”, pois essa participação “se faz absolutamente necessária para garantir a observância adequada do plano de operação urbana consorciada”. Ambas as propostas, que, por sinal, coincidiam com as proposições do MNRU, foram incorporadas ao texto. (BASSUL, 2010)

Cabe aqui questionar se ações como as do Secovi-SP visam à democratização do processo de construção das cidades ou se, por outro lado, servem para controlar o processo de participação popular, reduzir sua força e legitimar os interesses privados.

Em 2001, após doze anos de tramitação, foi promulgada a Lei nº 10.257/01 ou Estatuto da Cidade. Ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, o Estatuto “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” (Lei nº 10.257/01, Art. 1º). Assim ele define as diretrizes gerais que devem ser seguidas pelos municípios na elaboração de sua política urbana, tendo em vista as funções sociais da propriedade e da cidade. Dentre as diretrizes estão, por exemplo: garantia do direito a cidades sustentáveis; gestão democrática por meio da participação da população nos projetos de desenvolvimento urbano; cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

---

<sup>8</sup> O Secovi-SP é “o maior sindicato do setor imobiliário da América Latina representa, desde 1946, as empresas de loteamento, incorporação, compra, venda, locação, administração imobiliária e os condomínios em todo o Estado de São Paulo” (SECOVI-SP, 2013).

Dentre os instrumentos gerais da política urbana, o Estatuto estabelece (Lei nº 10.257/01, Art. 4º):

- a) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- b) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- c) planejamento municipal.

A lei federal reafirma o caráter descentralizador da Constituição ao estabelecer o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e ampliar as exigências de sua elaboração<sup>9</sup>. Os critérios para a utilização dos instrumentos contidos no Estatuto são definidos pelo Plano Diretor, que é também referência para a definição e cumprimento da função social da cidade.

Se por um lado, a descentralização confere mais autonomia municipal, por outro abriu espaço para que os PDs sofressem grande influência das agentes políticos e econômicos locais, como mostraremos no próximo capítulo no caso belo-horizontino. De acordo com Kapp (2012),

paradoxalmente, a mesma legislação federal que estabelece a função social da propriedade torna sua aplicação inteiramente dependente das instâncias legislativas e executivas municipais (e aos agentes privados capazes de influenciá-las localmente), dando-lhes poder suficiente para procrastinar tal aplicação por mais algumas décadas (KAPP, 2012, p. 467).

Os demais instrumentos criados destinam-se principalmente à esfera municipal e são constituídos por: institutos tributários e financeiros, institutos jurídicos e políticos, Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV). Dentre os institutos jurídicos e políticos encontram-se as “Operações Urbanas Consorciadas” (Seção X do Capítulo II). Segundo a lei federal

considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar

---

<sup>9</sup> Além dos municípios com população acima de 20 mil habitantes, estabelecidos pela Constituição, O Estatuto da Cidade determina que também devem elaborar um Plano Diretor os municípios situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, em áreas de interesse turístico ou em áreas sob influência de empreendimentos de grande impacto ambiental. Também é exigido Plano Diretor caso a cidade não possua essas características mas o poder público pretenda aplicar os instrumentos previstos no capítulo de Reforma Urbana da Constituição de 1988.

em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (Lei nº 10.257/01, Art. 32, §1º).

Percebe-se por essa definição que, mais do que um instrumento de regulamentação urbana ou de arrecadação financeira, as Operações Urbanas Consorciadas são utilizadas para a transformação estrutural de um setor da cidade. Para serem implementadas, as operações devem ser aprovadas por uma lei municipal específica que, além do plano urbanístico da operação urbana, deve conter no mínimo a definição da área a ser atingida, programa básico de ocupação da área, programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação, finalidades da operação, estudo prévio de impacto de vizinhança, contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados e forma de controle da operação obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil (Lei nº 10.257/01, Art. 33).

O *programa básico de ocupação* é o item que mais reforça o caráter urbanístico e o potencial de transformação urbana do instrumento. Nele é definida a ocupação da área, que pode prever novos usos, atividades e até mesmo um novo parcelamento. Pode-se dizer que a área delimitada para a operação passa a constituir uma exceção no tecido urbano, uma vez que nela são permitidas, entre outras, as seguintes medidas:

- a) 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;
- b) a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente. (Lei nº 10.257/01, Art. 33)

Essas medidas são concessões feitas pelo município e são sua principal moeda de troca. As normas urbanísticas são um componente importante na determinação do preço do solo urbano<sup>10</sup>, portanto sua alteração tem impactos diretos no mercado imobiliário. Ao aumentar o coeficiente de aproveitamento de um lote, por exemplo, o poder municipal está automaticamente valorizando este terreno e beneficiando seu proprietário. No entanto, para que essa mais-valia gerada pelo município seja distribuída para a sociedade e não captada apenas pelo proprietário, este fica responsável pelo pagamento ou execução de uma

---

<sup>10</sup> O fator determinante para o preço do solo é sua localização. Além desta, outros componentes do valor do solo urbano são: “esforço” do proprietário, ações de outros indivíduos, alterações de normas urbanísticas e investimentos públicos. No entanto, como o solo não é criado pelo trabalho humano, a totalidade do preço da terra urbana advém puramente da valorização (JORGENSEN, 2008).

*contrapartida*. Dessa forma, as operações urbanas partem do entendimento de que as normas urbanísticas (e sua alteração) podem gerar valorização imobiliária. Para que plus-valia resultante não beneficie apenas alguns agentes privados, contrariando a função social da cidade, cabe ao poder municipal a exigência de contrapartidas justas, que socializem os benefícios gerados.

Nas Operações Urbanas Consorciadas, ao contrário de instrumentos como a Outorga Onerosa do Direito de Construir<sup>11</sup>, os recursos financeiros arrecadados com as contrapartidas devem ser investidos dentro da área da operação. Essa característica polêmica encontra duas justificativas. Em primeiro lugar, como forma de garantir maior controle sobre a aplicação dos recursos, estes seriam direcionados para o fundo específico da operação, evitando que fossem desviados para outras finalidades. Em segundo lugar, alinhada particularmente com o discurso de empreendedores imobiliários, está a ideia de que ao investir a contrapartida na operação, esta se tornaria autofinanciável. Assim os beneficiários seriam também os financiadores das obras estruturais, dispensando o investimento de recursos públicos “extras”. Na prática, essa característica aumenta a concentração de investimentos dentro da operação, contribuindo para a valorização imobiliária numa já de interesse do mercado. A mais-valia gerada pela intervenção do Estado no espaço urbano não pode ser direcionada aos cofres públicos e redistribuída no município. Dessa forma, o que era um dos principais argumentos para a realização das operações urbanas fica extremamente comprometido.

Além disso, um mecanismo de financiamento das operações estipulado pelo Estatuto da Cidade evidencia o instrumento como meio para concentração de investimentos e a especulação imobiliária. O artigo 34 estabelece que o Município pode emitir certificados de potencial adicional de construção (CEPAC), a serem alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras da operação. O potencial construtivo adicional é convertido nos títulos do CEPAC, que podem ser negociados livremente e depois convertidos no direito de construir áreas acima do potencial até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação. O lançamento dos CEPACs permitiria que a Prefeitura angariasse recursos rapidamente na fase inicial das obras, evitando o comprometimento do orçamento municipal.

No entanto, Ferreira e Fix (2001) mostram como os títulos podem ser muito mais benéficos para os investidores privados do que para os cofres públicos. De acordo com os

---

<sup>11</sup> Em cidades como Belo Horizonte, Natal e Curitiba os recursos arrecadados com a Outorga Onerosa são direcionados para o Fundo Municipal de Habitação o que confere ao instrumento maior potencial redistributivo (BRASIL, 2002).

autores, os CEPACs criam a desvinculação entre a compra de potencial construtivo e a posse do lote, o que gera “um novo tipo de especulação imobiliária, 'financeirizada'” (FERREIRA; FIX, 2001). Quem possuiu capital disponível durante o lançamento dos CEPACs pode comprá-los, mesmo sem possuir um terreno na área, e aguardar a valorização decorrente das obras da operação. O problema é que, sendo um título, o CEPAC só será interessante se apresentar possibilidade de valorização e, para tanto, deve ser emitido em áreas de interesse prévio do mercado imobiliário. Soma-se a isso a impossibilidade de realização de obras menos lucrativas, como habitação de interesse social, nas operações urbanas, uma vez que tais obras reduziriam a valorização dos títulos. Dessa forma, corre-se o risco da especulação imobiliária ser institucionalizada como elemento motivador da renovação urbana.

Além disso, ao “financeirizar” a especulação imobiliária e desassociar o potencial adicional à posse de um imóvel, o CEPAC estimula a entrada de novos agentes investidores que até então não participavam das dinâmicas imobiliárias, potencializando o processo de especulação. O CEPAC transforma “um instrumento de captação de ganhos privados por parte do poder público, em captação de ganhos decorrentes da ação do poder público pelos privados” (BRASIL, 2002, p.150). Ao exacerbar a concentração de investimentos em áreas rentáveis, em detrimento da periferia, os CEPACs expõem o risco das operações urbanas serem usadas como instrumento de captação privada de lucros.

Outra exigência para a realização de uma operação urbana é o *programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação*. As operações urbanas, assim como os exemplos internacionais de parcerias público-privadas que inspiraram sua criação, são frequentemente realizadas em áreas consideradas “degradadas”. Como veremos mais adiante com exemplos brasileiros, essas áreas são na verdade providas de grande infraestrutura, ocupadas por uma população de baixa renda e sofreram um processo contínuo de desinvestimento. É frequente que, em decorrência do plano urbano, moradores e usuários permanentes precisem ser removidos. Nesses casos, como não é permitida a aplicação direta de recursos financeiros fora da operação, é o programa de atendimento econômico e social que se trata da remoção e da indenização da população expulsa.

É importante lembrar também que ainda que a operação urbana seja realizada numa área delimitada, esta faz parte de um tecido urbano – que a influencia e é influenciado por ela. A realização de uma OUC atrai investimentos concentrados e expectativas de valorização imobiliária, que afetam também as áreas externas, adjacentes à operação. Se esses locais forem ocupados por população de baixa renda, esta fica automaticamente sujeita à gentrificação. Nesse sentido o programa de atendimento econômico e social torna-se

ineficiente, uma vez que ele só fornece compensações à população diretamente afetada, ou seja, aquela que foi removida pelo plano urbano. Como veremos adiante, no Capítulo 5, em Belo Horizonte a delimitação das áreas de operação urbana parece justamente explorar essa deficiência da lei para reduzir os gastos com remoção de moradores.

As *finalidades da operação* devem definir de forma clara e precisa os objetivos que se deseja atingir. Nas operações urbanas, particularmente em áreas centrais, é comum o uso dos termos “requalificação” e “revitalização” como justificativa (BRASIL, 2002). Como apontado no Capítulo 2, muitas vezes esses termos são usados pelo discurso oficial para criar consensos em torno de processos de gentrificação, viabilizando a execução de planos urbanos voltados para a classe média alta e o mercado internacional.

Por fim, *a forma de controle da operação obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil* e a exigência do *estudo prévio de impacto de vizinhança* ampliam os canais de participação popular nas operações urbanas. No entanto, a representatividade da sociedade civil e o grau de participação dependem de vários fatores locais, como a constituição dos conselhos, assembleias e jogo de forças políticas no âmbito municipal.

### **3.2 Antecedentes e realização de Operações Urbanas Consorciadas**

A partir da década de 1930 começou no Brasil um movimento expressivo de migração para os centros urbanos, que se intensificou entre as décadas de 1950 e 1970. Nos anos 1980, quando a grande maioria dos brasileiros já morava em cidades, foi promulgada a primeira Constituição a tratar da questão urbana. Atualmente o processo de urbanização ainda continua e 84% da população brasileira vive em áreas urbanas<sup>12</sup>.

Durante o governo militar, a visão centralizadora e tecnocrática do planejamento urbano não foi capaz de responder aos problemas sociais gerados pelo processo de urbanização acelerado. Também os municípios tinham pouco controle sobre os efeitos dessa urbanização, devido à inexistência de instrumentos jurídicos e recursos financeiros suficientes. Os poucos investimentos em planejamento urbano feitos pelo Estado eram direcionados segundo interesses privados e seguiam padrões urbanísticos ditados pelo capital

---

<sup>12</sup> O Censo 2010 mostra que a população brasileira é mais urbanizada que há 10 anos: em 2000, 81% dos brasileiros viviam em áreas urbanas, e em 2010 esse número passou para 84% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

imobiliário. As políticas urbanas, centradas no financiamento habitacional, contribuíram para o aumento da segregação espacial e para a apropriação privada dos investimentos públicos.

No período entre 1960 e 1980 os problemas urbanos se agravaram. A explosão da urbanização, seguida pela periferização da população e crescimento da cidade informal, contribuiu para aumentar a insatisfação social com a questão urbana. Surgiram diversos movimentos sociais, entre eles o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que contribuíram para o processo de abertura política e a elaboração da nova Constituição (BASSUL, 2010).

A partir dos anos 1990 houve um movimento de revitalização dos centros das cidades. Ao longo do século XX os centros urbanos haviam sido esvaziados, em decorrência da suburbanização e do deslocamento do setor industrial para a periferia. Em muitas cidades, a região central passou a ser habitada principalmente por uma população de baixa renda. A falta de políticas e investimentos públicos contribuiu para que esses centros fossem vistos como zonas “degradadas”, marcadas pela criminalidade, tráfico de drogas e prostituição. Mas a partir dos anos 1990 as classes mais abastadas iniciaram um movimento de retorno aos centros urbanos, entre outros motivos, devido à facilidade de acesso e proximidade de serviços cotidianos. Teve início assim uma política de “revitalização” das áreas centrais, que além favorecer a entrada de residentes de classes mais altas, é uma demanda fundamental para o fomento da atividade turística. Essa estratégia representa uma conquista classista da cidade que tem como consequência a gentrificação.

Para Botelho (2005), a revitalização se baseia na construção de um discurso da cidade como imagem. Na América Latina em geral, a ênfase discursiva das especificidades locais se fez presente em vários exemplos. A cultura local, principalmente o patrimônio histórico edificado, foi revalorizada e transformada em cenário para usuários externos. Dentre os principais exemplos brasileiros, podemos destacar a revitalização do Pelourinho (Salvador) e do Polo Bom Jesus (Recife). Segundo Botelho (2005) em todos os casos houve grande presença do poder público. Em Salvador a reconstrução do Pelourinho foi financiada com recursos públicos. Em Recife, mesmo realizando parcerias com o setor privado, foi o governo quem conduziu o processo. No entanto, ainda que coordenadas pelo setor público, essas parcerias já indicam a transformação do papel das cidades na economia e apontam para uma orientação neoliberal das políticas de desenvolvimento urbano.

Uma política urbana que merece destaque e pode ser apontada como um antecedente das Operações Urbanas são as Operações Interligadas, sancionadas em 1986 em São Paulo. Segundo Mariana Fix (2003) esse instrumento tinha o objetivo de devolver ao governo

municipal parte da valorização sofrida por imóveis devido a mudanças na legislação de uso e ocupação do solo. A *compra de exceção à lei do zoneamento* era feita lote a lote mediante pagamento de uma contrapartida, e os interessados deveriam encaminhar o pedido à Comissão Normativa de Legislação Urbana. Os recursos arrecadados eram direcionados ao Fundo Municipal de Habitação, o que “interligava” interesses do mercado imobiliário à produção de habitações sociais. Desde sua implementação, essas operações foram alvo de muitas críticas, que alertavam principalmente para o caráter pontual da intervenção, desconsiderando a capacidade da infraestrutura da cidade. Os pedidos para realização das operações interligadas tendem a concentrar-se em regiões de interesse para o mercado imobiliário o que, em médio prazo, gera uma sobrecarga no tecido urbano. Conseqüentemente cresce a demanda por investimentos públicos em infraestrutura cujos custos podem superar o valor das contrapartidas inicialmente arrecadadas. Dessa forma, ao invés de distribuir renda, as operações interligadas induzem a concentração de investimentos públicos e privados em áreas escolhidas pelo mercado.

Nesse sentido, as operações urbanas deveriam apresentar uma alternativa às interligadas. Por acontecerem em um perímetro determinado (e não em lotes isolados) e terem os recursos da contrapartida aplicados dentro desta área, em tese a operação urbana seria autofinanciável. Assim as obras seriam custeadas pelos seus beneficiários, evitando o deslocamento de recursos públicos para investimentos não prioritários do ponto de vista social. Por outro lado, a tendência à concentração de investimentos em áreas já privilegiadas se mantém, uma vez que ambas as operações dependem do interesse do mercado para sua realização. Além disso, com a justificativa de estimular investimentos privados, a Prefeitura assume o papel de uma empresa de desenvolvimento imobiliário e realiza obras “âncora” (obras viárias, equipamentos culturais), como forma de tornar a operação urbana mais atraente, ou seja, com maiores possibilidades de lucro (FIX, 2003).

Isso nos revela uma contradição entre o discurso e a prática nas operações urbanas. A parceria entre governos e setores privados seria motivada primeiramente pela insuficiência de recursos públicos para o financiamento do desenvolvimento urbano. No entanto a própria realização de grandes investimentos públicos iniciais (mesmo que estes sejam reembolsados a médio ou longo prazo) já enfraquece sua justificativa. Além disso, a concentração dos esforços da Prefeitura na operação reduz as possibilidades de que outras ações, talvez de maior prioridade social, sejam realizadas. Assim:

o investimento revela-se o contrário do que afirma ser: dá preferência a obras concentradoras de renda, “não prioritárias”, em detrimento de regiões menos privilegiadas da cidade. Ou seja, as restrições orçamentárias não são superadas, como se diz, mas apenas dribladas, de modo que apenas alguns setores continuem resolvendo seus problemas de financiamento (FIX, 2003, p. 188).

Como dito anteriormente, a regulamentação dos instrumentos urbanísticos estipulados na Constituição de 1988 foi feita pelo Estatuto da Cidade, promulgado em 2001. Mas como na década de 1980 problemas resultantes do crescimento urbano já assolavam diversas cidades, foi comum a inclusão de instrumentos de política urbana nos Planos Diretores, mesmo que ainda não regulamentados pela lei federal. As Operações Urbanas foram um desses instrumentos.

Com diferentes nomes e particularidades, desde os anos 1980 elas já estavam presentes em Planos Diretores. Em 1991 foi proposta a primeira operação em São Paulo, a Operação Urbana do Anhangabaú, mas que não obteve os resultados desejados. No mesmo ano, em Campo Grande, foi aprovada a lei da Urbanização Negociada, criada para o projeto específico de urbanização do Parque das Nações Indígenas. Em 1996 o Plano Diretor de Belo Horizonte já incluía as Operações Urbanas como instrumento. Rio de Janeiro, Natal e Santo André também estão entre as cidades que incluíram alguma variação dessa forma de PPP em sua política urbana (BRASIL, 2002).

Atualmente, com a proximidade da Copa do Mundo FIFA, em 2014, e dos Jogos Olímpicos no Rio, em 2016, as políticas urbanas de modo geral voltaram-se para a realização dos chamados *megaeventos esportivos*. No contexto da cidade-mercadoria-empresa, a realização desses eventos é vista pelos administradores e investidores como uma *janela de oportunidade*<sup>13</sup> para dinamizar a economia e projetar uma cidade no cenário internacional. Para sediar esses eventos, são necessários grandes investimentos em infraestrutura, mobilidade urbana, segurança pública, construção de estádios, aeroportos, hotéis, infraestrutura turística, etc., cuja maior parte é assumida pelo Estado<sup>14</sup>. No entanto, para tornar investimentos privados ainda mais atrativos, as regras urbanísticas são *flexibilizadas* de acordo com os interesses do mercado. O discurso da necessidade de realização desses eventos e urgência de execução das obras permite que as PPPs sejam utilizadas para generalizar a exceção como regra.

---

<sup>13</sup> Termo usado por Carlos Vainer no Seminário Internacional Cidade e Alteridade, em 26 set. 2012. Janela de oportunidade faz parte do vocabulário empresarial e quer dizer o momento ideal para se começar um negócio.

<sup>14</sup> Um estudo do TCU (Tribunal de Contas da União) mostra que 98,56% dos R\$ 23 bilhões orçados para as obras da Copa do Mundo FIFA 2014 sairão dos cofres públicos (RANGEL, 2011).

Os exemplos de Operações Urbanas são muitos. Em 2009 foi promulgada no Rio de Janeiro a Lei nº 101/09, que criou a Operação Urbana Consorciada da Área de Especial Interesse Urbanístico da Região Portuária do Rio de Janeiro. A expectativa de dinamização da economia, gerada pela proximidade dos megaeventos esportivos, estimulou o desenvolvimento do projeto, também chamado de Porto Maravilha, que teve planejamento estratégico de Barcelona como inspiração. Ainda em execução, o plano já é alvo de várias críticas. Além de várias denúncias de desrespeito aos direitos humanos, há vários questionamentos sobre a grande quantia de recursos públicos envolvidos<sup>15</sup>.

Em Belo Horizonte, Operação Urbana da Copa do Mundo FIFA (Lei nº 9.952/10), aumenta o potencial construtivo e garante diversas vantagens aos empreendimentos voltados para turismo e cultura. Em Porto Alegre, usando a Copa como justificativa, a prefeitura aprovou um projeto de lei complementar que eleva os índices de aproveitamento para ampliações de centros esportivos, clubes, equipamentos administrativos, hotéis e centros de eventos, mas também de hospitais, escolas, universidades e igrejas. Em Brasília, com a justificativa de que não haveria leitos suficientes para a demanda na Copa, foi proposto o aumento do gabarito em uma quadra do Plano Piloto (considerado pela UNESCO Patrimônio Cultural da Humanidade).

Muitas das obras realizadas para os megaeventos esportivos são acusadas de violar os direitos humanos. Em cidades como Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro existem várias denúncias sobre remoções irregulares de vilas e expulsão de famílias de baixa renda. No dossiê Megaeventos e Direitos Humanos no Rio de Janeiro, elaborado pelo Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas do Rio de Janeiro (2013), apontou que 170 mil pessoas estavam ameaçadas de remoção no país.

### **3.3 Os exemplos de São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada**

São Paulo é a cidade brasileira que utilizou mais intensamente as operações urbanas como forma de gerar lucro para o mercado imobiliário. Desde os anos 1990 são implementadas na cidade tanto por governos progressistas quanto por conservadores. Isso

---

<sup>15</sup> Raquel Rolnik (2010) questiona quais são os reais benefícios públicos advindos dessa Operação Urbana. No Porto Maravilha, além da maior parte dos terrenos da operação serem terras públicas do governo federal, o consórcio responsável pela implantação do projeto (formado pelas empresas OAS, Odebrecht e Carioca Engenharia) recebeu R\$ 8 bilhões (oito bilhões de reais) de recursos públicos. Um segundo questionamento da autora diz respeito à questão da moradia. O projeto apresentado não garante a produção de habitações populares na área, o que é especialmente grave considerando a significativa população de baixa renda que vive na região.

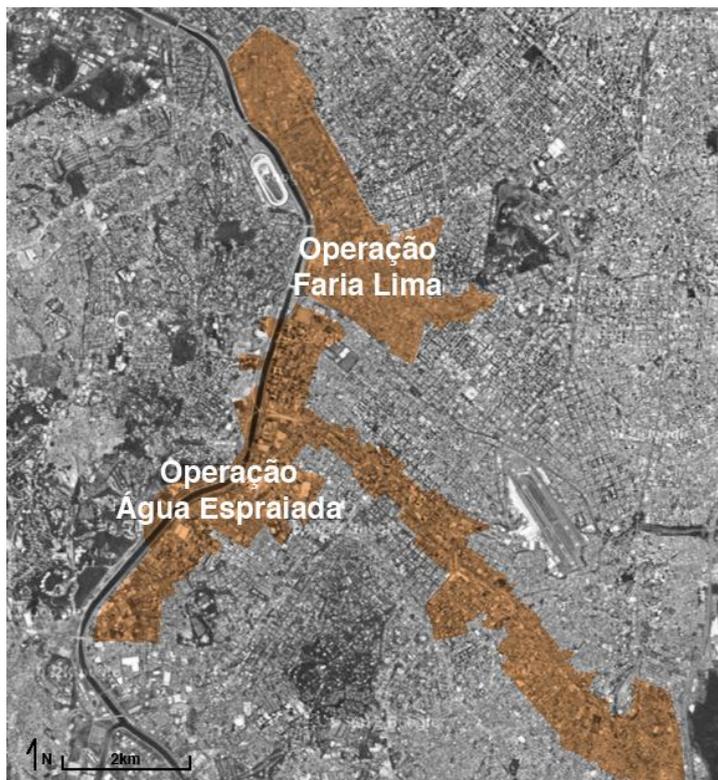
revela mais uma vez o caráter ambíguo do instrumento que, ao ser proposto por governos com orientações políticas diversas, mostra-se capaz de responder a interesses apostos.

No Plano Diretor de São Paulo de 1988, elaborado na gestão Jânio Quadros (PTB, 1985-1988), as operações urbanas foram instituídas e detalhadas enquanto instrumento da política urbana. Em 1991, na gestão de Luiza Erundina (PT, 1989-1992), implantou-se o projeto da Operação Urbana do Anhangabaú, mas que não atingiu os resultados esperados por não ser suficientemente atrativo para o mercado imobiliário. Durante o governo de Paulo Maluf (PPB, 1993-1996), uma administração mais alinhada com os interesses do capital, três operações urbanas foram aprovadas: Água Branca, Faria Lima (revista e aprovada em 2004) e Água Espraiada (revista e aprovada em 2001). Em 1997, a operação do Anhangabaú foi ampliada, sendo reprovada como Operação Centro (FIX, 2003).

De acordo com Fix (2003), em São Paulo as operações situam-se principalmente na região de expansão do capital imobiliário a fim de constituir novos polos de negócios, como no vetor sudoeste, ou ainda em áreas “degradadas”, como o centro. A única exceção é a Operação Água Branca que, fora da frente de expansão imobiliária e do centro antigo, contou com apenas um único empreendimento e teve dificuldades para sua viabilização. Por outro lado, operações como a Faria Lima e a Água Espraiada (Fig. 5) não apenas se situam na zona de expansão do mercado imobiliário, mas contribuem ativamente para sua valorização e concentração de investimentos.

Antes da aprovação da Operação Urbana Faria Lima, Lei 11.732 de 14 de março de 1995, a Prefeitura havia realizado o prolongamento da Avenida Faria Lima, localizada na região sudoeste do município. A operação foi aprovada logo após, com o objetivo otimizar a utilização da rede viária instalada, por meio do adensamento e intensificação do uso do solo na região. A lei introduziu o conceito de CEPAC, mas por falta de regulamentação federal este não pode ser aplicado. Além da alteração de parâmetros urbanísticos, a lei estabeleceu um estoque de área edificável adicional de 2.500.000m<sup>2</sup> (MONTANDON, 2007). Obra importante na gestão de Maluf, a operação oferecia vários incentivos à construção de grandes empreendimentos imobiliários, como a concessão gratuita de potencial construtivo para lotes resultantes de remembramento e a permissão para mudança de uso em lotes com área superior a mil metros quadrados (FIX, 2003).

**Fig. 5 - Proximidade entre as operações urbanas Faria Lima e Água Espreiada**



**Fonte: foto aérea do GoogleMaps; dados extraídos de SÃO PAULO, 2001 e 2004; montagem da autora**

Os bairros atingidos, que até então apresentavam padrão de loteamento com ruas estreitas e predominância do uso residencial horizontal, sofreram grande impacto. Apesar dos protestos de movimentos populares e associações, muitas desapropriações foram realizadas para dar lugar à construção de torres de escritórios e edifícios de alto padrão. Além disso, o preço dos aluguéis subiu rapidamente, sendo que em pouco tempo já eram comparáveis aos preços na Avenida Paulista.

Muitos defendem que a Operação Urbana Faria Lima obteve grande sucesso financeiro no recolhimento de contrapartidas, uma vez que entre 1995 e 2004 foram arrecadados R\$ 306 milhões (MONTANDON, 2007). No entanto esse tipo de dado deve ser analisado com cautela. Até 2002 a operação tinha arrecadado R\$ 200 milhões, os quais seriam suficientes para cobrir apenas as despesas de implantação da avenida, custeada pelo poder municipal. Estimou-se que mais cerca de R\$ 200 milhões seriam necessários para o pagamento das desapropriações – isso sem contar a construção das moradias para a população expulsa (BRASIL, 2002). Além disso, o programa de investimentos não havia sido cumprido. Este previa obras viárias, um novo terminal de ônibus, habitações de interesse social, habitações multifamiliares para venda financiada e aquisição de imóveis para implantação de

praças e equipamentos institucionais. No entanto, até então apenas as obras viárias – mais importantes para o tipo de empreendimento que estava se realizando – haviam sido executadas.

Outra questão a ser considerada é o início de um segundo ciclo de obras públicas, como aponta Fix (2007b). Já no início dos anos 2000, antes mesmo que muitos empreendimentos ficassem prontos, houve uma retração na demanda global por esse tipo de espaço. A região chegou a apresentar uma taxa de até 70% de vacância. Ademais, o porte dos empreendimentos já concluídos sobrecarregou de tal forma a rede viária, que o trânsito na região passou a apresentar problemas. Esses dois fatores reduziram a atratividade dos edifícios e colocaram em risco sua viabilidade, ou seja, “as possibilidades de realização do valor das mercadorias ficaram ameaçadas, inclusive daquelas já quase totalmente produzidas” (FIX, 2007b, p. 120). O setor imobiliário e as classes privilegiadas, por meio de coalizões público-privadas como o Movimento Colmeia, pressionaram o Estado por mais investimentos, dando início a um novo ciclo de obras. Entre as demandas já conquistadas estão a ligação da Faria Lima com a Avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini, a remodelação do Largo do Batata e a construção das pontes estaiadas.

\*

Na gestão de Luiza Erundina (PT, 1989-1992), o projeto da Operação Urbana Água Espreada previa a construção de uma avenida “com certo *glamour*” como projeto âncora pra atração de investimentos e arrecadação de recursos para a resolução de problemas de circulação, drenagem e habitação nas margens do Rio Pinheiros. No início da gestão Maluf (PPB, 1993-1996) o projeto foi revisado, incluindo principalmente alterações viárias. A população favelada, assim como no projeto anterior, seria removida e relocada para pequenos conjuntos habitacionais dentro do perímetro da operação (FIX, 2007a).

A implantação da Avenida previa a remoção de apenas algumas moradias de favelas, o que contrariava as expectativas dos empresários de limpeza social e valorização imobiliária na Av. Engenheiro Luís Carlos Berrini. Com o intuito de forçar a remoção completa da favela de Jardim Edith, localizada em área especial interesse imobiliário, um grupo de empresários formou um *pool* para a construção de habitações sociais. Essas moradias foram construídas no Jardim Educandário (cerca de 15 km da Berrini) e eram suficientes para atender apenas 12% das famílias do Jardim Edith (FIX, 2007a).

Por vários motivos a Operação ainda não havia sido enviada à Câmara para votação. Entre 1994 e 1996 tramitou e foi aprovada a Lei de Melhoramento Viário (01-1098/95), que desvinculou as obras viárias e de drenagem das obras sociais na região da Água Espreada.

Assim, os “encargos sociais” foram diminuídos, visto que não havia mais o compromisso de se fazer os conjuntos dentro do perímetro da operação. A Prefeitura, como vimos, construiu um conjunto habitacional na Zona Leste (Cidade Tiradentes), absolutamente insuficiente diante do número de favelados, e promoveu a remoção de forma violenta e com recursos orçamentários, ao contrário do que alegava (FIX, 2007a, p. 96).

A faixa da avenida foi aumentada e seu traçado, prolongado. Negociações entre os moradores de classe média do bairro e a Prefeitura resultaram na redefinição de uma faixa de desapropriação “conveniente”, que reduziu a desapropriação dos imóveis da classe média e facilitou a remoção do restante das favelas (FIX, 2007a).

Na prática, a Operação Urbana Água Espreada serviu para a valorização da Berrini, à custa da expulsão de mais de cinquenta mil pessoas. As alternativas oferecidas pela Prefeitura a essas pessoas eram três: uma verba de atendimento de aproximadamente R\$ 1.500, uma passagem de volta à “terra natal” ou o financiamento de uma unidade habitacional na Zona Leste (FIX, 2003). De acordo com Fix, as remoções aconteceram sob forte pressão e violência, incluindo

ameaças para que abandonassem suas casas rapidamente, aceitando a proposta da Prefeitura; tentativas de corrupção das lideranças; péssimas condições dos alojamentos provisórios, descritos como “campos de concentração”; cortes de água e luz; tratores e caminhões de mudança rondando os barracos “feito urubus”; pressão psicológica; o abandono pela Prefeitura, que deixou as empreiteiras negociarem diretamente com a população, etc. (FIX, 2003, p. 195)

O projeto de lei foi finalmente aprovado em 2001. Moradores das favelas reivindicaram por sua permanência na região por meio de instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social na operação, mas enfrentaram forte resistência do governo e dos vereadores. Além disso, assim como na Faria Lima, os gastos realizados antes da aprovação da lei não foram computados (FIX, 2003). Dentre as obras executadas, destaca-se o complexo viário Jornalista Roberto Marinho, que inclui as pontes estaiadas. Por fim, Fix (2003) aponta que do gasto de R\$ 1,125 bilhão estimado para a realização do conjunto de obras viárias, no máximo R\$ 350 milhões seriam destinados a algum tipo de atendimento à população das favelas.

### 3.4 Conclusão parcial

A Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade foram elaborados em meio a um jogo de forças políticas. De um lado, a luta pela reforma urbana, de outro, o setor empresarial. A legislação resultante expressa bem esse conflito, por exemplo, ao determinar a função social da propriedade como o objetivo principal das políticas urbanas, mas delegar a definição desse princípio aos Planos Diretores. A dualidade de interesses se faz presente também nos instrumentos instituídos pelo Estatuto.

A Operação Urbana Consorciada é, em teoria, um instrumento capaz de gerar importantes mudanças urbanas e superar a rigidez do zoneamento, reconhecendo os diversos agentes produtores do espaço. Contudo a produção do espaço, como um reflexo da sociedade que o produz, é marcada pela desigualdade e pela predominância dos interesses do capital. Dessa forma, a OUC é quase sempre realizada para criar exceções na legislação que são captadas como lucro pela iniciativa privada.

Mesmo que isso possa ser contestado, é recorrente que a iniciativa privada justifique a OUC como uma forma dos próprios empreendedores custearem as obras de implantação de seus projetos. No entanto, mostramos que para serem viabilizadas, muitas OUCs demandam grande investimento público, que chega a superar a quantia gasta pelo setor privado.

As Operações Urbanas Consorciadas, ao determinarem uma área sujeita a parâmetros urbanísticos especiais, são apropriadas pela economia neoliberal para obtenção de lucros advindos da flexibilização das leis e dos investimentos públicos. Isso cria as bases para um processo de especulação imobiliária, gentrificação e transformação da cidade em uma mercadoria, em detrimento da diversidade e da espontaneidade inerentes ao urbano. Esse processo é especialmente perverso no Brasil, considerando a grande desigualdade sócio-espacial. Enquanto problemas estruturais como acesso a moradia não forem resolvidos, as Operações Urbanas Consorciadas podem contribuir para o aumento da assimetria de poder.

## 4 OPERAÇÕES URBANAS EM BELO HORIZONTE

A organização sócio-espacial das cidades contemporâneas deve ser compreendida a partir da lógica de acumulação capitalista. A distribuição de pessoas, usos e atividades no território urbano segue a lógica do capital e ocorre, portanto, de forma desigual, acentuando as diferenças sociais. Nessa dinâmica, o mercado imobiliário e o próprio Estado, por meio da legislação, assumem papel determinante. De acordo com Mendonça (2006), no caso de Belo Horizonte, desde a criação da cidade, a intervenção estatal implantou um modelo desigual de ocupação do espaço. Proprietários e funcionários públicos tiveram prioridade de assentamento na área central, enquanto os trabalhadores, sem moradia prevista pelo plano urbanístico, instalaram-se fora da Zona Urbana<sup>16</sup>, principalmente a norte desta. A estrutura sócio-espacial que observamos hoje em Belo Horizonte começou a ser formada já no início do século XX, quando a área central se caracterizou como o lugar das elites e foi apropriada pelo mercado imobiliário (MENDONÇA, 2006).

Neste capítulo será apresentado o processo de elaboração e aprovação da legislação urbanística municipal, buscando os antecedentes e os principais atores que influenciaram o processo. Será enfatizado o instrumento da Operação Urbana, por meio de uma análise da legislação correspondente e de sua utilização em Belo Horizonte. As Operações Urbanas aprovadas no município até 2012 serão comentadas. Por fim, será analisada a Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas.

### 4.1 Política urbana municipal

Em Belo Horizonte legislação municipal contribuiu para a formação de uma estrutura sócio-espacial marcada pela desigualdade. As áreas centrais foram tomadas pelas elites e pelo mercado imobiliário, enquanto a população de baixa renda passou a ocupar a periferia. Ao longo da década de 1940, surgiram e se multiplicaram os edifícios de apartamentos na cidade, concentrando-se principalmente na Zona Urbana e na região sul. Já as políticas habitacionais voltadas para classe média iam na direção oposta. A Lei nº 45, de 1948, aprovou “construções proletárias econômicas, de um único pavimento e área máxima de 60m<sup>2</sup> em *pontos afastados da zona suburbana*” (Lei nº 45/48, Art. 1º). Na década seguinte, um estudo da composição social da população belo-horizontina e sua distribuição espacial, realizado pela SAGMACS

---

<sup>16</sup> O plano urbanístico determinou três zonas de ocupação: Urbana, Suburbana e Rural.

(Sociedade para a análise gráfica e mecanográfica aplicada aos processos sociais), revelou que as moradias mais precárias localizavam-se fora dos limites da Avenida do Contorno<sup>17</sup> e concentravam-se principalmente nas zonas norte e oeste, enquanto a região sul era ocupada por camadas sociais mais ricas (MENDONÇA, 2006).

Durante as décadas de 1960 e 1970 ocorreu no Brasil um intenso processo de urbanização e em duas décadas a população de Belo Horizonte aumentou mais de duas vezes. Nesse período, o urbanismo brasileiro, de caráter funcionalista e tecnocrático, aprovou legislações baseadas no zoneamento. A primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 2.662/76) aprovada em 1976 (ver Fig. 4, pág. 43), facilitou o desenvolvimento desigual de diferentes zonas da cidade. A distribuição de diferentes parâmetros de ocupação e potenciais construtivos resultou numa maior diferenciação espacial e consolidou a dinâmica imobiliária (MENDONÇA, 2006).

Com o processo Constituinte de 1988, a retomada das questões relativas à reforma urbana e à democratização do acesso à cidade teve repercussões na legislação urbanística municipal. Se por um lado houve maior autonomia municipal e incorporação de diretrizes da reforma urbana, por outro, poucas medidas concretas foram postas em prática para sua realização.

#### ***4.1.1 A aprovação do Plano Diretor***

A Lei Orgânica de Belo Horizonte, aprovada em 1990, introduziu o preceito da participação popular na administração municipal. Resultado disso foi a partição direta da população no processo de elaboração do Plano Diretor (PD) (Lei nº 7.165) e da nova Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (LPOUS) (Lei nº 7.166), aprovados em 1996. O processo de discussão e aprovação, que durou três anos, iniciou-se em 1993, durante a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT). Segundo Lage (2008), na primeira fase o PD e a LPOUS foram elaborados a partir de uma discussão interna no governo, pela Comissão Municipal de Política Urbana, cujos participantes estavam ligados à questão urbana e que gerou as minutas dos dois projetos de lei. De acordo com a autora,

---

<sup>17</sup> O estudo realizado pela SAGMACS em 1958 mostra que 47,3% da população de Belo Horizonte vivia em condições insatisfatórias. Essa população vivia em unidades habitacionais classificadas como “popular precário” e “popular inferior” e localizavam-se exclusivamente fora da Avenida do Contorno (Prefeitura de Belo Horizonte *apud* MENDONÇA, 2006).

a proposta inicial de PD e LPOUS elaborada pelos órgãos do Executivo sugeriu inovações substantivas na política urbana de Belo Horizonte, alinhando-a aos preceitos da Constituição de 1988. Nota-se a superação da lógica de zoneamento funcional presente nas legislações urbanísticas anteriores, a incorporação da participação de diferentes segmentos sociais na gestão do Município e a incorporação de novos princípios e instrumentos urbanísticos visando a maior justiça social na cidade. (LAGE, 2008, p. 37)

Na etapa seguinte as minutas do PD e da LPOUS foram discutidas com a sociedade. Além da elaboração de cartilhas e realização assembleias, criou-se uma comissão com participação da sociedade<sup>18</sup> para deliberação de propostas relativas às novas leis. No entanto Lage (2008) destaca que, ainda que houvesse participação de grupos populares, houve preponderância dos setores técnico e empresarial durante o processo.

Em 1995 os dois Projetos de Lei foram enviados à Câmara. Durante sua tramitação ocorreram audiências públicas nas quais a participação do setor empresarial, principalmente ligado à construção civil, foi constante, enquanto os setores populares tiveram sua participação dificultada (LAGE, 2008). Em 1996 as leis foram sancionadas. Apesar da discussão destas com a sociedade, o desequilíbrio de forças políticas contribuiu para a modificação do texto inicial das minutas, favorecendo as classes dominantes. De maneira geral, houve perda do seu caráter redistributivo, redução das possibilidades de participação popular e aumento da permissividade dos parâmetros urbanísticos (LAGE, 2008).

Como dito no capítulo anterior, a Constituição e o Estatuto da Cidade determinaram que a definição da *função social da propriedade* seria dada pelo município por meio de seu Plano Diretor. Em Belo Horizonte, o artigo segundo do PD institui que “*a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo o ordenamento do Município e o cumprimento das funções sociais da propriedade, assegurando o bem-estar dos munícipes*” (Lei nº 7.165/96, Art. 2º). Mais adiante, no capítulo sobre as funções sociais da propriedade, é dito que “*para o cumprimento de sua função social, a propriedade deve atender aos critérios de ordenamento territorial e às diretrizes de desenvolvimento urbano desta Lei*” (Lei nº 7.165/96, Art. 5º). Assim, as diretrizes de desenvolvimento urbano ficam condicionadas ao princípio da função social da propriedade, que por sua vez deve atender às diretrizes de desenvolvimento urbano, ou seja, a função social da propriedade segue indefinida tanto na lei federal quanto na municipal.

---

<sup>18</sup> A comissão tinha a seguinte composição: 4 representantes do Executivo municipal, 4 representantes do setor técnico, 4 representantes do setor empresarial, 4 representantes do setor popular, 4 representantes do Poder Legislativo (como observadores), 4 representantes dos religiosos (LAGE, 2008).

Com relação aos instrumentos de política urbana, apenas três foram instituídos pelo PD, a saber: Transferência do Direito de Construir, Operação Urbana e Convênio Urbanístico de Interesse Social.

#### **4.1.2 O instrumento da Operação Urbana**

As Operações Urbanas foram definidas no PD como “*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*” (Lei nº 7.165/96, Art. 65) e poderiam ser propostas tanto pelo poder Executivo, quanto por qualquer cidadão. Estabeleceu-se que o instrumento poderia ser utilizado para intervenções como: tratamento urbanístico de áreas públicas, abertura de vias ou melhorias no sistema viário, implantação de programa habitacional de interesse social, implantação de equipamentos públicos, recuperação do patrimônio cultural, proteção ambiental e reurbanização e regularização de edificações (Lei nº 7.165/96, Art. 66).

Como o Estatuto da Cidade foi promulgado posteriormente ao Plano Diretor, o instrumento das Operações Urbanas aprovado em Belo Horizonte apresentava algumas diferenças em relação à Lei Federal. Comparada com o Estatuto da Cidade, a lei municipal não fazia exigência de dois itens: *o estudo prévio de impacto de vizinhança* (que ainda não havia sido regulamentado no PD) e *a forma de controle da operação compartilhada com a sociedade civil*. Entendemos que a forma de controle compartilhada representa um esforço de viabilizar a gestão democrática da operação e, ao não incluir este item, o Plano Diretor reduziu os canais de participação democrática.

Lage (2008) nos mostra como o caráter do instrumento da Operação Urbana foi modificado durante o processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor de Belo Horizonte. Segundo a autora, a Minuta elaborada pela gestão do PT previa que as operações urbanas fossem geridas por um Comitê de Gestão, composto por representantes dos agentes envolvidos, incluindo os moradores da área alvo da operação. Quando o Projeto de Lei foi enviado à Câmara Municipal, cuja maioria dos membros era de oposição ao governo, a exigência do Comitê de Gestão foi suprimida da lei.

A partir de 1997, 13 (treze) operações urbanas foram aprovadas em Belo Horizonte seguindo o Plano Diretor de 1996.

Em 2010, a Lei nº 9.959/10 promoveu alterações tanto no PD quanto na LPUOS/96, o que incluiu uma significativa alteração nas operações urbanas. Essas passaram a ser classificadas em dois tipos, Operação Urbana Simplificada (OUS) e Operação Urbana Consorciada (OUC). Até o momento, foram aprovadas 16 (dezesesseis) OUCs e uma OUS (Fig. 8 e Tabela 1).

A Operação Urbana Simplificada é sempre motivada por interesse público. Ela pode ser utilizada principalmente para intervenções em áreas públicas e tradicionalmente delegadas ao Estado, como melhorias no sistema viário, implantação de equipamentos públicos, reurbanização, requalificação de áreas públicas e implantação de programa habitacional de interesse social (Lei nº 9.959/10, Art. 12). Enquanto a OUS serve como um instrumento de negociação entre o Poder Público e apenas um empreendedor, a OUC envolve um Consórcio. A Operação Urbana Consorciada é definida como

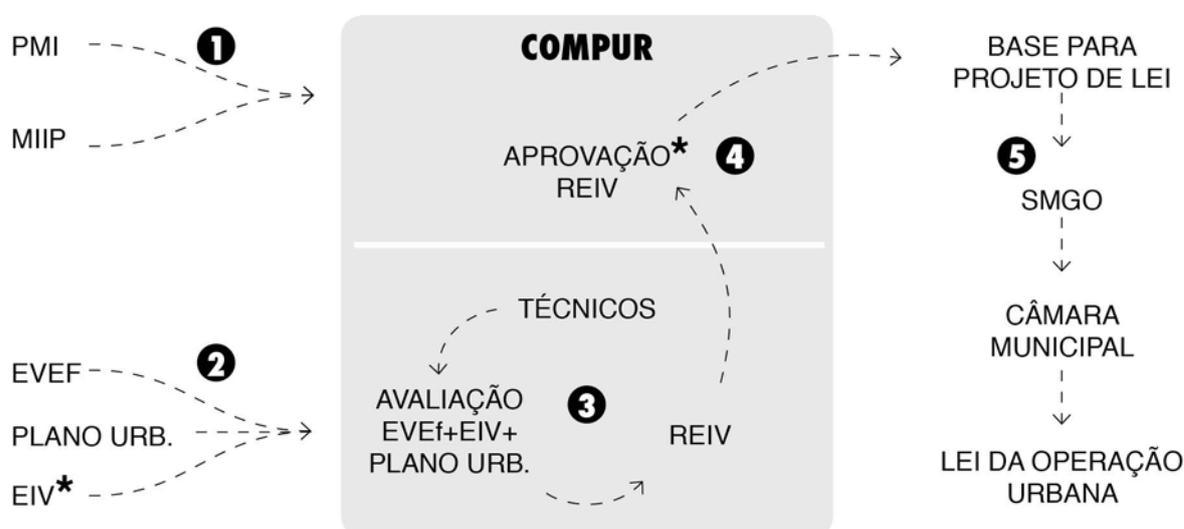
o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Executivo Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, podendo ocorrer em qualquer área do Município (Lei nº 9.959/10, Art. 13).

Entre as finalidades, duas tratam da ampliação e da melhoria da Rede Estrutural de Transporte Público Coletivo e da Rede Viária Estrutural. As outras quatro finalidades, mais alinhadas com a “dinamização da economia” e o “planejamento estratégico”, são: implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano; otimização de áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e reciclagem de áreas consideradas subutilizadas; valorização e criação de patrimônio ambiental, histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico; dinamização de áreas visando à geração de empregos (Lei nº 9.959/10, Art. 13).

A lei específica de cada OUC deve apresentar o conteúdo mínimo estipulado pelo Estatuto da Cidade. A contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados também é determinada pela Lei Federal, de acordo com o inciso VI do art. 33 da Lei nº 10.257. A forma de pagamento da contrapartida e a aplicação dos recursos arrecadados pelo Estado constituem a maior diferença entre as Operações Urbanas Simplificadas e Consorciadas. No primeiro tipo, a contrapartida é paga em dinheiro ou com a realização de alguma obra de interesse público, que podem ser utilizados em qualquer lugar da cidade. Já na OUC, a contrapartida deve ser paga em dinheiro ou CEPAC e os recursos só podem ser utilizados dentro do perímetro da operação (BELO HORIZONTE, 201-).

O processo de elaboração e aprovação da lei específica da OUC pode acontecer de várias formas. Há Operações Urbanas (i) simplesmente propostas pela iniciativa privada, nas quais o poder público elabora todos os estudos, (ii) de iniciativa do poder público sendo os estudos contratados por PMI ou MIIP e (iii) as propostas e os estudos são realizados pelo poder público. A seguir apresentamos um diagrama (Fig. 6) da tramitação de uma OUC solicitada pela iniciativa privada, que é avaliada pelo poder público que por sua vez contrata os estudos necessários.

**Fig. 6 - Diagrama da elaboração da lei específica de uma Operação Urbana em BH**



**1** A proposta da OU pode partir tanto do poder público, pela PMI (Proposta de Manifestação de Interesse), quanto da iniciativa privada, pela MIIP (Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada).

**2** O EVEF (Estudo de Viabilidade Econômica e Financeira) e o EIV (Estudo de Impacto de Vizinhança) são contratados por meio de edital. O Plano Urbano pode ser desenvolvido tanto pela Prefeitura quanto por escritórios autônomos. Esses três documentos são complementares e elaborados paralelamente.

**3** EVEF, EIV e Plano Urbanístico são enviados para o COMPUR (Conselho Municipal de Políticas Urbanas), onde são avaliados por técnicos, que elaboram o REIV (Relatório de Avaliação do EIV).

**4** O REIV é enviado ao COMPUR para aprovação. Caso aprovado, o COMPUR elabora a base para o Projeto de Lei.

**5** O projeto de lei é enviado à SMGO (Secretaria Municipal de Governo) e posteriormente à Câmara Municipal, onde será submetido ao processo de elaboração e aprovação da lei específica da Operação Urbana.

\* Etapas que envolvem representantes da sociedade civil.

**Fonte: elaborado pela autora**

Em todo o processo, a abertura à participação da sociedade civil é restrita e ocorre somente em duas etapas: na aprovação do EIV, pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), e do REIV, pelo Conselho Municipal de Políticas Urbanas (COMPUR). Vale destacar que neste último não há representação paritária do setor popular, uma vez que apresenta a seguinte composição: 8 representantes da Administração Municipal, 2

representantes da Câmara Municipal e 6 representantes da sociedade civil (2 do setor técnico, 2 do setor empresarial e 2 do setor popular).

Sem excluir a possibilidade da instituição de outras áreas, o novo texto do Plano Diretor estabelece algumas prioritárias<sup>19</sup> para a realização de OUC. A ênfase na rede viária é clara, sendo consideradas áreas de OUC o entorno de Corredores Viários Prioritários, o entorno de Corredores de Transporte Coletivo Prioritários e as áreas próximas às estações de transporte coletivo. Além dessas, o PD inclui também as Áreas em Reestruturação no Vetor Norte de Belo Horizonte e algumas Áreas Centrais (Lei nº 9.959/10, Art. 14).

Assim como em São Paulo, em Belo Horizonte as OUC estão sendo orientadas pelo interesse do mercado e muitos gastos, assumidos pelo poder público, o que pode favorecer a especulação imobiliária e a concentração de investimentos em determinadas áreas da cidade. Atualmente o Vetor Norte é o principal vetor de expansão do Município e na última década tem sido alvo de muitos investimentos públicos, como a execução da Linha Verde, a construção da Cidade Administrativa de Minas Gerais, a reforma do Estádio Governador Magalhães Pinto e, atualmente, a implantação do BRT. As áreas centrais estão passando pelo mesmo processo de investimentos públicos. No início de 2013 foi anunciada uma proposta para “revitalização” do entorno da Praça da Estação que, de acordo com a reportagem do jornal Estado de Minas (AYER, 2013), contará com investimentos públicos de R\$ 21,8 milhões.

No imagem a seguir (Fig. 7) é possível analisar outro aspecto da delimitação de áreas prioritárias para OUCs, especialmente no vetor Leste do Município. Em laranja está destacada a porção leste da área prioritária para realização de operações urbanas consorciadas, determinada no Anexo III da Lei nº 9.959/10. Em azul, estão marcadas áreas classificadas como Zona Especial de Interesse Social-1 (ZEIS-1). É notável a concentração de ZEIS ao longo do trecho.

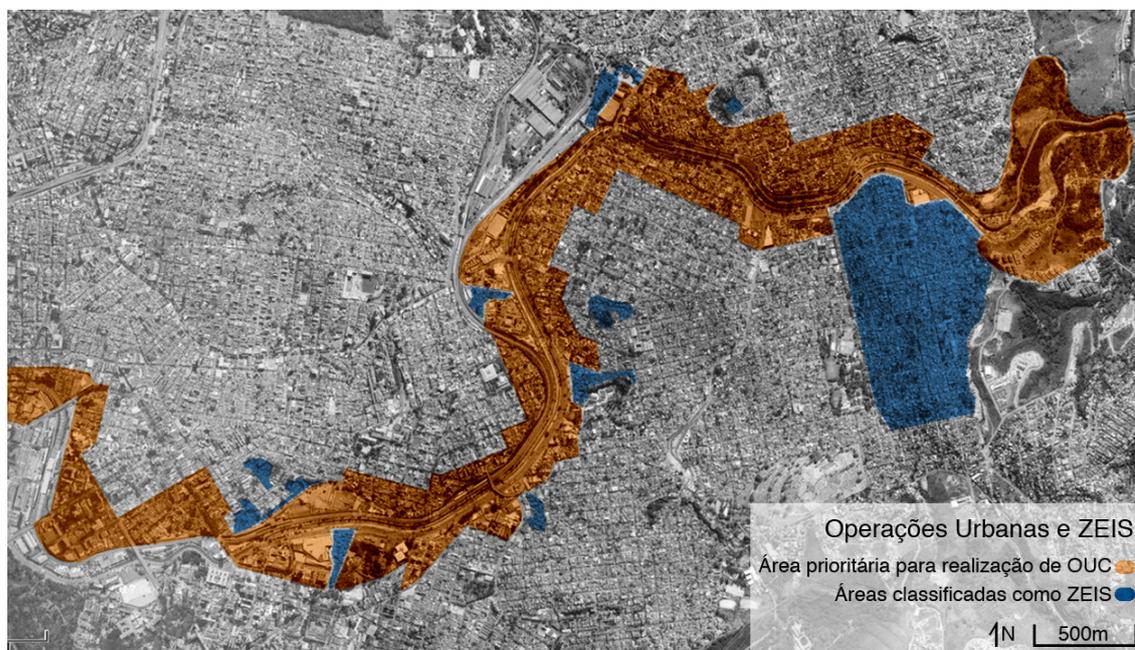
Se o Plano Urbanístico da OUC incluir uma ZEIS, isso pode representar risco de remoção para os moradores da região. A valorização imobiliária é um dos pressupostos para o sucesso da operação e a inclusão de uma ZEIS no Plano Urbanístico não é lucrativa para o mercado. Por outro lado, se as ZEIS forem excluídas, a concentração de investimentos na

---

<sup>19</sup> Nessas áreas o coeficiente de aproveitamento foi reduzido para 1,0 ou 0,5, para, segundo a Prefeitura, controlar a especulação imobiliária. Por um lado, o CA baixo reduz os custos de desapropriações pelo Executivo. Por outro, reduz também o investimento feito por empreendedores da OUC, que compram terrenos com preço correspondente a um CA baixo e, com operação, podem ter o CA aumentado. As áreas prioritárias expandem-se por todo o Município. No entanto, são muito extensas e atualmente verifica-se que não há recursos nem demanda suficiente do mercado para a realização de grandes Operações Urbanas. Cogita-se no momento a possibilidade de segmentar as OUs, como forma de viabilizar no mínimo alguns trechos.

OUC leva à valorização imobiliária, que atinge também os terrenos adjacentes. Isso intensifica a concentração de investimentos numa área já privilegiada e amplia a desigualdade sócio-espacial.

**Fig. 7 - Áreas de Operações Urbanas e ZEIS**



**Fonte: foto aérea do GoogleMaps; dados extraídos de BELO HORIZONTE, Lei nº 9.959/10; montagem da autora**

#### 4.2 Operações Urbanas aprovadas em Belo Horizonte

Até hoje, 17 (dezessete) operações urbanas foram aprovadas em Belo Horizonte. Dessas, 13 (treze) foram sancionadas segundo o Plano Diretor de 1996 e seis<sup>20</sup> de acordo com a Lei nº 9.959/10, sendo apenas uma Operação Urbana Simplificada. As operações aprovadas até 2010 tiveram caráter pontual e não promoveram grande reestruturação urbana, configurando um meio de negociação de exceções à lei. Após 2010, os planos urbanísticos parecem ter adquirido caráter mais abrangente, mas sua implantação ainda não pode ser avaliada.

Como mostra o mapa a seguir (Fig. 8), seis operações urbanas (4, 7, 8, 10, 12 e 16 – 35% do total) foram aprovadas dentro dos limites da Avenida do Contorno e quatro operações (5, 17, 1 e 9 – 24% do total) localizam na Região Nordeste. O restante distribuiu-se pelas regiões Leste, Oeste, Norte, Barreiro e Pampulha.

<sup>20</sup> Duas operações aprovadas nos anos 2000 não se efetivaram e foram novamente aprovadas em 2010.

**Fig. 8 - Operações Urbanas aprovadas em Belo Horizonte até 2012**



Fonte: montagem da autora

**Tabela 1 - Operações Urbanas aprovadas em Belo Horizonte**

	TÍTULO DA OPERAÇÃO URBANA	LEI N.º/ANO
Plano Diretor de 1996	1 Desafetação de trecho de via pública, mediante Operação Urbana	7.280/1997
	2 Operações Urbanas para implementação de estações de integração de ônibus do BHBUS	7.928/1999
	3 Operação Urbana do Isidoro*	8.137/2000 9.959/2010
	4 Operação Urbana Casa do Conde de Santa Marinha e adjacências	8.240/2001
	5 Operação Urbana Vila Silveira	8.299/2001
	6 Operação Urbana Fundação Furtado de Menezes	8.431/2002
	7 Operação Urbana do conjunto arquitetônico da Avenida Oiapoque	8.728/2003
	8 Operação Urbana "Centros de Comércio Popular"	9.058/2005
	9 Operação Urbana na área denominada Gleba I da antiga Fazenda Capitão Eduardo	9.065/2005
	10 Operação Urbana do Edifício-Sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais	9.366/2007
	11 Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas	9.568/2008
	12 Operação Urbana da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*	9.679/2008 9.959/2010
	13 Operação Urbana visando atender às demandas da Copa do Mundo FIFA	9.952/2010
Plano Diretor alterado pela lei 9.959/2010	14 Operação Urbana do Bosque das Braúnas	9.959/2010
	15 Operação Urbana da Avenida Barão Homem de Melo	9.959/2010
	16 Operação Urbana da Savassi	9.959/2010
	17 Operação Urbana Simplificada do Centro de Convenções	10.521/2012

\* As primeiras operações urbanas do Isidoro e da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais não se efetivaram e foram novamente aprovadas na Lei 9.959/2010

**Fonte: elaborado pela autora**

A primeira operação urbana em Belo Horizonte, aprovada em 1997 (Lei nº 7.280/97), teve caráter pontual e foi motivada pelo interesse do poder público de transformar um terreno classificado como Zona Residencial-3 (ZR-3) em Setor Especial-2 (SE-2) no Bairro São Marcos. Por meio da operação urbana, um trecho de via foi desafetado e transformado em ZR-3, em troca do terreno objeto do interesse público. Como o terreno cedido pelo setor privado possuía menor valor do que aquele resultante da desafetação da via, o proprietário ficou responsável pelo pagamento de contrapartida, estabelecida com a construção de uma escadaria de acesso à Rodovia MG-5 e o pagamento de R\$10.000 (dez mil reais) à Prefeitura, a serem investidos no Bairro São Marcos.

A segunda operação urbana (Lei nº7.928/99), também motivada por interesse público, dispôs sobre a implementação de estações de integração de ônibus. Nessa parceria caberia ao

poder público a operação e o gerenciamento das estações, enquanto aos empreendedores seria garantia a construção e exploração da estrutura empresarial. A lei específica da operação licitou a implementação de nove (nove) estações, no entanto apenas uma, a estação de integração Barreiro, foi efetivada. Segundo Cota (2010), os novos parâmetros urbanísticos estabelecidos dentro do plano urbanístico pela lei não foram suficientemente atrativos para o mercado, o que contribuiu para a inviabilização das outras estações.

A *Operação Urbana do Isidoro* (Cap. 5 da Lei nº 8.137/00), aprovada em 2000, tinha por objetivo promover a ocupação ordenada da região do Isidoro, localizada no vetor norte do município. A lei determinava a construção de um trecho de via e de parques públicos custeados pelo setor privado, em troca de flexibilização de parâmetros urbanísticos. De acordo com Lage (2008), a região do Isidoro não se apresentou interessante para investidores privados. Diferentemente de exemplos de São Paulo, não houve investimento público em um projeto âncora, que fosse capaz de tornar a região atrativa. Dessa forma, apenas um proprietário de terra dentro do perímetro da operação manifestou interesse, inviabilizando a construção da via regional. Em 2010, a Lei nº 9.959/10 instituiu novamente a operação do Isidoro, modificando seus termos.

A *Operação Urbana da Casa do Conde* (Lei Nº 8.240/01) foi proposta pelo Executivo com o objetivo de requalificar a área entre a linha ferroviária e a Praça da Estação e preservar o patrimônio histórico-arquitetônico. A intenção era que, além da edificação tombada da Casa do Conde de Santa Marinha, os terrenos adjacentes, até então subutilizados e ocupados por galpões, fosse ocupados por usos culturais, de lazer e serviços de apoio. À iniciativa privada caberia restaurar edificações tombadas e elaborar e implantar projetos para as áreas não edificadas, enquanto o Município ficaria responsável pela reestruturação do sistema viário e desafetação de vias públicas. No entanto essa operação urbana, cujo prazo de vigência terminou em 2011, não se viabilizou e, atualmente, apenas a Casa do Conde é utilizada esporadicamente para eventos. Os outros terrenos são ocupados por usos como estacionamentos e igreja.

Até então todas as operações urbanas haviam sido propostas pelo interesse público. Diferentemente destas, as operações aprovadas posteriormente foram sempre motivadas por interesse particular.

A *Operação Urbana Vila Silveira* (Lei nº 8.299/01) tinha como finalidade a regularização de uma edificação irregular construída pela iniciativa privada, em troca da criação de espaços públicos de lazer. Apesar da motivação particular e do caráter pontual, a

operação teria proporcionado ganho para a população local, uma vez que se tratava de uma área deficiente em espaços de lazer (LAGE, 2008).

A *Operação Urbana Fundação Furtado de Menezes/Barreiro* (Lei nº 8431/02), realizada numa parceria entre o Município e a Fundação Furtado de Menezes, que desejava ampliar suas dependências, foi estimulada por interesses públicos e privados. Ela teve por objetivo promover melhoria do acesso ao conjunto habitacional Esperança, realizar o parcelamento de lotes destinados à construção de habitações sociais e permitir a ampliação da Fundação. Ficou a cargo do Executivo a realização das obras viárias do Conjunto Esperança. À Fundação competia a criação e gestão de um Centro de Convivência, implantação de Unidade de Suporte ao Jovem, o parcelamento da gleba de sua propriedade e alienação dos lotes resultantes para construção de habitações. Apesar de nesse caso a iniciativa privada ser motivada pelo atendimento a questões sociais, não se pode ignorar o caráter de negociação pontual da operação. De acordo com Cota (2010), a operação não ocorreu numa área de interesse prévio do poder público, tendo sido viabilizada a partir do interesse da Fundação em ampliar sua área construída. A alteração dos parâmetros urbanísticos poderia ter sido obtida com a alteração do zoneamento, o que, no entanto, seria um processo mais complexo do que a criação de uma operação. Também a via de acesso ao Conjunto Esperança poderia ter sido construída via desapropriação, mas isso demandaria mais recursos públicos. Cota (2010) considera que nesse caso a operação urbana foi usada como meio para realizar uma intervenção que beneficiaria a sociedade e minimizar o investimento público.

A *Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Avenida Oiapoque* (Lei nº 8.728/03) foi motivada por interesse particular e teve por finalidade a requalificação de área inserida na Zona Hipercentral, ocupada por imóvel tombado, e a viabilização da construção do Shopping Pátio Savassi. Além do poder público, a operação envolveu dois empreendedores privados, dois perímetros de intervenção e combinou o instrumento da Operação Urbana com o instrumento da Transferência do Direito de Construir. Ao parceiro privado proprietário do imóvel tombado coube restaurar o edifício como Centro de Comércio Popular, que passou a ser utilizado por camelôs, atendendo ao interesse da administração municipal. O parceiro privado empreendedor do Shopping Pátio Savassi ficou responsável pela construção do terminal de ônibus na Avenida Oiapoque, em troca do aumento do potencial construtivo. O poder público municipal concedeu aumento do coeficiente de aproveitamento no perímetro ocupado pelo Shopping Pátio Savassi, sendo o potencial adicional resultante da Transferência do Direito de Construir do imóvel tombado.

A *Operação Urbana Centros de Comércio Popular* (Lei nº 9.058/05) também visava atender a ação municipal para retirada dos camelôs das ruas do centro, abrindo suas atividades em centros comerciais. Para a efetivação dos Centros de Comércio Tupinambás, Caetés, Tocantins e Xavante, localizados no hipercentro, seriam concedidos aos empreendedores potenciais construtivos adicionais a serem usados em imóveis de vários zoneamentos. Para tanto os empreendedores deveriam implantar boxes nos shoppings populares e manter sua atividade por pelo menos 10 (dez) anos. No entanto, Cota (2010) nos mostra algumas peculiaridades no processo de aprovação dessa operação, a começar pelo fato de que ela não foi discutida no COMPUR. Além disso, o projeto original da lei tratava da mudança de zoneamento no Bairro Belvedere II, área ocupada por população de rendas média-alta e alta. Parte do bairro passou a ser classificada como Zona de Proteção-3 (ZP-3), tipo de zona onde é permitida a utilização de direito de construir adicional. A proposta da operação urbana surgiu como um substitutivo durante a tramitação do PL, o que leva a crer que o potencial adicional gerado nos Centros de Comércio já tinha destinação certa. Dessa forma, empreendedores imobiliários puderem utilizar o potencial construtivo gerado pela instalação dos boxes em empreendimentos no Bairro Belvedere II, área de construção de muitos empreendimentos voltados para a população de classes mais altas. Portanto, apesar da justificativa de requalificar espaços públicos no hipercentro e abrigar atividades de camelôs, a principal motivação da proposta de operação foi o interesse particular em investir numa região altamente valorizada.

Assim como na Operação Urbana vila Silveira, a *Operação Urbana da Fazenda Capitão Eduardo* (Lei nº 9.065/05) também visou à regularização de imóveis na periferia. Numa parceria com a Associação dos Voluntários do Bairro Guarani (ASVOG), a operação teve o objetivo de regularizar parcelamento do solo de interesse social num área ambientalmente frágil. A Prefeitura se responsabilizou pela execução de projetos e concessões à lei, enquanto a ASVOG, pelo financiamento das obras de infraestrutura.

Numa parceria entre o Legislativo Estadual e o Executivo Municipal, foi aprovada a *Operação Urbana do Edifício-sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais* (Lei nº 9.366/07), com o objetivo de construir a sede do Tribunal. Essa Operação de caráter pontual prevê a concessão de potencial construtivo adicional, em troca da recuperação da edificação tombada existente no terreno, que seria destinada à instalação de um restaurante.

Outra operação realizada entre duas instâncias de governo foi a *Operação Urbana Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais* (Lei nº 9.679/08). Entre outras, a necessidade de utilização do subsolo da Praça Carlos Chagas para a construção de áreas de

estacionamento e passagens subterrâneas motivou esta operação. Ao poder público municipal coube conceder as exceções solicitadas, em troca da recuperação das áreas públicas da Praça Carlos Chagas e da realização das intervenções viárias necessárias. No entanto, as obras não foram realizadas dentro do prazo de vigência da lei e a Operação foi novamente instituída, com um prazo de vigência mais longo, pela Lei nº 9.959/10.

A Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas (Lei nº 9.568/08), sancionada em 2008, foi motivada por interesse privado e será discutida mais a frente, neste capítulo.

A última operação aprovada em concordância com o Plano Diretor de 1996 foi a *Operação Urbana de Estímulo ao Desenvolvimento da Infraestrutura de Saúde, de Turismo Cultural e de Negócios, visando atender às demandas da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014* (Lei nº 9.952/10). Seu objetivo específico é de fomentar a implantação de hotéis e equipamentos culturais, como cinemas, teatros, museus, centro de convenções, etc. A lei generaliza a compra de exceções ao definir todo o território do Município como área de abrangência. Cabe à iniciativa privada a execução dos empreendimentos, que devem ser concluídos até fevereiro de 2014. O poder municipal, por sua vez, estabelece a outorga de potencial construtivo adicional até o Coeficiente de Aproveitamento (CA) máximo de 5,0 e alguns descontos no cálculo da área construída.

Em 2010, a Lei nº 9.959/10 alterou o Plano Diretor e a LPOUS/96, atualizando as exigências mínimas para aprovação da lei específica de cada operação urbana, de acordo com o determinado pelo Estatuto da Cidade. Além de algumas áreas delimitadas como prioritárias para a realização de OUC, a lei instituiu cinco OUC: *Bosque das Braúnas, Avenida Barão Homem de Melo, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Savassi, e Isidoro*. Apesar da atualização do PD, verificamos que o conteúdo da lei relativo às operações não atinge os requisitos mínimos do Estatuto da Cidade. Em todas elas não há menção ao programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada e ao Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Apenas, a Operação Urbana do Isidoro, instituiu uma comissão de acompanhamento da operação com representantes da sociedade civil (ainda que a maioria dos representantes esteja diretamente ligada ao Estado).

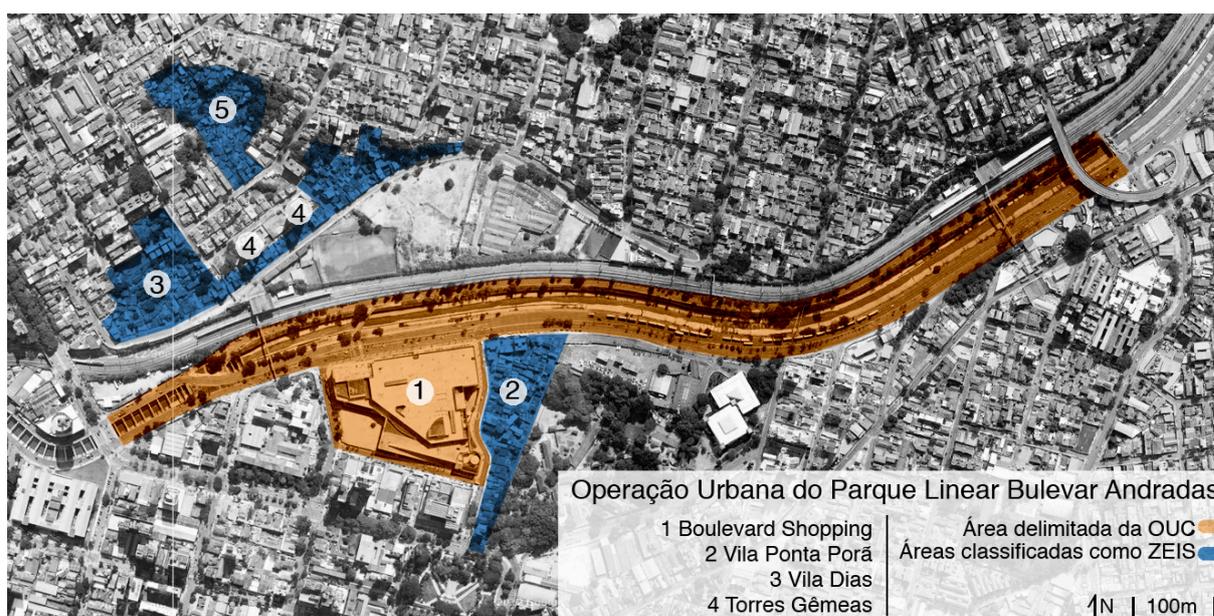
A última operação aprovada até o momento é a *Operação Urbana Simplificada do Centro de Convenções do Município de Belo Horizonte* (Lei nº 10.521/12). Motivada por interesse público, a operação tem por objetivo a construção “de um complexo hoteleiro, empresarial, comercial e gastronômico de alto padrão” (Lei nº 10.521/12, Art. 1º). A empresa vencedora do procedimento licitatório ficará responsável pela construção do Centro de Convenções, que deverá ser incorporado ao patrimônio do Município. Em contrapartida, a o

poder municipal concederá o direito real de uso do Centro de Convenções à empresa vencedora, bem como a doação de um imóvel desapropriado.

### 4.3 A Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas

Em 2008 foi sancionada a Lei 9.568, que instituiu a Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas, com o objetivo de viabilizar a implantação de um parque linear, de acordo com os projetos elaborados pelo Executivo (Lei 9.568/08, Art. 1º). A área delimitada encontra-se no vetor Leste, próxima à Avenida do Contorno e tem como eixo as margens do ribeirão Arrudas, como pode ser visto na imagem seguir (Fig. 9). Além da faixa de aproximadamente 1,5km do ribeirão Arrudas e suas vias adjacentes, os limites da operação urbana incluem apenas um quarteirão, onde foi inaugurado em 2010 o Boulevard Shopping. Na imagem, o número 2 indica a localização da Vila Ponta Porã. Vizinha ao Boulevard Shopping, essa área classificada pela Prefeitura como Zona Especial de Interesse Social-1 (ZEIS-1) ficou à margem da operação, portanto não poderia ser objeto do plano urbanístico nem receber investimentos. Essa característica da delimitação da área reforça a existente desigualdade sócio-espacial, uma vez que exclui a Vila e concentra investimentos numa área imediatamente adjacente a ela, desconsiderando os impactos decorrentes.

**Fig. 9 - Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas**



Fonte: foto aérea do GoogleMaps; dados extraídos de BELO HORIZONTE, 2008; montagem da autora

Esta operação possui caráter pontual, dado que engloba apenas um empreendimento. É fácil perceber que não há espaço para a execução de equipamentos públicos, moradias sociais ou mesmo grandes obras viárias, o que limitou a aplicação dos recursos obtidos. Como estes devem ser investidos exclusivamente dentro da operação, só puderam ser aplicados no entorno imediato do shopping e nas principais vias de acesso a ele.

Questionamos então se a operação foi proposta como forma de criar uma exceção na legislação urbanística para viabilizar a construção do Shopping, o que favoreceria apenas as empresas responsáveis pelo investimento: o grupo Aliance Shopping Centers e a empresa NRG empreendimentos. Ou se, por outro lado, a criação do parque linear pode gerar *transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental*, de forma a socializar os benefícios dos investimentos públicos. É o que pretendemos verificar.

O plano urbanístico, além da desafetação e alienação onerosa de dois trechos de vias, envolvia *recuperação ambiental e tratamento paisagístico das margens do ribeirão Arrudas*, com a implantação do Parque Linear, e a *promoção do desenvolvimento econômico da região adjacente ao Parque*, por meio da definição de novos parâmetros urbanísticos (Lei 9.568/08, Art. 3º). Percebe-se como os limites da operação condicionaram as possibilidades de investimento, estando este restrito praticamente às margens do ribeirão.

Ao empreendedor foi concedido um aumento no coeficiente de aproveitamento, que passou de 1,0 para 2,7. Além disso, a área permeável do Shopping pode ser efetivada, até o limite de 60%, dentro da área do Parque. Como contrapartida, estabeleceu-se que o empreendedor pagaria ao Poder Público Municipal o valor referente à apropriação da área desafetada e executaria as intervenções referentes à implantação do Parque Linear Bulevar Andradas, conforme projeto do Executivo, até o limite de R\$ 5 milhões.

No entanto, até o momento, o Parque Linear não foi construído. Como o projeto original do Parque, feito na década de 1990 pelos arquitetos Álvaro e Mariza Hardy, ainda não estava finalizado, os recursos obtidos com a contrapartida foram colocados no fundo de obras. Enquanto o Parque não é construído, a BHTrans exigiu que fosse realizada uma compensação ambiental pelo impacto causado pelo Shopping na estrutura viária. Essa compensação consistiu na “criação” de ciclovia e pista de caminhada no trecho da Avenida dos Andradas bloqueado à passagem de carros, em frente ao Shopping e na margem norte do Ribeirão.

Na imagem a seguir (Fig. 10), que mostra a Avenida dos Andradas com o Boulevard Shopping à esquerda, verifica-se que houve tratamento paisagístico das margens do Arrudas e no canteiro central. Por outro lado, não há oferta de espaços apropriáveis, de descanso ou

mesmo sombreados aos transeuntes. Mesmo os pontos de ônibus parecem não atender a uma qualidade ambiental mínima. À direita da imagem tem-se um ponto de ônibus cuja ineficiência é denunciada pelas pessoas que aguardam sentadas na proteção da via. Assim, o tratamento paisagístico realizado até o momento parece promover apenas o “embelezamento” da área de acesso ao Shopping e exclusivamente para quem transita pela área em automóveis.

**Fig. 10 - Avenida dos Andradas - trecho em frente ao Boulevard Shopping**



Fonte: foto do GoogleMaps (imagem de abril 2011); montagem da autora

#### 4.4 Conclusão parcial

Desde a criação da cidade, as políticas urbanas têm contribuído para a formação de uma estrutura sócio-espacial desigual. A elaboração do PD e da LPOUS após a Constituição de 1988 foi aberta à participação da sociedade civil, mas ficou sujeita também ao jogo de forças políticas municipais. Uma das consequências da autonomia municipal para elaboração do Plano Diretor foi a continuidade da indefinição da *função social da propriedade*.

De maneira geral, as Operações Urbanas efetivadas em Belo Horizonte tiveram caráter mais pontual, se comparadas com as realizadas em São Paulo. Os planos urbanísticos restringiram-se, na maior parte dos casos, a uma edificação e seu entorno imediato. Ao não promover significativa reestruturação urbana, percebe-se que o instrumento foi utilizado principalmente para a flexibilização circunstancial da LPOUS e do PD de forma a viabilizar empreendimentos de interesse privado.

É possível que com as novas áreas prioritárias para OUC estabelecidas na Lei 9.959/2010 as próximas OUCs sejam mais abrangentes, mas isso dependerá também do interesse do mercado e da real viabilidade econômica dessas operações.

## **5 A IMINÊNCIA DE UMA OPERAÇÃO URBANA E A AMEAÇA DE REMOÇÃO: O COMPLEXO ANDRADAS E A VILA DIAS**

Há quase um ano foi divulgado o projeto de um megaempreendimento arquitetônico em Belo Horizonte, o Complexo Andradas. O projeto prevê, entre outros edifícios, a construção da maior torre da América Latina que, segundo seus defensores, colocaria Belo Horizonte na rota do turismo internacional. O ponto mais polêmico do projeto é sua inserção urbana, que demandaria a remoção completa da Vila Dias, localizada em frente ao Boulevard Shopping.

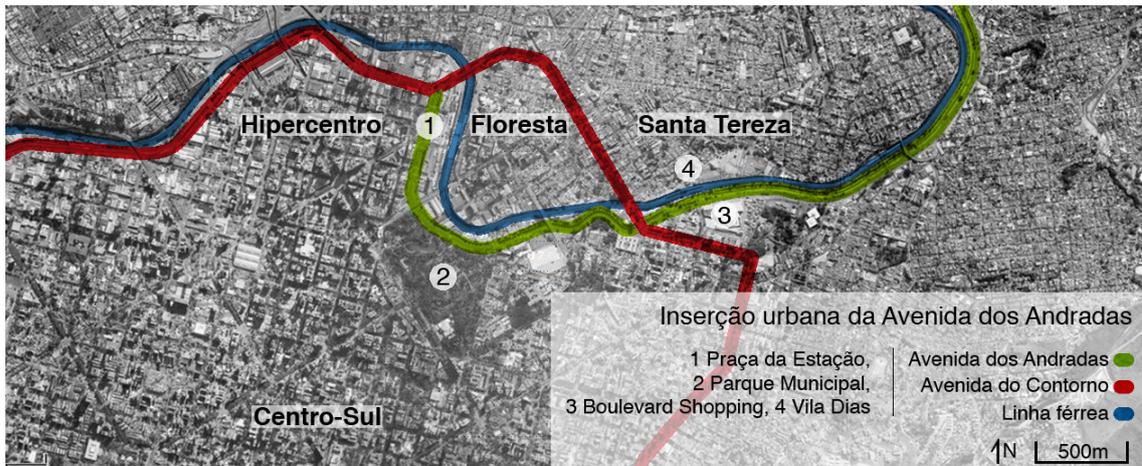
Segundo a imprensa mineira o projeto ainda não foi aprovado e depende da adesão de mais investidores, mas os rumores ganharam força com a publicação de uma Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP) para a realização de uma operação urbana na Avenida dos Andradas, pelas construtoras Andrade Gutierrez S.A, Barbosa Mello S.A. e Norberto Odebrecht Brasil.

Neste capítulo indicaremos acontecimentos recentes na Vila Dias e publicações na imprensa e no Diário Oficial do Município (DOM) que mostram que há uma operação urbana em andamento. Considerando como o Estado neoliberal tem conduzido a produção do espaço, esses rumores, se ainda não confirmam a remoção da Vila, também não excluem essa possibilidade.

### **5.1 Caracterização da área**

Situada na região Leste de Belo Horizonte, a Avenida dos Andradas (Fig. 11) é um dos principais corredores viários do município, provendo acesso não apenas à região central e ao Hipercentro, mas também às principais vias de acesso aos vetores Oeste e Norte. A Avenida situa-se numa região plana e em quase toda sua extensão acompanha o curso do Ribeirão Arrudas. Também ao longo do Ribeirão, à sua margem Norte, encontram-se as instalações da linha férrea, que em muitos pontos configura uma barreira entre bairros como Santa Tereza e Floresta e a Avenida. Sua inserção na cidade – parcialmente dentro e fora dos limites da Avenida do Contorno – contribui para a diversidade de usos: fora da Contorno, a Avenida dos Andradas é margeada principalmente por bairros residenciais e algumas ZEIS-1 (Fig. 7). Já na Zona Central, terrenos lindeiros à Avenida dos Andradas abrigam importantes equipamentos municipais e espaços simbólicos, como o Parque Municipal Américo Renné Gianne, a Praça Rui Barbosa e a Praça da Estação.

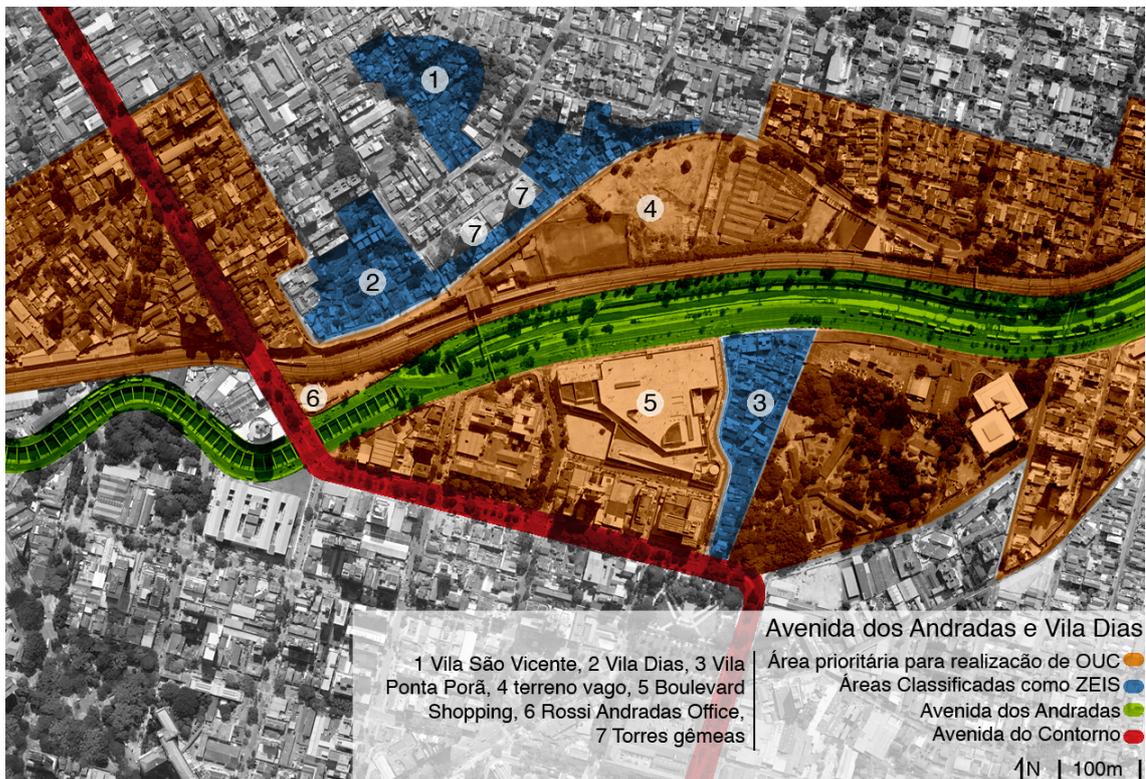
**Fig. 11 - Inserção Urbana da Avenida dos Andradas**



Fonte: foto aérea do GoogleMaps; montagem da autora

O trecho da Avenida que será analisado (Fig. 12) situa-se no início da Região Leste, à margem da Avenida do Contorno. Em laranja está assinalada a área definida como prioritária para a realização de Operações Urbanas Consorciadas. Dentro dessa área ocorreu a Operação Urbana do Bulevar Andradas (Fig. 9), como mostrado no capítulo anterior. Em azul, as áreas classificadas como ZEIS-1 correspondem às vilas São Vicente, Dias e Ponta-Porã.

**Fig. 12 - Avenida Andradas e Vila Dias**



Fonte: foto aérea do GoogleMaps; montagem da autora

A Vila Dias localiza-se nas margens da linha do metrô, no bairro Santa Tereza, num terreno bastante acidentado. As primeiras ocupações na Vila aconteceram em 1948 e desde então sua população aumentou. Em 1982, uma enchente no Ribeirão Arrudas deixou várias famílias da Vila Ponta Porã desabrigadas, e parte delas mudou-se para a Vila Dias (BELO HORIZONTE, 2007). Dados da Urbel de 2012 indicam que a Vila Dias ocupa uma área de 30.671 m<sup>2</sup> e abriga uma população de 1.142 habitantes (BELO HORIZONTE, 2012).

É notável também a proximidade entre a Vila Dias e as chamadas Torres Gêmeas. O conjunto composto por dois edifícios residenciais de 17 (dezesete) andares deveria ter ficado pronto na década de 1990, mas com a falência da construtora responsável as obras foram abandonadas. Desde então, as unidades habitacionais vazias foram ocupadas por cerca de 160 famílias sem teto.

A seguir apresentamos uma leitura crítica (Fig. 13) dos principais potenciais e problemáticas da Vila, feita subjetivamente como parte deste trabalho a partir de conversas, relatos e vivências, sem o envolvimento de uma equipe de pesquisadores.

**Fig. 13 - Leitura crítica da Vila Dias**

<b>PROBLEMÁTICAS</b>		<b>POTENCIAIS</b>
<p>construções precárias risco geológico linha férrea (barreira) carência de equipamentos públicos e espaços de lazer</p>	<b>físico ambiental</b>	<p>centralidade proximidade a vários equipamentos (hospitais, escolas, igrejas, etc.) proximidade ao metrô e várias linhas de ônibus</p>
<p>falta de conscientização de muitos moradores associação de moradores cooptada pela associação do bairro Santa Tereza desentendimentos entre as principais lideranças</p>	<b>social local</b>	<p>lideranças da vila interessadas na permanência e abertas para diálogo grupos da sociedade envolvidos: Indisciplinar, Polos de Cidadania, Fica Vila, Brigadas Populares, Salve Santa Tereza, Circo Teatro El Individuo, etc.</p>
<p>uma gleba cedida à Vila por comodato para a criação de áreas de lazer foi murada e não cumpre essa função</p>	<b>jurídico legal</b>	<p>usucapião coletivo em andamento</p>
<p>ameaça de remoção especulação imobiliária invisibilidade social falta de transparência nas ações da Prefeitura</p>	<b>políticas públicas</b>	<p>a Vila é classificada como ZEIS-1 parte da Vila já foi objeto de desapropriação para evitar a remoção de moradores</p>

Fonte: elaborado pela autora

## 5.2 Transformações recentes

Nos últimos cinco anos a área vem passando por modificações e processos que contribuem para sua valorização e levam ao questionamento das iminentes intervenções na região, que podem afetar a Vila Dias e o bairro Santa Tereza. Nesse sentido, destacamos intervenções e projetos recentes em cinco partes da área de estudo: a Operação Urbana Parque Linear Bulevar Andradas, as Torres Gêmeas, a Operação Urbana Vale do Rio Arrudas, o Complexo Andradas e a própria Vila Dias. A sequência temporal dos diferentes acontecimentos é apresentada na linha do tempo a seguir (Fig. 14).

**Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas.** Como visto no capítulo anterior, em junho de 2008 foi aprovada a Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas. Com a inauguração do Boulevard Shopping, em outubro de 2010, houve grande valorização imobiliária e atração de investimentos para a região.

**Incêndio, desocupação e leilão das Torres Gêmeas.** Em 21 de setembro de 2010 um incêndio em uma das Torres Gêmeas provocou a evacuação dos imóveis, o que deu início ao processo de expulsão das famílias residentes pelo Estado. Na data, as famílias que saíram do edifício foram impedidas de retornar a seus apartamentos, com a justificativa de que a estrutura da edificação teria sido comprometida (no entanto, o laudo do Corpo de Bombeiros não foi apresentado aos moradores). Em 31 de maio de 2011 uma das torres foi leiloadada por R\$2,6 milhões (número do processo no TJMG: 002496045325-6). Em novembro de 2011 uma decisão judicial determinou que a Prefeitura e o Estado realizassem a desocupação das duas torres. Em 28 de maio de 2013 foi leiloadada a segunda torre por R\$3,9 milhões (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS, 2011). Em julho de 2012 foi removida a última família que ocupava o imóvel. As famílias despejadas recebem bolsa aluguel e ainda não foram reassentadas definitivamente, como havia sido acordado.

**Operação Urbana do Vale do Rio Arrudas.** A partir do final de 2011, diversas publicações no Diário Oficial do Município fazem referência à realização de uma Operação Urbana na região estudada, ora chamada de “área de especial interesse urbanístico do Vale do Rio Arrudas” ora de “operação urbana consorciada das Avenidas Andradas / Tereza Cristina / Via Expressa” (Fig. 14).

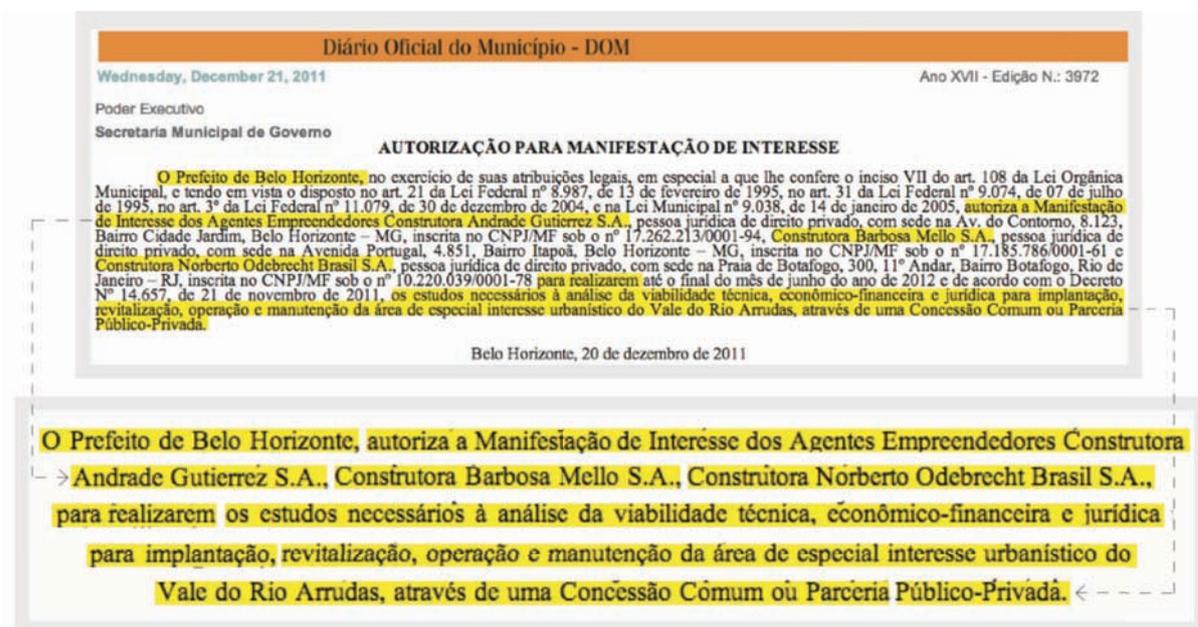
**Fig. 14 - Linha do tempo dos acontecimentos recentes na área de estudo**



Fonte: Diário Oficial do Município; montagem da autora

Em 21 de dezembro de 2011 foi publicada a Autorização para Manifestação de Interesse dos Agentes Empreendedores Construtora Andrade Gutierrez S.A, Construtora Barbosa Mello S.A. e Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A (Fig. 15). Por meio desta autorização, as empresas manifestaram interesse em realizar os estudos necessários para uma intervenção no Vale do Rio Arrudas. Com isso as empresas deram início à elaboração de um Plano Urbanístico para a área, feito por um escritório de arquitetura de Belo Horizonte. Paralelamente a este, o poder Executivo está elaborando outro Plano Urbanístico para a região que abrange uma área maior, indo de Contagem a Sabará.

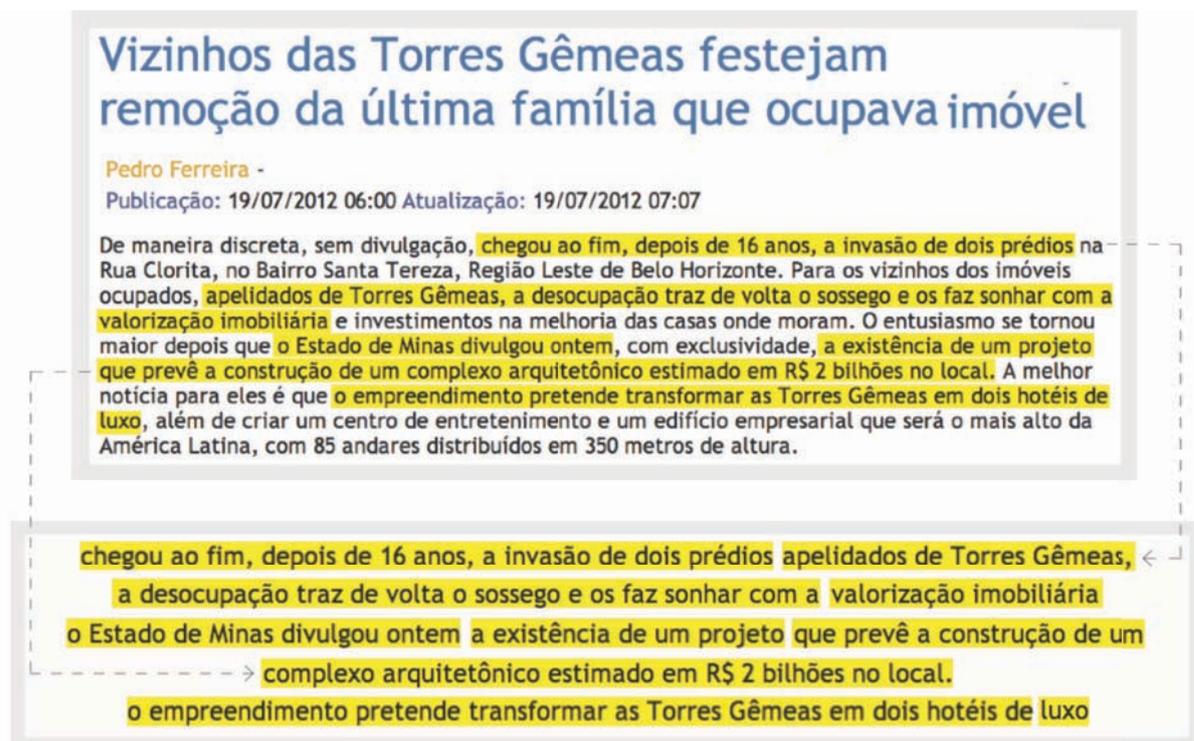
**Fig. 15 - Autorização para Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada**



Fonte: Diário Oficial do Município; montagem da autora

**Anúncio do projeto do Complexo Andradas.** Em julho de 2012, juntamente com a notícia de desocupação total das Torres Gêmeas, tornou-se pública a possibilidade da construção do Complexo Andradas (Fig. 16) – grande complexo arquitetônico na área de cerca de 85mil metros quadrados em frente ao Boulevard Shopping. Além do maior edifício da América Latina (85 andares e 350m de altura), o projeto do Complexo, elaborado pelo escritório Farkasvölgyi Arquitetura inclui arena de espetáculos, praça de conveniência, centro de entretenimento e a transformação das Torres Gêmeas em dois hotéis de luxo (Fig. 17). A torre, com cerca de 100mil metros quadrados de área de venda, seria destinada ao uso comercial (CAMPOS, 2012). A PHV Engenharia, proprietária de um terreno de 15mil metros quadrados na área, manifestou interesse em financiar a construção da torre.

**Fig. 16 - Notícia de desocupação das Torres Gêmeas e anúncio do Complexo Andradas**



**Fonte: FERREIRA,2012; montagem da autora**

A “maior torre da América Latina” tem sido divulgada na mídia como potencializadora do turismo arquitetônico e cultural e “está sendo encarada como um marco na arquitetura do estado e do país” que “sem dúvida, será o novo cartão-postal de Belo Horizonte” (CAMPOS, 2012). Entendemos que se trata de mais um projeto neoliberal que trata o urbano como cenário e visa a projetar a cidade como polo de turismo internacional.

**Fig. 17 - Complexo Andradas**



**Fonte: FARKASVÖLGYI ARQUITETURA**

A questão mais alarmante em relação ao projeto do Complexo Andradas diz respeito à sua implantação. De acordo com projeto urbano divulgado na Revista Encontro em 2012 (CAMPOS, 2012), o Complexo ocuparia grande parte da Vila Dias. Como pode ser visto na imagem a seguir (Fig. 18), o Complexo se sobrepõe à porção sul da Vila e inclui as Torres Gêmeas<sup>21</sup>. De acordo com o presidente da PHV Engenharia, além do terreno da empresa, “as demais áreas [estavam sendo negociadas] com a prefeitura, inclusive no que diz respeito à remoção da favela que se encontra na região. Estão sendo estudados outros locais que poderiam receber esses moradores” (TAKAHASHI, 2012).

**Fig. 18 – Sobreposição do Complexo Andradas à Vila Dias**



Fonte: foto aérea do GoogleMaps; dados extraídos de CAMPOS, 2012; montagem da autora

**Rua Conselheiro Rocha e Plano Global Específico (PGE) da Vila Dias.** Em abril de 2008 o VIURBS - Programa de Reestruturação Viária de Belo Horizonte estipulou, entre diversas intervenções viárias, a ampliação da Rua Conselheiro Rocha, no trecho compreendido entre a Avenida do Contorno e a Av. Silviano Brandão (BELO HORIZONTE, 2008). A Rua Conselheiro Rocha é uma das principais vias da Vila, e sua ampliação acarretaria na remoção de várias moradias.

Teve início em agosto de 2012 o PGE da Vila Dias. O PGE consiste num estudo multidisciplinar realizado em vilas, favelas e conjuntos habitacionais, que busca compreender aspectos urbanísticos, sócio-econômicos e jurídicos dessas áreas. A primeira reunião do PGE com o Grupo de Referência ocorreu no dia 03 de dezembro de 2012 às 19 horas. Na ocasião

<sup>21</sup> No próximo capítulo mostramos que a área do projeto foi alterada após questionamentos sobre a remoção da Vila Dias (ver Fig. 23 na página 101).

moradores manifestaram a preocupação de que o PGE fosse elaborado com o objetivo de coletar dados que facilitariam a remoção das famílias. Uma das representantes da URBE<sup>22</sup> afirmou que não tinha conhecimento dos planos para a área e que o Plano seria executado independente disso. Após a vistoria interna e numeração das moradias, as reuniões do PGE foram interrompidas no final de dezembro, sem explicações aos moradores.

O PGE foi retomado no dia 24 de junho de 2013, quando a URBEL informou que as reuniões haviam sido suspensas primeiramente pela indecisão com relação ao Complexo Andradas. Cristina, diretora da URBEL, informou que o Secretário Municipal do Desenvolvimento, Marcello Faulhaber Campos, se posicionou contra a continuidade dos trabalhos até que fosse concluído o plano urbanístico. A URBEL no entanto defendeu a continuação do PGE pelo menos até a conclusão do diagnóstico.

### **5.3 A ameaça de remoção da Vila Dias**

Com a análise desse trecho do Avenida dos Andradas e de todos esses acontecimentos recentes, fica claro que cada vez mais a valorização imobiliária atrai investidores para uma área ocupada por população de baixa renda, grande parte sem a posse legal de suas residências. Como vimos em capítulos anteriores, os conflitos de interesse envolvendo a produção do espaço tendem a favorecer o capital imobiliário em detrimento da função social da cidade, o que já aconteceu nas Torres Gêmeas com a expulsão dos moradores.

Nessa região, a realização de empreendimentos imobiliários, as publicações no DOM, as notícias na mídia, etc. formam um panorama que aponta para uma conclusão: a Vila Dias localiza-se num grande ponto de interesse do mercado imobiliário e está sob ameaça de remoção. Trata-se de um panorama complexo composto, além dos fatos citados, por relações de difícil mapeamento, como financiamento de campanhas eleitorais, relações de parentesco, favorecimento de empresas e interesses políticos.

Até o momento, este trabalho apresentou uma revisão bibliográfica sobre a produção das cidades e seu papel na economia, estudo de casos de PPPs, leitura da legislação urbanística brasileira e o histórico das OUCs em Belo Horizonte, destacando sempre os impactos negativos e os processos de gentrificação que permeiam a produção do espaço

---

<sup>22</sup> Empresa responsável pela elaboração do PGE que possui “[...] vasta experiência na área de [...] desenvolvimento de planos urbanísticos e trabalhos sociais, oferecendo suporte às comunidades moradoras das áreas de especial interesse social, no decorrer dos processos de urbanização, remoção e reassentamento” (URBE, 2013).

neoliberal. Diante de um Estado alinhado com os interesses capitalistas e uma legislação urbanística que não equilibra as forças sociais, pergunta-se: como criar um movimento de resistência aos processos de especulação e gentrificação, na busca por uma cidade mais justa?

## 6 TÁTICAS DE RESISTÊNCIA CRIATIVA

Após analisarmos a utilização do instrumento das Operações Urbanas sob a perspectiva da produção capitalista do espaço, entendemos que o processo de acumulação de capital e a reprodução da desigualdade, necessários à manutenção do domínio das classes dominantes, não poderão ser impedidos ou amenizados por meio da legislação urbanística institucionalizada. Entendemos que a questão fundamental sobre as Operações Urbanas – e de modo geral sobre as parcerias público-privadas – não está nos aspectos técnicos do instrumento, mas sim em seus pressupostos.

Se desconsiderássemos o desequilíbrio de forças que regula a produção do espaço, as Operações Urbanas poderiam talvez ser um instrumento de arrecadação de recursos e redistribuição de benefícios. No entanto, como vimos em diversos momentos, as classes dominantes exercem sua influência sobre o Estado – que já não pode ser considerado um agente neutro – para manutenção de seus interesses. As classes mais pobres continuam à margem dos processos decisórios e são “empurradas” pelo tecido urbano de acordo com os interesses imobiliários. Diante do desrespeito aos direitos básicos dessa população, de sua invisibilidade social e das limitações do planejamento urbano institucionalizado, perguntamos: como resistir criativamente às pressões do mercado, à gentrificação, à falta de participação, à burocracia, ao descompasso entre a legislação e a realidade urbana brasileira?

Este trabalho, enquanto copesquisa<sup>23</sup>, não terá uma resposta final para a pergunta. Neste capítulo apontaremos algumas soluções possíveis e apresentaremos ações desenvolvidas pelo Grupo de Pesquisa Indisciplinar<sup>24</sup>, contexto no qual este trabalho se insere.

---

<sup>23</sup> Mais detalhes sobre copesquisa podem ser encontrados em Cava (2012).

<sup>24</sup> Em meados de 2012 foi formado o grupo de pesquisa Indisciplinar, com ações focadas na produção contemporânea do espaço urbano, que incluem mapeamentos críticos sobre Operações Urbanas (especialmente a do Vale do Rio Arrudas) além da produção de cartilhas e reuniões com a comunidade da Vila Dias. O grupo é formado por pesquisadores oriundos de diversos campos do conhecimento e coletivos diversos. O trabalho do grupo compreende atividades de ensino, pesquisa e extensão em uma abordagem indisciplinar. O campo teórico para as discussões das copesquisas realizadas pelo grupo é norteado pelos pensadores Gilles Deleuze e Félix Guattari, assim como por Michel Foucault, Antonio Negri, Michael Hardt, Maurizio Lazzarato, Giuseppe Cocco, Peter Pál Pelbart. São trabalhados conceitos como biopoder, bipolaridade, biopotência, capitalismo cognitivo, comunidade e comum.

## 6.1 Um novo olhar: Capitalismo Cognitivo, Império e Biopotência da Multidão

Serão apresentados agora conceitos abordados por autores pós-estruturalistas que nortearam as copesquisas desenvolvidas até o momento pelo Indisciplinar. Este subcapítulo visa a breve contextualização teórica das ações realizadas junto à Vila Dias, sem no entanto, nos aprofundarmos na relação direta entre os conceitos apresentados e as políticas urbanas brasileiras<sup>25</sup>. Os conceitos de *capitalismo cognitivo*, *Império* e *biopotência da multidão* abrem espaço para novas discussões e novos olhares sobre o urbano, enriquecendo a busca por práticas urbanas alternativas.

Durante a primeira parte deste trabalho, foi dado enfoque à produção capitalista do espaço a partir do contexto da crise dos anos 1970, no entanto pouco se falou sobre a transformação do capitalismo fordista, ao longo das últimas décadas, em outra forma: o capitalismo financeiro. Segundo Giuseppe Cocco (2012), o capitalismo se apresenta atualmente como capitalismo global (organizado em redes), cognitivo (o conhecimento se destina à produção de mais conhecimento) e financeiro (as finanças constituem a base de governança). Nesse capitalismo contemporâneo a relação de produção não é mais aquela característica do capitalismo até a década de 1970, da relação *capital x trabalho*, mas sim uma relação de *débito x crédito*.

Nessa relação de débito x crédito, o que se mobiliza é um novo tipo de trabalho, que chamamos de trabalho imaterial. Temos, portanto, a produção de um valor intangível por meio de um trabalho imaterial. E a metrópole [...] é o espaço de mobilização desse novo tipo de trabalho que, na realidade, coincide com a própria vida. [...] Quando a gente fala do trabalho imaterial estamos dizendo que, no capitalismo global organizado, onde as cidades são os novos espaços de produção, o trabalho é ligado à produção de subjetividade, e o que essa subjetividade produz, na realidade, são formas de vida (COCCO, 2012, vídeo).

Na economia contemporânea, a dimensão cultural e cognitiva da produção ganha maior importância. O valor de um produto é determinado não só pelos custos de produção, mas também por uma série de valores subjetivos agregados a ele. Nessa nova relação entre capital e subjetividade, é o consumo das *formas de vida*, mais do que bens materiais, que sustenta a promessa de uma vida feliz. Para Pelbart (2011), essa captura do desejo coletivo – mesmo da população mais carente – contribui para a manutenção das relações de poder na contemporaneidade.

---

<sup>25</sup> O aprofundamento sobre estas questões será desenvolvido num trabalho de mestrado.

Ao capitalismo global, cognitivo e financeiro corresponde uma estrutura de poder pós-moderna, desterritorializada e descentralizada: o Império. Segundo Hardt e Negri

[...] o Império não estabelece um centro territorial de poder, nem se baseia em fronteiras ou barreiras fixas. É um aparelho de *descentralização* e *desterritorialização* do geral que incorpora gradualmente o mundo inteiro dentro de suas fronteiras abertas e em expansão. O Império administra entidades híbridas, hierarquias flexíveis e permutas plurais por meio de estruturas de comando reguladoras (HARDT; NEGRI, 2001, p. 12 – grifo dos autores).

Numa leitura da obra de Hardt e Negri, Pelbart (2011) diz que o Império, ao contrário do imperialismo, não obedece a fronteiras em vários sentidos. Ele engloba o espaço, domina o tempo (ao se apresentar como eterno e definitivo) e penetra na subjetividade, inteligência e desejos das populações. Se os Estados-nação visavam ao domínio sobre um território e à reprodução de riquezas, essa nova ordem é universal e visa à produção e reprodução da própria vida. Se antes o poder soberano era mantido sobre uma *sociedade disciplinar*, o novo sistema exerce o biopoder sobre uma *sociedade de controle*<sup>26</sup>.

Segundo Pelbart (2011), o biopoder está ligado com a mudança fundamental na relação entre poder e vida<sup>27</sup>. Na concepção de Foucault, o biopoder se interessa pela vida, pela produção, reprodução, controle e ordenamento de forças. A ele competem duas estratégias principais: a *disciplina* (que adentra o corpo e dociliza o indivíduo para otimizar suas forças) e a *biopolítica*<sup>28</sup> (que entende o homem enquanto espécie e tenta gerir sua vida). Posteriormente a aceção sobre biopolítica foi ampliada por um grupo de teóricos, dentre eles Hardt e Negri. De acordo com os autores, a biopolítica acontece plenamente na sociedade de controle, na qual o poder subsume toda a sociedade, suas relações sociais e penetra nas consciências e corpos. Para os autores

a sociedade civil é absorvida no Estado, mas a consequência disso é a explosão dos elementos previamente coordenados e mediados na sociedade civil. As resistências deixam de ser marginais e tornam-se ativas no centro de uma sociedade que se abre em redes; os pontos individuais são singularizados em mil platôs (HARDT; NEGRI, 2001, p. 44).

Isso significa que o poder desterritorializante que subsume toda sociedade ao capital, ao invés de unificar tudo, cria paradoxalmente um meio de pluralidade e singularização não

<sup>26</sup> A sociedade disciplinar e a sociedade de controle são discutidas por Foucault e Deleuze.

<sup>27</sup> Enquanto o poder soberano detinha o direito sobre a morte de seus súditos, o biopoder interessa-se justamente pela vida, sendo a morte o escape a qualquer poder. Enquanto o poder soberano *faz morrer e deixa viver*, o biopoder *faz viver e deixa morrer* (PELBART, 2011).

<sup>28</sup> Termo lançado por Foucault, em meados dos anos 1970, se referindo ao momento em que a vida das populações e a gestão desses processos são tomadas pelo poder como objeto político.

domesticáveis. Na inversão de sentido do termo biopolítica, esta deixa de ser o poder *sobre* a vida, e passa a ser o poder *da* vida (PELBART, 2011).

O que Foucault implicitamente construiu (e Deleuze e Guattari tornaram explícito) é portanto o paradoxo de um poder que, à medida que unifica e envolve todos os elementos da vida social (perdendo com isso sua capacidade efetiva de mediar forças sociais), nesse exato momento revela um novo contexto, um novo milieu de máxima pluralidade e incontornável singularização – um milieu do evento (HARDT; NEGRI, 2001, p. 44).

É justamente essa perspectiva mais otimista sobre a biopolítica que abre espaço para a discussão da potência biopolítica da multidão, ou a biopotência da multidão. Para Hardt e Negri é a Multidão<sup>29</sup> (corpo biopolítico coletivo, heterogêneo, multidirecional) que produz as fontes de energia e valor capitalizadas pelo Império. E é justamente a multidão, com a força virtual de seus corpos, mentes e desejos coletivos, que pode resistir e escapar a essa nova ordem.

As forças criadoras da multidão que sustenta o Império são capazes também de construir, independentemente, um Contra-império, uma organização política alternativa de fluxos e intercâmbios globais. Os esforços para contestar e subverter o Império, e para construir uma alternativa real, terão lugar no próprio terreno imperial – na realidade essa nova luta já começou (HARDT; NEGRI, 2001, p. 15).

Diante dessa nova ordem e do poder virtual inerente à multidão, vislumbram-se novas possibilidades de subverter o Império e superá-lo, tirando partido do caldo biopolítico, dos desejos e subjetividades coletivos. A Multidão, enquanto organização biopolítica, é o que pode construir uma resistência positiva, criativa e inovadora em relação ao próprio Império.

## **6.2 Alternativa ao planejamento urbano institucionalizado: táticas de resistência criativa**

Na busca por alternativas ao planejamento urbano que possam gerar processos de resistência positiva às pressões do Estado neoliberal e do mercado imobiliário, entendemos que um caminho possível é o da experimentação. Não pretendemos, portanto, apresentar uma solução única, fechada e completa. Pelo contrário, serão apresentadas aqui táticas enquanto possibilidade de ação em diversas escalas e meios. Algumas em andamento, outras a serem realizadas tanto pelo Indisciplinar quanto por outros agentes que tem se somado ao processo. A partir do conceito de biopotência e do reconhecimento de múltiplos grupos, agentes e

---

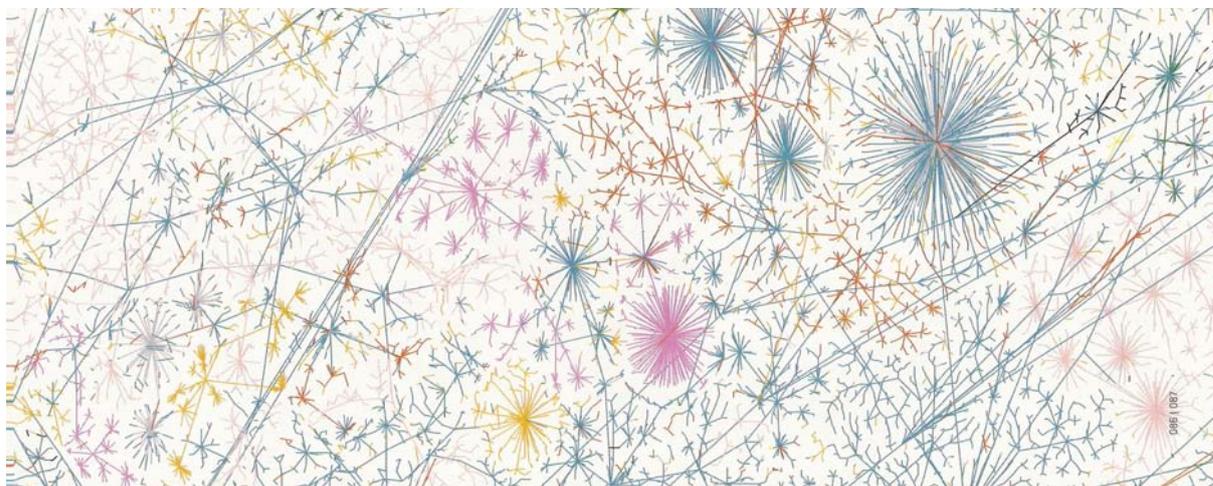
<sup>29</sup> Mais detalhes sobre multidão podem ser encontrados em Hardt e Negri (2005).

forças interessados em construir a resistência criativa, apontamos a criação de *redes de movimentos e ações* como um princípio-guia para a elaboração de táticas de resistência.

A multiplicidade desierarquizada (da multidão e das redes) corresponde a uma forma de organização rizomática. O conceito de *rizoma* será apresentado brevemente, de acordo com Deleuze e Guattari (2011). Segundo os autores, o rizoma é um sistema que nega o individual, a unidade, o dualismo. O rizoma se opõe à árvore-raiz por rejeitar uma estrutura principal. No rizoma “o múltiplo é efetivamente tratado como substantivo, multiplicidade, que ele não tem mais nenhuma relação com o uno como sujeito ou como objeto” (DELEUZE; GUATTARI, 2011, p. 23). O rizoma não é feito de pontos e localizações, mas sim de linhas que ligam pontos quaisquer; linhas que são dimensões construídas, desmontáveis, modificáveis, reversíveis.

Um rizoma não começa e nem conclui, ele se encontra sempre no meio, entre as coisas, inter-ser, *intermezzo*. A árvore é filiação, mas o rizoma é aliança, unicamente aliança. A árvore impõe o verbo “ser”, mas o rizoma tem como tecido a conjunção “e...e...e...”. Há nesta conjunção força suficiente para desenraizar o verbo ser (DELEUZE; GUATTARI, 2011, p. 48).

**Fig. 19 - The One Machine: map of the internet (each node is a router on the internet)**



**Fonte: MCCANDLESS, 2009**

Esse conceito amplia a compreensão sobre a resistência em redes. As redes sociais (virtuais ou presenciais) são, do ponto de vista das ciências humanas, uma “comunidade de sentido, na qual os indivíduos, sujeitos/atores ou agentes sociais são considerados como os *nós* da rede, ligados entre si pelos seus *laços de afinidade*” (SCHERER-WARREN, 2012, p. 128). Na contemporaneidade, as redes transformam as regras do jogo político-social bem

como a atuação de movimentos e atores, uma vez que permitem formas de articulação e comunicação alternativas aos meios tradicionais.

As redes sociais acontecem de forma complementar nas esferas virtual e presencial. Enquanto as redes virtuais (Fig. 19) são mais abrangentes e ágeis, as presenciais possibilitam trocas mais intensas e discussões mais profundas (SCHERER-WARREN, 2012). A dimensão presencial leva a uma prática política que necessita de *lugares* da cidade para acontecer (reuniões, assembleias, eventos, etc.), mas que muitas vezes são controlados ou negados à população<sup>30</sup>. Com o reconhecimento da existência de diversos grupos atuando na sociedade, é possível desenvolver plataformas virtuais e presenciais que conectem a multiplicidade de redes e organizações, fortalecendo-as. É importante que se assumam um papel político que

no caso de redes de movimentos, trata-se, em última análise, da dinâmica social para tecer a rede a partir das práticas de reciprocidade, reconhecimento mútuo, informação, visibilidade, aprendizado coletivo etc., permitindo que as populações mais excluídas e discriminadas, referências da atuação nos fóruns ou redes interorganizacionais, tornem-se sujeitos de seus próprios destinos e, a partir desse empoderamento, venham a se tornar atores ativos para a formulação e as conquistas de demandas sociais na esfera das políticas públicas (SCHERER-WARREN, 2012, p. 133).

O envolvimento dos cidadãos no processo de produção do espaço está diretamente ligada à noção de direito à cidade enquanto o direito de “realizar e imaginar a cidade” (KAPP, 2012, p. 464). Observamos, no entanto, que a produção do espaço é regida pelos interesses das classes dominantes e que a legislação urbanística brasileira muitas vezes é utilizada de forma a legitimar esse domínio. Ainda que o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores abordem a questão da participação, percebe-se que esta assume quase sempre um papel secundário e meramente consultivo. Esta “participação institucionalizada, orquestrada por técnicos e administradores públicos para satisfazer exigências formais, não é apenas insuficiente, mas perniciosa” e ocorre especialmente no “contexto de intervenções em áreas habitadas pela população política e economicamente mais pobre” (KAPP, 2012 p. 467). Como os canais institucionalizados de participação são controlados e dominados pelo Estado neoliberal, há que se buscar novos caminhos para uma produção mais autônoma do espaço.

Diante da necessidade de criar um movimento de resistência que está ao mesmo tempo dentro e contra o sistema que produz e controla o espaço contemporâneo, torna-se necessário

---

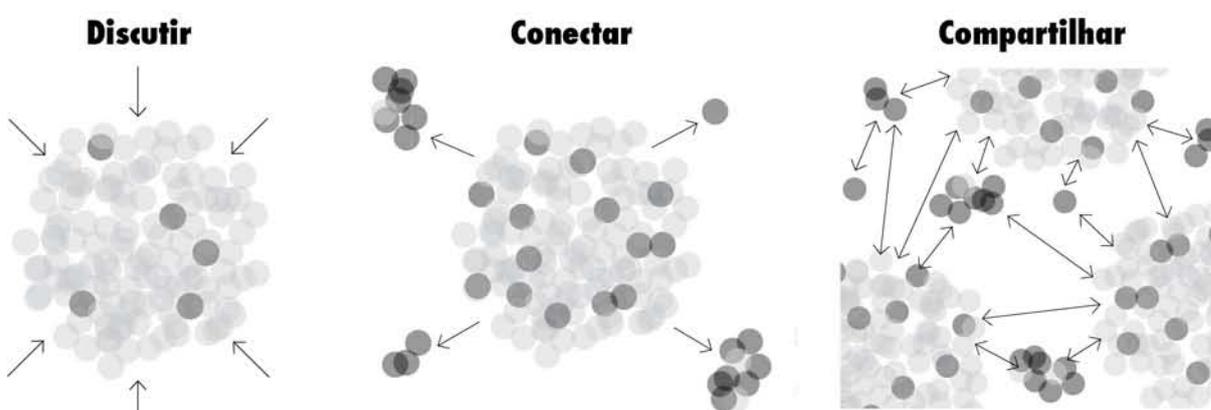
<sup>30</sup> Em Belo Horizonte, por exemplo, um projeto de lei enviado recentemente à Câmara visa limitar os horários e localizações de protestos na região central.

agir por meio de *táticas*. Na comparação entre *tática* e *estratégia*, Certeau (2012) afirma que, enquanto a estratégia conquista para si um lugar próprio, criando o domínio do lugar sobre o tempo, a tática depende do tempo e dos momentos oportunos. As táticas

manifestam igualmente a que ponto a inteligência é indissociável dos combates e dos prazeres cotidianos que articula, ao passo que as estratégias escondem sob cálculos objetivos a sua relação com o poder que os sustenta, guardado pelo lugar próprio ou pela instituição (CERTAU, 2012, p. 46).

Assim como a própria existência (resistência) de favelas num tecido urbano que pretende ser regulado por leis, a tática deve jogar com o terreno que lhe é imposto num primeiro nível, introduzindo aí “uma maneira de tirar partido dele, que obedece a outras regras e constitui como que um segundo nível imbricado no primeiro” (CERTAU, 2012, p. 87). Uma postura tática, determinada pela astúcia de utilizar as falhas na vigilância do poder e por seu caráter criativo e plural, constitui um meio de fortalecer os mais fracos. Dessa forma, buscando criar redes de movimentos e ações e a (re)ativação da cidade enquanto espaço político, propomos três táticas principais representadas e descritas a seguir (Fig. 20):

**Fig. 20 - Diagrama de táticas de criação de redes**



Fonte: elaborado pela autora

- a) *Discutir*: estimular discussões acerca da produção do espaço, do direito à cidade, do planejamento urbano, etc. Os *espaços de discussão* podem ser criados virtualmente (fóruns, grupos de e-mail) ou por meio de objetos relacionais inseridos na cidade (dispositivos que configurem outras espacialidades);
- b) *Conectar*: aproximar indivíduos, grupos e movimentos, potencializando ações conjuntas transversais. As *formas de conexão* podem ser virtuais (sites, redes sociais) ou presenciais (festas, eventos, assembleias, etc.);

- c) *Compartilhar*: promover a troca de saberes e experiências sobre a resistência criativa, de forma a gerar conhecimento e intensificar a resistência. Os processos e resultados devem ser registrados (fotos, mapas, blogs, vídeos) e compartilhados dentro de uma rede.

É importante que a resistência fortaleça os laços de afinidade microlocais, mas que não se detenha somente a eles. Na metrópole é preciso reconhecer também a potência das articulações de coletividades amplas, dispersas pelo território (KAPP, 2012). As táticas *discutir, conectar e compartilhar* vão da escala microlocal à macro, tanto por sua abrangência territorial, mas principalmente pela complexificação dos laços de afinidade.

### **6.3 Ações indisciplinadas com a Vila Dias**

As ações mostradas a seguir são registros de um processo em andamento, que tem por objetivo discutir os acontecimentos recentes envolvendo a Vila Dias, conscientizar os moradores sobre o risco de remoção, questionar o poder público em busca de mais transparência em suas ações e constituir uma rede de resistência à “revitalização” elitista da cidade. Dessas ações participaram não só o Grupo de Pesquisa Indisciplinar, mas também o Grupo de Pesquisa Polos da Cidadania (Direito UFMG), o Grupo de Pesquisa Cidade e Alteridade (Direito UFMG), o Grupo de Pesquisa NUJUP (PUC Minas); Agência 8100 (Arquitetura e Urbanismo Izabela Hendrix); rede Universidade Nômade e coletivos diversos como Brigadas Populares, Favela é isso aí, Salve Santa Tereza, in.Graffiti, Pópôcô e Sarau Vira Lata. A seguir, mostraremos a linha do tempo (Fig. 21) com as principais ações realizadas e comentaremos as mais relevantes.

**Fig. 21 - Linha do tempo das ações do Grupo de Pesquisa Indisciplinar com a Vila Dias**



Fonte: elaborado pela autora

**22 nov. 2012 - questionamentos à Ouvidoria Geral do Município sobre a Operação Urbana Vale do Rio Arrudas.** No dia 22 de novembro de 2012, a autora deste trabalho encaminhou uma manifestação à Ouvidoria Geral do Município de Belo Horizonte,

questionando sobre o andamento da OUC. A resposta do Ouvidor Geral do Município (Anexo 1) fez referência apenas ao projeto de revitalização urbanística do Parque Linear Bulevar Andradas. Não foi feita nenhuma menção à Operação Urbana em andamento nem ao destino do terreno em frente ao Shopping Boulevard.

**7 dez. 2012 - requerimento de acesso a informações.** O Programa Polos de Cidadania da UFMG, em parceria com o Grupo Indisciplinar UFMG, enviou um requerimento de acesso a informações (nº 27.672), no dia 07 de dezembro de 2013, ao então Secretário Municipal de Governo Sr. Josué Costa Valadão. Os questionamentos direcionaram-se principalmente sobre a possibilidade de realização da Operação Urbana Consorciada do Vale do Rio Arrudas ou Eixo Leste-Oeste e sua relação com o projeto do Complexo Andradas, até então divulgado apenas pela imprensa mineira. Dessa forma, requisitaram-se as seguintes informações:

- 1) Foi publicada no DOM do dia 21 de dezembro de 2011 uma Autorização para Manifestação de Interesse dos Agentes Empreendedores Construtora Andrade Gutierrez S.A., Construtora Barbosa Mello S.A., e Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A.,[...]. Questiona-se: foi finalizado o trâmite do procedimento de manifestação de interesse? Este procedimento engloba o aludido projeto “maior prédio da América Latina”? Qual a sua área de abrangência? Há previsão de remoção de outras vilas no referido estudo?
- 2) As conclusões obtidas com os estudos necessários à análise da viabilidade técnica, econômico-financeira e jurídica a que se refere a publicação supra estarão à disposição para consulta pela população? [...]
- 3) Existe, na espécie, interesse do Governo Municipal na realização do empreendimento denominado “Projeto Complexo Andradas”?
- 4) Foi decidido qual instrumento urbanístico a ser utilizado: Concessão Comum ou Parceria Público-Privada?
- 5) Está sendo elaborado pelo Poder Executivo Municipal Projeto de Lei que trata de Operação Urbana Consorciada do Vale do Arrudas ou Eixo Leste-Oeste?
- 6) Já existe o Plano de Operação Urbana Consorciada? [...]
- 7) Em caso de já existir Plano de Operação Urbana Consorciada, na hipótese em questão, quem são considerados os “proprietários”, os “moradores”, os “usuários permanentes” e os “investidores privados” que participam do conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Executivo Municipal, nos termos do art. 69, da Lei nº. 7.165/96?
- 8) Foi publicado edital para que outros empreendedores privados pudessem manifestar interesse em participar de eventual Operação Urbana Consorciada no Vale do Arrudas?
- 9) Qual órgão, setor e técnicos do Poder Público estão responsáveis pela elaboração de eventual Plano de Operação Urbana Consorciada no Vale do Arrudas?
- 10) Quanto ao empreendimento em discussão, como será assegurada a participação popular prevista no art. 69 do Plano Diretor do Município de Belo Horizonte?
- 11) No dia 09 de outubro de 2012, foi publicado no DOM, a homologação de licitação para prestação de serviços de consultoria para elaboração de Estudo de Viabilidade Econômica e Financeira (EVEF) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) da “operação urbana consorciada das avenidas Andradas / Tereza Cristina / Via Expressa”. Questiona: como e quando a Prefeitura pretende tornar públicos os documentos integrantes do EIV?
- 12) Haverá audiências públicas para aprovação do EIV? O EIV contratado está se

baseando em quais estudos?

13) É possível a contratação de EIV sem a finalização do Plano de Operação Urbana Consorciada? Em caso afirmativo, como é possível avaliar os impactos urbanísticos decorrentes da implantação do plano sem o conhecimento do conteúdo do Plano Urbanístico?

14) Existe alguma relação entre o empreendimento questionado e o atual processo de elaboração do Plano Global Específico – PGE da Vila Dias?

15) De fato, nos termos das declarações do Sr. Secretário Municipal de Desenvolvimento, haverá necessidade de remoção de famílias da Vila Dias? Por quê?

16) Em caso afirmativo, quantas famílias deverão ser removidas? (INDISCIPLINAR, 2013)

A resposta a essa manifestação foi dada pela Ouvidoria-Geral do Município, no dia 3 de janeiro de 2013 (Anexo 2).

**2 maio 2013 - panfletagem do 1º Evento.** Com o intuito de estimular e fortalecer a discussão interna à Vila Dias sobre o Complexo Andradas, decidiu-se que a primeira reunião teria como público principal os moradores da Vila. A divulgação, portanto, foi restrita. Optou-se por distribuição de panfletos (Fig. 22) somente na Vila no dia 02 de maio e a divulgação nas redes sociais foi feita apenas na véspera do evento, dia 03 de maio. O panfleto visava alertar a população sobre o risco de remoção da Vila.

Apesar da divulgação restrita, a ação parece ter gerado resultados positivos. No dia 03 de maio o escritório FarKasVölGyi Arquitetura divulgou um comunicado (Fig. 23) com a “readequação” do projeto Complexo Andradas, de forma a não se sobrepor à Vila Dias.

**4 maio 2013 - 1º Evento: espetáculo teatral e reunião com moradores.** Aproveitando que parte da população já estaria reunida, optou-se por realizar a reunião logo após o espetáculo do grupo Circo Teatro El Individuo, com sede na Vila Dias e que faz apresentações mensais em frente à estação de metrô Santa Efigênia. Além de alertar os moradores sobre os acontecimentos recentes em torno da Vila, a reunião tinha por objetivo criar um conselho, paralelo à Associação de Moradores (cujo presidente, Peão, havia sido cooptado pelo presidente da Associação do bairro Santa Tereza e não se mostrou aberto à discussão), para fortalecer o movimento de resistência. Para tanto, recolheu-se nomes, telefones de contato e e-mail dos moradores interessados em participar. Na reunião houve exibição de vídeos sobre gentrificação, apresentação sobre o Complexo Andradas e distribuição de panfletos.

**26 maio 2013 - 2º Evento: churrasco, reunião e mapeamento coletivo com moradores.** O Churrascão (Fig. 24 e Fig. 25) foi precedido por uma reunião que tinha como objetivo inicial formar o Conselho paralelo à Associação de Moradores. No entanto, no início

da reunião, Peão (o Presidente da Associação que até então não apoiava o movimento de resistência) se aproximou e mostrou-se aberto a colaborar. Dessa forma, com o apoio de Peão, espera-se que a Associação volte a ter forte representatividade, especialmente em relação à luta pela permanência da Vila. Cadeado, ex-Presidente da Associação, também estava presente e colaborou com a divulgação do evento entre os moradores. Além do levantamento de documentos e fatos importantes, decidiu-se pela convocação de uma audiência pública para discutir a situação da Vila Dias com representantes da Vila, bairro Santa Tereza, Prefeitura, PHV Engenharia e FarKasVölGyi Arquitetura.

No mapeamento coletivo foi possível traçar um mapa de relações de poder e relações com o território. A própria ação do mapeamento é educativa, insere o contexto da participação e possibilita novos olhares sobre o território. Peão, Cadeado e vários moradores contribuíram para a elaboração do mapa (Fig. 26).

**10 jun. 2013 - reunião na Associação de Moradores.** A reunião visava preparar os moradores da Vila para a audiência pública, levantando pontos principais a serem discutidos. Várias pessoas apontaram como problema a falta de conscientização de grande parte dos moradores em relação à possibilidade de remoção. Dessa forma decidiu-se pela realização de um grande evento, com participação de vários movimentos culturais, para mobilizar os moradores, estreitar os laços de afinidade, incentivar a discussão por meio da confecção de faixas e cartazes para a audiência, dar início aos projetos de horta urbana e de pintura do mobiliário urbano da Vila.

**23 jun. 2013 - 3º Evento: atividades culturais e intervenções artísticas.** O 3º Evento contou a presença do Coletivo in.Graffiti (intervenções de graffiti), Coletivo Pópocô (pintura do mobiliário urbano), Coletivo Fora do Eixo (registro), Sarau Vira Lara, além de grupo de capoeira (oficina de capoeira para crianças) e vários colaboradores. Devido a um incidente, a reunião com os moradores não pode ser realizada, mas um cartaz (Fig. 27) foi colocado na Vila com questionamentos para a Audiência Pública, a ser realizada no dia 27 junho de 2013 às 10h. O Grupo Indisciplinar, juntamente com as Brigadas Populares e colaboradores, farão uma caminhada coletiva com moradores até a Câmara Municipal, local da Audiência.

Fig. 22 - Panfleto de divulgação do 1º Evento com a Vila Dias

# REMOÇÃO DA VILA DIAS???

VENHA SABER O QUE TÁ ROLANDO!

*o grupo Indisciplinar - UFMG e parceiros resolveram montar um evento para discussão com a comunidade sobre a remoção da Vila Dias por causa do projeto "Complexo Andradas".*



chame sua família, seus amigos e seus vizinhos pro dia:  
04 DE MAIO, SÁBADO, ÀS 17:30HS, NA RUA CONSELHEIRO ROCHA,  
EM FRENTE À SAÍDA DA ESTAÇÃO DO METRÔ SANTA EFIGÊNIA

**o assunto é importante pro futuro de todo mundo!  
não seja o último a ficar sabendo.**

(indisciplinar-ufmg + polos-ufmg + brigadas populares)

Fonte: INDISCIPLINAR, 2013

Fig. 23 - Adequação do projeto do Complexo Andradas pelo escritório FarKasVölGyi

FarKasVölGyi Arquitetura  
May 3

**COMUNICADO // Complexo Andradas não afetará Conjunto Vila Dias**

Desde que foi anunciado, o projeto Complexo Andradas, idealizado pelo arquiteto Bernardo Farkasvölgyi e que será concretizado pela PHV Engenharia, despertou grande interesse público, principalmente por parte dos moradores de Belo Horizonte. Muito tem se falado sobre as suas dimensões e, principalmente, sobre as possibilidades e oportunidades extremamente positivas que o complexo poderá representar para a capital mineira.

Paralelamente e desde o anúncio do projeto, também têm sido pauta de discussão os possíveis impactos envolvendo a construção do empreendimento. Neste período, a FarKasVölGyi Arquitetura manteve-se sempre atenta aos argumentos e preocupações levantadas, principalmente aquelas provenientes dos moradores da região e do bairro Santa Tereza.

Colocamo-nos sempre à disposição para os esclarecimentos possíveis, lembrando que a abertura de um debate mais aprofundado seria somente possível com, primeiramente, a aprovação da operação urbana e, posteriormente, a aprovação do projeto em si - processos que, infelizmente, demandam tempo.

Cientes e preocupados pela expectativa gerada e a sensação de indefinição vivida pela comunidade do Conjunto Vila Dias (que abriga 300 barracões entre Santa Tereza e a estação do metrô de Santa Efigênia), comunicamos uma readequação no projeto Complexo Andradas. As propostas seguem as mesmas (um complexo de uso misto com as mesmas estruturas já divulgadas), mas o equipamento de entretenimento previsto para a área do Conjunto Vila Dias será realocado para junto da área onde se encontra o empreendimento comercial do complexo, na quadra que compreende os terrenos já adquiridos pela PHV Engenharia (imagem).

A FarKasVölGyi Arquitetura, juntamente com a PHV Engenharia e demais envolvidos no empreendimento Complexo Andradas reafirmam o compromisso de seguir atentos e abertos ao debate, buscando concretizar este que é um projeto com enorme potencial de tornar a nossa cidade ainda melhor.

Saiba mais sobre o projeto:

Revista FORBES BRASIL // <http://www.revistaencontro.com.br/revista/edicao/137/cidade/o-topo-da-america-latina.html>

Jornal ESTADO DE MINAS // [http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2012/07/18/internas\\_economia,306656/](http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2012/07/18/internas_economia,306656/)

Revista ENCONTRO // <http://www.revistaencontro.com.br/revista/edicao/137/cidade/o-topo-da-america-latina.html>



Like · Comment · Share

28 7 11

FarKasVölGyi Arquitetura  
May 3

**COMUNICADO // Complexo Andradas não afetará Conjunto Vila Dias**  
comunicamos uma readequação no projeto Complexo Andradas.

As propostas seguem as mesmas mas o equipamento de entretenimento previsto para a área do Conjunto Vila Dias será realocado para junto da área onde se encontra o empreendimento comercial do complexo, na quadra que compreende os terrenos já adquiridos pela PHV Engenharia (imagem).

A FarKasVölGyi Arquitetura, juntamente com a PHV Engenharia reafirmam o compromisso de seguir atentos e abertos ao debate

Fonte: FARKASVÖLGYI ARQUITETURA, 2013; montagem da autora

Fig. 24 - Panfleto de divulgação do 2º Evento com a Vila Dias



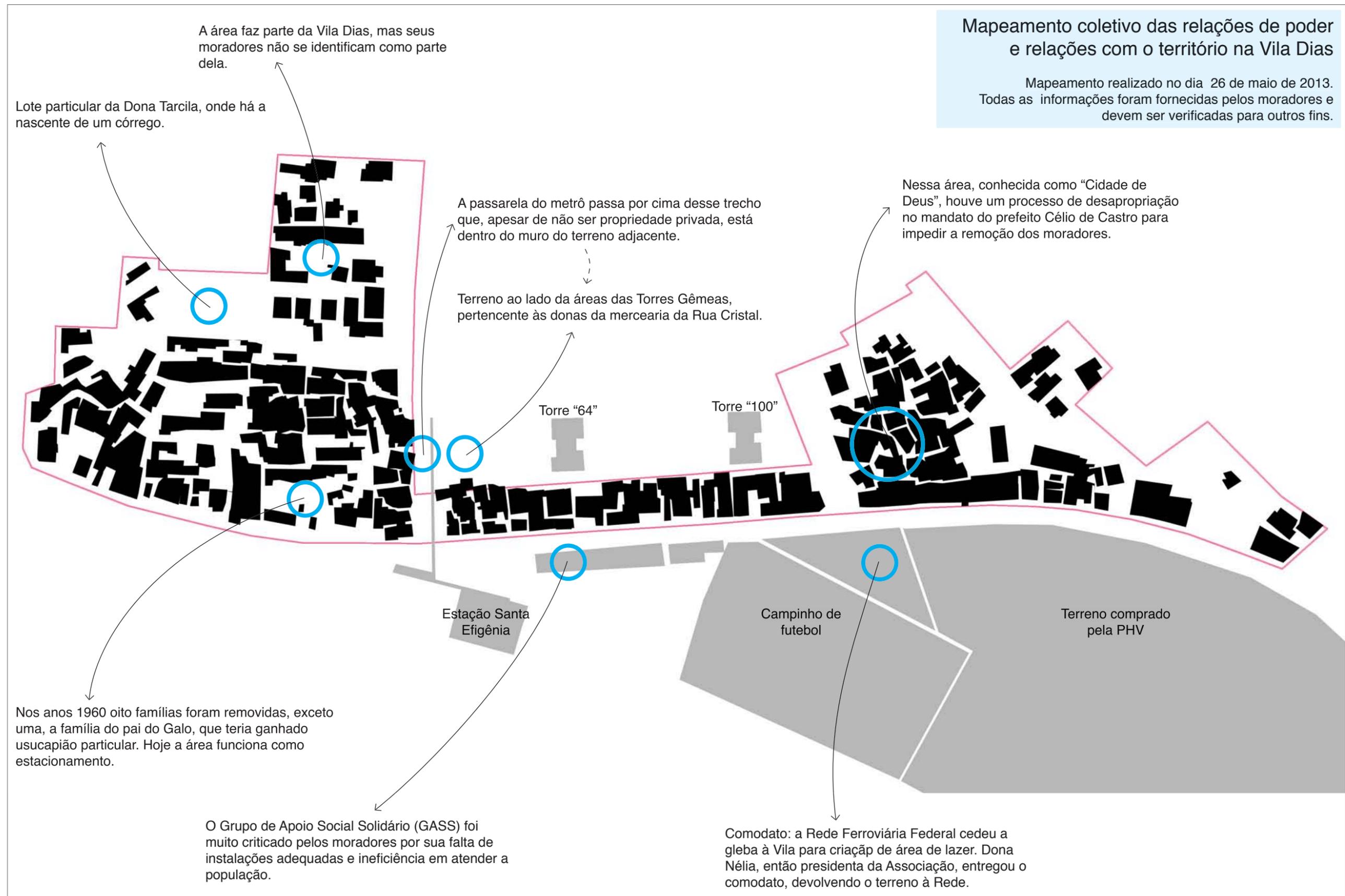
Fonte: INDISCIPLINAR, 2013

Fig. 25 - 2º Evento: Churrasco, mapeamento coletivo e reunião



Fonte: INDISCIPLINAR, 2013; montagem da autora.

Fig. 26 - Mapeamento coletivo na Vila Dias

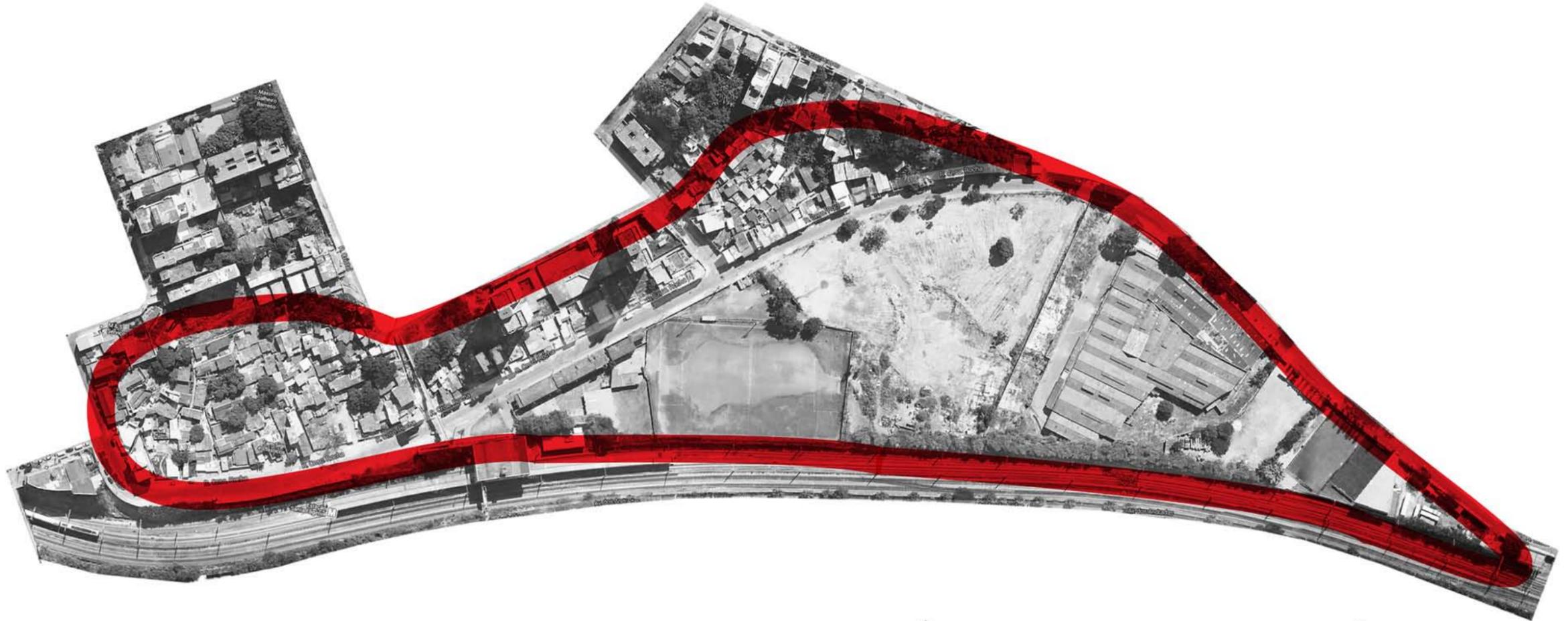


Fonte: elaborado pela autora

Fig. 27 - Cartaz de preparação para Audiência Pública



# a Vila Dias vai ser **REMOVIDA?**



**1** O COMPLEXO ANDRADAS VAI FICAR EM CIMA DA VILA?  
COMO AS PESSOAS VÃO CHEGAR NA MEGA TORRE?  
A RUA CONSELHEIRO ROCHA SERÁ ALARGADA?

**2** ATÉ A CONSTRUTORA PHV (DONA DO TERRENO) JÁ  
VEIO CONVERSAR COM A ASSOCIAÇÃO. SERÁ QUE A  
PRFEITURA NÃO SABE DE NADA?

**3** AS TORRES GÊMEAS FORAM LEILOADAS POR R\$ 5 MILHÕES.  
O QUE VAI SER FEITO NELAS?  
HOTEIS DE LUXO?

**4** A COMUNIDADE QUER LUTAR PRA PERMANECER?  
QUER PARTICIPAR DO PROJETO?  
VAMOS PRA AUDIÊNCIA JUNTOS!

GRUPOS QUE APOIAM O  
MOVIMENTO FICA VILA

INDISCIPLINAR-UFMG, PÓLOS-UFMG, BRIGADAS POPULARES,  
SALVE SANTA TEREZA, BAIXO BAIXA, COPAC, HORTA SANTIÉ, SLOW FOOD BH

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos primeiros indícios de que estava em curso a elaboração do plano urbanístico da Operação Urbana do Vale do Rio Arrudas, iniciou-se uma série de questionamentos sobre o processo que se relacionam à falta de transparência das ações da Prefeitura de Belo Horizonte. Por que existem dois planos urbanísticos sendo elaborados, um por escritório particular e outro pela Prefeitura? Qual a abrangência da Operação? Qual a relação do Complexo Andradas com a Operação Urbana em andamento? A Vila Dias será removida? Por que o PGE teve início<sup>31</sup>? Por que foi interrompido? O que será feito nas Torres Gêmeas, ambas já leiloadas? Por que representantes da PHV Engenharia já se reuniram com o presidente da Associação da Vila Dias?

A todo tempo fica a sensação de que há mais reuniões e acordos acontecendo “a portas fechadas” do que a Prefeitura ou as empresas envolvidas gostariam de divulgar. Neste momento, o Indisciplinar e outros grupos que apoiam o movimento de resistência da Vila Dias atuam em duas frentes: expor para os moradores a possibilidade real de remoção da vila, buscando engajá-los no processo, e demandar mais transparência e informações do poder público e agentes investidores da Operação. Mesmo que o Complexo Andradas não se viabilize ou não provoque a remoção imediata da Vila, esta se situa numa região de grande especulação imobiliária, que inclui também todo o bairro Santa Tereza.

Ao longo dos últimos meses, tem-se articulado uma rede de relações com a Vila Dias fundamental na busca por práticas urbanas alternativas ao planejamento urbano tradicional. Enquanto as reuniões do PGE acontecem num formato imposto (*top-down*), hierárquico, e pouco transparente, os encontros com o Indisciplinar buscam a abertura à comunidade, a construção de um conhecimento comum (*bottom-up*), e a criação de afetos e confiança que tem como pano de fundo a biopotência e a festa.

Inserido nesse contexto, este trabalho se soma às ações do Grupo de Pesquisa Indisciplinar, ao mesmo tempo em que é alterado por elas. Ele é copesquisa, pois se encontram aqui registros de um processo em andamento, no qual pesquisadores e objetos de pesquisa se confundem, compartilham saberes e buscam a construção e fortalecimento de redes de relações. As ações aqui registradas são parte de um processo aberto e amplo, cujo desenvolvimento não podemos prever.

\*

---

<sup>31</sup> Na reunião do dia 10 de junho vários moradores, incluindo o presidente da Associação, disseram não se lembrar de que no Orçamento Participativo a Vila tenha solicitado recursos para o PGE.

Ao longo deste trabalho analisou-se a produção do espaço na economia capitalista, com ênfase nas Parcerias Público-Privadas realizadas na Europa e nos Estados Unidos. A partir dos anos 1970, no contexto da globalização econômica, essas parcerias, voltadas para a produção de espaços urbanos lucrativos e cenográficos, passaram a explorar a cidade enquanto mercadoria. Em alguns casos as PPPs foram uma boa tentativa de responder ao endividamento dos Estados e à rigidez totalitária dos planos urbanísticos modernistas. Por outro lado, muitos dos espaços “revitalizados” foram imbuídos de uma “vida” fabricada segundo a mesma lógica do capital, que tende a desconsiderar traços locais e que os torna mais ou menos iguais onde quer que se esteja, seja uma frente marítima em Lisboa ou uma praça no centro de Berlim. Centros financeiros, complexos esportivos, centros de convenções, shoppings, aquários, museus de arte, hotéis e restaurantes voltados às classes média-alta e alta internacional constituem esses cenários urbanos. De certa forma, a tentativa de escapar ao planejamento tecnocrático e funcionalista de base nacional falhou ao instituir um modelo “flexibilizado” a nível municipal, mas não menos padronizante se considerado globalmente. Também a própria noção de *parceria* transformou-se no *apoio público a atividades privadas*, dado que em várias PPPs coube ao poder público minimizar o risco do investimento, assumindo as obras menos lucrativas e mais incertas.

No Brasil, esse *modo de fazer cidades* chegou um pouco mais tarde, após a abertura política do país e a elaboração da Constituição de 1988. Em 2001, a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), primeira lei federal a regulamentar amplamente a política urbana, introduziu o instrumento das Operações Urbanas Consorciadas.

A importação desse modelo de produção estratégica do espaço para o Brasil não considerou a realidade urbana brasileira, marcada pela exclusão social e segregação territorial. De certa forma as Operações Urbanas foram criadas como resposta a um problema do capitalismo financeiro de países avançados, sem que antes fossem resolvidos problemas urbanos estruturais.

A própria concepção do instrumento deve ser repensada antes da discussão sobre seus aspectos técnicos. O objetivo das Operações é promover “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental” (Lei nº 10.257/01, Art. 32, §1º), o que sugere que elas são utilizadas para *melhorar* e *valorizar* uma área (que já estaria em boas condições?). Se considerarmos que muitas OUCs acontecem em áreas centrais, providas de infraestrutura e nas quais já se realizaram grandes investimentos públicos, percebemos que a ideia de *melhoria* (de algo que já está bom) se confirma. Na Europa as consequências desse processo podem não ser tão perversas. Com melhores índices de distribuição de renda, acesso

a serviços públicos de qualidade e boas condições urbanas, as parcerias público-privadas podem ser um meio de dinamização da economia. Até mesmo a gravidade dos processos de gentrificação deve ser relativizada, considerando-se a menor desigualdade sócio-espacial nas cidades europeias.

A grande questão acerca da importação desse modelo é que, num país com distribuição de renda tão desigual como o Brasil e sérios problemas de acesso à moradia, educação e serviços de saúde básicos, há prioridades mais urgentes que a valorização de áreas já privilegiadas. Seria preciso fazer uma inversão: não encarar as Operações Urbanas como instrumento de *melhoria* (como em países desenvolvidos), mas sim como instrumento de *garantia de direitos básicos*, que é a urgência real das cidades brasileiras. O Estado deixaria de ser o agente que *concede um benefício* e passaria a ser aquele que *deve à sua população*. A *negociação* de investimentos e contrapartidas daria lugar ao *incentivo* ao uso mais justo do solo urbano.

Aspectos técnicos do instrumento também podem ser questionados. Na OUC os recursos arrecadados como contrapartida vêm da exploração do solo enquanto mercadoria portanto a valorização imobiliária é o pressuposto básico. Ora, a inclusão de usos “sociais” (habitações sociais, escolas e hospitais públicos, etc.) na Operação não atende às expectativas de lucro dos investidores, que condenam a Operação ao fracasso. Em Belo Horizonte, o cálculo da contrapartida é feito a partir da área do terreno e do coeficiente de aproveitamento adicional utilizado, mas desconsidera as atividades que serão desenvolvidas no local e o potencial de lucro do investidor, o que estimula que sejam sempre construídos usos mais lucrativos. Também a delimitação da área da Operação poderia obedecer a critérios mais rigorosos (uma lei de parcelamento do solo para operações urbanas?), que estimulasse a diversidade, contribuíssem de fato para a “valorização ambiental” e evitassem o clientelismo pontual observado nas operações belohorizontinas. Ou mesmo novas possibilidades seriam abertas se os recursos arrecadados não fossem investidos obrigatoriamente na área da Operação. Isso sem mencionar o quanto a “participação” social e o “controle compartilhado” com a sociedade civil são insuficientes e resultam apenas na legitimação dos interesses dos investidores. Como aponta Fernandes (2001), muitas vezes a própria ordem jurídico-institucional contribui para o agravamento da desigualdade social e a exclusão espacial.

No entanto, acreditamos que os *aspectos técnicos não são a causa do desvirtuamento do instrumento*. Como vimos na Operação Água Espreada, aos moradores das favelas, removidos violentamente, foram oferecidas medidas mitigatórias irrisórias e que atenderam apenas parte da população. Percebemos então que mesmo o “programa de atendimento

econômico e social para a população diretamente afetada”, conteúdo mínimo da lei específica da Operação Urbana Consorciada exigido pelo Estatuto da Cidade, pode se adequar aos interesses dos investidores.

Indícios de que *o problema reside tampouco na legislação urbanística* são revelados pelas políticas públicas direcionadas à região da Vila Dias e do Boulevard Shopping. Em cinco anos, uma Operação Urbana já foi concluída e outra, com maior potencial de transformação, está em andamento. Por outro lado, o processo de usucapião coletivo da Vila Dias está em andamento há mais de três anos sem conclusão e as famílias que residiam nas Torres Gêmeas foram expulsas por ordem judicial.

O desequilíbrio de poder na sociedade extrapola a esfera da legislação urbanística e aponta para um problema sistemático do Estado neoliberal. Inseridas nesse contexto político-econômico, acreditamos que as Operações Urbanas (e talvez toda a política urbana) sejam permeadas por interesses incompatíveis com a função social da cidade.

O objetivo inicial deste trabalho, definido no Projeto de Pesquisa, era a reformulação do instrumento das Operações Urbanas, de forma a potencializar seu caráter redistributivo e as transformações urbanas dele decorrentes tendo em vista a função social da cidade. Entretanto, a partir das análises apresentadas e do entendimento das questões de macropolítica envolvidas, partiu-se para uma abordagem alternativa à lógica da legislação urbanística e da ordem vigentes.

Ao invés de propormos um novo instrumento urbanístico que, de tão adequado à legislação brasileira, acabaria por ignorar as forças que condicionam a produção do espaço, caindo numa solução tecnicamente possível, mas sem potencial de promover transformações sociais, optamos pelo oposto. Buscamos nos dois últimos capítulos deste trabalho caminhos, possibilidades, táticas “indisciplinadas” que compreendem as forças que regem o urbano, mas no intuito de subvertê-las e superá-las. Esta pesquisa continuará de outras formas, se alimentando e contribuindo com as ações do Grupo de Pesquisa Indisciplinar, apostando na criação de redes de resistência tática baseadas na biopotência da multidão. Segundo Hardt e Negri, a luta em rede

[...] não recorre da mesma maneira à disciplina: seus valores fundamentais são a criatividade, a comunicação e a cooperação auto-organizada. Naturalmente, esse novo tipo de força resiste e ataca o inimigo como sempre fizeram as forças militares, mas cada vez mais o seu foco é interno – produzir novas subjetividades e novas formas expansivas de vida dentro da própria organização. [...] Os elementos democráticos da estrutura guerrilheira são levados mais longe na forma em rede, tornando-se a organização menos um meio, e mais um fim em si mesma (HARDT; NEGRI, 2005, p. 121).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGAMBEN, Giorgio. **Metropolis**. 11 nov. 2006. Disponível em: <<http://culturaebarbarie.org/sopro/verbetes/metropolis.html>>. Acesso em: 06 jun. 2013.
- ARANTES, Otilia B. F. Uma estratégia fatal. In: ARANTES, Otilia B. F.; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- AYER, Flávia. PBH quer criar Corredor Cultural na Praça da Estação. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 14 mar. 2013. Disponível em: <[http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2013/03/14/interna\\_gerais,356890/proposta-quer-criar-corredor-cultural-na-praca-da-estacao.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2013/03/14/interna_gerais,356890/proposta-quer-criar-corredor-cultural-na-praca-da-estacao.shtml)>. Acesso em: 01 maio 2013.
- BARCELONA. **Ciutat Vella**. Disponível em: <<http://w110.bcn.cat/portal/site/CiutatVella>>. Acesso em: 25 abr. 2013.
- BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança de Cidades, 2010.
- BELO HORIZONTE. **Diário Oficial do Município (DOM)**. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/>>. Acesso em: 30 maio 2013.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Planos diretores regionais: planejar uma BH melhor para todos**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 201-.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. **Histórico da Vila Dias**. 2007. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=39294&chPlc=39294&&IdPlc=&app=salanoticias>>. Acesso em: 22 maio 2013.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. **Urbel – PGE Planejamento**. 2012. Disponível em: <[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=8173&lang=pt\\_BR&pg=5580&taxp=0&idConteudo=30360&chPlc=30360](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&tax=8173&lang=pt_BR&pg=5580&taxp=0&idConteudo=30360&chPlc=30360)>. Acesso em: 22 maio 2013.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. **VIURBS – Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte**. 2008. Disponível em: <<http://issuu.com/prefeituradebh/docs/relatorioviurbs>>. Acesso em: 30 maio 2013.
- BERNAREGGI, Gian Maria. Falências do mercado e falências do Estado. Uma introdução. In: FINGERMAN, Henrique (org. da ed. brasileira). **Parceria público-privada. Cooperação financeira e organizacional entre o setor privado e administrações públicas locais**. v. 1 - Teoria e prática. São Paulo: Summus, 1992. p.13-26.
- BOTELHO, Tarcísio R. Revitalização de centros urbanos no Brasil: uma análise comparativa das experiências de Vitória, Fortaleza e São Luís. **Eure**, Santiago de Chile, vol. 31, nº 93, p. 53-71, ago. 2005.

BRASIL DEVE recuperar posto de 6ª maior economia em 2013, mostra FMI. **G1**. São Paulo, 19 abr. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/04/brasil-deve-recuperar-posto-de-6-maior-economia-em-2013-mostra-fmi.html>>. Acesso em: 02 maio 2013.

CAMPOS, Rafael. O topo da América Latina. **Revista Encontro**, Belo Horizonte, out. 2012. Disponível em: <<http://www.revistaencontro.com.br/revista/edicao/137/cidade/o-topo-da-america-latina.html>>. Acesso em: 22 maio 2013.

CAVA, Bruno. **A arte da crise no norte e no sul globais**. 04 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.quadradosloucos.com.br/3502/a-arte-da-crise-no-norte-e-no-sul-globais/>>. Acesso em: 19 abr. 2013.

CAVA, Bruno. **A copesquisa no operaiismo autonomista**. 2012. Disponível em: <<http://uninomade.net/tenda/a-copesquisa-no-operaiismo-autonomista/>>. Acesso em: 01 maio 2013.

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano: 1. Artes de fazer**. Petrópolis: Vozes, 2012.

CLAVER, Nuria. A Ciutat Vella de Barcelona: renovação ou gentrificação?. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine; HIERNAUX-NICHOLAS, Daniel; RIVIÈRE D'ARC, Hélène; SILVA, Helena Menna Barreto. **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de revitalização dos centros urbanos**. São Paulo: Annablume, 2006. p. 145-165.

COCCO, Giuseppe. A cidade na crise do capitalismo cognitivo: globalizado e organizado em redes. Seminário Cidade Eletrônica. Disponível em: <<http://www.arq.ufmg.br/praxis/blog/?p=631>>. Acesso em: 05 jun. 2013.

COMITÊ POPULAR DA COPA E DAS OLIMPÍADAS DO RIO DE JANEIRO. **Megaeventos e Direitos Humanos no Rio de Janeiro**. 2013. Disponível em: <[http://comitepopulario.files.wordpress.com/2013/05/dossie\\_comitepopularcoparj\\_2013.pdf](http://comitepopulario.files.wordpress.com/2013/05/dossie_comitepopularcoparj_2013.pdf)>. Acesso em: 19 maio 2013.

COMPANS, Rose. Intervenções de Recuperação de Zonas Urbanas Centrais: experiências nacionais e internacionais. In: Empresa Municipal de Urbanização - EMURB. **Caminhos Para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo**. São Paulo: 2004. p. 23-60.

COTA, Daniela Abritta. **A Parceria Público-Privada na Política Urbana Brasileira Recente: reflexões a partir da análise das Operações Urbanas em Belo Horizonte**. 2010. 430 f. Tese (Doutorado em Organização do Espaço) – Departamento de Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

DEL RIO, Vicente. Voltando às origens. A revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos. **Arquitextos**, São Paulo, 02.015, Vitruvius, ago. 2001. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.015/859>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil Platôs: capitalismo e esquizofrenia** 2 vol. 1. São Paulo: Ed. 34, 2001.

FARKASVÖLGYI ARQUITETURA. **Complexo Andradas**. Disponível em: <<http://www.fkvg.com.br/pt/projetos/complexo-andradas/>>. Acesso em: 01 maio 2013.

FAULHABER, Lucas. **Rio Maravilha: práticas, projetos políticos e intervenção no território no início do século XXI**. 2012. 111f. Monografia (Trabalho final de graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 11-52.

FERREIRA, João Sette Whitaker; FIX, Mariana. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. In: **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 17 abr. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1704200110.htm>>. Acesso em: 23 abr. 2013.

FERREIRA, Pedro. Vizinhos das Torres Gêmeas festejam remoção da última família que ocupava imóvel. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 19 jul. 2012. Disponível em: <[http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2012/07/19/interna\\_gerais,306868/vizinhos-das-torres-gemeas-festejam-remocao-da-ultima-familia-que-ocupava-imovel.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2012/07/19/interna_gerais,306868/vizinhos-das-torres-gemeas-festejam-remocao-da-ultima-familia-que-ocupava-imovel.shtml)>. Acesso em: 01 maio 2013.

FIX, Mariana. A fórmula mágica da parceria: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, Maria Cristina; BENTAFFI, Dênio. **Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro**. (Ócolum – Edição Especial). Campinas / Rio de Janeiro: PUCCamp / PROURB, 2003. p. 185-198.

\_\_\_\_\_. **Parceiros da exclusão**. São Paulo: Boitempo, 2007a.

\_\_\_\_\_. **São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem**. São Paulo: Boitempo, 2007b.

FLORIDA, Richard L. **The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life**. Nova Iorque: Basic Books, 2004.

GOOGLE. **GoogleMaps**. Disponível em: <<https://maps.google.com/>>. Acesso em: 24 abr. 2013

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: 1993.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Multidão: guerra e democracia na era do Império**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1993.

INDISCIPLINAR. **Grupo de e-mail**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: <nandaachagas@gmail.com> em 10 maio 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010: a população do Brasil é de 190.732.694 pessoas**. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=1766>>. Acesso em: 18 abr. 2013.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

JAMESON, Fredric. **Postmodernism, or, the cultural logic of late capitalism**. Durham: Duke Univ. Press, 1995.

JORGENSEN, Pedro. O Mercado Imobiliário e a Formação dos Preços do Solo. In: PINHEIROS, Otilie Macedo (coord.). **Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. p. 51-76.

KAPP, Silke. Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole. **Cad. Metrop.** São Paulo, v. 14, nº 28, p. 463-483, 2012.

LAGE, Selena Duarte Lage. **A pertinência das operações urbanas no paradigma do urbanismo democrático e incluyente**: reflexões a partir da análise da regulamentação e aplicação do instrumento em Belo Horizonte. 2008. 118 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

LIMA, Evelyn F. W. Configurações urbanas cenográficas e o fenômeno da “gentrificação”. **Arquitextos**, São Paulo, 04.046, Vitruvius, mar. 2004. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/04.046/601>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008a.

\_\_\_\_\_. **A produção do espaço**. Belo Horizonte: IGC/UFMG (versão preliminar para estudos; tradução: Sérgio Martins e Doralice Pereira), 2007.

\_\_\_\_\_. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008b.

MAGALHÃES, Felipe N. C. **Transformações Sociais na Cidade-Região em Formação**: a economia geopolítica do novo arranjo espacial metropolitano. 2008. 229 f. Dissertação (Mestrado em Organização do Espaço) - Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia B. F.; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João S. W. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, Leticia M. (Org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002. p.215-250.

MATTOS, Liana Portilho. Limitações urbanísticas à propriedade. In: FERNANDES, Edesio. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 55-75.

MCCANDLESS, David. **The visual miscellaneum**. Nova Iorque: HarperCollins, 2009.

MENDES, Luis. O contributo de Neil Smith para uma geografia crítica da gentrificação. In: **e-metropolis**, maio 2010. Disponível em: <[http://www.emetropolis.net/edicoes/n01\\_mai2010/e-metropolis\\_n01\\_artigo2.pdf](http://www.emetropolis.net/edicoes/n01_mai2010/e-metropolis_n01_artigo2.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2013.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Legislação urbanística e segregação sócio-espacial em Belo Horizonte. In: FERNANDES, Edesio; ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p.301-317.

MONTANDON, Daniel Todtmann. Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas. SP: Romano Guerra Editora. 2007.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. **O que é o urbano, no mundo contemporâneo**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2006.

PIB DO BRASIL empata com o dos EUA e fica em 2º lugar no ranking mundial. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 19 maio 2013. Disponível em:

<<http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-brasil,pib-do-brasil-empata-com-o-dos-eua-e-fica-em-2-lugar-no-ranking-mundial,154985,0.htm>>. Acesso em: 02 maio 2013.

PELBART, Peter Pál. **Vida Capital: Ensaio de biopolítica**. São Paulo: Iluminuras, 2011.

ROLNIK, Raquel. Porto Maravilha e Nova Luz: quais serão, afinal, os benefícios públicos destas PPP's?. In: **Blog da Raquel Rolnik**, São Paulo, 30 nov. 2010. Disponível em:

<<http://raquelrolnik.wordpress.com/2010/11/30/porto-maravilha-e-nova-luz-quais-serao-afinal-os-beneficios-publicos-destas-ppps/>>. Acesso em: 17 maio 2013.

SALÓ, Aleix. **Espanñistán: de la Burbuja Inmobiliária a la Crisis**. [Vídeo] 2011. Disponível em: <<http://www.burbujainmobiliaria.com/>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

SASSEN, Saskia. **As Cidades na Economia Mundial**. São Paulo: Estúdio Nobel, 1998.

SCHERER-WARREN, Ilse. Redes de movimento e territórios: as mediações entre o global e o local. In: RIBEIRO, A. C. T.; EGLER, T. T. C.; SÁNCHEZ, F (org.). **Política governamental e ação social no espaço**. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012.

SECOVI-SP. **O Sindicato da Habitação**. Disponível em: <<http://www.redesecovi.com.br/pt-br/quemsomos/secovisp.aspx>>. Acesso em: 17 maio 2013.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana local. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine; HIERNAUX-NICHOLAS, Daniel; RIVIÈRE D’ARC, Hélène; SILVA, Helena M. B. **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de revitalização dos centros urbanos**. São Paulo: Annablume, 2006. p. 59-87.

SMITH, Neil. Gentrification and uneven development. **Economic Geography**. Worcester, v. 58, nº 2, p. 139-155, 1982.

TAKAHASHI, Paula. Projeto para construção em BH do maior prédio da América Latina já tem investidor. In: **Estado de Minas – Lugar Certo**, 09 out. 2012. Disponível em: <[http://estadodeminas.lugarcerto.com.br/app/noticia/noticias/2012/10/09/interna\\_noticias,46596/projeto-para-construcao-em-bh-do-maior-predio-da-america-latina-ja-tem-investidor.shtml](http://estadodeminas.lugarcerto.com.br/app/noticia/noticias/2012/10/09/interna_noticias,46596/projeto-para-construcao-em-bh-do-maior-predio-da-america-latina-ja-tem-investidor.shtml)>. Acesso em: 22 maio 2013.

TELLO, Rosa. Plano Estratégico de Barcelona: do balanço ao novo plano. **Finisterra: Revista Portuguesa de Geografia**. Lisboa, v. 29, nº 57, p. 157-164, 1994.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. “**Torres Gêmeas**” separadas por leilão. 2011. Disponível em: < <http://www.tjmg.jus.br/portal/imprensa/noticias/-torres-gemeas-separadas-por-leilao.htm#.UcMy4z54YkQ>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

UN-HABITAT. **State of the World’s Cities 2012/2013: prosperity of cities**. Malta: Progress Press Ltd., 2012.

UN-HABITAT. **The City of Medellín and a UN-Habitat pilot inclusive land readjustment**. Nairobi, 18 abr. 2013. Disponível em: < <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=12137&catid=7&typeid=6>>. Acesso em: 31 maio 2013.

URBE CONSULTORIA E PROJETOS LTDA. **A empresa**. Disponível em: <<http://www.urbeconsultoria.com.br/>>. Acesso em: 24 jun. 2013.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, Otilia B. F.; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

VILARINHO, Maria do Carmo. **Operação Urbana: a inadequação do instrumento para a promoção de áreas em declínio**. 2006. 188 f. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

## LEIS, PROJETOS DE LEI E DOCUMENTOS CONSULTADOS

BELO HORIZONTE (Município). Lei nº 45, de 18 de setembro de 1948. Autoriza o Prefeito a aprovar construções proletárias. **Câmara Municipal**. Disponível em <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. Lei nº 7165. 27 ago. 1996. Institui o Plano Diretor do município de Belo Horizonte. **Câmara Municipal**. Disponível em <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

BELO HORIZONTE. Prefeitura. Lei nº 7166. 27 ago. 1996. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo no município de Belo Horizonte. **Câmara Municipal**. Disponível em <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

BELO HORIZONTE. 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. **Câmara Municipal**. Disponível em <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

BELO HORIZONTE. Lei nº 7.928, de 28 de dezembro de 1999. Dispõe sobre operações urbanas para implementação de estações de integração de ônibus do BHBUS. **Câmara Municipal**. Disponível em <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>. Acesso em: 01 maio 2013.

BELO HORIZONTE. Lei nº 8.137, de 21 de dezembro de 2000. Altera as leis nºs 7.165 e 7.166, ambas de 27 de agosto de 1996, e dá outras providências. **Câmara Municipal**. Disponível em <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>. Acesso em: 01 maio 2013.

BELO HORIZONTE. Lei n. 8.240, de 23 de outubro de 2001. Institui operação urbana na área ocupada pela Casa do Conde de Santa Marinha e adjacências. **Câmara Municipal**. Disponível em <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>. Acesso em: 01 maio 2013.

BELO HORIZONTE. Lei n. 8.299, de 31 de dezembro de 2001. Institui a operação urbana Vila Silveira e dá outras providências. **Câmara Municipal**. Disponível em <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>. Acesso em: 01 maio 2013.

BELO HORIZONTE. Lei n. 8.431, de 10 de outubro de 2002. Institui a operação urbana Furtado de Menezes/Barreiro, no Bairro Bonsucesso. **Câmara Municipal**. Disponível em <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>. Acesso em: 01 maio 2013.

BELO HORIZONTE. Lei n. 8.728, de 30 de dezembro de 2003. Institui a Operação Urbana do Conjunto arquitetônico da Avenida Oiapoque. **Câmara Municipal**. Disponível em <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>. Acesso em: 01 maio 2013.

BELO HORIZONTE. Lei nº 9.058, de 14 de janeiro de 2005. Altera a lei nº 8.137 de dezembro de 2000, e dá outras providências. **Câmara Municipal**. Disponível em <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>. Acesso em: 01 maio 2013.

BELO HORIZONTE. Lei n. 9.065, de 17 de janeiro de 2005. Institui a Operação Urbana na área denominada Gleba I da Antiga Fazenda Capitão Eduardo. **Câmara Municipal**. Disponível em <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>. Acesso em: 01 maio 2013.

BELO HORIZONTE. Lei n. 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. **Câmara Municipal**. Disponível em <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>. Acesso em: 01 maio 2013.

BELO HORIZONTE. Lei n. 9.568, de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre a Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas. **Câmara Municipal**. Disponível em <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>. Acesso em: 01 maio 2013.

BELO HORIZONTE. Lei n. 9.679, de 30 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a Operação Urbana da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. **Câmara Municipal**. Disponível em <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>. Acesso em: 01 maio 2013.

**BELO HORIZONTE. Lei nº 9.952, de 5 de julho 2010.** Institui a Operação Urbana de Estímulo ao Desenvolvimento da Infraestrutura de Saúde, de Turismo Cultural e de Negócios, visando atender às demandas da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 no Município. **Câmara Municipal**. Disponível em <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>. Acesso em: 01 maio 2013.

BELO HORIZONTE. Lei nº 9.959, de 20 de julho de 2010. Altera as leis nº 7.165/96 e nº 7.166/96, estabelece normas e condições para a urbanização e a regularização fundiária das Zonas de Especial Interesse Social, dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas Áreas de Especial Interesse Social, e dá outras providências. **Câmara Municipal**. Disponível em <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>. Acesso em: 01 maio 2013.

BELO HORIZONTE. Lei nº 10.521, de 24 de agosto de 2012. Institui a Operação Urbana Simplificada do Centro de Convenções do Município de Belo Horizonte. **Câmara Municipal**. Disponível em <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>. Acesso em: 01 maio 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 01 mar. 2013.

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. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001. Estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influencia da atual Avenida Água Espraiada, de interligação entre a Avenida 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. **Secretaria de Desenvolvimento Urbano**. Disponível em:

<[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/operacoes\\_urbanas/agua\\_espraiada/index.php?p=19602](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_espraiada/index.php?p=19602)>. Acesso em: 24 abr. 2013.

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 influencia definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engo Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim, adequando-a à Lei Federal no 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). **Secretaria de Desenvolvimento Urbano**. Disponível em:

<[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/operacoes\\_urbanas/faria\\_lima/index.php?p=19610](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/faria_lima/index.php?p=19610)>. Acesso em: 24 abr. 2013.

## ANEXOS

### ANEXO 1

Resposta à manifestação nº 26.119 junto à Ouvidoria-Geral do Município

Controladoria-Geral Do Município - Ouvidoria-Geral Do Município

Prezado(a) Cidadão(a):

Informamos que, de acordo com a Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura - SMOBI, o projeto de revitalização urbanística para a Av. dos Andradas, conhecido como Parque Linear Bulevar Andradas, envolvera os dois lados do Ribeirão Arrudas de formas distintas, no trecho localizado entre a praça existente próximo a Rua Levi Coelho, a sudoeste da Estação Santa Efigênia, junto ao muro de divisa com a linha férrea, até o cruzamento com a Av. Silviano Brandão.

A intenção é adequar e melhorar o espaço de acordo com as ações que já se realizam nele.

A intervenção proposta para na via destina-se principalmente a adequação dos acessos de transposição do canal e melhorias no percurso de caminhamento junto as quadras dos Bairros Santa Efigênia e Pompeia, de forma a atrair ou melhorar o acesso de pessoas ao Parque Linear, contemplando adequação das rampas de acesso as passarelas de transposição da via e canal do Ribeirão Arrudas, que se interligam as Estacoes Santa Efigênia e Santa Tereza, além do ajuste e/ou criação de rebaixos nas calçadas, privilegiando o acesso de pessoas portadoras de necessidades especiais e/ou mobilidade reduzida.

A via será conformada primeiramente por ciclovia e pista de caminhada, do trecho que compreende desde a praça denominada "Praça Santa Efigênia" até a "Praça Horto Florestal", e posteriormente por ciclovia e pista de rolamento, deste esta praça até o cruzamento com a Av. Silviano Brandão..

Atualmente, a área já vem sendo usada como pista de caminhada e ciclovia improvisadas, aproveitando-se do fato de que boa parte da via encontra-se bloqueada para passagem de carros. Atualmente, os trechos das extremidades permitem a passagem e o estacionamento de veículos automotores, sendo a porção central utilizada como ciclovia e pista de caminhada.

A proposta de projeto foi originada pela ideia de percurso, onde o caminho é delimitado por um lado pelo canal do Ribeirão Arrudas e por outro pelo muro de divisa com a linha férrea. Serão criadas "praças temáticas", cujas formas são determinadas pelos recuos existentes na via e por áreas consideradas importantes para a dinâmica proposta em projeto, que teve como partido a forma linear e vocação da área.

Dessa forma, aproveitando-se do fato da proximidade com o trajeto do metro e estacoes, foi determinado áreas com referencia as estacoes locais. Esta referencia estão presentes também, nas edificações estrategicamente implantadas no inicio, meio e fim do percurso, denominadas "em.BAR.que Santa Efigênia", "em.BAR.que Santa Tereza" e " em.BAR.que Horto Florestal", as quais tem como referencia arquitetônica, as pequenas estacoes de trem mineiras do final do século XIX, mas serão construídas com materiais modernos como o aço corten e alvenaria em blocos de concreto celular autoclavados, e são pontos de apoio e portais de entrada para as diversas praças espalhadas pelo local, que será denominado "Parque Linear Bulevar Andradas".

As "estacoes de apoio" foram elaboradas de forma simétrica e conterão duas lanchonetes e quatro banheiros, sendo dois para o uso de pessoas portadoras de necessidades especiais. Entre as estacoes de apoio serão implantadas as "praças temáticas", divididas por faixa etária, denominadas Academia da Primeira Idade (ATI), Percurso da Saúde (PES), Academia da Terceira Idade (ATI) em conjunto com a Praça de Jogos, Academia para Especiais (APE), Praça da Ginastica Laboral e Oriental (Glo) e Praça Skate Street Park (Sk8).

Estas praças foram inspiradas em programas que já estão sendo implantados pelas nas grandes cidades do país, inclusive em Belo Horizonte, por exemplo na Praça Floriano Peixoto, no Bairro Santa Efigênia, Região Centro-Sul da capital, onde recentemente foi implantado um playground com brinquedos acessíveis, ou o programa de Ginastica Laboral que a Câmara Municipal de Belo Horizonte oferece a todos os servidores .

Na extensão da Av. dos Andradas, adjacente ao Bairro Santa Tereza, foi proposto a divisão da pista em dois trechos com configurações distintas que receberão tratamento urbanístico adequado para a pratica de esporte, lazer, atividades motoras e de saúde mental, contando com áreas de apoio com pequenas lanchonetes, bicicletarios dentre outros equipamentos. As calcadas adjacentes ao alinhamento com a Linha Férrea serão transformadas em jardins. Além disso, serão feitas intervenções para garantir a acessibilidade ao longo de todo o trecho e serão criadas rampas de acesso as passarelas que se interligam as Estacoes Santa Efigênia e Santa Tereza.

Obrigado por entrar em contato com a Prefeitura de Belo Horizonte.

Atenciosamente,  
Saulo Luiz Amaral  
Ouvidor-Geral do Município

## ANEXO 2

Resposta à manifestação nº 27.672 junto à Ouvidoria-Geral do Município



PREFEITURA MUNICIPAL  
DE BELO HORIZONTE

CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO  
OUVIDORIA-GERAL DO MUNICÍPIO  
Canal direto entre o cidadão e a PBH

**Of. OUVIM / Programa Pólos de Cidadania da UFMG - nº 0011/2013**

Belo Horizonte, 03 de janeiro de 2013.

**Ref.:** Resposta à Manifestação nº 27672 – Lei de Acesso à Informação.

Prezado Senhor:

Informo a V. S<sup>a</sup> que, em atenção ao seu Requerimento encaminhado ao Secretário Municipal de Governo da Prefeitura de Belo Horizonte, solicitando o acesso a informações referentes à Operação Urbanística do Vale do Arrudas ou Eixo Leste-Oeste, datado de 07/12/12, foi registrada a Manifestação nº 27672 no Sistema de Ouvidoria e Gestão Pública – TAG.

Após apuração, de acordo com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento - SMDE, tais estudos ainda não foram finalizados. O projeto do maior prédio da América Latina não está inserido no escopo do procedimento de manifestação de interesse. Todavia, a área indicada na imprensa para a construção do empreendimento, com área de terreno aproximadamente de 0,09 km<sup>2</sup>, se encontra no espaço territorial de 7,8 km<sup>2</sup> delimitado para realização da operação urbana. Quanto à remoção questionada, não há nenhuma previsão no momento, uma vez que se deve aguardar o término dos estudos supramencionados.

Quanto à pergunta se as conclusões obtidas com os estudos necessários à análise da viabilidade técnica, econômico-financeira e jurídica a que se refere a publicação supra estarão à disposição para consulta pela população e a quem deverá ser solicitada a cópia dos estudos, a SMDE informa que os estudos, após concluídos, serão disponibilizados pelo Poder Executivo. Trata-se de operação urbana a ser aprovada pela Câmara Municipal e, portanto, estará à disposição para consulta. A solicitação poderá ser feita à Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano futuramente.

Sobre o interesse do Governo Municipal na realização do empreendimento denominado, por Pólos da Cidadania, como “Projeto Complexo Andradadas”, a manifestação sobre o tema foi publicada no Jornal Estado de Minas, de 18 de julho de 2012:

“O secretário municipal de desenvolvimento, Marcello Faulhaber, reconhece que o projeto já foi apresentado à prefeitura. “A ideia é fazer uma operação urbana nessa região e o terreno citado está sendo estudado, dentro do conceito do plano urbanístico. Entre as opções de destinação do espaço, está esse projeto.”, garante o secretário. (...) Marcello Faulhaber, secretário municipal de Desenvolvimento concorda que, atualmente, o grande impasse recai sobre a viabilidade econômica do empreendimento. “Quando apresentado para nós, o grupo investidor inicial não teria capacidade de tocá-lo.”, lembra. Para Faulhaber, é incontestável a importância do complexo. “Para a cidade é inequívoca a necessidade de uma arena para a realização de eventos. Além disso, no aspecto arquitetônico e turístico, seria um ganho enorme.”, afirma”.

Quanto à escolha do instrumento urbanístico a ser realizado: concessão comum ou parceria público-privada, não há decisão tomada, por ora, pelo governo. O Poder Executivo Municipal elaborará projeto de lei da Operação Urbana do Eixo Leste/Oeste, após o desenvolvimento do Plano Urbanístico, do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (EVEF).

Em relação ao questionamento se foi publicado edital para que outros empreendedores privados pudessem manifestar interesse em participar de eventual Operação Urbana Consorciada do Eixo Leste/Oeste, conforme se



pode depreender do Decreto nº 14.657/11, que regulamenta a Manifestação de Interesse, qualquer interessado tem o direito de apresentar propostas, mesmo que a MIP já tenha sido publicada.

Quanto à dúvida sobre qual órgão, setor e técnicos do Poder Público estão responsáveis pela elaboração da Operação Urbana Consorciada do Eixo Leste/Oeste, a SMDE informa que a Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano possui tal atribuição. A participação popular estará assegurada, conforme a previsão legislativa, incluindo a realização de consultas e audiências públicas.

Os documentos integrantes do EVEF e EIV da Operação Urbana Consorciada do Eixo Leste/Oeste, assim como de qualquer outra operação urbana, estarão disponíveis para consulta nos termos da legislação em vigor. A solicitação de cópia integral ou parcial do EIV, quando este estiver concluído, deve ser encaminhada por escrito à Ouvidoria Geral do Município, conforme dispõe a Lei de Acesso a Informações nº 12.527/2011, às expensas do requerente.

Cabe mencionar que até o momento, nem a ordem de serviço para o início do EIV e EVEF da Operação Urbana Consorciada do Eixo Leste/Oeste foi dada.

No que tange à possibilidade de contratação do EIV sem a finalização do Plano de Operação Urbana Consorciada, vale esclarecer que este instrumento é utilizado, inclusive, para auxiliar nas decisões do Plano. O desenvolvimento do Plano Urbanístico e do EIV estão interligados, ou seja, não são necessariamente sequenciais. O desenvolvimento do EIV pode se dar paralelamente ao do Plano. De qualquer forma, a conclusão do EIV só poderá ocorrer após o término do Plano Urbanístico da Operação Urbana Consorciada.

Para o Município, o Plano Global Específico (PGE) da Vila Dias não está subordinado a tal empreendimento e nem a nenhum outro. De qualquer forma, o prosseguimento do PGE dependerá das diretrizes que serão estabelecidas no Plano Urbanístico da referida Operação Urbana Consorciada.

Por fim, a SMDE esclarece que o Secretário Municipal de Desenvolvimento não afirmou que haverá necessidade de remoção de famílias da Vila Dias, nem tampouco poderia fazê-lo antes da conclusão do Plano Urbanístico da Operação Urbana Consorciada Leste/Oeste.

Obrigado por entrar em contato com a Prefeitura de Belo Horizonte.

Atenciosamente,

Saulo Luiz Amaral  
Ouvidor-Geral do Município

**Ilmo. Senhor:**

**Prof. André Luiz de Freitas**

Coordenador do Programa Pólos de Cidadania da UFMG  
Av. João Pinheiro, nº 100, 6º andar – Prédio 01, Bairro Centro

**CEP: 30.130-180 – BELO HORIZONTE - MG**

MFAC