

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Renato Barbosa Fontes

**O ESTADO E SUA AUTONOMIA RELATIVA: a experiência de uma Operação
Urbana Consorciada que não se concretizou**

Belo Horizonte

2020

Renato Barbosa Fontes

O ESTADO E SUA AUTONOMIA RELATIVA: a experiência de uma Operação Urbana Consorciada que não se concretizou

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof. Dra. Léa Guimarães Souki

Área de concentração: Cidades: Cultura, Trabalho e Políticas Públicas

Linha de pesquisa: Políticas públicas, participação e poder local

Belo Horizonte

2020

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

F677e Fontes, Renato Barbosa
O Estado e sua autonomia relativa: a experiência de uma Operação Urbana
Consociada que não se concretizou/ Renato Barbosa Fontes. Belo Horizonte,
2020.
230 f. : il.

Orientadora: Léa Guimarães Souki
Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

1. Estado. 2. Capitalismo. 3. Planejamento urbano - Belo Horizonte (MG). 4.
Solo urbano - Uso. 5. Parceria público-privada. 6. Renovação urbana. 7. Direito
urbanístico - Belo Horizonte (MG). 8. Política urbana - Belo Horizonte (MG). I.
Souki, Léa Guimarães. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDU: 347.235

Renato Barbosa Fontes

O ESTADO E SUA AUTONOMIA RELATIVA: a experiência de uma Operação Urbana Consorciada que não se concretizou

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Área de concentração: Cidades: Cultura, Trabalho e Políticas Públicas

Linha de pesquisa: Políticas públicas, participação e poder local

Profa. Dra. Léa Guimarães Souki – PUC Minas (Orientadora)

Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Junior – IPPUR/UFRJ (Banca Examinadora)

Profa. Dra. Jupira Gomes de Mendonça – UFMG (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Carlos Alberto Vasconcelos Rocha – PUC Minas (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Leonardo César Souza Ramos – PUC Minas (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 04 de junho de 2020.

Para as 3 M's: Marcela, Marina & Manuela.

AGRADECIMENTOS

Os quatros anos dedicados ao desenvolvimento desta tese foram intensos, agitados e carregados das mais distintas emoções. Manuela nasceu nesse ínterim e deu seus primeiros passos próximos à conclusão das análises. Alguns *insights* vieram ao fazê-la dormir. Obrigado, Manu! Marina não só aprendeu a ler e escrever, mas tornou-se uma admirável e perspicaz criança com quem tenho o prazer de compartilhar os mais doces e divertidos momentos. Seu afeto é um forte estímulo! Meu agradecimento e minha admiração à Marcela, minha esposa e companheira, por todo suporte no dia a dia. Sem ela, adentrar no doutorado ou mesmo concluir esta tese, nada disso seria possível. Sua presença é minha paz; sua paz também é minha.

Passos da vida que eu dou sempre me levam ao lugar de onde eu vim... À minha família de Barbacena: é difícil sintetizar em palavras um agradecimento aos meus pais; a “Rosinha” e o “Fontes”, nunca deixaram de apoiar minhas escolhas. Eles me permitiram oportunidades que não tiveram. Mesmo com a distância entre nós, eles estão sempre comigo. Aos meus irmãos, Marcelo e Carlos Wilson, e meus sobrinhos Pedro e Letícia. A Tia Marta e Tio Aristides (*in memoriam*) que, como professores do cotidiano da minha infância, souberam unir educação e ternura não só comigo, mas com todos da família: Joy, Is, Aris, Josy e Josemeire (*in memoriam*).

Aos Herthel's, especialmente, à Vó e Bisa das minhas filhas, Dona Tânia & Dona Glorinha, exemplos de força e garra. Ao meu sogro, intérprete crítico do cotidiano político, Sr. Adimar Serafim e à sua família. Ainda no âmbito dos morros barbacenenses, agradeço aos amigos Fernando, Lica e ao jovem Ian.

À professora Léa Souki, que me orientou de forma amiga, competente e crítica. Permitiu que a produção do conhecimento desta tese, mesmo em meio aos prazos e agruras de um doutorado, pudesse ser um percurso a ser descoberto sem amarras ou caminhos metodológicos estáticos.

Aos membros da banca, professor Orlando Alves dos Santos Junior, professora Jupira Gomes de Mendonça, professor Leonardo César Souza Ramos, professor Carlos Alberto Vasconcelos Rocha por aceitarem o convite e pelas sugestões e questionamentos dirigidos a esta tese. Aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC MG e aos colegas de minha turma (2016-2020).

Agradeço também a todos(as) entrevistados(as) que cederam parte do seu tempo para responderem às minhas questões, que permitiram ampliar e redirecionar meu problema de pesquisa.

A caminhada de um doutorado e aqueles a quem somos gratos não se resumem a 4 anos de estudos. Este trabalho insere-se em mais um movimento que se incorpora numa jornada mais ampla de lutas, tropeços e conquistas coletivas. Por isso, nunca me esquecerei daquilo que aprendi e compartilhei com as grandes amigas Leninha e Patrícia e com os queridos professores Maria Helena Godinho, Renato Godinho Navarro e Orlando Santos Jr, grandes incentivadores de jovens pesquisadores. Sempre serei grato por toda dedicação e preocupação com minha formação.

Aos colegas do Observatório das Metrópoles/INCT (MG), em especial, Jupira, Junia Ferrari, Rita Velloso, João Tonucci, Thais Nassif, Thiago Canettieri, Marina Sanders, Clarissa Veloso e Luciana Andrade. À Natacha Rena e o grupo de pesquisa Indisciplinar (UFMG), fonte rica de dados e de divulgação científica.

Aos amigos que fiz no Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix, onde lecionei por quase uma década, especialmente, Evandro Queiroz, Flávio Queiroz, Josana, Luciana Calado, Cecília Oliveira e a ex-Reitora Prof^ª Márcia Amorim.

Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa concedida para o desenvolvimento desta tese. Como bolsista, ressalto o valor dessa agência que oportuniza a pesquisadores e pesquisadoras desenvolverem suas pesquisas e a ciência no país.

O que será conservado do passado no processo dialético não pode ser determinado a priori, mas resultará do próprio processo, terá um caráter de necessidade histórica e não de escolha arbitrária por parte dos chamados cientistas e filósofos.

(Antonio Gramsci, 1932-1935, Cadernos do Cárcere, n. 10)

RESUMO

Esta tese trata da multifacetada relação entre Estado e capital na elaboração de uma política de planejamento urbano. O Estado tem se mostrado um ator relevante para a reprodução do capital, uma vez que é capaz de renovar, multiplicar e adaptar o solo urbano a novas forças produtivas, por meio de legislações e instrumentos que permitem a flexibilização de parâmetros urbanísticos. No âmbito dos instrumentos de planejamento urbano, tem se destacado uma modalidade de parceria público-privada por permitir a captação de recursos privados para a realização de obras de infraestrutura, de renovação urbana em áreas “degradadas”, de transformação de uso e de reurbanização, em troca de determinada permissividade no uso e ocupação do solo. Trata-se do instrumento de indução de desenvolvimento urbano denominado “Operação Urbana Consorciada” (OUC). Esta tese fundamentou-se na pesquisa de campo e na pesquisa documental dos 20 anos do instrumento em Belo Horizonte (MG), entre 1996 e 2016, e apresenta, como estudo principal, a Operação Urbana Consorciada “Antônio Carlos – Pedro I/ Leste-Oeste” (2009-2016). Trata-se da maior OUC proposta, até aquele momento, na capital mineira, afetando diretamente 99 bairros e, aproximadamente, cerca de 9% do território da capital. Essa Operação tem um longo e complexo histórico de negociação de atores públicos e privados no decorrer de sua elaboração que culminou em sua interrupção. Para a explicação dessa interrupção, foi necessário entender o papel da administração pública, dos interesses econômicos envolvidos e da prefeitura e seu quadro técnico. Para tanto, o conceito de *autonomia relativa* de Nicos Poulantzas, assim como outros da teoria marxista adotados nesta tese, mostraram-se pertinentes para dar visibilidade a uma série de contradições na condução desse instrumento urbano, não limitada à divergência básica entre Estado, sociedade e mercado, mas a uma série de disputas entre frações e coalizões que se constituíram e se desfizeram durante seu histórico. A luta política que se constituiu no âmbito da elaboração da OUC ACLO fez emergir uma fissura nos interesses que compunham as ideias da gestão urbana. Os motivos para o bloqueio da efetivação da Operação, os interesses manifestos dos diversos segmentos envolvidos na aprovação do instrumento, os conflitos entre o corpo técnico e a gestão do projeto, em um determinado período histórico, demonstram que as contradições entre classes atravessam e se inscrevem na materialidade do Estado.

Palavras-chave: Estado. Capitalismo. Teoria marxista. Autonomia relativa. Operação urbana consorciada.

ABSTRACT

This thesis deals with the multifaceted relationship between State and capital in the elaboration of an urban planning policy. The State has shown itself to be a relevant actor for the reproduction of capital, since it is able to renew, multiply and adapt the urban soil to new productive forces, through legislation and instruments that allow the flexibility of urban parameters. Within the scope of urban planning instruments, a modality of public-private partnership has been highlighted as it allows the capture of private resources for infrastructure works, urban renewal in “degraded” areas, transformation of use and redevelopment, in exchange for certain permissiveness in land use and occupation. It is the instrument of induction of urban development called “Consortium Urban Operation” (CUO). This thesis was based on field research and documentary research of the instrument's 20 years in Belo Horizonte (MG), between 1996 and 2016, and presents, as main study, the Consortium Urban Operation “Antônio Carlos - Pedro I / East- West” (2009-2016). It is the largest CUO proposed, until that moment, in the capital of Minas Gerais, directly affecting 99 neighborhoods and approximately 9% of the capital's territory. This Operation has a long and complex history of negotiation by public and private actors in the course of its elaboration that culminated in its interruption. In order to explain this interruption, it was necessary to understand the role of public administration, the economic interests involved and the city hall and its technical staff. For that, the concept of *relative autonomy* of Nicos Poulantzas, as well as others of the Marxist theory adopted in this thesis, proved to be pertinent to give visibility to a series of contradictions in the conduction of this urban instrument, not limited to the basic divergence between State, society and market, but to a series of disputes between fractions and coalitions that were formed and dissolved during its history. The political struggle that took place in the context of the elaboration of the CUO ACEW brought about a fissure in the interests that comprised the ideas of urban management. The reasons for blocking the operation, the manifest interests of the various segments involved in the approval of the instrument, the conflicts between the technical staff and the project management, in a given historical period, demonstrate that the contradictions between classes cross and are registered in the materiality of the State.

Keywords: State. Capitalism. Marxist theory. Relative autonomy. Consortium Urban Operation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Croquis do Plano Urbanístico pelo arquiteto Jaime Lerner para a OUI.....	141
Figura 2 - Infográfico: origem da OUC ACLO e ações do MP	150
Figura 3 - Material divulgado pelo grupo de pesquisa Indisciplinar/UFMG	164
Figura 4 - Cartaz do 1º Seminário Mineiro de Direito Urbanístico e da Construção...	166
Figura 5 - Convite da PBH para apresentação da OUC	168
Figura 6 - Trechos da cartilha distribuída pela PBH	170
Figura 7 - Foto 1 ilustrativa da cartilha	170
Figura 8 - Foto 2 ilustrativa da cartilha	170
Figura 9 - Foto 3 ilustrativa da cartilha	171
Figura 10 - Vista aérea da Vila Dias.....	182
Figura 11 - Croqui do Complexo Andradas divulgado na Revista Encontro.....	182
Figura 12 - Croqui das novas Torres Gêmeas	183
Figura 13 - Cartaz convite à população para participar das audiências públicas	189
Figura 14 - Calendário de audiências e reuniões da OUC.....	189
Figura 15 - Grupo gestor geral	196
Figura 16 - Grupo gestor local.....	197
Figura 17 - Mapa da representatividade nos grupos de gestão local	198

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Áreas destinadas para Operações Urbanas Consorciadas	133
Mapa 2 - Localização da Região do Isidoro - Regiões Administrativas de Belo Horizonte e Unidades de Planejamento	139
Mapa 3 - Operações Urbanas na RMBH	146
Mapa 4 - Principais avenidas de Belo Horizonte	154
Mapa 5 - Limites da OUC em BH e limite das regionais administrativas	175
Mapa 6 - Área de intervenção da OUC ACLO	205

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Operações Urbanas de Belo Horizonte aprovadas em Lei na gestão Célio de Castro (PSB).....	123
Quadro 2 - Operações Urbanas de Belo Horizonte aprovadas em Lei na gestão de Fernando Pimentel (PT)	125
Quadro 3 - Síntese das finalidades das Operações Urbanas Simplificadas e Consorciadas conforme Plano Diretor	132
Quadro 4 - Operações Urbanas de Belo Horizonte aprovadas na gestão Márcio Lacerda (PSB)	135
Quadro 5 - Operações Urbanas Simplificadas em andamento	136
Quadro 6 - Operações Urbanas Consorciadas paralisadas	137
Quadro 7 - Composição do Conselho Gestor "Nova BH"	193
Quadro 8 - Questões do Indisciplinar/UFGM versus PBH	194
Quadro 9 - Principais alterações da OUC ACLO	204

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Operações Urbanas propostas em Belo Horizonte por gestão municipal ...	121
Tabela 2 - Distribuição de Operações Urbanas propostas por regionais administrativas de Belo Horizonte.....	145
Tabela 3 - Operações Urbanas em Belo Horizonte por tipo.....	147

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AA - Ao ano

AC - Minas Associação Comercial e Empresarial de Minas Gerais

ACLO - Antônio Carlos-Pedro I/Leste-Oeste

ADE - Área de diretriz especial

AMM - Associação Mineira de Municípios

BH - Belo Horizonte

BH TRANS - Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A

CA - Coeficiente de aproveitamento

CAMG - Centro Administrativo do Estado de Minas Gerais

CEPAC - Certificado Potencial Adicional de Construção

CMI - Câmara do Mercado Imobiliário

CMPU - Conferência Municipal de Política Urbana

COMANA - Conselho Municipal de Meio Ambiente

COMPUR - Conselho Municipal de Política Urbana

CREA MG - Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais

CRECI - Conselho Regional de Corretores de Imóveis

CRESS - Conselho Regional de Minas Gerais

DOM - Diário Oficial do Município

EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança

EVEF - Estudo de Viabilidade Financeira

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FIEMG - Federação das Indústrias de Minas Gerais

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana

GT - Grupo de Trabalho

HIS - Habitação de Interesse Social

IAB - Instituto dos Arquitetos Brasileiros

IBEI - Instituto Brasileiro de Estudos Imobiliários

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

LI - Licença de Instalação

LPOUS - Lei de Parcelamento e Uso da Ocupação do Solo

MG - Minas Gerais

MIIP - Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada

MNRU - Movimento Nacional de Reforma Urbana

MOVE - sistema de Transporte Rápido por Ônibus

MP - Ministério Público

MPMG - Ministério Público de Minas Gerais

OAB - Ordem dos Advogados Brasileiros

OCDE - Organização e Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONGs - Organizações não Governamentais

OP - Orçamento Participativo

OPH - Orçamento Participativo da Habitação

OU - Operação Urbana

OUC - Operação Urbana Consorciada

OUI - Operação Urbana Isidoro

OUS - Operação Urbana Simplificada

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PBH - Prefeitura de Belo Horizonte

PD - Plano Diretor

PGR - Procuradoria Geral de República

PIB - Produto Interno Bruto

PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMI - Procedimento de Manifestação de Interesse

PP - Partido Progressista

PPB - Partido do Povo Brasileiro

PPP - Parceria público-privada

PRN - Partido da Reconstrução Nacional

PROFAVELA - Programa Municipal de Regularização de Favelas

PRONAF - Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PROUNI - Programa Universidade para Todos

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSL - Partido Social Liberal

PT - Partido dos Trabalhadores

PTN - Partido Trabalhista Nacional

REIV - Relatório de Estudo de Impacto de Vizinhança

RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte

SAGMACS - Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Processos Sociais

SE-2 - Setor Especial-2

SECOV - Sindicato do Comercio Imobiliário

SICEPOT - Sindicato da Indústria da Construção Pesada

SINDUSCON - Sindicato da Construção Civil de Minas Gerais

SMAPU - Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano

SMARU - Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana

SMF - Secretaria Municipal de Finanças

SMOBI - Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura

SMSU - Secretaria Municipal de Serviços Urbanos

TAC - Termo de Ajuste de Conduta

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

URBEL - Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL

ZA - Zona Adensada

ZAP - Zonas de Adensamento Preferencial

ZCBH - Zona Central de Belo Horizonte

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

ZP-3 - Zona de Proteção-3

ZR-3 - Zona Residencial-3

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1 O DESENVOLVIMENTO DA CRÍTICA MARXISTA AO ESTADO: DE MARX A GRAMSCI	35
1.1 Hegel por Marx e sua crítica ao Estado: premissas para uma crítica do Estado capitalista	35
1.2 Os limites do Estado através dos limites da classe burguesa: uma crítica marxiana	43
1.3 O Estado <i>ampliado</i> em Gramsci: notas para compreensão das relações de força....	52
1.4 Contra-hegemonia e as trincheiras do Estado	59
2 O ASPECTO POLÍTICO DO ESTADO CAPITALISTA: A ORGANIZAÇÃO A PARTIR DAS CONTRADIÇÕES OU AS CONTRADIÇÕES DE SUA ORGANIZAÇÃO	65
2.1 O Estado e suas múltiplas determinações.....	68
2.2 O Estado capitalista e o poder político: hegemonia e o bloco no poder.....	72
2.3 O Estado capitalista como uma condensação de relações de força	77
3 AS CIDADES E A POLÍTICA URBANA ENTRE O MERCADO E O DIREITO: PROJETOS EM DISPUTA	81
3.1 Cidade-mercado: o empreendedorismo urbano e a competitividade entre as cidades	86
3.2 Cidade-direito: dilemas da agenda da “reforma urbana” no Brasil	93
3.3 A Operação Urbana Consorciada: origens e contradições	100
4 VINTE ANOS DE OPERAÇÕES URBANAS EM BELO HORIZONTE (1996-2016)	110
4.1 A cidade de Belo Horizonte: foco de análise empírica	111
4.2 O processo de elaboração e aprovação do PD e da LPOUS/96: a gênese da Operação Urbana em Belo Horizonte	115
4.3 As gestões municipais de Belo Horizonte e as Operações Urbanas.....	120
4.3.1 Operações Urbanas em Belo Horizonte: 1996-2008	122

4.3.2 Operações Urbanas em Belo Horizonte (2009-2016) e a Gestão de Márcio Lacerda: continuidades e descontinuidades do instrumento da Operação Urbana ...	128
4.3.3 A Operação Urbana Isidoro: uma operação (nada) simplificada.....	137
4.4 Primeiras considerações sobre as Operações Urbanas de Belo Horizonte (1996-2016)	144
5 A OUC “NOVA BH/ACLO” E SUAS VARIAÇÕES: DA ACLO À NOVA BH; DA NOVA BH À ACLO	148
5.1 O presságio da OUC “ACLO”: as duas operações que passaram a ser uma.....	151
5.1.1 O mercado, o gestor, os técnicos e a universidade: por dentro e por fora do Estado	155
5.2 O lançamento da OUC Nova BH: o “nome fantasia” da ACLO.....	165
5.3 A OUC “Nova BH”: a Operação que a cidade não quis comprar.....	174
5.3.1 Um “complexo” no meio de uma OUC complexa	181
6 A NOVA BH SE FAZ ACLO	186
6.1 O processo participativo da ACLO	188
6.1.1 Grupo de Trabalho: instrumento de gestão da operação urbana.....	192
6.1.2 Grupo de Trabalho: parâmetros urbanísticos.....	198
6.2 A proposta do plano urbanístico da ACLO: semelhanças e mudanças em relação à Nova BH.....	202
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	209
REFERÊNCIAS	219

INTRODUÇÃO

As cidades e Estados têm, ao longo do tempo, constituído um papel substancial nas dinâmicas do capitalismo. As economias territoriais dos Estados-nação, em especial a partir do período moderno, uniram as geografias das cidades e da urbanização. À medida que as cidades passaram a subordinar-se ao poder político dos Estados, condicionaram-se, também, a integrar-se gradativamente aos regimes de acumulação, como foi possível constatar a ocorrência disso no período da industrialização das grandes cidades europeias, no final do século XIX, e, paulatinamente, tornaram-se grandes máquinas de produção fordistas no século XX.

É no decurso da configuração do capitalismo mundial – estabelecido com base em um relacionamento espacial entre a acumulação de capital, a urbanização e a regulamentação dos Estados – que a questão urbana e os processos de exclusão socioterritoriais se converteram em questões centrais, especialmente a partir dos anos de 1970, traçando novos desafios para o Estado.

As últimas décadas do século XX foram marcadas pela transição do regime de acumulação fordista para um regime de acumulação flexível e pelo aprofundamento da integração internacional econômica, social e política entre diversos países e continentes, o que, presumivelmente, reorientou o padrão de intervenção dos Estados. As ideias de efetividade do estado administrativo, da soberania do Estado territorial, da identidade coletiva e da legitimidade democrática, tão caras ao Estado Nacional, cederam espaço a uma macropolítica econômica neoliberal que, entre outros efeitos, respaldou a redução da capacidade dos Estados Nacionais quanto a suas funções produtivas e a sua estrutura administrativa.

No plano das políticas públicas, o quadro mais recente de difusão das reformas neoliberais tem sido caracterizado por uma inflexão das políticas de bem-estar social, pelo crescimento do trabalho desprotegido e sem expressão sindical, pelo agravamento das desigualdades sociais nas cidades – refletindo diretamente na forma de distribuição e acesso aos bens sociais no território – pelo questionamento do caráter público da política e a privatização de algumas atividades sob controle do Estado.

O uso cada vez mais frequente pelo Estado das parcerias público-privadas (PPPs), como estratégia para viabilizar projetos de reestruturação urbana, tem sido questionado por autores brasileiros tais como Vainer (2013), Maricato (2013) e Santos Junior (2015),

e, manifestamente, por distintos segmentos da sociedade civil organizada, por (re)orientar um planejamento por interesses privados e de alto impacto territorial no que se refere à segregação socioespacial urbana.

Para autores como Harvey (2006) e Theodory, Peck e Brenner (2009), existem evidências que apontam que a aproximação do mercado e do Estado na operacionalização da política urbana envolve alterações na legislação e na estrutura do Estado e na construção de novos modelos de governança de características neoliberais com diversas implicações para a dinâmica das cidades.

Aqui se faz necessário uma ressalva sobre a adoção do termo neoliberalismo nesta tese. Existe uma importante diferença entre a ideologia do neoliberalismo¹ e suas operações políticas e efeitos sociais cotidianos. O neoliberalismo nos faz crer em uma utopia de mercados livres, alheios a toda forma de interferência estatal, mas, para Theodory, Beck e Brenner (2009), na prática, a neoliberalização se refere a um padrão prevalecente de reestruturação regulatória por parte do Estado. Além disso, esses autores advertem que os programas neoliberais raramente são impostos de maneira pura, estão introduzidos em contextos político-institucionais modelados significativamente por práticas institucionalizadas, legislações e acordos políticos estabelecidos anteriormente. Eles entendem que o formato neoliberal poderá variar em cada localidade, considerando a especificidade de características políticas, econômicas, culturais, históricas e geográficas.

Essa reflexão, que se baseia no conceito elaborado por Theodory, Beck e Brenner (2009) de “neoliberalismo realmente existente”, distancia-se de uma visão do neoliberalismo como uma entidade ou um corpo de doutrinas acabadas, mas, sobretudo, prioriza sua operacionalização e seus efeitos sociais cotidianos.

Isso posto, compreender os processos contemporâneos de neoliberalização nas cidades exige não apenas captar seus fundamentos políticos-ideológicos, mas, também, examinar sistematicamente suas diferenças a partir do contexto local, isto é, as formas institucionais, as direções em que se desenvolvem os atores políticos, seus diversos efeitos sociopolíticos e suas múltiplas contradições. Esse aspecto é fulcral para esta tese.

¹ Segundo Harvey (2006), o neoliberalismo é, em primeira estância, uma teoria sobre práticas de política econômica que afirma que o bem-estar humano pode ser mais bem promovido por meio da maximização das liberdades empresarias dentro de um quadro institucional caracterizado por direitos de propriedade privada, liberdade individual, mercados livres, competitivos e não regulados.

No caso das cidades brasileiras, diferentemente de algumas experiências de países do eixo norte, o contexto global de avanço dos ideais neoliberais deu-se num período próximo aos processos de redemocratização, de mobilização dos movimentos sociais pela reforma urbana, de regulamentação das políticas urbanas, da garantia da participação popular em conselhos e conferências e da conceituação legal da função social da propriedade, os quais, desde então, passam a conformar as leis orgânicas e planos diretores municipais, entre outras legislações no plano local. Tais princípios afirmados no campo normativo brasileiro da política urbana podem, supostamente, coexistir com objetivos e práticas nem sempre condizentes com eles. Isso porque não podemos nos esquecer da existência de práticas de clientelismo, patrimonialismo, corporativismo e de outras formas de intermediação de interesses característicos da cultura política brasileira (NUNES, 2010).

Nessa circunstância, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), promulgado em 2001, resultado de uma grande mobilização popular dos movimentos de reforma urbana, ainda é ponto de diversos debates em torno de suas diretrizes, dos seus instrumentos e da sua aplicação pelas gestões locais, pelas possibilidades de reversão do quadro de exclusão territorial, mas, também, por questionamentos em relação à sua aplicabilidade, à eficácia da gestão democrática e da utilização de seus instrumentos para legitimação de políticas engendradas por interesses privados.

Cabe problematizar até que ponto a origem das diretrizes e instrumentos prescritos no Estatuto e nas legislações urbanas, em especial aqueles de indução do desenvolvimento urbano, estaria, em maior ou menor grau, associada a uma ampliação progressiva de direitos conduzida pela sociedade no plano local ou às necessidades de acumulação conduzidas por uma coalizão de forças mais amplas.

Decifrar uma questão como essa exige compreender a forma das articulações existentes entre Estado e mercado na produção do espaço urbano. O questionamento sobre a atuação do Estado, no que diz respeito a uma possível subordinação dos interesses públicos aos interesses particulares do capital, não é recente ou exclusivo do período considerado como neoliberal. Para Mascaro (2016), o Estado, ao contrário de outras formas de domínio político, é um fenômeno especificamente capitalista, nas suas palavras, “uma intermediação universal de mercadorias” (MASCARO, 2016, p. 18). Essa intermediação não é garantida por cada proprietário de meios de produção, mas por uma instância apartada de todos eles. O Estado seria um aparato necessário à reprodução capitalista, assegurando e regulamentando a troca de mercadorias e a própria exploração

da força de trabalho assalariada. Na relação direta com o espaço urbano, conforme considera Topalov (1979), o Estado teria um papel central na reprodução do capital. Para que este produza e reproduza as infraestruturas – renovar, multiplicar e adaptar o solo a novas forças produtivas – seria necessário utilizar-se do monopólio de poder e do apoio do Estado.

Autores como Offe (1984) e Wright (2019) consideram que há uma importante relação de benefícios do Estado em relação ao capital. Em outras palavras, ainda que a produção de bens e serviços pelo setor público ocupe um lugar central, os Estados dependem, em larga medida, da riqueza gerada pelo setor privado, na medida em que qualquer queda no nível de investimento e de empregos gera menor arrecadação tributária. E, como a reprodução da sociedade no sistema capitalista depende do processo de acumulação no setor privado – do emprego, renda, e possibilidades de consumo gerado nesse setor –, a atuação dos governantes pode acabar sendo cerceada por aquelas decisões que sejam capazes de garantir o lucro e o investimento privado (OFFE, 1984).

Wright (2019) completa seu raciocínio sobre o fato de o Estado obter parte de seus rendimentos por meio da taxação da renda obtida na economia de mercado.

Isso significa que ele é dependente de uma economia capitalista que seja saudável, vibrante e principalmente lucrativa: sem esses lucros, não há investimento; sem investimento, a renda e o emprego caem, a arrecadação tributária cai também [...] Até mesmo quando as forças políticas das esquerdas estão no poder, elas precisam se preocupar em manter um clima favorável nos negócios (WRIGHT, 2019, p. 129).

Outro ponto importante de análise, quando se trata de políticas públicas, é o papel dos atores envolvidos na sua elaboração, entre eles, o Estado e a sociedade civil, sobre as quais a literatura acadêmica propõe uma diversidade de teorias interpretativas. Rocha (2020), ao sistematizar parte delas, chama a atenção para uma dicotomia comum à bibliografia que tem se dedicado ao tema. Em linhas gerais, de um lado, uma excessiva centralização do enfoque no plano da sociedade civil, como as análises em que os movimentos sociais são superestimados como uma forte contraposição à política institucionalizada, e outras que enfatizam que a ação das instituições estatais resulta de disputas ocorridas no âmbito da sociedade civil, isto é, o grau de pressão dos movimentos é crucial para as decisões políticas. De outro lado, o papel centrado na esfera estatal como papel de condução e resolução de conflitos da sociedade, como forte enfoque na análise das burocracias públicas e dos governantes como variável independente. Para esse autor,

há uma insuficiência de reflexões teóricas que permitam a confluência de duas vertentes analíticas.

Com efeito, a própria distinção entre as categorias de “Estado” e “sociedade civil” é bastante problemática. Ainda mais se levarmos em conta a capacidade e os limites de influência e convergência de um e outro. No quadro da política pública brasileiro, não é raro, também, que atores atuem simultaneamente nos movimentos sociais e nas instituições estatais. Nesse sentido, é importante considerar os espaços de interseção e dos imbricamentos entre ambas as categorias na tentativa de análise de uma política pública (ROCHA, 2020).

As demandas e pressões da sociedade não são suficientes para explicar a existência de uma política pública e sua forma. Não é, necessariamente, no sistema político com maior representatividade popular que se encontra uma política que atenda à maioria nem em um sistema em que se encontram grupos bem organizados e coesos que se pode observar uma política voltada para esses determinados grupos de interesse.

A capacidade do Estado em executar determinados tipos de políticas públicas é dada por uma série de características condicionadas historicamente, isto é, por vezes, “os instrumentos das políticas estatais não são criações deliberadas de curto prazo, mas sim dependem da história de cada nação” (ROCHA, 2005, p. 15).

A análise da conexão entre capitalismo, Estado e a elaboração de políticas públicas exige estar atento a questões que estejam associadas a esses fatores. O Estado não é um elemento insólito, neutro ou meramente técnico no sentido de indiferença em face do todo social. Nele, estão imbricadas diversas relações históricas e societárias.

Por esse motivo, é importante afastar-se de qualquer perspectiva dogmática e ou determinista das influências do capital sobre o Estado. Afinal, o Estado não traduz os interesses da classe dominante de modo mecânico, pelo contrário, está inserido em uma relação de forças que faz dele “uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento” (POULANTZAS, 2015, p. 130).

No caso da reflexão sobre a produção de políticas urbanas, especialmente aquelas de indução do uso e ocupação solo, é imprescindível compreender as relações societárias de produção que engendram determinado espaço, organizam-no e dele se apropriam, uma vez que o espaço urbano tem uma função estratégica para reprodução social da sociedade e serve, portanto, a uma determinada lógica que, ao menos nos dois últimos séculos, tem sido a lógica do capital. O espaço é, desse modo, um meio e não um fim; sobretudo, é

meio indispensável para a manutenção de uma hegemonia econômica e, dialeticamente, possibilidade, também, para a resistência e luta contra- hegemônica (LEFEBVRE, 1991).

O espaço urbano na sociedade capitalista é, também, uma mercadoria e alvo de disputa, sintetizada, por aqueles que querem dele melhores condições e oportunidades para sua reprodução social, como aquele o tratam como um grande negócio e objetivam extrair lucros, juros e rendas.

A análise de fundo desta tese privilegia a compreensão dessa disputa na elaboração de um instrumento jurídico e urbano da política urbana de indução do uso e da ocupação do solo, a Operação Urbana Consorciada (OUC), regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001, arts. 32 a 34). A nosso ver, estaríamos diante de uma disputa entre dois paradigmas de gestão urbana: a “cidade-mercado” e a “cidade-direito”, com seus diferentes impactos sobre as políticas urbanas.

No primeiro paradigma, situam-se as estratégias de “empresariamento urbano” e certos modelos de planejamento estratégico. A política urbana transitaria entre as relações de mercado, nas quais o poder de coerção econômica tem forte papel na definição do tipo e modo de implementação das ações do poder público. Esse paradigma busca sua legitimação por meio de estratégias fundadas nos modelos de planejamento estratégico, importando experiências bem sucedidas e de modelos acertados. O segundo paradigma está vinculado a certa práxis sociopolítica. Ele afirma o papel central do poder público, em diálogo com a sociedade civil, no planejamento urbano e o seu compromisso com o enfrentamento dos processos de exclusão decorrentes da prevalência dos interesses privados na lógica de gestão do uso e ocupação do solo urbano.

A despeito do Estatuto da Cidade permitir diversas inovações para as políticas urbanas, o uso de alguns de seus instrumentos, como é o caso da Operação Urbana Consorciada (OUC), objeto de estudo desta tese, parece estar sob uma coexistência conflituosa entre esses dois paradigmas aqui introduzidos.

A OUC é instrumento de indução de desenvolvimento urbano, considerado emblemático por se constituir em um espaço negocial entre mercado, sociedade e Estado. Regulamentado pelo Estatuto da Cidade (2001), por meio dos arts. 32 a 34, estabelece a viabilidade de parceria entre a iniciativa privada e o poder público para realização de obras de infraestrutura, de renovação urbana em áreas “degradadas”, de transformação de uso e de reurbanização. A participação da iniciativa privada se dá diretamente na forma de recursos para a realização de obras, obtendo, como contrapartida, a transformação de parâmetros urbanísticos por meio da permissão para usos antes vedados.

No âmbito da dinâmica urbana, o instrumento é tratado por textos do governo federal (BRASIL, 2001; BRASIL, 2009) como capaz de cumprir um duplo papel social: a) viabilizar interesses redistributivistas, ao propor uma nova lógica de participação da iniciativa privada na produção do espaço visando a melhorias sociais e ambientais, permitindo a repartição do ônus e de benefícios entre o poder público e o parceiro privado nos processos de urbanização; b) renovar as qualidades espaciais de determinadas áreas, em especial, aquelas até então pouco atrativas para a atuação imobiliária ou aquelas mais valorizadas, alvos históricos de atuação do mercado imobiliário, revigorando as possibilidades de obtenção de lucro via produção renovada do espaço.

O recorte espacial do estudo desta tese é o município de Belo Horizonte (MG). Essa escolha se deve a alguns fatos que, acreditamos, fazem da capital mineira um caso particular.

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

Foi a partir da gestão do prefeito Márcio Lacerda (PSB), 2009 a 2016, que se verificaram as maiores transformações na legislação urbana e de intervenções no município de Belo Horizonte. Entre as 38 operações, 25 foram propostas ou aprovadas nesse período. O Plano Diretor de 1996 foi alterado duas vezes (2010 e 2014) com propostas e mudanças substanciais para a Operação Urbana. Se uma parte considerável dessas operações se relacionam a empreendimentos menores e médios que exigem flexibilizações na legislação urbanística, outras merecem destaque pela sua proporção e complexidade e pelos processos políticos que as cercam.

Entre elas, destaca-se a Operação Urbana Consorciada “Antônio Carlos-Pedro I/Leste-Oeste” (ACLO), a primeira do tipo consorciada proposta em Belo Horizonte.

A revisão do Plano Diretor de 1996, ocorrida em 2010, propôs a alteração do perímetro para a Operação e dos padrões urbanísticos para viabilizar uma série de empreendimentos. Segundo o projeto urbano inicial, esta OUC implicaria intervenções

urbanísticas em 58 bairros que, juntos, representam cerca de 7% do território do município (25 km²), afetando diretamente aproximadamente 170 mil moradores. Desde o início, a proposição dessa Operação tem sido questionada por representantes da sociedade civil organizada, por conselheiros do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) e pelo próprio Ministério Público de Minas Gerais. Os questionamentos tratam, em especial, da ausência de participação da população na elaboração do plano urbanístico, como exigido pelo Estatuto das Cidades. Ademais, uma série de conflitos, em que se destacam desacertos entre o gestor da Secretaria de Planejamento Urbano, empresas da construção civil (a parte privada da parceria) e a equipe técnica da PBH, contribuiu para inflexões e mudanças de direcionamento ao logo do processo daquilo que seria o maior projeto urbano de Belo Horizonte até a ocasião.

Diante, especialmente, das ilicitudes, no final de 2014, a Prefeitura retomou o projeto ampliando as intervenções urbanísticas para um perímetro de 99 bairros, 10% do território do município e assumiu diversas obrigações perante o Ministério Público (Processo nº 0024.14.086052-9) para contornar as irregularidades do projeto anterior, apelidado de “Nova BH”, especialmente quanto à falta de participação da população e violação do princípio legal da gestão democrática da cidade previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

O que torna o nosso caso interessante é que, de alguma forma, ele é contragestado pela sociedade civil organizada, pelos próprios atores públicos o que, aparentemente, gera um impasse: de modo geral, o mercado não apoia/investe em projetos urbanos com característica de “direito à cidade” e a sociedade civil organizada se opõe aos instrumentos pró-mercado. Ainda que não se trate de uma simples dicotomia, pois é possível perceber a coexistência dessas duas perspectivas, cabe entender de que modo as relações de poder político se opõem e determinam, ainda que indiretamente, um rumo para a história dessa Operação, cujo resultado final é a desistência da tentativa de aprová-lo.

Estaríamos diante de um impasse, diferentemente de outras capitais como São Paulo (FIX, 2009) e Rio de Janeiro (WERNECK, 2016), onde as Operações Urbanas recentes são implementadas. Isso torna o caso de Belo Horizonte particular.

Considerando a interpretação de “neoliberalismo” de Theodory, Beck e Brenner (2009), já salientadas aqui, acreditamos que, no caso de Belo Horizonte, a adoção das Operações Urbanas não pode ser considerada simplesmente como consequência da emergência de uma ideologia neoliberal na gestão urbana. O caráter das Operações

Urbanas em Belo Horizonte expressaria não apenas a governança daquele período, mas estaria inserido em um contexto local de relações políticas e de poder, distinto de outras capitais. É possível perceber a presença de um estoque anterior de experiências dos dois paradigmas aqui descritos. O Plano Diretor de 1996, elaborado e aprovado na gestão de Patrus Ananias (1993-1997), por exemplo, responderia a uma demanda de democratização das cidades dos movimentos sociais urbanos, mas tampouco deixou de sofrer pressões do mercado imobiliário, com consequências passíveis de serem verificadas nos projetos de reestruturação urbana mais recente.

O corpo técnico da equipe do planejamento urbano de Belo Horizonte, por sua vez, parece compartilhar certo tipo de “universalismo de procedimentos”, composto de um acúmulo de políticas redistributivas (a título de exemplo: orçamento participativo, orçamento participativo da habitação, políticas habitacionais de interesse social, de autogestão, etc.), um arcabouço jurídico legal que colocaria empecilhos aos instrumentos pró-mercado. Simultaneamente, existiria uma coalizão público-privada de desenvolvimento econômico ancorada na intensificação de atividades relacionadas ao desenvolvimento em curso de projetos voltados à região norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) que envolveriam a produção e especulação imobiliária, a viabilização da alça norte do Rodoanel Metropolitano (através de outra Operação Urbana, a “Isidoro”), duplicação do corredor Antônio Carlos/Pedro I e requalificação do trecho leste/oeste e da construção da Cidade Administrativa de Minas Gerais.

Desse modo, os paradigmas “cidade-direito” e “cidade-mercado” estariam imbricados, como resultado de lutas políticas, econômicas e ideológicas, mas, também, como uma política de *compromisso* por parte da administração pública, lidando e enfrentando constrangimentos para a aplicação de seus projetos, o que tornaria necessário uma série de acordos e concessões.

É em meio a essa perspectiva relacional e de luta política a partir de diferentes matrizes e atendimento de distintos interesses que a política urbana se condensa e encontra vários limites para sua implementação.

Nesta tese, lançamos mão do conceito de *autonomia relativa* de Poulantzas (2015, 2019) para compreender o papel da Prefeitura de Belo Horizonte, especificamente, da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, na elaboração de um grande projeto urbano composto por interesses e perspectivas fracionadas dentro do escopo daquilo (e dos limites) que pode vir a ser uma Operação Urbana Consorciada. Especificamente, trata-se de verificar o alcance e a atualidade desse conceito de tradição marxista para o

caso em estudo. Para tanto, torna-se relevante buscar respostas para questionamentos como: em que medida a administração pública é capaz de forjar uma guinada para elaboração de um grande projeto urbano em meio a disputas fracionadas de classe? Quais estratégias foram utilizadas e quais variáveis foram determinantes para que sua elaboração não lograsse sucesso? Investigam-se os fatores que bloqueiam sua efetivação, os interesses manifestos dos diversos segmentos envolvidos na aprovação do instrumento, os conflitos, o papel da coalizão do mercado e do corpo técnico e da gestão.

Considerando esse microcosmo, o **objetivo geral da tese** busca identificar características, conflitos e contradições, conformação de alianças e lutas em torno do OUC de Belo Horizonte, tendo como estudo empírico a Operação Urbana Consorciada “Antônio Carlos – Pedro I/ Leste-Oeste” desde o histórico da demarcação do seu período na III Conferência Municipal de Política Urbana em 2009 até seu hiato em 2016.

Como forma de identificar o panorama do instrumento em Belo Horizonte, esta tese também se dedica a fazer uma análise investigativa e documental que envolve uma sistematização de duas décadas de elaboração e execução de Operações Urbanas (1996-2016).

Para isso, o método escolhido exige um esforço no sentido de um afastamento de uma leitura simplória e dogmática ofuscada por uma visão abstrata de um Estado burguês. São acionados conceitos e interpretações da teoria marxista que permitem problematização da ideia de Estado, considerando seu caráter classista na definição de políticas e sua variável do equilíbrio de forças. Os conceitos de *Estado ampliado*, em Antonio Gramsci; *sobredeterminação*, em Louis Althusser; *autonomia relativa*, em Nicos Poulantzas; e *empreendedorismo urbano*, em David Harvey, são acionados como aporte de compreensão da atuação do Estado em meio às necessidades de acumular e se legitimar na esteira das formas recentes da gestão pública urbana. Dessa maneira, nosso objeto de estudo foi problematizado a partir de seus limites em constituir-se, simultaneamente, em um instrumento redistributivo agenciado pelo capital privado, coordenado pelo Estado e inserido, ao mesmo tempo, no contexto de uma política pública de matrizes progressistas.

Ao buscar respostas para essas questões, é necessário não apenas captar certos aspectos políticos ideológicos do capitalismo e da democracia, mas, principalmente, examinar as similitudes e diferenças dos dois modelos a partir da análise de contextos locais. Trata-se do entendimento das formas institucionais e das direções em que se desenvolvem os atores políticos, em suma, a operacionalização das políticas urbanas e os efeitos sociais particulares. Assim, pretendemos escapar da dualidade dos modelos de

cidade-mercado e cidade-direito como categorias generalizantes e sujeitas a perderem seu valor explicativo.

Para tanto, esta tese está dividida em três blocos. O primeiro, de aporte teórico, objetiva tratar do desenvolvimento do conceito de Estado nas obras de Karl Marx e Friedrich Engels. É manifesto que nenhuma obra de Marx ou Engels dedicou-se integralmente à questão do Estado ou ao desenvolvimento de uma teoria específica sobre o Estado. Entretanto os fatos históricos e políticos, por vezes presenciados por esses autores, apresentaram-se como um cenário crítico que os compeliu a descrevê-los e a realizar suas análises críticas. Assim, outros atores de vertente marxista, que se dedicam ao aprofundamento do tema, são acionados, como é o caso de Antônio Gramsci, Louis Althusser e Nicos Poulantzas.

O primeiro capítulo deste bloco é dedicado à discussão sobre o Estado, formulada na chamada fase de “juventude” de Marx, que incorporava, naquela altura, ainda que de maneira crítica, a racionalidade do pensamento político moderno. Isso é possível observar nos seus primeiros artigos escritos para a revista *Gazeta Renana*, em que, aos olhos de Marx, há um rebaixamento da universalidade do Estado e do direito à particularidade da propriedade privada, bem como na obra *Crítica da Filosofia de Direito de Hegel*, em que o Estado e suas leis passam a ser interpretados pela separação do povo em relação à sua própria essência, isto é, sua “vontade genérica”. Na sequência, é analisada a importância da obra *18 de Brumário de Luís Bonaparte*, em especial, a identificação de um fenômeno político por Marx, o *bonapartismo*, constituído a partir da associação de interesses das classes dominantes e sua relação com o Estado, em um contexto em que a presença do capitalismo no Estado ainda não se encontrava em sua expressão mais desenvolvida. À medida que o autor foi desenvolvendo suas reflexões em outras obras (*Guerra civil na França*, *Crítica ao Programa de Gotha*, *Anti-duhring*, no caso de Engels, além do próprio *Manifesto Comunista*), evidenciavam-se as múltiplas contradições em relação ao Estado, os limites em conciliar as divergências entre as classes e a presença de novas determinações como aquelas relacionadas à *superestrutura*.

Diante da necessidade de uma compreensão da questão do Estado que articule a sociedade civil, Gramsci é acionado não só por estar atento às transformações do Estado capitalista, mas, também, por refletir sobre como as classes, a partir de seus interesses, movimentam-se no e através do Estado. Esse autor traz um ganho para nossa análise sobre o Estado por concebê-lo não apenas por um processo de dominação de uma classe sobre a outra através dos meios de produção, mas também pela *força das ideias*, uma

“superestrutura política” que poderia consolidar-se numa *hegemonia*, um desdobramento das formas de luta de classes. Para tanto, são fundamentais o conceito de *Estado ampliado*, que se divide, analiticamente, em “sociedade política” e “sociedade civil”, ambos tratados de maneira orgânica.

Esses conceitos gramscianos permitiram descortinar um novo campo de análises, especialmente, considerando as recentes transformações dos modos de produção e novas determinações da sociedade capitalista na segunda parte do século XX. O conceito de *sobredeterminação*, de Louis Althusser, por exemplo, implica a compreensão da relação de múltiplas determinações – instância política, jurídica, econômica ou ideológica, etc. – sobre um determinado fato histórico. Por fim, como já mencionado aqui, abordaremos os principais conceitos poulantizianos, como *autonomia relativa* e *bloco no poder*, aportes teóricos fundamentais desta tese. Acreditamos que esse caminho teórico marxista, que pode aparentar-se demasiado, é importante não só por criar um quadro geral sobre análise marxista sobre o Estado, mas, sobretudo, para rastrear os distintos insumos desses autores para a análise de nosso objeto.

O segundo bloco na tese é dedicado à discussão das características da disputa hegemônica no âmbito da política de planejamento urbano brasileira. Sustentamos a hipótese de que essa disputa parece acomodar certos interesses de frações de classe, até mesmo antagônicos, como estratégia de proteger seu interesse geral de longo prazo, isto é, a reprodução das condições para a acumulação.

As categorias que descrevem uma concepção de planejamento urbano, “cidade-mercado” e “cidade-direito”, já apresentadas nesta introdução, são discutidas em separado para ampliar sua capacidade heurística, mas possuem uma complexa condensação em determinados momentos históricos.

Em meio a essa disputa por um determinado rumo da política urbana, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) apresenta uma série de instrumentos e inovações para as políticas urbanas, em especial, o tratamento urbanístico e jurídico para a função social da propriedade, mas também uma modalidade específica de parceria público-privada, a Operação Urbana Consorciada. A última parte desse bloco é dedicada à descrição das origens e dos principais dilemas e contradições associados a esse instrumento como a institucionalização da especulação imobiliária e a dependência da adesão do mercado e dos agentes privados ligados ao setor imobiliário, que também se fazem ativamente presentes nos processos participativos direta e indiretamente relacionados à OUC.

O terceiro e último bloco é direcionado para uma pesquisa empírica sobre o instrumento em questão e sua contextualização histórica na capital mineira. A começar por um breve histórico da cidade de Belo Horizonte, como forma de compreender o contexto sociopolítico e do desenvolvimento urbano e demográfico da escala municipal. Nas leituras e pesquisas feitas neste capítulo, foi possível perceber que a Operação Urbana possui uma longa e histórica base legal que vai se anexando nas décadas de 1990, 2000 e em parte de 2010, mais especificamente desde o desenvolvimento da minuta do Plano Diretor, em 1993, até as mais recentes modificações da legislação em 2014.

Para conhecer as características das operações propostas e ou aprovadas em Belo Horizonte, essa parte da tese constrói um quadro panorâmico do instrumento, com o objetivo de captar a presença mais significativa do interesse do capital por um período de 20 anos, mais especificamente entre 1996 e 2016. É destacada, nesse momento, a “Operação Urbana Isidoro”, pela sua capacidade de dar visibilidade a uma complexidade de interesses do mercado imobiliário e da prefeitura associando adensamento populacional, obras de infraestrutura e proteção ambiental.

A última parte desse bloco é dedicada ao nosso estudo empírico, a Operação Urbana Consorciada “Antônio Carlos-Pedro I/Leste-Oeste” (ACLO). A discussão, intercalada com depoimentos, pesquisas documentais e as primeiras análises, apresenta seu desenvolver histórico em que se salientam pelo menos quatro momentos: 1) o momento da elaboração de Operações isoladas: OUC Leste-Oeste e Antônio Carlos-Pedro I e certo otimismo com o instrumento; 2) a Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIIP), que permitiu a elaboração da OUC Vale Arrudas e, mais precisamente, a inserção do consórcio no âmbito da elaboração do plano urbanístico; 3) a junção das operações em apenas uma: a OUC Nova BH e detonação de conflitos entre gestão e técnicos; 4) a OUC ACLO, como uma tentativa de acomodação e resolução de conflitos.

No que diz respeito, especificamente, aos aspectos metodológicos, a escolha da teoria marxista para aporte teórico não foi uma tomada de decisão baseada nos períodos mais remotos de produção desta tese. Todavia o objeto de estudo permaneceu inalterado, ou seja, o fato mais importante a chamar atenção deste autor estava nas contradições e no rastreio das explicações para a particularidade do caso belo-horizontino, isto é, o fato de a OUC ACLO não ter sido aprovada e implementada e ter enfrentado uma série de percalços políticos.

Em determinado momento, foi necessário fazer uma pausa na bibliografia que versava sobre os tipos de planejamento urbano e da política urbana brasileira e de Belo

Horizonte e investir mais a fundo no campo empírico. Essa mudança de trajeto tinha intenção de encontrar pistas de um subsídio teórico que contribuísse para as análises, em outras palavras, acionar a teoria por meio do campo empírico.

Assim, o estudo empírico evidenciou os distintos papéis dos segmentos, a heterogeneidade de interesses, inclusive entre a própria classe econômica, bem como os diversos tipos de lutas políticas de classe que atravessavam o Estado influenciando diretamente o tipo de política produzida. Desse modo, encontramos na teoria marxista um campo profícuo de sustentação para o debate. Interessamo-nos, especialmente, pelos conceitos capazes de problematizar certos aspectos por vezes descritos como dicotômicos e que subsidiassem a análise de suas confluências, por exemplo, estrutura e superestrutura, Estado e capitalismo, Estado e sociedade civil, economia e políticas sociais.

Na pesquisa empírica, foi realizada, a princípio, uma análise documental das leis ou projetos de lei de 38 operações urbanas em Belo Horizonte, no período de 1996 a 2016. Para compreensão dessas questões, foram realizadas as seguintes ações:

- a) Foi feita uma pesquisa documental dos dispositivos legais gerais, os quais listamos: 1) anais das III e IV Conferências de Políticas Urbanas e as resoluções que tratam diretamente das operações urbanas;² 2) minuta e projeto de lei³ do Plano Diretor Lei n. 7.165/96; Lei de Parcelamento e Uso da Ocupação do Solo Lei n. 7166/96; Leis de alteração do Plano Diretor n. 9959/2010 e Lei n. 10.705/14; 3) anteprojetos, projetos de lei e leis aprovadas de operações urbanas em Belo Horizonte, somadas em 38, que estão descritas ao longo da análise do capítulo empírico. A identificação dos projetos foi feita no portal da Secretaria de Planejamento Urbano da Prefeitura de Belo Horizonte,⁴ sendo que as legislações foram acessadas no portal da Câmara Municipal Legislativa.⁵
- b) No que se refere ao processo da Operação Urbana “Antônio Carlos-Pedro I/Leste-Oeste”, foram realizados: 1) levantamentos e leituras de atas do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) de 2009 a 2016,

² <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/participacao/conferencia-de-politica-urbana>.

³ Acesso de texto impresso direto com ex-técnico da PBH.

⁴ <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano>

⁵ <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao>

através do Diário Oficial do Município (DOM)⁶, como maneira de identificação de citações, debates e informações sobre os conflitos tentativa na tramitação de aprovação de temas associados ao nosso objeto; 2) através da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, foi possível o acesso às atas e memórias das reuniões dos grupos de trabalho (Gestão e Parâmetros Urbanísticos) e das audiências públicas. Esses documentos permitiram identificar atores, reivindicações, demandas não atendidas e conflitos de interesses entre a própria representação do mercado; 3) levantamento de ofícios e recomendações do Ministério Público de Minas Gerais direcionados à Prefeitura de Belo Horizonte a respeito de irregularidades no processo de elaboração da OUC; 4) uso de documentos do acervo disponibilizado pelo grupo de pesquisa “Indisciplinar” da UFMG. O Indisciplinar foi um dos atores mais relevantes e articulados, responsáveis por uma ampla mobilização diante das ilicitudes da OUC. Seu portal,⁷ sempre atualizado naquele período, sistematizou ofícios de denúncias ao Ministério Público, ofícios próprios com questionamentos à Prefeitura de Belo Horizonte, textos, artigos, mapas e organogramas com linguagem acessível à sociedade como forma de socialização e visibilidade do debate. Acessamos, também, por meio desse grupo de pesquisa, transmissões via redes sociais de audiências públicas e de aulas públicas sobre o tema. Seu acervo foi crucial para acesso aos dados relevantes ao estudo desta tese.

- c) Foram realizadas nove entrevistas no total, organizadas a partir de questões semiestruturadas, sete delas com atuais e ex-gestores/técnicos da área de planejamento urbano de Belo Horizonte (gestão, área de projetos, urbanismo e economia). Foram realizadas duas entrevistas com representações da sociedade civil (academia e órgão de classe) que acompanharam o processo. Foram feitas tentativas de entrevista com um representante do mercado imobiliário que foram frustradas. Ele se recusou a dar entrevista, a princípio por questões de agenda e, na sequência, “por não se recordar sobre o projeto que acontecera há mais de cinco anos”. No

⁶ <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DomDia>

⁷ <http://ouc.bh.indisciplinar.com/>

entanto, acreditamos que não houve prejuízo nesse sentido, as atas cedidas pela Secretaria de Planejamento Urbano demonstram de forma objetiva a posição do mercado, e os entrevistados, ainda que com opiniões distintas sobre alguns assuntos, tiveram falas bem próximas ao tratar dos interesses e expectativas do mercado. Nem todas as entrevistas tiveram trechos citados diretamente na tese, já que o intuito foi, em especial, permitir um embasamento histórico aos estudos documentais sob o olhar de quem acompanhou todo o processo ou parte dele. Pelo fato de alguns dos entrevistados continuarem lotados na secretaria, optamos pelo sigilo em relação aos nomes e cargos, para protegê-los de uma possível exposição, considerando que vários teceram críticas ao processo. O aspecto “temporal” é, também, um fator importante a ser comentado, pois, como se trata de uma entrevista sobre fatos que ocorreram entre 2010 e 2015, foi necessário aguçar a memória dos entrevistados com atas e matérias jornalísticas. Algumas perguntas foram direcionadas para a compreensão do objeto naquele período. Entretanto as análises feitas depois dos acontecimentos dos fatos, vistas “de fora”, permitiram uma oportuna compreensão dos fatos de maneira holística, isto é, uma interpretação do processo pelos seus dilemas, suas críticas e seus potenciais circunscritos aos limites institucionais, políticos e econômicos daquele período.

1 O DESENVOLVIMENTO DA CRÍTICA MARXISTA AO ESTADO: DE MARX A GRAMSCI

Este capítulo tem como objetivo construir um aporte teórico para as análises de nosso objeto: a Operação Urbana Consorciada. Acreditamos que as leituras marxianas e marxistas selecionadas darão um subsídio para alcançar e dar visibilidade às contradições apontadas neste estudo, expressas, notadamente, em suas relações políticas, econômicas e ideológicas. Para tanto, nosso recorte teórico, dentro dessa ampla literatura, optou por destacar aquelas críticas sobre o Estado (e suas relações) que sobrepujem uma visão economicista e abstrata de um “Estado puramente burguês” ou mesmo uma perspectiva do caráter “dissimulador” do Estado, que esvazia o seu papel político no capitalismo. Dito isso, privilegiamos uma interpretação orgânica, que associe as variadas contradições entre o Estado, a sociedade civil e a estrutura econômica.

1.1 Hegel por Marx e sua crítica ao Estado: premissas para uma crítica do Estado capitalista

Os debates sobre as progressivas experiências das revoluções burguesas passadas e em curso nos séculos XVII a XIX, em especial o caso francês, contribuíram para alçar a teoria hegeliana a um lugar central no debate sobre o Estado e o direito alemão. Tratava-se de uma interpretação moderna do Estado como uma formação social reorganizada após as revoluções burguesas diante de vários contextos absolutistas. Tal teoria está presente na obra de Georg Hegel, *Princípios da Filosofia do Direito*, publicada em 1820.

Nesse livro, o Estado é concebido como uma “expressão ativa, consciente e oficial da sociedade”, uma “unidade da vontade universal” mediante um “tribunal acima dos indivíduos regulamentador de liberdades”, uma *razão em si para si*. O Estado, em Hegel, operaria como uma mediação dialética, permitindo equacionar contradições existentes entre os membros da sociedade, descrita como o “espetáculo da devassidão bem como o da corrupção e da miséria” (HEGEL, 1997, p. 169).

Por cautela, e como contexto para uma crítica, cabe ressaltar que a leitura hegeliana do Estado se inscreve como um “projeto para seu tempo porque, guardando consigo o elogio à forma estatal, era tido como um contraste em relação a outras leituras de mundo que elogiavam a organização absolutista ou pré-liberal” (MASCARO, 2013, p. 13). Hegel era um entusiasta da Revolução Francesa e crítico da sociedade “cristão-

burguesa”, na qual apontava um predomínio do privado sobre o público, o que implicaria, para ele, a “decadência da vida ética que florescera na antiguidade” (COUTINHO, 2001, p. 41).

Hegel mostrava-se consciente dos problemas que ordenariam o campo da *questão social* nas sociedades ocidentais. A título de exemplo, o modo de inserção no universo do trabalho dependeria de uma relação entre capital e “talentos” que os indivíduos teriam, distintamente, a capacidade de desenvolver. Isso implicaria não apenas uma entrada desigual no universo do trabalho, mas também a “tendência à concentração da circulação de riquezas nas mãos dos que já dispõem de riquezas, assim como o conseqüente aumento da fratura social e da desvalorização cada vez maior do trabalho submetido à divisão do trabalho” (SAFATLE, 2016, p. 26). Nas palavras de Hegel:

A possibilidade de participação na riqueza universal, ou riqueza particular, está desde logo condicionada por uma base imediata adequada (o capital); está depois condicionada pela aptidão e também pelas circunstâncias contingentes em cuja diversidade está a origem das diferenças de desenvolvimento dos dons corporais e espirituais já por naturezas desiguais. Neste domínio da particularidade, tal diversidade verifica-se em todos os sentidos e em todos os graus e associada a todas as causas contingentes e arbitrárias que porventura surjam. Conseqüência necessária é a desigualdade das fortunas e das aptidões individuais. (HEGEL, 1997, p. 179).

É nesse contexto que o autor persegue o modelo de uma instância jurídica responsável, capaz de impedir a “atomização social e a conseqüente explosão dos processos de pauperização” (SAFATLE, 2016, p. 26). Nesse ponto, Hegel faz apelo ao Estado como “realização da ideia ética”. Seu fundamento não estaria na segurança ou na proteção da propriedade e da liberdade individual, mas na “possibilidade de superação da contradição entre a liberdade objetiva, ou seja, a vontade universalmente reconhecida, e a liberdade subjetiva, ou seja, o saber individual dos fins particulares” (SAFATLE, 2016, p. 26).

Toda essa riqueza da discussão hegeliana, para a filosofia política e a filosofia do direito, foi lida dubiamente pelos chamados “hegelianos”. Estes travavam um debate que estava em pauta por volta de 1840 sobre as possibilidades de uma reforma constitucional de caráter liberal no reinado de Frederico Guilherme IV.

De um lado, estava a direita hegeliana – os velhos hegelianos –, que considerava a racionalidade estatal uma espécie de avanço contra o feudalismo, mas que, paradoxalmente, legitimou uma amálgama entre a monarquia prussiana e algumas instituições jurídicas estáveis [...]. De outro lado, estava a esquerda hegeliana – os jovens hegelianos –, que representava a luta pela

atualização alemã em moldes liberais, fazendo com que fossem rompidos definitivamente os laços feudais para que os princípios do direito burguês pudessem, então, vencer. A bandeira da esquerda hegeliana empunhava modernização aos moldes liberais e democráticos. (MASCARO, 2013, p. 14).

Entretanto Marx já vislumbrava, em 1841, que tal “atualização” não passava de uma continuidade da monarquia constitucional feudal travestida de um “mero compromisso com a modernidade”. Antes de escrever sua crítica à teoria de Hegel em 1843 e romper com a esquerda hegeliana, Marx escreveu suas primeiras críticas ao Estado prussiano entre 1842-43, quando redator da *Gazeta Renana*, um jornal fruto de uma aliança entre a esquerda hegeliana e a burguesia liberal (LÖWY, 2010).

Marx analisou, entre outubro e novembro de 1842, os debates da *Dieta Renana* – uma assembleia composta essencialmente de deputados eleitos pelas classes proprietárias das cidades e do campo – a respeito de uma nova lei que reprimia o “roubo da lenha”. Tal lei proibía o simples fato de apanhar galhos secos no chão na propriedade de terceiros, com pena de trabalhos forçados, para o qual não se fazia distinção entre o ato de colher gravetos no chão para acender um fogo para cozinhar ou aquecer-se em dias frios e “o mais bem planejado furto da madeira”. Tratava-se, aos olhos de Marx, de um rebaixamento da universalidade do Estado e do direito à particularidade da propriedade privada, uma inversão daquilo que deveria ser o papel do Estado. Nesse caso, o Estado submeteria a universalidade do direito ao “costume” da sociedade burguesa (MARX, 2017).

Ainda que já se encontrassem explícitas suas primeiras críticas de bases materialistas, Marx ainda não percebia a população pobre como “sujeitos históricos”, via em sua miséria apenas o aspecto passivo: a penúria, a necessidade, o sofrimento (LÖWY, 2010). Suas críticas, nos artigos da *Gazeta Renana*, dirigiam-se especialmente, aos representantes dos proprietários de terras e florestas, cuja “alma miserável nunca foi iluminada por um pensamento de Estado” (MARX, 2014, p. 85). Critica também o fato de quererem transformar o Estado em instrumento de uso próprio, as “autoridades do Estado em criados a seu serviço, os órgãos do Estado em orelhas, olhos, braços e pernas com que o interesse do proprietário das florestas ouve, espiona, avalia protege, pega e corre” (MARX, 2017, p. 84).

Retomando a obra de Hegel, como destacam Weffort (1991) e Safatle (2016), o autor é o primeiro a tratar o conceito de sociedade civil como algo distinto do Estado e considera essa distinção como a principal característica do mundo moderno. Essas

categorias se desenvolveriam em duas esferas: a sociedade civil, por meio das *relações e atividades econômicas*, e o Estado, por meio das *regulamentações jurídico-administrativas*. A primeira esfera é movida pelo trabalho, sua divisão social e pela troca de mercadorias, isto é, as múltiplas e mútuas dependências pelas quais os indivíduos buscam suprir suas necessidades; a segunda esfera se configura como um campo de defesa das liberdades, da propriedade privada e de seus interesses, em outras palavras, da administração da justiça, da polícia e das corporações (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010).

Hegel, ao descrever o Estado e a sociedade, refletindo sobre aspectos conciliatórios, lança mão de metáfora que associa a “cidade” e o “campo”:

[...] a primeira como lugar da indústria burguesa, da reflexão que se desenvolve e se divide, o segundo como lugar da moralidade em acordo com a natureza; ou, noutros termos, os indivíduos que asseguram a sua conservação por meio do comércio com outras pessoas jurídicas, e a família constituem os dois momentos ainda ideais em que nasce o Estado como seu verdadeiro fundamento. (HEGEL, 1997, p. 215).

Hegel está interessando na possibilidade de ordenação daquilo que chamou de uma “vida ética”, que se daria pela articulação dos interesses particulares e presentes na sociedade civil em uma instância “universalizadora”, o Estado. Conforme demonstra Coutinho (2011), nesse período da sua obra, que o próprio Hegel chamou de “reconciliação com o real”, o autor identificou a consolidação de figuras sociais (como a própria burguesia) que tornavam inviável um retorno ao modo de organização social da *pólis* greco-romana no mundo moderno. A esfera da particularidade e da individualidade havia assumido uma dimensão inédita, contrapondo-se ao “universal”, tendo seu desenvolvimento a partir do “livre jogo da ação dos particulares” (HEGEL, 1997, p. 216).

Mesmo reconhecendo essa tensão, não era objetivo de Hegel contrapor como “reciprocamente excludentes o privado e o público, o singular e o universal, mas buscava mostrar que, entre esses dois momentos, tinha lugar uma mediação dialética precisamente na ‘sociedade burguesa’” (COUTINHO, 2011, p. 43). Segundo esse autor, Hegel buscava uma conciliação entre a liberdade individual (o principal valor do liberalismo) e a reconstrução de uma ordem social fundada na prioridade do público sobre o privado.

Esse movimento dar-se-ia a partir de uma ação da burocracia racional, responsável por “conduzir a sociedade civil ao universal”, e por uma institucionalidade que se manifesta como “expressão da liberdade realizada” (COUTINHO, 2011, p. 47). O

Estado lhe aparece como uma superação dialética que carregaria em si a sua negação, “a ordem estatal eleva a nível superior os momentos de universalização contidos na família e na sociedade civil-burguesa, mas ao mesmo tempo os conserva” (COUTINHO, 2011, p. 47).

É importante observar que o Estado, na dialética hegeliana, possui uma dupla dimensão:

Por um lado, designa uma parte do todo, a esfera que cuida do propriamente universal (e, nesse sentido, identifica-se objetivamente com o governo e subjetivamente com o patriotismo); mas, por outro, designa também a própria totalidade concreta, que contém em si, através do processo de *Aufhebung* (vir-a-ser), todas as demais esferas do ser social, ou seja, o direito abstrato, a moralidade, a família e a sociedade civil. (COUTINHO, 2011, p. 47).

Marx critica de forma intensa a capacidade (de vir-a-ser) universalizadora do Estado posta por Hegel. A começar, por entender a sociedade civil como uma sociedade dividida em classes, inserida em uma contradição em tal profundidade (como o fenômeno do bonapartismo a ser discutido ainda neste capítulo) que o Estado não seria capaz de conciliar. No interior da dialética hegeliana, a tensão entre sociedade civil e Estado não se desdobraria da maneira transformadora como Marx acreditava ser necessário, isto é, por meio de uma superação do próprio Estado. Ao contrário, o Estado transforma-se, necessariamente, em um órgão de classe e, como tal, como um órgão de classe, perpetuador da sociedade civil burguesa.

Engels desenvolveria essa questão anos mais tarde, na obra *A origem da família, da propriedade privada e do Estado* (2019 [1884]). Sumariamente, o Estado emerge das relações de produção e expressa os interesses da estrutura de classe. A burguesia, ao ter o controle dos meios de produção, conseqüentemente, estende seu poder ao Estado, que passa a expressar seus interesses através de normas e leis que contribuem, sobretudo, para a própria reprodução do capital. A problematização da expressão do poder da burguesia no Estado será tratada por outros marxistas no século XX, inclusive demonstrando as contradições do próprio poder burguês, que não se reveste em uma determinação, como veremos no próximo capítulo.

A interpretação marxiana do Estado em Hegel (1997) tem, entre suas maiores críticas, o elemento da “abstração”. Marx está envolto em uma filosofia materialista a partir dos próprios conflitos vivenciados na esfera das relações sociais de produção. A noção de Estado hegeliana não passaria de “determinações lógico-metafísicas em sua

forma mais abstrata, um pensamento extravagante e abstrato moderno, cuja efetividade permanece como um além” (MARX, 2013, p. 157). Um exemplo dessa crítica está na discussão das normas e legislações, pois, em Hegel (1997), a *Constituição* advinda do Estado é compreendida como um produto do “espírito de um povo”, conjunto de determinações fundamentais da vontade racional. Em outras palavras, o Estado como uma expressão “imagética” da razão da sociedade.

[...] a Constituição, quer dizer, a razão desenvolvida e realizada no particular e são, por conseguinte, a base segura do Estado bem como da confiança e dos sentimentos cívicos dos indivíduos, são os pilares da liberdade pública, pois, por elas, é racional e real a liberdade particular e nelas se encontram reunidas a liberdade e a necessidade. (HEGEL, 1997, p. 229).

Marx (2013), ao contrário, vê o movimento de (re)produção do Estado como apartado da sociedade e não produto dela, como considerava Hegel (1997). Dessa forma, o Estado e suas leis representariam a separação do povo em relação à sua própria essência, sua “vontade genérica”; isto é, uma *alienação política* que se faz no momento em que “[...] o povo, ao se submeter à sua própria obra, perde seu estatuto fundante e as posições são invertidas. O que era o todo passa à posição de parte, e vice-versa” (MARX, 2013, p. 27).

Esse tipo de alienação pode ser entendido pelo comportamento do poder executivo que, ao deixar de ser submetido a uma determinada “vontade geral”,⁸ passa a confrontá-la como um poder independente. Consequentemente, a “vontade geral”, expressa nos interesses e necessidades coletivos, vê-se rebaixada à condição de um poder particular do Estado.

É nesse sentido que Marx explicita que “a polícia, os tribunais e a administração não são deputados da própria sociedade civil, que neles e, por meio deles, administra o seu próprio interesse universal, mas sim delegados do Estado para administrar o Estado contra a sociedade civil” (MARX, 2013, p. 68). A representação da sociedade civil no Estado seria apenas a expressão da sua separação e de seu dualismo, uma inadequação constante entre a dinâmica da sociedade civil e a normatividade do Estado (SAFATLE, 2016).

⁸ Para Hegel, a “vontade geral” pode ser entendida como “uma figura plena da universalidade autoconsciente” da sociedade, isto é, o próprio Estado considerado como “realidade da ideia ética” (COUTINHO, 2011, p. 45).

Baseado em sua experiência local alemã e a partir de seu olhar para o caso da revolução francesa, Marx compreendeu que, após a crítica iluminista à religião, caberia à filosofia “desmascarar a autoalienação humana em suas formas não sagradas” (SAFATLE, 2016, p. 23). Na *Introdução da crítica da Filosofia do Direito de Hegel*, escrita posteriormente à obra como um posfácio, ele desenvolve sua crítica inspirada na crítica da religião de Ludwig Feuerbach:⁹ “a crítica do céu transforma-se, assim, na crítica da terra, a crítica da religião, na crítica do direito, a crítica da teologia, na crítica da política” (MARX, 2013, p. 152).

Esse autor concordava com a crítica de Feuerbach à alienação religiosa, mas ressaltava que esta é apenas uma entre as várias formas de alienação humana.

O homem não só aliena parte de si mesmo na forma de Deus, como também aliena outros produtos de sua atividade espiritual na forma de filosofia, senso comum, arte, moral; aliena os produtos de sua atividade econômica na forma da mercadoria, do dinheiro, do capital; e aliena produtos de sua atividade social na forma do Estado, do direito, das instituições sociais. (BOTTOMORE, 1988, p. 21).

Marx considerava que a Alemanha estava atrasada em relação à sua inserção nas dinâmicas do liberalismo econômico e da sociedade burguesa. Sua crítica estende-se, também, à filosofia alemã que não teria passado à “crítica da terra”, não teria contribuído para uma revolução, como no caso francês, no qual a filosofia iluminista foi uma das bases do processo revolucionário: “quando nego a situação alemã de 1843, não me encontro nem mesmo, segundo a cronologia francesa, no ano de 1789, quando menos no centro vital do período atual” (MARX, 2013, p. 152).

Marx (2013) compreende que uma oposição à forma da consciência política alemã, em especial àquela do direito e do Estado, não “desaguaria em si mesma”, mas sua solução apresentar-se-ia em torno de apenas um meio: *a prática*. Ele se pergunta como a Alemanha poderia chegar a uma práxis revolucionária. Segundo esse autor, na Alemanha, se comparada às outras nações que tiveram suas revoluções burguesas,

⁹ Bottomore (1988) esclarece que Feuerbach, nas obras *A essência do cristianismo*, de 1841, e *Filosofia do futuro*, de 1843, criticou a concepção hegeliana de que a natureza é uma forma autoalienada do Espírito Absoluto, e o homem é o Espírito Absoluto no processo de desalienação. Para Feuerbach citado por Bottomore (1988, p. 20), o “homem não é Deus autoalienado, mas Deus é o homem autoalienado: é apenas a essência abstraída do homem, absolutizada e dele distanciada. Assim, o homem aliena-se de si mesmo ao criar e colocar acima de si um ser superior estranho e imaginado, e ao curvar-se ante ele, como escravo. A desalienação do homem consiste na abolição daquela imagem ‘estranhada’ do homem que é Deus”. (BOTTOMORE, 1988, p. 20).

[...] faltam a todas as classes particulares não apenas a consistência, a penetração, a coragem, a intransigência que delas fariam o representante negativo da sociedade. Faltam a todas as classes identificar-se com a *alma popular*, aquela genialidade que anima a força material a tornar-se a poder político. (MARX, 2013, p. 161).

Ele encerra seu posfácio, ou melhor, a *Introdução à crítica da Filosofia de Direito de Hegel*, vislumbrando as possibilidades de a emancipação alemã depois considerar as limitações do Estado de conciliar as diversas contradições e do papel conservador da sociedade burguesa de superar e avançar diante do absolutismo.

Diferentemente das experiências de revolução burguesa de outros países, como a Inglaterra e a França, que abriram uma era de emancipação política dos cidadãos diante da ordem feudal, clerical e absolutista dominantes, esse processo estava travado na Alemanha. A burguesia alemã, distinta do modo inglês ou francês, era prussiana, autocrática e sem inclinação revolucionária, visto que nasceu da aristocracia burguesa, latifundiária e conservadora.

A revolução alemã só se constituiria por meio de um tipo novo, sem a presença da burguesia alemã. Marx descreve a emergência de uma classe a se formar na Alemanha como resultado da emergência do movimento industrial, pois o que constitui essa classe “não é a pobreza naturalmente existente, mas a pobreza produzida artificialmente” (MARX, 2013, p. 162). Marx trata da urgência do surgimento de uma classe com “grilhões radicais”, capaz de expressar uma esfera de caráter universal. “A classe trabalhadora, mediante seus sofrimentos universais, sem reivindicar nenhum direito particular, porque contra ela não se comete uma injustiça particular, mas injustiça por excelência” (MARX, 2013, p. 162).

Na década que se seguiria, esse autor daria sequência aos seus questionamentos feitos até o momento. Após descobrir, em *A ideologia alemã* (1846), os fundamentos da práxis da concepção materialista da história, desdobrando-os em um programa político revolucionário, o *Manifesto comunista* (1848), ainda faltava a Marx explicar um fenômeno social concreto. É o que ele pretende em *O 18 de Brumário de Louis Bonaparte*, publicado em 1852, metodologicamente, a afirmação da complexidade de sua teoria.

1.2 Os limites do Estado através dos limites da classe burguesa: uma crítica marxiana

A importância da obra *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte* (1852 [2011]) está, entre outros aspectos, no fato de ela conter a identificação de um fenômeno político constituído a partir da associação do Estado com as relações sociais de produção, em um contexto em que o Estado capitalista ainda não se encontra em sua expressão mais desenvolvida de consciência de classe. Nela, Marx analisa o golpe de Estado que Luís Bonaparte desferiu na França em 2 de dezembro de 1851, mais especificamente, as condições históricas que tonaram possível a “forma bonapartista” que o Estado adquiriu e as razões por que esse modelo favoreceu a burguesia.

Marx evidencia que, na França, a revolução burguesa não apenas deixou de romper com o antigo aparato estatal feudal, mas também o aperfeiçoou como instrumento de dominação de uma classe sobre a outra, sobretudo a partir de um arcabouço normativo que legitimava a propriedade privada. O bonapartismo, que se sobrepôs a um período republicano, como veremos, estaria associado a uma incapacidade das classes no poder de assumir as funções políticas como representantes do conjunto dessa classe dominante e em nome da sociedade.

O parlamento republicano francês transformou-se num aparato político-militar tendo à frente um líder “carismático”, Luís Bonaparte III, que retirou das mãos da burguesia as decisões que essa classe não conseguia mais tomar e executar por suas próprias forças.

Deve-se recordar, ainda que sumariamente, que, ao tratar da França, falamos de um histórico de confronto de setores da sociedade, amparados por ideias iluministas, diante dos privilégios feudais, aristocráticos e religiosos. O período que ficou conhecido como a “Revolução Francesa” (1789-1799) engendrou inúmeras consequências, como a influência e disseminação das repúblicas e democracias liberais na Europa, e marcos legais históricos, como a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”.

No caso em estudo, sua compreensão passa por contextualizar, minimamente, a “Revolução de 1848”, cuja movimentação foi resultado da velocidade em que se desenvolveram e concentraram-se as indústrias. Estas, por sua vez, contribuíram para um adensamento urbano sem precedentes e um substancial crescimento do proletariado,

somados às novas expressões da questão social, como a precarização da vida nas cidades. As revoltas e levantes, em decorrência disso, encerraram a chamada “monarquia de julho” (1830-1848). Com a queda do Rei Luís Felipe, viria a chamada “Segunda República Francesa”, com a eleição de Luís Bonaparte, sustentada pela burguesia e com a anuência da maioria camponesa.

Após três anos de um governo considerando autoritário, com baixa articulação e vários conflitos com a assembleia eleita, e com os problemas sociais urbanos sendo amplificados, o parlamento foi suspenso com aparente aprovação da classe burguesa (a mesma classe que lutara antes contra as monarquias absolutistas), estabelecendo-se o “segundo império francês”, que durou até 1870.

A questão central que repercute no texto de Marx pode ser assim sistematizada: como se chegou a essa situação em que a sociedade burguesa só pode ser salva por uma dominação autoritária?

A burguesia tinha a noção correta de que todas as armas que havia forjado contra o feudalismo começavam a ser apontadas contra ela própria, que todos os recursos de formação que havia produzido se rebelavam contra a sua própria civilização, que todos os deuses apostaram dela. Ela compreendeu que todas as assim chamadas liberdades civis e todos os órgãos progressistas atacavam e ameaçavam a sua dominação classista a um só tempo na base social e no topo político. [...] (MARX, 2011, p. 80).

Assim, aquilo que contribuía para superar o feudalismo, agora, naquela ocasião, atrofiava o capitalismo. Marcuse (2011), em sua interpretação, tratou, em termos dos interesses da sociedade burguesa, de uma incompatibilidade entre a forma política e o conteúdo social da dominação da burguesia. Os direitos à liberdade e à igualdade conquistados contra o feudalismo, assim como os direitos civis, a liberdade de imprensa, a liberdade de reunião, o direito ao sufrágio universal, pouco se inseriam no âmbito do Parlamento, mas, em contrapartida, generalizavam-se nas lutas e nos interesses de classe extraparlamentares. É nesse contexto que a classe dominante se mobiliza não apenas contra o movimento socialista, mas, também, diante de suas próprias instituições que entraram em contradição com o interesse da propriedade e dos negócios comerciais.

Diante desse quadro, a sociedade burguesa convida Luís Bonaparte a “reprimir e destruir o segmento que dominava a fala e a escrita, os seus políticos e os seus literatos, a sua tribuna e sua imprensa para que pudesse, confiadamente, sob a proteção de um governo forte e irrestrito, dedicar-se aos seus negócios privados” (MARX, 2011, p. 124). A sociedade burguesa demonstrava estar “ansiosa por desobrigar-se do seu próprio

domínio político para livrar-se, desse modo, das dificuldades e perigos nele implicados” (MARX, 2011, p. 124).

Engels, no prefácio à terceira edição, em 1885, compreende o fenômeno político do “bonapartismo” como um “raio que cai do céu sem nuvens” que, de um lado, foi acolhido como salvamento e, de outro, com um brado de indignação moral. Para Engels, a França é o país em que “cada uma das lutas de classes históricas foi travada até a decisão final e em que, em consequência disso, também as formas políticas alternantes, no âmbito das quais essas lutas se deram e seus resultados se sintetizaram, assumiram contornos bem mais nítidos” (ENGELS, 2011, p. 22). Engels vai mais longe, avança contra um “marxismo vulgar” e compreende a interpretação marxiana como uma “lei do movimento da história”, segundo a qual “todas as lutas históricas travadas no âmbito político, religioso ou filosófico ou em qualquer outro campo ideológico são de fato apenas a expressão mais ou menos nítida de lutas entre classes sociais” (ENGELS, 2011, p. 22).

Porém, não podemos ocultar que os conflitos entre classes são influenciados pela conjuntura econômica e as características do modo de produção. Trata-se de uma perspectiva materialista marxiana. Em outras palavras, o grau de intervenção da burguesia no Estado dependerá das condições de reprodução das relações capitalistas e do grau de desenvolvimento da estrutura econômica de cada país, por exemplo, do grau de desenvolvimento de acumulação primitiva¹⁰ da classe burguesa.

Uma classificação das formas de Estado no mundo moderno teria de partir necessariamente de uma análise das condições de transição de um modo de produção a outro; o Estado liberal correspondendo a uma autodeterminação completa do capitalismo, que dispensaria intervenções externas ao mecanismo econômico; o Estado nos países subdesenvolvidos, cuja força é correlata à incapacidade de acumulação capital pela burguesia desses países; o Estado bonapartista, o Estado militarista, etc. Quanto mais inexistentes as condições de acumulação primitiva em um país, maior será a indistinção entre esse período e o da reprodução autônoma de capital, inscrevendo mais a fundo as intervenções estatais e as crises políticas na sua história. (SADER, 2014, p. 17).

¹⁰ A tese de “acumulação primitiva” de Marx está associada às relações de produção pré-capitalistas, predominantemente agrícolas, que dispunham dos principais meios de produção, como a terra dos camponeses. O capitalismo só se pode afirmar privando os camponeses da posse de sua terra. Assim, as origens do capitalismo encontram-se na transformação das relações de produção no campo. “A separação entre os camponeses e a terra é o manancial de onde provêm os trabalhadores assalariados, tanto para o capital agrícola como para a indústria. É essa a observação básica que Marx põe em evidência com sua referência irônica ao chamado segredo da acumulação primitiva” (BOTTOMORE, 1988, p; 15).

Uma importante contribuição de Marx, em seu estudo, foi ampliar a análise obrigatoriamente para a compreensão das relações sociais de produção e para as relações de forças entre as classes na sociedade. No jogo entre as relações de produção e o político, a dependência e a autonomia, encontra-se o caráter “dissimulador” que define o papel do Estado bonapartista, constituído no esvaziamento do político no capitalismo.

Outra condicionalidade desse tipo de Estado estaria no apoio das massas como sustentação e legitimidade, constituindo uma visão unilateral que reforçaria a relação entre o Estado e a classe dominante. Essa visão unilateral consolida-se por meio de particularidades das relações de produção e, conseqüentemente, pela alienação do trabalho, ingredientes da legitimação do Estado:

Enquanto as relações de produção privatizam os indivíduos, desligando a força de trabalho do seu produto e, dessa forma, atribuindo-lhes funções que não se ligam ao destino geral da sociedade, o político visa traduzir essas relações privadas sob a forma de interesses gerais da sociedade. (SADER, 2014, p. 89).

O Estado revelar-se-ia sob o formato de uma “dissimulação”, uma “unidade fictícia de uma multiplicidade”. As ideias de “sociedade, a nação, e os interesses gerais dos indivíduos”, não passariam de abstrações intelectuais sem determinações reais (SADER, 2014, p. 89).

O conceito de superestrutura – isto é, em síntese, a dominação de classe por meio de ideias coletivamente aceitas que legitimem, por exemplo, ações do Estado em prol de determinados interesses – aparece, ao menos uma vez, na terceira parte de *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*, mas não é totalmente desenvolvido,¹¹ ainda que sua citação seja fundamental para ampliar a compreensão dos processos de relações de força.

Sobre as diferentes formas de propriedade, sobre as condições sociais de existência se eleva toda uma superestrutura de sentimentos, ilusões, modos de pensar e visões da vida distintos e configurados de modo peculiar. Toda a classe os cria e molda a partir de seu fundamento material e a partir das relações sociais correspondentes. (MARX, 2011, p. 60).

Desse modo, o Estado seria uma espécie de superestrutura e evidenciaria um determinado caráter de classe do Estado, derivado das transformações do modo de produção no capitalismo (em tempo: esse será um tema caro a Antonio Gramsci, na obra

¹¹ Uma descrição mais completa e detalhada do conceito é feita por Marx em uma passagem do Prefácio do livro *Contribuição à crítica da economia política* (1859).

Cadernos do cárcere, desenvolvido por meio do conceito de “hegemonia”, que discutiremos no próximo capítulo).

No livro *A guerra civil na França* (1872 [2012]), Marx destacou a associação entre Estado e interesses do capital:

No mesmo passo em que o progresso da moderna indústria desenvolvia, ampliava e intensificava o antagonismo de classe entre o capital e o trabalho, o poder do Estado foi assumindo cada vez mais o caráter de poder nacional do capital sobre o trabalho, de uma força pública organizada para a escravização social, de uma máquina do despotismo de classe. (MARX, 2012a, p. 55).

Assim, ainda que o Estado não seja apropriado diretamente pela classe dominante, sua própria existência introduziria uma forma que dissimula as relações entre as classes no processo de produção. “A classe operária não pode simplesmente se apossar da máquina do Estado tal como ela se apresenta e dela servir-se para seus próprios fins” (MARX, 2012a, p. 54). Inquieto, Marx escreveu a Ludwig Kugelmann (um ativista social-democrata alemão), em 12 de abril de 1871, considerando os acontecimentos da *Comuna de Paris*,¹² naquele mesmo período:

[...] considero que o próximo experimento da Revolução Francesa consistirá não mais em transferir a maquinaria burocrático-militar de uma mão para outra, como foi feito até então, mas sim em quebrá-la, e que esta é a condição de toda revolução popular efetiva no continente. Esse é, também, o experimento de nossos heroicos correligionários de Paris. (MARX, 2012a, p. 208).

Essa reflexão, sobre uma necessária superação ao Estado, iniciada em *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*, será desdobrada por Marx, na *Crítica ao Programa de Gotha* (1875 [2012]), e por Engels, no livro *Anti-duhring* (1877). Seu conteúdo, que discutiremos brevemente na sequência, foi considerado, décadas após, por Vladimir Lênin, como a mais bem-acabada “doutrina oficial do marxismo” sobre o Estado. Sua influência está presente diretamente nas reflexões e práticas do autor e líder *bolchevique*, sistematizadas em *O Estado e a Revolução* (1917 [2017]).¹³

¹² A Comuna de Paris foi considerada a primeira experiência histórica de tomada de poder da classe trabalhadora, cujo significado colocou-a como referencial para as lutas de emancipação social. Com a duração de 72 dias, a Comuna foi uma *revolução contra o Estado*. A defesa de Paris, que ficou sitiada pelos prussianos, foi feita pela Guarda Nacional, composta de duzentos batalhões, a maioria da classe trabalhadora (MARX, 2011b).

¹³ Lenin dedica parte dessa obra para “travar um debate” com seus opositores, os anarquistas e correntes reformistas, e contra uma possível deturpação do marxismo por parte dessas correntes. Especificamente, no caso da Rússia, no período de Alexandre II (1881 s 1894), quando houve uma pequena abertura da autocracia czarista para uma experiência parlamentarista, iniciou-se um processo contraditório de

Engels sustentava que, tão logo a classe operária tomasse o Estado, ela deveria ocupar de sua transformação, partindo da transferência dos meios de produção privados para a sociedade (o Estado), como forma de suprimir as diferenças entre classes. Dado esse passo, como consequência, o resultado esperado seria eliminar também a exigência de uma força do Estado para proteção da propriedade, e, por sua vez, caminhar-se-ia para o desaparecimento da classe proletária.

O primeiro ato no qual o Estado realmente atua como representante de toda a sociedade – a tomada de posse dos meios de produção em nome da sociedade – é, ao mesmo tempo, seu último ato autônomo enquanto Estado. De esfera em esfera, a intervenção do poder estatal nas relações sociais vai se tornando supérflua e acaba por desativar-se. [...] O estado não é “abolido”, mas define e morre. (ENGELS *apud* LÊNIN, 2017, p. 39).

É nesta perspectiva – dos motivos e das formas de dissolução do Estado – que Vladimir Lênin dedica sua reflexão (e prática) sistematizada no livro *O Estado e a Revolução* (1917 [2017]) escrito *pari e passu* à Revolução Russa de 1917. Lênin se ancora, sobretudo, na reflexão de Engels sobre o definimento do Estado em *Anti-duhring*.

Para Lênin (2017, p. 41), a riqueza do pensamento de Engels tornou-se o “verdadeiro patrimônio do pensamento socialista nos partidos socialistas”, que é muito distinto da doutrina anarquista da “abolição” do Estado, que, para Lênin, significaria o “inevitável obscurecimento, senão, a negação da revolução”. Tal interpretação seria favorável apenas à burguesia, porque se trata da extinção do “Estado da burguesia”, ao passo que as palavras sobre o “definimento” se referem aos resíduos do “Estado proletário”, depois da revolução socialista. Em outras palavras, o caminho do Estado burguês não é definir, mas ser extinto pelo proletariado em revolução; o que define é o Estado proletariado. O Estado é um “poder repressor específico”, é nisso que consiste a extinção do “Estado enquanto Estado” (LENIN, 2017, p. 41).

O que Lenin e Engels tratam como “definimento” do Estado, Mézaros (2015) chamou de “fenecimento”. Esse autor faz uma sofisticada reflexão histórica sobre as

democratização, sendo que o movimento socialista se dividia em dois grupos: “os mencheviques [...] supunham que, consolidados um Estado democrático parlamentar e o capitalismo, seria possível implantar na sequência reformas sociais que elevariam o proletariado ao poder, por meio da conquista da maioria política” (ROIO, 2017, p. 16). Lênin, líder dos *bolcheviques*, por sua vez, deu-se conta de que os conselhos de operários, camponeses e soldados (os *soviets*) eram o “embrião de um novo tipo de Estado, uma democracia proletária, que deveria substituir o Estado feudal absolutista e também impedir que se configurasse um Estado burguês na Rússia” (ROIO, 2017, p. 16).

interpretações marxianas, incluindo, além dos livros, cartas e manuscritos sobre a temática do Estado.

Mészáros (2015) destaca um importante aspecto materialista da práxis revolucionária, isto é, a compreensão da viabilidade real de ações revolucionárias, dentro de determinados contextos, que nos afasta de uma visão revolucionária ingênua. A transformação do Estado, defendida por Marx e Engels, relacionar-se-ia a “desdobramentos historicamente sustentáveis dos processos sociais”, consolidados de acordo com a “transformação dialética mediadora dos requisitos objetivos e subjetivos multifacetados” (MÉSZÁROS, 2015, p. 40). Em outras palavras, os constrangimentos existentes nas relações de poder associados ao papel do Estado na preservação e no desenvolvimento do capital não podem simplesmente ser eliminados da existência.

Esse discernimento parecer ser uma lição tirada dos eventos históricos que Marx e Engels presenciaram como intelectuais e militantes políticos, tais como: a) a onda revolucionária de 1848 (e seu recuo com relativa estabilização da ordem social do capital); b) as graves crises econômicas do final das décadas de 1850 e 1860, em que os dois pensadores depositaram esperança (e depois se frustraram) em relação à possibilidade de uma mudança fundamental na sociedade; c) a Comuna de Paris, como a principal revolução de trabalhadores diante do Estado até aquele momento, bem como a repressão violenta aos participantes desse movimento e, simultaneamente, o fortalecimento da solidariedade burguesa contra os socialistas (MÉSZÁROS, 2015).

Tudo isso teve um grande impacto sobre as perspectivas de desenvolvimento do movimento da classe trabalhadora. Os movimentos incipientes, com o tempo, tomaram o rumo de movimentos particulares da classe trabalhadora e começaram a ocupar um terreno institucional, mas isso aconteceu ao preço de abandonarem alguns de seus princípios revolucionários visando à atuação dentro do quadro legal e de orientação de classe burguesa, contrariando as previsões mais dogmáticas, por exemplo, que enxergavam no proletariado um aspecto revolucionário imanente.

Esse problema foi evidenciado na Alemanha, de forma mais crítica, por Marx no livro *Crítica ao Programa de Gotha* (1875 [2012]). Essa obra consiste em um conjunto de notas críticas ao texto do “Programa de Gotha” que, entre outros objetivos, propunha a unificação dos partidos socialistas alemães numa única agremiação operária e numa única plataforma de reformas sociais por meio do Estado. Marx denuncia o recuo de caráter liberal do partido e a submissão dos socialistas revolucionários e dos chamados “revisionistas lassallianos”, liderados por Ferdinand Lassalle (fundador da Associação

Geral dos Trabalhadores Alemães - ADAV). Seu texto foi tomado como necessário para se posicionar diante do contexto político.

Sobre isso, Marx escreveu em uma carta a Wilhelm Brake (dirigente socialista próximo a Marx):

De modo que, para mim, não foi nenhum “prazer” escrever tão longos comentários. Mas foi necessário, para que mais tarde não parem dúvidas sobre minha posição em relação aos passos dados pelos correligionários a quem essas notas se dirigem [...]. Além disso, é também minha obrigação não reconhecer, com um silêncio diplomático, um programa que, como estou convencido, é absolutamente nefasto e desmoralizador para o partido. Cada passo do movimento real é mais importante do que uma dúzia de programas. (MARX, 2012b, p. 20).

O projeto de programa proposto no congresso de união privilegiava as teses de Lassalle, o que suscitou críticas virulentas da parte de Marx, que acreditava que a Associação Geral dos Trabalhadores buscava uma aliança com o poder absolutista alemão contra a burguesia (MARX, 2012a).

Entre suas maiores críticas, está a interpretação de Estado como adotado no Programa. Na seção II do Programa, é apresentado como objetivo do Partido Operário Alemão alcançar “o Estado livre”, termo que pode ser entendido por um trecho de uma carta de Lassalle ao congresso de operários da Alemanha (1863):

O Estado tem a obrigação de assumir a grande causa da associação livre e individual da classe operária [...]. Em primeiro lugar, é tarefa, destinação do Estado, facilitar, assegurar os grandes progressos da civilização humana. Essa é sua função, é com esse objetivo que ele existe. É para isso que ele serviu, que deve sempre servir sempre. (LASSALLE *apud* MARX, 2012b, p. 15).

Trata-se de uma tese diametralmente oposta às ideias “antiestatistas” que Marx desenvolveu ao longo de sua vida, destaca Löwy (2012). Desde sua crítica à filosofia do Estado de Hegel, em 1843, até seus escritos sobre a Comuna de Paris, em *As lutas de Classes na França de 1848 a 1850*, em 1850, Marx não se colocava contra as associações de trabalhadores, mas, “como ele mesmo sublinha [...], ‘elas só têm valor na medida em que são criações dos trabalhadores e independentes, não sendo protegidas nem pelos governos nem pelos burgueses’” (LÖWY, 2012, p.16).

“Estado livre, o que é isso?”, indaga Marx com aparente repulsão. Tornar o Estado “livre” não deveria ser o objetivo de trabalhadores historicamente “já libertos da estreita consciência do súdito”. “No Império alemão, o Estado é quase tão *livre* quanto na Rússia”, ironiza Marx. A liberdade deveria consistir, na prática, em “converter o Estado, de órgão

que subordina a sociedade em órgão totalmente subordinado a ela, e ainda hoje as formas de Estado são mais ou menos livres, de acordo com o grau em que limitam a *liberdade do Estado*” (MARX, 2012b, p. 35).

Como o Partido Operário Alemão declara expressamente mover-se no interior “do Estado nacional atual”, ou seja, o Império prussiano-alemão, suas reivindicações seriam, aos olhos de Marx, em grande parte, sem sentido, “pois só se reivindica aquilo que ainda não se tem –, então ele não devia ter esquecido o principal, isto é, que todas essas lindas miudezas se baseiam no reconhecimento da assim chamada soberania popular e que, portanto, só têm lugar numa república democrática” (MARX, 2012a, p. 36).

A reivindicação de uma república democrática é feita com cautela por Marx, considerando as experiências dos operários franceses nos governos de Luís Filipe e Luís Bonaparte:

[...] não se deveria recorrer ao truque [...] de exigir coisas [...] de um Estado que não é mais do que um despotismo militar com armação burocrática e blindagem policial, enfeitado de formas parlamentares, misturado com ingredientes feudais e, ao mesmo tempo, já influenciado pela burguesia; e ainda por cima assegurar a esse Estado que se supõe poder impor-lhe tais coisas “por meios legais”! (MARX, 2012a, p. 37).

Para Mészáros (2015), em certas circunstâncias históricas que aparentavam estabilidade econômica, a acomodação política prevaleceu, induzindo os membros da classe trabalhadora a “seguir a linha da menor resistência” em suas relações com a classe dominante. No caso alemão, a acomodação política “tomou esse curso também graças às perspectivas recém-abertas para a expansão do capital favorecidas pelo desenvolvimento imperialista, com a Alemanha de Bismark como a concorrente mais poderosa no cenário internacional” (MÉSZÁROS, 2015, p. 39). Esse contexto, para esse autor, torna compreensível que, por muito tempo ainda, o “fenecimento” do Estado não entrava em cogitação.

O desenvolvimento imperialista nas décadas seguintes teve como consequência confrontos cada vez mais agressivos para a redefinição das relações de poder entre as forças internacionais dominantes. Isso significou, na percepção de Mészáros (2015), não o enfraquecimento, mas, ao contrário, o fortalecimento dos Estados, como percebemos nas consequências agressivas dos “empreendimentos imperialistas que se desdobraram e suas implicações militares correspondentes, que resultaram [...] em duas *conflagrações*

globais e, no plano econômico, em um monopolismo profundamente arraigado e cada vez mais dominante” (MÉSZÁROS, 2015, p. 41).

As análises de Marx e Engels explanadas até aqui trazem uma significativa compreensão do Estado como um fenômeno político capitalista inserido numa série de contradições. Contudo alguns aspectos que esses autores atribuem ao Estado não estavam suficientemente claros quanto à instrumentalidade do Estado pela classe dominante, tais como: a existência de frações distintas nessa unidade de “classe dominante”, que possibilitem diversidade e conflitos dentro de uma unidade (POULANTZAS, 2017); a forma social como a superestrutura política é manipulada, amoldável aos interesses de classe dominante (GRAMSCI, 2019).

A interpretação de que o Estado é “instrumento da classe dominante” e que os múltiplos aspectos do poder do Estado são conduzidos pela vontade da classe dominante passaram a ser mais bem desdobrados por alguns autores no séc. XX. Questões a respeito de como o capital exerce sua força, suas escolhas, ideias e vontades e de que forma isso se materializa no Estado local e globalmente, considerando determinações plenamente inexistentes no período de Marx e Engels, ocuparam as reflexões de pensadores marxistas como Antonio Gramsci, Louis Althusser e Nicos Poulantzas. Estes releeram algumas visões enfáticas sobre o caráter exclusivamente classista burguês do Estado e sua unidade burguesa. A contribuição desses autores será discutida a seguir e resgatada sua análise sobre as formas múltiplas como o capital se apresenta.

1.3 O Estado *ampliado* em Gramsci: notas para compreensão das relações de força

A maior parte dos escritos de Gramsci (1891-1937) foi desenvolvida no período em que ele esteve encarcerado, entre os anos de 1926 e 1937. A Itália, após a Primeira Guerra Mundial, viu-se disputada por partidos progressistas e conservadores. A vitória dos conservadores culminou na ascensão do fascismo na década de 1920 e, como consequência, na supressão de direitos políticos, com intensa repressão aos partidos e intelectuais de esquerda. Gramsci foi condenado por ser opositor ao governo fascista italiano de Benito Mussolini. Ademais, no plano internacional, destacava-se uma série de fracassos de movimentos socialistas. Em um contexto de conflitos, Gramsci dedicou-se a construir uma teoria política e revolucionária. Conforme destaca Coutinho (2003), um dos seus compromissos, ao escrever os *Cadernos*, foi de elaborar uma “ciência política” adequada à filosofia da práxis, isto é, ao marxismo.

A partir de 1929, quando conseguiu permissão para escrever no cárcere, iniciou um longo processo de reflexão político e filosófico que foram sistematizados em quase 3.000 páginas. Sua cunhada, Tatiana Schucht, e o economista professor de Cambridge, Piero Sraffa, foram considerados fundamentais por arquivar e organizar os escritos, que foram lançados sob o nome de *Cadernos do Cárcere* (*Quaderni del cárcere*).

O texto gramsciano aponta para a “política, não somente por paixão, mas, sobretudo, pela necessidade revolucionária” (GERMANO, 1992, p. 125). Por esse motivo, busca uma crítica ao Estado captando os elementos de sua contemporaneidade, no caso, a primeira metade do século XX, em que se destaca uma ampla trama de organizações civis e aparelhos ideológicos. Suas análises desdobram-se em várias frentes, mas nos são caras aqui, especialmente, as “relações de força políticas” que constituem os aparelhos hegemônicos do Estado ou os antagonizam, e sua forma de refutar ou superar qualquer aplicação simplista ou mecânica do conceito de Estado a partir da sociedade capitalista. “A derrota da revolução soviética na Europa, a necessidade de analisar e explicar esta derrota e de encontrar uma estratégia alternativa mais promissora constituíram o ponto de partida do pensamento maduro de Gramsci” (HOBSBAWAN *apud* GERMANO, 1992, p. 125).

Gramsci está atento às novas determinações da primeira metade do século XX, como a expansão do capitalismo monopolista e a consolidação de Estados nacionais na Europa, independentemente de sua forma: fascista, keynesiano, bolchevique, etc.

Sua interpretação do Estado como “um agente econômico” e “uma expressão da situação econômica” não era monolítica. Ainda que, para as classes fundamentais produtivas (compostas pela burguesia capitalista e pelo proletariado moderno), o Estado possa ser concebido como “forma concreta de um determinado mundo econômico, de um determinado sistema de produção, disso não deriva que a relação de meio e fim seja facilmente determinável e assume o aspecto de um esquema simples e óbvio à primeira vista” (PRESTIPINO, 2014, p. 516).

É por essa perspectiva que Gramsci desenvolve sua crítica e, entre seus propósitos, dedica-se a desvendar as idiossincrasias da relação entre Estado e sociedade, sobretudo aquilo que pode ser considerado “novo”, de modo a superar a visão “economicista”, “determinista” e “positivistas marxistas” (consideradas por ele equivocadas).

Tal qual Marx interpreta em *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*, Gramsci considera que o Estado burguês vem constantemente se transformando. Iniciado com uma perspectiva de arejamento democrático, logo alterna seu rumo, como no caso italiano do

fascismo, pois “se verifica uma paralisação e se volta à concepção do Estado como pura força”, isto é, a classe burguesa, já “saturada”, “não só não assimila novos elementos, mas desassimila uma parte de si mesma” (GRAMSCI, 2001, p. 271). No cárcere, em 1929, Gramsci toma parte da internacionalização da chamada “questão meridional”: “face a um conglomerado do Sul do mundo que vai desde a região meridional da Itália até países como Índia e China, ergue-se a modernidade inovadora e racional dos Estados Unidos” (BARATTA, 2014, p. 612). Gramsci estava atento tanto aos movimentos do “fordismo” e “taylorismo” como a uma relação social de produção como variante ou desenvolvimento do capitalismo americano. Em outro momento, ele identifica, com lucidez, a passagem da economia capitalista para sua fase keynesiana, que ocorre no início da década de 1930: “Não se trata apenas de conservar o aparelho produtivo tal como este existe num determinado momento; trata-se de reorganizá-lo a fim de desenvolvê-lo paralelamente ao aumento da população e das necessidades coletivas” (GRAMSCI, 2007, p. 277).

Assim, esse autor mostra-se atento às transformações do Estado capitalista, mas, também, a como as classes, a partir de seus interesses, movimentam-se no e através do Estado, sem perder de vista as debilidades e estratégias do próprio partido e do movimento socialista de alcançar o Estado (como um espaço transitório que deve fenecer), e os obstáculos em canalizar uma “vontade coletiva” e popular para um determinado direcionamento.

As agruras associadas ao momento de “sua derrota” (o cárcere, a ascensão do governo fascista, a inflexão do movimento operário, etc.) mostram-se muito caras a Gramsci e tornam-se “molas propulsoras” de seu debate. A começar pelos seguidos fracassos de organização da classe proletária italiana, que exigiu que as particularidades do próprio contexto histórico e regional fossem compreendidas. O contexto internacional da Revolução Russa de 1917 e seu período de forte capilaridade em diversos países europeus não foram suficientes para mobilizar tantas outras revoluções proletárias de forma exitosa, como foi o caso da Itália.

Em um artigo de 1921, Gramsci analisava o caso italiano:

A derrota do proletariado revolucionário neste período decisivo (1919-20) deveu-se a deficiências políticas, organizativas, táticas e estratégicas do partido operário. Como consequência destas deficiências, o proletariado não conseguiu se colocar à cabeça da *insurreição da grande maioria da população*, e *canalizá-la na direção à criação de um Estado operário*. Por outro lado, *o próprio proletariado foi influenciado por outras classes sociais*, o que acabou por paralisar sua atividade. (GRAMSCI *apud* HARMAN, 1977, s/n., grifo nosso).

A citação acima permite resgatar ao menos dois aspectos dos *Cadernos* importantes para nossa discussão.

O **primeiro aspecto** refere-se à capacidade de “canalizar” o interesse proletário para um determinado caminho. Gramsci aciona a obra *O Príncipe*, de Nicolau Maquiavel (1513), como forma de dar uma visibilidade histórica ao caso italiano, cuja instabilidade no governo vinha de longa data, seja na disputa com modelos absolutistas de Estados teocráticos no século XVI, assim como, no século XX, com o Estado fascista.

Gramsci via em Maquiavel um “jacobinismo precoce”, ou seja, um tipo de revolta coletiva que direcionasse a um determinado um caminho, no caso a unificação da Itália, e que agradaria mesmos aos “iluministas”. Aliás, o próprio Rousseau, em *O Contrato Social* (1762 [1978]), fez esta observação: “Fingindo dar lições aos reis, deu-as ele, e grandes, aos povos. O Príncipe de Maquiavel é o livro dos republicanos” (ROSSEAU, 1978, p. 98). Gramsci, em síntese, interpretava assim a obra de Maquiavel:

O Príncipe não é um livro de “ciência”, academicamente entendido, mas de “paixão política imediata”, um “manifesto” de partido, que se baseia numa concepção científica da arte política. Maquiavel ensina, na verdade, a “coerência” dos meios “bestiais” [...] contudo esta “coerência” não é uma coisa meramente formal, *mas a forma necessária de uma determinada linha política efetiva*. Que seja possível extrair da exposição de Maquiavel elementos de uma “política pura” é outra questão: isso diz respeito ao lugar que Maquiavel ocupa no processo de formação da ciência política “moderna”, que não é pequeno. (GRAMSCI, 2019, p. 353).

Maquiavel notava que, naquela ocasião, início do século XVI, em Florença (Itália), uma vontade nacional popular estava imergindo e que essa vontade necessitava de algo que a direcionasse politicamente: “o príncipe”, aquele capaz de representar “plástica e antropomorficamente” o símbolo da “vontade coletiva”. É na reflexão sobre os caminhos da constituição e da “vazão” à vontade coletiva popular que está o elo estabelecido por Gramsci (2019). A ordem do Príncipe apresentar-se-ia como um imperativo: deve ser construída pelos homens para se evitar o caos e a barbárie.

A representatividade da “vontade coletiva” deveria ser, assim, retomada na perspectiva da construção de uma nova ordem social, não mais como “plasmadora da realidade”, e sim “como um momento decisivo que se articula por meio das determinações que provêm da realidade objetiva, em particular, das relações sociais de produção” (GRAMSCI, 2019, p 15). Para tanto, seria necessário um “Príncipe moderno”, capaz de canalizar a vontade coletiva nacional-popular, uma “nova hegemonia”, através

de um organismo social, “um elemento complexo da sociedade no qual já tenha tido início sua concretização de uma vontade coletiva reconhecida e afirmada parcialmente na ação” (GRAMSCI, 2019, p. 16). Esse organismo já estaria dado pelo desenvolvimento histórico: o partido político, a “primeira célula na qual se sintetizam germes de vontade coletiva que tendem a se tornar universais e totais” (GRAMSCI, 2019, p. 16). Esse autor adverte que as metas devem ser concretas e racionais, ou seja, devem ser “teleologicamente projetadas com base nas condições postas objetivamente pela realidade histórica” (GRAMSCI, 2019, p. 16-17). Em outras palavras, sua preocupação era que o partido remodelasse suas estratégias diante das particularidades que o contexto histórico exigisse, distanciando-se de formas de mobilização “infantis de otimismo e de estupidez”, que davam importância primordial e exclusiva à relação econômico-social e só a ela, ausentando-se de espaços políticos como os jornais e as eleições parlamentares e locais (GRAMSCI, 2019, p. 38).

O **segundo aspecto está** presente no trecho da citação antes destacada – “o próprio proletariado foi influenciado por outras classes sociais, o que acabou por paralisar sua atividade” (GRAMSCI *apud* HARMAN, 1977, s/n.). No âmbito das reflexões gramscianas, essa passagem pode ser lida considerando mais de um conceito. O primeiro tem seu lugar no binômio *grande política* (compreende as questões da “alta política”, como a fundação de novos estados, a luta pela destituição, a defesa ou conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais) e *pequena política* (política do dia a dia, política parlamentar, de “corredor”, de intrigas em uma estrutura já estabelecida). No âmbito do seu olhar “orgânico” sobre esses conceitos, Gramsci exemplifica que “é grande política tentar excluir a grande política do âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo a pequena política” (GRAMSCI, 2019, p. 22). A primazia de uma ou de outra forma é uma característica fundamental para avaliar que classe ou fração exerce o domínio e de que modo o faz. Desse modo, a predominância da *pequena política* na sociedade civil é uma das condições de seu processo de subordinação nas relações de produção.

Outra interpretação está na concepção de Gramsci sobre o processo de dominação de uma classe sobre a outra, que ele considera ocorrer não apenas através dos meios de produção, mas também pela *força das ideias*, uma “superestrutura política” que poderia consolidar-se numa *hegemonia*, num desdobramento das formas de luta de classes. Para entender essa questão, Gramsci vale-se do conceito de *Estado ampliado*, que se divide, analiticamente, em “sociedade política” e “sociedade civil”, mas, como ele faz questão

de destacar, ambos não podem ser organicamente separados (GRAMSCI, 2019). Essa distinção teria uma finalidade meramente heurística.

O Estado deve ser entendido para além de um aparelho de governo, mas também como um “aparelho privado de hegemonia ou sociedade civil” (GRAMSCI, 2019, p. 254). Essa combinação de elementos é descrita em uma “fórmula”: “seria possível dizer que Estado é = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção” (GRAMSCI, 2019, p. 244). Uma hegemonia que se expressa não apenas como uma “dominação pura”, mas, especialmente, no sentido de uma direção da sociedade civil e política baseada num certo consenso a partir da subordinação de visões de mundo distintas. Essa subordinação possuiria, em sua retaguarda, dois elementos:

1) [...] consenso “espontâneo” dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce “historicamente” do prestígio (e, portanto, da confiança) obtido pelo grupo dominante por causa de sua posição e de sua função no mundo da produção; 2) do aparelho de coerção estatal que assegura “legalmente” a disciplina dos grupos que não “consentem”, nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo. (GRAMSCI, 2007, p. 20-21).

A concepção gramsciana de “sociedade civil” é um campo amplo de análise. Do ponto de vista analítico, a sociedade civil em Gramsci é composta por uma diversidade de organizações civis (sindicatos, associações, igrejas, etc., e seus instrumentos de comunicação), em que as classes organizam-se e defendem seus interesses que as classes e suas frações disputam para conservar ou conquistar determinada hegemonia.

Portelli (1977) divide e sistematiza a concepção de sociedade civil gramsciana em três formas: a) como ideologia de classe dirigente¹⁴, abrangendo todos os ramos da ideologia, da arte à ciência, incluindo economia, direito, etc.; b) como concepção do mundo, difundida em todas as camadas sociais para vinculá-las à classe dirigente, ela se adapta a todos os campos: filosofia, religião, senso comum, folclore; c) como direção ideológica de uma sociedade, articula-se em dois níveis essenciais: a ideologia propriamente dita, isto é, as organizações que a criam e a difundem, e o “material

¹⁴ O conceito de classe, além da característica econômica, possui uma importante dimensão política e cultural. Cabe ressaltar que Gramsci, ao longo dos *Cadernos*, qualifica o conceito de classe de forma distinta a partir do lugar que esta ocupa na luta de classes em determinado momento histórico. No caso da *classe dirigente*, uma característica é sua relação com as tarefas de direção do Estado: a “unificação histórica das classes dirigentes reside no Estado e sua história é essencialmente a história dos Estados e dos grupos de Estados” (GRAMSCI, 2002b, p. 352).

ideológico”, tais como os instrumentos técnicos de difusão da ideologia – sistema escolar, mídia de massa, etc. (PORTELLI, 1977).

A “sociedade política” seria a esfera estatal, espaço coercitivo por meio das regulamentações e legislações que permite à classe dominante garantir a sua vontade através, por exemplo, do aparato policial e militar, do sistema judiciário e administrativo. Portelli (1977) distingue duas características coercitivas da sociedade política: a) uma habitual, que consiste no controle de grupos sociais que não consentem com a classe fundamental, as classes subalternas¹⁵, que entram em contradição com a classe dirigente em certo grau da evolução das relações sociais e econômicas; b) uma mais excepcional e temporária, em períodos de crise orgânica, quando a classe dirigente perde o controle da sociedade civil e apoia-se na sociedade política para manter sua dominação.

A perspectiva hegemônica do Estado relaciona-se não apenas à subordinação de outras classes às exigências do processo produtivo, por meio de legislações e decretos, mas mediante uma permanente transformação de valores e costumes morais na sociedade civil. Consequentemente, a sociedade civil é o terreno no qual as classes brigam por poder (econômico, político e ideológico) (HALL; LUMLEY; McLENNAN, 1980).

Ainda que Gramsci (2019) diferencie os conceitos de sociedade política e civil analiticamente, na prática, sob sua ótica dialética, não são distinguidos organicamente. A função estatal de “hegemonia” não pode ser compreendida apartada da esfera civil, pois é nela que se confrontam os diversos projetos de sociedade. É um equívoco, além de ingenuidade, interpretar a sociedade civil exclusivamente como uma contraposta ao Estado. Pelo contrário, certas associações teriam um papel central na sociedade política, seriam uma espécie de “trama privada do Estado”, capazes de produzir consensos perante os diferentes interesses na sociedade, como uma extensão da classe dirigente na iniciativa privada.

Se o Estado é capaz de atuar por meio de canais aparentemente privados, criando consensos, a sociedade civil, por sua vez, teria sua autonomia relativizada. Novamente, não podemos nos perder em um caminho determinista nesse processo, como destaca Liguori (2003):

¹⁵ O elemento distintivo das classes *subalternas* é sua desagregação. A falta de coesão e de organização torna os subalternos politicamente impotentes; “incapazes de dar uma expressão centralizada às suas aspirações e às suas necessidades [...] os grupos subalternos sofrem sempre a iniciativa dos grupos dominantes, mesmo quando se rebelam e insurgem” (GRAMSCI, 2002a, p. 135).

Esse reconhecimento gramsciano da sociedade contemporânea tem em seu centro o Estado. Não no sentido que o Estado seja o sujeito da história, *mas no sentido que os sujeitos da história, que são as classes sociais, só podem verdadeiramente se tornar hegemônicos na medida em que avaliam a si mesmos como capazes de “tornar-se Estado”* [...]. Cabe sublinhar que estamos longe de uma teoria estrutural-funcionalista: tanto o Estado como a sociedade civil são atravessados pela luta de classe. Os processos nunca são unívocos; a dialética é real, aberta, não predeterminada. O Estado é um instrumento (de uma classe) e, ao mesmo tempo, lugar de luta (pela hegemonia) e processo (de unificação de classes dirigentes). (LIGUORI, 2003, p. 180, grifo nosso).

Na arena em que variadas organizações civis funcionam como uma ramificação do aparelho hegemônico do Estado, o mesmo espaço pode, também, abrir uma passagem para a esfera dos dominantes. O Estado ampliado, atravessado pela constituição de hegemonias, possibilita que se constituam também uma contra-hegemonia.

Esta é uma das qualidades dos *Cadernos*, permitir uma interpretação que ultrapasse uma visão reduzida do Estado como mero aparelho repressivo da burguesia, a partir da visibilidade à disputa pela hegemonia. Tudo isso lhe permitiu construir uma teoria que abriu caminhos diversificados e inesperados, capazes de identificar e explicar novos arranjos de classe no seio da luta pela hegemonia.

1.4 Contra-hegemonia e as trincheiras do Estado

A noção de hegemonia em Gramsci, quando aprofundada, exige recuperar dois verbetes marxianos que estão na sua constituição: a “base” (também chamada de “estrutura”) e a “superestrutura”, conceitos já citados em *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*, aprofundados em *A Ideologia Alemã* (1846 [2007]).

Trabalhar esses conceitos exige distanciá-los de simplificações. Por isso, é importante recuperar certas alegações. Pode-se dizer que o conjunto das *forças produtivas*¹⁶ e das *relações sociais de produção*¹⁷ de uma sociedade constitui sua “base”. Essa base estrutural seria o fundamento pela qual se constituem as instituições políticas e sociais.

¹⁶ O conceito de forças produtivas de Marx abrange os meios de produção e a força de trabalho. O desenvolvimento das forças produtivas compreende, portanto, fenômenos históricos como o desenvolvimento da maquinaria e outras modificações do processo de trabalho, a descoberta e a exploração de novas fontes de energia e a educação do proletariado (BOTTOMORE, 1997).

¹⁷ As relações de produção são constituídas pela propriedade econômica das forças produtivas. No capitalismo, a mais fundamental dessas relações é a propriedade que a burguesia tem dos meios de produção, ao passo que o proletariado possui apenas a sua força de trabalho (BOTTOMORE, 1997).

A estrutura social e o Estado provêm constantemente do processo de vida de indivíduos determinados, mas desses indivíduos não como podem aparecer na imaginação própria ou alheia, mas sim tal como realmente são, quer dizer, tal como atuam, como produzem materialmente e, portanto, tal como desenvolvem suas atividades sob determinados limites, pressupostos e condições materiais, independentes de seu arbítrio. (MARX; ENGELS, 2007, p. 93).

Na concepção materialista marxiana, homens e mulheres, na sua reprodução social, geram outra espécie de produção que não só aquelas de ordem material, mas também ideologias políticas, concepções religiosas, códigos morais e estéticos, sistemas legais, de ensino, de comunicação, etc. As classes sociais os criam e moldam derivando-os de sua “base”, em outras palavras, trata-se da “superestrutura”. Marx e Engels (2007) desenvolvem esse conceito sem desprendê-lo de sua relação com a “base”.

A produção de ideias, de representações, da consciência, está, em princípio, imediatamente entrelaçada com a atividade material e com o intercâmbio material dos homens, com a linguagem da vida real. O representar, o pensar, o intercâmbio espiritual dos homens ainda aparece, aqui, como emanção direta de seu comportamento material. O mesmo vale para a produção espiritual, tal como ela se apresenta na linguagem da política, das leis, da moral, da religião, da metafísica etc. de um povo. Os homens são os produtores de suas representações, de suas ideias e assim por diante, mas os homens reais, ativos, tal como são condicionados por um determinado desenvolvimento de suas forças produtivas e pelo intercâmbio que a ele corresponde, até chegar às suas formações mais desenvolvidas. A consciência [Bewusstsein] não pode jamais ser outra coisa do que o ser consciente [bewusste Sein], e o ser dos homens é o seu processo de vida real. (MARX; ENGELS, 2007, p. 93-94).

Ambos os conceitos são tratados organicamente, ou seja, é possível assimilar que as formas jurídicas, políticas e de consciência possuem conexões com a base econômica e material da sociedade, isto é, quanto ao modo como os homens estão organizados no processo produtivo.

O conceito gramsciano de “sociedade civil” designa, por exemplo, a esfera intermediária que inclui aspectos da base e da superestrutura. Seu caráter orgânico está em “incluir não apenas associações e organizações como os partidos políticos e a imprensa, mas também a família, que combina funções ideológicas e econômicas. Portanto, a sociedade civil [...] situa-se entre a estrutura econômica e o Estado” (HALL; LUMLEY; McLENNAN, 1980, p. 61).

Contudo, pela sua complexa relação, o conceito “base x superestrutura” permitiu interpretações equivocadas, entre elas, a subordinação direta do segundo conceito pelo primeiro, característica das chamadas leituras economicistas que enfatizavam o

determinismo da vida econômica sobre as formas superestruturais, excluindo a possibilidade de que a arte, leis e normas, ideologias, etc. tivessem um peso semelhante à estrutura. Coube a Engels, numa carta a Joseph Bloch, em 1890, esclarecer alguns equívocos acerca dos dois conceitos.

De acordo com a concepção materialista da história, o elemento determinante *final* na história é a produção e reprodução da vida real. Mais do que isso, nem eu e nem Marx jamais afirmamos. Assim, se alguém distorce isto afirmando que o fator econômico é o *único* determinante, ele transforma esta proposição em algo abstrato, sem sentido e em uma frase vazia. As condições econômicas são a infraestrutura, a base, mas vários outros vetores da superestrutura (formas políticas da luta de classes e seus resultados, a saber, constituições estabelecidas pela classe vitoriosa após a batalha, etc., formas jurídicas e mesmo os reflexos destas lutas nas cabeças dos participantes, como teorias políticas, jurídicas ou filosóficas, concepções religiosas e seus posteriores desenvolvimentos em sistemas de dogmas) também exercitam sua influência no curso das lutas históricas e, em muitos casos, preponderam na determinação de sua forma. Há uma interação entre todos estes vetores entre os quais há um sem número de acidentes (isto é, coisas e eventos de conexão tão remota, ou mesmo impossível de provar, que podemos tomá-los como não existentes ou negligenciá-los em nossa análise), mas que o movimento econômico se assenta finalmente como necessário. Do contrário, a aplicação da teoria a qualquer período da história que seja selecionado seria mais fácil do que uma simples equação de primeiro grau. (ENGELS, 1890, s/n).

Considerando os elementos postos (base e superestrutura) como insumos e aparelhos que compõe determinada hegemonia, sejam eles fatores econômicos e/ou do campo ideológico e normativo, Gramsci examina as possibilidades da produção de uma contra-hegemonia. Por se tratar de uma relação de força, as próprias condições de “base” possibilitariam desenvolver uma “superestrutura política” capaz de enfrentar o campo hegemônico em diversas frentes.

Ocorre que, para Gramsci, a conversão de uma classe subalterna em uma classe hegemônica exigiria passar de um plano “econômico-corporativo” para um plano “ético-político”. Isso se daria através de uma “relação de forças” políticas que, sem precisar a durabilidade do processo, envolveria uma “guerra de posições”¹⁸: “prolongada no tempo, travada num espaço social amplo heterogêneo, que inclui mais de uma frente simultânea, com avanços e retrocessos parciais, numa situação de assédio recíproco” (CAMPIONE,

¹⁸ A “guerra de posição é um conceito gramsciano que trata da preparação para a luta política pelos Estados e pelas classes sociais em tempo de paz. Essa preparação passa pela acumulação de recursos econômicos, sociais e políticos necessários à conquista, por parte das classes subalternas, das fortalezas ideológicas criadas pelas classes dominantes” (SOLO, 2019).

2003, p. 54), que almejaria um “grau de homogeneidade e de autoconsciência alcançado” (GRAMSCI, 2019, p. 41).

Gramsci destaca três fases de transição das classes: a primeira, mais elementar, é a **econômico-corporativa** (por exemplo, um comerciante sente que deve ser solidário com outro comerciante, um artesão com outro artesão, etc., mas o comerciante não se sente ainda solidário com o artesão); percebe-se uma unidade homogênea do grupo profissional, mas não ainda a unidade do grupo social mais amplo. Trata-se da menos progressista e mais estacionária relação social.

A segunda fase é aquela em que se atinge a consciência de **solidariedade de interesses** entre todos os membros do grupo social, mas ainda no campo meramente econômico. Já está presente a questão do Estado, mas apenas no terreno da obtenção de uma igualdade político-jurídica com os grupos dominantes. O que se reivindica é o direito de participar da legislação e da administração e mesmo de modificá-las, de reformá-las, mas nos quadros fundamentais existentes.

Uma terceira fase é aquela em que se “adquire a consciência de que seus próprios interesses corporativos, em seu desenvolvimento atual e futuro, superam o círculo corporativo, de grupo meramente econômico, e podem e devem tornar-se o interesse de outros grupos subordinados” (GRAMSCI, 2019, p. 41). Esta é a fase mais estritamente política, chamada de **plano ético-político**, que assinala a passagem nítida da *estrutura* para a esfera da *superestrutura*; é a fase em que as ideologias geradas anteriormente se transformam em “partido”, entram em confrontação até que uma, ou pelo menos uma combinação delas, prevaleça e se imponha determinando não apenas a unicidade dos fins econômicos e políticos, mas também a unicidade intelectual e moral, “criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados” (GRAMSCI, 2019, p. 41).

Uma vez que a classe torna-se hegemônica, esta tem no Estado um espaço para expansão das ideias como universais. Gramsci (2019) está atento às novas determinações do capital da sociedade moderna, em que, quanto mais avançado e sofisticado, tantos mais aparelhos são utilizados como forma de arregimentar a sociedade. Uma coisa era evidente, as formas de lutas políticas no ocidente mudaram se comparadas com 1871 (Comuna de Paris).

Na visão gramsciana, o período entre as revoluções burguesas de 1848 até 1871 e os anos que se seguem são decisivos na modernização dos Estados europeus. Além de consolidar a burguesia como classe dominante, constituem-se formas mais estáveis de

exercício do poder (crescimento das organizações civis, expansão dos regimes parlamentaristas, reforço estatal por meio da burocracia conforme as diretrizes dos setores dominantes). O jacobinismo que já servira à burguesia não serve mais, pois seu caráter de forte agitação social poderia gerar instabilidade para os negócios.

Marx, em *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*, já considerava que a organização social precisava traçar suas estratégias a partir de uma leitura concreta do próprio momento e que seria uma fragilidade estacionar em termos de referência num período remoto.

Não é do passado, mas unicamente do futuro, que a revolução social do século XIX pode colher a sua poesia. Ela não pode começar a dedicar-se a si mesma antes de ter despido toda a superstição que a prende ao passado. As revoluções anteriores tiveram de recorrer a memórias históricas para se insensibilizar em relação ao seu próprio conteúdo. A revolução do século XIX precisa deixar que os mortos enterrem os seus mortos para chegar ao seu próprio conteúdo (MARX, 2011, p. 28-29).

Gramsci estava obstinado em tirar lições das “suas derrotas” e pensar numa teoria contributiva à conquista do Estado, mais condizente com seu tempo. De pronto, já analisava que tal conquista seria insignificativa se não estabelecesse, em paralelo, a hegemonia sobre os instrumentos culturais por meio dos quais as classes dominantes disseminam suas ideias, visão de mundo e o convencimento ideológico da sociedade.

Na Revolução Russa, a título de exemplo, a tomada do poder constituiu-se, quase exclusivamente, na tomada do Estado, pois ele “era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa” (GRAMSCI, 2019, p. 261), ao passo que a política no Ocidente tornou-se cada vez mais complexa.

Para tratar dessa complexidade, esse autor faz uma analogia dos aparelhos ideológicos e as relações sociais como um terreno de enfrentamento político militar. No ocidente, o Estado deveria ser compreendido como “uma trincheira avançada” que tem, atrás dela, a sociedade civil, ou seja, “uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas” (GRAMSCI, 2019, p. 261). As “superestruturas” da sociedade civil seriam como o sistema das trincheiras na “guerra moderna”, de tal forma que a conquista de cada “trincheira inimiga” significaria, em termos de uma sociedade ocidental sofisticada, avançar, passo a passo, no domínio dos aparelhos culturais. Conquistar exclusivamente a “trincheira mais avançada”, o Estado, sem alçar antes as “trincheiras anteriores”, onde exprimem as classes dominantes e as respectivas hegemonias culturais, significaria não conquistar nada. Sumariamente, o Estado seria apenas a “trincheira” mais avançada, mas

na sua “retaguarda” articular-se-iam outras trincheiras, expressão da hegemonia cultural das classes dominantes, entre elas, os jornais e outros instrumentos culturais que formam a opinião pública.

Neste capítulo, foi possível rastrear vários conceitos que contribuem para uma leitura do Estado na sociedade capitalista (ou do Estado capitalista). A natureza de classe do Estado foi identificada nos primeiros textos de Marx, em que os interesses expressos no Estado são aqueles das classes dominantes. O Estado estaria distante de ser um poder acima das classes, como em Hegel (1997), mas sim se torna uma forma de poder de uma classe sobre outras, um instrumento dotado de coerção/opressão/repressão aos trabalhadores como forma de garantir a acumulação e a redução do capitalismo.

Gramsci (2019), por sua vez, identifica o Estado de forma indissociável da sociedade, ou seja, é a sociedade civil hegemônica, capaz de articular uma gama de instituições complexas, públicas e privadas, e aparelhos que contribuem para disseminar determinada visão de mundo. Legitimação e acumulação do capital não seriam funções exclusivas do Estado, mas sim produto do conflito entre forças existentes na sociedade e dentro do próprio Estado.

2 O ASPECTO POLÍTICO DO ESTADO CAPITALISTA: A ORGANIZAÇÃO A PARTIR DAS CONTRADIÇÕES OU AS CONTRADIÇÕES DE SUA ORGANIZAÇÃO

Os homens fazem a sua própria história, contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhes foram transmitidas assim como se encontram. A tradição de todas as gerações passadas é como um pesadelo que comprime o cérebro dos vivos. (MARX, 2011, p. 25).

A ideia expressa no *Manifesto Comunista* (1848) de que “O executivo do Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX; ENGELS, 2010, p. 42) não é apenas uma afirmação teórica, mas, também, política, no âmbito de uma estratégia organizacional dos trabalhadores. A crítica marxista, de um modo geral, interpretou o Estado como um aparato necessário à reprodução capitalista, assegurando e regulamentando a troca de mercadorias e a própria exploração da força de trabalho. O Estado capitalista funcionaria, dessa forma, como um veículo pelo qual os interesses de classe se expressariam em todos os campos da produção, e também do aparato jurídico e administrativo. Contudo, como afirma Poulantzas (1968 [2019]), ainda que essas afirmações possam ser exatas, são insuficientes como forma de compreender a questão.

Essa visão economicista vigorou por décadas, sobretudo no debate teórico-político, ainda que o próprio Marx, em *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*, já relativizara o papel da classe dominante sobre o Estado, uma vez que, em uma determinada conjuntura política, o contingente do Estado pode se autonomizar com relação às classes. Contudo não se tratava de levar a autonomia ao seu limite, pois o poder, ainda que de caráter autônomo, pode agir em favor da burguesia (MARQUES, 1996).

Nesse complexo debate, o conceito gramsciano de *Estado ampliado* ofereceu uma das mais importantes contribuições, na primeira metade do século XX, para a compreensão da problemática do Estado dentro do campo marxista. A inserção do elemento da “hegemonia”, discutido no capítulo anterior, permitiu amplificar a perspectiva do funcionamento dos processos de consenso e repressão do Estado acoplado

a um elemento de exteriorização, a sociedade civil, espaço onde visões de mundo estão em disputa e que se subordinam umas a outra.

A teoria do Estado teria, por algumas décadas, sido relegada não somente pelo pensamento mais liberal e conservador, mas também pelo campo mais progressista, parecendo, desse modo, que o Estado moderno era um objeto de análise que pertencia ao passado. Poulantzas (2019) tornou-se um dos responsáveis pela retomada desse debate, no âmbito da teoria marxista, analisando a dinâmica das relações de poder que disputam e constituem uma *hegemonia* no Estado.

Se em Gramsci há uma ruptura teórica entre hegemonia e dominação, isto é, uma “classe pode tornar-se dirigente antes mesmo de ser uma classe politicamente dominante, pode conquistar a hegemonia sem ao menos ter alcançado o poder político” (SANTOS, 2019, p. 62), Poulantzas (2019) busca entender como se dá a mediação econômica pelo Estado e de que forma a luta política é homogeneizada pela classe dominante.

O conceito de hegemonia poulantziano parte de duas questões que ele busca desvendar: a) que os interesses políticos da classe dominante, na sua relação com o Estado, constituem-se como representativos do “interesse geral”; b) que as diferentes frações das classes dominantes se compõem num “bloco no poder”. Entre tais classes e frações, uma delas detém o papel hegemônico. Como sustenta esse autor:

O conceito de hegemonia permite precisamente decifrar a relação entre estas duas características do tipo de dominação política de classes que as formações capitalistas apresentam. A classe hegemônica é aquela que em si concentra, ao nível político, a dupla função de representar o interesse geral do povo nação e de manter uma dominância específica entre as classes e frações dominantes; e isto na sua relação particular com o Estado capitalista. (POULANTZAS, 2019, p. 137).

A teoria marxista passa a ser, ao menos em parte, influenciada pela obra de Louis Althusser, em especial pelas leituras de *Por Marx* e *Para ler o Capital*, ambas publicadas em 1965, que permitiram a Poulantzas descortinar um campo novo para a reflexão científica sobre o marxismo, como veremos a seguir.

É sempre importante lembrar o contexto em que a obra foi escrita. A obra poulantziana, assim como a de Althusser, se insere na conjuntura política mais geral de crise do Estado soviético, que passa a receber críticas também da esquerda. Pode-se considerar que o marco inicial é em 1956, a partir de dois eventos: o XX Congresso do Partido Comunista da União Soviética (PCUS), em que é divulgado o relatório Khrutchev dos crimes de Stálin, e a (contra)revolução húngara. Segundo Barison (2010),

[...] segue-se a esse período de luto pelas esperanças perdidas uma onda de lutas de massas que igualmente contestam a centralidade dos Partidos Comunistas (PCs): a Revolução Cubana, inauguradora de uma nova vanguarda à margem e mesmo contra a linha política dos PCs latino-americanos; a guerra dos EUA contra o Vietnã, aceita pelo campo socialista, não obstante toda a ajuda bélica clandestinamente destinada; o Maio de 1968, ano que se encerra com a invasão da Tchecoslováquia pelos tanques soviéticos. (BARISON, 2010, p. 113).

No final da década de 1960 e início da década de 1970, os principais partidos comunistas europeus mudaram sua estratégia, buscando novos eleitores além daqueles da classe operária, como os das camadas médias, e realizar alianças com outras forças políticas. A década de 1970 assistiu ao período assinalado pela chamada “crise do Estado de bem-estar social” na Europa. A transição do regime de acumulação fordista para o regime de acumulação flexível marca uma ampliação de processos de flexibilização e desregulamentação das relações de trabalho e produção de uma economia globalizada que aprofundaram as expressões da questão social, caracterizada pelos cortes do governo nos gastos sociais, pela desqualificação das políticas de bem-estar, pelo questionamento do caráter público da política, pelo crescimento do trabalho desprotegido e sem expressão sindical.

O objetivo deste capítulo é identificar, por meio das teorias de Althusser e de Poulantzas, não apenas as características de um tipo capitalista de Estado, mas como este se organiza, notadamente, a maneira como as contradições intrínsecas ao capital afetam o aspecto político e, por sua vez, o momento em que a dimensão política torna-se, também, uma questão para a resolução dos negócios do capital. São discutidas as duas principais abordagens de Poulantzas sobre o Estado, quais sejam, a “estrutural”, na obra *Poder Político e Classes Sociais* (1968), e a “relacional”, que se aproximou mais do chamado “eurocomunismo de esquerda”,¹⁹ de *O Estado, o poder e o socialismo* (1978). Para isso, procuramos nos afastar – sem, contudo, deixar de entender a sua importância – do debate epistemológico entre essas duas correntes e suas divergências, e buscamos centrar nossa atenção naquilo que elas contribuem para interpretação do nosso objeto: o aspecto político do Estado capitalista e a maneira como se estrutura o poder político.

¹⁹ O eurocomunismo foi caracterizado pela ideia de uma transição pacífica do capitalismo ao socialismo nos marcos da democracia burguesa. Em 1974, 1976 e 1977, os respectivos congressos dos Partidos Comunistas de Portugal, França e Espanha abandonaram oficialmente o objetivo da “ditadura do proletariado” (MASO, 2019).

2.1 O Estado e suas múltiplas determinações

Althusser foi uma referência significativa para Poulantzas, em especial, na superação do obstáculo epistemológico do economicismo. Conforme enfatiza Boito Junior (2019), tal obstáculo seguia presente e produzindo efeitos negativos,²⁰ inclusive em interpretações teóricas como a teoria dos modos de produção, isolando-a de outras instâncias como as questões jurídica e ideológica.

Numa perspectiva de ruptura com a leitura humanista marxista, hegemônica à época, Althusser (2015) defende que a *formação social*, isto é, um modo de produção específico, de um determinado momento histórico,²¹ é um processo objetivo, rejeitando a noção “humanista” de que o sujeito ou agente da história é o “homem”. Pelo contrário, o homem é “resultado”, determinado por relações estruturais nas quais se situa, mas por uma objetividade dada, por uma contradição que é herdada.

A chamada corrente althusseriana é conhecida pela defesa do marxismo como uma ciência: a “ciência da história”. Isso quer dizer que Althusser (2015) problematiza as noções advindas da concepção humanista, tais como alienação, natureza humana, emancipação humana etc., como obstáculos epistemológicos para pensar a transformação e a reprodução das formações sociais em diferentes períodos históricos (MARTUSCELLI, 2018). Dito de outra forma,

Para o humanismo teórico, a história resume-se numa filosofia da história que observa os movimentos de perda e recuperação da essência humana. No âmbito próprio da ciência da história, nada disso faz sentido, pois novos conceitos são empregados para a análise dos fenômenos históricos, entre os quais destacamos os conceitos de modo de produção, formação social, classes sociais, luta de classes, hegemonia, revolução social. Rompe-se, assim, com a noção de movimento de perda e a de recuperação da essência humana, típicas da problemática humanista, e passa-se a operar em um outro registro analítico que

²⁰ O marxismo da “Segunda Internacional Socialista” deixou um legado do economicismo, isto é, a interpretação dos fatos sociais reduzida unicamente a dimensões econômicas. Esse aspecto limitou análises de conjunturas e táticas dos movimentos de trabalhadores. Um exemplo é que, quando se desencadeia a Primeira Grande Guerra, em 1914, a questão do imperialismo e a disputa por colônias “[...] em vez de provocar uma sublevação geral contra a burguesia criminoso, os partidos socialistas dispersaram-se e cada um se alistou sob a bandeira de seu ‘próprio’ governo burguês. A guerra recebeu, assim, o apoio direto dos partidos socialistas, cujos chefes abandonaram e traíram o socialismo. Foi quando a Segunda Internacional encontrou sua morte inglória”. (BUKHARINE; PREOBRAZHENSKY, 1920, s.n.).

²¹ “[...] a formação social designa toda ‘sociedade concreta’ historicamente existente e que é individualizada, portanto, distinta de suas contemporâneas e de seu próprio passado, pelo modo de produção que domina aí. É assim que se pode falar das formações sociais ditas ‘primitivas’, da formação social romana escravista, da formação social francesa de servidão (‘feudal’), da formação social francesa capitalista, de tal formação social ‘socialista’ (em vias de transição para o socialismo), etc.” (ALTHUSSER, 2008, p. 42).

concebe a história como processo sem sujeito e sem fim. (MARTUSCELLI, 2018, p. 105).

Em Althusser (2015), os sujeitos da história seriam as classes sociais, capazes de movimentar a história, à medida que se desenvolvem e entram em conflito. Este autor evidencia (e busca superar) os erros do reducionismo economicista, considerando outras determinações, como a estrutura jurídico-política do Estado e da ideologia, como elementos que incidem sobre a vida e a realidade social. Em um percurso considerado polêmico e original, Althusser (1970) reelabora e produz conceitos que abriam novos caminhos para a produção teórica no campo do marxismo, por exemplo, uma nova concepção do conceito de “modo de produção”, não reduzido a uma tipologia de “modo de produzir” ou mesmo a um terreno restrito da economia, mas tido como uma unidade complexa de diversas instâncias da vida social. O capital, ao mesmo tempo em que produz, necessita reproduzir as condições de sua produção, sendo que a ideologia é significativa, para esse autor, como um elemento caro a essa reprodução (ALTHUSSER, 1970).

Dito isso, para que o capital se reproduza ao longo do tempo, seria imprescindível não apenas mobilizar as ferramentas de acumulação, mas uma legitimação no campo das *ideias* e das normas na estrutura jurídico-política do Estado. Trata-se de uma perspectiva ampliada do conceito, englobando não só a economia, mas, também, a política e a ideologia e que considera o papel do aparato jurídico-político do Estado como sustentáculo para a reprodução do modo de produção. Nas palavras do autor:

[...] uma reprodução de sua submissão às normas da ordem vigente, isto é, uma reprodução da submissão dos operários à ideologia dominante e uma reprodução da capacidade de perfeito domínio da ideologia dominante por parte dos agentes da exploração e da repressão, de modo a que eles assegurem também “pela palavra” o predomínio da classe dominante. [...] a reprodução da força de trabalho evidencia, como condição *sine quae non*, não somente a reprodução de sua “qualificação”, mas também a reprodução da sua submissão à ideologia dominante, ou da “prática” desta ideologia [...]. (ALTHUSSER, 1970, p. 21).

Althusser sustenta que os chamados “aparelhos ideológicos” não são a materialização da ideologia em geral nem mesmo a realização isenta de conflitos da classe dominante. Mas, por um movimento inverso, a ideologia da classe dominante “não se torna a ideologia dominante por graça de Deus, nem mesmo em virtude da tomada do

poder do Estado. É pela instalação dos aparelhos ideológicos de Estado,²² nos quais essa ideologia se realiza, que ela se transforma na ideologia dominante” (ALTHUSSER *apud* CARNOY, 1988, p. 123).

A instalação dos *aparelhos ideológicos de Estado*, por sua vez, seria uma espécie de termômetro da luta de classes. Conforme Carnoy (1988), é a supremacia da classe dominante nos aparelhos ideológicos de Estado que permite que sua ideologia seja neles instalada. Uma vez instalada, os atributos de uma ideologia em geral não têm mais o *indivíduo* como referência para a análise do funcionamento da sociedade; ele se torna um “sujeito definido em termos dos aparelhos ideológicos e suas práticas” (CARNOY, 1988, p. 123).

Essa reflexão althusseriana seria parte da sustentação do debate de Poulantzas (2019) para identificar o funcionamento do Estado. Em seu conceito de *bloco de poder*, tratado mais a fundo a seguir, esse autor atribui ao Estado o papel de organização das classes dominantes e as instaura como *classes politicamente dominantes*. Isso permitiria, a título de exemplo, no âmbito da reprodução das relações sociais de produção, identificar como as normas e valores do Estado capitalista possibilitam uma inserção relativamente pacífica dos trabalhadores na reprodução/exploração capitalista.

Althusser (2015) distancia-se de uma análise vulgar de luta de classes marcada pela oposição simplificada entre dominantes e dominados, recorrendo a uma compreensão do Estado não apenas como uma arena de conflitos, mas como um ator no conflito de classes. Ainda que o fator econômico possa ser considerado um determinante, em última instância, o Estado conviveria com várias outras determinações (como aspectos políticos e ideológicos, por exemplo). Essa conjunção foi conceituada pelo autor de *sobredeterminação*.

Esse conceito é constituído de múltiplas determinações – instância política, jurídica, econômica ou ideológica, etc. – e, ainda que articuladas em algum grau, haveria sempre uma autonomia relativa entre elas. Cada instância seria possuidora de uma temporalidade própria; por exemplo, a economia (modo de produção) poderia desenvolver-se de forma mais intensa que a instância da ideologia, que, hipoteticamente,

²² Althusser (1970) considera que *os aparelhos ideológicos do Estado* são compostos por certo número de realidades que se apresentam ao observador como instituições distintas. Althusser enumera alguns: a) religioso, que é o sistema das diferentes igrejas; b) escolar, que compreende o sistema das diferentes escolas públicas e particulares; c) familiar; d) jurídico; e) político, que compreende o sistema político com os diferentes partidos que o jogam; f) informação, como a imprensa, o rádio, a televisão, etc.; g) cultural, que compreende belas artes, desportos, etc.

teria preceitos mais engessados e seu movimento dar-se-ia em um processo mais longo. Assim, cada estrutura teria uma temporalidade específica com interações múltiplas.

A título de exemplo, Althusser (2015) cita a experiência da Revolução Russa de 1917 para evidenciar que não apenas as contradições econômicas têm efeito de determinação sobre a realidade. Essa questão é problematizada da seguinte maneira:

[...] como seria possível que as massas populares, divididas em classes (proletários, camponeses, pequeno-burgueses) possam, conscientemente ou confusamente, se lançar juntas num assalto geral contra o regime existente? [...] Quando essa situação entra em jogo, no mesmo jogo, uma prodigiosa acumulação de contradições das quais algumas são radicalmente heterogêneas e não têm a mesma origem, nem o mesmo sentido, nem o mesmo nível e lugar de aplicação e que, no entanto, se fundem, numa unidade de ruptura, não é possível falar da única virtude simples da “contradição” geral. (ALTHUSSER, 2015, p.78).

A *sobredeterminação* envolveria uma série de elementos contraditórios que se constituem numa unidade. Considerando o exposto na citação anterior, dependeria das relações de produção, que são um dos *termos* da contradição, mas também das propriedades da superestrutura, das condições locais e da própria conjuntura internacional. Isso quer dizer que os aspectos que constituem cada uma das instâncias em jogo “se fundem numa unidade real, não se dissipam como um puro fenômeno na unidade interior da contradição simples” (ALTHUSSER, 2015, p. 79).

Assim, a determinação pela infraestrutura não reduz a política e as ideias a fenômenos econômicos, já que é possível que um dos níveis superestruturais desempenhe o papel dominante durante certo tempo, uma “autonomia relativa” da superestrutura.

Em suma, segundo Althusser (2015), Marx teria dado as “duas pontas da corrente”, sendo necessário investigar entre elas as instâncias determinantes no complexo estrutura/superestrutura: por um lado, a determinação, em última instância, pelo econômico; por outro, a *autonomia relativa* das superestruturas. Novamente retomemos outro trecho da esclarecedora carta de Engels a Joseph Bloch, de 1890, agora citada pelo próprio Althusser:

A situação econômica é a base, mas os diversos elementos da superestrutura – as formas políticas da luta de classes e seus resultados –, [...] as formas jurídicas, [...] teorias políticas, filosóficas, concepções religiosas [...] exercem igualmente sua ação nas lutas históricas e, em muitos casos, determinam-lhes de maneira preponderante. (ENGELS *apud* ALTHUSSER, 2015, p. 88).

Eis então as duas pontas da corrente: a economia determina, mas, em última instância, com o tempo, quem o faz é “o curso da história”. Mas esse *curso* “abre seu caminho” através do mundo das formas múltiplas da superestrutura, das tradições locais, das condições políticas e de circunstâncias internacionais, de maneira *sobredeterminada*.

2.2 O Estado capitalista e o poder político: hegemonia e o bloco no poder

Em *Poder político e classes sociais*, de Nicos Poulantzas (2019), o conceito de *hegemonia*, como em Gramsci e Althusser, volta ser caro à análise do Estado. Desta vez, é acionado para apreensão das características das relações que constituem o poder capitalista no Estado.

Para além da estrutura jurídico-política estatal, Poulantzas (2019) também está preocupado em compreender as ações práticas das classes na sociedade e no Estado capitalista. Cabe enfatizar que sua definição de *classe social* não é determinada exclusivamente pela posição do indivíduo na produção, mas pelo processo de produção capitalista que, por sua vez, define a formação de classes. Soma-se a isso a posição política e ideológica que as classes e frações de classe assumem em determinadas conjunturas políticas.

O objeto de estudo de Poulantzas (2015, 2019) e suas escolhas metodológicas formam uma empreitada de difícil compreensão, uma vez que “o Estado capitalista não parece aquilo que ele é, mas sim como algo que parece ser. Ele é o Estado de *todo o povo*, entidade imaginária, mas muito real no nível da ideologia, criado por esse próprio Estado” (BOITO JUNIOR, 2019, p. 8). Em outras palavras, assume-se, no capitalismo que “a ideologia governamental expressa-se por meio da difusão da ideia de que o governo representa os interesses universais em detrimento dos interesses privados de grupos ou classes específicas” (MARTUSCELLI, 2018, p. 113).

O Estado cumpriria a dupla função de “organizar os interesses dos capitalistas como classe, atomizados no mercado”, e desorganizar os “trabalhadores como classe, apresentados na esfera da política como cidadãos e não como vendedores de força de trabalho” (MARQUES, 1996, p. 69).

Na interpretação poulantiziana de classes, Carnoy (1988) identifica que, além de o processo de produção capitalista contribuir para a definição da formação de classes, o Estado também:

[...] redefine os trabalhadores e os capitalistas, politicamente, enquanto sujeitos individuais, como os observamos na sociedade capitalista. A "ausência" de classes coesas, especialmente de uma classe operária coesa, é, portanto, o resultado, não da separação do trabalhador de suas ferramentas e do produto, mas de um aparelho jurídico-político que individualiza os trabalhadores. (CARNOY, 1988, p. 131).

Dito isso, o primeiro ponto a elucidarmos, praticamente uma premissa na análise de Poulantzas (2015, 2019), é que, ainda que a classe capitalista preserve e manifeste interesses políticos gerais, seja de extração da mais-valia ou de maximização dos lucros, a forma de seus processos de dominação, além de incorrerem em falhas e contradições, não deve ser compreendida em sua homogeneidade, mas, sobretudo, nas suas fissuras. De outro lado, ainda que o citado autor não faça esse destaque, entendemos que a classe trabalhadora também não é homogênea, as categorias possuem distintas demandas e desenvolvem diferentes estratégias ao longo de determinadas conjunturas e de diferentes momentos históricos.

Poulantzas (2019), para afirmar a existência de capitalistas de diferentes tipos que lutam entre si para influir na política estatal, opera a ideia de “frações de classe”, que se distinguem por diferentes funções no processo econômico – produtiva, comercial, financeira ou agrária – e diferentes dimensões – pequeno, médio e grande. Nesse sentido,

[...] a hegemonia política pode assumir um caráter compósito e definir-se a partir de um entrecruzamento de frações, combinando, assim, uma diferenciação interna em termos de escala do capital (grande, médio e pequeno), de função do capital (industrial, comercial e bancário) e de posição no sistema econômico capitalista internacional (burguesia associada, burguesia nacional e burguesia interna). Tais possibilidades de diferenciação e entrecruzamento de fração permitem-nos romper com certa visão essencialista das classes dominantes, vistas como um todo monolítico e homogêneo que sempre estaria ocupando o lugar de classe hegemônica. (MARTUSCELLI, 2018, p. 114).

Considerando que, entre uma gama de interesses, há ao menos dois polos, o de classe e o de fração, os diferentes segmentos da classe capitalista não constituem um interesse comum facilmente. Por vezes, há uma instabilidade a partir de frações em conflito pelo controle da política econômica e social do Estado. Em face da contradição principal (classe x fração), as “contradições internas da burguesia perderiam importância e o Estado se autonomizaria em relação aos interesses da fração hegemônica implementando, em última instância, ações que reproduzissem a sociedade capitalista como tal” (MARQUES, 1996, p. 71).

As relações dessas frações capitalistas pelo controle Estado, nos seus distintos interesses, constituem uma unidade contraditória (e instável) da classe dominante (ou classes dominantes) e frações. Essa luta política dar-se-ia na própria estrutura estatal, o *bloco no poder*. Esse conceito, cunhado por Poulantzas (2019), busca compreender, na estrutura do Estado capitalista, como se dá a coexistência de dominação política de várias classes e frações de classe. O Estado, nesse sentido, não seria possuidor de poder em si, mas um “campo de lutas”; suas diversas instituições apresentariam um caráter contraditório, defendendo posições divergentes em relação às classes e frações. Dessa maneira, a identificação das características da disputa pelo poder político no Estado estaria longe de uma oposição simples entre a classe capitalista e a classe operária.

Esse conceito está apoiado nas leituras de Marx (*O 18 de Brumário de Luís Bonaparte e Lutas de Classes na França*), que já tratavam das contradições da estrutura do Estado e sua relação com a reprodução dos processos de dominação em determinadas condições históricas. Como exemplo, o *sufrágio universal* é tratado como uma instituição contraditória que tem na sua gênese a possibilidade e organicidade da coexistência de várias classes e frações de classes dominantes.

[...] era preciso que a República sobre a base do sufrágio universal *concluísse em primeiro lugar a dominação da burguesia*, fazendo entrar, ao lado da aristocracia financeira, *todas as classes possuidoras* na esfera do poder político. A maioria dos grandes proprietários fundiários foram tirados do nada político [...]. (MARX *apud* POULANTZAS, 2019, p. 236).

Essas contradições, no âmbito da classe dominante, estariam associadas à própria diversificação dos modos de produção capitalista e de seus respectivos interesses, por vezes, também de prazos distintos (pequeno, médio e longo prazo). Isso implica a coexistência de várias classes e frações de classe e, conseqüentemente, uma série de contradições para uma direção de interesses capitalistas no Estado. A condição para a função estatal, nessas circunstâncias, estaria em uma *autonomia relativa* do Estado, capaz de assegurar o atendimento de determinados interesses econômicos de frações de classes dominantes e até mesmo dos grupos dominados, de forma a limitar, mesmo que eventualmente, o poder econômico dos grupos dominantes. Saes (1997) destaca que um traço específico do Estado capitalista está na possibilidade de o aparelho estatal atender interesses econômicos das classes dominadas para garantir os interesses políticos das classes dominantes, ainda que o aparelho de Estado capitalista sacrifique interesses econômicos de algumas classes ou frações dominantes.

Entretanto o direcionamento dessa unidade contraditória também estaria subordinada a uma determinada *hegemonia*, no caso, uma *fração politicamente hegemônica*. O interesse geral, que a fração hegemônica representa em relação às classes dominantes, repousa, em última análise, sobre o lugar de exploração que elas detêm no processo de produção (ou de prover garantias). O Estado extrai sua *unidade própria* dessa pluralidade de classes e frações dominantes, na medida em que sua relação, não podendo funcionar segundo o modo de partilha no poder, necessita do Estado como fator organizacional de sua unidade propriamente política.

Mas como identificar essa fração hegemônica dentro do *bloco no poder*? O conceito de hegemonia política não coincide com a preponderância econômica de uma classe ou fração, “que poderia ser aferida em termos contábeis pelo cálculo das taxas ou massas de lucro ou pela participação dos setores econômicos no PIB etc.” (MARTUSCELLI, 2018, p. 116), ou seja, nem sempre a fração de classe que detém a preponderância econômica é aquela que exerce a hegemonia política. A análise da hegemonia política implicaria “não apenas o exame do ‘resultado’ da luta política travada no interior do bloco no poder, mas também do ‘desenrolar’ desta luta, isto é, o exame do ‘processo de formulação da política econômica’, da ‘constituição da hegemonia’” (MARTUSCELLI, 2018, p. 117). Baseado na obra de Saes (2001), Martuscelli (2018) sustenta que detém a hegemonia no seio do bloco no poder “a classe ou fração cujos interesses são prioritariamente contemplados pela política econômica e social de Estado” (MARTUSCELLI, 2018, p. 116).

Outra questão pertinente sobre o *bloco no poder* é: como se dá as relações deste com as classes sociais dominadas? Para Poulantzas (2019), a hegemonia da burguesia sobre as classes dominadas não ocorre de maneira simples. Pelo contrário, encontra uma série de dificuldades e dilemas, tais como: o fracionamento interno da classe burguesa; a permanência, nas formações capitalistas, de diferentes classes de pequena produção com reflexo direto de interesses afetando o nível político; a ascensão e a luta da política organizada da classe operária, chegando, em algumas ocasiões, a influenciar o próprio *peçoal* do Estado (discutiremos esse ponto no próximo subcapítulo); as instituições do Estado capitalista, entre os quais o sufrágio universal, que oportunizam lançar na cena política todas as classes ou frações da sociedade. Assim, as particularidades da luta de classes dominantes contribuem, de certa forma, para uma incapacidade de organização política dessas classes.

Constata-se, em outras palavras, uma incapacidade da classe burguesa ou das frações dessa classe de se elevar ao nível hegemônico, por seus próprios partidos na cena política; incapacidade de transformar, por seus próprios meios de organização, seu interesse específico em interesse político, que polarizaria os interesses das outras classes e frações do bloco no poder [...] essa incapacidade da burguesia de erigir-se ao nível propriamente político vem de sua impotência para realizar sua unidade interna: ela deixa-se afundar em luta de frações, sem poder realizar sua unidade política a partir de um interesse comum politicamente concebido. (POULANTZAS, 2019, p. 293).

Nesse sentido, é nas fissuras em meio às contradições e conflitos políticos, como os expostos acima, que seriam delineados os limites à *autonomia relativa* do Estado na condução da política estatal, o que implica a conformação de uma “política de compromisso” do Estado para manutenção dos interesses diversos das frações dominantes. Tal política consistiria numa tentativa de acomodação de diversos interesses em disputa, amenizando, na medida do possível, o conflito político. Estaria embutido no conceito de *autonomia relativa* uma separação (relativa) entre o poder político e o poder econômico. A reprodução do capitalismo só é possível apartando-se o poder político da miríade de agentes econômicos, tanto burgueses quanto trabalhadores. Para Mascaro (2016), é nesse ponto que reside a autonomia do Estado.

Essa autonomia também se reflete no campo de luta de classes, ou seja, Poulantzas (2015, 2019) trata de uma autonomia relativa do aparelho estatal capitalista diante das classes dominantes. Tal autonomia se manifesta de dois modos, muito bem sistematizados por Saes (1997):

a) o corpo de agentes funcionalmente encarregados de regular e enquadrar as práticas econômicas e as relações sociais por elas condicionadas, a burocracia estatal, não coincide com as classes dominantes, organizando-se e funcionando segundo uma lógica própria (valores estruturais, o burocratismo, que se manifestam de forma refratada nas regras institucionais); b) o aparelho estatal não está diretamente relacionado aos interesses econômicos das classes dominantes; e sim, tão somente aos seus interesses políticos (preservação da exploração do trabalho e da dominação de classe). (SAES, 1997, p. 59).

Poulantzas (2015), portanto, questiona: como a unidade própria do poder institucionalizado pode se estabelecer apenas a partir de uma autonomia relativa do Estado capitalista a respeito delas? Ao retomar as leituras de *18 de Brumário de Luís Bonaparte*, ele compreende que a classe burguesa, por sua constituição e seu lugar na luta de classes, parece, salvo em caso excepcionais, incapaz de elevar-se, por seus próprios partidos políticos, ao nível hegemônico da organização.

2.3 O Estado capitalista como uma condensação de relações de força

No seu último livro, *O Estado, o poder e o socialismo*, Poulantzas (1978 [2015]) retoma o conceito de *autonomia relativa*, associado, naquele momento, a uma “positividade” do Estado superando o binômio “repressão e ideologia”. Em outras palavras, trata-se da defesa de que o Estado tem um papel essencial na constituição e reprodução das relações de produção e das classes sociais e de que ele se envolve diretamente em todas as relações de poder. A autonomia relativa estaria associada à “positividade da ação do Estado na sua relação com as classes dominantes, mas também com as classes dominadas, ou, em outras palavras, remete ao Estado pensado como *condensação material* de uma relação de forças entre as classes” (ARAÚJO; TAPIA, 2011, p. 14).

Como observam Araújo e Tapia (2011), o conceito de autonomia relativa não é suficiente para identificar a natureza de classe do Estado ou mesmo uma direção hegemônica de classe. Para isso, torna-se necessário verificar como o Estado opera no sentido de produzir políticas que expressam os interesses da classe burguesa no “bloco do poder”.

Buscando esclarecer essa questão, Poulantzas (2015) traz mais um elemento para a análise do Estado, enfatizando o abandono da percepção monolítica do Estado, isto é, o Estado como elemento não insólito, mas sim imbricado por diversas *relações*. Compreendê-lo envolve relacionar o seu arcabouço institucional com as relações capitalistas de produção. Esse autor assume uma interpretação “relacional” ao descrever o Estado como um momento de *condensação* de relações de forças entre classes e frações de classe, a partir das próprias formas de sociabilidade. O Estado, suas formas e sua política não traduziriam os interesses dos representantes da classe dominante de modo mecânico, mas isso se daria “[...] através de uma relação de forças que faz dele uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento” (POULANTZAS, 2015, p. 130).

Essa perspectiva de condensação material de uma relação de força implica compreender as contradições de classe que constituem o Estado, cuja política é resultante dessas contradições presentes na própria ossatura institucional. Assim, não é que as contradições e lutas atravessam o Estado, mas, sobretudo, elas o constituem, estão presentes na sua *ossatura material* e moldam sua organização.

Revisitando alguns de seus principais conceitos, Poulantzas (2015) passa a entender que o campo de lutas que o Estado concentra não se resume ao *bloco no poder*, há de se considerar a relação de forças entre este e as classes dominadas. As lutas populares estão presentes no Estado de tal forma que a “configuração precisa do Estado” depende não apenas das relações de forças internas ao bloco do poder, mas igualmente da relação de forças entre este e as massas populares.

As lutas populares atravessam o Estado de lado a lado. Se as lutas políticas que ocorrem no Estado atravessam seus aparelhos, é porque estas lutas estão desde já inscritas na trama do Estado do qual elas esboçam a configuração estratégica. Certamente, a lutas populares, e mais geralmente os poderes, ultrapassam de longo o Estado: mas por mais que elas sejam (e elas são) propriamente políticas, não lhe são realmente exteriores. (POULANTZAS, 2015, p. 197).

Na perspectiva desse autor, a existência de classes populares não se materializa no seio do Estado da mesma maneira que as classes e frações dominantes, mas sim de maneira específica. Se, de um lado, as classes e frações dominantes se constituem no Estado, sobretudo mediante aparelhos, as classes dominadas se apresentariam essencialmente sob focos de oposição ao poder das classes dominantes. Seria ingenuidade concluir que a presença das classes populares no Estado significa poder ou que, a partir de determinado tempo, possam alcançá-lo sem uma transformação radical do Estado.

Se esse poder das classes populares no seio de um Estado capitalista inalterado é impossível, isso acontece não apenas em razão da unidade do poder de Estado das classes dominantes, que deslocam o centro do poder real de um aparelho para o outro tão logo a relação de forças no seio de um deles pareça oscilar para o lado das massas populares, mas também em razão do arcabouço material do Estado. (POULANTZAS, 2015, p. 197).

Esse arcabouço consiste em mecanismos internos de reprodução da relação dominação-subordinação, como aqueles que buscam uma legitimação das políticas propostas pelo Estado. Ainda que a presença das classes dominadas seja assegurada, isso não é condição necessária para modificar algo no núcleo essencial do Estado. O que Poulantzas (2015) chama atenção é para o fato de que as lutas políticas desencadeadas sobre o Estado não estão – tanto quanto qualquer luta contra o aparelho do poder – em posição de exterioridade, mas derivam de sua própria configuração, isto é, como todo dispositivo de poder, é a condensação material de uma *relação*.

A análise da argumentação traçada por Poulantzas até aqui permitiu compreender que as relações sociais (e suas contradições) dão forma ao Estado. Contudo o Estado não pode ser decifrado apenas pelas classes e frações que ocupam cargos ou pelas escolhas políticas baseadas em seus interesses, mas é importante compreender as várias divisões de classes e suas frações, como aquelas internas no Estado.

As contradições de classe se inscrevem no seio do Estado por meio também das divisões internas no pessoal de Estado em amplo sentido (diversas burocracias – estatal, administrativa, judiciária, militar, política, social, etc.). Os funcionários (sejam eles concursados ou contratados) não deixam de deter um lugar de classe, isto é, não se trata de um grupo social à parte ou acima das classes.

Se considerarmos que os funcionários públicos são, em uma parte significativa, “pequena burguesia” ou “classe média”, no caso da política pública urbana, a título de exemplo, a dramática situação atual das cidades brasileiras – como os conflitos fundiários e a degradação ambiental, o déficit habitacional e a habitação inadequada, a precariedade e a deficiência do saneamento ambiental, a baixa mobilidade e a pouca qualidade do transporte coletivo – podem ter uma grande influência e repercutir como um distanciamento desses grupos com a cúpula especificamente burguesa. Esse distanciamento pode manifestar-se por meio de rupturas e divisões no seio do pessoal e dos aparelhos do Estado, através de reivindicações específicas dos funcionários. Segundo Poulantzas (2015):

As lutas das massas populares não atingem o pessoal do Estado apenas quando as massas estão fisicamente presentes no aparelho do Estado. A luta de classes está presente nos aparelhos do Estado, mesmo quando se expressa a distância: o pessoal de Estado está, desde então, em razão do seu ser-de-classe, na luta de classes [...]. Essas lutas se revestem de formas específicas: moldam-se no arcabouço material do Estado, segundo a trama da sua autonomia relativa e não correspondem ponto a ponto, nem de maneira unívoca, às divisões das lutas de classes. (POULANTZAS, 2015, p. 157).

A ideologia dominante que o Estado reproduz tem igualmente por função constituir o “cimento interno” dos aparelhos do Estado e da unidade de seu pessoal. Essa ideologia é precisamente a do “estado neutro”, representante da vontade geral. Contudo, como vimos, essa ideologia não domina inteiramente os subconjuntos ideológicos das classes dominadas, que, em determinados circunstâncias históricas, conseguem dar visibilidade às suas pautas e pressionar interesses dominantes.

Poulantzas (2015, 2019) nos coloca um árduo desafio: perceber a inserção da dominação política no arcabouço material do Estado como condensação de uma relação de forças. Sua maior colaboração está em compreender particularidades da complexa luta política na reprodução histórica desse Estado produzindo elementos que superem qualquer leitura de neutralidade dele, bem como aquela de que todo Estado capitalista expressa diretamente o interesse burguês.

3 AS CIDADES E A POLÍTICA URBANA ENTRE O MERCADO E O DIREITO: PROJETOS EM DISPUTA

Esta tese trabalha com a hipótese de que há uma disputa entre distintos projetos de cidade pela hegemonia da política urbana, especificamente, com o intuito da apropriação, da ocupação e do uso do solo urbano nas cidades. Como forma de entender esses projetos, caracterizamos dois paradigmas, a partir de um tipo ideal, tomando emprestado os termos de Santos Junior (2008): *cidade-direito* e *cidade-mercado*. A nosso ver, nos aparelhos de Estado, coexistem esses dois vieses, com graus variáveis e desiguais de oposição e de força de atuação conforme a época e o lugar, sendo preponderantes aqueles mecanismos que ajudam na reprodução do capital. Nessa luta pela hegemonia estatal, o Estado cumpre seu papel no *bloco do poder* em dar um direcionamento à política urbana. Tanto um paradigma como o outro procuram se legitimar diante da sociedade e precisam lidar com processos de acumulação que, por vezes, sofrem constrangimentos na sua aplicação, o que torna necessária uma série de acordos e concessões durante esse processo.

O objetivo deste capítulo é discutir as características da hegemonia em disputa no âmbito da política urbana brasileira. Acreditamos que, no caso brasileiro, a política pública demonstra acomodar certos interesses de frações de classe, até mesmo antagônicos, como uma estratégia de proteção de seu interesse geral de longo prazo, isto é, a reprodução das condições para a acumulação.

No plano internacional, a partir da década de 1970, em especial nos países do Ocidente, ganhou força uma ideologia política e um consenso em torno de reformas macroeconômicas. O poder político passou a sofrer interferência direta dos credores do Estado no destino da política pública, passando a sofrer influência direta das negociações dos mercados. Os mesmos *slogans* econômicos convencionais estavam inseridos no diálogo da administração pública: “é preciso reduzir o déficit, devemos combater a inflação, a economia está superaquecida, é preciso detê-la” (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 20).

Esse movimento de reformas tem nos organismos multilaterais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e no *Congresso de Washington* de 1989, seus principais expoentes, produzindo profundas alterações na agenda política dos governos dos países em desenvolvimento.

Conforme descreve Chossudovsky (1999), esses órgãos reguladores são estruturas administrativas, ou melhor, uma burocracia internacional com o objetivo de supervisionar as economias nacionais por meio da *deliberada manipulação do mercado*, operando dentro do sistema capitalista e respondendo a interesses econômicos e financeiros dominantes a partir dos aparelhos do Estado.²³

[...] nos grupos dos países as dívidas públicas aumentaram além dos limites na década de 1980 (ultrapassando US\$ 13 trilhões em 1995) [...]. O acúmulo de grandes dívidas públicas nos países do ocidente conferiu aos interesses financeiros e bancários não só uma alavancagem política, mas também o poder de ditar a política social e econômica do governo. (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 14).

O fim da União Soviética, em 1989, deu-se em processo de forte modificação da economia mundial. A política hegemônica neoliberal forjou um “consenso político” em torno de uma política macroeconômica, especialmente nos países da OCDE. Parte significativa das recomendações pode ser sistematizada em três condições:

(i) Diminuição do tamanho do governo, através da demissão de funcionário desnecessários /despreparados, da terceirização de funções e privatizações de empresas públicas, das políticas de descentralização; (ii) eliminação dos programas e políticas sujeitas ao controle clientelista e ao poder de influência das burocracias, que possam oferecer condições para a prática da corrupção; (iii) submissão de órgãos públicos e seus dirigentes e funcionários à lógica do mercado, de forma a aumentar o seu desempenho, por meio de pressões e incentivos da livre competição, e o controle exercido pelos consumidores. (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 40).

Esses quesitos apresentavam-se como respostas a um discurso ideológico que disseminava, por um lado, que havia uma ineficiência e obsolescência ou uma *falta global de eficácia e produtividade* no âmbito das novas exigências impostas pela globalização aos Estados e, por outro, que a saída passava pela privatização, desregulamentação e diminuição de impostos. Essa percepção alinhou-se a uma ideia ludibriadora de um desengajamento estatal, liberando a ação de capitais privados em áreas até então regidas por princípios não mercantis. Segundo Dardot e Laval (2016), trata-se da vontade de impor no cerne da ação pública os valores, as práticas e o funcionamento da empresa

²³ Chossudovsky (1999) cita o empréstimo brasileiro de US\$ 2 bilhões junto ao FMI, em 1991, que comprometeria o governo brasileiro em um ajuste fiscal de 65% de suas despesas correntes alocados para o serviço de dívida.

privada, instituição de uma nova prática de governo em que o Estado seja mais flexível, reativo, fundamentado no mercado e orientado para o consumidor.

Como nos recordam esses autores, o neoliberalismo foi (e ainda é), muitas vezes, tratado como uma “retirada” do Estado e uma ampliação dos domínios de acumulação do capital. Contudo é mais coerente trata-lo como uma corrente ideológica que age na *transformação da ação pública*, tornando-a uma esfera regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes àquelas a que se sujeitam as empresas privadas.

O próprio Nicos Poulantzas, em sua última entrevista em 1979, antes de falecer, já percebia, de maneira perspicaz, certa falácia no discurso neoliberal quando tratado como um

[...] discurso antiestatal disfarçado de liberação do indivíduo de usurpações do Estado. Embora os partidários deste neoliberalismo se apresentem às vezes como ferventes administradores de um anarcocapitalismo [...] o Estado continua desempenhando uma função orgânica na reprodução do capital. O que preconizam é a retirada, de fato já iniciada, das funções sociais do Estado-providência [...] que também foram uma conquista das massas populares. (POULANZAS, 1983, p. 77-78).

No caso brasileiro, ausente de uma política de bem-estar social como ocorreu em parte da Europa, o chamado Estado desenvolvimentista, vivenciado entre o final de 1960 e meados dos anos de 1970, não foi além de uma concretização de um processo rápido de industrialização. A rápida transformação do processo produtivo não foi acompanhada por um crescimento dos salários nem por qualquer evolução substancial de garantia de direitos sociais. É sempre importante demarcar que o (frágil) regime democrático estabelecido depois de 1945 foi interrompido por uma ditadura militar por cerca de 20 anos (1964-1984) e limitou “qualquer avanço social significativo que poderia ter sido alcançado como subproduto do rápido processo de modernização econômica que se desenvolvia no país” (ROLNIK, 2015, p. 267). O modelo desenvolvimentista ausente de uma perspectiva cidadã resultou em uma das sociedades mais desiguais do mundo, com dificuldade de atendimento de necessidades básicas da população, entre elas o acesso à habitação. Combinado com uma estrutura de regulação fundiária excludente, o modelo de urbanização estabeleceu “as condições de espraiamento de enormes assentamentos autoconstruídos nas franjas urbanas, em que formas ambíguas de segurança de posse e padrões não planejados de uso do solo prevalecem” (ROLNIK, 2015, p. 267).

É relevante mencionar que o marco do início de reversão desse quadro, no campo normativo e social, é o processo constituinte, a partir da reabertura democrática, em 1985, que culmina na Constituição Federal de 1988 e, mais especificamente, nas regulamentações setoriais que se seguiram, tais como a Lei Orgânica da Saúde e o Estatuto da Criança e Adolescente, em 1990; Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996; Estatuto da Cidade, em 2001.

A compreensão do caso brasileiro implica considerar que toda essa normatização ocorreu em um contexto global de avanço dos ideais neoliberais. Ao passo que a cidadania ensaiava tomar corpo ao longo do processo de redemocratização (mobilização das organizações da sociedade civil, de iniciativas em políticas públicas e de arranjos de participação popular em conselhos e conferências, etc.), o quadro internacional do capitalismo caminhava em um sentido oposto, arregimentando Estados em reformas macroeconômicas neoliberais, impondo um desmonte de políticas de bem-estar social, privatizando atividades públicas, fragilizando organizações classistas, etc.

Simultaneamente, não podemos nos esquecer de fazer referência às práticas do clientelismo, patrimonialismo, corporativismo e de outras formas de intermediação de interesses, características da cultura política local (NUNES, 2003). Assim, tais princípios afirmados no campo normativo brasileiro das políticas públicas podem, supostamente, coexistir com objetivos e práticas nem sempre condizentes com eles.

No decorrer da década de 1990, as reformas de orientação neoliberal defenderam a adoção de novos arranjos de liberalização do mercado e de políticas de privatização pelos países em desenvolvimento como forma de estabilização e de um esperado crescimento econômico. No entanto, mesmo com certa coerção exógena para manutenção desse processo, havia —e certamente ainda há— uma série de limitações para levar avante essa agenda. Tal como o caso brasileiro, alguns desses governos são historicamente marcados “pelo clientelismo, pelo fisiologismo, pela ausência de sentido público, pela incompetência de seus funcionários, por programas e projetos mal dimensionados, que geram frequentemente serviços públicos de baixa qualidade, práticas de corrupção e suborno, gastos excessivos, entre outras práticas condenadas” (SANTOS JUNIOR, 2001, p. 39). Esse autor sugere que o êxito dessas reformas exigiria, também, a implementação de mudanças institucionais na estrutura do Estado de forma a atender os novos papéis requeridos pelas transformações em curso, entre os quais se destacariam as parcerias público-privadas.

No que se refere à política urbana, o Estatuto da Cidade, sua lei de diretrizes, aproxima-se de 20 anos de promulgação e ainda é ponto de diversos debates em torno de suas diretrizes, de seus instrumentos e da sua aplicação pelas gestões locais, quer seja pelas possibilidades de reversão do quadro de exclusão territorial em que se encontram as cidades brasileiras, quer seja por questionamentos em relação à sua efetividade, eficácia da participação popular e da utilização de seus instrumentos para legitimação de políticas engendradas por interesses privados. Nesse sentido, cabe refletir sobre até que ponto a origem das diretrizes e dos instrumentos prescritos na legislação e aplicados a partir desta, estaria, em maior ou menor grau, associada a uma ampliação progressiva de direitos conduzida pela sociedade no plano local ou às necessidades de acumulação e competição, num contexto de uma economia globalizada, conduzidas por uma coalizão de forças mais amplas. Recuperando Poulantzas (2015), a consolidação do instrumento no Estatuto da Cidade poderia ser lida como uma *condensação material* de uma relação de forças entre as classes?

Parecer haver uma disputa desigual na elaboração de políticas urbanas entre os *agentes* que produzem o espaço urbano e aqueles que usufruem da cidade como meio de reprodução social. O desenvolvimento da cidade capitalista demarcaria o próprio espaço como uma mercadoria em disputa e, conseqüentemente, geraria diversos impasses para a reprodução social. No caso das cidades brasileiras, essa questão é expressa na irregularidade fundiária e na degradação ambiental, na habitação inadequada ou na falta desta, na precariedade e na deficiência do saneamento ambiental, na baixa mobilidade e pouca qualidade do transporte coletivo, como também nas práticas de gestão urbana. Nessa perspectiva, para Maricato (2013),

[...] as cidades são o principal local onde se dá a reprodução da força de trabalho. Nem toda melhoria das condições de vida é acessível com melhores salários ou com melhor distribuição de renda. Boas condições de vida dependem, frequentemente, de políticas públicas urbanas – transporte, moradia, saneamento, educação, saúde, lazer, iluminação pública, coleta de lixo e segurança. [...] A cidade não é apenas redução da força de trabalho. Ela é um produto, ou, em outras palavras, também um grande negócio, especialmente para os capitais que embolsam com sua produção e exploração lucros, juros e rendas. Há uma disputa básica, com um pano de fundo, entre aqueles que querem dela melhores condições de vida e aqueles que visam apenas extrair ganhos. (MARICATO, 2013, p. 66).

É nessa disputa por modelos e projetos urbanos que as cidades tornam-se arena de ambições e interesses distintos. Isso posto, traçamos dois paradigmas que acreditamos

representar essa disputa por um modelo: a “cidade-mercado” e a “cidade-direito”, com seus diferentes impactos sobre as políticas urbanas que, ainda que possuam suas próprias disputas e frações internas, configuram-se em determinados modelos analíticos, seja pelos interesses em comum pelas bandeiras e plataformas de reivindicação, seja pelas estratégias de governança.

3.1 Cidade-mercado: o empreendedorismo urbano e a competitividade entre as cidades

A análise do desenvolvimento urbano exige desassociá-lo unicamente do viés do crescimento econômico, e, por outro lado, compreendê-lo como um direcionamento necessário de mudanças no uso do solo em razão de interesses da cidade. Isso significa de entender a cidade como um *espaço* onde se dá a acumulação do capital, mas que também é um *espaço para se viver*.

Trata-se de um tipo de conflito social e de interesses pelo uso distinto do espaço: em termos marxianos, aquele relacionado ao *valor de uso* (espaço como lugar de se viver, como um bem consumido, ou o que o lugar representa para seus habitantes) e aquele relacionado ao *valor de troca* (espaço como mercadoria capitalista; valor que se apresenta para aqueles interessados em extrair dele um benefício econômico exclusivamente em forma de renda).

Na cidade capitalista contemporânea, a dimensão dos valores de troca se sobrepõe aos valores de uso. Logan e Moloch (1987, p. 17), ao analisarem o caso das cidades americanas, descrevem esse fenômeno como uma *máquina de crescimento* em que as “classes rentistas” se organizam em coalizões que tornam as cidades em verdadeiras “empresas devotas ao crescimento da renda agregada através da intensificação do uso do solo urbano”.

Arantes (2013) interpreta a ideia de *máquina do crescimento* como uma

[...] coalizão de elites centradas na propriedade imobiliária e seus derivados, mais uma legião de profissionais caudatários de um amplo arco de negócios decorrentes das possibilidades econômicas dos lugares, conformam as políticas urbanas à medida que dão livre curso ao seu propósito de expandir a economia local e aumentar a riqueza [...]. No coração dessas coalizões, a classe rentista de sempre [...]: incorporadores, corretores banqueiros, etc., escorados por um séquito de coadjuvantes igualmente interessados e poderosos, como a mídia, os políticos [...] enfim, nossos dois personagens desse enredo de estratégias: planejadores urbanos e promotores culturais. (ARANTES, 2013, p. 27).

Essa *máquina do crescimento* apresenta-se, antes de tudo, como uma força capaz de utilizar fundos e recursos públicos em favor de uma apropriação privada dos ganhos que o espaço propicia.

Para entender essa questão, Brenner (2018), retoma uma linha história (na qual nós não teremos espaço para nos aprofundar), que resume o papel das cidades e dos Estados na geografia histórica do capitalismo em longo prazo. Desde o início do chamado Período Moderno até períodos mais recentes, as economias territoriais do Estado-nação, gradativamente, uniram as geografias das cidades e a urbanização. Conforme as cidades passaram a se subordinar ao poder político dos Estados, integraram-se gradativamente aos regimes de acumulação escalonados nacionalmente. O final do século XIX seria marcado pela caracterização das cidades como *máquinas de produção em massa* pelo processo fordista.

É essa configuração do capitalismo mundial centrada no Estado – estabelecido com base em um relacionamento espacialmente isomórfico entre a acumulação de capital, urbanização e regulamentação dos Estados – que vem se revelando desde a crise econômica-global do início da década de 1970 [...]. O relacionamento historicamente consolidado de *mutualidade* entre as cidades e Estados vem se desgastando significativamente, resultando em novas geografias de urbanização global e de acumulação de capital que não mais se sobrepõem equitativamente às geografias do poder territorial do Estado. (BRENNER, 2018, p. 65).

Para esse autor, as cidades e os Estados estão sendo reconfigurados, reterritorializados e reescalonados, em conjunto com o mais recente ciclo de globalização capitalista, mais competitivo, mas ambos permanecem sendo formas essenciais de organização territorial sobre as quais se baseia a circulação de capital em escala mundial. O capital estaria inerentemente voltado para a eliminação de barreiras ao processo de circulação e, para isso, a transformação espacial é indispensável.

É unicamente por meio de construção de infraestruturas de transporte, comunicação e de regulamentação institucional relativamente fixas e imóveis – uma “segunda natureza” de configurações de organização territorial socialmente produzidas – que esse acelerado movimento físico das mercadorias através do espaço pode ser obtido. (BRENNER, 2018, p. 67).

O papel das cidades como modelo de territorialização do capital tem sido amplamente reconhecido. As cidades *territorializam* o capital pela aglomeração de infraestruturas relativamente fixas e imóveis, tais como sistema de transporte, suprimento

de energia, redes de comunicação e outras externalidades que sustentam formas específicas históricas de produção, troca, distribuição e consumo.

Lefebvre observa que “somente o Estado pode assumir a tarefa de administrar o espaço em grande escala” (LEFEBVRE *apud* BRENNER, 2018, p. 68). Esse movimento seria constante, pois a própria dinâmica de transformação do capital torna suas precondições geográficas obsoletas, exigindo uma nova onda de reestruturação com a finalidade de *reterritorializar* e, assim, reativar o processo de circulação.

À medida que o capital é reestruturado em período de crises, as configurações escalares em que se fundamenta o capital são igualmente reorganizadas, a fim de criar uma nova estrutura geográfica para uma nova onda de crescimento. O Estado teria, assim, um importante papel mediador no desenvolvimento geográfico por meio de estratégias regulatórias específicas e formas institucionais.

É nesse sentido que utilizamos o paradigma *cidade-mercado* para tratar de novos modelos disseminados do planejamento urbano e das chamadas *estratégias de empresariamento urbano*. Os conceitos e técnicas oriundos desse modelo, segundo seus defensores,²⁴ devem ser adotados pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e aos mesmos desafios que as empresas.

Borja e Castells (1996), no artigo que ficou conhecido pela defesa e disseminação do planejamento estratégico, partem de uma constatação sobre um novo cenário de cidades no contexto da globalização econômica, política e cultural, diante dos processos de recessão e crise econômica dos anos de 1970. As cidades teriam um protagonismo nesse contexto quanto a recuperação do patrimônio, promoção de grandes transformações urbanísticas, criação de empregos, serviços básicos, etc., no que diz respeito às relações internacionais, atraindo investimentos, promovendo o turismo e grandes eventos.

Para esses autores, as cidades devem ser compreendidas como um *ator político*, isto é, capazes de articular administrações públicas, agentes econômicos públicos e privados, organizações sociais e cívicas, setores intelectuais e profissionais e meios de comunicação social. Em síntese, essa coalizão permitiria: a) a definição de produtos nos em cuja venda ou produção (por exemplo, promoção turística, oferta cultural, sede de um organismo internacional etc.) estão interessados; b) campanhas baseadas na cooperação público-privada (por exemplo, campanhas de segurança pública, imagem, reabilitação

²⁴ Originalmente sistematizados na Harvard Business School (VAINER, 2013).

urbana etc.); c) grandes projetos de desenvolvimento urbano vinculados a um evento ou derivados de um programa cívico-político com ampla base consensual.

De acordo com esse ponto de vista, a coalizão política local não deveria basear-se na “dicotomia executivo/legislativo, numa administração centralizada e na separação rígida entre o setor público e o privado” (BORJA; CASTELLS, 1996, p. 78), mas deve promover: a) a agilidade e a transparência; b) respostas a critérios de eficiência econômica e eficácia social; c) promover visibilidade da cidade para o exterior, desenvolvendo uma imagem forte e positiva apoiada numa oferta de infraestrutura e de serviços (comunicações, serviços econômicos, oferta cultural, segurança etc.) que exerçam a atração de investidores, visitantes e usuários solventes para a cidade e que facilitem suas "exportações" (de bens e serviços, de seus profissionais etc.).

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

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

As cidades são descritas por Borja e Forn (1996) e Borja e Castells (1996) como “grandes empresas”, capazes de atrair investimentos, tecnologias e, portanto, empresas multinacionais, mas também por estar em um processo de competição para aumentar seu poder de atração para manter ou desenvolver sua capacidade de inovação e de difusão. Elas competem para sediar organismos nacionais e internacionais, de simpósios, exposições e feiras; parques industriais e tecnológicos; obter apoio político e financiamento internacional para realizar objetivos anteriores e para facilitar sua promoção no exterior. Nas palavras desses autores, “a mercadotecnia da cidade, vender a

cidade, converteu-se, portanto, em uma das funções básicas dos governos locais e em um dos principais campos de negociação público-privada” (BORJA; FORN, 1996, p. 33).

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

Harvey (2006, 2020) sustenta haver uma relação entre a ascensão do neoliberalismo e a emergência de um novo padrão de governança das cidades, caracterizada pelo autor de “empreendedorismo urbano”. Esse empreendedorismo implicaria algum nível de “concorrência interurbana”.

De fato, à medida que a concorrência interurbana se acirra, ela quase certamente passa a operar como “poder coercitivo externo” sobre cidades individuais, sujeitando-as mais às disciplinas e à lógica do desenvolvimento capitalista. Essa concorrência pode forçar a reprodução repetitiva e serializada de certos padrões de desenvolvimento (como a reprodução em série de *world trade centers* ou novos centros culturais de entretenimentos, ou de projetos de revitalização) [...] com shopping centers modernos e afins. (HARVEY, 2020, p. 166).

Para esse autor, estar-se-ia assistindo a uma reorientação das posturas das governanças urbanas nos países capitalistas avançados, por formas de ação empreendedoras caracterizadas, principalmente, pelo estabelecimento de parcerias público-privadas (PPPs), para a atração de capitais privados para investimentos nas cidades e por formas alternativas de gestão pública. O contexto dessas modificações na gestão é tratado por Rolnik (2015):

[...] as cidades foram envolvidas por um ambiente geoeconômico marcado por caos monetário, movimentos especulativos do capital financeiro, estratégias globais de localização de corporações multinacionais e intensificação da competição entre localidades. Ao mesmo tempo, o retraimento dos regimes de bem-estar e de transferências intergovernamentais impôs limites ao financiamento das políticas urbanas. (ROLNIK, 2015, p. 225).

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

A associação de uma visão empreendedorista à gestão da administração pública estaria associada às dificuldades enfrentadas pelas economias capitalistas, a partir da recessão de 1973, que resultaram em desindustrialização, desemprego disseminado e austeridade fiscal. Mas haveria também um forte aspecto ideológico, “uma tendência ascendente de neoconservadorismo e um apelo muito mais forte à racionalidade do mercado e à privatização” (HARVEY, 2006, p. 166). Esses elementos representariam o pano de fundo para entender por que tantos governos urbanos, muitas vezes de crenças políticas diversas e dotados de poderes legais e políticos muito diferentes, adotaram todos uma direção muito parecida.

A política pública urbana transitaria entre as relações de mercado, em que o *bloco no poder* impulsionaria um forte papel econômico no tipo e modo de implementação das ações do poder público. Na coordenação dos distintos interesses em torno da cidade, o poder executivo teria um papel fundamental quanto à regulação das condições de produção do espaço, relegando a participação da sociedade civil a um papel de “clientes-consumidores e portadores de interesses privados, impedindo a conformação de uma esfera pública que seja a expressão do interesse coletivo” (SANTOS JUNIOR, 2008, p. 150).

No caso brasileiro, a recente realização dos megaeventos esportivos da Copa das Confederações em 2013, da Copa do Mundo de 2014, nas principais metrópoles brasileiras, assim como a realização das Olimpíadas de 2016, no caso do Rio de Janeiro, pode ser entendida como uma (recente) rodada de mercantilização, acompanhada pela emergência de coalizões de poder que adotaram como padrão de governança o empreendedorismo neoliberal (SANTOS JUNIOR, 2015).

Parecia haver um consenso, entre os gestores públicos, de que os investimentos nas cidades-sede da Copa do Mundo e das Olimpíadas seriam uma boa oportunidade de enfrentar grandes problemas, como aqueles relacionados à mobilidade urbana e à recuperação de espaços degradados, assim como uma forma de impulsionar o desenvolvimento econômico decorrente dos projetos de intervenção urbana, das atividades de turismo e dos projetos habitacionais.

Cabe entender, no caso brasileiro, em que medida esse viés de uma governança empreendedorista neoliberal, descrito na literatura internacional, é capaz de ser observado em experiências locais. Isso envolveria apreender, entre outros fatores, os processos de construção de novas obras de infraestrutura e de espaços urbanos e as recentes regulações públicas que se ajustam aos interesses econômicos.

O caso brasileiro, especialmente nas gestões presidenciais do Partido dos Trabalhadores (Luiz Inácio Lula da Silva – 2003/2011; Dilma Rousseff – 2011/2016), a leitura neoliberal se dá de maneira *condensada*, como um processo de “neoliberalização reformista”, marcada por um aparente paradoxo de implementação de políticas redistributivas pelo governo federal, isto é,

[...] o Estado brasileiro tem implementado políticas neokeynesianas buscando reconstruir as condições de circulação do capital e da força de trabalho que simultaneamente subordinam as decisões relativas aos recursos do fundo público à lógica do mercado e aos interesses dos grandes empresários. Ao mesmo tempo, são adotadas políticas visando dinamizar a demanda efetiva [...] como a criação e expansão do crédito ao consumidor, a transferência de renda direta para os grupos sociais menos favorecidos e o aumento real do salário mínimo. (SANTOS JUNIOR, 2014, p. 25).

Nesse contexto, o urbanismo brasileiro, especialmente nas últimas duas décadas, pode ser compreendido como uma combinação de “processos de inserção seletiva de regiões e áreas competitivas e dinâmicas integradas aos circuitos internacionais de capitais” (SANTOS JUNIOR, 2008, p. 138). Essa dinâmica privilegia e coloca em disputa a venda do uso e da ocupação do solo, sobretudo os mais bem localizados, a busca por investidores, o que aguça os processos de desigualdade socioespacial que se intensificam, especialmente, nos territórios metropolitanos. O resultado seria uma “[...] ordem socioespacial, na qual a cidade aparece como a expressão de uma estrutura social dualizada entre ricos e pobres, cidadãos e não cidadãos” (SANTOS JUNIOR, 2008, p. 138).

Contudo é no âmbito desse conflito, que setores da sociedade civil (movimentos sociais urbanos, órgãos de classe, ONGs, etc.) emergem e tencionam, num contramovimento, construir uma *práxis* sociopolítica por uma cidade mais inclusiva e menos desigual e criar estratégias de pressão por um arcabouço sociojurídico, como veremos a seguir.

3.2 Cidade-direito: dilemas da agenda da “reforma urbana” no Brasil

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

Pode-se destacar como elemento importante da disseminação desse paradigma no Brasil a organização do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), que se deu no bojo da plataforma de proposições e emendas da reforma urbana, no contexto das discussões públicas que antecederam a Assembleia Nacional Constituinte. A princípio, as reivindicações do Movimento tinham um caráter local, como a reivindicação por moradia. Mas, com o fim do regime militar, em 1984, e com uma série de debates e fóruns realizados em várias partes do país, que aglutinaram entidades de classe, entidades estudantis e outros tipos de organizações civis, o MNRU passou a incorporar a ideia de cidade, a *cidade de todos*, isto é, a casa além da casa, a casa com asfalto, com serviços públicos, com escola, com transporte, com direito a uma vida social (FONTES, 2010).

Em 1986, em um dos fóruns de discussão promovidos pelo MNRU, foi redefinido o conceito da reforma urbana,²⁵ conforme Saule Junior e Uzzo (2009):

[...] como uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos. Assume-se, portanto, a crítica e a denúncia do quadro de desigualdade social, considerando a dualidade vivida em uma mesma cidade: a cidade dos ricos e a cidade dos pobres; a cidade legal e a cidade ilegal. Condena a exclusão da maior parte dos habitantes da cidade determinada pela lógica da segregação espacial; pela cidade mercadoria; pela

²⁵ O que era chamado de reforma urbana, até então, estava mais próximo do que era chamado de “reforma urbanística”. Ao contrário da bandeira da reforma agrária, tradicionalmente vinculada a movimentos contestatórios de ordem vigente, a expressão “reforma urbana” comumente recobriu, até a década de 1980, intervenções estatais autoritárias de conteúdo antipopular (SOUZA, 2008).

mercantilização do solo urbano e da valorização imobiliária; pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral. (SAULE JUNIOR; UZZO, 2009, p. 4).

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

Esse movimento, que se intensifica a partir da Constituinte de 1988, mobilizou-se pela criação de um novo quadro jurídico e institucional da política urbana em torno das questões: uso e ocupação do solo, habitação, saneamento, mobilidade e resíduos sólidos. O Estatuto da Cidade, considerado exemplar por muitos urbanistas brasileiros e de outros países, foi aprovado após treze anos de pressões populares no Congresso, em 2001. Seu objetivo geral, expresso em suas diretrizes, é garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana por meio de uma gestão democrática participativa (BRASIL, 2001).

O Estatuto introduz avanços jurídicos e urbanísticos importantes que regulamentam, redefinem ou detalham instrumentos como: o imposto sobre a propriedade predial e territorial; a desapropriação e o tombamento de imóveis; a concessão de uso espacial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o usucapião espacial e a contribuição de melhoria; o direito de superfície; o direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração do uso; a transferência do direito de construir; as operações urbanas consorciadas; a regularização fundiária; a assistência técnica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; as unidades de conservação e zonas especiais de interesse social.

A noção de *reforma urbana* pode ser associada àquilo que Nunes (2003) chamou de *universalismo de procedimentos*, uma forma de intermediação de interesses baseado na noção de cidadania e igualdade perante a lei e um processo que busca impedir favores pessoais na esfera públicas. Refere-se a normas que devem ser formalmente utilizadas por todos os indivíduos da *polity*, ou a eles aplicadas, ao eleger representantes, proteger-se contra abusos do poder pelo Estado, testar o poder das instituições formais e fazer demandas ao Estado (NUNES, 2003).

Segundo Santos Junior (2015), a governança que parecia emergir desse processo apontava, ainda que parcialmente, para um padrão de poder público marcado por algumas características:

(i) universalista e impessoal, substituindo as práticas clientelistas e patrimonialistas que historicamente vigoraram nas cidades brasileiras; (ii) democrático, com a introdução de esferas de participação da sociedade organizada, em especial por meio dos conselhos e conferências setoriais; (iii) fortemente regulatório sobre o mercado imobiliário, com a afirmação do papel do Estado na gestão do solo urbano e na garantia de dos direitos sociais da cidade, e (iv) redistributivo, com adoção de políticas subsidiadas para garantir às classes populares o acesso à moradia e aos serviços urbanos. (SANTOS JUNIOR, 2015, p. 329).

Com o Estatuto da Cidade, a regulação urbanística, pelo menos legalmente, passa a ser tratada como um processo, com etapas sucessivas: a formulação de instrumentos urbanísticos que sirvam para realizar e implementar os objetivos e diretrizes estabelecidos pelo Plano Diretor; sua aprovação na Câmara Municipal; sua fiscalização e revisão periódica a partir do cotejamento entre a estratégia proposta e os resultados alcançados.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, ocupou um vazio institucional causado pela ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Ele permitiu, ao menos nos seus cinco primeiros anos, uma agenda centrada: a) na institucionalização do sistema de gestão democrática das cidades; b) na municipalização da política urbana, sobretudo, na obrigação da elaboração dos Planos Diretores; c) na regulação pública do solo urbano com base no princípio da função social da propriedade imobiliária (SANTOS JUNIOR, 2008). Contudo o Ministério das Cidades foi um dos primeiros órgãos sacrificados, em nome da ampliação do apoio ao governo no Congresso Nacional, com a substituição do Ministro Olívio Dutra por Márcio Fortes de Almeida, em julho de 2005. Não permaneceu esse ministério, portanto, com a presença de importantes atores de forças progressistas da reforma urbana, em que pese a manutenção de uma parcela da equipe original.

Os 13 anos do governo nacional do Partido dos Trabalhadores, Lula (2003-2011) e Dilma Rousseuf (2012-2016) foram marcados por: medidas de combate à fome e à pobreza, fortalecimento do mercado interno por meio da industrialização em substituição às importações, criação de programas em outras áreas, tais como o Programa Universidade para Todos (ProUni), o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa Luz para Todos. Garantiu-se também um aumento real do salário mínimo (de 72%, entre 2003 e 2012) e os classificados em “condição de

pobreza” diminuíram sua representação de 37,2% para 7,2% nesse mesmo período (MARICATO, 2014; SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

O programa de transferência de renda “Bolsa Família” alcançou 14 milhões de famílias (cerca de 50 milhões de pessoas), em 2011, e o número de beneficiários aumentou de 14,5 milhões para 24,4 milhões em 2012. No entanto os trabalhadores informais permaneceram, em grande medida, excluídos da cobertura de benefícios da seguridade social (SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

Por se tratar de distribuição de renda, não se pode perder de vista que, além da melhoria da vida dos cidadãos, essas políticas foram implantadas com forte viés de apoiar o grande capital:

[...] tal ascensão econômica, com seu consequente sentimento de cidadania conquistada, não passou pelo acesso a serviços sociais ampliados e consolidados em sua qualidade. Afora a importante expansão de universidades federais, ascensão significou poder pagar escola privada, plano de saúde privado, celular, eletrodomésticos e frequentar universidade privada. (SAFATLE *apud* SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 163).

É a partir de 2007, durante o segundo mandato de Lula, que se intensificam as políticas econômicas neodesenvolvimentistas em uma “variante híbrida” que teve consequências significativas para o crescimento econômico, a distribuição de renda e a implementação de políticas sociais. O governo federal lançou o “Programa de Aceleração do Crescimento” (PAC), voltado para o investimento em obras de infraestrutura urbana. O modelo visava à desoneração fiscal de produtos industriais e buscava alavancar o emprego na indústria da construção. Após a crise financeira internacional de 2008,²⁶ essa orientação foi aprofundada. Em 2009, foram lançados o “PAC II” e o programa habitacional “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV).²⁷

²⁶ Em 2008, o mundo submergiu em uma profunda crise econômica que teve início nos Estados Unidos a partir dos problemas sistêmicos financeiros provocados pela crise dos mercados secundários de títulos lastreados em hipotecas, envolvendo os chamados *subprimes*. A crise do *subprime* contaminou todo o mercado financeiro, provocando um “efeito cascata”, afetando todo o setor financeiro globalizado e, também, por decorrência, toda a economia capitalista, dependente das finanças globais (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

²⁷ O PMCMV pode ser entendido como um programa de crédito tanto ao consumidor quanto ao produtor da construção civil e imobiliário. No caso da produção, o construtor solicita crédito à Caixa Econômica para construção de empreendimentos direcionados ao público, dividido em três faixas de renda: de 0 a 3; de 3 a 6 e de 6 a 10 salários mínimos. Para cada tipo de empreendimento construído, as unidades devem ser comercializadas no valor definido dentro de limites estabelecidos segundo as características da cidade e da região (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Os investimentos em habitação e saneamento aumentaram numa escala significativa, após quase trinta anos de estagnação. No governo federal, a Casa Civil concentrou a gestão dos grandes investimentos urbanos: PAC e PMCMV, diminuindo o poder do Ministério das Cidades. Todo esse investimento teve uma consequência na geração de empregos.

Teve então início um *boom* imobiliário de enormes proporções nas grandes cidades. Enquanto em 2009 o PIB brasileiro e da construção civil foram negativos, contrariando a tendência anterior, em 2010 o crescimento nacional foi de 7,5% e o da construção civil, de 11,7%. Em seis regiões metropolitanas, o desemprego, que atingia 12,8% em 2003, caiu para 5,8% em 2012. A taxa de desemprego da construção civil no período diminuiu de 9,8% para 2,7%. O investimento de capitais privados no mercado residencial cresceu 45 vezes, passando de R\$ 1,8 bilhão em 2002 para R\$ 79,9 bilhões em 2011,7 e os subsídios governamentais (em escala inédita no país) cresceram de R\$ 784.727 para mais de R\$ 5,3 bilhões em 2011. (MARICATO, 2014, p. 54).

Entretanto a esse processo se seguiu uma série de efeitos colaterais, a começar pelo fato de que a agenda da reforma urbana perdera força no âmbito da política urbana nacional. Sem estabelecer uma regulação sobre o uso do solo urbano, as prefeituras viram a multiplicação de prédios, o adensamento de determinadas regiões e o aumento exponencial do número da venda de automóveis como progresso e desenvolvimento. Parte da classe média viu as possibilidades de acesso à casa própria aumentarem, especialmente a partir das medidas do PMCMV.

Com exceção da oferta de emprego na indústria da construção, para a maioria sobrou o pior dos mundos. Em São Paulo, o preço dos imóveis aumentou 153% entre 2009 e 2012. No Rio de Janeiro, o aumento foi de 184%. A terra urbana permaneceu refém dos interesses do capital imobiliário e, para tanto, as leis foram flexibilizadas ou modificadas [...]. A disputa por terras entre o capital imobiliário e a força de trabalho na semiperiferia levou a fronteira da expansão urbana para ainda mais longe: os pobres foram para a periferia da periferia. Novas áreas de proteção ambiental acabam sendo invadidas pelos sem alternativas, pois a política habitacional está longe do núcleo central do déficit. Os despejos violentos foram retomados, mesmo contra qualquer leitura da nova legislação conquistada por um Judiciário extremamente conservador. Favelas bem localizadas na malha urbana sofrem incêndios, sobre os quais pesam suspeitas alimentadas por evidências constrangedoras. (MARICATO, 2014, p. 56).

Somados a esses efeitos colaterais, Cardoso e Aragão (2013) sintetizam uma série de dimensões que estariam sendo mal equacionadas pelo PMCMV. Dentre elas, é possível citar as que expressam diretamente os interesses do capital: a) a falta de articulação do programa com a política urbana – a localização dos empreendimentos quando implementadas em áreas com ofertas insuficientes de emprego, infraestrutura e

equipamentos, como saneamento, mobilidade urbana, escolas, postos de saúde, espaços culturais, etc.; b) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária – os novos empreendimentos subordinam-se à dinâmica de mercado, buscando os terrenos mais baratos, isto é, os mais distantes das centralidades urbanas e com maior precariedade de infraestrutura; c) excessivo privilégio concedido ao setor privado – 97% do subsídio público disponibilizado, com recursos da União e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), são destinados à oferta e produção por construtoras privadas, e apenas 3% para cooperativas e movimentos sociais.

A inflexão da agenda da reforma urbana seguiria no ano de 2016, com o *golpe parlamentar* que culmina no impeachment de Dilma Rousseff do cargo da presidência, e a ascensão de Michel Temer (PMDB) à presidência em 2016, bem como a eleição de Jair Bolsonaro (PSL) à presidência da República, em 2018.

Avritzer (2018) caracteriza esse período histórico da democracia brasileira como um movimento de regresso “pendular”, que se constitui por uma série de disputas societárias por um projeto político e econômico de país.

Os momentos progressos em relação à democracia na história do Brasil foram diversos e nos permitem estabelecer um padrão analítico. Segundo Avritzer (2018), esses momentos envolveram fortes divisões políticas, controvérsias em relação a projetos econômicos, em especial a um projeto mais estatizante ou desenvolvimentista, e um projeto um pouco mais liberal. Em ambos os casos, houve uma regressão democrática expressa no golpe de 1964 e na tentativa de afastamento do ex-presidente Vargas. A dinâmica democrática pós-1988 parecia ter mudado. Assim, tivemos eleições sem contestação dos resultados em 1989, 1994, 1998, 2002, 2006 e 2010, perfazendo o ciclo mais longo da história do Brasil sem contestação de resultados eleitorais.²⁸ No entanto, na eleição de 2014, essa tradição se mostrou menos estável do que se supunha. Ao final

²⁸ Em determinados momentos históricos, elites e massas no Brasil partilham um forte entusiasmo democrático que propicia medidas na direção da ampliação da soberania popular e dos direitos. Avritzer (2018) cita a conjuntura que se abriu em 1946 apresentou elementos nessa direção, no que diz respeito tanto às eleições de 1945 quanto à nova Constituição elaborada no ano seguinte. A conjuntura do período 1985-1988 seguiu a mesma lógica. Foram ampliados os cargos eleitorais e, ao mesmo tempo, as condições do sufrágio, o que permitiu criar uma ideia de um novo continuum democrático. A aceitação dos resultados eleitorais e uma estrutura de divisão de poderes que parecia mais equilibrada reforçaram tal impressão. “Infelizmente, os eventos que vêm ocorrendo no país desde 2013 apontam que estávamos apenas surfando na crista da onda democratizante, que provavelmente está chegando ao seu final”. (AVRITZER, 2018, p. 275).

da eleição, a oposição, pelo senador Aécio Neves (PSDB), não reconheceu a derrota e questionou o resultado no Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Nesse contexto, além dos retrocessos no âmbito democrático, puderam ser observados regressos nas políticas públicas. No caso específico da política urbana, como demonstra o dossiê organizado pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, esta e as cidades brasileiras sofreram graves retrocessos, uma “desconstrução do direito à cidade, expressa no desmonte de conquistas sociais alcançadas ao longo das últimas décadas, no avanço da intolerância e da violação dos direitos humanos e nos retrocessos no campo da democracia e da participação social nas políticas públicas” (SANTOS JUNIOR; DINIZ; SAULE JUNIOR, 2020, p. 5).

Em síntese, o dossiê destaca, além de retrocessos na legislação, violações de direitos humanos e sociais na área da política urbana, entre os quais destacamos:

- a) o fechamento de diversos espaços de participação social na discussão das políticas públicas, incluindo o Conselho Nacional das Cidades, ferindo os princípios da Constituição Brasileira e as determinações do Estatuto da Cidade;
- b) o agravamento da perseguição e riscos de criminalização aos movimentos sociais urbanos dos sem-teto, ameaçando a liberdade de organização e manifestação social dos cidadãos, em especial das classes populares;
- c) a descontinuidade do Programa Minha Casa Minha Vida em seu atendimento às famílias de mais baixa renda, fortalecendo os interesses de grandes setores econômicos que, desde o início desse Programa, tiveram protagonismo e hoje ganham ainda mais força. Políticas de urbanização de favelas também saem da agenda nacional, impactando diretamente na condição de moradia de grande parte da população urbana das grandes cidades.
- d) O abandono da Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei nº 12.587, de janeiro de 2012, com todos os impactos que isso representa em termos do aumento das desigualdades no acesso ao direito à mobilidade, da redução da renda das famílias mais pobres e do crescimento de acidentes de trânsito.

Em suma, ainda que o Estatuto tenha permitido inovações para as políticas urbanas, observa-se uma série de inflexões na supressão de políticas públicas, espaços institucionais de participação, nos últimos anos. Em paralelo, observa-se o aumento

exponencial de modalidades de parcerias público-privadas e uma investida mais forte do mercado na produção do espaço por meio, inclusive de instrumentos urbanos, como é o caso da Operação Urbana Consorciada (OUC), discutida a seguir.

3.3 A Operação Urbana Consorciada: origens e contradições

O instrumento urbanístico “Operação Urbana Consorciada”, regulamentado pelo Estatuto da Cidade (arts. 32 a 34), cada vez mais presente no planejamento e na gestão do uso do solo urbano nas grandes e médias cidades no Brasil, está relacionado diretamente às administrações municipais, como forma, a princípio, de induzir o desenvolvimento urbano de forma equilibrada, por meio da parceria entre poder público, proprietários de terra e de meios de produção, sociedade civil e investidores privados.

Do ponto de vista normativo e instrumental, as Operações Urbanas envolvem simultaneamente um projeto de um redesenho de determinado setor da cidade, tanto no seu espaço público como no privado; a combinação de investimentos privados e públicos para sua execução e a alteração dos direitos de uso, edificabilidade do solo e obrigações de urbanização.

A ideia da Operação Urbana como instrumento urbanístico tem origem em dupla matriz: francesa e norte-americana. Tanto no caso francês como norte americano, o instrumento enfrentou um desafio duplo: “reutilização de áreas da cidade que sofreram esvaziamento em função de processos de reconversão produtiva e de mobilização direta do capital privado para lograr essas transformações urbanísticas” (BRASIL, 2001, p. 78), a partir de um quadro de crise fiscal dos municípios e de reforma do Estado que limitava a capacidade de investimento público. Segundo Maricato e Ferreira (2002),

[...] já na década de 70, inicia-se na Europa e nos EUA um processo paulatino de déficit de arrecadação do Estado, devido a problemas como o aumento do desemprego, o alto custo de manutenção do Estado-Providência e a crise fiscal, todos relacionados com as transformações paradigmáticas geradas pela reestruturação produtiva e o esgotamento do modelo fordista-taylorista. Por essa razão, ganharam força política visando a uma corresponsabilização da gestão das cidades por todos os agentes participantes da produção do espaço urbano. (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 12).

No Brasil, o instrumento desenvolve-se vinculado à negociação de exceções na legislação urbanística, por meio do mecanismo do *solo criado*,²⁹ para a obtenção de recursos pelo poder público para ações de desenvolvimento urbano. A ideia de que a valorização territorial (ou *mais-valia urbana*) não deveria ser apropriada integralmente pelo proprietário foi pouco a pouco sendo introduzida nos debates durante os anos de 1970, o que culminou na chamada “Carta de Embu.”³⁰

O contexto político e econômico deve ser considerado para se entender o período em que as Operações Urbanas começaram a ser implementadas no Brasil. A década de 1980 é marcada por uma crise, pelo arrefecimento econômico e pelo crescimento demográfico das periferias das cidades, em especial das regiões metropolitanas, resultado do aprofundamento dos problemas urbanos e da intensificação do debate sobre a reforma urbana pelos movimentos sociais e outros segmentos da sociedade civil.

Segundo Fix (2009), no caso de São Paulo, as operações urbanas funcionaram para as gestões públicas municipais como um tipo de “fórmula mágica” para viabilizar intervenções urbanas em tempos de crise fiscal do Estado. Constatava-se um consenso em torno da utilização do instrumento, entre executivos e técnicos, como forma de superação das dificuldades de arrecadação do Estado. Essa autora relata a percepção generalizada sobre operação urbana, em meados dos anos de 1980 e 1990:

[...] defendida como “instrumento de humanização das nossas cidades”, por meio do qual “ganhariam os pobres e ricos” [...], apresentada pela imprensa como a única saída para a realização de grandes obras, e incorporada pelas duas gestões petistas em São Paulo, a operação urbana tem produzido inusitado consenso, capaz de unificar esquerda e direita. (FIX, 2009, p. 66).

Segundo Rolnik (2001), desde os anos de 1970, em São Paulo, a ideia de reurbanizar áreas em parceria com proprietários e investidores já havia sido anunciada sem efetivação. Entretanto, na cultura urbanística prevalecente, “reurbanizar” significava realizar investimentos públicos em áreas públicas que, na maior parte das vezes, haviam sido desapropriadas com essa finalidade. Assim, a prática corrente seria desapropriar,

²⁹ O debate sobre o solo criado surge na década de 1970, na perspectiva de buscar um maior controle do uso do solo e da valorização imobiliária, a partir do princípio da separação do direito de construir do direito da propriedade.

³⁰ “A carta de EMBU foi o documento resultante de um seminário realizado na cidade homônima [...], em meados dos anos de 1970, onde juristas, urbanistas, arquitetos e sociólogos e outros profissionais se reuniram para discutir o problema da questão urbana no Brasil e estabeleceram uma série de diretrizes, entre as quais se pode destacar o princípio do solo criado e da outorga onerosa do direito de construir, ambos convergindo para o pagamento de contrapartidas econômicas se o proprietário de um terreno fosse beneficiado com direitos adicionais de construção, isto é, com direitos que fossem além dos dispositivos de zoneamentos existentes.” (SANDRONI, 2009, p. 137).

implantar as mudanças pretendidas e redefinir o zoneamento do entorno, o que se tornava muito dispendioso.

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

No Brasil, a cidade de São Paulo foi pioneira em experimentar a aplicação do *solo criado* por meio das Operações Interligadas,³¹ a partir de 1985, na gestão de Mário Covas (PMDB), e das Operações Urbanas, na gestão de Luiza Erundina (PT), a partir da década de 1990 (FIX, 2009). Em Belo Horizonte, a inserção do instrumento deu-se no plano diretor de Belo Horizonte (1996), mas o instrumento só seria regulamentado, em âmbito nacional, no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001). O caso belo-horizontino, em específico, será discutido no próximo capítulo.

Anteriormente, os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 já apresentavam a separação entre o direito de propriedade territorial urbana e o direito de construir, bem como a função social da propriedade urbana, mas foi apenas no Estatuto, em 2001, que uma nova concepção dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do território urbano entraram em cena, orientando a ação dos agentes públicos e privados nas cidades para uma nova maneira de realizar o planejamento urbano. Como diretrizes gerais, destacam-se o cumprimento da função social da propriedade urbana por meio de uma gestão democrática participativa.

O Estatuto da Cidade referendou as operações ao incluí-las entre as formas supostamente progressistas de tratamento da propriedade urbana, reforçando, de certa forma, esse consenso. O art. 32 apresenta o instrumento da seguinte forma:

[...] 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 em uma área

³¹ Segundo 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.

transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (BRASIL, 2001).

Do ponto de vista legal e urbanístico, trata-se da implementação de um projeto urbano para uma determinada área da cidade, voltada para a transformação estrutural de um setor dela (flexibilização dos direitos de uso e edificabilidade e obrigações de urbanização) para realização de obras de infraestrutura, de renovação urbana em áreas “degradadas”, de transformação de uso e de reurbanização. O instrumento é coordenado pelo poder público municipal por meio da parceria com investidores privados, proprietários, moradores e usuários permanentes e com investimentos públicos e privados. A participação da iniciativa privada relaciona-se diretamente com a forma de recursos para a realização de obras, obtendo, como contrapartida, a transformação de parâmetros urbanísticos por meio da permissão para usos antes vedados. Cota (2011) define o instrumento, sintetizando os arts. 32 a 34, como:

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

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

Os arts. 32 e 33 condicionam a aplicação do instrumento ao Plano Diretor Municipal, como estratégia de planejamento urbano. Na elaboração do Plano, devem ser identificados, sumariamente: a) a área onde se quer alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental; b) os objetivos da operação; c) os

agentes envolvidos na operação: proprietários, empresas instaladas e suas representações, moradores e suas associações, locatários, órgãos públicos, etc. A partir disso, será calculada a capacidade de suporte das infraestruturas e dos equipamentos existentes. Em seguida, deve ser apresentada uma lei específica da Operação Urbana que deverá conter:

- a) definição da área a ser atingida: com demarcação precisa dos perímetros e limites;
- b) programa básico de ocupação da área: definição da futura ocupação, em termos de uso e atividades do novo desenho proposto para a área. Rolnik (2001) chama a atenção para o fato de que, dependendo do desenho proposto, ocorrem implicações diretas sobre a definição de mercados que podem ou não ser contemplados como ocupantes futuros daquele espaço. Assim, por exemplo,

[...] quando uma operação incentiva o remembramento de lotes, está automaticamente destinando a área para empreendimentos de maior porte e excluindo segmentos de mercado com menor renda, além de desvalorizar os terrenos privados menores e valorizar os maiores, com impactos fortemente regressivos sobre o mercado. (ROLNIK, 2001, p. 82);

- c) programa de atendimento econômico e social da população diretamente afetada pela operação: esse inciso expressa a preocupação com o destino da população moradora e usuária da região sobre a qual incidirá a operação. Espera-se que a operação provoque uma valorização da área, pelo simples fato de ser objeto de investimentos planejados e concentrados;
- d) finalidades da operação: definição precisa e clara daquilo que se quer como produto final da operação;
- e) estudo prévio de impacto de vizinhança: análise do impacto dos novos empreendimentos nos sistemas de infraestrutura, particularmente nos sistemas de circulação – viário e transporte coletivo. É necessário destacar que a área da operação não é uma ilha e também dimensionar apenas os impactos internos à própria operação, considerando as obras necessárias em seu interior;
- f) contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados: segundo Prestes (2009), as contrapartidas se operacionalizam em obras públicas vinculadas às finalidades da Operação,

tais como vias, urbanização de praças, destinação de bens imóveis no âmbito da OUC para cumprir as finalidades desta – por exemplo, destinação de habitação de interesse social, contrapartida financeira destinada à conta vinculada à Operação Urbana, etc. O importante é que ocorra uma equação econômica financeira que demonstre a adequação e a compatibilidade entre o valor auferido com a Operação e a contrapartida ofertada.

- g) forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil: este é um ponto de difícil compreensão e chave para definir o caráter democrático ou não da operação, a começar pela interpretação do que se entende por “sociedade civil” e pela capacidade de representação de cada setor, dos interesses em jogo, que pode ser matizada conforme a correlação de forças local.

Sobre esse último item, ele pode ser considerado um elemento-chave, se considerarmos que o arranjo é um espaço que permite a negociação e concertação dos interesses dos atores que produzem a cidade. Consequentemente, as características das instituições governamentais, dos arranjos institucionais e das regras postas poderão influenciar o grau de sucesso político/econômico que qualquer grupo almeja alcançar, na medida em que possibilita, aprova ou veta propostas, projetos ou mesmo o acesso de determinados grupos às decisões políticas.

Por toda discussão feita até o momento, não devemos ser ingênuos e inferir que o instrumento, assim como seus arranjos de proposição e de controle, seja insulado burocraticamente. Além dos interesses em torno de uma disputa por valorização da propriedade e flexibilização de potenciais construtivos, haveria uma gama de interesses específicos e particulares com potencial de gladiar no âmbito da esfera pública e do *lobby*, como os de comerciantes locais, associações de moradores, investidores, câmeras de comércio, etc.

Isso posto, diante de tantos interesses que podem estar sobrepostos em um grande projeto urbano, torna-se fundamental problematizar o desenho dos arranjos formais instituídos e identificar quem são os atores ou frações de classes presentes nas esferas decisórias, conforme o art. 32 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), a “representação da sociedade civil no controle compartilhado da operação”, os técnicos da prefeitura e os investidores privados. É crucial problematizar as ambiguidades e incertezas na operacionalização da participação, a começar pelo que se entende no art. 32º, §1º, por

“representante da sociedade civil”, “moradores”, “proprietários” “investidores privados” e “usuários permanentes”. Estes são termos pouco precisos, que podem dar margem à captura do processo participativo por interesses particulares. É possível interpretar que a lei abre a possibilidade da participação, mas a gestão democrática dependerá da correlação local de forças políticas.

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

Outra questão central a ser problematizada é o aspecto financeiro do instrumento. Em texto institucional do Ministério das Cidades (BRASIL, 2009, p. 14),³² a Operação Urbana é apresentada como instrumento

[...] que vem ao encontro dos propósitos da reabilitação de centros urbanos, na medida em que se configuram como uma potente estratégia para a coordenação de ações e intervenções, visando transformações urbanísticas estruturais e possibilitando, concomitantemente, *a inclusão social e a valorização ambiental e econômica*. (BRASIL, 2009, p. 14, grifo nosso).

Curiosamente, é a primeira vez que o termo “valorização econômica” aparece num texto governamental como objetivo do instrumento. Contudo acreditamos que é na associação desses objetivos (ou na sua disputa) que se encontram diversos questionamentos sobre a capacidade do instrumento (e, sobretudo, de sua gestão) de responder aos múltiplos problemas urbanos.

³² Anais do Seminário “Operação Urbana: Brasil-França”, livro publicado pelo Ministério das Cidades, em 2009.

Os aspectos financeiros e econômicos referem-se não somente ao financiamento das obras previstas nas operações urbanas, mas também a estratégias de controle e distribuição de valorização imobiliária a partir da realização de obras de infraestrutura.

A *mais-valia urbana* é, em geral, resultante do próprio processo de desenvolvimento urbano, sendo que a demanda por mais espaço para construir e a limitação de acessar novos solos urbanos resultam numa elevação dos respectivos preços. O fenômeno está ligado à expansão da demanda, que encontra relativa rigidez da oferta, mas, à medida que a demanda por mais solo para a construção depende de acessibilidade a ele, torna-se pertinente a seguinte questão: “quem proporciona os meios de acesso e utilização do solo como espaço de construção?” (SANDRONI, 2009, p. 136). Geralmente, o custeio dessa expansão (ruas, túneis, pontes, rede de esgotos, iluminação, etc.) tem sido realizado com recursos públicos. Contudo a valorização que os terrenos, agora dotados de infraestrutura, obtêm, acaba sendo apropriada, em maior parte, pelos proprietários desses terrenos.

O principal mecanismo de recuperação da *mais-valia* é o Certificado Potencial Adicional de Construção (CEPAC),³³ forma prevista no Estatuto da Cidade para pagamento de contrapartida financeira. O CEPAC corresponde à permissão para a construção de dada quantidade de metros quadrados a seus detentores. Essa venda de potencial construtivo é realizada pela própria prefeitura – por meio do órgão responsável pelo planejamento e pela gestão da operação – e se torna um ativo financeiro que pode ser comprado e vendido no mercado, sendo que o total de recursos arrecadados de forma antecipada nessa operação já é usado na reestruturação urbanística da área da operação. Maricato e Ferreira (2002) alertam que

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

Em outras palavras, a partir da venda de potencial construtivo adicional às incorporadoras, separada de cada terreno específico e abrangendo toda a área pré-definida da operação, “arrecada-se parte da renda fundiária adicional gerada pela própria

³³ O CEPAC foi criado em março de 1995, em São Paulo, para financiar a ampliação da avenida Faria Lima. Basicamente, para separar a contrapartida econômica da realização do projeto que lhe deu origem (SANDRONI, 2009).

concessão de coeficiente de adensamento, e investe-se este volume de recursos na própria área, em áreas públicas, em infraestrutura urbana, em equipamentos de uso coletivo” (MAGALHÃES, 2015, p. 141). Geralmente, as operações envolvem a retirada de qualquer concessão de *direito de construir* acima do coeficiente básico (correspondente à própria área do terreno), para que sua aquisição ocorra somente pela compra desse direito, transformando-o num título financeiro (MAGALHÃES, 2015).

Não se pode perder de vista, por se tratar de uma parceria público-privada, que há um pré-requisito fundamental para que o instrumento se torne efetivo, que é a própria adesão do mercado e dos agentes privados ligados ao setor imobiliário, que também se fazem ativamente presentes nos processos participativos direta e indiretamente relacionados à OUC. Esse pode ser um entrave em torno do instrumento (ou um mecanismo de *seletividade*), ou seja, subordinado à lógica da acumulação, se o mercado não aderir, ele tende a não funcionar. Caso os agentes do setor privado acreditem que as condições impostas não são suficientemente favoráveis, a venda de CEPACs fica aquém do necessário, não ocorrendo sua própria valorização, pressuposto para a arrecadação de recursos investidos na área e a efetivação dos projetos. É aí que se encontra uma das contradições que dificultam a efetivação das operações em formas democráticas de planejamento: elas pressupõem uma valorização fundiária acima da média na área, o que, nos padrões do mercado imobiliário brasileiro, envolve a exclusividade como pressuposto, sendo que a presença de elementos urbanos, como a habitação de interesse social, tende a diminuir fortemente tal potencial de valorização (MAGALHÃES, 2015).

Fix (2009) faz uma crítica a esse processo, já que o controle do poder público passa a ser relativo, pois os CEPACs e, posteriormente, as Operações Urbanas, são encarados como uma fonte de recursos. Como as prefeituras precisam de recursos, lançarão mão da estratégia de multiplicar ao máximo as Operações Urbanas. Assim, pode-se entender que as CEPACs, regulamentadas pelo art. 34 do Estatuto da Cidade, institucionaliza a financeirização no instrumento da OUC.

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

Paradoxalmente, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que tem como diretriz a função social da propriedade e da cidade, assim como a gestão democrática (no âmbito daquilo que tratamos como “cidade-direito”), concomitantemente afirma a instituição desse instrumento de planejamento urbano como política redistributiva a partir do envolvimento do capital privado na execução de projetos de interesse coletivo, dividindo os custos ligados ao adensamento das cidades entre o Estado e os setores que mais lucram com o crescimento urbano (no âmbito da “cidade-mercado”).

Para Fix (2001), a característica da “parceria” toma como justificativa a crise fiscal, diante da qual o Estado não teria mais condições de financiar as obras urbanas e, portanto, deveria assumir o papel de “promotor” (regulador e indutor) para criar condições que facilitem a instalação da oferta de infraestrutura pela própria iniciativa privada. Nessa lógica, uma associação do setor privado com o Estado seria o melhor caminho para empreender a reordenação do espaço.

Em meio a esse binômio – crise fiscal e necessidade de viabilizar obras –, a OUC, para Magalhães (2015), deve ser entendida como um instrumento associado a uma fração do estatuto ligada diretamente aos interesses dos capitais imobiliários, e não a uma demanda dos movimentos sociais da reforma urbana. Sua finalidade estaria em permitir a criação de uma zona de exceção em meio à cidade, com condições de edificação e produção imobiliária distintas das leis de zoneamento que se aplicam à zona urbana.

Em síntese, embora a questão urbanística de uma operação urbana remeta de imediato à noção de projeto ou de intervenção que se concretiza em uma base territorial, toda a operação urbana só se viabiliza por meio de uma série de proposições que envolvem múltiplos aspectos técnicos, políticos e econômicos inter-relacionados. Isto é, é necessário clareza quanto às questões técnicas e jurídicas, como os estudos de definição da equação econômica, para a viabilização de empreendimentos públicos ou privados. Os impactos na valorização imobiliária de setores urbanos devem considerar, além das formas de organização para a implementação de um projeto e de suas ações, definições sobre as formas de discussão com a sociedade e, mais especificamente, com a população diretamente afetada pelas possíveis repercussões de propostas de intervenção.

A análise da OUC exige entender que o Estado e sua espacialidade (a forma como se organiza e intervém no espaço) não são estáticos, transformam-se em razão das mudanças no regime de acumulação, bem como pela luta de classes e suas frações (em que deve ser incluído também o *pessoal* do Estado), disputando distintos projetos para a cidade.

4 VINTE ANOS DE OPERAÇÕES URBANAS EM BELO HORIZONTE (1996-2016)

Este capítulo tem como objetivo descrever e discutir as Operações Urbanas (Simplificadas e Consorciadas) propostas e/ou aprovadas em lei em Belo Horizonte a partir de 1996, quando foi regulamentado o instrumento pela Lei do Plano Diretor nº 7.165/96, até 2016, último ano da gestão do Prefeito Márcio Lacerda. Esse período foi marcado pelo maior volume de propostas de Operações Urbanas e da proposta da maior delas em escala: a Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Leste-Oeste (OUC ACLO).

A primeira parte deste capítulo é dedicada a um breve histórico da cidade de Belo Horizonte, como forma de compreender o contexto sociopolítico e o desenvolvimento urbano e demográfico da escala municipal de nosso objeto empírico. Em seguida, nós nos dedicaremos a descrever o histórico da legislação de regulamentação da Operação Urbana na capital, desde o desenvolvimento da minuta do Plano Diretor, em 1993, até as mais recentes modificações, em 2014.

Na segunda parte, são listadas e descritas as Operações Urbanas de Belo Horizonte. Esse levantamento foi realizado a partir de uma análise documental das leis e informações coletadas nos portais da Câmara Municipal de Belo Horizonte e da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano da Prefeitura de Belo Horizonte, além de trabalhos anteriores que apresentam importantes análises, como os de Cota (2010), Chagas (2013) e Monteiro (2014).

A opção por uma análise documental e mais quantitativa justifica-se pelo número elevado de Operações (38), bem como pela complexidade que a maioria das Operações apresenta em termos técnico-urbanistas e econômicos. Neste primeiro momento de análise empírica pretendemos, a partir de uma descrição mais sumária e objetiva, constituir um quadro do panorama do instrumento nesses 20 anos para, em seguida, tratarmos exclusivamente de nosso estudo: a OUC ACLO.

4.1 A cidade de Belo Horizonte: foco de análise empírica

Belo Horizonte é a sexta maior cidade do país em população. Segundo dados do IBGE,³⁴ a capital possui 2.523,794 milhões de habitantes, inserida na terceira maior região metropolitana do Brasil, com 5.873.841 milhões de habitantes.³⁵ No processo histórico da formação e expansão urbana da cidade, que teve início na última década do século XIX, é possível observar a forte presença do Estado e uma organização espacial socialmente segregada.

O plano proposto por Aarão Reis para a capital foi concebido segundo uma perspectiva técnico-funcionalista, em que as diferentes funções urbanas estariam harmoniosamente organizadas e distribuídas. A partir do planejamento adotado, o Estado inscreveu no seu mapa um processo de organização espacial em que algumas classes econômicas de maior poder aquisitivo puderam ocupar os espaços com melhor infraestrutura urbana em relação a outras. O conjunto desses espaços foi denominado pela equipe que projetou a capital de “zona urbana”, um setor cercado por uma avenida (avenida do Contorno), com ruas largas e simétricas, dotado de infraestrutura urbana e sanitária. Dentro desse espaço, localizavam-se o centro comercial da cidade, o Palácio do Governo do Estado de Minas Gerais e o bairro dos funcionários públicos. Circundando a zona urbana, havia a zona suburbana, formada por ruas irregulares, tendo sido a implantação de infraestrutura urbana postergada para uma segunda etapa, e, mais externamente, a zona rural, destinada a sítios de pequena lavoura. Ao excluir a população mais pobre, a zona urbana permaneceu, por muitos anos, com baixas taxas de ocupação (ANDRADE, 2003).

Nas suas primeiras décadas de existência, a dinâmica da produção do espaço urbano da capital contrariou o plano inicial, já que emergiram novas formas de uso e ocupação do solo não previstas, em especial, a ocupação das zonas suburbana e rural pela população de renda mais baixa, associada à ação especulativa sobre os terrenos aí localizados, gerando crescentes demandas por serviços públicos de infraestrutura urbana. Assim, em 1912, quinze anos após a inauguração da cidade, elementos de uma segregação urbana e de uma falta de acesso à infraestrutura já estavam materializados na cidade: 70%

³⁴ População estimada. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/belo-horizonte/panorama>

³⁵ <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias.html?view=noticia&id=1&idnoticia=3244&busca=1&t=ibge-divulga-estimativas-populacionais-municipios-2016>

dos seus 38.822 habitantes residiam fora da zona urbana, distantes dos principais serviços e das melhorias infraestruturais (ANDRADE, 2003; GODINHO, 2003).

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 a classe média iam na direção oposta (GODINHO, 2003). A Lei nº 45, de 1948, aprovou “construções proletárias econômicas, de um único pavimento e área máxima de 60m² em pontos afastados da zona suburbana” (Lei nº 45/48, art. 1º). Como contribuição importante desse período, um estudo da composição social da população belo-horizontina e sua distribuição espacial, realizado pela Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Processos Sociais (SAGMACS), revelou que as moradias mais precárias localizavam-se fora dos limites da Avenida do Contorno e concentravam-se, principalmente, nas zonas Norte e Oeste, enquanto a região Sul era ocupada por classes mais ricas (MENDONÇA, 2003).

[...] quase metade da população de Belo Horizonte (47,3%) vive em condições insatisfatórias [...] Localizam-se fora da av. do Contorno, cobrem praticamente todas as zonas norte e oeste da cidade, as periferias das zonas leste e sul são ocupadas por camadas populares ou predominantemente populares, e sua ocupação é recente [...] na região sul da cidade, abrangendo também a área interna à av. do Contorno, toda uma zona contida pela Serra do Curral tende a se caracterizar como própria das camadas sociais superiores, separada pelo centro principal da região norte, onde se instalam as camadas inferiores. (SAMAGS *apud* MENDONÇA, 2003, p. 120).

A década de 1950 foi marcada pela expansão urbana dos eixos norte e oeste de Belo Horizonte, onde se assentaram os grupos operários e populares. A criação da Cidade Industrial de Contagem, então distrito de Betim, a oeste da capital, lançou as bases para a formação da futura região metropolitana, sua estrutura produtiva industrial e os processos iniciais de conurbação, definindo a formação do eixo industrial e operário da região (GODINHO, 2003).

Nos anos de 1960, identificamos claramente a decisiva intervenção pública para a realização das chamadas condições necessárias de produção, principalmente essas, promotoras da valorização de determinados espaços em detrimento de outros, assim moldando a expansão urbana subsequente. Em 1969, a lei estadual 5621 concedeu isenção de 32% de ICMS para indústrias que se instalassem no estado e para aquelas que promovessem a expansão de sua produção em pelo menos 40%. Esse foi o mais forte instrumento de industrialização, impulsionando, no decorrer da década de 1970, a produção industrial e, conseqüentemente, um forte crescimento populacional nos

municípios vizinhos a Belo Horizonte. Os municípios que mais cresceram foram Ribeirão das Neves (21,4% a.a.), Contagem (9,7% a.a.), Santa Luzia (9,0% a.a.) e Betim (8,3% a.a.) (MENDONÇA, 2003).

Como destacam Caetano e Rigotti (2008),

[...] é importante lembrar que até 1960, o município de Belo Horizonte capitaneou o crescimento da Região Metropolitana. A partir de então, são os municípios metropolitanos ao redor da capital que vão comandar este crescimento, principalmente devido aos seus altos saldos migratórios, tanto intra como extra metropolitanos. (CAETANO; RIGOTTI, 2008, p. 22).

Nas décadas de 1960 e 1970, ocorreu no Brasil um intenso processo de urbanização. Assim, em duas décadas, a população de Belo Horizonte aumentou mais de duas vezes. A década de 1970 representou um momento-chave no processo de metropolização de Belo Horizonte por várias razões, entre as quais duas merecem destaque: primeiro, o período foi marcado por um intenso parcelamento do solo urbano, configurando uma expansão horizontal do tecido urbano, fruto da ação do mercado imobiliário de terras, de certa forma, incentivado pela expansão econômica, principalmente da indústria; segundo, instaura-se, no país, a partir do governo federal e replicado em outras escalas de poder, um estilo de planejamento *compreensivo*,³⁶ no qual o controle sobre uso/ocupação do solo e expansão urbana constitui uma questão central (MENDONÇA, 2003).

Nesse período, o urbanismo brasileiro, considerado de caráter funcionalista e tecnocrático, aprovou legislações baseadas no instrumento do zoneamento. Em Belo Horizonte, a primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 2.662/76) foi influenciada diretamente pelo processo de planejamento que se instaurou no país a partir do *Golpe de Estado* de 1964, quando o governo federal instaurou uma política urbana nacional centralizada, tecnocrática e não participativa. Para Freitas (2008), a lei 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.

³⁶ Os chamados “planos compreensivos” foram uma modalidade de planejamento bastante utilizada no urbanismo brasileiro na década de 1970 e 1980. Como metodologia, os planos compreensivos iniciavam-se por um diagnóstico abrangente da realidade intraurbana e, a partir desse diagnóstico, formulava-se uma série de medidas consideradas necessárias pelos próprios planejadores. Tal planejamento, não desfrutava de maiores permeabilidades diante das realidades urbanas analisadas, bem como não era condicionado a concepções e práticas de participação da sociedade civil nos objetivos do planejamento (VELOSO, 2011).

A estrutura espacial proposta baseava-se no modelo rádio concêntrico, onde as maiores possibilidades de ocupação e diversidade de usos concentravam-se na área central, diminuindo gradativamente tal intensidade à medida que se avançava rumo à periferia. Os principais corredores de transporte permitiam a concentração de uma variedade de comércios e serviços, de acordo com o nível hierárquico que cada um desempenhava na estrutura viária geral. O zoneamento funcionalista foi empregado para classificar o espaço urbano segundo uma predominância de usos desejada (zona comercial, zona industrial, zona residencial, etc.). (FREITAS, 2008, p. 210).

Somente a partir da década de 1980 foi que as intervenções nas áreas ocupadas nas regiões mais periféricas passaram a receber investimentos em infraestrutura de forma mais progressiva. As primeiras experiências de inserção e reconhecimento das favelas no âmbito do planejamento urbano e da regulação urbanística aconteceram em Recife e em Belo Horizonte. Essas experiências inovaram por identificar áreas no zoneamento na cidade como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), reconhecendo sua existência e estabelecendo compromissos para sua regularização. Belo Horizonte foi pioneira ao criar o Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA), em 1983, na contramão de políticas de remoção de famílias. Estabeleceu-se um zoneamento específico que reconhecia a existência de ocupações do ponto de vista legal (FERNANDES, 2003).

Em 1985, foi aprovada a Lei nº 4.034/85, uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, em vigor até 1996 e que introduziu apenas algumas modificações na Lei nº 2662/76, que, com algumas modificações, dava continuidade ao reconhecimento de vilas e favelas. Segundo Freitas (2008), as modificações restringiam-se à revisão de algumas zonas, a ajustes nas combinações de uso permitidos, à alteração de alguns parâmetros urbanísticos. As alterações introduzidas tornaram ainda mais permissivas as possibilidades de uso e ocupação do solo, por exemplo, o aumento de coeficientes de aproveitamento.

A desaceleração do crescimento de Belo Horizonte se fez sentir de maneira ainda mais radical na sua região central. O processo de verticalização se intensificou, mas ocorreu simultaneamente seu esvaziamento populacional, com perda de aproximadamente 13.500 moradores no período entre 1970 e 1980 (MENDONÇA, 2003). Esses números revelam tanto o saturamento do espaço dessa região quanto a sua elitização. Uma ressalva importante diz respeito às favelas que passaram por um processo de adensamento.

Com o processo da Constituinte de 1988, a retomada das questões relativas à reforma urbana e à democratização do acesso à cidade tiveram repercussões diretas 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.

A Lei Orgânica de Belo Horizonte, aprovada em 1990, introduziu o preceito da participação popular na administração municipal. O resultado disso foi a possibilidade de participação 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, iniciado em 1993, durou três anos, durante a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), como discutiremos a seguir.

4.2 O processo de elaboração e aprovação do PD e da LPOUS/96: a gênese da Operação Urbana em Belo Horizonte

A elaboração do PD e da LPOUS/96 belo-horizontinos (Leis nº 7.165 e 7.166, respectivamente) iniciou-se em 1993, no primeiro ano da gestão de Patrus Ananias (PT), também chamada de “Frente BH-Popular”. Às duas leis foi atribuída a possibilidade de responder aos graves problemas urbanos, por meio de um debate presente naquele período de movimentos sociais e técnicos que compartilhavam do ideário da reforma urbana, orientando-se pela busca de igualdade no acesso à cidade, pela redução das desigualdades socioespaciais, pelo fomento ao desenvolvimento econômico sustentado e pelo respeito às condições ambientais. Trata-se de uma nova lógica em relação às legislações urbanísticas anteriores, especialmente no que se refere aos seus princípios norteadores.

Ao todo, foram dois anos de trabalhos conduzidos pelo Poder Executivo Municipal e um ano de discussão e aprovação no Poder Legislativo, sendo essas leis sancionadas em 1996.

O fato de Belo Horizonte estar vivendo um período de iniciativas da administração municipal, como a descentralização administrativa (iniciada em 1990 e fortalecida a partir de 1993), foi importante para o processo de aprovação destas leis. Esse processo contou com a participação direta da população nas políticas sociais e urbanas, como é o caso do Orçamento Participativo, do Orçamento Participativo da Habitação e do Sistema Habitacional Municipal de Habitação Popular,

Como descreve Lage (2008), no primeiro ano de elaboração do PD e da LPOUS, foi formada a Comissão Municipal de Política Urbana, composta exclusivamente pelos secretários e dirigentes dos órgãos do Poder Executivo relacionados à questão urbana.

Essa comissão foi encarregada da produção de documentos e propostas de minutas referentes ao PD e à LPUOS, de conduzir grupos de trabalhos e organizar debates públicos.

A proposta apresentou uma importante inovação em relação ao modelo de zoneamento funcionalista até então em vigência. O novo modelo estabelecido, denominado “macrozoneamento”,³⁷ definiu zonas dentro do município diferenciadas segundo seu potencial de adensamento, a partir de diagnóstico de disponibilidade de infraestrutura, acessibilidade viária, condições geotécnicas e necessidade de preservação de áreas verdes, numa linha de atuação bastante diferente daquela proposta pelas antigas leis de uso e ocupação do solo belo-horizontinas (LAGE, 2008; MENDONÇA, 2008).

Em relação aos mecanismos de participação popular na gestão urbana, a minuta do PD propôs a realização, a cada dois anos, da Conferência Municipal de Política Urbana, da qual deviam participar todas as entidades organizadas da sociedade civil interessadas na gestão urbana. De acordo com o documento, na Conferência Municipal de Política Urbana seria eleito o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), com mandato de dois anos, com a seguinte composição: quatro representantes do Executivo Municipal, quatro da Câmara Municipal, quatro do setor popular e quatro do setor empresarial. As atribuições do COMPUR propostas no documento se resumiam basicamente a monitorar, opinar e propor atualizações e/ou alterações a respeito dos instrumentos utilizados na gestão municipal, tendo possibilidade de deliberar apenas sobre os casos omissos na legislação urbanística municipal.

Quanto aos instrumentos de política urbana, a Minuta do PD propôs seis, a saber: Concessão do Direito de Criar Solo, Quota de Terreno por Unidade Habitacional, Transferência do Direito de Construir, Parcelamento e Edificações Compulsórias, Consórcio Imobiliário e Operação Urbana. A aplicação de tais instrumentos seria regulamentada na Minuta da LPOUS.

O instrumento da Operação Urbana, especificamente, foi descrito como uma “parceria entre o Poder público e a iniciativa privada, mas com o objetivo de viabilizar projetos em áreas especiais previamente delimitadas e situadas em locais estratégicos do Município” (LAGE, 2008, p. 47). O instrumento deveria envolver duas ou mais das

³⁷ O macrozoneamento visa a promover descentralização e desconcentração urbana e diminuição da capacidade ociosa de infraestrutura, além de permitir multiplicidade de usos em todo o território da cidade, desde que atendidos os parâmetros da LPOUS.

seguintes ações, entendidas como motivações: a) tratamento urbanístico de áreas públicas; b) abertura de vias ou melhorias no sistema viário; c) implantação de programa habitacional de interesse social; d) modificação de parâmetros construtivos, de posturas, de uso e de ocupação do solo; e) regularização de edificações ou terrenos; f) implantação de equipamentos públicos; g) proteção do patrimônio cultural; h) proteção ambiental; i) reurbanização; j) fomento de atividades econômicas.

É interessante observar que, até esse momento, o instrumento possui oito possibilidades de uso distintos, de habitação de interesse social a fomento de atividades econômicas, o que lhe assegura maior possibilidade de legitimar-se entre os interesses de classes e frações mais distintos. Ademais, uma operação que tenha como um dos seus objetivos a “implementação de habitação de interesse social”, possivelmente, pode agregar interesses de segmentos da construção civil, por exemplo. Não são elementos dissociados.

Ainda de acordo com a minuta, o instrumento da Operação Urbana apresentava uma proposta de gestão, pois o documento estabelecia que as operações urbanas deveriam ser definidas por leis específicas e geridas por um “Comitê de Gestão”, que contaria com a participação de representantes dos interessados envolvidos, incluindo os moradores da área objeto da operação.

Em 1995, o Projeto de Lei do Plano Diretor (PL n° 314/95) foi enviado à Câmara, juntamente com o Projeto da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (PL n° 315/95). O instrumento da Operação Urbana já sofreria sua primeira mudança nesse momento. Uma novidade no PL foi a introdução da exigência de que os recursos provenientes das operações urbanas fossem aplicados na área do próprio projeto, com objetivo de maior controle do gasto dos recursos, reduzindo, porém, o potencial redistributivo. Esse aspecto que se manteve (e que, em seguida, foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade nacionalmente) pode ser entendido como um empecilho para uma política redistributiva, já que os investimentos e as contrapartidas (arrecadados por meio das parcerias e da flexibilização de potencial construtivo) estariam circunscritos no próprio perímetro da Operação. Isso, do ponto de vista redistributivo, é problemático, pois, de um lado, elimina a possibilidade de o instrumento ser uma estratégia de levar recursos para outras regiões mais periféricas e com baixa infraestrutura; de outro, direciona recursos apenas em áreas em que o mercado tem interesse em investir. A Operação, nesse caso, poderia aprofundar processos de segregação e desigualdade socioespacial.

Outra alteração foi a supressão da exigência do comitê de gestão com participação da sociedade civil para controle e coordenação das operações urbanas. As chances de a sociedade civil organizada participar diretamente, em um canal institucional de decisões foram extintas.

De toda maneira, a aprovação da regulamentação da política urbana na escala municipal era considerada estratégica e temia-se que, se não ocorresse durante a gestão de Patrus Ananias (PT), dificilmente ocorreria no mandato seguinte. Para uma tramitação mais ágil dos projetos de lei do PD e da LPUOS, foi solicitada a instalação de uma Comissão Especial da Câmara, responsável pela tramitação destes e por organizar audiências públicas de consulta à população. No total, foram realizadas 16 reuniões internas e 5 audiências públicas externas à Câmara, responsáveis por encaminhar sugestões à Comissão.

Esse processo levantou críticas, considerando o horário comercial no qual aconteceram as audiências, o que dificultou a presença de grupos populares. Com baixíssimo quórum, a representação mais expressiva do setor empresarial foi constante, principalmente aqueles ligados ao Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais (SINDUSCON-MG) e à Câmara do Mercado Imobiliário (CMI) (TORRE, 2003).

Sobre a regulamentação, essa autora explica:

[...] os instrumentos de política urbana foram alvo da maior parte das emendas apresentadas à proposta de PD no decorrer de sua tramitação no legislativo. Isto se deu em função de a eles estarem relacionados boa parcela dos limites e das possibilidades de atuação de segmentos ligados à construção civil e ao mercado imobiliário. (TORRE, 2003, p. 113).

Assim, a maioria das emendas relacionadas ao tema se constituiu em tentativas de potencializar os benefícios que poderiam ser alcançados pela iniciativa privada por meio de alguns dos instrumentos ou de suprimir aqueles que não a agradavam.

Aprovado o Plano Diretor, Lei nº 7.165/96, foram instituídos, no final do processo, apenas três dos seis instrumentos de política urbana propostos desde a minuta: a “Transferência do Direito de Construir”, a “Operação Urbana” e o “Convênio Urbanístico de Interesse Social”.

Na redação final, ficou definido no PD, art. 66, que Operação Urbana é o “conjunto integrado de intervenções, com prazo determinado, coordenadas pelo Executivo, com a participação de entidades da iniciativa privada, objetivando viabilizar

projetos urbanísticos especiais em áreas previamente delimitadas,” podendo ser proposta ao Executivo por qualquer cidadão ou entidade que nela tenha interesse (BELO HORIZONTE, 1996).

O art. 66 estipulou, também, de forma bastante genérica, as intervenções que poderiam ser envolvidas pelo instrumento, traduzindo aquilo que já estava na minuta e abrindo uma série de possibilidades: tratamento urbanístico de áreas públicas, abertura de vias ou melhorias no sistema viário, implantação de programa habitacional de interesse social, implantação de equipamentos públicos, recuperação do patrimônio cultural, proteção ambiental e reurbanização e regularização de edificações.

Ficou estabelecido que cada operação urbana deveria ser prevista em lei específica, que deveria conter: o perímetro da área de intervenção, a finalidade da intervenção proposta, o plano urbanístico para a área, os procedimentos de natureza econômica, administrativa e urbanística necessários ao cumprimento das finalidades pretendidas, os parâmetros urbanísticos locais, os incentivos fiscais e os outros mecanismos compensatórios previstos em lei para as entidades da iniciativa privada que participem do projeto ou para aqueles que por ele sejam prejudicados e o prazo de vigência da operação urbana (Lei nº 7.165/96, art. 67). Manteve-se a exigência de que “os recursos levantados para a realização das intervenções somente podem ser aplicados em aspectos relacionados à implantação do projeto relativo à operação urbana” (Lei nº 7.165/96, art. 69).³⁸

No que se refere à aprovação da LPOUS, Lei nº 7166/96, podemos resumir as principais características dessa lei do seguinte modo: a) zoneamento atrelado às possibilidades de adensamento de cada porção da cidade, considerando como critérios as condições de acessibilidade e disponibilidade de infraestrutura, além das condicionantes ambientais; b) flexibilização da localização dos usos no território urbano, desde que garantidas boas condições de convivência com uso residencial (a noção de impacto ambiental foi incorporada à LPOUS como uma das formas de controle da implantação de atividades); c) ocupação do solo compatível com as infraestruturas instaladas e de forma ambientalmente mais equilibrada. Novos parâmetros foram adotados, tais como a quota

³⁸ Como o Estatuto da Cidade foi promulgado apenas em 2001, 5 anos após o Plano Diretor, 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.

de terreno por unidade habitacional (parâmetro que regula o adensamento populacional) e a taxa de permeabilização (parâmetro que garante menor impacto sobre a drenagem urbana). Assim, o macrozoneamento constante na LPOUS determinou zonas de acordo com o seus potenciais de adensamento. As principais zonas criadas que passam a interferir diretamente na atuação do agente imobiliário são: Zonas de Adensamento Preferencial (ZAP); Zonas Adensadas (ZA) e Zona Central de Belo Horizonte (ZCBH).³⁹

De acordo com Cota e Mol (2006), a ênfase dada à ocupação do solo urbano era uma tentativa de promover a redistribuição socialmente mais justa da população e de buscar o cumprimento da função social da propriedade. Para isso, o macrozoneamento da cidade e os parâmetros urbanísticos adotados teriam importante função no sentido de direcionar a atuação do setor imobiliário, um dos principais agentes responsáveis pela produção do espaço urbano.

Nota-se, nesse sentido, coexistirem interesses em torno das possibilidades do instrumento de articular estratégias que garantam a função social da propriedade e até viabilizar projetos urbanos como uma política de exceção ao zoneamento.

Todavia os relatos de Torre (2003) e Lage (2008) demonstram que, no processo de elaboração e aprovação do PD e da LPOUS/96, as intervenções e sugestões dos setores empresarial e técnico se sobressaíram em relação à atuação do setor popular, a qual se mostrou tímida, apesar da participação desse setor (principalmente dos grupos ligados a questões de moradia). O setor empresarial, representado, sobretudo, pelo SINDUSCOM e CMI, teve presença em todos os eventos e se mostrou bastante articulado.

O principal embate na elaboração do PD e LPOUS estava em uma maior permissividade nos parâmetros urbanísticos de aproveitamento do solo e na utilização dos instrumentos de política urbana, assim como na limitação quanto à diminuição dos espaços institucionais de participação popular na gestão urbana.

4.3 As gestões municipais de Belo Horizonte e as Operações Urbanas

Reservaremos nossas análises, a partir desta parte do texto, para a compreensão do desenvolvimento da Operação Urbana em Belo Horizonte. Ao longo de 20 anos, desde a regulamentação desse instrumento no Plano Diretor, de 1996 até 2016, último ano de

³⁹ Além dessas três, existem a Zona de Proteção (ZP), a Zonas de Preservação Ambiental (ZPAM), a Zona de Adensamento Restrito (ZAR), as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e as Zonas Centrais de Barreiro e de Venda Nova.

gestão de Márcio Lacerda (PSB), foram propostas 38 Operações Urbanas. Destas, 4 foram caracterizadas como apenas “Operações Urbanas” (que precederam a regulamentação do instrumento pelo Estatuto da Cidade); 2 como Operações Urbanas Consorciadas (“Antônio Carlos Pedro I/Leste Oeste” e “Estação Barreiro”) e 32 como Operações Urbanas Simplificadas.

Entretanto, das 38 operações propostas, somente 23 (60,5%) chegaram se tornar leis, última etapa do processo de elaboração do instrumento e exigência do Estatuto da Cidade para sua implementação. Todavia o fato de elas se tornarem leis não significa que serão executadas. Entraves como interesse de investidores, além de aspectos políticos e técnicos, por vezes, interrompem o processo, o que sugere um jogo de interesses políticos complexo.

A progressão da proposição do uso do instrumento pelas gestões municipais de Belo Horizonte se intensificou a cada governo. Conforme a Tabela 1, na gestão de Célio de Castro (PSB), três (3) operações urbanas foram aprovadas, todas anteriores ao Estatuto da Cidade; na gestão de Fernando Pimentel (PT), dez (10) operações urbanas foram propostas; na gestão de Márcio Lacerda (PSB), foram propostas vinte e cinco (25) operações urbanas. Das Operações Urbanas não publicadas em lei (até 2016), 15 (37,5%) fazem parte integralmente da gestão de Márcio Lacerda (PSB).

Tabela 1 - Operações Urbanas propostas em Belo Horizonte por gestão municipal

Situação	Gestões Municipais			Total
	Célio de Castro (PSB) (1997-2000)	Fernando Pimentel (PT) (2001-2008)	Márcio Lacerda (PSB) (2009-2016)	
Leis publicadas	3	10	10	23
Não publicadas	0	0	15	15
Total	3	10	25	38

Fonte: Elaborada pelo autor.

Nos dois próximos subcapítulos, destacaremos um quadro geral das Operações Urbanas propostas como projeto de lei e/ou aprovadas entre 1996-2008 e, em seguida, entre 2009-2016. Esse recorte cronológico deve-se ao fato de que, no primeiro período, as Operações seguem a regulamentação pelo primeiro Plano Diretor, Lei. 7.165/96, anterior ao Estatuto da Cidade. No segundo período, por alterações que se sucederam a partir das leis 9.959/10 e 10.705/14, já regulamentadas pelo Estatuto da Cidade. O objetivo é construir um quadro panorâmico do instrumento em Belo Horizonte, de seu desenvolvimento e de captar como (e se) expressam os interesses do capital.

4.3.1 Operações Urbanas em Belo Horizonte: 1996-2008

Como já mencionado, o conceito de Operação Urbana exposto no Plano Diretor, Lei nº 7.165/96, ainda não adjetivava o instrumento como “consorciada” ou “simplificada”. Estabeleceu-se, no art. 66, que o instrumento poderia ser utilizado para intervenções como: “[...] tratamento urbanístico de áreas públicas, abertura de vias ou melhorias no sistema viário, implantação de programa habitacional de interesse social, implantação de equipamentos públicos, recuperação do patrimônio cultural, proteção ambiental e reurbanização e regularização de edificações” (BELO HORIZONTE, 1996).

As Operações Urbanas aprovadas nesse período, listadas no Quadro 1, precedem a regulamentação do Estatuto da Cidade. A primeira Operação Urbana aprovada em Belo Horizonte foi a Lei nº 7.280, em 30 de janeiro de 1997. Apesar de ser aprovada no início da gestão de Célio de Castro (PSB), a OU “Desafetação de trecho de via pública mediante Operação Urbana” foi elaborado ainda na gestão de Patrus Ananias (PT). Sua motivação foi transformar um terreno classificado como Zona Residencial-3 (ZR-3) em Setor Especial-2 (SE-2) no Bairro São Marcos. 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, valor que foi investido em obras de pavimentação no bairro São Marcos (COTA, 2010; CHAGAS, 2013).

Quadro 1 - Operações Urbanas de Belo Horizonte aprovadas em Lei na gestão Célio de Castro (PSB)

Gestão	Título da Operação Urbana	Lei nº/ano e vigência	Iniciativa	Tipo
Célio de Castro (PSB), de 1997 a 2000	OU Desafetação de trecho de via pública, mediante Operação Urbana	7.280/1997 – Em vigor	Pública	Viabilização de empreendimento residencial
	OU Operações Urbanas para implementação de estações de integração de ônibus do BHBUS 7.928/1999	7.928/1999 - Período de vigência ultrapassado (prazo de vigência de 5 anos)	Pública	Viabilização da Estação BH BUS
	OU Operação Urbana do Isidoro	Em vigor - Lei nº 8137 de 2000 teve seu período de vigência ultrapassado em 2006, posteriormente regulamentada nas Disposições Transitórias da Lei nº 9.959, de 20 de julho de 2010 e alterada pela Lei nº 10.705 de 2014	Pública	De grande porte. Habitação de Interesse Social

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Lei 7928/1999, “Operação Urbana para implementação de estações de integração de ônibus do BH BUS”, foi motivada por interesse público e 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 garantida a construção e exploração da estrutura empresarial. A lei específica da operação licitou a implementação de nove estações, no entanto apenas uma, a estação de integração Barreiro, foi efetivada. Segundo Cota (2010), os novos parâmetros urbanísticos estabelecidos pela lei não foram suficientemente atrativos para o mercado, o que contribuiu para a inviabilização das outras estações.

A “OU do Isidoro”, Lei nº 8137/2000, aprovada em 2000, também foi motivada por interesse público e tinha por objetivo a implantação de sistema viário (construção da via 540) e de equipamentos que dotassem a região de infraestrutura necessária ao seu desenvolvimento econômico, ambiental e urbano, além de promover uma ocupação ordenada da área. 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 mais permissíveis que os do zoneamento vigente (em especial, maior

coeficiente de aproveitamento e menor quota de terreno por unidade habitacional). De acordo com Lage (2008), a região do Isidoro não se apresentou interessante para investidores privados. 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 institui novamente a operação do Isidoro, modificando seus termos, como veremos a seguir.

Observa-se que, na gestão Célio de Castro (PSB), entre 1997 e 2000, o uso do instrumento aparenta estar distante da perspectiva empreendedorista urbana. Seu uso tem em comum a flexibilização de parâmetros urbanísticos. É possível que essas operações, dentro das possibilidades do instrumento e do interesse e da capacidade do mercado, correspondam especialmente a pequenos proprietários individuais, cujos interesses são de curto prazo. Assim, a capacidade de o projeto responder a um retorno econômico desejado de médio e longo prazo, como no caso das leis 7.928/1999 e 81.37/2000, não se mostrou suficientemente atrativo para o mercado. Tal disjunção entre interesses e projeto foi um fator limitador para sua implementação.

Na gestão de Fernando Pimentel (PT), entre 2001⁴⁰ e 2008, foram aprovadas dez Operações Urbanas, conforme mostra o Quadro 2. Entre elas, destacamos quatro para serem descritas.

A Operação Urbana Vila Silveira, Lei nº 8299/2001, foi a primeira OU proposta pela iniciativa privada. Sua finalidade foi de regularização de uma edificação construída em desacordo com os parâmetros da Lei nº 7.166/96 (a construção não atendia às exigências legais quanto ao afastamento frontal). Apesar da motivação particular e do caráter pontual, a operação permitiu, em troca de regularização dessa construção, a doação de dois lotes para a prefeitura, na mesma quadra, para a implantação de praça. Segundo Lage (2008, p. 65), o interesse público estaria atendido, pois se tratava de uma área “extremamente deficiente de espaços de lazer e convivência, tendo a operação urbana proporcionado um ganho para a população local”.

⁴⁰ Célio de Castro, então prefeito, sofre um AVC, ficando impossibilitado de continuar no cargo. Seu vice, Fernando Pimentel (PT), assume a gestão.

Quadro 2- Operações Urbanas de Belo Horizonte aprovadas em Lei na gestão de Fernando Pimentel (PT)

Gestão	Título da Operação Urbana	Lei nº/ano e vigência	Iniciativa	Tipo
Fernando Pimentel (PT)	OU Centro comercial em vias públicas da região da Savassi	8.174/2001, regulamentada pelo Decreto 10.775/2001	Pública	Viabilização de empreendimento comercial
	OU Casa do Conde de Santa Marinha e adjacências	8.240/2001 - Período de vigência ultrapassado (prazo de vigência de 10 anos)	Pública	Viabilização de equipamento de grande porte
	OU Vila Silveira	8.299/2001 - Período de vigência ultrapassado (prazo de vigência de 2 anos)	Pública	Viabilização de empreendimento residencial
	OU Fundação Furtado de Menezes	8.431/2002 - Período de vigência ultrapassado (prazo de vigência de 2 anos)	Pública	Viabilização de Habitação de Interesse Social
	OU do conjunto arquitetônico da Avenida Oiapoque	8.728/2003 - Período de vigência ultrapassado (prazo de vigência de 10 anos)	Pública	Voltada para a questão dos camelôs
	OU "Centros de Comércio Popular"	9.058/2005 - Período de vigência ultrapassado (prazo de vigência de 4 anos)	Pública	Voltada para a questão dos camelôs
	OU na área denominada Gleba I da antiga Fazenda Capitão Eduardo	9.065/2005 - Período de vigência ultrapassado (prazo de vigência de 10 anos)	Pública	Viabilização de Habitação de Interesse Social
	OU do Edifício-Sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais	9.366/2007 - Período de vigência ultrapassado (prazo de vigência de 10 anos)	Pública	Viabilização de edifício público
	OU do Parque Linear Bulevar Andradas	9.568/2008 Período de vigência ultrapassado (prazo de vigência de 5 anos)	Privada	Viabilização de equipamento de grande porte
OU da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais	9.679/2008 Período de vigência ultrapassado (prazo de vigência de 10 anos)	Pública	Viabilização de edifício público	

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Lei nº 8728/2003 aprovou a “Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Av. Oiapoque”, que foi motivada por interesse público 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 (antiga “Cervejaria Antártica”), 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 (COTA, 2010; CHAGAS, 2013).

A Operação Urbana “Centros de Comércio Popular”, Lei nº 9058/2005, motivada por interesse público, visou atender a ação municipal para retirada dos camelôs das ruas do centro, abrigando 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. Cota (2010) descreve algumas peculiaridades no processo de aprovação dessa operação, a começar pelo fato de que ela não foi discutida no COMPUR, como exige o Plano Diretor. O projeto original da lei tratava da mudança de zoneamento no Bairro Belvedere II, área ocupada por população de rendas média-alta e alta, em região distante do hipercentro. Parte do bairro passou a ser classificada como Zona de Proteção-3 (ZP-3), tipo de zona em que é permitida a utilização de direito de construir adicional. 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, na visão de Cota (2010), foi o interesse particular em investir numa região altamente valorizada.

A OU Parque Linear Boulevard Andradas – Lei nº 9568/2008, motivada por interesse privado, teve por objetivo aumentar o potencial construtivo para viabilizar um Shopping Center (passar o coeficiente de aproveitamento de 1,7 para 2,7; taxa de permeabilidade de 20% para 8%) e permissão para efetivar 60% da exigência de área permeável na área do Parque Linear Boulevard Andradas. Em contrapartida, objetivou viabilizar intervenções de melhoria no espaço público da área adjacente ao

empreendimento proposto, como apoio à realização de projeto social (oferecer escolinhas de futebol para as crianças do entorno). A implantação do parque foi proposta como contrapartida de interesse público pelos benefícios concedidos ao empreendedor. Trata-se de uma proposta motivada por interesses particulares, a partir dos quais se definiu o interesse público que deveria ser atendido. Ressalte-se que a contrapartida de interesse coletivo atendeu, também, os interesses do parceiro privado: além de permitir transferir a taxa de permeabilidade para a área do parque, a implantação desse equipamento possivelmente contribui para uma melhoria do entorno do shopping, promovendo sua própria valorização e a conseqüente geração de rendas fundiárias para o próprio empreendimento privado (CHAGAS, 2013).

Com este levantamento, ainda que sintético, pode-se perceber que as Operações Urbanas aprovadas no período da gestão de Fernando Pimentel demonstram uma escala mais ampla e complexa de intervenção, se comparadas às da gestão anterior. O fato de, em dez Operações, apenas uma partir de uma proposta de um agente privado, não quer dizer que as demais (nove) sejam de interesse estritamente público. Como verificamos, os interesses de classe compõem o Estado e podem servir, dependendo da conjuntura, a esta ou àquela fração dominante. No período em análise, destaca-se a viabilização de dois shoppings centers, que exigia taxas e formas de ocupação distintas dos parâmetros urbanísticos aprovados no PD e na LPOUS, como a organização de um centro de comércio popular voltado para os camelôs, demanda antiga do comércio da região central para retirada do comércio informal visto como uma “concorrência desleal” (por não pagar impostos, por exemplo) e pela desvalorização das propriedades próximas a eles. Outro aspecto de interesse seria o aumento de potencial construtivo na região Belvedere II, marcada pela sua extensa verticalização e interesse do mercado imobiliário. As demais Operações apresentadas no Quadro 2 têm em comum viabilizar obras cujos parâmetros urbanísticos de zoneamento possuem proteções para determinados portes e tipos de construção. Contudo, mesmo que já regulamentada pelo Estatuto da Cidade, ainda não há aprovação de nenhuma Operação Urbana na modalidade “Consoiciada”, o que significa que o processo de financeirização guiado pela venda de CEPACs, diferentemente de São Paulo, por exemplo (FIX, 2009), não fazia parte da estrutura do instrumento em Belo Horizonte. O uso da modalidade “simplificada” lançava mão das contrapartidas, como investimentos em infraestrutura em determinado local por permissividades em parâmetros urbanísticos, uma forma de moeda entre PBH e investidor interessado. Uma conseqüência dessas concessões ao interesse privado são os possíveis impactos negativos

de acréscimo construtivo em determinada região, que podem vir a provocar uma incompatibilidade entre adensamento e infraestrutura de determinadas regiões.

4.3.2 Operações Urbanas em Belo Horizonte (2009-2016) e a Gestão de Márcio Lacerda: continuidades e discontinuidades do instrumento da Operação Urbana

Ainda que as bases do interesse do capital já estivessem presentes na elaboração e aprovação do Plano Diretor, em 1996, como mostramos anteriormente, uma participação mais direta (ou mais visível) do mercado, com interesses na flexibilização da ocupação solo, parece ganhar forma na gestão de Fernando Pimentel (PT) e se intensificar na gestão de Márcio Lacerda (PSB), com 25 operações propostas.

A eleição, em 2009, do prefeito Márcio Lacerda (PSB) deu-se em um contexto político de uma coalizão inédita entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), a qual tem sido descrita como um momento de inflexão na política social e urbana de Belo Horizonte.⁴¹ Esse processo, aparentemente, teve início ainda nas gestões petistas anteriores, particularmente na do prefeito Fernando Pimentel (PT), que foram paulatinamente se afastando do ideário social (também chamado de “inversão de prioridades”) que era o lema da gestão municipal do PT, em 1993. A gestão de Lacerda caracterizou-se pela adoção de uma série de medidas que debilitaram os processos democráticos instaurados em gestões anteriores, como o enfraquecimento do Orçamento Participativo (OP) e o fim do Orçamento Participativo da Habitação (OPH).

Nos anos de 1990, iniciou-se um ciclo de gestões de centro-esquerda, com a gestão de Patrus Ananias (PT). O Orçamento Participativo (OP)⁴² foi um importante programa responsável por redistribuir recursos nos bairros e periferias por meio de um processo

⁴¹ A coalizão seria rompida na campanha para as eleições municipais em 2013. Abordaremos o assunto no capítulo dedicado ao estudo de campo.

⁴² O Orçamento Participativo consistiu em uma política pública participativa das decisões de parte do investimento público em obras. A população, organizada com base em bairros ou regionais (que agregam vários bairros), debatia e deliberava, em assembleias, sobre as prioridades de investimento para cada local, cabendo ao Executivo, anualmente, informar a disponibilidade de recursos para investimentos e prestar contas da execução do ano anterior. Dados divulgados pela PBH demonstram que, de 1994 até março de 2016, foram realizados investimentos de mais de R\$ 430 milhões em obras de infraestrutura em vilas e favelas, com recursos aprovados no OP. A PBH calcula 1.215 obras concluídas (de 1.652 previstas) de urbanização, tratamento de áreas de risco, moradia, lazer e saneamento (BELO HORIZONTE, 2015). O que se pode observar, no caso de Belo Horizonte, é que algumas periferias deixaram de ser sinônimo de áreas sem infraestrutura urbana, tornando-se atrativas para certas parcelas da classe média. Para Andrade (2003), isso gerou outro problema urbano; trata-se de um processo perverso, pois a melhoria do bairro poderia levar à expulsão dos mais pobres pelo aumento do preço da terra (ANDRADE, 2003).

participativo. Cabe destacar, que em Belo Horizonte, a partir de 1995, dada a grande demanda para a habitação de interesse social, foi criado o Orçamento Participativo de Habitação (OPH), específico para a política de habitação.

Desde o início da Política Municipal da Habitação, em 1995, até 2012, foram implantadas 4.659 unidades habitacionais do OPH, não contabilizadas aquelas unidades do Programa Minha Casa, Minha Vida, que beneficiaram parte das famílias do OPH. Contudo dados da própria prefeitura de Belo Horizonte (2016) mostram que existiria um passivo de aproximadamente 1.640 unidades habitacionais no OPH.

O OPH foi realizado pela última vez no ano de 2009, sendo que ainda existe um passivo a ser atendido. Parte dele foi atendida através do PMCMV, Faixa 01 (renda até R\$ 1.800,00). Com a implantação do PMCMV, os recursos e terrenos anteriormente destinados às ações do OPH foram transferidos para a viabilização de empreendimentos do PMCMV, responsável por atender o passivo daquilo que já fora aprovado.

A gestão Lacerda é lembrada também por intervenções urbanas que passaram a ser questionadas por privilegiarem o setor privado. Essas ações aparentemente isoladas provocaram inúmeros atos de resistência da sociedade civil, entre as quais podemos citar: a) a poda de dezenas de árvores centenárias da espécie fícus, que estavam próximas ao local onde a PBH estava sondando a construção de estacionamentos subterrâneos privados por meio de parcerias público-privadas; b) o lançamento do concurso de projetos para o novo Centro Administrativo Municipal, no bairro Lagoinha, cuja execução implicaria a desapropriação de vários moradores; c) o início das obras para o Corredor Cultural, nas proximidades do Viaduto Santa Tereza, que provocou a remoção do movimento “Duelo de MCs” e outras atividades políticas e culturais que aconteciam ali; d) a “praia da estação”, movimento na Praça Rui Barbosa (Praça da Estação), que se iniciou em janeiro de 2010 como uma reação a um decreto municipal, no qual o prefeito Marcio Lacerda proibiu eventos na Praça. O decreto gerou uma série de questionamentos e debates. O evento tornou-se uma ocupação cultural e artística do espaço, por centenas de jovens, resignificando-o.

No primeiro ano da gestão de Márcio Lacerda, em 2009, foi realizada a III Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte (CMPU) convocada pelo COMPUR. A III CMPU contou com 243 delegados⁴³ distribuídos igualmente entre os

⁴³ Conforme os anais da III Conferência Municipal de Política Urbana. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicaurbanas&lang=pt_BR&pg=5562&tax=17431.

setores popular, empresarial e técnico. Um dos resultados da conferência foi o Projeto de Lei nº 820, de 2009, alterando aspectos importantes no Plano Diretor (1996) e na Lei de Uso e Ocupação do Solo (1996). O projeto tramitou na Câmara Municipal de outubro de 2009 a maio de 2010, resultando na Lei nº 9959/2010. Esta seria a primeira alteração no Plano Diretor de Belo Horizonte em 16 anos.

Entre as principais mudanças, é possível destacar: a) instituição de instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade; b) previsão de intervenções urbanísticas estruturantes em pontos considerados estratégicos do município; c) busca pela desaceleração do processo de adensamento construtivo da cidade; d) flexibilização da instalação dos usos não residenciais no município; e) instituição do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), como forma de simplificação do licenciamento de atividades com repercussões preponderantemente urbanísticas; f) instituição das Áreas de Especial Interesse Social; g) flexibilização da instalação de usos não residenciais nas áreas de diretrizes especiais (ADEs) da Pampulha e do Belvedere.

Com relação ao instrumento da Operação Urbana, foram significantes as alterações: 1) inclusão das operações urbanas *consorciadas*, conforme previsto no Estatuto da Cidade, e a criação das operações urbanas simplificadas, com as mesmas regras previstas na Lei nº 7.165/96 – apesar da mudança do nome do instrumento; 2) previsão da possibilidade de utilização das operações urbanas para regularização de edificações ou de uso; 3) previsão da utilização de “outorga onerosa de potencial construtivo” nas operações urbanas consorciadas; 4) proposição de operações urbanas consorciadas em áreas ao longo dos eixos viários prioritários ou no entorno de projetos públicos que tragam valorização imobiliária expressiva; 5) previsão da obrigatoriedade de que toda proposta de operação urbana seja precedida de consulta ao COMPUR, antes de ser enviada à Câmara Municipal.

No Plano Diretor, o instrumento da Operação Urbana passou a ser classificado em dois tipos: Operação Urbana Simplificada (OUS) e Operação Urbana Consorciada (OUC). A OUS caracteriza-se por ser motivada sempre por interesse público e destina-se a viabilizar “regularização de edificações e de usos” e “requalificação de áreas políticas” (BELO HORIZONTE, 2010). Enquanto a OUS serve como um instrumento de negociação entre o Poder Público e apenas um empreendedor, a OUC envolve um consórcio. A OUC passa a ser definida de forma similar ao art. 32 do Estatuto da Cidade:

Um 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. (BELO HORIZONTE, 2010, art. 13).

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

Segundo a análise de Monteiro (2014), as operações urbanas simplificadas não foram explicitamente definidas na lei municipal. A redação da lei que as rege, por meio do art. 66, é uma curta modificação do artigo que, na Lei nº 7.165/96, em sua aprovação inicial, regulava os objetivos do instrumento das Operações Urbanas. A ausência de definição clara dos tipos de intervenções que podem ser realizadas com o instrumento da Operação Urbana Simplificada permaneceu.

A diferença fundamental entre as duas modalidades de operações urbanas pode ser assim sintetizada:

[...] as simplificadas viabilizam intervenções pontuais e continuam com a noção de “troca” da primeira geração de operações urbanas, inserindo, geralmente, poucos parceiros e tendo alcance específico e limitado, enquanto as consorciadas visam intervenções mais estruturantes, de maior amplitude e que abarcam maior gama de participantes e tipos de parcerias (MONTEIRO, 2014, p. 384).

Como forma de sintetizar a diferença e o alcance entre as modalidades, o Quadro 3 apresenta as finalidades de cada tipo de operação:

Quadro 3 - Síntese das finalidades das Operações Urbanas Simplificadas e Consorciadas conforme Plano Diretor

Objetivos Arts. 66 e 69 da Lei nº 7.165/96, alterada pela Lei nº 9.959/10	
Operação Urbana Simplificada	Operação Urbana Consorciada
- Tratamento urbanístico de áreas públicas - Reurbanização	- Otimização de áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e reciclagem de áreas consideradas subutilizadas - Dinamização de áreas visando à geração de empregos
- Abertura de vias ou melhorias no sistema viário	- Ampliação e melhoria da Rede Estrutural de Transporte Público Coletivo - Melhoria e ampliação da infraestrutura e da Rede Viária Estrutural
- Implantação de Programas Habitacional de Interesse Social	- Implantação de Programas de Habitação de Interesse Social
- Implantação de equipamentos públicos	- Implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano
- Recuperação do patrimônio cultural - Proteção ambiental - Amenização dos efeitos negativos das ilhas de calor sobre a qualidade de vida	- Valorização e criação de patrimônio ambiental, histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico
- Regularização de edificações e de usos	- Regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente
- Requalificação de áreas públicas	- Implantação de espaços públicos

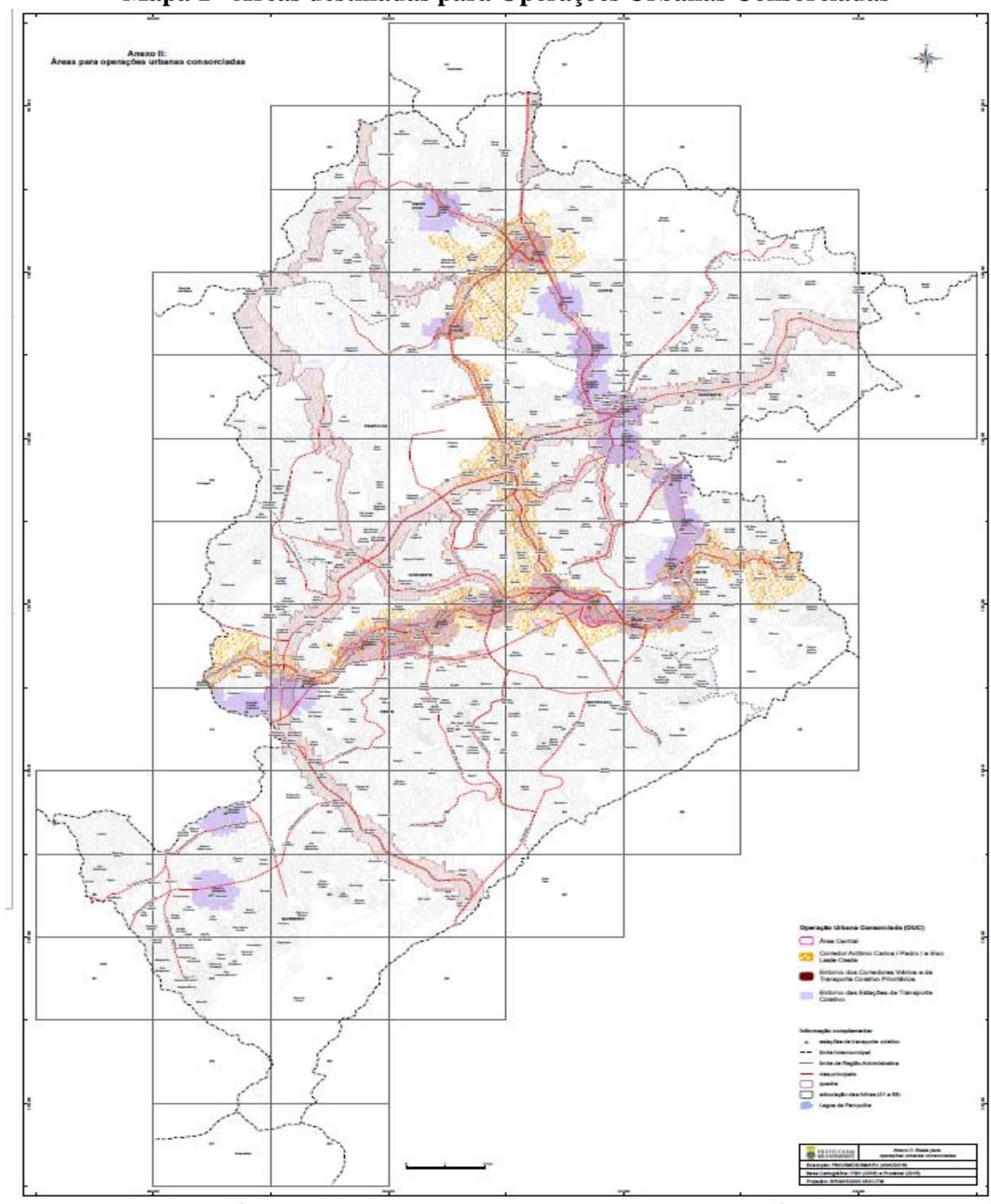
Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Monteiro (2014).

Na revisão do PD, em 2010, foram demarcados quase 30% do território de Belo Horizonte para implementação do instrumento (Mapa 1). Foram priorizadas as seguintes áreas para implementação do instrumento da Operação Urbana: a) as Áreas em Reestruturação no Vetor Norte de Belo Horizonte; b) o entorno de Corredores Viários Prioritários; c) o entorno de Corredores de Transporte Coletivo Prioritários; d) as Áreas Centrais, indicadas como preferenciais para Operação Urbana nos termos do Plano de Reabilitação do Hipercentro; e) as áreas localizadas em um raio de 600 metros das estações de transporte coletivo existentes ou das que vierem a ser implantadas (BELO HORIZONTE, 2010).

Devemos considerar, no contexto da escolha dessas áreas, que, naquele ano (2010), já haviam sido concluídas as obras de duplicação da Avenida Antônio Carlos e da Pedro I. Além disso, estavam em marcha as obras para a implantação do corredor viário exclusivo para o sistema de transporte rápido por ônibus (Move), dentro das transformações para sediar jogos da Copa do Mundo em 2014. A delimitação de

corredores de transporte e do Vetor Norte que receberam fortes investimentos públicos para aplicação do instrumento OUC seria justificada pela possibilidade de recuperação de mais-valias urbanas geradas pela venda de CEPACs. Contudo, dada a importância dos corredores, o caminho poderia ter sido exatamente ao contrário, ou seja, arrecadar recursos de forma antecipada, por meio da Operação, e, em seguida, investir nas obras.

Mapa 1 - Áreas destinadas para Operações Urbanas Consorciadas



Fonte: Anexo do Plano Diretor. Lei n. 9.959/2010.

A lei 9959/10 deu atenção especial aos objetivos para a Operação Urbana no “entorno dos corredores de transporte coletivos prioritários” e para o “Vetor Norte”. No primeiro tipo, os objetivos são: a) permitir, após a reestruturação dos corredores, a revisão do adensamento, dada a maior capacidade de suporte do sistema de transporte; b) permitir a implantação de equipamentos para o desenvolvimento urbano e para o sistema de transporte; c) implantar novos espaços públicos; d) ampliar e melhorar a rede viária; e) otimizar as áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e a reciclagem de áreas consideradas subutilizadas (BELO HORIZONTE, 2010).

Para o Vetor Norte, os objetivos são: a) ordenar a ocupação do solo, visando a estruturar nova centralidade no entorno da Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais; b) assegurar condições para a expansão do uso institucional de interesse público, complementar às atividades da Cidade Administrativa do Estado de Minas Gerais; c) garantir a proteção e a valorização do patrimônio arquitetônico, cultural e paisagístico; d) ordenar o crescimento urbano na região; e) permitir a implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano; f) implantar espaços públicos; g) ampliar e melhorar a rede viária estrutural e local; h) proteger as áreas de fragilidade ambiental; i) otimizar as áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte; i) reciclar as áreas consideradas subutilizadas (BELO HORIZONTE, 2010).

As operações urbanas que estavam sendo engendradas, projetos urbanos no Vetor Norte (Isidoro) e no “entorno dos corredores de transporte coletivo prioritários” (Av. Antônio Carlos e vias que ligam regiões Leste-Oeste), como veremos a seguir, parecem se orientar a partir do modelo dos grandes projetos urbanos que buscam combinar o

[...] ganho locacional proporcionado pelo conjunto de investimentos públicos; a construção de uma ação planejamento físico-territorial favorável a novos investidores; e uma estrutura fundiária caracterizada pelas grandes propriedades de terra e possibilidades de expansão da lógica imobiliária. (NASCIMENTO; FREITAS, 2017, p. 11).

No panorama da gestão de Márcio Lacerda apresentada até aqui, alguns dados destacam-se: das 27 Operações Urbanas propostas, 25 eram da modalidade “simplificada” e, dessas, 10 foram aprovadas em forma de lei. Chama a atenção, nos Quadro 4, que as Operações aprovadas entre 2010 e 2014, período da primeira gestão de Márcio Lacerda, são todas descritas como de iniciativa pública. A segunda gestão, especialmente a partir de 2015, possui 12 propostas em tramitação (informação atualizada em 2018) de iniciativa privada (Quadro 4).

O fato de o maior número de propostas declaradas “privadas” serem do período da segunda gestão de Márcio Lacerda poderia ser entendido como uma ampliação do uso do instrumento para atender demandas pontuais e particulares. É nesse período, após a ruptura da coalizão com o PT, mas de manutenção com o PSBD, que se inicia uma inflexão de políticas sociais e urbanas na capital. Entretanto sabemos que os interesses da sociedade não se expressam, muitas vezes, de maneira objetiva, ou resultam de uma negociação e de conflito de interesses. Assim, o fato de uma proposta ser descrita oficialmente como de iniciativa “pública” não a exime de ter ou atender interesses de atores privados.

Outro aspecto a se refletir é o caráter de classe das operações. Como se trata de uma modalidade do instrumento de intervenções de caráter pontual, envolvendo poucos parceiros e tendo alcance limitado, seu uso não representa, de maneira direta, uma expressão capitalista neoliberal do uso do instrumento. Dos casos averiguados, é possível que seu uso possa ser intermediado por interesses patrimonialista ou clientelista do aparelho estatal para atendimento de interesses pontuais e de curto prazo.

Quadro 4 - Operações Urbanas de Belo Horizonte aprovadas na gestão Márcio Lacerda (PSB)

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

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 5 - Operações Urbanas Simplificadas em andamento (atualizado em 2016)

Gestão	Título da Operação Urbana	Situação	Iniciativa	Tipo
Márcio Lacerda (PSB)	OUS Obra Inacabada - Av. Prof. Mário Werneck – Buritis	Processo em andamento, lei não publicada (2015)	Privada	Viabilização de obra inacabada
	OUS Obra Inacabada - Rua Itapecerica 469, Lagoinha	Processo em andamento, lei não publicada (2015)	Privada	Viabilização de obra inacabada
	OUS Obra Inacabada - Rua Rio Grande do Sul, 435 / Rua dos Tupis, Centro	Processo em andamento, lei não publicada (2015)	Privada	Viabilização de obra inacabada
	OUS Acaba Mundo	Processo em andamento, lei não publicada (2015)	Privada	Viabilização de empreendimento residencial
	OUS Empreendimento Living World Place	Processo em andamento, lei não publicada (2016)	Privada	Viabilização de empreendimento comercial
	OUS Luxemburgo	Processo em andamento, lei não publicada (2009)	Privada	Viabilização de empreendimento residencial
	OUS Praça da Saudades e Adjacências	Processo em andamento, lei não publicada (2015)	Pública	Viabilização de empreendimento institucional
	OUS Sede do IPLEMG	Processo em andamento, lei não publicada (2015)	Pública	Viabilização de empreendimento institucional
	OUS Vila Monte São José	Processo em andamento, lei não publicada (2015)	Privada	Viabilização de empreendimento residencial
	OUS Arena Multiuso - Estádio de Futebol	Processo em andamento, lei não publicada (2015)	Privada	Viabilização de equipamento de grande porte
	OUS Mercado Central	Processo em andamento, lei não publicada (2014)	Pública	Viabilização de equipamento de grande porte
	OUS Prado Shopping	Processo em andamento, lei não publicada (2015)	Privada	Viabilização de equipamento de grande porte
	OUS Obra Inacabada - Rua Rio Grande do Sul nº 780 - Barro Preto	Projeto de Lei em tramitação (2016)	Privada	Viabilização de obra inacabada
	OUS Concurso de Design de Mobiliário Urbano para a Avenida José Cândido da Silveira e Adjacências	Projeto de Lei em tramitação (2015)	Privada	Viabilização de empreendimento residencial
OUS Praça Afonso Arinos e Adjacências	Projeto de Lei em tramitação (2015)	Pública	Viabilização de empreendimento institucional	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Belo Horizonte possui dois projetos de Operações Urbanas Consorciadas (Quadro 6) que ainda não têm leis aprovadas e encontram-se paralisados: OUC Estação Barreiro e OUC Antônio Carlos – Pedro I/Leste-Oeste, que será nosso estudo empírico. A Operação Urbana Consorciada da Estação Barreiro insere-se no contexto das áreas demarcadas pelo PD do entorno de estações e corredores de transporte coletivo prioritário. O perímetro da Operação abrange as áreas localizadas em um raio de 600m da estação de transporte coletivo, ao sul do município, na Regional Barreiro. Essa Operação tem como objetivo principal “consolidar a vocação de Centro Regional da Zona Central do Barreiro” (BELO HORIZONTE, 2015). Para alcançar esse objetivo, conta com as seguintes

diretrizes urbanísticas: reestruturação e requalificação dos espaços públicos e áreas verdes; reestruturação do sistema viário local, estimulando o transporte coletivo e não motorizado; maior adensamento condicionado à reestruturação urbana da área e ao estudo de viabilidade econômica e financeira; aumento da densidade populacional por meio de uma maior verticalização conjugada com ampliação de espaços livres de uso público; implantação de equipamentos urbanos e comunitários. A forma de arrecadação de recursos dá-se por meio da venda de CEPACs para investidores interessados (BELO HORIZONTE, 2015).

Quadro 6 - Operações Urbanas Consorciadas paralisadas (atualizado em 2016)

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

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ainda que as Operações Urbanas Simplificadas não sejam objeto desta tese, é importante tratar do caso da Operação Urbana do “Isidoro” pelo fato de ela fugir à regra do uso de caráter pontual, específico e de interesses de curto prazo. Sua trajetória será tratada, a seguir, focando os aspectos normativos e legais. Trata-se de um emaranhado de legislações, muitas vezes ambíguas e apresentando irregularidades, pelas quais perpassam vários interesses do mercado imobiliário e da prefeitura, associando adensamento populacional, obras de infraestrutura e proteção ambiental.

4.3.3 A Operação Urbana Isidoro: uma operação (nada) simplificada

A Operação Urbana do “Isidoro” (OUI), na denominada região do Isidoro, também conhecida como “Izidora”, “Mata do Isidoro” e “Granja Werneck”, foi prevista desde o Plano Diretor de 1996, aprovada em 2000, e, com alterações em 2010 e 2014, propôs uma ocupação ordenada na região do Isidoro, localizada no chamado “Vetor Norte”⁴⁴ do município. A região tem um histórico de registros de mais de um século. Em

⁴⁴ A expressão “Vetor Norte” denomina uma das frentes de desenvolvimento do território metropolitano que, segundo trabalhos desenvolvidos pelo Governo do Estado de Minas Gerais, abrange os seguintes municípios: Lagoa Santa, Confins, Santa Luzia, São José da Lapa, Pedro Leopoldo, Belo Horizonte, Capim Branco, Matozinhos, Vespasiano, Ribeirão das Neves, Jaboticatubas, Taquaraçu de Minas, Baldim e Nova União. Especificamente em Belo Horizonte, o “Vetor Norte” agrega as regiões administrativas Nordeste, Noroeste, Pampulha e Venda Nova (MONTEIRO, 2014).

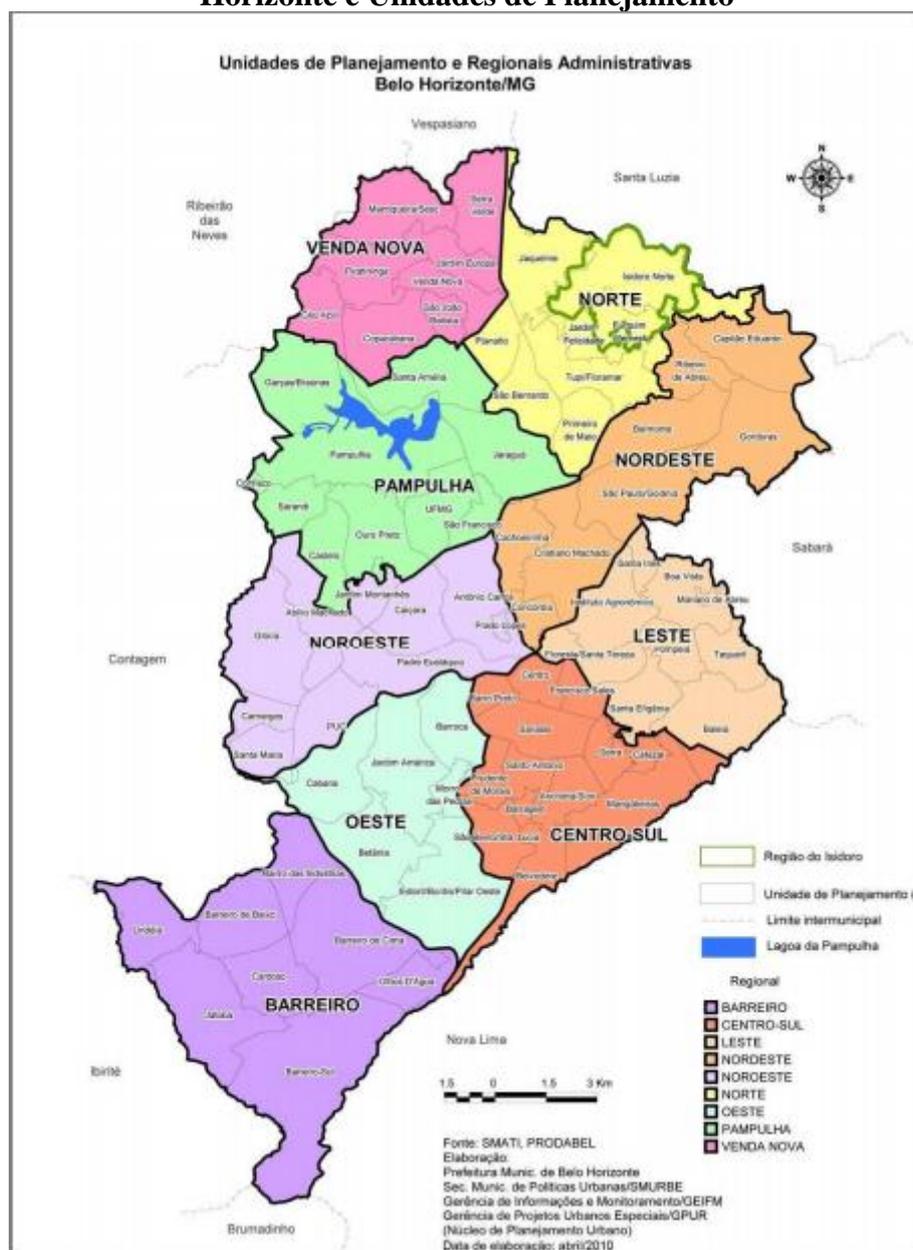
1914, o Decreto nº 82 da PBH doou uma área inserida na região do Isidoro para a família Werneck, sob a condição de ali ser construído um sanatório modelo. Tal decreto foi revogado em 1993, pela Lei Municipal nº 6.370/1993.

A região do Isidoro é considerada estratégica do ponto de vista de sua localização e da biodiversidade, ao abrigar vultosa extensão de área verde preservada, com cerca de 10 km², considerada uma das últimas áreas verdes de Belo Horizonte. Sua principal característica física é de constituir um “ecótono” de cerrado com mata atlântica, contendo cerca de 280 nascentes de água, 64 córregos, incluindo o Córrego dos Macacos, considerado o último curso de água limpa da capital. A rede hídrica da região liga o Córrego do Isidoro ao Ribeirão do Onça, que irá abastecer e integrar a Bacia do Rio das Velhas, principal fonte de abastecimento de água de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2015). Juntamente com esses fatores, no perímetro demarcado pela Operação reside uma comunidade quilombola (Quilombo de Mangueiras) há mais de 200 anos (FRANZONI *et al.*, 2015).

O Vetor Norte está inserido em um processo de inversão de direção do crescimento da RMBH, capitaneada pela expansão das atividades do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (localizado no Município de Confins na RMBH) e da conclusão das obras da Cidade Administrativa de Minas Gerais, sede administrativa do governo Estadual de Minas Gerais, ambos em 2010. Soma-se a isso a obra do entroncamento das avenidas Dom Pedro I, Cristiano Machado e Vilarinho, que comporta uma estação intermodal de transportes (ônibus e metrô) e as obras do Hospital Risoleta Neves (que ganhou intervenções de cunho regional), de um shopping center, e a construção da Catedral Metropolitana Cristo Rei, projeto do arquiteto Oscar Niemayer.

No entender de Monteiro (2014), a instituição da Operação Urbana como “Simplificada” ao invés de “Consoiciada” não foi a melhor escolha, em decorrência da extensão da área, aproximadamente 9,5 hectares (ver Mapa 2 – demarcação em verde), da complexidade do território que abarca e da importância que significa para a cidade, bem como da escala das transformações urbanísticas planejadas para a região.

Mapa 2 - Localização da Região do Isidoro - Regiões Administrativas de Belo Horizonte e Unidades de Planejamento



Fonte: Belo Horizonte (2010).

No que diz respeito aos objetivos da OUI, inicialmente, na Lei n. 8137, de 2000, a proposta principal era a de construção de um trecho viário, a chamada “Via 540” (uma conexão entre as regiões Leste-Oeste, ligando a MG-10 à MG-20 e à Via Norte-Sul), além de parques públicos custeados pelo setor privado, em troca de flexibilização de parâmetros urbanísticos para adensamento da região pelo mercado imobiliário. O art. 114 descreve seu principal objetivo como forma de fomentar uma “ocupação ordenada, através da implantação de sistema viário e de equipamentos que dotem a região da infraestrutura necessária ao seu desenvolvimento econômico, ambiental e urbano”

(BELO HORIZONTE, 2000). O art. 115, por sua vez, estabelece que tais intervenções serão coordenadas pela PBH e “executadas em parceria com empreendedores particulares para a implantação de trecho da Via 540 e implantação de parques municipais de domínio público” (BELO HORIZONTE, 2000).

Após 10 anos, já na gestão de Lacerda, a Lei nº 9.959/10, que altera o PD, institui novamente a Operação do Isidoro, modificando seus termos e disposições transitórias. Seu resgate tem relação com o contexto urbano da capital naquele período, em que as áreas de crescimento para o mercado imobiliário, além de limitadas, tinham-se voltado para o Vetor Norte. Assim, a Operação buscava viabilizar uma ocupação do solo mais intensiva na região, com o parcelamento do solo seguido da construção de imóveis, principalmente residenciais, a serem comercializados.

A mesma lei também demarcou a região do Isidoro como “Área de Diretrizes Especiais (ADE)”, com a finalidade de instituir parâmetros de uso e ocupação compatíveis com a proteção do meio ambiente. A questão da implementação do sistema viário e dos equipamentos de infraestrutura urbana, colocada em “primeira ordem” em 2000, fica ausente do objetivo geral da revisão da lei. Os arts. 40 e 42 evidenciam a proteção e a recuperação ambiental da Região do Isidoro, por meio de processo de ocupação ordenada e sustentável, assegurando que a expansão urbana na região ocorra de modo sustentável, bem como a construção de equipamentos urbanos e comunitários.

Segundo Franzoni *et al.* (2015), o plano urbanístico da Operação (Lei nº 9.959/10) previa um adensamento prioritário para a população de classe média e alta e contou com projeto urbanístico, elaborado pelo arquiteto Jaime Lerner, chamado por ele de *masterplan*. A Figura 1 ilustra uma projeção da ocupação. Os croquis foram retirados do portfólio do arquiteto em sua página da internet. Nesta, o projeto é descrito da seguinte forma:

A Granja Werneck, com aproximadamente 3,5 milhões de metros quadrados, é uma das últimas áreas vazias de Belo Horizonte e se localiza na porção norte do município, que vem sofrendo transformações com a implantação de projetos estratégicos de governo como a Linha Verde – via de ligação do centro de BH ao aeroporto de Confins – e o Centro Administrativo do Estado de Minas Gerais – CAMG. O plano de ocupação da área integra a Operação Urbana do Isidoro, instrumento previsto no Plano Diretor Municipal para a execução de projetos urbanísticos especiais no vazio remanescente na Bacia do Ribeirão do Isidoro, com 10 milhões de metros quadrados. O masterplan proposto equilibra a fragilidade ambiental da área e a necessidade de se criar uma nova centralidade para essa porção de Belo Horizonte, e inclui diversidade de usos, áreas para equipamentos institucionais, comunitários e culturais, parques

urbanos e áreas de lazer, além da incorporação das diretrizes viárias municipais e da integração da proposta ao sistema de transporte coletivo urbano e metropolitano⁴⁵.

Figura 1 - Croquis do Plano Urbanístico pelo arquiteto Jaime Lerner para a OUI



Fonte: <https://jaimelearner.com.br/pt/portfolio/granja-verneck/>

A implantação de toda a infraestrutura⁴⁶ na Região do Isidoro foi orçada em R\$ 963.573.000,00 (com possibilidades de majoração após o desenvolvimento de projetos executivos que detalhassem os custos de cada obra). A intenção, no âmbito do projeto, era que o valor das intervenções fosse custeado por contrapartidas depositadas no fundo próprio da Operação Urbana ou por obras executadas pelos investidores e proprietários de terrenos da região (MONTEIRO, 2014). Considerado a alteração da Lei do PD (Lei n. 9159/10), que agora incluía uma dinâmica participativa,⁴⁷ tal qual prescreve o Estatuto da Cidade no artigo 32,

[...] o processo de elaboração da Operação Urbana do Isidoro teve momentos de participação de empresários e proprietários de terras com reivindicações que resultaram na definição de diretrizes que minoraram efeitos no alcance de

⁴⁵ <https://jaimelearner.com.br/pt/portfolio/granja-verneck/>

⁴⁶ Art. 62 – [...] I - 15 (quinze) Unidades Municipais de Educação Infantil, sendo 1 (uma) a cada 4.500 (quatro mil e quinhentas) unidades habitacionais; II - 20 (vinte) Escolas de Ensino Fundamental/Escola Integrada, sendo 1 (uma) a cada 3.500 (três mil e quinhentas) unidades habitacionais; III - 8 (oito) Escolas de Ensino Médio, sendo 1 (uma) a cada 9.000 (nove mil) unidades habitacionais; IV - 2 (duas) Escolas Profissionalizantes, sendo 1 (uma) a cada 35.000 (trinta e cinco mil) unidades habitacionais; V - 14 (quatorze) centros de saúde, sendo 01 (um) a cada 5.000 (cinco mil) unidades habitacionais; VI - 1 (um) terminal de integração de transporte coletivo a partir de 60.000 (sessenta mil) unidades habitacionais; VII - 1 (um) terminal de embarque e desembarque de ônibus a cada 600 m (seiscentos metros), nas vias 540 e Norte-Sul (BELO HORIZONTE, 2010).

⁴⁷ Na legislação 8.137/2000 o comitê gestor resumia-se a quatro membros com atribuição fiscalizadora e deliberativa. Todos os membros de órgãos estatais municipais, a saber, SUDECAP, Secretarias de Planejamento e Meio Ambiente, BH Trans. Posteriormente, em 2010, já com as bases do Estatuto da Cidade, foi criada uma comissão de acompanhamento com dez membros. Além da permanência dos já citados, temos: Secretaria de Política Urbana, Secretaria Adjunta de Regulação Urbana, Secretaria Municipal de Finanças, um morador, um empreendedor, um proprietário.

objetivos do instrumento, sem, entretanto, desvalorizar sobremaneira seu efeito como organizador da apropriação do solo no âmbito das dinâmicas em curso em Belo Horizonte e na RMBH (MONTEIRO, 2014, p. 117).

Entretanto os conflitos da OUI não se reduziram à sobreposição de interesses ou ao processo de elaboração ou mesmo à participação ínfima da sociedade civil na discussão da proposta. Naquele período, ainda em 2010, ganhou visibilidade a questão dos quilombolas residentes na região demarcada para a Operação. O Quilombo de Mangueiras ocupava um terreno de, aproximadamente, 2 hectares de extensão e já possuía processo no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para o reconhecimento de um território de 19 hectares que, segundo os moradores do quilombo, pertencem à comunidade (MONTEIRO, 2014). Esse conflito contou com a intervenção direta do Ministério Público Federal em meio ao processo:

Com a finalidade de garantir a sua preservação, o Ministério Público Federal (MPF), em 2010, abriu inquérito civil para verificar os impactos dos projetos habitacionais e de mobilidade destinados à região pela Lei Municipal 9.959/10. O MPF, ainda, por intermédio da Ação Civil Pública nº 006.3658-88.2014.4.01.3800, questionou, resumidamente, a) a ausência de destinação social do empreendimento habitacional previsto e b) a situação da comunidade remanescente do Quilombo Mangueiras face às intervenções urbanas planejadas para a área. Essa intervenção ministerial culminou em Termo de Ajuste de Conduta (TAC) que determinou ser de responsabilidade dos empreendedores garantirem a sustentabilidade do território quilombola. Nesse contexto, a intervenção do *parquet* também proporcionou a revisão da lei de 2010, ao questionar a inexistência de destinação social do empreendimento habitacional previsto. (FRANZONI *et al.*, 2015, p. 16).

A realidade territorial da região Isidoro alterou-se radicalmente entre o período de 2010 e 2014. Cabe mencionar, também, que, desde junho de 2013, a região foi ocupada por movimentos sociais dos sem-casa, considerada uma das maiores ocupações urbanas do país (ainda que sem uma estimativa oficial do número de pessoas), formada pelas comunidades de Rosa Leão, Esperança e Vitória. Tal ocupação teria inibido o desenrolar da operação.

Com a Operação Urbana suspensa, após 3 anos, a Lei municipal 10.705/14 altera novamente o PD e, por sua vez, a OUI. Na análise de Franzoni *et al.* (2015), para além do interesse público de ordenação do espaço, haveria um interesse renovado do mercado imobiliário de se apropriar da última grande área a partir do programa do Governo Federal PMCMV, uma possibilidade de reverter o impasse com as ocupações, iniciativa que partiu do próprio mercado imobiliário e da prefeitura. Trata-se aqui de um projeto guiado pela construtora e incorporadora “Direcional” na área da Granja Werneck, cuja licença

de instalação (LI) já fora concedida pela Secretaria de Meio Ambiente de Minas Gerais. O art. 67 da Lei 10.705/14 alterou e dispôs sobre a ausência de necessidade de contrapartidas adicionais ao particular, caso o empreendimento a ser instalado se dirigisse à habitação de interesse social. Uma vez que o empreendimento passasse a ter caráter social, as demais contrapartidas previstas em lei deixariam de ser exigidas.

Em maio de 2015, o grupo de pesquisa “Indisciplinar” da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que vinha monitorando os conflitos da região, apresentou uma denúncia de irregularidade (algumas já descritas no quadro anterior) do uso do instrumento ao Ministério Público de Minas Gerais. A denúncia diz respeito à utilização do instrumento para promover a urbanização da área do Isidoro por meio do loteamento e da construção de empreendimento habitacional social via PMCMV, “violando o patrimônio público” mediante as seguintes irregularidades:

[...] (i) mau uso das contrapartidas da Operação Urbana Simplificada [...] uma vez que a OUI está isentando os particulares beneficiários do instrumento de devolverem à sociedade os benefícios que obtiveram (as contrapartidas previstas são irregulares e estão maquiadas), como no caso da isenção escorada na implementação de MCMV em parte da área; (ii) descumprimento das exigências da Lei de Parcelamento nacional e municipal [...], passando por cima da obrigação dos particulares de arcar com os custos da urbanização da área a ser loteada, transformando a obrigação legal de abrir viés e implantar infraestrutura, por exemplo, em contrapartida da Operação Urbana (exemplo da maquiagem e ginástica legislativa para mascarar o mau uso das contrapartidas); (iii) fragmentação do licenciamento ambiental dos empreendimentos no interior da área da Operação Urbana de forma a evitar a compreensão sistêmica dos projetos concernentes à totalidade da área do Isidoro e mascarar a realidade. (Minas Gerais, 2015).

É possível afirmar que a ação do grupo de pesquisa “Indisciplinar”, bem como de outros grupos sociais como as Brigadas Populares, as ocupações urbanas locais e diversos outros apoiadores, teve um papel central em contragestar a ativação da OUI. Foi criada e divulgada uma campanha, “Resiste Izidora”, que divulgou o conflito para meios de comunicação e para a sociedade. Sua página na rede social *Facebook* possui mais de 10.000 seguidores,⁴⁸ mobilizando denúncias, fotos e outros registros não apenas sobre a questão da OUI, mas também sobre a resistência em relação às ordens de despejo impenetradas pela justiça. A seguir, um trecho de um manifesto publicado em maio de 2015 sobre a questão do PMCMV:

⁴⁸ <https://www.facebook.com/resisteizidora/>

A Lei Federal que regulamenta o MCMV deixa claro que não podem ser realizados empreendimentos habitacionais em áreas já ocupadas. No entanto, a Direcional e a PBH assinaram o contrato milionário com a Caixa Econômica Federal para a construção do MCMV na Izidora, quando o terreno já estava ocupado pelas famílias em 27 de dezembro de 2013. Ora, se a prefeitura nunca teve política habitacional e em 7 anos de gestão Lacerda entregou menos que 1.500 unidades do MCMV para famílias pobres, por que agora quer solucionar o problema do déficit habitacional às custas do despejo das milhares de famílias da Izidora? A PBH também mentiu ao dizer à CAIXA que estava negociando alternativas para uma desocupação pacífica. A Prefeitura de Belo Horizonte nunca negociou para encontrar alternativa justa e pacífica, mas somente pressionou para que acontecesse despejo forçado, o que é injusto. Além disso, é curiosa a relação entre a prefeitura de Belo Horizonte e a construtora Direcional. Do total dos apartamentos em obras, em regime de contratação, a construtora será responsável por 70% dos apartamentos, sendo que para a faixa que concentra o maior déficit habitacional (até R\$1.600,00 de renda familiar) esse número chega a 85%. (MANIFESTO RESISTE IZIDORA, 2015).

A Operação Urbana do Isidoro, já regulamentada pelas disposições transitórias da Lei nº 9.959/10, está suspensa no momento, ainda que sua lei vigore até 2022. Assim como a OUC ACLO, que será discutida nos capítulos 5 e 6, o instrumento e a legislação vão se alternando e formatando à medida que os interesses de classe estão em disputa. O contexto específico de determinados atores políticos, a conjuntura econômica e política parecem ser fatores que incidem diretamente para a alteração, a efetivação e possíveis bloqueios de implementação de um grande projeto urbano.

4.4 Primeiras considerações sobre as Operações Urbanas de Belo Horizonte (1996-2016)

Considerando a listagem das Operações arroladas até aqui, a questão da localização é um tema central para o levantamento desse panorama. Se considerarmos que a OU é um projeto urbano que depende de uma arrecadação privada e é capaz de reconstruir e redesenhar o tecido urbanístico/social em escalas distintas de uma cidade, as possibilidades de investimento privado podem limitar-se justamente a espaços que pressupõem uma valorização.

A Tabela 2 apresenta as regiões administrativas onde está localizado o perímetro da Operação proposta. Entre as nove regiões administrativas da capital, uma única regional, a região Centro-Sul, recebe 52,2% dos empreendimentos propostos (algumas Operações estão propostas para mais de uma regional).

A região Centro-Sul reúne a maior parte do patrimônio histórico, arquitetônico e cultural de Belo Horizonte. Outras características dessa região são: a verticalidade, a

concentração de atividades econômicas e o alto padrão de ocupação. Com prédios e construções de diferentes estilos arquitetônicos, a região Centro-Sul reúne e concilia uma série de funções políticas, administrativas, sociais, culturais e econômicas (BELO HORIZONTE, 2019).

Se levarmos em conta que uma das propriedades da Operação Urbana é a troca de CAb por recursos, cabe dizer que parte dessa região já é considerada pela legislação como mais permissiva no que diz respeito ao adensamento (construtivo e populacional). Essa região é demarcada pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, em sua maioria, pelas Zonas de Adensamento Preferencial (ZAP), Zonas Adensadas (ZA) e Zona Central de Belo Horizonte (ZCBH). De acordo com Cota e Mol (2008), são nessas áreas que o setor imobiliário enxerga a possibilidade de maximização de seus lucros, seja porque são áreas atrativas do ponto de vista locacional, seja porque tais áreas representam a possibilidade de ganho de lucro através da renda diferencial.⁴⁹

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

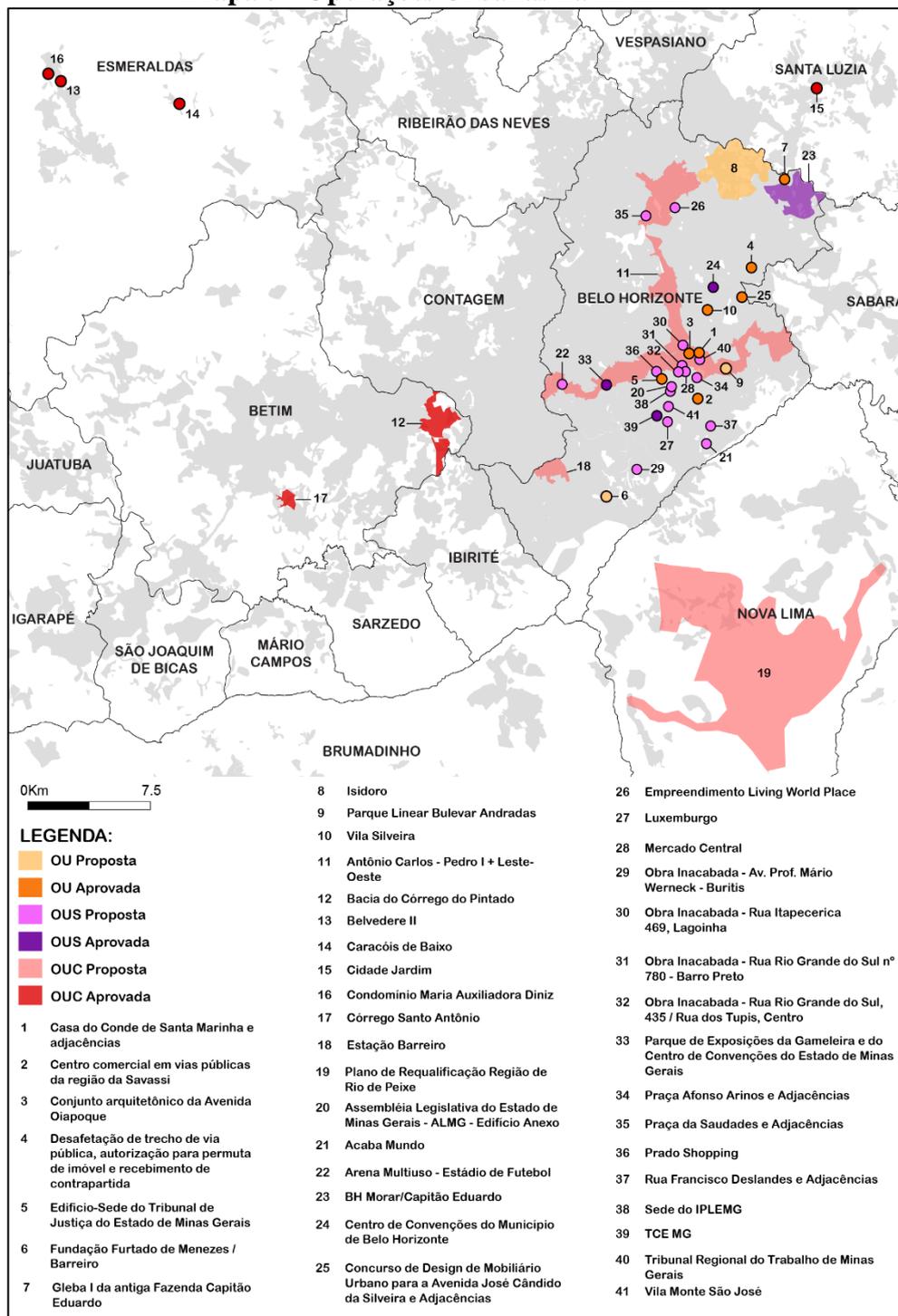
Regionais								
Barreiro	Centro-Sul	Leste	Nordeste	Noroeste	Norte	Oeste	Pampulha	Venda Nova
4	21	4	2	2	4	2	4	4

Fonte: Elaborada pelo autor.

O Mapa 3 apresenta, na escala da RMBH, uma dimensão da centralidade das Operações na região central do município.

⁴⁹ A “renda diferencial” determina o lucro excedente do empreendedor proveniente das condições do terreno edificável (topografia, potencial construtivo, etc.) (COTA; MOL, 2008).

Mapa 3 - Operações Urbanas na RMBH



Fonte: Observatório das Metrôpoles/Núcleo RMBH (2018).

A Tabela 3 mostra a tipificação dos empreendimentos das Operações Urbanas, a partir dos respectivos objetivos prescritos em seus projetos de lei ou leis. Não se indica aqui que foram executadas, apenas que se apresentam nos projetos de lei ou nas leis aprovadas. A tipificação leva em consideração seu porte e as características dos empreendimentos que buscam viabilizar.

Tabela 3 - Operações Urbanas em Belo Horizonte por tipo

TIPO	TOTAL (n° Abs.)	TOTAL (%)
De grande porte	13	32,5
Viabilização de edifício público	4	10
Viabilização de empreendimento comercial	1	2,5
Viabilização de empreendimento institucional	4	10
Viabilização de empreendimento residencial	6	15
Viabilização de Habitação de Interesse Social	4	10
Viabilização de obra inacabada	4	10
Voltada para a questão dos camelôs	2	5
Outro	2	5
TOTAL	40	100

Fonte: Elaborada pelo autor.

A análise da tabela explicita uma particularidade em relação à aplicação do instrumento Operação Urbana na capital. Como podemos observar, a maior parte das operações levantadas volta-se para a viabilização de edifícios, parcelamentos, equipamentos, obras inacabadas e outros empreendimentos isolados e entre aquelas categorizadas como “de grande porte”.

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

Se pensarmos que, do ponto de vista do Estatuto da Cidade, o instrumento tem como uma de suas finalidades viabilizar projetos urbanos e efetivar uma transformação urbanística promovendo benefícios coletivos com a utilização de recursos privados, o caso de Belo Horizonte demonstra que, por vezes, o instrumento vem sendo utilizado para viabilizar empreendimentos que exigem flexibilizações na legislação urbanística recente e que atendem, sobretudo, interesses privados. Dessa forma, o instrumento parece pouco se prestar a viabilizar interesses coletivos, mas acaba por promover transformações espaciais estratégicas, porém aquelas, sobretudo, de interesses privatistas, mesmo que, em sua maioria, sejam motivadas por interesse público.

5 A OUC “NOVA BH/ACLO” E SUAS VARIAÇÕES: DA ACLO À NOVA BH; DA NOVA BH À ACLO

Analisar um instrumento de indução do desenvolvimento urbano como a Operação Urbana Consorciada (OUC) “Nova BH/ACLO”, considerando sua escala territorial, a quantidade de processos normativos envolvidos, os interesses em disputa, as ações e reações derivadas de atores envolvidos no processo direta ou indiretamente, circunscritos em determinados arranjos, requer uma investigação que exceda a perspectiva meramente técnica do instrumento.

Uma OUC é capaz de mobilizar uma série de propriedades caras aos segmentos e agentes que vivem e produzem na cidade, começando pela delimitação do perímetro, isto é, o território que receberá e arrecadará insumos, como também pela definição da flexibilização de coeficiente de aproveitamento; pela expectativa de incorporadoras e construtoras acessarem novas terras urbanizadas; pela possibilidade da gestão local arrecadar recursos a partir da venda de potencial construtivo ou de contrapartidas da iniciativa privada e investir em obras, equipamentos urbanos locais e atender demandas no que diz respeito à habitação de interesse social, entre outras.

Esses atributos são possibilidades em torno de uma negociação e concertação dos interesses de segmentos e atores envolvidos, por exemplo, os moradores e comerciantes do perímetro demarcado, as associações de moradores e movimentos sociais, as universidades, os representantes patronais da construção civil e do mercado imobiliário, bem como a própria equipe técnica da Prefeitura.

Nossa hipótese é de que a capacidade desses segmentos e atores em mobilizar o desenho do instrumento OUC, sua regulamentação, operacionalidade e seu desempenho inserem-se em determinados contextos político, econômico e histórico que exigem ser associados para melhor entendimento.

Mesmo que a maioria dos analistas aponte para uma predominância da “cidade-mercado” na política urbana e, especificamente, no uso da OUC, é necessário distanciar-se de qualquer análise simplória determinista. Essa hegemonia, em determinados contextos, pode sofrer alterações dentro de um “bloco no poder”; para se manter, muitas vezes, necessita fazer concessões. Além disso, entendemos que segmentos e atores podem alterar o grau de protagonismo ou passividade dentro um contexto histórico, influenciando diretamente a forma de uma determinada regulamentação. Consideramos,

também, que os capitalistas podem ter seus interesses frustrados, por incapacidade de operá-los e de articulá-los, diante de amarras de processos burocráticos.

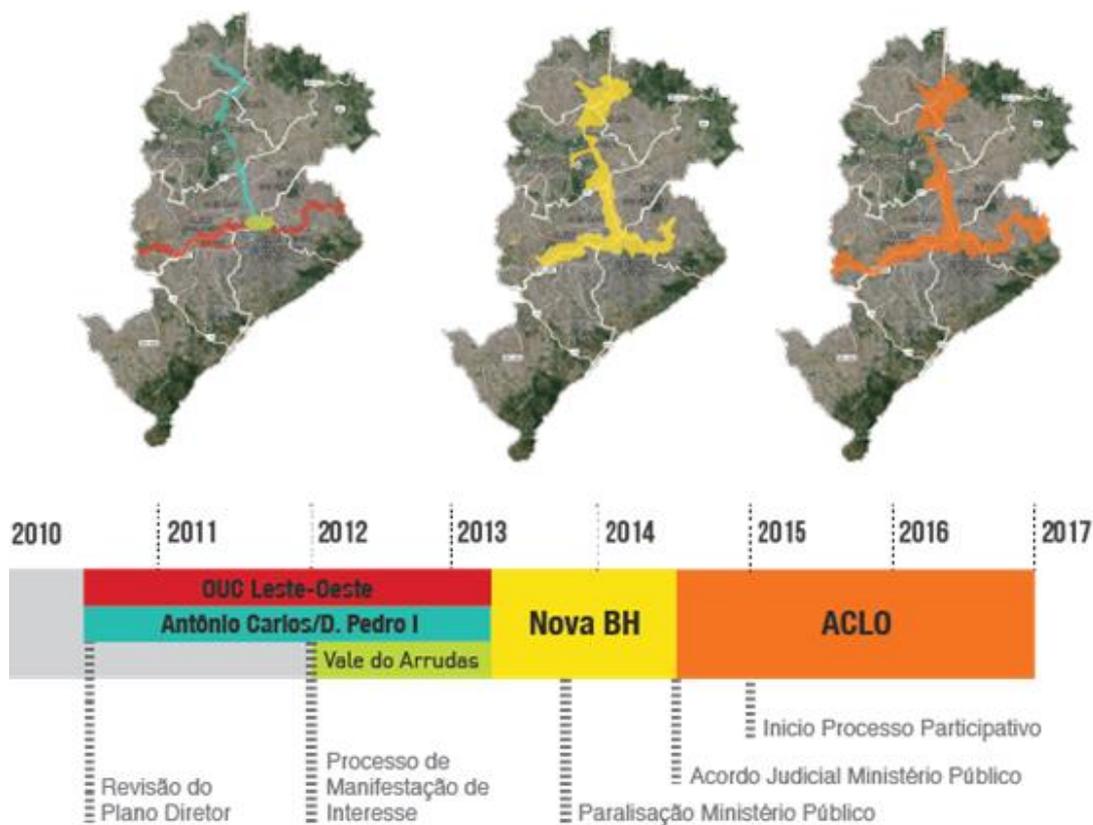
Por isso mesmo, é necessário considerar o papel da burocracia estatal e as relações de poder no e através do Estado. Referimo-nos à capacidade da ação administrativa do Estado, o lugar e posicionamento da gestão e da equipe técnica como categoria social inserida na divisão social do trabalho, diante das diversas pressões de classes e grupos de interesses, inclusive no interior das relações do Estado.

O momento de elaboração de um grande projeto urbano parece oferecer uma estrutura flexível para operar os interesses econômicos e políticos não apenas como um elemento de dominação política, mas como um meio de assegurar legitimidade e importantes condições econômicas para a acumulação. Na teoria de Poulantzas (2015), o Estado não teria, por definição, um poder político próprio, “o poder é sempre um poder de classe”, que não se reduz ao Estado, mas que é constituído por ele e centrado nele. O caso belo-horizontino demonstrará que o Estado também se constituirá em um processo interno de disputas.

O caso da OUC “Nova BH/ACLO” será interpretado a partir do aporte teórico discutido nos capítulos anteriores. A administração pública, como será discutido no capítulo a seguir, demonstrou estar circunscrita a determinada coalizão de interesses pró-mercado, mas não menos entremeada por fissuras e contradições atravessadas por pressões e conflitos internos e externos, que se revelaram, em determinados momentos, como um antagonismo a determinados interesses do capital.

A Figura 2, a seguir, ilustra como a mancha da OUC se modificou ao longo do tempo e como seu processo de elaboração foi marcado, ao menos, por quatro momentos, detalhados a seguir: 1) o momento da elaboração de Operações isoladas: OUC Leste-Oeste e Antônio Carlos-Pedro I; 2) a Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIIP) que permitiu a elaboração OUC Vale Arrudas; 3) a junção das Operações em apenas uma: a OUC Nova BH; 4) a OUC ACLO, revista a partir da intervenção no Ministério Público (MP).

Figura 2 - Infográfico: origem da OUC ACLO e ações do MP



Fonte: Salomão (2016).

Interessa-nos compreender, em particular, quais fatores impulsionaram as variações e conversões na forma e no conteúdo do projeto e que impossibilitaram a sua implementação (ao menos até o ano de 2019). Quais foram e onde estariam as principais tensões e contradições nesse processo?

Tendo em vista que uma análise crítica requer considerar a dimensão histórica do nosso objeto, retomamos o ano de 2010, quando as primeiras bases normativas e ações institucionais ativariam o instrumento até o ano de 2017, quando o processo foi interrompido e colocado em um hiato.

Os dados e informações apresentados nesta tese foram coletados por meio de uma pesquisa documental, fundamentados no Diário Oficial do Município de Belo Horizonte (DOM), em documentos arquivados pela PBH e pelo Ministério Público Estadual e que são de acesso público, e em documentos institucionais divulgados ou cedidos pela Secretaria de Planejamento Urbano. Uma fonte essencial foi o portal do

grupo de pesquisa “Indisciplinar” da UFMG,⁵⁰ que arquivou de forma sistematizada várias informações, notificações e ofícios do MP. Além disso, foram realizadas entrevistas de maneira semiestruturada com agentes públicos e privados que atuaram naquele momento. É importante ressaltar que, ao fazer a transcrição dos trechos das entrevistas, mantivemos o registro linguístico utilizado pelos entrevistados, de modo a conservar o mais fielmente possível a espontaneidade de sua fala. Ressaltamos também que, na identificação da transcrição dos trechos, os sujeitos são nomeados como “Técnico 1”, “Técnico 2” e assim por diante, independentemente de seu gênero.

Optamos por fazer uma narrativa dos fatos e acontecimentos em torno da OUC de forma cronológica, à medida que as informações e evidências foram afluindo em diários oficiais, atas, reuniões e jornais. Ao que parece, como poderá ser observado a seguir, os interesses de uma coalizão composta por grupos do mercado e governo da PBH encontraram empecilhos ao não observar alguns requisitos básicos e legais. Estes, somados a outros efeitos não esperados, como a reação da sociedade civil, do Ministério Público, e, sobretudo, de alguns técnicos do próprio Estado, moldaram o processo de elaboração num formato fragmentado e caótico com sérias consequências para sua aprovação e implementação.

5.1 O presságio da OUC “ACLO”: as duas operações que passaram a ser uma

A concepção do instrumento da OUC na administração pública de Belo Horizonte é anterior ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.2057/2001); remonta ao Plano Diretor de Belo Horizonte (Lei nº 7.165/96), cuja elaboração inicia-se em 1993. Por meio da alteração da Lei em 2010 (Lei nº 9.959/10 altera a Lei nº 7.165/96), a legislação implicou várias mudanças (detalhadas em capítulo anterior), como a inserção de canais de gestão com a participação da sociedade civil, a inclusão do adjetivo “consorciada” e a necessidade de realizar o estudo de impacto de vizinhança, como prescreve o Estatuto.

Outra importante regulamentação na Lei supracitada foi a demarcação de territórios prioritários para receber o instrumento. Estes equivalem a um total de 65,015 km², o que corresponde a 19,67% do território municipal (BELO HORIZONTE, 2013).

⁵⁰ O Indisciplinar é um grupo de pesquisa reconhecido pelo CNPQ, sediado na Escola de Arquitetura da UFMG, que tem suas ações focadas na produção contemporânea do espaço. O grupo é formado por mais de 40 professores, pesquisadores, alunos de graduação e pós-graduação, militantes e ativistas de movimentos sociais, culturais e ambientais, oriundos de diversos campos do conhecimento (<http://blog.indisciplinar.com/ogrupa/>).

Trata-se de áreas equipadas com infraestrutura viária e bem localizadas, demarcadas para receber o instrumento da OUC.

Uma das justificativas dessa OUC posta pela administração pública no plano urbanístico é o resgate da “mais-valia urbana”. Em outras palavras, há uma dinâmica econômica de sobrevalorização do preço da terra urbana em decorrência da localização e de investimentos (muitas vezes pelo poder público e, por vezes, ainda no nível do projeto) em infraestrutura (vias, equipamentos, espaços culturais, etc.) em seu entorno. Dessa maneira, o espaço urbano e o direito de construir nele torna-se um ativo por meio da venda de CEPACS (ou contrapartidas) para investidores e/ou interessados em construir. Esses recursos, na OUC, devem ser aplicados para a realização de “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (BRASIL, 2001, §1º) no perímetro da Operação. No estudo em foco, os interesses do mercado não estariam apenas na flexibilização das normas de construção e no aumento do direito de construir, mas na possibilidade de assumir várias obras de infraestrutura, como veremos a seguir.

Do ponto de vista normativo, a história da ACLO inicia-se na III Conferência Municipal das Cidades, em 2010, quando são demarcados os perímetros passíveis de receber o instrumento. Como pode ser observado na fala do entrevistado transcrita a seguir, a demarcação em torno dos corredores viários estava entre as preocupações da PBH naquele momento:

As operações foram demarcadas muito mais no sentido de segurar a dinâmica imobiliária [...] sem muita discussão técnica. A única discussão era: “temos que discutir a ocupação em torno da mobilidade [...]”. Aí marcaram-se todos os corredores, duas quadras para “cá” e para “lá”. Naquele momento, era mais político do que técnico, era mais uma reserva: “nós vamos segurar essas áreas da cidade, pra que não haja essa mudança e aí sim possa refletir tecnicamente e tal.” Nenhum instrumento estava maduro (Técnico 1).

Como já demonstrado, as experiências em relação às Operações Urbanas até aquele momento (2010) limitavam-se a experiências mais pontuais. Diante da nova regulamentação, a equipe técnica (gerentes na área de Planejamento Urbano da PBH) apresentava boa expectativa e um otimismo em relação ao instrumento:

Eu acho que todos da equipe eram bem confiantes no instrumento. Eu confiava e tinha a impressão que [...] que a partir do instrumento dava para fazer alguma coisa pela cidade (Técnico 2).

Os técnicos acreditavam no potencial desse instrumento. De forma genérica existia uma expectativa em relação ao instrumento de direcionar o

adensamento da cidade, que o próprio mapa das operações urbanas está muito vinculado com questões de mobilidade, em torno de estações, corredores viários [...] (Técnico 3).

Era um momento de muito otimismo [...] havia uma ideia muito otimista e esperançosa que era possível fazer algo diferente, eu acho que todo mundo já tinha um acúmulo crítico das operações simplificadas [...]. Eu acho que era uma equipe muito atenta sobre o que vinha se fazendo no Brasil, fazendo conexões com o pessoal do Ministério das Cidades (Técnico 4).

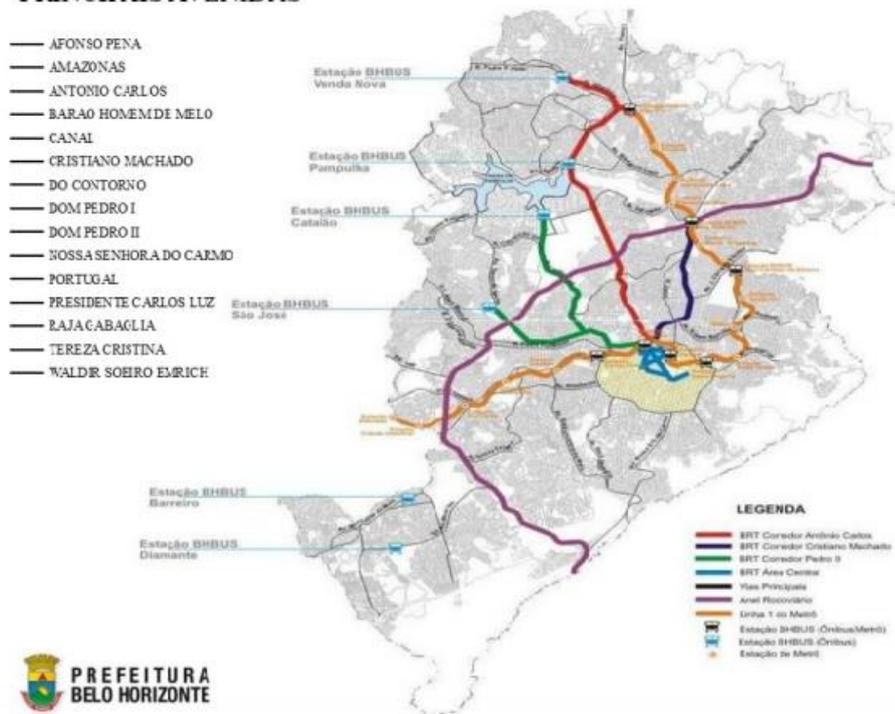
Para os primeiros projetos, a Secretaria de Planejamento Urbano considerou, dentro dos tipos de área delimitados no Plano Diretor, o eixo das avenidas Presidente Antônio Carlos e Dom Pedro I (ver Mapa 4) como prioridade para implantação de uma OUC, considerando sua capacidade de receber um estoque de maior adensamento e pelo potencial de valorização (e, conseqüentemente, de vender mais CEPACs). É para essa área que os primeiros estudos urbanísticos se voltaram a partir de 2010, e os primeiros limites não demoraram a ocorrer, conforme descreve um entrevistado:

[...] aquele mapa (do Plano Diretor) era muito ambicioso. Mas a gente já tinha identificado que a prioridade era o corredor que vai do “centro até o Norte” através da Antônio Carlos - Pedro I, e por conta disso a gente iniciou o plano urbanístico daquela OUC, considerando que aquela seria a prioridade [...]. Na época a gente tinha muita limitação para realizar estudos de impacto e estudos de viabilidade econômica com a equipe interna (Técnico 3).

O “Corredor Leste-Oeste” foi considerado, naquele momento, na lista de OUCs indicadas pelo Plano Diretor, como a segunda prioridade, em razão de alterações estruturais em curso (implantação do “Boulevard Arrudas”, com aumento da capacidade viária de trechos das avenidas Tereza Cristina, dos Andradas e da Via Expressa) e por suas potencialidades em termos de transporte coletivo (presença da linha do metrô na parte central do eixo – ver Mapa 4), assim como por suas potencialidades ambientais (extensas áreas verdes e a presença do principal curso d’água do município, o Ribeirão Arrudas) (BELO HORIZONTE, 2013).

Mapa 4 - Principais avenidas de Belo Horizonte

PRINCIPAIS AVENIDAS



Fonte: PBH (2018).

O enfoque da gestão urbana, nesse período, direcionava-se para lugares específicos da cidade, capazes de atrair o capital privado e proporcionar rentabilidade aos investimentos. O contexto político e econômico desse período é do segundo ano da gestão do Prefeito Márcio Lacerda e do último ano do governo Lula, 2010, ano de eleição presidencial. Mais especificamente, trata-se do *boom* imobiliário de grandes proporções nas grandes cidades, impulsionado pelo programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida” e do “Programa de Aceleração do Crescimento” (PAC II). Maricato (2013) destaca alguns dados sobre o crescimento do PIB e da construção civil, associados ao investimento da construção civil e a subsídios governamentais:

[...] enquanto em 2009 o PIB brasileiro e da construção civil foram negativos, contrariando a tendência anterior, em 2010 o crescimento nacional foi de 7,5% e o da construção civil, de 11,7%. Em seis regiões metropolitanas, o desemprego, que atingia 12,8% em 2003, caiu para 5,8% em 2012. A taxa de desemprego da construção civil no período diminuiu de 9,8% para 2,7%. O investimento de capitais privados no mercado residencial cresceu 45 vezes, passando de R\$ 1,8 bilhão em 2002 para R\$ 79,9 bilhões em 2011,7 e os subsídios governamentais (em escala inédita no país) cresceram de R\$ 784.727 para mais de R\$ 5,3 bilhões em 2011. (MARICATO, 2013, p. 62).

Em Belo Horizonte, por meio do PAC, até agosto de 2013, período em que seria apresentada a OUC, como veremos a seguir, foram previstos R\$ 2.756.178.177,00 e contratados 2.146.177.269,00. Cerca de 27% desses recursos foram para a obra do Estádio Mineirão, sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014. Com as obras relativas à mobilidade urbana (entre elas o principal caminho que leva ao Mineirão) foram gastos 52,5 % dos recursos, R\$ 1.350.700.000,00. Desse valor, 63,34 % foi destinado ao BRT. O Boulevard Arrudas/Tereza Cristina, eixo Leste-Oeste, consumiu um total de R\$ 213.000.000,00 (OLIVEIRA; FREITAS; TONUCCI, 2014).

Isso posto, as Operações Urbanas Consorciadas pareciam entrar na esteira do “neodesenvolvimentismo” daquele período, sendo aplicadas no seu rastro, cujo objetivo, ao menos manifesto, justificaria-se por capturar partes dos recursos investidos. Trata-se dos investimentos públicos, sobretudo recursos do PAC destinados à infraestrutura, que se concentraram na questão viária e de transporte, como a implementação do BRT e a ampliação das vias, como novas alças e viadutos nas Avenidas Pedro I e Antônio Carlos, assim como as obras de Boulevard Arrudas, mais voltadas para o transporte por meio do automóvel com ampliação de faixas e cobertura de trechos do Ribeirão Arrudas.

5.1.1 O mercado, o gestor, os técnicos e a universidade: por dentro e por fora do Estado

No âmbito da gestão pública no segundo escalão, o processo legal e normativo ganhava novos formatos. Uma personagem central nesse processo foi o economista Marcelo de Lima Santiago Faulhaber Campos, da Secretaria de Desenvolvimento, que, pouco depois, assumiria a pasta de Planejamento Urbano. Antes de compor o Governo Márcio Lacerda, Marcelo Faulhaber, por indicação do senador Aécio Neves (PSDB), foi coordenador do programa de governo do prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes (PMDB), e um dos responsáveis por coordenar o projeto da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha (MAYER, 2015). Um de seus primeiros produtos, associado diretamente a este histórico, foi o Decreto Municipal nº 14.657/2011, publicado no Diário Oficial do Município (DOM) da PBH de 22 de novembro de 2011, regulamentando o procedimento da Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIIP). Tratou-se de um passo inicial para permitir que o mercado propusesse projetos urbanos por meio de parcerias público-privadas no âmbito do Poder Executivo. O art. 1º, § 3º, do Decreto Municipal, descreve:

[...] considera-se autorização de Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada - MIP o administrativo exarado pelo Prefeito, por intermédio do qual o Poder Executivo Municipal autoriza as empresas que manifestaram interesse a desenvolver estudos contendo opiniões fundamentadas e justificativas sobre viabilidade, levantamentos, investigações, dados, informações técnicas, projetos ou pareceres referentes a projetos de concessão patrocinada, concessão administrativa, concessão comum ou permissão. (BELO HORIZONTE, 2011).

Em pouco menos de um mês, o DOM já relatava a primeira manifestação de interesse de empresas da construção civil em consequência do decreto. Em 21 de dezembro de 2011, um consórcio, formado pela Construtora Andrade Gutierrez S.A., Construtora Barbosa Mello S.A. e Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A., recebeu autorização para iniciar estudos relativos a um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI),⁵¹ uma modalidade de parceria público-privada, com o objetivo de realizar “estudos necessários à análise da viabilidade técnica, econômico-financeira e jurídica para implantação, revitalização, operação e manutenção da área de especial interesse urbanístico do Vale do Rio Arrudas, através de uma Concessão Comum ou Parceria Público-Privada” (DOM 21/12/11). No DOM, a OUC foi nomeada de “Operação Urbana Consorciada das Avenidas Andradas/Tereza Cristina /Via Expressa”, mas ficou conhecida como “OUC Vale Arrudas” ou “Leste-Oeste”.

Diante desse e de outros projetos urbanos que se desenrolavam na PBH, iniciou-se um processo de escolhas que geraria uma série de conflitos internos: a “Vale Arrudas” foi posta como prioridade estratégica da política urbana municipal, à frente da OUC Antônio Carlos/Pedro I e aos Planos Diretores Regionais.⁵²

No fundo, o esforço da secretaria voltou-se para operação urbana. Não havia mais o menor interesse pelos planos regionais. Acho que a gestão não estava sozinha nisso, a maioria da equipe estava entusiasmada muito mais pela operação urbana [...]. Mas, na verdade, eu sempre achei os planos mais importantes que as duas operações urbanas em particular. [...] A secretaria de planejamento urbano parecia ter virado uma secretaria de Operação Urbana, deixando de pensar no Plano Diretor, de pensar a cidade como um todo, do ponto de vista mais distributivo, para colocar os seus instrumentos em prática (Técnico 4).

⁵¹ Tal procedimento é regulamentado pelas seguintes normas: Lei Federal nº 8.987/1995, Lei Federal nº 9.074/1995, Lei Federal nº 11.079/2004, Decreto Estadual nº 44.565/2007, Lei Municipal nº 9.038/2005 e Decreto Municipal nº 14.657/2011. Trata-se, de modo simplificado, de um procedimento pelo qual um ente privado faz um estudo de viabilidade de uma Parceria Público-Privada.

⁵² Os Planos Diretores das Regiões Administrativas de Belo Horizonte estavam sendo elaborados no mesmo período. O objetivo era definição de uma política territorial de planejamento e de gestão urbana municipal no âmbito local, sendo elaborado um plano para cada uma das nove regionais de Belo Horizonte: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova.

Esses instrumentos, o PMI e o MIIP, ou mesmo o EVEF, podem ser lidos como uma inserção de uma organização particular na “ossatura” do Estado sobre a qual agentes do mercado exercem poder. Trata-se de uma forma contemporânea da questão urbana que se coloca à gestão, isto é, uma “vontade de impor, no cerne da ação pública, os valores, as práticas e o funcionamento da empresa privada” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 274).

Instrumentos como o PMI podem propiciar um eventual enfraquecimento de responsabilidade do poder executivo em elaborar o plano urbanístico, cujo distanciamento, ao menos em tese, implicaria na apropriação do instrumento pelos interesses do mercado. Do ponto de vista da lógica da “cidade-mercado”, quando essa gestão fica nas mãos da administração pública, ela pode contrariar a lógica do mercado quanto ao papel de preços e à pressão da concorrência.

[...] é possível dizer que, quando grandes empresas de construção propõem uma intervenção urbana dessa natureza, estão menos interessadas em investir em novos empreendimentos imobiliários (embora também atuem nesse setor) do que nos novos contratos de construção das grandes intervenções, e também na administração através de concessão dos novos espaços urbanos. Essa postura se alinha com o termo concepção/construção/financiamento/exploração, no qual o capital privado tem interesse em contratos mais rentáveis e de maior prazo. (FREITAS, 2016, p. 167).

Essa interação institucionalizada com atores privados introduz uma mudança de perspectiva. Não é apenas mais a questão geral da utilidade do Estado, mas é a “questão da medida quantificada de sua eficácia comparada ao mercado” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 275).

No decorrer do ano de 2012, a PBH havia contratado os estudos de Impacto de Vizinhança (EIV) e de Viabilidade Econômica e Financeira (EVEF)⁵³ por R\$ 1,4 milhão para os estudos para o Corredor Antônio Carlos/Pedro I (PBH, 2015). No mesmo ano, a PBH contratou os mesmos estudos para o Corredor do Vale do Arrudas, a partir das propostas elaboradas pelas empresas privadas em parceria com o poder executivo.⁵⁴ Os trâmites burocráticos como a redação de editais e suas respectivas aprovações não eram ausentes de conflitos:

⁵³ Para o EIV, foi contratada a empresa TC/BR Tecnologia e Consultoria Brasileira Ltda., de acordo com a Concorrência 2012/004 e o Processo Administrativo 01.061.879/12-45 e para o EVEF, foi contratada a empresa Amaral D`Ávila Engenharia e Consultoria S/C, de acordo com a concorrência 2012/003 e o Processo Administrativo 01.061.876/12-57.

⁵⁴ Como veremos mais à frente, tal processo levantaria questionamentos do MP, pois a PBH realizou dois processos licitatórios, com objetos distintos, para contratar as empresas que elaborariam os estudos em separado, um para a Operação Urbana Consorciada (OUC) Pedro I/Antônio Carlos e outro para o eixo Leste-Oeste (Vale Arrudas).

Eu vou dizer que o grande conflito ficava entre o secretário e a turma que era responsável pela licitação. O secretário parecia direcionar a licitação [...] queria celeridade. Em diversos momentos, ele manifestou o desejo de pular determinados ritos para acelerar a licitação, de pular determinadas etapas, e a turma que era responsável pela licitação não aceitava isso. Eles eram muito rigorosos. Muito corretos do ponto de vista do segmento da legislação. Obviamente eu ficava muito mais de acordo com a equipe. [...] Ele tinha uma pressa, que era uma pressa política, eu acho, de emplacar o processo que era uma “joia” para ele. [...] Quando a EVEF é contratada, quem ganha é a Amaral D’Ávila, que é a empresa principal que já estava fazendo consultorias de estudo de impacto de vizinhança em São Paulo [...] para mim já era muito claro que a licitação eles iam levar. Com todo o procedimento, rigor, etc., tem pouquíssimas pessoas que tem essa expertise no mercado. É estranho, porque uma parte do que é ou do que se tornou comum no EVEF foi desenvolvido por eles mesmo. As próprias licitações começaram a reproduzir um certo modelo de estudo de impacto de viabilidade econômica e financeira, com muitos problemas. Mas, enfim, eles quem são contratados, era o que o secretário queria, então ele fica muito satisfeito com isso (Técnico 4).

Ao passo que a prefeitura, em suas negociações, buscava criar e ajustar instrumentos, como o MIIP e o EVEF, outros trâmites legais, por sua vez, circunscritos à burocracia da administração pública, mostravam-se como um entrave ou mesmo um “freio” circunstancial que os interesses mercadológicos da OUC precisariam enfrentar. O entrevistado 4 descreveu como as exigências do PD e do Estatuto da Cidade à OUC (Plano Urbanístico, EIV, EVEF, plano de atendimento às famílias afetadas, projeto de lei, aprovação da lei, etc.) mostravam-se como um longo processo incompatível com o tempo do mercado:

Era tudo muito lento e trabalhoso, muitas etapas, muitos recursos, revisões, muito difícil que os processos ocorressem em paralelo. Porque ia ter que fazer o estudo de impacto de vizinhança, o plano urbanístico e como você anda com essas coisas ao mesmo tempo? Porque chega a um momento que o plano urbanístico, precisa do estudo de viabilidade econômica. Ele não pode ser fruto do livre e espontâneo desejo dos urbanistas. Ele precisa de uma base econômica, então tudo dependia que o EVEF sásse, mas os planos não foram desenvolvidos exatamente nessa ordem (Técnico 4).

Nesse período, as duas Operações estavam em fase de estudos de viabilidade financeira e impacto urbanístico, sendo o estudo da primeira feito pela PBH, e o da segunda pelo consórcio (Construtora Andrade Gutierrez S.A., Construtora Barbosa Mello S.A. e Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A.). A discussão dos projetos era restrita à equipe da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (SMAPU/PBH) (governo e técnicos) e às empresas do

consórcio, não chegando a ser socializada em espaços como audiências públicas ou discussões no COMPUR (como pode ser observado na análise das atas de 2011 a 2013).

O contexto político de meados de 2012 foi marcado pela cisão da coalização “PT e PSDB”, que elegeu Márcio Lacerda (PSB), conforme noticiou o jornal “Hoje em Dia” no dia 30 de junho de 2012:

Em um clima tenso e permeado de negociações que vararam duas madrugadas, o PSB municipal decidiu lançar chapa para a eleição de vereadores sem coligar com outros partidos. O PT reivindicava a aliança para a composição proporcional. Isto porque a legenda corre o risco de perder vagas de vereadores se não se unir ao PSB. O problema foi que o senador Aécio Neves (PSDB), segundo informações de fontes ligadas às negociações, ameaçou retirar da aliança de Lacerda pelo menos nove dos 12 partidos que irão apoiá-lo. Os tucanos não queriam o PT na chapa proporcional, pois são rivais históricos. Lacerda cedeu às pressões de Aécio e decidiu atender à exigência. Com isso, o PT ficou de fora da coligação para vereadores. A decisão foi anunciada aos petistas na tarde deste sábado, último dia para realizar convenções. Tão logo tomou ciência da medida, a executiva do PT se reuniu e, por 11 votos contra quatro, referendou candidatura própria, lançando Roberto Carvalho. “Foi o PSB quem rompeu com o PT”, atacou o vice-prefeito (HOJE EM DIA, 30/06/2012).

A adoção de modelos chamados neoliberais de política urbana em Belo Horizonte mostrou estar se intensificando a partir dessa ruptura da coalizão, ainda que possamos avaliar que esse movimento, ainda na gestão petista anterior do prefeito Fernando Pimentel (PT), já dava indícios de que iria ocorrer. A gestão de Lacerda caracterizou-se pela adoção de uma série de medidas que apontaram para uma natureza de gestão de tipo “empreendedorista”. Na avaliação de Tonucci, Scotti e Motta (2014), as principais implicações seriam

[...] o enfraquecimento do Orçamento Participativo e dos Conselhos Deliberativos, o cerceamento ao livre acesso e usufruto dos espaços públicos, o desmonte das políticas públicas de segurança alimentar, cultura e habitação (esta última transformada em mero braço operacional do PAC e do Minha Casa Minha Vida), e a proliferação de parcerias público-privadas em diversas áreas, como saúde, educação e saneamento. (TONUCCI; SCOTTI; MOTTA, 2014, p. 28).

O fim da coalizão às vésperas de uma eleição municipal em 2012 e a reeleição do prefeito Marcio Lacerda (PSB) foram marcados por algumas alterações, entre as quais se destacam a transferência da área de Planejamento Urbano da Secretaria de Obras e Infraestrutura para a Secretaria de Desenvolvimento e, paralela e conseqüentemente, a saída do governo de vários profissionais comissionados ligados ao PT (e coligações).

Entre essas trocas, destaca-se a saída da secretária adjunta de planejamento, Gina Beatriz Rende, ligada ao PT, e a entrada do economista Marcelo Faulhaber, que deixara a Secretaria de Desenvolvimento.

A mudança na gestão, a inserção do consórcio, a revisão de prioridades em relação às OUCs fizeram com que os conflitos aumentassem internamente, em especial, entre técnicos e gestão. Uma dessas questões relacionava-se à escolha de prioridades, isto é, saber qual das OUCs deveria ser priorizada e os rumos de cada projeto. Esses foram pontos de embates, como demonstra a fala do técnico:

A opção dos técnicos era que o projeto da Antônio Carlos avançasse pela capacidade de infraestrutura e de adensamento, mas diziam não haver interesse do mercado em investir no perímetro (exceto por um pequeno trecho na região do Planalto), ao contrário do projeto do Vale Arrudas que já estava bem mais avançado em atender os interesses da construção civil. (Técnico 5).

Considerando a capacidade das duas áreas “Antônio Carlos – Pedro I” e “Vale Arrudas” em viabilizarem a OUC, na opinião do Entrevistado 3, a primeira possuía maior potencial de transformação urbana, por haver mais terras e regiões ainda em bairros menos valorizados com capacidade de receber mais infraestrutura, numa perspectiva de redistribuição; já a segunda contava com obras de ampliação do metrô e de transporte terrestre, além de contar com um apelo maior do Secretário e do Consórcio por uma maior capacidade de arrecadação e de proporcionar obras, mas não contemplava as extremidades do território do município.

Tínhamos a percepção, na verdade a gente ainda tem, de que houve e continua a ocorrer no eixo leste-oeste, não só o interesse no potencial construtivo, mas também um aspecto de transformação urbana. Porque a gente estava tendo obras no Boulevard Arrudas, obras de ampliação de capacidade. Obras de ampliação da capacidade do metrô, que na época o metrô transportava 100 mil passageiros por dia, hoje são quase 300 mil. [...] Mas a gente tinha uma percepção de que, na Antônio Carlos-Pedro I, o potencial de transformação era muito maior, inclusive um potencial de valorização. Porque a gente estava partindo de certa forma de valores de terra que são relativamente baixos. São bairros mais periféricos e menos valorizados. Mas a nossa percepção [técnicos], a nossa justificativa para priorizar o eixo Antônio Carlos-Pedro I era o potencial de transformação. E a justificativa do Marcelo [Falhaber] e do consórcio era de capacidade de arrecadação do eixo Leste-Oeste. Tanto que a prioridade era deles no eixo Leste-Oeste era a parte mais central, em especial do Calafate até o Horto. Eles [Marcelo Falhaber e Consórcio] não pegavam as extremidades, não chegavam nas bordas do município (Técnico 3).

Essas mudanças de prioridades têm relação direta com a inserção do mercado diretamente na gestão por meio do MIIP, criando e complexificando a correlação de forças internas ao Estado e fazendo emergir uma série de descontentamentos dos técnicos em torno da proposta da OUC e, conseqüentemente, imbróglis na gestão. Ao menos dois objetivos em torno das propostas começavam a realçar: arrecadação de recursos e sua redistribuição e o foco em obras de infraestrutura. Vejamos alguns exemplos desse conflito a partir das falas dos técnicos que eram responsáveis pelos projetos:

Eles [o Consórcio] tinham uma incidência na minha visão bem pesada na OUC, muito mais nas questões das intervenções do que na discussão de adensamento que não é a “praia” deles. O interesse era em obras. Por exemplo, sobre o número de viadutos. O Marcelo [Secretário] falava que o interesse dele não era no mercado imobiliário, era em grandes obras urbanas, órgãos de infraestrutura. Então é central a discussão das obras. Por exemplo, a discussão era, “aqui vai ter um grande viaduto e tipo de passarela” (Técnico 1).

A MIIP veio totalmente de forma externa à equipe técnica. Foi uma surpresa e a equipe ficou desconfortável com a relação com as empresas e sem entender qual era o papel. No primeiro momento inclusive, foi feito um esforço. O pensamento era: “vamos tentar fazer um esforço, porque eles podem contribuir de certa forma, indicando o que a gente tinha capacidade de fazer”. Mas a gente acabou percebendo que eles estavam fazendo algumas tarefas sobrepostas às nossas. As conversas com eles não eram fáceis porque eles não eram muito transparentes. Mas a impressão que a gente teve na época era que o interesse específico deles era este: as obras de infraestrutura que estariam dentro do contexto de operação urbana. Não há nenhum problema para mim eu te dizer isso, mas só te peço que fale isso: em nenhum momento eles colocaram isso de forma clara (Técnico 3).

Outro conflito deu-se em torno da questão do perímetro da OUC. A proposta inicial do perímetro incluía regiões mais distantes e periféricas (como é possível observar na Figura 2), mas elas foram perdendo espaço e cortadas com o avançar das discussões. A intenção dos técnicos, inicialmente, era redistribuir recursos nas áreas mais periféricas e investir em infraestrutura, isto é, gerar dinheiro no centro, a partir da venda de CEPACs, e investir em infraestrutura em regiões mais distantes. Contudo uma Operação com parte do perímetro desvalorizado com o preço da terra desvalorizado e carente de infraestruturas poderia inviabilizar economicamente a Operação aos olhos do mercado. Se considerarmos que, se os recursos arrecadados, ao invés de serem aplicados nas áreas com pouca infraestrutura, fossem investidos nas áreas de interesse do mercado, ampliariam ainda mais sua valorização.

Ao que parece, os técnicos foram amadurecendo a leitura sobre o instrumento e pareciam ter mais clareza sobre os limites em realizar a redistribuição desejada. O conflito entre fazer a redistribuição e garantir a viabilidade, ou certo “equilíbrio” de legitimidade

e exequibilidade, fez com que o projeto fosse alterado e que regiões mais distantes fossem retiradas dele, como destaca a fala dos entrevistados:

Isso foi um pouco sofrido porque tiveram várias perdas, principalmente de intervenção. Então ela ficou enxuta, do ponto de vista de intervenção, mas a gente falou: “não vamos abrir mão da viabilidade urbanística”. Nem toda área, se a gente pegar as extremidades que saíram realmente porque elas não são passíveis de Operação a não ser num outro contexto de Operação, onde a gente faria a redistribuição (Técnico 1).

Difícil porque é um instrumento que depende da viabilidade econômica. Na medida em que ele depende disso, o instrumento já está mais ou menos dado. As operações urbanas interessantes, geralmente, são aquelas que o mercado não tem muito interesse (Técnico 4).

Eu tenho dúvidas se seria viável aquilo que a gente estava defendendo tecnicamente. Se a gente não estaria destruindo o instrumento ao fazer aquilo. Porque o instrumento é a praia de mercado, isso não quer dizer que é ruim. Mas ele precisa de dinâmica de mercado. Hoje quando a gente pensa sobre o redistributivo, talvez fosse outro instrumento, a outorga, talvez a gente estivesse dando um nó no instrumento (Técnico 1).

Isso já era algo que eu já discutia com a equipe: “gente, é possível que essa operação não seja viável na Antônio Carlos, Pedro I”. Por vários motivos: por falta de interesse do mercado, não era a área que o mercado exatamente estava demonstrando... Uma das viradas é essa. Quem demonstra interesse em expandir essa outra operação urbana não são os empreendedores imobiliários. Tirando um grande projeto, que era o “projeto das torres”, projeto de revitalização das torres gêmeas, isso que estava em negociação naquele momento [*nota do autor*: esse projeto será discutido a seguir]. Mas é a construção civil querer algum tipo de concessão algo parecido com o que eles conseguiram no Porto Maravilha, e que eles teriam uma espécie de monopólio de produção da infraestrutura e da produção dela ao longo de um determinado tempo e de serviços (Técnico 4).

Em 27 de junho de 2013, pelo DOM, foi divulgada, em texto assinado pelo Secretário Municipal Adjunto de Políticas Urbanas, Marcelo Faulhaber, a unificação das duas Operações Urbanas, sob o nome de “Operação Urbana Consorciada Corredor Antônio Carlos/Pedro I/Eixo Leste-Oeste/Vale do Arrudas”, apresentada na 186ª Reunião do COMPUR. Alguns dados foram apresentados nessa data, como o perímetro da Operação e a equipe técnica contratada pelo EIV: Consórcio Tectran; Amaral D’Avila; Gustavo Penna e TCBR. Contudo a ata da reunião apenas cita a divulgação do EIV, não apresenta nenhuma questão, discussão ou menção à aprovação ou apoio à proposta. Para o Técnico 2,

A minha percepção é que a junção foi uma estratégia. A equipe técnica já tinha essa percepção de que o eixo da Antônio Carlos-Pedro I era prioritário. E essas empresas e o Marcelo (Falhaber) tinham a percepção de que o eixo Leste-Oeste era prioritário. Parece que o Marcelo percebeu, de certa forma, que ele

estava lidando com uma equipe técnica que tinha uma capacidade muito grande de articulação. Inclusive de justificativa técnica que ele não conseguiria, porque ele tentou num determinado momento nos convencer de que deveríamos fazer a Leste-Oeste primeiro. Aquilo que era objeto de interesse dos consórcios e das empresas. A gente falou “não!”, prioridade da cidade era Antônio Carlos-Pedro I (Técnico 2).

O perímetro acertado “Antônio Carlos-Pedro I/Leste-Oeste” demonstrava ser uma forma de associar o projeto dos técnicos com o do Consórcio em apenas um, conforme as percepções técnicas dos arquitetos e urbanistas à época:

Então o que me parece é que a junção foi uma estratégia dele para garantir que a gente teria o eixo Leste-Oeste no primeiro momento, mas como ele não conseguiu fazer a equipe abrir mão desse eixo Antônio Carlos-Pedro I, então ele juntou as coisas. De certa forma falando: “Entrego vocês a Antônio Carlos-Pedro I e vocês abrem mão”. E nesse momento virou uma coisa que talvez seja forte, mas virou uma “aberração”. A gente já tinha a percepção que cada um desses eixos para uma operação urbana consorciada, já era um território muito grande. E a gente tinha o dobro, porque são áreas mais ou menos equivalentes (Técnico 2).

Isso foi uma luta interna, inclusive a integração das duas, porque o Marcelo falou que o interesse é a Leste-Oeste. Ele dizia: “o que vocês estão fazendo aí não tem tanto interesse a não ser onde elas se cruzem”. Que é ali na região da Lagoinha. É também uma região de interesse, porque em algum momento o Márcio Lacerda surge com a ideia de fazer o centro administrativo da prefeitura lá. Então, todas essas coisas vão tendo que ser abrigadas no projeto, que tinha um direcionamento e de repente, a equipe começa a ter que dar conta tanto de ampliar a área, lidar com esses interessados novos, com uma equipe que estava fazendo o desenho por fora (Técnico 4).

No âmbito nacional, não se pode deixar de frisar que, no mesmo período, explode uma mobilização na sociedade brasileira que ficaria conhecida como “Junho de 2013”. Inicialmente associada à contestação do aumento de tarifas do transporte público, depois se somou a uma difusa plataforma de reivindicações: contra a corrupção, contra os gastos excessivos em relação à Copa do Mundo, etc. No âmbito dessas mobilizações, na capital mineira, uma organização informal batizada de Assembleia Popular Horizontal (APH)⁵⁵ teve um papel importante na mobilização de atores sociais em torno da temática urbana como a IV Conferência Municipal de Política Urbana (CMPU).⁵⁶

⁵⁵ A APH era composta por pessoas de grupos sociais diferentes, como integrantes de movimentos sociais, moradores de ocupações urbanas, professores e alunos universitários, com o objetivo de discutir temáticas diversas ligadas à cidade de Belo Horizonte e de organizar eventos abertos e dirigidos à população, voltados ao acesso à formação e informação, como palestras, apresentações e aulas públicas.

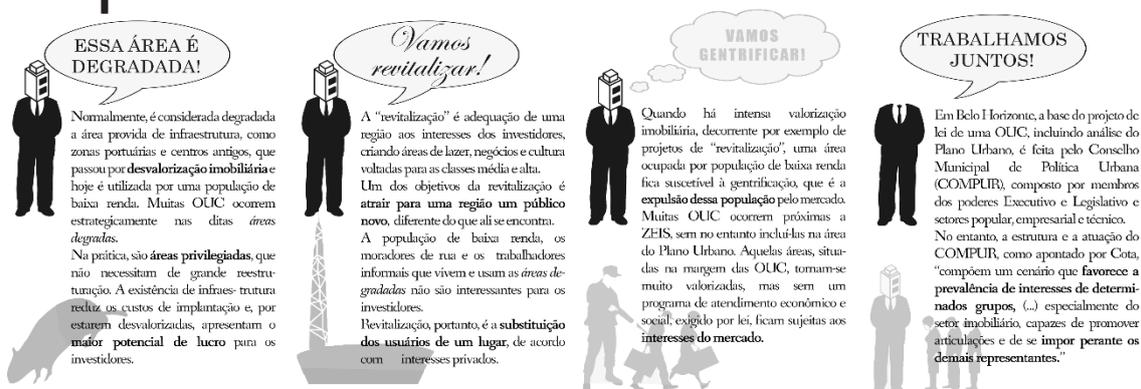
⁵⁶ Araújo, Gaspar e Lelis (2015) mencionam que, em uma das reuniões da APH, chegou a ser discutida a possibilidade de uma convocação popular da IV Conferência Municipal de Política Urbana, que deveria acontecer no primeiro ano da gestão municipal, mas que ainda não havia mobilização do COMPUR. É desse mesmo período o primeiro apelo, feito pelos movimentos populares ao Ministério Público, para que este compelissem a Prefeitura Municipal a convocar a Conferência.

De acordo com o Plano Diretor de BH – Lei Municipal nº 7165/1996, art. 82, § 2º –, o governo municipal, obrigatoriamente, realizaria, no primeiro ano de mandato, a CMPU na qual deveriam ser debatidas as propostas de alteração da Lei de Uso e Ocupação do Solo e do Plano Diretor municipal. Mesmo com os impactos que seriam gerados na cidade com uma OUC, até aquele momento, não havia qualquer abertura para sugestões da população. É nesse período que o debate do instrumento ganha visibilidade através do grupo de pesquisa “Indisciplinar”, da UFMG, que passaria ter um papel central na ACLO.

O grupo foi um dos responsáveis por dar visibilidade à existência de um processo de elaboração de OUC pela PBH e consórcios. Através do seu blog, de redes sociais, como o Facebook, e de aulas públicas (Figura 3), denunciou o processo que acontecia, até aquele momento, sem transparência para a sociedade. O grupo teve um papel central na mobilização de estudantes, profissionais e outras entidades civis.

Figura 3 - Material divulgado pelo grupo de pesquisa Indisciplinar/UFMG

o discurso e a prática



Fonte: Indisciplinar (2013).

No bojo dessa movimentação, em agosto de 2013, o grupo “Indisciplinar” preparou uma representação (denúncia), subscrita por arquitetos, urbanistas, advogados e estudantes de graduação, que foi encaminhada à Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, com a descrição dos fatos apurados que envolviam a OUC, demonstrando a existência de ilegalidades na conduta administrativa, especialmente em relação à falta de transparência nas informações, à ausência de audiências públicas e de espaços participativos que

promovessem debates sobre os projetos urbanos que estavam sendo elaborados. Como consequência, o MP solicitou providências para que o Município de Belo Horizonte:

[...] apresente os atos praticados para garantir a participação social na confecção e elaboração da Operação Urbana Consorciada “Antônio Carlos/Pedro I”; [...] apresente os documentos que instruíram a elaboração da Operação Urbana Consorciada denominada “Antônio Carlos/Pedro I”; [...] apresente os elementos e informações existentes com relação à Operação Urbana Consorciada “Avenida Andradas/Avenida Tereza Cristina/Via Expressa; [...] apresente os elementos e informações acerca do instrumento “área de especial interesse urbanístico” denominado “Vale do Rio Arrudas”; [...] apresente o valor do contrato celebrado com as empresas citadas na “Autorização para Manifestação de Interesse”; [...] apresente a etapa em que se encontram os estudos referidos na “Autorização para Manifestação de Interesse”; [...] apresente como estão sendo definidos os parâmetros urbanísticos no âmbito destas operações urbanas consorciadas; [...] apresente se as Operações Urbanas Consorciadas possuem algum órgão colegiado deliberativo e se houve algum pronunciamento acerca de tais instrumentos; [...] apresente se há ou não integração entre as duas Operações Urbanas Consorciadas noticiadas acima [...]. Belo Horizonte, 30 de agosto de 2013. (MINAS GERAIS, 2013).

Diante de desencontros de informações, de articulação da sociedade civil por transparência no processo, o segundo semestre de 2013 seria marcado pela apresentação e divulgação da OUC sob um novo nome: “Nova BH”.

5.2 O lançamento da OUC Nova BH: o “nome fantasia” da ACLO

Operação Urbana Consorciada “Nova BH”, assim passou a ser chamada a OUC “Antônio Carlos/Pedro I – Leste-Oeste/Vale Arrudas” (ACLO). Talvez pelo seu nome extenso e sigla não menos difícil de assimilar, o “nome fantasia” passou a ser utilizado em materiais de divulgação da PBH, entrevistas, jornais e mesmos nos debates oficiais registrados em atas.

A primeira divulgação da “Nova BH” aconteceu em um evento privado voltado para o mercado imobiliário (MAYER, 2015). No dia 26 de setembro de 2013, o Secretário Municipal Adjunto de Planejamento Urbano, Marcelo Falhauber, esteve presente no “Seminário Mineiro de Direito Urbanístico e da Construção”, organizado pelo Instituto Brasileiro de Estudos Imobiliários, na mesa intitulada “Operação Urbana Consorciada”, dividindo fala com representantes do SICEPOT (Sindicato da Indústria da Construção Pesada) e do SECOV (Sindicato do Comércio Imobiliário). Os apoiadores representantes do mercado da construção civil e imobiliário, tais como: SICEPOT (Sindicato da Indústria da Construção Pesada), SECOV (Sindicato do Comércio Imobiliário), IBEI

(Instituto Brasileiro de Estudos Imobiliários), CRECI (Conselho Regional de Corretores de Imóveis), SINDUSCON MG (Sindicato da Construção Civil de MG), AMM (Associação Mineira de Municípios), FIEMG (Federação das Indústrias de MG), AC Minas (Associação Comercial e Empresarial de MG), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de MG (CREA-MG) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) – Comissão de Direito de Construção.

Figura 4 - Cartaz do 1º Seminário Mineiro de Direito Urbanístico e da Construção

1º SEMINÁRIO MINEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO E DA CONSTRUÇÃO

1ª MESA
OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA
 Presidente da Mesa: *Alberto Salum* - Presidente do SICEPOT/MG
 Palestrante da Mesa: *Marcella Faulhaber* - Secretário Municipal Adj. de Planejamento Urbano de BH
 Debatedor da Mesa: *Eduardo Della Manna* - Urbanista e Diretor do SECOVI/SP

2ª MESA
INFRAESTRUTURA URBANA E AS PPP's
 Presidente da Mesa: *Fernando Augusto Cardoso de Magalhães* - Advogado e Presidente do IBEI
 Palestrante da Mesa: *Adriano Augusto Pereira de Castro* - Advogado, Mestre em Dir. Empresarial e Especialista em Parcerias Público-Privadas
 Debatedor da Mesa: *Breno Marques Fabrino* - Advogado e Procurador Municipal

3ª MESA
MOBILIDADE URBANA E ACESSIBILIDADE
 Presidente da Mesa: *Rodrigo Ferreira Andrade* - Arquiteto e Diretor do Instituto Horizontes
 Palestrante da Mesa: *Robson Gonzales* - Arquiteto Urbanista e Especialista em Acessibilidade
 Debatedor da Mesa: *Geraldo Luiz Spagno Guimarães* - Prof. Universitário e Presidente da Comissão de Mobilidade Urbana e Trânsito

4ª MESA
BUILT TO SUIT E A LEI DE LOCAÇÕES
 Presidente da Mesa: *Walter Bernardes de Castro* - Advogado
 Palestrante da Mesa: *Leandro Issaka* - Advogado e Especialista em Direito Financeiro e Mercado de Capitais
 Debatedor da Mesa: *Luis Fellipe Maia* - Advogado e Diretor da BTS Properties

Data: 26 de setembro de 2013
 Horário: 14h às 20h
 Local: Auditório da Sede da OAB/MG
 Rua Albita, 250, Bairro Cruzeiro - BH/MG
 Informações: (31) 3889-1351 | ibe@ibe.org.br
 Inscrições: www.ibe.org.br

Logos patrocinadores: IBEI, SICEPOT/MG, CRECI-MG, FIEMG, FEDERAMINAS, LEXMAGISTER, HORIZONTES, BICALHO, MOLECULA, ACMinas, ARPA, CREA-MG, AMM, SINDUSCON MG, CDL-BH, BICALHO, MOLECULA, ACMinas, ARPA.

Fonte: www.ibe.org.br.

Como podemos observar no cartaz do evento, na Figura 4, os temas das mesas associavam interesses caros ao mercado imobiliário e da construção civil, seguindo o roteiro dos objetivos implícitos da OUC: PPPs, obras urbanas e mobilidade. Exceto pelas divulgações em forma de aulas abertas e denúncias pelo Indisciplinar/UFGM, pouco se sabia sobre o projeto da Nova BH.

Faulhaber apresentou a “ideia do projeto urbano” que seria lançado nos próximos dias como “um ótimo negócio para o mercado imobiliário” (MAYER, 2015, p. 66). Na palestra, conforme descreve Mayer (2015), o secretário conceituou a OUC como “um

pacto entre a cidade e o mercado imobiliário” e sustentou ser “um excelente negócio para o mercado”; exemplificou que os títulos mobiliários emitidos na Operação Urbana do Porto Maravilha no Rio de Janeiro (CEPACs) “valorizaram 105,5% ao ano” (MAYER, 2015, p. 66).

A primeira matéria de jornal sobre o tema foi divulgada no jornal *Estado de Minas* do dia 13 de outubro de 2013, intitulada “PBH prevê leilões para financiar obras”. O texto informava que, “para viabilizar a Operação Urbana Consorciada Nova BH, a prefeitura levará a leilão 7,8 milhões de CEPACs”. A matéria explica a forma de compra e venda do potencial de construção de forma sintética, cita números e dados, possivelmente de um estudo urbanístico que não fora divulgado e, até aquele momento, permanecia sem uma discussão pública com a sociedade.

Os títulos, que podem ser comprados por pessoas físicas ou jurídicas terão lance inicial no pregão de R\$ 500 e podem ser usados para compra de metros quadrados. Com a venda dos CEPACs, o poder público prevê arrecadar R\$ 3,9 bilhões. Do total, R\$ 2,7 bilhões serão destinados a investimento em 189 obras e na recuperação de patrimônio histórico. No plano estão ainda 268 quilômetros de novas vias, calçadas, passarelas, ciclovias e intervenções em 29 vilas e aglomerados, que serão mantidos no projeto. A operação consorciada tem duração prevista de 20 anos e a expectativa é de que 80% das obras estejam prontas nos cinco primeiros anos. Dos recursos, R\$ 800 mil serão usados para manutenção de equipamentos urbanos. (ESTADO DE MINAS, 13 de outubro de 2013).

Se as informações à sociedade se limitavam às matérias de jornais e a um seminário privado, o lançamento “oficial” do “Projeto Nova BH” pela PBH ocorreu quase um mês após o primeiro anúncio. “Contamos com a sua participação para que, juntos, possamos fazer uma Belo Horizonte melhor, construído por todos e para todos. Participe!”, dizia o convite para o lançamento, que teve participação restrita. Como pode ser observado na Figura 5, o convite foi pessoal, “intransferível e sujeito a confirmação”, o que deixa a entender que não se trata de um evento público ou aberto a interessados, mas para convidados selecionados e condicionados a confirmarem presença.

Figura 5 - Convite da PBH para apresentação da OUC



Prezado(a) Cidadão(ã),

A Prefeitura de Belo Horizonte, por meio da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada e da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, convida você para participar da apresentação da Operação Urbana Consorciada nos eixos: Leste – Oeste e Antônio Carlos – Pedro I.

Nesse encontro, a Prefeitura vai apresentar os principais bairros e avenidas que passarão por transformações urbanísticas estruturais, promovendo melhoria social e a valorização ambiental dessas regiões.

Dia: **23 de outubro de 2013 - quarta-feira.**

Horário: **19:00h**

Local: **Auditório da Prefeitura de Belo Horizonte.**

Av. Afonso Pena, 1212/ 1º andar – Centro. (Entrada pela Rua Goiás)

Contamos com a sua participação para que, juntos, possamos fazer uma Belo Horizonte cada dia melhor, construída por todos e para todos. Participe!

Este convite é pessoal, intransferível e sujeito à confirmação.

Confirme sua presença até o dia 21 de outubro, pelo e-mail smagc@pbh.gov.br ou pelo telefone (31) 3277-1011.



Fonte: Indisciplinar (UFMG).

Nessa mesma reunião, uma “cartilha” com uma descrição sucinta com objetivos gerais e imagens de uma “cidade virtual” foi distribuída e passou a ser divulgada na página de internet da prefeitura. Até aquele momento, esse era o único documento público e informativo sobre a OUC. Uma propaganda, também, começou a ser veiculada na Rede Globo de Belo Horizonte, com texto e imagens similares aos da cartilha.

Na cartilha, o “maior objetivo do Nova BH” descrito é “cuidar para que a cidade cresça de maneira sustentável e humana, organizando os espaços de forma que *o desenvolvimento econômico caminhe junto com a melhoria da qualidade de vida*” (grifo nosso) (BELO HORIZONTE, 2013).

Essa associação entre desenvolvimento econômico e qualidade de vida, descrita na propaganda da prefeitura, remete à descrição ou “receita” de Borja e Castells sobre o planejamento estratégico para as grandes cidades que deve responder a cinco tipos de objetivos: nova base econômica, infraestrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade. Para esses autores, somente gerando uma capacidade de resposta a esses propósitos poderão, por um lado, ser competitivas para o exterior e inserir-se nos espaços econômicos globais, por outro, dar garantias a sua população de

um mínimo de bem-estar para que a convivência democrática possa se consolidar. (BORJA; CASTELLS, 1996).

Os objetivos da Operação, descritos na cartilha, não fogem a esse “receituário”, foram sistematizados em três categorias: econômicos, socioeconômicos e estruturais. A narrativa desenvolve-se a partir de uma combinação de interesses do mercado, como “novas oportunidades de crescimento para o setor imobiliário local”, mas também para as construtoras, por meio de obras de infraestrutura; e interesses sociais adjetivados como “socioeconômicos”, como obras de habitação de interesse social e implementação de novos equipamentos culturais e de lazer. A seguir, uma reprodução de um trecho do texto:

Econômicos: promover uma renovação imobiliária em áreas hoje degradadas ou desprovidas de infraestrutura urbana. Criar novos centros de serviços e comércio na cidade, aumentando a oferta de trabalho mais próximo da residência e desafogando o trânsito da cidade. Oferecer novas oportunidades de crescimento para o setor imobiliário local, aquecendo a economia e gerando empregos.

Socioeconômicos: promover a melhoria das condições habitacionais da população e estabelecer incentivos para a construção de habitação de interesse social. Recuperar o patrimônio histórico e cultural já existente e implantar novos equipamentos culturais e de lazer. Criar novas áreas verdes e expandir outras, com parques, praças e corredores verdes. Promover melhorias nas condições de mobilidade, com foco no pedestre, ciclovias e no transporte coletivo.

Estruturais: permitir que a Prefeitura ordene e direcione o crescimento da cidade para regiões próximas aos principais corredores viários, desenvolvendo as áreas com melhor infraestrutura e capacidade de transporte. Promover o renascimento urbano em áreas importantes da cidade, especialmente a Lagoinha e o Centro Histórico. Levar investimentos para áreas desprovidas de infraestrutura urbana adequada, especialmente para aquelas próximas à avenida Antônio Carlos. (BELO HORIZONTE, 2013).

A cartilha é, também, acompanhada por representações visuais sofisticadas e bonitas de uma nova cidade, uma alusão a uma “nova BH”, ilustrando como seria o resultado das intervenções do poder público em parceria com o setor privado. Tais representações, aos olhos da população, apresentam-se, possivelmente, atraentes e desejadas, sugerindo que Belo Horizonte estaria se transformando em uma cidade influente e moderna. Nas Figuras 6, 7, 8 e 9, a seguir, é possível ver trechos de texto e fotos que compõem o material divulgado.

Figura 6 - Trechos da cartilha distribuída pela PBH



Fonte: Cartilha digital divulgada pela PBH (2013).

Figura 7 - Foto 1 ilustrativa da cartilha



Fonte: Cartilha digital divulgada pela PBH (2013).

Figura 8 - Foto 2 ilustrativa da cartilha



Fonte: Cartilha digital divulgada pela PBH (2013).

Figura 9 - Foto 3 ilustrativa da cartilha

Fonte: Cartilha digital divulgada pela PBH (2013).

Se considerarmos que a OUC é sustentada a partir da venda de potencial construtivo e de flexibilização das normas vigentes, o projeto urbano precisa ser atrativo ao olhar do investidor e da sociedade de uma maneira geral. A dimensão da aceitação e da legitimidade, perante a sociedade (em especial, aquela localizada no perímetro), é um aspecto determinantes em um tipo de política que necessita de aprovações em instâncias como o COMPUR e a Câmara Municipal.

O uso do nome fantasia “Nova BH” parecia atribuir uma imagem mais vendável sob o prisma de “novas terras urbanizadas a se investir”, valorização do espaço e uma melhora na qualidade de vida.

Para Vainer (2013), esse conjunto de percepções está no cerne de uma das ideias mais populares entre os neoplanejadores urbanos: a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda.

O que esse autor chama de “venda da cidade” é, necessariamente, a venda daqueles atributos específicos que constituem, de uma maneira ou de outra, insumos valorizados pelo capital: espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança (BORJA; FORN, 1996). Trata-se de uma inserção mais explícita do chamado *marketing urbano*, impondo-se de forma cada vez mais específica e determinante no processo de planejamento e gestão da cidade.

No texto da cartilha divulgada (Figura 6), é informado que, durante a realização do EIV, “a sociedade foi consultada por meio de reuniões com a comunidade e pesquisas de percepção”. Contudo não há menção à realização de nenhuma audiência pública,

instrumento de gestão democrática pré-requisito do EIV, conforme exige o Estatuto da Cidade. Se considerarmos o impacto da OUC diretamente na vida de 170 mil pessoas, como anunciou o plano urbanístico, é grave a ausência de canais de participação na discussão do projeto.

O plano urbanístico e os estudos da operação urbana consorciada (EIV/EVEF) foram disponibilizados na internet apenas em abril de 2014 à população que, antes disso, teve acesso somente às peças publicitárias divulgadas pelo governo municipal. Assim, faltavam insumos para que a sociedade tivesse informações suficientes sobre o projeto. Sistematizado em 12 páginas e com muitas imagens, diante da imensa escala urbana da Operação, que abrangia 25 km² (99 bairros), o documento era incapaz de garantir o nível de detalhamento que o plano urbanístico de um instrumento desse tipo requer.

Legalmente, a Constituição Federal de 1988, no art. 29, XII, exige a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (BRASIL, 1988), o que demanda, no mínimo, a realização de debates e audiências com ampla participação e divulgação, nos quais a população tenha efetivo poder decisório. O Estatuto da Cidade (2001), em seu artigo 2º, II, estabelece que a política urbana segue, entre outras, a diretriz geral consistente na gestão democrática da cidade por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento em sintonia com os princípios constitucionais do planejamento urbano e a democracia participativa.

A ausência de processos participativos até aquele momento mostrava-se não condizente com o histórico participativo caro às políticas habitacionais e urbanas, como o OP e OPH, característicos da história recente da política pública belo-horizontina. Na fala da técnica da PBH, o processo participativo ainda estaria por vir e a preocupação técnica era maior:

Eu acho que todo mundo confiava demais no instrumento, e queria o tempo necessário para polir aquilo [o plano urbanístico] até o último momento, porque o processo participativo demora, né? Penso que a gente, naquele momento, não tinha esta capacidade para construir um processo participativo de qualidade. Não havia muito interesse por parte da gestão, eu acho que tinha um “Q” de tecnocrata nisso. Todas as vezes que a gente foi [conversar com a população], a gente levou as coisas meio prontas (Técnica 2).

Era bastante difícil na época. Essa era uma das preocupações [...] Não é correto falar que não houve discussão pública, mas era muito pro forma, evitando a divulgação e uma discussão ampla (Técnico 3).

A ausência do processo participativo começava a ser judicializada e, diante das ilicitudes que pesavam em desfavor do executivo municipal quanto à implementação da OUC Nova BH, especialmente em relação à ausência de espaços de discussão popular, foi instaurada a Notícia de Fato⁵⁷ n° 002413.009688-6, depois convertida em Inquérito Civil e Criminal no âmbito das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público Estadual. O Inquérito Civil culminou em Recomendação feita pelo MP, encaminhada ao prefeito de Belo Horizonte, em novembro de 2013, nos termos seguintes:

Considerando que o planejamento municipal exige realização impessoal e representação direta da sociedade no processo de elaboração (art. 29, XII, CR1988), que se concretizam com a realização de debates e audiências com ampla participação e divulgação;

[...]

Considerando que o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte (Lei n° 7.165, de 27/08/96) estabelece, em seu artigo 76, que o processo de gestão urbana é desenvolvido pelo Executivo e pela Câmara Municipal, com a colaboração dos munícipes;

[...]

Considerando que, para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros instrumentos, os debates, audiências e consultas públicas (art. 43, II, da Lei n° 10.257/2001);

[...]

Considerando que esta Promotoria de Justiça teve ciência de que o Município de Belo Horizonte pretende implantar a Operação Urbana Consorciada do Corredor Antônio Carlos/Pedro I e do corredor Leste Oeste [...] sendo noticiado na imprensa que o projeto final seria apresentado ao Conselho Municipal de Política Urbana ainda no mês de outubro de 2013 [...] sendo certo que até a presente data, referido projeto não foi precedido de audiência pública, deixando de permitir a participação popular, nos termos dos ditames constitucionais e demais legislação aplicável;

[...]

RECOMENDA ao Prefeito Municipal de Belo Horizonte, Senhor Márcio de Araújo Lacerda, que se abstenha de encaminhar projeto de lei referente à Operação Urbana Consorciada à Câmara Municipal de Belo Horizonte, sem antes observar o que determina as Constituições Federal e Estadual, o Estatuto da Cidade, a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte e seu Plano Diretor, no que refere-se à realização de debates e audiências, com prévia e ampla publicidade dos estudos técnicos pertinentes. (Recomendação integrante dos autos do procedimento Notícia de Fato n° 002413.009688-6 – Ministério Público de Minas Gerais).

Pode-se dizer que, pela natureza do instrumento, seria improvável a participação efetiva da população sem prévio conhecimento dos diagnósticos e estudos que

⁵⁷ Notícia de Fato é qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação das Procuradorias e Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não.

embasaram a formatação da operação urbana que foi divulgada na página institucional da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e em encontros cujos participantes foram previamente selecionados. É determinação do art. 37, parágrafo único, do Estatuto da Cidade, a publicidade dos documentos integrantes do Estudo de Impacto de Vizinhança, que devem ficar disponíveis para consulta no órgão competente do poder público municipal, por qualquer interessado, com antecedência razoável à realização dos debates e das audiências públicas.

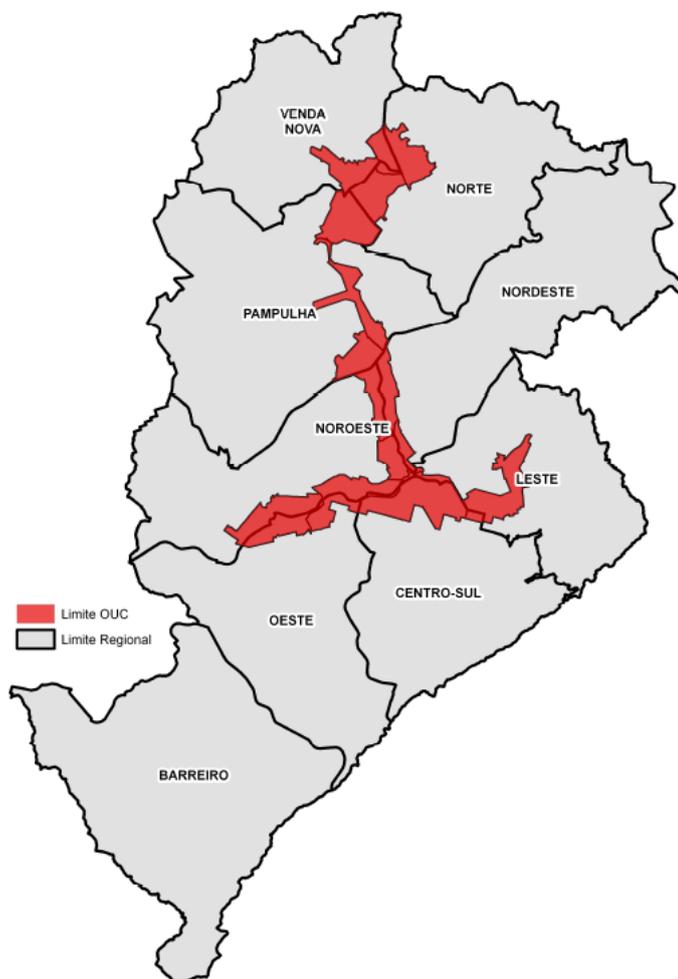
A audiência pública é descrita no Estatuto da Cidade como um instrumento de gestão democrática que deve ser promovida pelo poder público. Esse preceito deve ser observado em conjunto com a seguinte diretriz da política urbana no art. 2º, § XIII: “audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população” (BRASIL, 2001). A audiência pública cumpre, em síntese, duas funções: a) como instrumento destinado a prestar informações, esclarecimento, fornecer dados e documentos para a comunidade interessada e que será atingida pela decisão administrativa; b) como espaço institucional para os cidadãos manifestarem suas opiniões, apresentarem propostas, apontarem soluções e suas visões sobre o assunto que será objeto de deliberação.

5.3 A OUC “Nova BH”: a Operação que a cidade não quis comprar

Mesmo diante da Recomendação do MP, o projeto seguia buscando legitimação e aprovação para se tornar uma lei. A “Nova BH” seria, até aquele momento, a maior Operação Urbana Consorciada da cidade. Como podemos observar no Mapa 5, a seguir, o perímetro dos corredores das avenidas Antônio Carlos/Pedro I (Norte-Centro) e das avenidas Andradas, Tereza Cristina e Via Expressa (Leste-Oeste) foi ampliado em quadras lateralmente e reduzido no eixo leste-oeste em suas extremidades. Como já demonstrado, esse foi um dos embates entre técnicos e gestão.

Com maior divulgação da primeira versão do plano urbanístico em outubro de 2013, ficaram mais notórias sua dimensão e a preocupação de setores da sociedade, como associações de bairro afetadas. O projeto urbano estrutural propunha 96 obras e intervenções urbanísticas em 58 bairros que, juntos, representam cerca de 7% do território do município (25 km²), onde moram aproximadamente 170 mil moradores.

Mapa 5 - Limites da OUC em BH e limite das regionais administrativas



Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2013).

Segundo o plano urbanístico de outubro de 2013,⁵⁸ (divulgado apenas em outubro de 2014), o principal objetivo da OUC era “promover um melhor aproveitamento da infraestrutura instalada no local, especialmente o sistema de transporte, associado à reestruturação urbana no entorno imediato do eixo” (BELO HORIZONTE, 2013, p. 15).

Essa reestruturação deveria ser realizada a partir de três grandes ações, assim sistematizadas: 1) estimular um adensamento orientado preferencialmente aos usuários do transporte coletivo, por meio de inserções urbanas com padrões de ocupação diferenciados; 2) criar e fortalecer centralidades econômicas, sociais e culturais ao longo

⁵⁸ No processo da OUC Nova BH e ACLO existem três documentos de referência de um projeto urbano: o “Plano Urbanístico”, de setembro de 2013; o documento chamado “Apresentação Pública da Proposta”, de abril de 2015, e o “Plano Urbanístico e Estudo de Impacto de Vizinhança”, de setembro de 2015.

do corredor; 3) implantar intervenções que promovam a melhoria das condições urbanas e ambientais e da qualidade de vida da população.

A principal perspectiva do projeto baseava-se na ideia de uma “cidade compacta”, buscando compatibilizar adensamento e infraestrutura, “uma ocupação mais intensiva do solo, com áreas de fruição pública nos principais corredores e centralidades, minimizando impactos no interior dos bairros e criando unidades de vizinhança qualificada” (BELO HORIZONTE, 2014). Esse modelo seria em contraposição ao que se convencionou a chamar de uma “cidade espraiada”, uma forma urbana com baixas densidades populacionais, cuja circulação está baseada, principalmente, no transporte individual.

O principal objetivo da OUC, descrito na síntese do plano urbanístico divulgada pela PBH é “promover um melhor aproveitamento da infraestrutura instalada no local, especialmente o sistema de transporte, associado à reestruturação urbana no entorno imediato do eixo. Essa reestruturação deverá incrementar a qualidade ambiental e urbanística da área” (BELO HORIZONTE, 2013).

A justificativa para tal objetivo é que os sistemas de BRT e de metrô estavam subutilizados. Com a ampliação de moradias e locais de trabalho ao longo do eixo, descreve o texto institucional, “as pessoas entrarão e sairão dos veículos de transporte coletivo ao longo do percurso, aumentando o número de usuários sem necessidade de ampliar o sistema proporcionalmente e otimizando a sua utilização” (BELO HORIZONTE, 2013). Para que isso fosse possível, o projeto devia prever parâmetros especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo que contemplassem flexibilizações em relação aos parâmetros previstos no plano diretor.

Como algumas questões iniciais postas sobre o projeto e muitas dúvidas, a proposta buscava desenrolar os encaminhamentos normativos para virar um projeto de lei. Assim, o debate chegaria ao COMPUR pela primeira vez na reunião ordinária de 24 de outubro de 2013. A apresentação do EIV para aprovação no Conselho e, conseqüentemente, o encaminhamento à Câmara dos Vereadores do projeto de lei da OUC é uma condição legal do instrumento. Trechos da ata mostram as primeiras críticas dos conselheiros representantes da sociedade civil (Conselho Regional de Serviço Social – CRESS/MG e Instituto dos Arquitetos Brasileiros – IAB/MG). As críticas ainda não eram relacionadas ao projeto em si, mas, sobretudo, à transparência e à ausência de canais de participação:

[...] a conselheira Fátima Gottschalg (CRESS-MG) fez a leitura de uma carta encaminhada pelo Movimento de Associações de Moradores de Belo Horizonte, na qual era questionada a entrevista realizada pelo Secretário Municipal Adjunto de Planejamento Urbano, Marcelo Faulhaber, a respeito das Operações Urbanas Consorciadas das Avenidas Antônio Carlos, Andradas e Tereza Cristina, apresentando como conteúdo, a exclusão da participação popular nas discussões da matéria.⁵⁹ Em seguida, o presidente fez alguns esclarecimentos sobre a matéria e informou que, o anteprojeto técnico fora discutido para fins de aperfeiçoamento com órgãos técnicos e empresariais, para posteriormente, ser encaminhado ao COMPUR e à Câmara Municipal. (COMPUR, 24/10/2013).

[...] a conselheira Cláudia fez várias considerações sobre a discussão: lamentou a entrevista do Secretário Municipal Adjunto de Planejamento Urbano, e ressaltou a necessidade de uma retificação pública a respeito do que fora falado; destacou que o atual conceito de planejamento na cidade era resultado de muita luta dos movimentos populares. (COMPUR, 24/10/2013).

Ao menos duas questões destacam-se nesses trechos: a relação entre a gestor público e os empresários na discussão do projeto de forma pregressa à divulgação para a sociedade e a fala da conselheira Cláudia (IAB-MG) dizendo que a forma como estava sendo feito a discussão do projeto não era compatível com a construção da ideia de planejamento na cidade feita junto com os movimentos sociais. A temática em torno da participação popular em Belo Horizonte como um “valor” e uma “tradição”, que precisaria ser respeitada, pode ser percebida em outros momentos das atas, como veremos a seguir. Provavelmente, o passado das experiências participativas do Orçamento Participativo, Orçamento Participativo da Habitação, Planos Globais Específicos, das Conferências de Políticas Públicas, apresenta-se como uma idiosincrasia ao processo que, no caso de um projeto urbano, seria insubstituível.

No dia 25 de outubro de 2013, o Ministério Público estadual emitiu parecer em que recomendava aos conselheiros do COMPUR que "se abstenham de votar e aprovar" o projeto “Nova BH”. Os promotores exigiam esclarecimento de pontos relativos à proposta, por exemplo, que a prefeitura tenha realizado dois processos licitatórios (quando a Operação ainda estava separada em duas), com objetos distintos, para contratar as empresas que elaborariam estudos em separado para os eixos Pedro I/Antônio Carlos e Leste-Oeste, contemplados no Nova BH, para, em seguida, unificar os levantamentos sem "explicação aparente". Conforme noticiou o *Estado de Minas*, em 28 de novembro de 2013,

A recomendação do MP foi feita pelas promotoras Cláudia Ferreira de Souza e Marta Alves Larcher. Segundo elas, há vários indícios de irregularidades

⁵⁹ Entrevista na *Revista Habitat*, ano 12, n. 3, em que o secretário apresenta a OUC Nova BH.

cometidas durante o processo de elaboração dos estudos, como as licitações. Conforme o documento, elaborado pelo órgão, a Prefeitura realizou dois processos licitatórios, com objetos distintos, para contratar as empresas que elaborariam os estudos em separado, um para a Operação Urbana Consorciada (OUC) Pedro I/Antônio Carlos e outro para o eixo Leste-Oeste. No entanto, de acordo com o MP, os estudos foram unificados, resultando na elaboração de um relatório único, mas a empresa responsável por esse trabalho não havia sido contratada para tal fim. As promotoras também apontam que a população está privada das informações relacionadas ao projeto. “Há indícios de que a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH) esteja realmente restringindo o acesso do público ao projeto da operação urbana Nova BH, na medida em que optou por apresentá-lo em gabinete fechado, ao procurador-geral de Justiça, ao invés de fazê-lo em audiência pública especialmente designada para esse fim, numa possível tentativa de esvaziá-la”, disse as promotoras na recomendação entregue ao COMPUR. (ESTADO DE MINAS, 28/11/2013).

Tendo sido noticiado na imprensa que o EIV da Nova BH seria, após a sua aprovação pelo Conselho Municipal de Política Urbana, enviado na forma de Minuta de Lei para apreciação pela Câmara Municipal de BH, para início das obras em 2014, e que o referido projeto não fora precedido de audiência pública, o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), em de 11 de novembro de 2013, interpôs “agravo de instrumento” contra a implantação da OUC Nova BH. O MPMG considerou falho o processo de dar publicidade ao estudo de impacto de vizinhança, conforme determina o Estatuto da Cidade, sem promover amplo debate com a sociedade civil, o que implicaria a violação ao princípio da gestão democrática da cidade, também previsto no Estatuto. No mencionado recurso, afirmou o MPMG:

Tratando especificamente dos instrumentos da política urbana, entende-se que a implantação da Operação Urbana Consorciada é um instrumento de participação, uma vez que deverá ser dada publicidade de seu teor e questionada pela população residente, podendo obstar a instalação de equipamentos que causem impacto negativo. Assim, restou demonstrado nos autos que tais previsões normativas, a princípio, não estão sendo integralmente cumpridas; isto é, a Municipalidade não ofertou a possibilidade de gestão participativa aos representantes da sociedade civil (população, bem como as associações representativas) sobre a Operação Urbana Consorciada [...]. Ademais, o mero informe dos acontecimentos, como aduz a Municipalidade agravante em suas razões recursais [...], não é suficiente para atender o que a lei determina, uma vez que a mesma prevê efetiva participação popular. Outrossim, para haver a participação efetiva, a população e as entidades representativas têm que estar instruídas, tendo pleno acesso prévio aos elementos que conduzem a decisão política pública, bem como participar da própria política de ordenamento urbano como dita a Lei. (MPMG, 2014).

Não obstante, em 28 de novembro de 2013, outra reunião do COMPUR causou polêmica. Com a temática do projeto urbano já divulgada, mas com informações ainda muito imprecisas e diagnósticos inacessíveis, a reunião foi marcada por forte presença de

movimentos sociais, associações de moradores e estudantes que preencheram todo o plenário com o objetivo de questionar e impedir qualquer desenvolvimento da Operação. O clima tenso, já existente entre a equipe técnica e o secretário, seria externado com presentes da reunião do COMPUR. O fato não consta na ata da reunião publicada no Diário Oficial, mas foi noticiado pela imprensa em 29 de novembro de 2013:

Ao longo de toda a reunião de ontem do Compur, [...], manifestantes criticaram o projeto e rebateram declarações de representantes da prefeitura no conselho que defendiam o projeto. Marcelo Faulhaber, que já foi secretário municipal de Desenvolvimento Econômico da capital, ao deixar a mesa entrou em confronto direto com os manifestantes. "Não tenho medo de vocês", disse. Ao ser chamado de "safado", ele fez um gesto obsceno para a arquiteta [...] que acompanhava o encontro". (ESTADO DE MINAS, 28/11/2013).

Em meio a polêmicas e desentendimentos, o ano de 2013 termina e, já em janeiro de 2014, mesmo em desacordo com a recomendação do MP, os Estudos de impacto de vizinhança e de viabilidade financeira (EIV e EVEF, respectivamente) foram apresentados em uma reunião extraordinária do COMPUR. Cabe recordar que o órgão colegiado⁶⁰ não é paritário, como descrito no capítulo anterior.

A ata da reunião de 24 de janeiro de 2014 teve como principal pauta a apresentação do Relatório do Estudo de Impacto de Vizinhança. O estudo prévio de impacto de vizinhança é obrigatório e deve ser considerado como um anexo da Lei da OUC.⁶¹

Recordamos que, conforme o art. 37 do Estatuto da Cidade, o EIV “será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento”, isto é, deverá incluir, no mínimo, a análise dos impactos do empreendimento ou atividade quanto a: adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego, demanda por transporte público, paisagem urbana, patrimônio natural e cultural. As conclusões do Estudo poderão aprovar o empreendimento ou atividade, estabelecendo condições ou contrapartidas para seu funcionamento, ou poderão impedir sua realização.

⁶⁰ O COMPUR é composto por 16 conselheiros, distribuídos da seguinte forma: a) dez representantes do poder público municipal; b) dois representantes do setor comercial; c) dois representantes dos trabalhadores e entidades de ensino e pesquisa; d) dois representantes do setor popular.

⁶¹ O objetivo do Estudo de Impacto de Vizinhança é democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na cidade, dando voz a bairros e comunidades que estejam expostos aos impactos dos grandes empreendimentos. Dessa maneira, consagra o Direito de Vizinhança como parte integrante da política urbana, condicionando o direito de propriedade (BRASIL, 2001, p. 199).

Mesmo com questionamentos diversos da plenária da reunião do dia 24 de janeiro de 2014, o Relatório elaborado pela prefeitura foi aprovado. A votação sobre os pareceres dos estudos mostrou-se muito disputada, evidenciando uma divisão de opiniões do Conselho quanto a essa matéria, tendo sido necessário o “voto de Minerva” do presidente do Conselho. Novamente, os principais questionamentos não se referiram ao conteúdo em si, mas a como o processo foi desenvolvido com ausência de debates em espaços institucionais de participação. Os principais pontos levantados pelos conselheiros contrários à aprovação foram:

- a) importância do encaminhamento prévio da OUC Nova BH para apreciação na IV Conferência Municipal de Política Urbana;
- b) necessidade de um prazo maior para avaliar o REIV;
- c) manifestações contrárias do Ministério Público;
- d) inclusão da participação popular na discussão do EIV;
- e) antagonismo do processo de aprovação do EIV às “conquistas democráticas” obtidas pela população belo-horizontina nas Conferências Municipais de Política Urbana.

Do outro lado, a aprovação do Relatório foi defendida, especialmente, pelo presidente do Conselho, Leonardo Castro, representante da PBH, nos seguintes pontos:

- a) a deliberação do REIV no COMPUR não ocasionaria nenhuma alteração no ordenamento jurídico e urbanístico do município de Belo Horizonte;
- b) as considerações do Ministério Público não afetavam o processo administrativo em trâmite;
- c) a participação popular não se esgotava com a aprovação do REIV referente à OUC Nova BH no Conselho;
- d) a votação do REIV em análise buscava apenas permitir à PBH elaborar o Projeto de Lei referente à OUC Nova BH.

A aprovação, pela diferença de um voto, no caso, o de “Minerva”, fez com que conselheiros representantes da sociedade civil se retirassem da reunião. Os conselheiros da sociedade civil buscavam ampliação do debate sobre a OUC, em especial, por meio da IV Conferência Municipal de Política Urbana prevista (já com atraso) para o ano de 2014. Contudo parecia haver um receio da gestão de que um debate, num espaço amplo como uma conferência que provavelmente pautaria o debate do novo Plano Diretor, poderia suspender ou mudar drasticamente os rumos da OUC. A aprovação do EIV mostrou-se como prioridade para a PBH naquele momento, numa certa pressa, ainda que

transpassando as recomendações do MP, com a defesa de que a aprovação, naquele momento, não impediria a participação popular a posteriori.

5.3.1 Um “complexo” no meio de uma OUC complexa

Como observamos até o momento, o desenvolvimento da OUC “Nova BH” foi conduzido com desacertos com a equipe técnica, com a legislação – no caso da participação popular, conforme ação do Ministério Público –, além de uma frágil publicização do projeto urbanístico. Outrossim, mais um capítulo controverso traria mais questionamentos da sociedade civil. Trata-se do que a mídia chamou de “Complexo Andradas”.

O assunto foi noticiado pela mídia local, inicialmente pela *Revista Encontro*, n. 02/2014, e depois pelo *Estado de Minas*, *Revista Viver Minas* e *Revista Forbes Brasil*,⁶² como o “lançamento da maior torre da América Latina” em uma área de valorização crescente, por intermédio da construção de um Shopping e da obra Boulevard Arrudas. Ambos inseridos dentro da “mancha” da Operação, a qual, no entanto, incorporava, no seu perímetro proposto para construção, a Vila Dias, uma antiga favela do bairro Santa Tereza. Ademais, no terreno existem dois prédios inacabados, também conhecidos como “torres gêmeas”, (Figuras 10, 11 e 12) e ocupados, por quase uma década, por moradores “sem-teto”.⁶³ Essa região está no centro da região Leste-Oeste prevista na OUC.

O “Complexo Andradas” (Figura 11), com previsão de 85 andares (350 metros de altura), 500 mil metros de área construída, arena multiuso com capacidade para 40 mil pessoas, 10 mil vagas de estacionamento e um imenso gramado, foi projetado sobre a

⁶² Conforme apresentado no site da empresa que fez o projeto, FarKasVölGyi Arquitetura (<http://www.fkvg.com.br/pt/projetos/complexo-andradas/>).

⁶³ Com a inauguração do Boulevard Shopping, em outubro de 2010, houve grande valorização imobiliária e atração de investimentos para a região. 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, 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).

favela do tradicional bairro de Santa Tereza: a Vila Dias. Tal empreendimento demandaria um grande potencial construtivo, muito acima do que era permitido pelo Plano Diretor de Belo Horizonte, só possível com a aprovação da permissividade espacial advinda da OUC.

Figura 10 - Vista aérea da Vila Dias



Fonte: <http://mapio.net/s/30136502/>

Figura 11 - Croqui do Complexo Andradas divulgado na *Revista Encontro*



Fonte: Revista Encontro, n. 2 (2014).

Figura 12 - Croqui das novas Torres Gêmeas



Fonte: <http://www.fkvg.com.br/pt/projetos/complexo-andradas/>

A proposta foi recebida com surpresa e descontentamento pelos conselheiros do COMPUR e pelos próprios técnicos da PBH. O projeto, apresentado sem nenhum diálogo formal com a PBH, foi alvo de críticas, conforme descrevem os técnicos da PBH à época:

Nunca soubemos que aquilo (Complexo Andradas) estava acontecendo, só soubemos quando ele (Falhauber) começou a dar entrevistas sobre o assunto (técnico 2).

Eu lembro que eu participei de uma audiência pública na Câmara Municipal quando esse projeto foi colocado em discussão. Lá estava um representante dos moradores da Vila Dias. E ele me apontou o dedo e falava que: “isso é coisa da prefeitura, você tá aqui representando a PBH e precisa assumir...” E eu respondia que isso não era coisa da equipe técnica. Não era nossa intenção e nem projeto. Mas, enfim, aquele dia foi um dia muito difícil.

[...]

Aquilo (Complexo Andradas) não foi uma coisa proposta pelo município. Mas o Marcelo Falhauber estava defendendo aquilo. Ele defendia o que ele falava com a gente, com a Equipe técnica [...] ele sempre tinha essa visão desenvolvimentista da cidade. Defendendo arranha-céu, falando que isso era bom pra cidade. Eu me lembro que quando esse planejamento surgiu, ele falou: “olha, eu não tenho nada a ver com isso. Mas o projeto eu acho interessante e acho que devemos brigar pra entrar na Operação” (técnico 3).

Depois de uma série de críticas, o projeto foi suspenso e reformulado para algo menos colossal, mas sem perder o impacto urbanístico. Em 2015, o projeto passou para um conjunto de três torres de 60 pavimentos cada, tendo a previsão tanto de unidades comerciais quanto residenciais. Ainda era reafirmada a implantação de praças públicas, argumento sustentado por preceitos de sustentabilidade e gentileza urbana, a fim de ofuscar as denúncias de impacto paisagístico e morfológico. Em 2016, a proposta foi

novamente reformulada e adaptada para a composição de três edificações de 23 pavimentos cada, o que resulta em aproximadamente 80 metros de altura. A adaptação continuava com impactos semelhantes na paisagem urbana e propunha a implantação de uma base densa e com uma grande área obstruída na base das torres.

Com a sobreposição de conflitos e polêmicas, O DOM publicou no dia 07/03/2014 a exoneração do secretário municipal adjunto de Planejamento Urbano, Marcelo de Lima Santiago Faulhaber Campos. Segundo matéria publicada pelo *Estado de Minas*, ele foi nomeado diretor de negócios da empresa pública PBH Ativos S/A.

As atitudes dele teriam motivado sua exoneração da Secretaria Adjunta de Planejamento Urbano. Agora, como diretor de negócios, Faulhaber não vai ter contato direto com a sociedade. Sua função, que foi criada pelo decreto de número 15.385, de 14 de novembro, será a de assessorar o diretor-presidente da PBH Ativos S/A nas relações institucionais com os agentes públicos e privados que mantêm convênios, contratos e parcerias com a empresa; acompanhar a elaboração, operacionalização e execução dos contratos de parcerias público-privadas que estiverem sob a gestão da empresa; e auxiliar na gestão patrimonial da PBH Ativos, inclusive no que toca à locação e alienação de imóveis. (ESTADO DE MINAS, 08/03/2014).

A saída de Marcelo Falhauber pode ser considerada um momento de inflexão da OUC, no que diz respeito a seu encaminhamento para a Câmara Municipal em formato de lei. Entretanto sua saída da Secretaria Adjunta de Planejamento Urbano também pode ser entendida como uma “promoção” ou um movimento estratégico, se entendermos a importância que a “PBH Ativos S/A” passa a ter. Ainda que não seja objeto desta tese, cabe destacar alguns aspectos relevantes sobre a PBH Ativos.

Trata-se de uma forma distinta da gestão do patrimônio público, determinada pela incidência do capital financeiro, por meio da “securitização” da dívida ativa, os créditos inadimplidos são “vendidos” a investidores.

Canettieri (2019) esclarece que

[...] as dívidas de contribuintes são convertidas em títulos negociáveis no mercado de capitais. São caracterizados pelo compromisso de pagamento futuro, de principal e de juros. Essa é uma forma utilizada de captar recursos no mercado financeiro por várias empresas, entretanto, o funcionamento de um município é bem diferente de uma empresa. Ou ao menos deveria ser. (CANETTIERI, 2019, p. 177).

A PBH Ativos S/A, empresa estatal de capital fechado, foi criada com a finalidade de oferecer “suporte técnico especializado ao Poder Executivo Municipal na execução

das políticas públicas, por meio da estruturação de operações de captação de recursos e modelagens de concessões e PPPs, viabilizando projetos de infraestrutura”⁶⁴.

Nos seus objetivos, descritos no artigo 2º do decreto municipal 14.444/2011, podem ser verificados as características de exploração dos ativos econômicos da PBH e a pretensão de lucro através da gestão da PPPs e de gerar garantias públicas para investidores privados.

No que diz respeito às estratégias de integralização do capital, consta da lei de sua criação que o montante da empresa era equivalente a R\$ 254.974.385,83. Contudo, ao longo de cinco anos, houve um crescimento de mais de 300%, conforme relatório financeiro de 2015, no qual está indicado como capital o valor de R\$ 1.180.207.000,00. A justificativa para esse aumento vertiginoso está nos investimentos diretos da prefeitura, como aportes em direito, concessão de créditos a receber e transferências de terrenos públicos (CANETTIERI, 2019). Essa transferência tornou-se um dos fatos mais polêmicos, pois associa o patrimônio público da capital à PBH Ativos. Num total, foram transferidos 53 terrenos públicos para a empresa, por meio da Lei n. 10.699/2014.

A transferência desses terrenos, de acordo com a lei aplicada, fica condicionada a uma contrapartida financeira da PBH Ativos estipulada como “valor mínimo” que deveria ser repassado aos cofres públicos. Segundo Canettieri (2019), o valor que a PBH Ativos se compromete a repassar para a prefeitura representa, em média, 18,03% do valor de mercado, ou seja, mais de 80% do valor desses terrenos fica nas mãos da empresa privada. Esses imóveis foram utilizados de duas maneiras: 1) vinte terrenos usados para integralizar o capital da empresa por meio de leilão em que poderiam chegar à faixa de 170 milhões de reais; 2) trinta e três terrenos restantes usados como garantia para as parcerias público-privadas que a PBH Ativos estaria articulando.

A experiência da PBH Ativos pode ser interpretada de diferentes maneiras dentro da perspectiva da “cidade-mercado”. Consideramos que ela se insere em um momento em que o capital necessita se mover em busca de outros espaços e lugares mais favoráveis para investimento. Diante de tantos entraves postos para a efetivação da OUC Nova BH, incluindo recomendações e notificações do Ministério Público, as ações do capital pareciam buscar alternativas para os seus projetos de forma burocraticamente mais ágil, menos desgastante politicamente e com melhores resultados econômicos.

⁶⁴ Ver: <http://pbhativos.com.br/a-pbh-ativos/quem-somos/>.

6 A NOVA BH SE FAZ ACLO

A mudança da gestão da Subsecretaria de Planejamento Urbano, envolvendo a saída de Marcelo Falhauber e a entrada de Leonardo Castro, indicaria um novo rumo na história apresentada até aqui. Essa mudança estaria relacionada com o insucesso de lograr a Operação “Nova BH”. Como vimos, a investida da gestão na aprovação do projeto desconsiderou o processo participativo e a publicização do projeto, o que rendeu notificações do Ministério Público, manchetes negativas na imprensa e reação de setores da sociedade.

A revisão da OUC foi anunciada pelo secretário na reunião do COMPUR, em 23 de setembro de 2014. Para tanto, solicitou que a Gerente de Coordenação de Políticas de Planejamento Urbano, Izabel Dias, apresentasse até dezembro do mesmo ano a proposta de condução da abertura do processo participativo. O nome Antônio Carlos/Pedro I – Leste/Oeste (ACLO) foi retomado, e o “nome fantasia” Nova BH deixou de ser usado.

A mudança do projeto repercutiu na imprensa mineira pelo jornal *O Tempo* (de 06 de novembro de 2014). Em entrevista, o secretário Leonardo Castro afirmou que a PBH daria um passo atrás para corrigir um erro: “[...] fizemos uma avaliação, com autocrítica, e vimos que realmente falta a participação da sociedade no processo. Agora queremos ouvir o morador de cada área que será afetada e mostrar que estamos sensibilizados com o posicionamento de cada um” (O TEMPO, 6 nov. 2014). Na mesma matéria, o presidente do “Movimento das Associações de Moradores de Belo Horizonte”, Fernando Santana, avalia que foi positivo o passo dado pela prefeitura, mas faz ponderações: “Já é um avanço a decisão de retomar a discussão, mas o prazo dado para essa participação é curto para o tamanho da mudança proposta. A prefeitura está aprendendo a lidar com a democracia participativa” (O TEMPO, 6 nov. 2014).

Neste capítulo, são descritas e analisadas as principais características e acontecimentos da OUC ACLO, de setembro de 2014 até sua “pausa” em março de 2016. Nossa motivação está em identificar quais são e a que se devem essas mudanças e o que elas representam na transição entre a Nova BH e a ACLO. Em que medida essa alteração pode ser associada a uma inflexão dos interesses do mercado na OUC ou mesmo a um avanço para aqueles que buscavam dar uma direção redistributivista ao projeto? Seria uma estratégia da coalização variar a forma do projeto para ganhar mais legitimidade (a partir de pequenas modificações de alcance em curto prazo), o que lhe permitiria,

concomitantemente, cumprir a função de assegurar a reprodução do capital em longo prazo?

É possível afirmar que a questão que mais polemizou externamente a OUC não foi o projeto urbano em si, até porque fora pouco debatido, mas sim a forma de sua publicização e da disposição de espaços participativos para apresentação e discussão da proposta. Por consequência, o tema foi foco de uma ação civil pública do Ministério Público em dezembro de 2014. O texto da ação qualificou o processo participativo: “a gestão democrática da cidade não pode ser confundida com a apresentação de projetos para determinados órgãos e segmentos da sociedade e, sim, pela participação efetiva da sociedade como um todo na construção do projeto, em especial, das comunidades atingidas” (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2014). Esse trecho parece referir-se ao Seminário de Direito Urbanístico e ao lançamento da OUC com caráter de participação restrita, fatos já abordados no capítulo anterior. Do ponto de vista interno ao processo de elaboração, como já relatado, houve um período de desgaste entre a equipe técnica e a gestão pelas escolhas supostamente pautadas pelo mercado.

No mês de dezembro de 2014, um acordo entre MPMG e PBH buscou encerrar a referida ação judicial, sendo que a Administração Municipal assumiu obrigações para contornar as irregularidades da OUC Nova BH, especialmente quanto à regulamentação da participação. São elas:

- a) Submeter novamente o projeto ao COMPUR e tornar ineficaz a decisão anterior do órgão que aprovou os estudos da operação e o plano urbanístico apesar da recomendação contrária do MP;
- b) Disponibilizar o plano urbanístico e os estudos de operação urbana (EIV e EVEF) da OUC Nova BH e da OUC ACLO, após finalizados;
- c) Garantir a participação popular na elaboração do Plano Urbanístico da OUC ACLO, por meio de oficinas participativas e debates regionais, com caráter de consulta pública, nos quais as pessoas possam apresentar propostas, objeções e questionamentos;
- d) Realizar audiências públicas que devem abordar vários tópicos previstos no acordo do MP. Tais audiências deverão ser gravadas e filmadas, amplamente divulgadas com antecedência mínima de 15 dias e ter posterior divulgação das propostas apresentadas à população;
- e) Atendimento contínuo de plantão presencial via internet a qualquer pessoa interessada (antes da conclusão do plano urbanístico e do estudo de impacto);
- f) Obrigação de responder e divulgar na internet todos os questionamentos da sociedade civil; obrigação de demonstrar ao público, a cada 2 meses, o cumprimento das medidas pactuadas. (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2014).

As recomendações do MPMG, com efeito, interferiram diretamente na organização de debates e espaços participativos, como também na inserção de propostas de ampliação do processo participativo e de tipologias incentivadas.

A PBH, ao assumir tais recomendações quanto à condição do processo participativo, abriu caminhos para acolher sugestões e propostas para intervenções e uso dos recursos arrecadados. Os propósitos mais amplos do projeto, entretanto, permaneceriam inalterados. Recordando: estimular um adensamento orientado preferencialmente aos usuários do transporte coletivo; criar e fortalecer centralidades econômicas, sociais e culturais ao longo do corredor e implantar intervenções que promovam a melhoria das condições urbanas e ambientais e da qualidade de vida da população (BELO HORIZONTE, 2015).

De acordo com o portal da PBH,⁶⁵ a revisão anunciada do projeto urbano respeitaria as propostas aprovadas na IV Conferência Municipal de Política Urbana de 2014. Nos anais desta, as propostas aprovadas para o instrumento resumiram-se em duas: uso do instrumento da OUC para desenvolvimento de habitação de interesse social (HIS) e destinação de parte dos recursos dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) de OUCs para a produção de habitação de interesse social (HIS) destinada ao aluguel subsidiado para os beneficiados (PBH, 2014). Vejamos, a seguir, as principais alterações no processo de elaboração e no projeto, a começar pelo processo participativo.

6.1 O processo participativo da ACLO

Buscando distanciar-se da imagem antidemocrática presente na “Nova BH” e diante do compromisso assumido com o MPMG, a PBH organizou 38 eventos, no período entre outubro de 2014 e junho de 2015, com diferentes metodologias e finalidades específicas, com o objetivo de apresentar, debater e levantar sugestões para a OUC. As peças de divulgação (Figura 13) apresentaram-se mais objetivas, direcionadas ao habitante das regiões incorporadas na Operação, ao contrário das peças da “Nova BH”, de apelo estético-visual associado à atração de investidores e à legitimação do projeto.

⁶⁵ <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano>.

Figura 13 - Cartaz convite à população para participar das audiências públicas

Venha conhecer e dar sua opinião sobre o projeto da **Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos - Pedro I - Leste-Oeste.**

Esse projeto vai trazer mais pessoas para morar e trabalhar próximo às estações do **MOVE** e do **Metrô** e investir na melhoria dessas regiões.

APRESENTAÇÃO GERAL:

08/04/2015, de 18h às 21:30h, no Teatro Francisco Nunes Parque Municipal - Avenida Afonso Pena - Centro

? O que é uma Operação Urbana Consorciada?

É um **Plano Especial** para determinada área da cidade, a ser executado em **parceria entre o Poder Público Municipal, proprietários, moradores, usuários e investidores** para promover ações que beneficiarão a região, trazendo **mais qualidade de vida** para a população.

? Como posso saber mais?

A PBH vai fazer um total de **5 audiências entre os dias 14 e 23 de Abril**. Confira abaixo em qual delas o seu bairro estará envolvido. **Audiências abertas a toda a população.**

Audiências Públicas:

14/04, 18h às 21:30h - LESTE - Para os bairros:
Alto Vera Cruz, Boa Vista, Caetano Furquim, Condições III, Casa Bianca, Canejo Pinheiro, Canejo Primeiro A, Esplanada, Florista, Genjardes - Ineas, Groa, Horto, Horto Flora/L, João Alfredo, Passais, Pompeia, Sagrada Família, Santa Efigênia, Santa Teresa, São Gerardo, São Vicente, Vera Cruz, Vila de Ároe, Vila D'Ás, Vila São Rafael, Vila União Vila Vera Cruz

15/04, 18h às 21:30h - OESTE - Para os bairros:
Alto dos Pirineiros, Calafate, Califórnia, Canargos, Carlos Prates, Ceração Eucalipto, Com Casal, Gembelina, Guarará, João Pinheiro, Marmiteiros, Miras Brasil, Nova Saramela, Nova Saíssa, Padre Estácio, Prado, Santa Maria, São Francisco das Chagas, Via Calafate, Vila da Amizade, Via das Oliveiras, Vila Nova Gamleira III, Vila Oeste

16/04, 18h às 21:30h - CENTRO-LAGOINHA - Para os bairros:
Beco Preto, Bonfim, Canudá, Centro Colégio Batista, Lagoinha, Lourdes, Piedra, Prado Lopes, Santo Agostinho, Santo Antônio, São Cristóvão, Senhor dos Passos

22/04, 18h às 21:30h - ANTÔNIO CARLOS - Para os bairros:
Aeroporto, Aparecida Bon Jesus, Cachoeirinha, Campus JFMC, Indaá, Lago da Pampulha, Liberdade, Maria Vênia, Nova Cachoeirinha, Santa Cruz, São Francisco, São José, São Luís, Vila Aeroporto Jangal, Vila da Paz, Vila Ineas, Vila Maloca, Vila

23/04, 18h às 21:30h - PEDRO I - Para os bairros:
Bicuará, Campo Alegre, Itapoi, Jardim Atlântico, Jardim Guaribani, Jiliana, Madri, Mirinzinhas, Parque São Pedro, Planalto, Santa Eneca, São João Batista, São Tomás, Venda Nova, Vila Carlo do Sabá, Vila Cláris, Vila São João Batista, Vila Sufelite, Zoológico

Todas as audiências públicas acontecerão no **Teatro Marília** Av. Alfredo Balena, nº 584, Santa Efigênia

Programação das audiências:
18h às 19h30: Apresentação das propostas pela Prefeitura
19h30 às 21:30h: Fala aberta à população

Programação completa e informações: pbh.gov.br/our | our@pbh.gov.br | (31) 3246-0023

Fonte: www.pbh.gov.br/planejamento-urbano

Como podemos observar na Figura 14, foram organizados sete tipos de arranjos para promover a participação popular. De acordo com a pesquisa de Domingues (2017), quantitativamente, o setor mais presente em todos os espaços de participação foi o próprio Setor Público (45%). A participação do Setor Público foi seguida pela Sociedade Civil Organizada (30%) – associações de classe, associações de moradores, sindicatos patronais e de trabalhadores, movimentos sociais – ONGs e pela Sociedade Civil Não Organizada (25%) – comerciantes, moradores não associados, profissionais liberais.

Figura 14 - Calendário de audiências e reuniões da OUC

OUC ACLO		Processo Participativo	
Eventos	Quem?	Participantes	Quando?
Diálogo Institucional: oficinas com órgãos da PBH Articulação e complementação de projetos e políticas setoriais com órgãos da PBH.	Órgãos da PBH (Políticas Urbanas e Sociais)	Aprox. 300 pessoas	10/2014
Apresentação Pública da Proposta: Apresentação da proposta revista dando início à retomada do processo participativo.	Sociedade Civil (Aberto ao Público)	Aprox. 200 pessoas	11/2014
Oficina com os Conselheiros da Sociedade Civil: Oficina Participativa para discussão das propostas e políticas estruturantes da OUC.	Conselheiros da Sociedade Civil	Aprox. 100 pessoas	11/2014
Debates Regionais: Rodada de debates nas Regionais Noroeste, Oeste, Venda Nova, Leste, Norte, Nordeste, Centro-Sul e Pampulha.	Sociedade Civil (Aberto ao Público)	Aprox. 550 pessoas	11/2014
Campos Regionais: trabalho de campo com a população interessada em cada uma das Regionais para identificação e discussões das propostas.	Lideranças Comunitárias	Aprox. 35 pessoas	11/2014 12/2014
Oficina com a população: Oficina Participativa de forma complementar aos Debates Regionais para aproximação da discussão na escala local.	Sociedade Civil (Aberto ao Público)	Aprox. 100 pessoas	12/2014
Grupos de Discussão: criados em atendimento à demanda das Oficinas para aproximação da discussão técnica dos temas de parâmetros urbanísticos e gestão da OUC.	Sociedade Civil (Aberto ao Público)	Aprox. 125 pessoas	01/2015 02/2015 03/2015
Apresentação e Audiências públicas	Sociedade Civil (Aberto ao Público)	Em andamento	04/2015

Fonte: Divulgação PBH (2015).

As ações foram organizadas com diferentes métodos, considerando seus objetivos e público, descritos a seguir:

- a) *Oficinas institucionais* (dois encontros): apresentação do projeto e discussão das diferentes perspectivas setoriais da organização interna do Executivo Municipal, e teste das dinâmicas concebidas para as demais fases de oficinas;
- b) *Oficinas com conselheiros da sociedade civil* (três encontros): capacitação e sensibilização com os conselheiros do COMPUR e COMANA; apresentação, elaboração e discussão de propostas por meio de dinâmicas e vivências. De acordo com relato de Domingues (2017), as oficinas com conselheiros da sociedade civil foram interessantes para os presentes conhecerem o instrumento, porém não se aprofundaram no conteúdo do projeto;
- c) *Debates regionais* (oito encontros): encontros em cada Regional administrativa da PBH com objetivo de esclarecer dúvidas e apoiar a elaboração de propostas. Foram organizados em cada uma das oito Regionais para permitir um trabalho pautado pelas especificidades territoriais, com divisão em grupos de conjunto de bairros;
- d) *Visitas de campo* (sete encontros): apresentação do projeto no território e esclarecimento de dúvidas. A proposta era que participassem membros de associações de bairro que pudessem repassar as discussões para os demais moradores. Foram feitas visitas de campo a todas as Regionais, exceto a Norte, para a qual não houve inscrições;
- e) *Oficinas com moradores e usuários* (três encontros): capacitação e sensibilização; apresentação, elaboração e discussão de propostas e priorização das propostas e dos recursos. Segundo Domingues (2017, p. 18), “houve um consenso dos entrevistados na avaliação dessas oficinas, consideradas como um dos momentos de participação mais interessantes entre os eventos da OUC ACLO, sobretudo em razão das dinâmicas que foram feitas”;
- f) *Audiências públicas* (oito encontros): ao longo do mês de abril de 2015, ocorreram as audiências públicas exigidas pelo Ministério Público. Elas aconteceram no período noturno, durante a semana, todas no centro da cidade e foram extremamente criticadas pelos participantes, em razão dos

longos tempos de exposição e resposta da Prefeitura, em comparação com o tempo limitado e controlado de fala da população (DOMINGUES, 2017);

g) *Grupos de discussão técnica* (dez encontros): aprofundamento em temas estratégicos, com trabalho contínuo de construção das propostas em conjunto com representantes da sociedade civil. Foram criados dois Grupos de Trabalho (GTs), a saber, o Grupo de Trabalho sobre Instrumentos de Gestão da Operação Urbana e o Grupo de Trabalho sobre Parâmetros Urbanísticos, como resultado das demandas do setor acadêmico e dos movimentos sociais, no primeiro caso, e dos setores técnico e imobiliário, no segundo.

Entre os arranjos listados, destacamos os GTs por sua capacidade propositiva e de constituir-se num espaço mais flexível de debate diretamente com os técnicos responsáveis pela elaboração do projeto urbano.

Os grupos de trabalho, segundo o portal da Secretaria de Planejamento Urbano da PBH,⁶⁶ tiveram como foco a sensibilização e aproximação da população da discussão, bem como o levantamento de demandas e propostas para a Operação Urbana. Para tanto, foram formados grupos de discussão sobre temas específicos. Estiveram presentes nas reuniões do GT representantes de associações de moradores das localidades afetadas pela OUC, universidades, órgãos de classe, movimentos sociais, ONGs, representantes do mercado imobiliário e prefeitura.

Os grupos foram divididos em dois temas: os instrumentos de gestão e os parâmetros urbanísticos. O primeiro grupo tinha como finalidade discutir o formato da gestão da Operação Urbana incluindo a participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão no momento de implementação do plano urbanístico. O segundo tinha como propósito discutir os parâmetros urbanísticos de cada modelo de ocupação pensados para a Operação Urbana, considerando os objetivos de cada tipologia para a cidade e região, bem como a viabilidade econômica e financeira.

Ao todo foram dez encontros, sendo sete relacionados ao tema da Gestão (de 20 de janeiro a 02 de junho de 2015) e três relacionados ao tema dos parâmetros urbanísticos (de 22 de janeiro a 26 de fevereiro de 2015).

⁶⁶ <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/operacoes-urbanas/consorciadas>.

6.1.1 Grupo de Trabalho: instrumento de gestão da operação urbana

As discussões nos GTs mostraram-se como uma possibilidade para um novo desenho do arranjo, diferente daquele proposto para a Nova BH. Por isso mesmo, tornou-se um espaço de disputa pela representação na composição dos grupos gestores.

O debate sobre os instrumentos de gestão tem um papel significativo para escolha da “forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil”, conforme inciso XII do art. 32º do Estatuto da Cidade. No plano urbanístico da Nova BH (BELO HORIZONTE, 2013), o grupo gestor foi descrito como de caráter deliberativo e de fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo da OUC.

Contudo esse foi um aspecto problemático, pois, além de sua composição inicial não comportar uma distribuição paritária, a descrição das vagas era ambígua. De maneira geral, conselhos setoriais de políticas públicas, com abertura para participação da sociedade, privilegiam pessoas jurídicas de direito privado, como associações de moradores, ONGs, sindicatos, órgãos de classe, entre outros. No caso da Nova BH, as vagas da sociedade civil foram destinadas aos moradores e ao setor empresarial, o que daria margem para que as vagas fossem ocupadas por pessoas físicas, o que poderia refletir na capacidade representativa das decisões. Nesse caso, não se tratou de uma invenção local; apesar de uma escolha, a PBH apenas reproduziu o texto prescrito no art. 32, §1º, do Estatuto da Cidade: “a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados” (BRASIL, 2001). Tais categorias, descontextualizadas e desacompanhadas de uma regulamentação, produzem imprecisões para a definição dos ocupantes do Conselho Gestor.

A composição proposta inicialmente era a mostrada no Quadro 7.

Quadro 7 - Composição do Conselho Gestor "Nova BH"

Composição do Conselho Gestor	
Poder Público (oito representantes)	Sociedade Civil (quatro representantes)
1 (um) representante da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano - SMAPU, detentor do voto de qualidade, que a presidirá; 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Finanças - SMF; 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura - SMOBI; 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos - SMSU; 1 (um) representante da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A - BHTrans; 1 (um) representante da Câmara Municipal de Belo Horizonte. 1 (um) representante da Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana – SMARU; 1 (um) representante da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL que representará, também, o Conselho Municipal de Habitação; 2 (dois) representantes do setor técnico (PBH).	2 (dois) representantes dos moradores da área da OUC; 2 (dois) representantes do setor empresarial com atuação na área da OUC.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Das 14 (quatorze) cadeiras propostas para o órgão de gestão, apenas 4 eram voltadas para a sociedade civil, sendo que 2 (duas) delas eram previstas para o setor empresarial e 2 (duas) para representantes dos moradores.

Conforme demonstram os relatos das sete reuniões entre os GTs,⁶⁷ a proposta apresentada pela SMAPU para a ACLO apresentaria mudanças para a gestão em relação à Nova BH. Vejamos, a seguir, os principais pontos debatidos.

Os integrantes do GT levantaram uma série de questões relacionadas à composição do Grupo Gestor, como a ampliação da representação dos moradores e a necessidade de inclusão dos demais entes que compõem o consórcio da OUC, definidos pelo Estatuto da Cidade, tais como os usuários permanentes. Também mostraram a necessidade de os grupos de escala local serem mais deliberativos, especialmente para reivindicar e garantir a compensação local dos impactos.

As primeiras alterações mantinham o peso desproporcional do Executivo Municipal, e foram acrescidos ao Grupo Gestor representantes dos “comerciantes locais” e dos “proprietários de terra”. A explicação trazida pela representação da PBH para justificar a mudança foi que estaria se baseando na listagem dos grupos segundo o Estatuto da Cidade (art. 32). A justificativa, que não estava incorreta, não eliminaria o

⁶⁷ <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/operacoes-urbanas/consorciadas>

aspecto ambíguo da representatividade. O grupo dos “usuários” também seria de difícil precisão, podendo abranger moradores e comerciantes. A justificativa apresentada para inclusão de proprietários de terra foi a de garantir equilíbrio entre os grupos de interesse, sendo que, nesse caso, a equipe técnica alertou em reunião que deveriam ser proprietários de terra “representativos”, categoria não menos precisa, que será problematizada a seguir.

Nos interstícios das reuniões, o grupo de pesquisa Indisciplinar da UFMG levantou uma série de questionamentos por meio de ofícios para a SMAPU sobre o modelo de gestão. No acordo entre MPMG e PBH, como destacamos anteriormente, ficou definida a “obrigação de responder e divulgar na internet todos os questionamentos da sociedade civil; obrigação de demonstrar ao público, a cada 2 meses, o cumprimento das medidas pactuadas” (MINISTÉRIO PÚBLICO, 2014).

O Quadro 8, a seguir, é ilustrativo sobre as principais questões deste debate:

Quadro 8 - Questões do Indisciplinar/UFMG versus PBH (continua)

Questionamentos INDISCIPLINAR/UFMG	Respostas PBH
<p>Por que os técnicos da Prefeitura são considerados grupo de interesse e não uma equipe técnica, como acontece na Conferência Municipal de Políticas Urbanas? Para garantir a participação da sociedade civil efetiva a PBH deveria abrir mão do direito a voto, limitando-se ao apoio técnico e elaboração de propostas, como já acontece na CMPU.</p>	<p>Os técnicos da PBH não foram considerados um grupo de interesse, mas sim o executivo municipal, representado pelos seus técnicos.</p>
<p>A inclusão de “proprietários de terra” não apresentou justificativa adequada pela SMAPU. Qual seria o critério para definir quem seria o proprietário de terra representativo desses interesses? Na forma como está disposta a composição do Grupo Gestor, interesses associados ao mercado imobiliário, empreendedores, proprietários de terra e possíveis comerciantes seriam sempre sobrepostos aos moradores. E, ainda, a inclusão de proprietários de terra desconsidera que, no grupo de moradores, possa haver moradores-proprietários e moradores não proprietários. O indicado aqui seria retirar “proprietários de terra” como setor representado no Grupo Gestor.</p>	<p>A inclusão dos proprietários de terra atende à demanda do Estatuto da Cidade, que considera esse segmento como um dos atores participantes da OUC, conforme o art. 32, §1º. A não inclusão dos proprietários configura equívoco semelhante à não incorporação dos moradores e usuários permanentes desse mesmo grupo. Todos os grupos afetados ou envolvidos OUC devem ter as mesmas oportunidades de participação na formulação e na gestão.</p>
<p>Ainda sobre a paridade do Grupo Gestor, questiona-se a equidade do modelo adotado. Conforme consta da nova proposta da SMPAU, o total seria de 24 membros (excluindo os suplentes). A injustiça dessa composição está clara: empreiteiros, proprietários de terra, prováveis comerciantes com interesses alinhados e moradores locais sem efetividade de representação. Além desse problema, com a provável discrepância dos interesses dos membros,</p>	<p>A SMAPU entende que, atendendo à legislação federal, esses grupos precisam estar representados no grupo gestor. A solução proposta pelo grupo Indisciplinar sobre paridade não parece ser a melhor das soluções, já que cria outras contradições. Por exemplo, se considerarmos a universidade como um grupo de interesse, a academia teria a mesma representatividade do conjunto de moradores da área da OUC que será diretamente impactada por ela.</p>

as decisões estariam sempre ganhas pelo Poder Executivo. Para evitar essa situação em que a paridade é meramente formal e não material, sugerimos que o total de membros seja dividido entre os grupos de interesses identificados. Dessa forma, ao invés de o Poder Executivo ter metade das cadeiras, irá ter o mesmo número de membros de todos os setores representados no Grupo Gestor.	
A SMAPU está desenvolvendo alguma estratégia que dê garantia de que as inserções populares na construção da OUC-ACLO serão confirmadas pelo Poder Executivo em caso de modificações pejorativas na Câmara Municipal?	As ações de planejamento e de gestão a compor a OUC devem ser descritas em texto legal e submetidas à Câmara Municipal onde podem ocorrer novos debates, comuns aos processos de aprovação de normas no Poder Legislativo. Nesse contexto, é legítimo que o projeto sofra alterações nesse processo decorrentes de inserções do executivo ou dos próprios populares. O que temos que garantir é que os objetivos e as premissas sociais, econômicas e ambientais, bem como questões estruturais do projeto não sejam desvirtuados.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nos ofícios do Grupo Indisciplinar/UFMG (2015).

Como podemos observar, as questões centrais do debate sistematizado no Quadro 8 giraram, sobretudo, em torno da representatividade nos espaços de decisão. Enquanto o grupo da universidade questiona a participação dos técnicos como grupo de interesse e dos proprietários de terra, também evidencia a disparidade entre representações da sociedade civil e do Estado; a PBH, por sua vez, usa a legislação para justificar suas decisões.

A ata da reunião do dia 12 de março de 2015 demonstra que foram discutidas as escalas de decisão do Grupo Gestor, uma escala geral (decisões estratégicas para a OUC e para a cidade) e uma local (decisões de caráter local). Aqui se coloca um aspecto de desafio para a gestão do projeto urbano, a questão da escala e da representatividade das associações. Esse tema pauta alguns dos debates, como relata Domingues (2017):

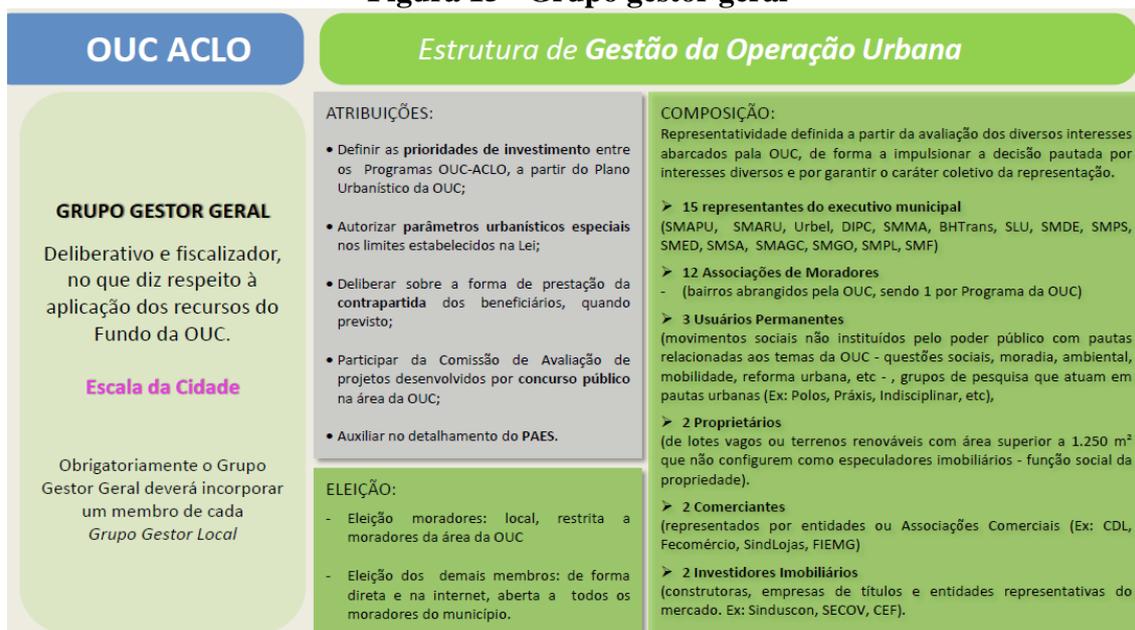
As associações de moradores que já participavam dos debates procuraram conquistar a prioridade para compor a gestão da OUC ACLO, tecendo críticas a outras associações com menor atuação ou tradição, e se opuseram à presença de moradores independentes, de entidades profissionais e de funcionários não concursados do Executivo, que são consideradas como possuidoras de seus próprios interesses – isto é, interesses diferentes daqueles das associações. (DOMINGUES, 2017, p. 61).

O encaminhamento da reunião do dia 02 de junho, última reunião do GT, demonstrou que a gestão seria dividida em dois grupos: geral e local (12 territórios). O grupo gestor contaria com 36 membros, sendo 15 do poder executivo, 12 das associações

de moradores, 3 usuários permanentes, 2 proprietários, 2 comerciantes e 2 investidores imobiliários.

No entanto a proposta presente no plano urbanístico da ACLO divulgado em abril de 2015 divulgou a estrutura dos grupos de gestão, muito distante, do ponto de vista representativo, daquela apresentada inicialmente. A seguir, na Figura 15, apresentamos uma síntese da nova organização dos grupos de gestão e particularidades da mudança.

Figura 15 - Grupo gestor geral



Fonte: Caderno da apresentação pública da OUC ACLO pela PBH (abril de 2015).

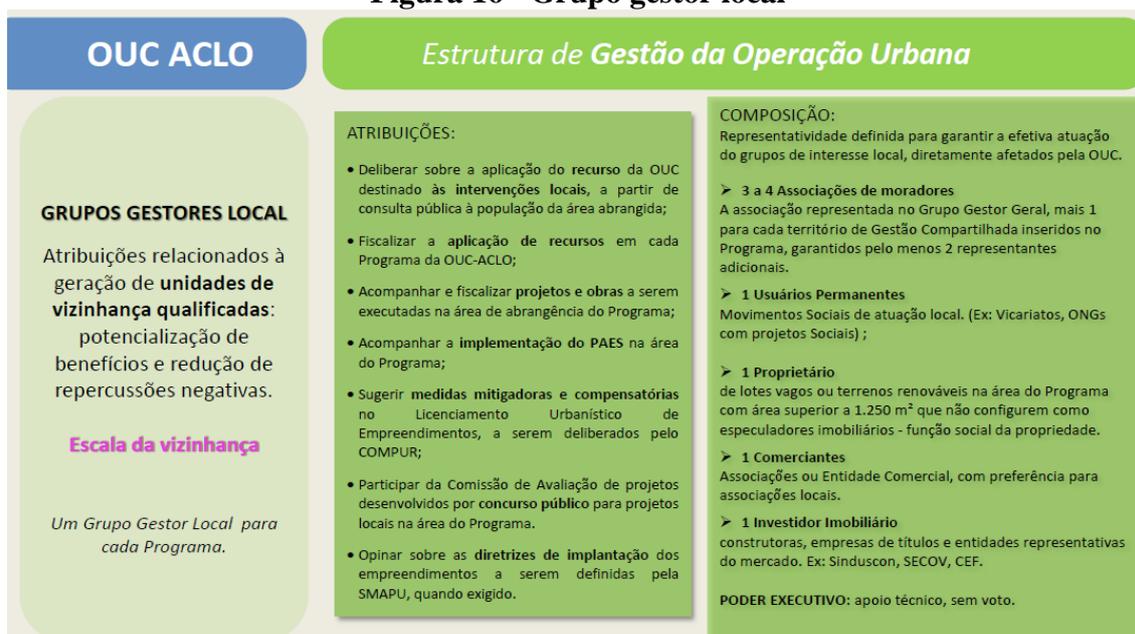
O grupo gestor geral tem por objetivo atuar em questões de uma escala mais ampla, considerando todo perímetro da OUC e de encarregar-se de decisões estratégicas entre as quais se destacam a definição de prioridades de investimento e a deliberação sobre as contrapartidas dos beneficiários.

A qualificação da representatividade pode ser compreendida com uma das maiores alterações resultantes dos debates dos GTs. A decisão sobre a ocupação das vagas determinou, na maioria dos casos, a ocupação de vagas de pessoas jurídicas em detrimento de pessoas físicas. A título de exemplo, se antes a participação do segmento “moradores” possibilitava a participação individual, essa participação foi condicionada à Associação de Moradores. Os “usuários permanentes”, para não se justapor aos moradores (representados pelas associações de moradores), tiveram sua representação delimitada pelos movimentos sociais “não instituídos” (leia-se sem CNPJ) e grupos de pesquisa relacionados com temas afins da OUC. Os “comerciantes” e “investidores

imobiliários” também seriam representados por pessoas jurídicas, como sindicatos ou associações comerciais.

Uma das novidades no plano urbanístico da ACLO refere-se à organização de grupos gestores locais. Ao todo seriam 11 grupos, divididos pelas “microáreas” da Operação (Figura 16).

Figura 16 - Grupo gestor local



Fonte: Caderno da apresentação pública da OUC ACLO pela PBH (abril de 2015).

Os grupos gestores locais teriam como foco questões relacionadas a ações de abrangência específica dos planos de gestão. A proposta era que a atuação fosse de forma compatível e complementar com as decisões do grupo gestor geral que atuaria na escala do perímetro total da OUC. Os grupos gestores locais teriam apoio dos escritórios locais⁶⁸ para suas atividades e para auxílio na interface com as outras entidades de gestão da operação e com órgãos públicos municipais, se necessário.

Nos grupos locais, as associações de bairro se apresentariam como os principais agentes como possibilidade de garantir uma aproximação das questões de interesse local e do público diretamente afetado pela OUC ACLO das decisões estratégicas de

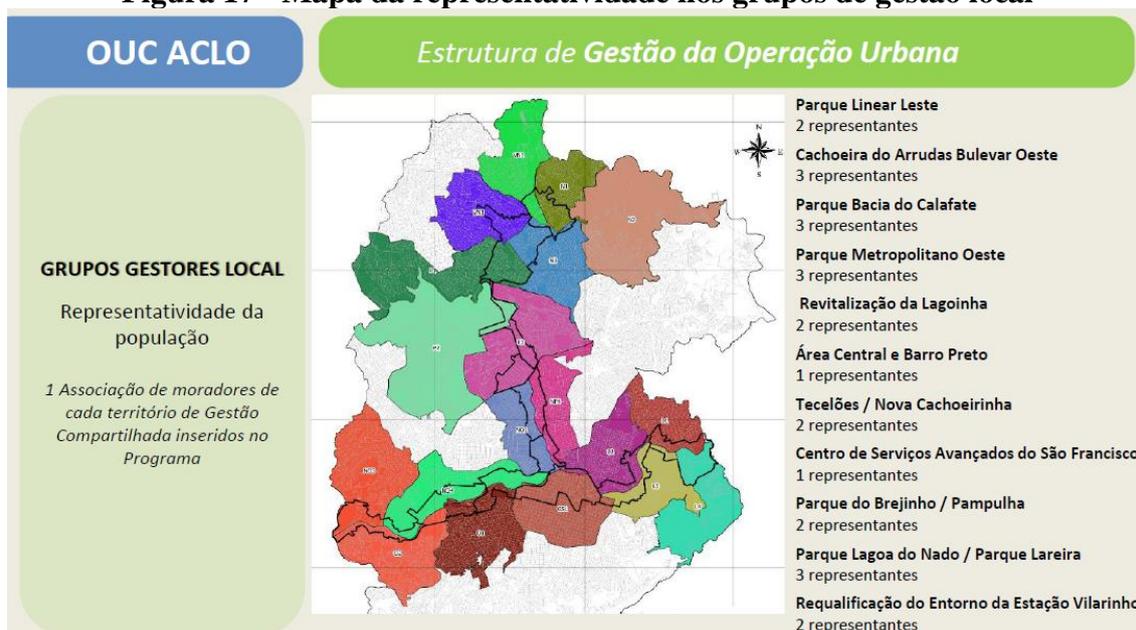
⁶⁸ O plano urbanístico, no item 2.2.8.4, propõe a instalação de um escritório local para cada Programa, com equipe técnica e estrutura disponível para dar assistência técnica para assuntos de interesse local (por exemplo, arquitetura e engenharia públicas, assistência jurídica em processos fundiários, etc.), com o objetivo de apoiar as discussões da comunidade e garantir o contato permanente entre o poder público municipal e a população afetada (BELO HORIZONTE, 2015).

desenvolvimento do instrumento. Além das associações, o grupo seria composto de representantes de comerciantes, de usuários e de proprietários de terrenos vagos ou renováveis da área demarcada para cada plano de gestão.

Outro aspecto interessante seria a articulação entre os grupos locais e o grupo geral. Para garantir a representatividade em relação aos diversos bairros envolvidos na OUC, a composição da população nos grupos gestores locais deveria estar associada aos diferentes Territórios de Gestão Compartilhada. Deveria ser garantido, no mínimo, um representante no grupo gestor local para cada um desses territórios, a ser eleito por moradores de sua circunscrição.

Seriam instituídos grupos gestores locais quando da vigência dos planos de gestão, devendo ser garantida a participação no grupo gestor geral de pelo menos um representante das associações de moradores de cada grupo gestor local, conforme demonstra o mapa da Figura 17, a seguir.

Figura 17 - Mapa da representatividade nos grupos de gestão local



Fonte: Caderno da apresentação pública da OUC ACLO pela PBH (abril de 2015).

6.1.2 Grupo de Trabalho: parâmetros urbanísticos

O GT de parâmetros urbanísticos reuniu-se em três ocasiões. Os parâmetros foram apresentados, pelos técnicos da SMAPU, sob a ótica dos resultados urbanísticos, da densidade populacional e da viabilidade econômica dos empreendimentos. O desafio

estaria, justamente, nesse arranjo, e o público-alvo seriam os usuários em potencial de transporte coletivo, mas que por vezes utilizam o carro.

Diferentemente do GT de gestão, que produziu alterações nos arranjos de gestão, não foi possível observar propostas mais objetivas que alteraram o Plano Urbanístico nos parâmetros urbanísticos. O que não permite afirmar que nas discussões houve ausência de debates. Foi possível observar que os principais questionamentos de insatisfação partiram da representação da construção civil, o Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais (SINDUSCON-MG) e da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG). Como pudemos observar nas atas e nas falas dos entrevistados, as reuniões exerceram uma função de apresentação dos parâmetros e esclarecimento a partir dos questionamentos. As principais questões giraram em torno dos parâmetros urbanos, das tipologias incentivadas e das estratégias para sua viabilização. Percebemos, também, com a presença direta do SINDUSCON nos espaços participativos, demandas distintas daquelas colocadas no período da Nova BH. Trata-se de uma classe com frações e interesses distintos, como destaca o entrevistado:

As grandes empresas filiadas aos grandes produtores imobiliários de imóveis, principalmente, residenciais possuem algum alinhamento de interesse, mas são interesses diferentes. Claro que eles estavam alinhados, o próprio sindicato imobiliário defendeu que a operação tivesse aqui as mesmas características que aquelas outras empresas [do consórcio] defendiam. Mas esse consórcio tinha interesse em obras de infraestrutura. E esse outro mercado [imobiliário] tinha o interesse no adensamento, na possibilidade de flexibilização de parâmetros, em ampliar mercados de vendas de apartamentos e salas comerciais. As coisas se alinham de certa forma, mas são agentes um pouco distintos (Técnico 3).

Dito isso, não há registro da presença de nenhuma das principais obras de infraestrutura nos debates desse período. Entre as principais alterações apresentadas pelos técnicos da PBH estavam as “tipologias avançadas” e os “parâmetros urbanísticos”. Sobre as *tipologias* foi reforçada a prioridade para unidades habitacionais menores, com apenas um banheiro, máximo de uma vaga por unidade, priorizando condomínios com custos mais baixos. Na ata do dia 22 de janeiro de 2015, a subsecretária de Planejamento Urbano, Izabel Dias, esclareceu que a proposta era que existisse um percentual do estoque liberado apenas para a tipologia incentivada, de forma concomitante à tipologia livre, ou seja, a cada xm^2 de tipologia incentivada implantada, liberar-se-ia ym^2 de tipologia livre. O empreendedor que vincular o CEPAC com maior agilidade poderá escolher entre implantar a tipologia livre ou a incentivada. No entanto a tendência é que o estoque da tipologia livre seja consumido primeiro, assim, o empreendedor que segurar o CEPAC

por muito tempo tenderá a ter apenas o estoque incentivado à sua disposição. O empreendedor que implantar a tipologia incentivada também passará a ter um papel fundamental no mercado, uma vez que ele liberará tipologia livre, que poderá ser comercializada.

No que se refere aos *parâmetros*, pretendia-se utilizar um parâmetro novo, que se refere à quota máxima de terreno por unidade habitacional (por exemplo, máximo de 100m² por unidade), de maneira a controlar a média máxima da área das unidades construídas, garantindo um número mínimo de unidades habitacionais por empreendimento.

As maiores críticas vieram do setor empresarial, SINDUSCON/FIEMG. Nas ocasiões em que estas foram manifestadas, o posicionamento destinou-se, na maioria das vezes, à questão da “viabilidade” econômica do instrumento. De início, isso ocorreu em razão da indefinição dos parâmetros urbanísticos, que, na opinião daquele setor, impossibilitavam o estudo da viabilidade. No entanto, uma vez definidos os parâmetros, foi elaborado o Estudo de Viabilidade Econômica e Financeira (EVEF), sem que fosse composto um “GT de viabilidade”, o que fomentou críticas do setor imobiliário. Vejamos um trecho da ata:

O Sr. Renato Michel informou que possui dúvidas com relação ao pagamento das obras, uma vez que é divulgado nos materiais da PBH como sendo o empreendedor, através da compra dos CEPACs, entretanto, como os empreendimentos serão viabilizados através da comercialização das unidades residenciais/comerciais, quem custeia mesmo as obras é o próprio cidadão, que irá adquirir tais unidades. Disse que falta conexão entre a fala dos parâmetros e a da viabilidade econômica, pois há hoje um grande endividamento dos possíveis compradores, e daí menos pessoas têm condições de comprometerem suas rendas para um possível financiamento imobiliário, dificultando a venda de unidades residenciais. Relatou que há muita dificuldade em vender imóveis financiados, devido aos altos custos de financiamento. Informou que outros itens encarecem as obras, e não foi mostrada (sic) na apresentação alternativas para baratear os custos. Relatou que as empresas estão migrando para empreendimentos de baixa renda, pois são destinados à “base da pirâmide” e possuem valores subsidiados pelo Governo. (BELO HORIZONTE, 22 jan. 2015).

Parte das críticas reflete uma possível desassociação entre o resultado urbanístico que gostariam de alcançar a partir da elaboração do projeto urbano e a viabilização financeira que seria, ao menos em tese, da iniciativa privada por se tratar de uma OUC.

Diferentemente da Nova BH, em que o projeto demonstrava um alinhamento mais estreito com o mercado – e entre suas frações –, a revisão do processo parece ter constituído antagonismos ou dado visibilidade a eles entre os objetivos urbanísticos do

projeto e sua viabilidade econômica. As atas do GT de parâmetros demarcaram essas discordâncias entre o principal representante da construção civil e os técnicos:

Renato Michel (SINDUSCON) gostaria de partir da discussão da viabilidade dos empreendimentos, pois acredita que há uma incompatibilidade entre a tipologia incentivada de 60 metros quadrados e a capacidade de pagamento do público alvo da OUC. Segundo ele, atualmente, um apartamento de 60 metros quadrados é vendido por cerca de 350 mil e, em um financiamento, um possível comprador teria que comprovar uma renda média de aproximadamente 10 mil reais. [...] o mercado imobiliário faz os cálculos de trás para frente, identificando primeiramente o público alvo e, posteriormente, definindo o produto imobiliário. Ele sugere que a prefeitura inverta o raciocínio atual e comece a trabalhar desta forma. (ATA. GT PARÂMETROS, 16 abr. 2015).

A SMAPU, em resposta na mesma reunião, afirmou ser necessário trabalhar em estratégias e questões diversas que não podiam estar presas apenas na viabilidade dos instrumentos. Diferentemente daquilo descrito no período da “Nova BH”, os técnicos, em um posicionamento aparentemente mais “autônomo”, posicionam-se em relação à sua perspectiva do projeto urbano:

Não há como adotar o raciocínio do mercado, simplesmente. Lembro ainda que somente a partir do fechamento dos parâmetros urbanísticos será possível também concluir o estudo de viabilidade. [...] estão sendo pensadas várias estratégias para aumentar a viabilidade dos empreendimentos, como incentivos diversos, diferentes conversões de CEPACs, entre outros, e não apenas através dos parâmetros que não podem ser pensados simplesmente pela ótica da viabilidade, mas principalmente pelo que se pretende de resultado para a cidade (ATA. GT PARÂMETROS, 16 abr. 2015).

O questionamento central para o representante do SINDUSCON são os produtos imobiliários propostos pelos parâmetros e as regras para consumo do estoque disponível, que exige a produção de 1m² da tipologia incentivada para a liberação de 3m² da tipologia livre. Esses produtos representam consumidores que, para o representante dos empresários, não são capazes de pagar o valor desses imóveis, portanto, não gerarão arrecadação para financiar as intervenções propostas pela OUC ACLO.

Outro elemento da crítica levantada pelo SINDUSCON nas audiências públicas é que, com a instituição do CA1 (Coeficiente de Aproveitamento = 1), aprovado na IV CMPU, na lógica do mercado “difícilmente os proprietários irão abaixar o preço dos seus terrenos; logo, quem vai pagar pelos CEPACs, na prática, será apenas o consumidor final, tendo em vista que as empresas não abrirão mão das suas margens de lucro” (ATA. GT PARÂMETROS, 16 abr. 2015). Para o mercado, essa situação seria injusta, pois a recuperação da mais-valia fundiária deve ser feita com relação a todos os proprietários,

antigos e novos, e não só dos novos moradores, tornando-se necessário lançar mão de outros instrumentos para alcançá-la, como a “contribuição de melhoria⁶⁹”.

Ao que parece, a oposição do setor imobiliário ao potencial construtivo oneroso foi convertida em um discurso para convencer a sociedade civil de que a arrecadação de recursos pelo setor público por meio da venda de potencial construtivo é indesejável, pois se traduziria em mais uma forma de “imposto” que a população pagaria para o município. Essa posição teve repercussão nas associações de bairro, que se manifestaram contra a contribuição de melhoria em vários momentos subsequentes, apesar de seguirem favoráveis – ou, ao menos, indiferentes – à venda de potencial construtivo.

Diferentemente do GT de gestão, em que os arranjos institucionais foram debatidos e transformados substancialmente, as atas revelam uma série de debates que envolvem a discordância sobre a inviabilidade financeira da Operação, sobretudo a partir das sugestões de mudanças da equipe técnica. Com a divulgação de uma nova versão do plano urbanístico, em abril de 2015, foram divulgadas e sistematizadas as propostas apresentadas e debatidas durante o processo participativo.

6.2 A proposta do plano urbanístico da ACLO: semelhanças e mudanças em relação à Nova BH

O Plano Urbanístico da OUC ACLO, divulgado em abril de 2015, constitui um desdobramento de proposta anterior, chamada de “Nova BH”, que teve, inclusive, seu Relatório do Estudo de Impacto de Vizinhança submetido ao Conselho Municipal de Políticas Urbanas e aprovado em 30 de janeiro de 2014 (49ª reunião extraordinária).

Se, por um lado, diversos aspectos foram mantidos como seu objetivo geral e a demarcação de uma área de amortecimento e outra de adensamento, assim como a lógica dos modelos de ocupação por quadras, por outro, foram feitas importantes alterações em aspectos estratégicos que implicaram modificação significativa da proposta. A intenção, neste capítulo, não é detalhar todas as alterações do ponto de vista urbanístico, o que seria uma tarefa exaustiva, dada a escala do projeto e o número de atividades propostas em mais de 30 km², mas destacar, sobretudo, aquelas ações que resultam das relações

⁶⁹ A “contribuição por melhoria” é instrumento tributário e financeiro previsto pelo art. 4º do Estatuto da Cidade. É instituída de modo a recuperar para os cofres públicos, ao menos parcialmente, os recursos aplicados em obras públicas que tenham gerado valorização imobiliária.

políticas, como os espaços participativos, as demandas da sociedade civil e uma autonomia relativa alcançada pelos técnicos. Sobre esse aspecto, o técnico da PBH relata:

A mudança de parâmetros, de instrumentos como a locação social, a revisão da prioridade de intervenções do próprio perímetro, o retorno das bordas [eixo Leste-Oeste] foi resultado de mais autonomia. Ganhamos mais autonomia, revimos o projeto e fizemos um processo de discussão pública bem mais amplo. Inclusive o processo que a gente conduziu teve mais etapas e espaços de discussão do que o próprio acordo [com o MPMG] previa (Técnico 3).

Uma alteração importante reside no fato de que a proposta, que era voltada prioritariamente para intervenções e obras,⁷⁰ passou a reforçar políticas públicas para atingir os objetivos propostos (como as estratégias de tipologias incentivadas e habitação social para garantir mais usuários de transporte coletivo junto aos corredores).

Foram reforçados na proposta instrumentos de redistribuição de recursos de áreas superavitárias para deficitárias, incluindo as extremidades que têm baixa possibilidade de arrecadação e grande demanda de investimento.

Outra alteração estrutural no Plano Urbanístico da OUC foi a proposta de realização de diversos leilões de CEPAC associados às etapas de execução, o que possibilitou maior agilidade na recuperação da mais-valia fundiária incorporando na arrecadação parte da valorização decorrente das próprias obras da OUC das etapas anteriores.

Além dessas, uma série de outras alterações, de maior ou menor grau, foi realizada. A lista apresentada no Quadro 9 mostra as principais delas.

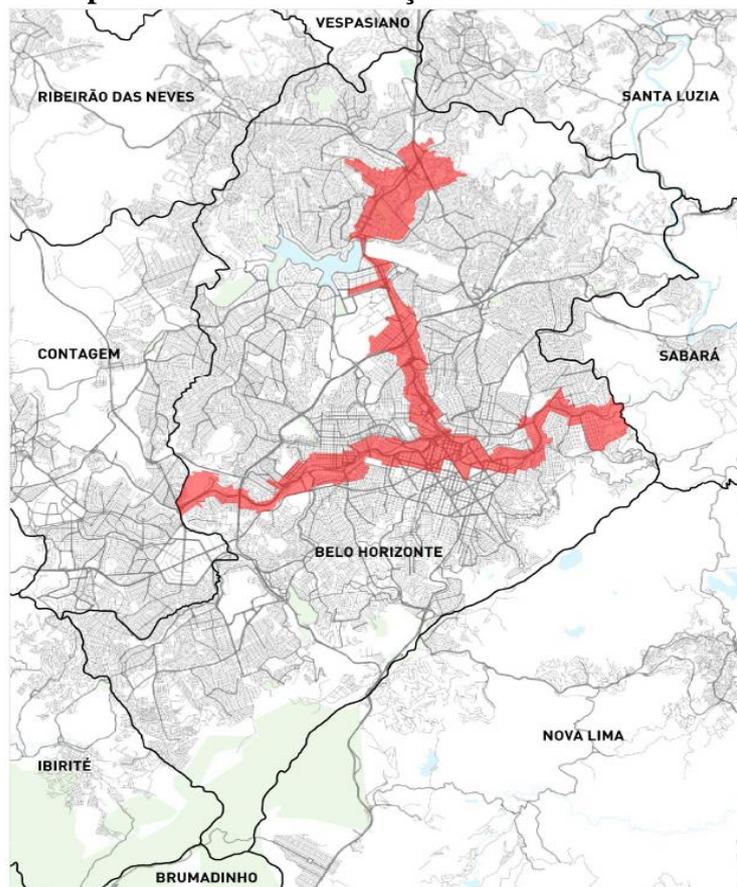
⁷⁰ O plano urbanístico inicial descrevia: 9 novos parques; 2 parques requalificados; 26 novas praças; 36 praças requalificadas; 116 km de calçadas requalificadas; 140 km de novas ciclovias implantadas; 3 novas esplanadas; 15 novas passarelas (travessias urbanas); 6 passarelas requalificadas (travessias urbanas); 7 novos eixos de circulação para pedestres; 29 vilas e aglomerados com intervenções no padrão Vila Viva; 66 imóveis do Patrimônio Histórico recuperados; 6 Umeis; 2 escolas e 6 Centros de Saúde; 4 novos viadutos; 1 viaduto requalificado; 4 km de novas vias implantadas; 4 km de vias requalificadas (BELO HORIZONTE, 2013).

Quadro 9 - Principais alterações da OUC ACLO

Aspectos	Alterações
Perímetro	A inclusão (retorno) das extremidades leste e oeste, como definido no início da proposta em 2010 e depois retirada na Nova BH. A OUC ACLO teve uma alteração considerável em sua área, incorporando as extremidades, no limite do município, Parque Cachoeira do Arrudas (Leste) e Parque Metropolitano Oeste (Oeste) e de novas áreas em Venda Nova e no Bonfim passaram de 24,54 km ² para 30, 4 km ² (ver mapa 6). A inclusão das extremidades é uma demanda dos técnicos desde o início do processo, como já sinalizado aqui, que tinha intenção como receber recursos a partir de uma perspectiva redistributiva do arrecadamento de CEPACs.
Habitação	Inclusão no plano urbanístico de tipologia habitacional voltada para usuários potenciais de transporte coletivo, com no máximo uma vaga para veículo e apenas um banheiro, chamada “tipologia incentivada”; Programa de aluguel social (previsão de investimento de cerca de 15% dos recursos da OUC) próximo aos corredores de transporte coletivos e em região com boa infraestrutura.
Mobilidade	Inclusão de propostas de sistema de transporte coletivo de capacidade média/alta nas extremidades Leste e Oeste, não atendidas nem pelo metrô nem pelo BRT.
Meio ambiente	Inclusão de possibilidade de Transferência do Direito de Construir para viabilizar implantação de parques indicados pelo Plano Urbanístico em terrenos particulares; Inclusão de incentivo a criação de Reservas Particulares Permanentes na área da OUC; Inclusão de exigência de mecanismos de sustentabilidade nos empreendimentos na área de adensamento.
Modelos de ocupação e parâmetros urbanísticos	Compatibilização da proposta de ocupação com as propostas aprovadas na IV CMPU: a) aplicação dos parâmetros das categorias de estruturação urbana em toda a Área de Amortecimento da OUC; b) revisão das áreas de adensamento e das centralidades; c) inclusão de categorias complementares de estruturação urbana aprovadas na IV CMPU – Áreas de Grandes Equipamentos (AGEs) e Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS); d) definição de parâmetros de Desenho Urbano (térreo, embasamento, afastamentos, altimetria e altura máxima na divisa), que são definidos em razão da situação de cada terreno com relação a seu entorno (conjunto de quadras, via e terrenos vizinhos); e) definição de grande trecho do bairro São Francisco como área passível de Plano de Estruturação Futuro (assim como já estava definido para trecho do Programa Requalificação do Entorno da Estação Vilarinho).
Gestão	Definição de uma estrutura de gestão composta de um Grupo Gestor Geral e Grupos Gestores Locais (um para cada Programa) com participação popular; Previsão de gestão da OUC em etapas; Previsão de elaboração de Planos de Gestão, que se aproximarão da escala local de planejamento, para cada etapa da OUC; Distribuição dos recursos entre os programas, de modo que programas superavitários possam financiar programas deficitários.
Programa de Atendimento Econômico e Social à População Afetada - PAES	Previsão de implantação de algumas obras da OUC a partir de consultas à população; Inclusão de possibilidade de destinação de recursos, a partir do sistema de gestão da OUC para equipamentos adicionais, além dos equipamentos básicos já previstos.
Intervenções	Definição de intervenções prioritárias, cuja implantação implique transformação das áreas dos programas de acordo com os objetivos e princípios desta OUC; Obras de escolha local: previsão de implantação de algumas obras da OUC a partir de consultas à população; Equipamentos de uso público: inclusão de possibilidade de destinação de recursos, a partir do sistema de gestão da OUC para equipamentos adicionais, além dos equipamentos básicos já previstos.

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado no Plano Urbanístico (PBH, 2015).

Mapa 6 - Área de intervenção da OUC ACLO



Fonte: Plano Urbanístico - PBH (2015).

As alterações e as mudanças no projeto arroladas até aqui demonstram ter relação direta com os principais acontecimentos descritos, a começar pela mudança de gestão na secretaria, o acompanhamento pelo MPMG, as pesquisas e a participação direta da universidade nos GTs, a abertura do processo participativo para outros atores e, aparentemente, a ausência de investidas mais diretas do mercado.

Exceto pelas mudanças nos grupos de gestão, não parece ter havido outra alteração de maior escala na Operação vinda do processo participativo. As alterações do quadro anterior são, sobretudo, resultado do próprio trabalho dos técnicos. Sobre o processo participativo, a gestora Izabel Dias, em entrevista publicada pelo grupo de pesquisa Práxis da UFMG⁷¹, avalia que o processo participativo, ainda que ampliado, foi limitado do ponto de vista de conseguir alimentar e transformar uma proposta de OUC para uma perspectiva de transformação urbana:

⁷¹ <http://praxis.arq.ufmg.br/gpus/producao/>

[...] acho que as audiências não conseguem cumprir esse papel. Primeiro porque o impacto da Operação não é tão localizado assim, ela tem um impacto de mercado da cidade inteira. Do ponto de vista do valor da terra, valorização, para onde o mercado está atuando, então não acho que uma audiência... Minha grande questão com as operações é essa, porque o interesse público, bem ou mal, quase sempre se constrói. O problema são as obras [urbanas estruturais], não é o empreendimento. Por mais que a gente diga “tenta melhorar esse empreendimento, coloca uma fachada ativa, não sei o que mais”, o benefício público construído é porque ele vai fazer uma obra dentro do valor que ele dá em contrapartida. Enquanto a audiência pública discute “ah, não, amplia a ciclovia”, “eu gostaria de uma praça”, os impactos estruturais do instrumento ficam longe da discussão e nem sempre a gente consegue alcançar isso com tanta clareza. (PRAXIS, 2019).

Entende-se que, na percepção da gestora, existem fragilidades do instrumento e em torno dele. Em torno, porque a escala das intervenções na participação da sociedade civil (moradores, associações, etc.) dificilmente ultrapassa uma escala local e pontual. Do instrumento, pois ele tem se limitado a viabilizar empreendimentos para um uso mais “equilibrado” diante de seu impacto à vizinhança, e não consegue pautar as grandes obras de infraestrutura, em que incidem as maiores investidas do mercado.

Esse período após o conflito mais direto com interesses do mercado parece demarcar um olhar mais crítico da equipe técnica para o instrumento. O clima de otimismo em relação ao instrumento, relatado no início do debate sobre a “Nova BH”, reverte-se a uma crítica da subordinação dos instrumentos de planejamento urbano ao mercado. Nessa perspectiva, a gestora Izabel Dias completa:

A discussão não é essa, a discussão é assim “qual a cidade que a gente vai construir? Quais os instrumentos que a gente tem que arriscar?” Isso está na nossa fala e isso está na nossa prática e não acho que, nesse sentido, é uma prática só da SMAPU de Belo Horizonte, é uma prática de como os instrumentos estão sendo apropriados. Porque eles estão sendo apropriados pelo mercado, o mercado se apropriou deles muito antes do que os nossos planejadores; eles se apropriaram dos instrumentos e estão usando e pautando as demandas. E é isso, *eu acho que a gente só ajusta os instrumentos, fica aqui assim “então vamos fazer um pouco melhor”*. Eu acho que a gente tinha que inverter o jogo, mas inverter esse jogo é bem difícil. (PRAXIS, 2019, grifo nosso).

Essa fala representa uma angústia a respeito do uso da Operação Urbana como meio de transformação urbana e social, e que, mesmo diante de uma autonomia relativa dos técnicos, legitimada pelo MPMG e por espaços participativos, os ajustes ou acertos que se fazem necessários para sua aplicabilidade, acontecem no limite da lógica de o instrumento exigir uma viabilidade financeira, do ponto de vista dos investidores.

No limiar entre uma proposta mais distributiva e inclusiva, considerando as tipologias incentivadas, a incorporação das extremidades do município no perímetro e a proposta do aluguel social nas regiões centrais, o interesse do mercado na ACLO demonstra perder força. Por outro lado, à medida que se enfraquece a presença do mercado dentro da gestão, é possível contabilizar avanços mais progressistas.

[...] a gente teve um alcance de reversão do processo. No final das contas, ficou um projeto mais equilibrado do ponto de vista técnico. A gente alcançou todas as premissas que a gente tinha de equilíbrio, ter aluguel social e tal. *Mas é muito triste dizer que a gente só alcançou isso porque o mercado já tinha abandonado aquela proposta naquele momento.* É muito claro quando aconteceu isso. O Leonardo [Castro] [Secretário Adjunto de Planejamento Urbano] entrou e teve um ponto de vista de deixar tecnicamente a gente desenvolver. (PRAXIS, 2019, grifo nosso).

Não era absolutamente inviável não, ninguém era louco. Era muito livre, mas sem exageros. Existiu todo um estudo financeiro de equilíbrio, mas hoje eu acho que era um pouco idealista demais. E o mercado batia um pouco, mas também não era porque era inviável não. É porque ele sempre vai falar que é inviável, sempre vai tentar puxar pro lado dele. Não acho que era porque existia uma análise consistente e sabia que era inviável e a gente não ouvia. Era mais uma disputa muito mais conceitual do que técnica naquele momento (Entrevistada 1).

Cabe recordar que, no mês de junho de 2015, após uma delação premiada, na qual as empresas Andrade Gutierrez e Odebrecht passaram a ser investigadas pela operação da Polícia Federal “Lava-Jato”,⁷² ambas viriam a assinar um acordo de leniência com a Procuradoria Geral de República (PGR) ressarcindo U\$ 3.5 bilhões de dólares e R\$ 214 milhões de reais, respectivamente, aos cofres públicos.

Mesmo tratando-se de grave crise em duas empresas, isso não explica completamente a desistência por parte do mercado. A revisão do processo participativo, com a saída de atores e a entrada de novos atores em cena, especialmente do MPMG e da universidade, parece ter legitimado uma frente “cidade-direito” dentro estrutura “cidade-mercado” da OUC, ao passo que esta vai perdendo força à medida que a coalizão enfraquece no centro da gestão da Operação.

Por fim, em meio às novas formulações do plano urbanístico e a uma reposição dos papéis dos atores, a OUC ACLO é colocada em “pausa” no final do ano de 2015. O ano seguinte, 2016, seria de eleições municipais, e o discurso assumido pela PBH seria

⁷² A Operação Lava-Jato, iniciada em 2014, investiga crimes de corrupção ativa e passiva, gestão fraudulenta, lavagem de dinheiro, organização criminosa, obstrução da justiça, operação fraudulenta de câmbio e recebimento de vantagens indevidas.

esperar pela aprovação do novo Plano Diretor, cujas principais diretrizes foram aprovadas na conturbada IV Conferência Municipal de Política Urbana, em 2014. Após a aprovação do novo Plano Diretor, Lei n. 11.189/19, em agosto de 2019, que passou a vigorar a partir de janeiro de 2020, a proposta de uma operação para um perímetro semelhante ainda vigora, com o prazo de 2 anos (até dezembro de 2022) para regulamentação de sua lei.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desenvolver uma reflexão final sobre um objeto de pesquisa com tantas determinações – econômicas, normativas e legais, políticas, sociais e ideológicas – como é o caso das Operações Urbanas, alicerçado por um aporte teórico crítico e vasto como o marxismo, exige-nos prudência para operar os conceitos de forma que eles possam contribuir para dar visibilidade às contradições que circunscrevem o histórico de nosso estudo.

Autores abordados nesta tese, como Karl Marx, Friedrich Engels, Antonio Gramsci, Louis Althusser e Nicos Poulantzas, cada um a seu tempo e com seu método, descortinaram a relevância de um exame crítico das relações sociais de produção, que deve superar a perspectiva economicista. Ainda que a economia possa ser determinante, em última instância, há um composto de variáveis que sobredeterminam a reprodução das relações sociais capitalistas.

Por isso, compreender o grau de intervenção das classes econômicas no Estado exigiu identificar as condições de reprodução das relações capitalistas a partir dos aparelhos do Estado e, também, pela sua perspectiva ampliada estendida à sociedade civil. A compreensão dessas condições envolve não apenas mobilizar as características da acumulação, mas entender a reprodução da legitimação no campo das ideias, das relações políticas de poder e da constituição das normas na estrutura jurídico-política do Estado.

A análise dos paradigmas “cidade-direito” e “cidade-mercado”, sob a ótica do planejamento urbano, demonstrou haver entre eles um aspecto relacional e de luta política pelo atendimento de distintos interesses (coletivos, fracionados e particulares) por meio de ações do Estado e da sociedade civil. No que diz respeito à proposição de políticas urbanas, ambos os paradigmas lidaram simultaneamente, ainda que com graus distintos, com a exigência de legitimar-se perante a sociedade e de lidar com processos de acumulação. Ao se relacionarem no âmbito da *ossatura* do Estado capitalista, os paradigmas condensam-se, em um determinado grau, e, por vezes, enfrentam constrangimentos para a aplicação de seus projetos, o que torna necessário uma série de acordos e concessões. Essa *ossatura material* do Estado é atravessada pela inserção de lutas políticas.

O plano urbanístico da OUC ACLO, constituído em meio a exigências legais e trâmites burocráticos, contém em si a descrição de obras e a resolução sobre elas,

empreendimentos, parâmetros urbanos, até arranjos de gestão democrática. Sua constituição resultou de um conjunto de determinações, ações, intenções e projetos em luta a partir de um determinado período histórico. Foi possível identificar uma incompatibilidade entre a forma política (adequação à burocracia e trâmites legais de uma OUC) e o conteúdo social dos interesses da classe burguesa. Em outras palavras, pode-se mencionar sobre um desajuste da estratégia daquele *bloco* que estava no poder (composto pelo consórcio das empresas, formado pela Construtora Andrade Gutierrez S.A., Construtora Barbosa Mello S.A. e Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. e pela gestão da secretaria planejamento urbano, notadamente, seu secretário Marcelo Falhauber) dentro da dinâmica burocrática da própria legislação urbana.

Nesse âmbito, também foi possível observar diversos níveis de luta de classes que se manifestaram no decorrer de análise. Compartilhamos com Althusser (2015) a percepção de que a ideologia deve ser concebida como um nível que, juntamente com os níveis econômico e político, compreende uma determinada *formação social*. Não existe, pois, um primado simples, unilinear, do nível econômico. Isso implica a possibilidade de deslocamento de um tipo de luta para o outro. Ainda que as lutas possam se manifestar de maneira condensada, para ampliar seu potencial explicativo sobre nosso objeto de estudo, serão sistematizadas, a seguir, de forma desagregada. São elas: a luta econômica de classe, a luta ideológica e a luta propriamente política.

Quanto à **luta econômica de classe**, foi possível observar, pela pesquisa documental, no capítulo 4, que a implementação de Operações Urbanas, na década de 1990 e ao menos até o ano de 2003, foi marcada, de um lado, pelo caráter pontual em atendimento a proprietários privados individuais, por vezes, como forma de adaptar normativamente construções particulares em descompasso com a legislação urbanística; e, de outro, pela fragilidade e incapacidade de o instrumento subsidiar uma parceria capaz de propor uma transformação urbana de ganhos sociais.

Contudo foi na gestão de Fernando Pimentel (PT, 2001-2008), a partir do ano de 2003, que as Operações Urbanas passaram a expressar, de maneira mais intensa, o interesse do mercado, como foi possível observar na descrição das Operações do Conjunto Arquitetônico da Av. Oiapoque (Lei nº 8728/2003), responsável por viabilizar o Shopping Pátio Savassi, e da Parque Linear Boulevard Andradas (Lei nº 9568/2008), motivada por interesse privado, com objetivo de aumentar o potencial construtivo para viabilizar o Shopping Center Boulevard. Do ponto de vista do desenvolvimento da estrutura econômica naquele período, o final de sua gestão foi marcado por uma mudança

nos investimentos na política urbana, especialmente a habitacional, reduzindo fortemente os recursos nos programas do Orçamento Participativo, a partir da adesão aos programas do governo federal, especialmente, o “PAC” e o “Programa Minha Casa, Minha Vida”.

Esse período foi assinalado, também, pela eleição do país como sede da Copa do Mundo de 2014 e pela escolha de Belo Horizonte como uma das cidades-sede dos jogos. A passagem do final da gestão de Fernando Pimentel e a eleição de Márcio Lacerda (PSB), em 2008, marcou um crescimento vertiginoso da proposição das Operações Urbanas em Belo Horizonte. A gestão de Lacerda deixou mais evidente o apelo à racionalidade do mercado e de projetos urbanos direcionados a lugares específicos da cidade, capazes de atrair o capital privado e proporcionar rentabilidade aos investimentos.

Esse momento, de forte investimento público do governo federal e municipal em obras urbanas viárias, sobretudo diante dos eventos da Copa do Mundo, foi considerado propício para uma grande OUC, a partir da possibilidade de uma nova rodada de mercantilização da terra e de reprodução dos setores capitalistas que extraem dela sua mais-valia. Entretanto, como demonstrado em nossa pesquisa, a OUC ACLO teve que confrontar uma série de impasses e não foi aprovada, muito menos implementada.

A compreensão desses impasses requer salientar novamente que a classe economicamente dominante não deve ser compreendida como um grupo homogêneo, mas sim como um grupo fracionado e com interesses distintos entre si. No estudo da OUC ACLO, foi possível observar que essas dificuldades derivam, ao menos em parte, da frágil capacidade de coesão do próprio Estado em imprimir um direcionamento em torno de um projeto. Ainda que possa ser percebido um interesse geral, comum a longo prazo, como a possibilidade de uma nova rodada de mercantilização da terra, a médio e curto prazo, o fracionamento de interesses manifestou-se, ao menos, em dois aspectos. O primeiro, o interesse da coalizão (as três empresas do consórcio e o gestor de planejamento urbano) que promoveu a Operação incidia diretamente nas obras de infraestrutura urbana (construção de viadutos, praças e equipamentos urbanos, etc.) e na possibilidade de assumir os serviços urbanos (limpeza urbana, coleta seletiva, etc.). O segundo, o mercado imobiliário, que, por meio das compras de CEPACs contribuiria financeiramente para a realização das obras, demonstrou discordância dos critérios e dos parâmetros adotados para a ocupação do solo urbano. Essa ausência de unidade entre o interior da classe contribuiria para inviabilizar o projeto, notadamente, por uma incompatibilidade de interesses de frações da classe dominante.

Em relação à **luta ideológica**, no período em que a versão “Nova BH” da OUC ACLO foi lançada, uma das estratégias da coalizão foi de criar condições de legitimidade perante a sociedade, a imprensa e o legislativo para a aprovação e execução do projeto. A elaboração do projeto urbano, ao longo do tempo, além de mobilizar as ferramentas de acumulação (escolhendo os melhores territórios), exigiu uma legitimação no campo das *ideias*, considerando, especialmente, o grau da escala, afetando 99 bairros da capital, e a possibilidade de oposição de moradores dessas regiões ao projeto.

Nesse sentido, a PBH lançou mão de uma campanha de *marketing urbano* como forma de estimular uma adesão ao projeto urbano (Figuras 6, 7, 8 e 9) que, mesmo com um forte viés de especulação imobiliária por trás, evidenciaria um ingrediente de melhoria de qualidade de vida urbana na cidade. Ações como essa podem ser entendidas como uma possível condição para reprodução das relações de produção por meio do aparelho do Estado, isto é, traduzir relações e interesses privados sob a forma de interesses gerais da sociedade, uma “unidade fictícia de uma multiplicidade” (MARTUSCELLI, 2018). Em outras palavras, a Operação Urbana passou a ser difundida a partir de uma campanha sumária de *marketing* pelo governo, representando os interesses da cidade em detrimento dos interesses privados.

Trata-se de uma luta ideológica, também, permeada na estrutura interna do Estado. Os funcionários do Estado, independentemente da posição que ocupam, integram o complexo e amplo aparelho do Estado e têm um papel central na materialização das *ideias*. Dessa forma, assumem, diante da sociedade, um aparente universalismo, isto é, mais uma condição importante para executar um projeto a partir da estrutura jurídico-política do Estado. No caso estudado, ainda que com o aparente desgaste entre as partes, os técnicos foram capazes de dificultar o caminho, especialmente do período “Nova BH”, mas não deixam de representar o Estado naquilo que este tem de universal.

Esse forte aspecto ideológico não deve ser entendido apenas como um discurso “puro” da classe dominante, repetido por um “trabalhador enganado” ou “alienado”, pois, como trataram Marx e Engels em *A ideologia alemã*, a ideologia não é redutível à falsa consciência. Se a realidade capitalista abrange a sua própria falsidade, então essa falsidade deve, de certa maneira, ser real, isto é, a ideologia não é somente uma especulação idealista, mas está fundamentada nas práticas materiais burguesas (MOTTA, 2014).

Desse modo, considerando o ponto de vista althusseriano, podemos inferir que os mesmos aparelhos que funcionam como uma ramificação da hegemonia do Estado

(imprensa, mídias, aparelhos jurídicos, entre outros arranjos), podem, também, abrir uma fissura para a esfera da classe dominada em uma articulação política contra- hegemônica.

São nessas fissuras que uma luta política consegue contragestar uma forte investida ideológica de uma OUC resultado de uma coalização. A conquista pela abertura do processo participativo foi um importante resultado do movimento de reação à Operação, o que, por sua vez, não indicaria certezas em relação a uma mudança de seu direcionamento.

Já sobre a **luta propriamente política**, é notório o reconhecimento político e das análises da ciência política brasileira das experiências participativas, especialmente na década de 1990, em Belo Horizonte, dos Orçamentos Participativos e da construção política habitacional por meio do Sistema Habitacional Municipal de Habitação Popular. Por outro lado, é evidente também que o horizonte das expectativas dos movimentos sociais urbanos, em especial os de moradia, nas gestões de Pimentel (2001 a 2008) e de Márcio Lacerda (2009), não só não deram continuidade àquelas políticas instauradas, como também produziram uma inflexão nas esferas de participação e nos programas sociais municipais (PAOLINELLI; CANETTIERI, 2019).

Esse período de redirecionamento da política urbana municipal, como observado em Gramsci, não pode ser compreendido apartado da esfera da sociedade civil, pois é nela onde se confrontam os diversos projetos de sociedade.

Embora a década de 1990 seja identificada pelo forte papel da participação popular em arranjos institucionais nas políticas públicas, foi possível notar certa acomodação política de menor resistência por parte dos principais movimentos urbanos. Esse período pode ser entendido como uma coalizão, um pacto estatal por baixa pressão, por exemplo, sem investidas dos principais movimentos sociais urbanos em ocupações de terras e edifícios vazios.

Essa situação se reverteria, especialmente na segunda gestão de Fernando Pimentel, mais precisamente no ano de 2006, que foi marcado pela aproximação da juventude universitária de esquerda com antigas lideranças do movimento de moradia, formando o movimento chamado de “Brigadas Populares”. Ao menos oito tentativas de ocupação, entre 2006 e 2008, ocorreram em edificações próximas à região central e foram todas frustradas, recebendo ordem de despejo, em média seis meses após a ocupação. As ocupações urbanas retornariam em 2009, redirecionadas para as regiões periféricas.⁷³

⁷³ “A primeira grande ocupação organizada a despontar no início da gestão Lacerda foi Dandara, em 2009, que logo se tornou um paradigma. Abrigando 1.500 famílias e construindo um amplo apoio da sociedade

Em meio ao cenário de insurgentes conflitos urbanos na capital, a gestão de Márcio Lacerda deu uma guinada “empreendedorista”, cerceando, por exemplo, espaços públicos ocupados pela juventude da capital (como o caso da Praça da Estação e Viaduto Santa Tereza, já mencionados). Em 2011, contra os mandos e desmandos da gestão, foi criado o movimento “Fora Lacerda!”, que articulou uma ampla rede de organizações e ganhou espaço nas redes sociais. Somam-se a isso as chamadas “Jornadas de Junho de 2013”, que contribuíram para fazer emergir novos atores e debates sobre o espaço urbano.

Recordar esse escopo histórico é importante para elucidar o contexto do período, quando as primeiras notícias da OUC ACLO surgem expostas por denúncias sobre ausência de espaços participativos na discussão do projeto. A rejeição, por parte desses movimentos urbanos, foi imediata. Entre os principais atores que se insurgiram diante do processo nebuloso de projeto urbano, estão o grupo “Indisciplinar” da UFMG e o Ministério Público de Minas Gerais. O primeiro, por dar visibilidade temática, por meios de aulas públicas, páginas em redes sociais com informações, dados, como também pela distribuição de material impresso. Tudo isso com uma preocupação pedagógica de socializar informações e, de certa maneira, “capacitar” a população sobre os objetivos do instrumento e das contradições do processo. O segundo, por intervir direta e legalmente no projeto urbano, exigindo que o instrumento cumprisse as premissas legais prescritas no Estatuto da Cidade, dentre elas, a participação da população afeta à discussão da proposta. Todo esse histórico descrito parece ter fortalecido um tipo de “universalismo de procedimentos” já existente, no qual se incluíam, ainda que momentaneamente, esses dois atores, isto é, uma forma de mediação de interesses políticos associada à noção de cidadania, possibilitando, por exemplo, a clareza e a “publicização” de informações fundamentais para a sociedade, além de exigir o cumprimento de premissas prescritas nas principais legislações.

Diante disso, a tarefa de constituir um consenso político no projeto da OUC, naquele período, não transcorreria de maneira simples. Pelo contrário, a capacidade de constituir um rumo comum para o projeto – que seria, nos termos de Poulantzas (2015), o papel da administração pública no seio do *bloco no poder*, isto é, desempenhar

civil, de intelectuais, acadêmicos, artistas e de movimentos sociais diversos, a ocupação logrou as condições para um novo enfrentamento em relação à prefeitura e se fortaleceu como uma verdadeira possibilidade de luta e de consolidação da moradia. Vale lembrar que a ocupação Dandara foi emblemática, não apenas pela sua dimensão ou por sua capacidade de resistir às ameaças de despejo, mas também pelo momento político em que se inseriu, já que 2009 foi o ano de criação do programa federal Minha Casa Minha Vida” (PAOLINELLI; CANETTI, 2019, p. 838).

autonomia relativa diante dos determinados interesses fracionados – defrontou-se com uma série de dificuldades e dilemas políticos, no decorrer do processo, que retomamos e sintetizamos a seguir:

- a) a já citada reação de forma organizada de segmentos da sociedade civil, como o grupo de pesquisa Indisciplinar da UFMG. Esse grupo foi responsável pela divulgação das diversas contradições, sendo sustentado por dados e mapas; pela organização de aulas públicas e mobilização por meio das redes sociais, em forte ascensão naquele período; pelo encaminhamento de questionamentos à Secretaria de Planejamento Urbano, por meio de ofícios e divulgação das respostas. Também o Ministério Público de Minas Gerais, que, por meio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo, apurou a existência de ilegalidades na conduta administrativa da OUC, especialmente em relação à falta de transparência nas informações, na ausência de audiências públicas e de espaços participativos que promovessem debates sobre os projetos urbanos que estavam sendo elaborados. Esse processo, como já destacamos, foi judicializado e converteu-se em um Inquérito Civil e Criminal no âmbito das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público Estadual. O Inquérito Civil culminou em Recomendação feita pelo Ministério Público, encaminhada ao prefeito de Belo Horizonte. Tudo isso contribuiu para a suspensão dos trâmites da aprovação do projeto, pela troca de secretário da pasta do planejamento urbano e, por meio de um acordo entre PBH e MPMG, para a abertura de um novo processo participativo, como também uma releitura do projeto urbano, por parte dos técnicos, revendo perímetros, parâmetros e tipologias.
- b) foi significativa, também, a luta da política do *pessoal* do próprio Estado. É possível reportarmos a uma tradição da política urbana, especialmente a habitacional, constituída na década de 1990, que ela influenciou um perfil crítico de técnicos e gestores, aproximando-os mais do paradigma “cidade-direito” do que qualquer outro. O projeto da OUC ACLO gerou um forte conflito entre gestão e técnicos, especialmente no período em que o secretário de Planejamento Urbano, Marcelo Falhauber, e o consórcio das empresas estavam diretamente à frente e presentes na discussão do projeto.

Esse conflito pode ser entendido pela perda de autonomia dos técnicos na elaboração do projeto a partir da sobreposição de interesses do mercado da construção civil diretamente nas características do projeto. De modo geral, o corpo técnico encarregado de desenvolver projeto urbanístico, especialmente uma OUC, tem um compromisso de garantir as condições de reprodução do capital esperadas. Então não se trata de uma forte posição ideológica de concepção de projeto, mas sim que os interesses específicos da coalizão, o que incluía aqueles defendidos pelo secretário municipal de Planejamento Urbano, distanciavam-se da construção que estava sendo articulada desde a III Conferência Municipal de Política Urbana, em 2009.

Em tempo, cabe refletir sobre o fato de que, ainda que os técnicos possuam responsabilidades administrativas dentro de uma determinada burocracia e planejamento públicos, isso não diz de sua integração orgânica ao Estado. Naquilo que diz respeito ao seu lugar como classe, para além da sua dimensão nas relações de produção e na divisão social do trabalho, também possui uma dimensão de “ação de classe”. É na medida em que ela age ou reage que se coloca em movimento contra a burguesia, que se faz classe. Em Marx, é fundamental que o conceito de classe seja apreendido em seu movimento. Num primeiro momento, aparentemente, os técnicos não passam de indivíduos dispersos. Eles estão em uma posição ambígua, são parte do Estado e da sociedade civil ao mesmo tempo. Pode-se inferir que o seu “ser-de-classe” é constituído, ao menos em parte, pelo arcabouço jurídico da política social e urbana forjada em Belo Horizonte, como também pelo aspecto de se constituírem burocratas (quase) ao “nível da rua”, isto é, estarem diretamente próximos e suscetíveis às influências das demandas da sociedade civil. Além disso, não devem ser vistos, exclusivamente, como indivíduos atomizados; efetivamente, o desenrolar do projeto foi que indicou uma aparente desintegração das relações ou mesmo uma “individualização” dos agentes.

Ainda que importantes avanços passaram progressivamente a ser visíveis na segunda etapa do projeto (tipologias incentivadas, aluguel social, reinserção dos bairros mais distantes no perímetro como forma de possibilitar uma redistribuição, etc.), a liberdade dos técnicos mostrou estar limitada em determinados parâmetros da *ossatura* do Estado, que não deixam ser aqueles relacionados à acumulação. Dito de outra maneira, como identificou Coutinho (2010), a partir do conceito gramsciano, haveria uma “hegemonia da pequena política”, isto é, as diversas ações políticas cotidianas

circunscrevem-se, na maioria dos casos, em ações pontuais, no interior de uma estrutura já estabelecida.

Nesse sentido, como afirma Poulantzas, a ideologia cumpre uma função, ao contrário da ciência, de ocultar as contradições reais em um plano imaginário, “um discurso relativamente coerente que serve de horizonte ao ‘vivido’ dos agentes, moldando as suas representações nas relações reais e inserindo-as na unidade das relações de uma formação” (POULANTZAS, 1977, p. 202).

A junção de dois projetos urbanos em um grande projeto, em 2013, quando nasceu a “Nova BH”, seria uma estratégia para compatibilizar objetivos e interesses de técnicos e empresários. Como foi possível verificar, tal estratégia não logrou sucesso, pelo contrário, a escala ampliada trouxe desafios técnicos, políticos e econômicos e, sobretudo, perda de credibilidade da equipe em viabilizar a proposta.

A articulação política da gestão procurou constituir uma *política de compromisso*, um novo rumo à Operação mediando interesses econômicos, políticos e técnicos, mas subordinada, em última instância, ao interesse da fração hegemônica, isto é, a coalizão. A própria ideia de conciliação parece ter dado pouca importância às contradições internas ao *bloco no poder* (aqueles relacionados aos interesses em obras urbanas e adensamento imobiliário) e ao papel do Estado de hierarquizar os diferentes interesses de classe em disputa. Tratou-se de uma tentativa frustrada de acomodação de diversos interesses em disputada, e o que se observou foi um efeito contrário, ou seja, a derivação da mobilização de novas lutas políticas em torno do projeto.

Acreditamos que a implementação do projeto da OUC ACLO, em Belo Horizonte, foi limitada por fatores endógenos e exógenos que conseguiram contragestar o projeto em curso e pela incapacidade da gestão pública em equacionar os interesses em contrário. Ainda que a coalizão tenha se mobilizado por uma mudança institucional na forma como o Estado propõe seus projetos, como foi o caso do MIIP, permitindo materialmente a entrada do mercado para a proposição de uma política urbana, o Estado, no seu corpo técnico e na própria ossatura, demonstrou não estar ordenado suficientemente para receber uma proposta dessa escala, gerando resistências.

Por fim, resgatamos Poulantzas (2015, 2019), ao discutir que a ideia-síntese cara ao “materialismo histórico” é de que “a luta de classes é o motor da história”. Isso nos mostra que nosso estudo empírico trata de um período e momento histórico com forte apelo a acontecimentos antecedentes e capaz de gerar outros. Em suma, não podemos evidenciar que o Estado, tal qual analisado nesta tese, reduz-se a uma ferramenta de

classe, mas deve ser entendido por ser expressão de uma sociedade dividida em classes e em constante movimento.

Cumprir uma função equilibrada de coesão, perante as diversas divisões e frações entre dominantes e dominados, exigiria do aparelho do Estado uma *autonomia relativa*. Essa *autonomia*, na perspectiva poulantziana, é um “traço constitutivo” do tipo capitalista de Estado em razão de coexistirem diferentes características específicas da luta de classe nesse modo de produção, bem como da unidade e exclusividade do poder político. A sua autonomia relativa, é, em última análise, a sua autonomia necessária à organização hegemônica das classes dominantes, a autonomia relativa indispensável ao poder unívoco dessas classes (POULANTZAS, 1977, p. 284-285).

Se uma *autonomia relativa* do Estado permitiria dar um direcionamento para os distintos interesses de classe, a frágil capacidade da gestão da PBH em dar um encaminhamento ao projeto, naquele momento, acabou por inviabilizar até mesmo os interesses econômicos da OUC. Os percalços que constituíram a autonomia relativa do Estado, no caso em estudo, demonstraram uma fragilidade no que diz respeito à compatibilização dos interesses, o que, possivelmente, foi um dos fatores do “fracasso” do projeto.

Mas, atenção, o arrefecimento da ACLO não quer dizer que a cidade Belo Horizonte (e sua prefeitura) não esteja inserida no escopo dos projetos “empreendedoristas urbanos” e neoliberais. Em meio às dificuldades encontradas na própria “armadilha” burocrática que o Estado ajudou a criar (como os processos de participação popular institucionalizados), o Estado capitalista estaria se movimentando, isto é, *reterritorializando e reescalando*, eliminando o máximo de barreiras para o processo de acumulação. Assim, é possível que tenha acontecido um deslocamento para a dinâmica (mais) financeirizada do capital por meio da empresa “PBH Ativos”. Ainda que esta ainda se encontre sob os riscos especulação do mercado financeiro, haveria menos riscos políticos no atendimento de interesses, dado à “imaterialidade”, complexidade do mercado financeiro, ausência e fragilidade de processos participativos nesse âmbito. Ainda assim, pela própria maturação que o movimento gerado na resistência à OUC ACLO e a outros empreendimentos da gestão Márcio Lacerda, foi possível acompanhar novas e articuladas resistências e pressões de setores mais progressistas da sociedade civil e do Legislativo da capital, capazes também de reescalar e reterritorializar.

REFERÊNCIAS

- ALTHUSSER, Louis. **Por Marx**. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2015.
- ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**. Lisboa: Presença/Martins Fontes, 1970.
- ANDRADE, Luciana Teixeira. Segregação socioespacial e construção de identidades urbanas na RMBH. *In*: GODINHO, Maria Helena de Lacerda; MENDONÇA, Jupira Gomes de (org). **População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. p 289-312.
- ARANTES, Otilia B. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. *In*: **A cidade do pensamento único das cidades: desmanchando consensos**. 8. Ed. Petrópolis: Vozes, 20.
- ARAÚJO, Angela Maria C.; TAPIA, Jorge R. B. Estado, classes e estratégias: notas sobre um debate. **Crítica e sociedade**: revista de cultura política, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 6-54, 2011.
- ARAÚJO, Daila; GASPAR, Floriana; LELIS; Natália. Politização nos espaços de participação: o caso da IV Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte. *In*: **XVI ENANPUR**. Belo Horizonte: ANPUR. 2015.
- AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. **Novos Estudos CEPBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 273-289, 2018.
- BARATTA, GIORGIO. Conceito de Fordismo. *In*: LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquali (org.). **Dicionário Gramsciano: 1926-1937**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- BARISON, Thiago. **Nicos Poulantzas e o Direito: estruturas, instituições e práticas**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Trabalho) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- BELO HORIZONTE. **Lei nº 7165. 27 ago. 1996**. Institui o Plano Diretor do município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 1996. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>. Acesso em: 22 set. 2019.
- BELO HORIZONTE. **Lei nº 7166 de 27 de agosto de 1996**. Estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo no município de Belo Horizonte. Câmara Municipal, 1996. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>. Acesso em: 22 set. 2019.
- 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. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 1997. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>. Acesso em: 22 set. 2019.

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. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 1999. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>. Acesso em: 22 set. 2019.

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. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 2000. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>. Acesso em: 22 set. 2019.

BELO HORIZONTE. **Lei nº 8174/2001, regulamentada pelo Decreto 10.775/2001.** Dispõe sobre OU Centro comercial em vias públicas da região da Savassi. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 2001. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>. Acesso em: 22 set. 2019.

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. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 2001. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>. Acesso em: 22 set. 2019.

BELO HORIZONTE. **Lei n. 8.299, de 31 de dezembro de 2001.** Institui a operação urbana Vila Silveira e dá outras providências. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 2001. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>. Acesso em: 22 set. 2019.

BELO HORIZONTE. **Lei n. 8.431, de 10 de outubro de 2002.** Institui a operação urbana Furtado de Menezes/Barreiro, no Bairro Bonsucesso. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 2002. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>. Acesso em: 22 set. 2019.

BELO HORIZONTE. **Lei n. 8.728, de 30 de dezembro de 2003.** Institui a Operação Urbana do Conjunto arquitetônico da Avenida Oiapoque. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 2003. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>. Acesso em: 22 set. 2019.

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. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 2005. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>. Acesso em: 22 set. 2019.

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. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 2005. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>. Acesso em: 22 set. 2019.

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. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 2005. Disponível em: <http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>. Acesso em: 22 set. 2019.

BELO HORIZONTE. **Lei n. 9.568, de 10 de junho de 2008.** Dispõe sobre a Operação Urbana do Parque Linear Boulevard Andradas. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 2008. Disponível em:
<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>. Acesso em: 22 set. 2019.

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. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 2008. Disponível em:
<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>. Acesso em: 22 set. 2019.

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. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 2010. Disponível em:
<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>. Acesso em: 22 set. 2019.

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. Belo Horizonte: Câmara Municipal: 2010. Disponível em:
<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>. Acesso em: 22 set. 2019.

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. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 2012. Disponível em:
<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>. Acesso em: 22 set. 2019.

BELO HORIZONTE. **Apresentação pública da proposta Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I - Leste-Oeste.** Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Impresso. 2015a.

BELO HORIZONTE. **Estudo de Impacto de Vizinhança da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I - Leste-Oeste.** Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Impresso. 2015b.

BELO HORIZONTE. **Plano urbano-ambiental da região do Isidoro.** Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Impresso. 2010.

BELO HORIZONTE. **Plano Urbanístico da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I - Leste-Oeste/Vale do Arrudas.** Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Impresso. 2013.

BOITO JUNIOR, Armando. Prefácio à edição brasileira. *In*: POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais.** Campinas: Editora Unicamp, 2019.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 45, p. 152-166, jul. 1996.

BORJA, Jordi; FORN, Manuel. Políticas da Europa e dos Estados para as cidades. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 45, p. 32-47, 1996.

BOTTOMORE, Tom (org.). **Dicionário do pensamento marxista**. São Paulo: Editora Zahar, 1997.

CAMPIONE, Daniel. Hegemonia e contra-hegemonia na América Latina. *In*: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (org.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 22 set. 2019.

BRASIL. **Operações Urbanas**: anais Brasil-França. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRENNER, Neil. **Espaços de Urbanização**: o urbano a partir da teoria crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2018.

BUKHARINE, Nikolai; PREOBRAZHENSKY, Yevgeny. A Segunda e Terceira Internacional. *In*: BUKHARINE, Nikolai; PREOBRAZHENSKY, Yevgeny. **ABC do Comunismo. 1920**. Cap. V. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/bukharin/1920/abc/cap5.htm#s36>. Acesso em: 29 fev. 2020.

CAETANO, André J.; RIGOTTI, José I. Dinâmica e crescimento demográfico da RMBH - 1960-2000. *In*: ANDRADE, Luciana Teixeira de; MENDONÇA; Jupira Gomes de; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Metrópole**: território, sociedade e política - o caso da Região metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008.

CANETTIERI, Thiago. Dívida, território e a nova forma de financiamento do desenvolvimento urbano por meio do mercado financeiro: o caso da PBH Ativos S/A em Belo Horizonte, Brasil. *In*: SHIMBO, Lucia; RUFINO, Beatriz (orgs.). **Financeirização e estudos urbanos na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital, 2019.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política**. 2. ed. Campinas: Papirus, 1988.

CHAGAS, Fernanda. **A parceria pública-privada na produção do espaço urbano**: reflexões a partir da política urbana brasileira e das Operações Urbanas Consorciadas em Belo Horizonte. Monografia. Belo Horizonte: Arquitetura & Urbanismo – UFMG, 2013;

CHOSSUDOVSKY, Michel. **A globalização da pobreza**: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. São Paulo: Moderna, 1999.

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

COTA, Daniela A; MOL, Natália A. Produção imobiliária e regulação urbana em Belo Horizonte (1997-2002). *In*: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (org.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 208-228.

COTA, Daniela A. **A parceria pública privada na política urbana recente: reflexões a partir das Operações Urbanas em Belo Horizonte**. Tese (Doutorado em Geografia) - IGC/UFGM, Belo Horizonte, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. **De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política**. São Paulo: Boitempo, 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. O conceito de política nos Cadernos de Cárcere. *In*: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (org.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política. *In*: Francisco de Oliveira; Ruy Braga; Cibele Rizek. **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. 1ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DIAS, Izabel; MONTEIRO, Livia; ESTEVES, Thiago. Entrevista com Técnicos da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano da Prefeitura de Belo Horizonte (SMAPU/PBH). [Entrevista concedida a Denise Morado Nascimento, Daniel Medeiros de Freitas e Thais Mariano Nassif Salomão]. **PRAXIS/UFGM**, Belo Horizonte, 9 abril 2017. Disponível em: <http://praxis.aarq.ufmg.br/gpus/producao/>. Acesso em: 01 ago. 2018.

DOMINGUES, Julia B. Possibilidades e limites da construção democrática da política urbana: a perspectiva dos agentes do processo participativo da OUC ACLO. *In*: **II ENECEP**. Brasília, 2017.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. São Paulo: Boitempo, 2019.

ENGELS, Friedrich. **Carta para Joseph Bloch**: 21/22 de setembro de 1890. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1890/09/22.htm>. Acesso em: 07 jan. 2020. FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão: duas histórias de construção de uma nova cidade em São Paulo**. São Paulo: Boitempo, 2001.

ENGELS, Friedrich. Prefácio. *In*: MARX, K. **O 18 de Brumário de Luis Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para renovação das políticas de legalização das favelas no Brasil. In: ABRAMO, Pedro (ORG.). **A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro, Faperj, 2003.

FIX, Mariana. A fórmula mágica da parceria: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, Maria Cristina; BENTAFFI, Dênio. **Urbanismo: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro**. (Óculum – Edição Especial). Campinas/ Rio de Janeiro: PUCCamp/ PROURB, 2009. p. 32-66.

FONTES, Renato Barbosa. **Estatuto da Cidade e Planos Diretores: possibilidades e limites dos arranjos de participação popular na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

FRANZONI, Julia A.; RENA, Natacha; PRUDENTE, Arthur. O financiamento público da guetificação social na região do Isidoro em Belo Horizonte: a perversão dos instrumentos urbanísticos da Operação Urbana e do Parcelamento do Solo. In: **VIII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Fortaleza**: IBDU: 2015.

FREITAS, Daniel M. **Desvelando o campo poder dos grandes projetos urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - NPGAU/UFMG, Belo Horizonte, 2016

FREITAS, Jeanne M. F. Planejamento urbano de Belo Horizonte: reflexões sobre um momento liminar. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Orgs.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

FURTADO, Fernanda. **Valorização do solo urbano e adequação de instrumentos de intervenção: aplicando os preceitos do Estatuto da Cidade**. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

GERMANO, José Willington. Gramsci: igreja e intelectuais (acerca da formação do estado burguês na Itália). **Educação em Questão**, Natal, RN: EDUFRN/Departamento de Educação, v. 4, n.1-2, p. 123-163, jan./dez. 1992.

GODINHO, Maria Helena de Lacerda. Política de ocupação do solo na cidade de Belo Horizonte e desigualdade socioespacial. In: GODINHO, Maria Helena de Lacerda; MENDONÇA, Jupira Gomes de (org.). **População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. p 289-312.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere** - volume 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere** - volume 2. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere** - volume 3. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere** - volume 4. 2. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2007.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere** - volume 5. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002a.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere** - volume 6. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002b.

HALL, Stuart; LUMLEY, Bob; McLENNAN, Gregor. Política e Ideologia: Gramsci. *In*: Centre for Contemporary Cultural Studies (org.): **Da ideologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

HARMAN, Chris. **Antônio Gramsci**: socialista revolucionário, 1977. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/harman/1977/06/gramsci.htm>. Acesso em: 01 fev. 2020.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.

HARVEY, David. **Os sentidos do mundo**: textos essenciais. São Paulo: Boitempo, 2020.

HEGEL, Georg. **Princípios da filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LAGE, Selena D. L. **A pertinência das Operações Urbanas no Paradigma do Urbanismo Democrático e Incluyente**: Reflexões a partir da análise da regulamentação e aplicação do instrumento em Belo Horizonte. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte. UFMG, 2008.

LAGE, Selena D. L. As operações urbanas paulistanas e belo-horizontinas: análise das diferenças e semelhanças em perspectiva de uma aplicação democrática e incluyente do instrumento. *In*: **Anais do XIII Encontro da ANPUR**, Santa Catarina, 2008.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **O Estado e a revolução**. São Paulo: Boitempo, 2017.

LIGUORI, Guido. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade *In*: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (org.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LOGAN, John; MOLOTCH, Harvey. **Urban Fortunes**: the political economy of place. Berkeley, CA: University of California Press, 1987.

LÖWY, Michel. Da esquerda hegeliana ao comunismo. *In*: RENAULT, Emmanuel; DUMÉNIL, Gérard; LÖWY, Michel. **Ler Marx**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

- MAGALHÃES, Felipe N. C. **O neoliberalismo e a produção do espaço na metrópole**: subjetividades, insurgências e redes na economia política da urbanização brasileira. Tese (Doutorado em Geografia) - IGC/UFMG, Belo Horizonte, 2015.
- MARCUSE, Hebert. Prólogo. *In*: MARX, K. **O 18 de Brumário de Luis Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! *In*: MARICATO, Ermínia. (org.). **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram o Brasil. São Paulo: Boitempo, 2014. p. 32-46.
- MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João S. W. F. Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística ou aprofundamento da desigualdade? *In*: OSÓRIO, Letícia M. (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 170-188.
- MARQUES, Eduardo Cesar. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1º sem. 1997.
- MARTUSCELLI, Danilo E. **Classes dominantes, política e capitalismo contemporâneo**. Florianópolis: Editoria Em Debate/UFSC, 2018.
- MARX, Karl. **Crítica da Filosofia do direito de Hegel**. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MARX, Karl. **O 18 de Brumário de Luis Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MARX, Karl. **As lutas de classe na França**: de 1848 a 1850. São Paulo: Boitempo, 2012a.
- MARX, Karl. **Os despossuídos**. São Paulo: Boitempo, 2017.
- MARX, Karl. **Crítica ao programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo, 2012b.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MASCARO, Alysson. Prefácio à terceira edição. *In*: MARX, Karl. **Crítica da Filosofia do direito de Hegel**. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MASCARO, Alysson. Prefácio à edição brasileira. *In*: ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. São Paulo: Boitempo, 2019.
- MASCARO, Alysson. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- MASO, Juan Dal. **O marxismo de Gramsci**: notas de leitura sobre os Cadernos do Cárcere. São Paulo: Editora Iskra, 2019.

MATOS, Ralfo Edmundo da Silva. Plano Diretor, gestão urbana e participação: algumas reflexões. *In*: MAGELA, Geraldo; MENDONÇA, Jupira Gomes de (org.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 110-120.

MAYER, J. **O comum no horizonte da metrópole biopolítica**. Dissertação (Mestrado) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

MEDICI, Rita. O conceito gramsciano de “nação hegemônica”. *In*: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréa de Paula (org.) **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Belo Horizonte: a metrópole segregada. *In*: GODINHO, Maria Helena de Lacerda; MENDONÇA, Jupira Gomes de (org.). **População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. p 119-158.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Governança local e regulação urbana no contexto metropolitano: reflexões a partir do caso metropolitano. *In*: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (org.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 208-228.

MÉSZÁROS, Istvan. **A montanha que devemos conquistar**. São Paulo: Boitempo, 2015.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NASCIMENTO, Denise; FREITAS, Daniel M. Ampliação do conceito de PPP para entender seu papel no processo de neoliberalização. *In*: **XVII ENANPUR**. São Paulo: ANPUR, 2017.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA JR., Hélio; FREITAS, Daniel; TONUCCI, João Bosco (org.). **Belo Horizonte: os impactos da copa do mundo 2014**. Belo Horizonte: Del Rey; Observatório das Metrôpoles, 2014.

PAOLINELLI; Marina S; CANETTIERI, Thiago. Dez anos de ocupações organizadas em Belo Horizonte: radicalizando a luta pela moradia e articulando ativismos contra o urbanismo neoliberal. *In*: **Cadernos Metrópole**, vol. 21, n. 46, pp. 831-854, 219.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

POULANTZAS, Nicos. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. *In: POULANTZAS, Nicos (org.). O Estado em crise.* Rio de Janeiro: Graal, 1977.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo.** Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2015.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais.** Campinas: Editora Unicamp, 2019.

POULANTZAS, Nicos. Práticas urbanas: o Estado, os movimentos sociais, o partido (última entrevista de Nicos Poulantzas). *In: Espaço & Debates.* São Paulo, Editora Cortez, pp. 70-79. Ano III, Maio/Agosto, 1983.

PRESTES, Vanêsa. Operação urbana consorciada no Estatuto: possibilidade de ser instrumento de projetos de revitalização de centros urbanos. *In: Operações Urbanas: anais Brasil-França.* Brasília: Ministério das Cidades, 2009

PRESTIPINO, Giuseppe. Conceito de Estado. *In: LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquali (org.) Dicionário Gramsciano: 1926-1937.* São Paulo: Boitempo, 2014.

ROCHA, Carlos V. Neoinstitucionalismo como modelo análise para as Políticas Públicas. *In: Civitas, nº 1, vol. 5, pp. 11-28, 2005.*

ROCHA, Carlos V. Atravessando fronteiras: os padrões de relações entre sociedade civil e Estado e a produção de políticas públicas. *In: TOMO. N.36, pp. 195-203, jan/jun, 2020.*

ROIO, Guido. Apresentação da edição brasileira. *In: LÊNIN, Vladimir Ilich. O Estado e a revolução.* São Paulo: Boitempo, 2017.

ROLNIK, Raquel *et al.* **Estatuto da Cidade:** guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROUSSEAU, J. Do contrato social; Ensaio sobre a origem das línguas; Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens; Discurso sobre as ciências e as artes, *In: Coleção Os Pensadores: Rosseau.* São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lécio. **Brasil:** neoliberalismo versus democracia. São Paulo: Boitempo, 2018.

SADER, Emir. **Estado e Política em Marx.** São Paulo: Boitempo, 2014.

SAES, Décio. A questão da autonomia relativa do Estado em Poulantzas. **Crítica marxista,** Campinas, n. 7, p. 46-66, 1997.

SAES, Décio. Estado e classes sociais no capitalismo brasileiro dos anos 70/80. *In*: SAES, Décio. **República do capital**: capitalismo e processo político no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2001.

SAFATLE, Vladimir. **Reler Marx hoje**. Universidade de São Paulo: Departamento de Filosofia. Curso ministrado no primeiro semestre de 2016. Impresso, 2016.

SALOMÃO, Nassif M. Thais. **Linguagem técnica e (im)possibilidades para a produção democrática do espaço urbano**: uma análise a partir de duas experiências participativas em Belo Horizonte. 2016. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

SANDRONI, Paulo. O CEPAC como instrumento de captação da mais-valia urbana e financiamento de grandes projetos urbanos. *In*: **Operações Urbanas**: anais Brasil-França. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

SANTOS, Greice Reis. Nicos Poulantzas e a questão do Estado: uma análise fundamentada no poder político e classes sociais. **Cadernos Cemarx**, UNICAMP, n. 12, p. 51-70, 2019.

SANTOS JUNIOR, Orlando A. Metropolização e megaeventos: proposições gerais em torno da Copa do Mundo e das Olimpíadas em 2016. *In*: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; Gaffney, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **Brasil**: os impactos da Copa do Mundo em 2014 e das Olimpíadas em 2016. Rio de Janeiro: E-papers, 2016. p. 21-40.

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

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. Dossiê dph. 2009. Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>. Acesso em: 01 abr. 2016.

STROHER, Laísa E. M. Operações Urbanas Consorciadas com CEPAC: uma face da constituição do complexo imobiliário-financeiro no Brasil? **Caderno Metrópole**, v. 19, n. 39, p. 455-477, 2018.

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

TONUCCI, João; SCOTTI, Marcella; MOTTA, Eduardo. Copa do Mundo – 2014, Belo Horizonte: impactos socioeconômicos e neoliberalismo urbano. *In*: OLIVEIRA JR., Hélio; FREITAS, Daniel; TONUCCI, João Bosco (org.). **Belo Horizonte**: os impactos da copa do mundo 2014. Belo Horizonte: Del Rey; Observatório das Metrôpoles, 2014.

TOPALOV, Christian. **La urbanizacion capitalista**. Cidade do México: Edicol, 1979.

TORRE, Flávio Danilo. **Aspectos da dimensão ambiental no processo de consolidação do Plano Diretor de Belo Horizonte**: atores e interesses. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais/Gestão de Cidades) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. *In*: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes: 2013, p.75-104.

VELOSO, Tiago. Políticas públicas, planejamento e gestão urbanos no ambiente metropolitano: estudos sobre a região metropolitana de Belém. **ACTA Geográfica**, Boa Vista, v. 5, n.10, p. 55-73, jul./dez. 2011.

WEFFORT, Francisco (org.) **Os clássicos da política**: Hobbes, Locke e Rousseau. São Paulo: Ática, 1991.

WERNECK, Mariana. **Porto Maravilha: agentes, coalizões de poder e neoliberalização no Rio de Janeiro**. Dissertação. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, 2016.

WRIGTH, Erick Oln. **Como ser anticapitalista no século XXI?** São Paulo: Boitempo, 2019.

WRIGHT, Erick Oln. **Classe, crise e o Estado**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1979.