

| 367 | OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA EM BELO
HORIZONTE: A RECOMPOSIÇÃO DAS MARGENS DE UM “ABISMO
DE MOBILIDADE” CONFORMADO PELAS AVENIDAS ANTÔNIO
CARLOS E DOM PEDRO I

Livia de Oliveira Monteiro

Resumo

As Operações Urbanas foram instituídas em Belo Horizonte, por meio do Plano Diretor Municipal, Lei nº 7.165/96. O instrumento deveria, principalmente, servir para auxiliar na repartição de custos e benefícios originários dos processos de urbanização e viabilizar intervenções urbanísticas mais inclusivas. As experiências efetivadas, entretanto, basearam-se em consolidações de “trocas”, nas quais o poder público concedia flexibilizações em parâmetros urbanísticos vigentes e o setor privado efetuava transformações pontuais no espaço, nem sempre prioritárias. O processo de revisão da legislação urbanística derivado da III Conferência Municipal de Política Urbana, realizada em 2009, culminou em diversas alterações na forma de regular a ocupação e o uso do solo. A Lei nº 9.959/10, além de trazer novas normas para organização da cidade, instituiu no âmbito municipal instrumentos de política urbana baseados no Estatuto da Cidade. As Operações Urbanas Consorciadas estão entre eles. A aplicação deste instrumento vem sendo desenvolvida com base na formulação de plano urbanístico, estudo de impacto de vizinhança e estudo de viabilidade econômico financeira. O instrumento, entre outras aplicações, visa reestruturar áreas em corredores para transporte coletivo prioritário, transformando-as em locais de adensamento construtivo e populacional, dotados de atividades de comércio e serviço, desenho urbano qualificado, espaços livres para uso público, entre outros atributos. A Operação Urbana Consorciada no eixo das Avenidas Antônio Carlos e Pedro I e adjacências visa reconfigurar lugares destituídos para o alargamento das vias e criar novos lugares, por meio do incremento da estrutura urbana complementar à nova realidade criada, e será tratada neste artigo.

Palavras-chave: operações urbanas consorciadas, planejamento urbano, Belo Horizonte.

As operações urbanas em Belo Horizonte

As operações urbanas estão presentes no Plano Diretor (PD) de Belo Horizonte, Lei nº 7.165, desde sua versão promulgada em 1996, mesma ocasião de aprovação de uma nova Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (LPOUS), Lei nº 7.166/96. Estas leis foram consolidadas em um momento em que um governo que se denominava democrático-popular assumiu a administração municipal, honrando um dos compromissos do então prefeito, Patrus Ananias (gestão 1992-96), que era a revisão das leis urbanas do município.

A proposta era que as normas que regeriam a apropriação do solo incorporassem princípios do Movimento pela Reforma Urbana, alguns deles presentes no Capítulo sobre

Política Urbana na Constituição Federal de 1988. Os princípios constitucionais da função social da propriedade, construção sustentável da cidade e distribuição dos custos de urbanização entre os setores público e privado já haviam sido incorporados à Lei Orgânica do Município, sancionada em 1990.

O PD e a LPOUS aprovados em 1996 tinham como premissa amenizar as condições de exclusão e precariedade sociais diagnosticadas à época, bem como reverter a concentração de riquezas em porções específicas do território, sobretudo no centro e sul da capital mineira. Visavam também controlar a ocupação de acordo com as características do sítio e com a qualidade da infraestrutura instalada nas diferentes regiões. A legislação deveria, ainda, disseminar pólos de comércio e serviços, de modo a consolidar núcleos economicamente ativos nas nove Regiões Administrativas em que a cidade é dividida, assim como diminuir a concentração de atividades na Área Central de Belo Horizonte. Foram instituídos no Plano Diretor instrumentos de política urbana, como a transferência do direito de construir, o convênio urbanístico de interesse social e a operação urbana.

No contexto de reformulação das leis em referência, as operações urbanas deveriam ser inseridas como mecanismos redistributivistas, de modo a promover repartição mais justa de cargas e benefícios originados do processo de urbanização, e viabilizar intervenções urbanísticas inclusivas e vinculadas à promoção de habitação de interesse social (Cota, 2010). O texto legal que regulamentou o instrumento, entretanto, não explicitou os preceitos redistributivistas das operações, apenas conferindo ao Executivo a coordenação das intervenções, com liberdades amplas para conduzir as parcerias.

As operações urbanas aprovadas desde a vigência do instrumento até 2010 não demonstraram o caráter de inversão de prioridades, de redistribuição da valorização fundiária e nem sempre serviram, de forma eficiente, à promoção de projetos estruturantes. Foram aprovadas pela Câmara Municipal doze operações que se mostraram, muitas vezes, como instrumentos utilizados para a flexibilização de parâmetros construtivos, sobretudo no que concerne ao aumento de coeficiente de aproveitamento, em troca de intervenções no espaço citadino, por vezes, pontuais e não prioritárias. Cota (2010) analisa os efeitos das operações urbanas desenvolvidas no município e conclui:

Apesar de ser instituída como um meio de viabilizar o direito à cidade, ao propor uma nova lógica de participação da iniciativa privada na produção do espaço – qual seja, a repartição de custos e benefícios do processo de urbanização com o poder público –, na prática, as experiências revelam que o instrumento é utilizado para viabilizar demandas específicas, a maioria, empreendimentos

pontuais, que, em geral, exigem flexibilizações nas normas da legislação de uso e ocupação do solo. Com isto, as operações urbanas, em Belo Horizonte, acabaram sendo apropriadas para viabilizar, por intermédio do Estado, interesses particulares e/ou privados. Na maioria das propostas analisadas o interesse público ficou a reboque das demandas privadas ou específicas (Cota, 2010, p. 383).

O Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte foram alterados em 2010. As mudanças foram construídas durante a III Conferência Municipal de Políticas Urbanas, ocorrida entre abril e agosto de 2009, início do primeiro mandato de Marcio Lacerda (gestão 2009-12) como prefeito. O evento foi organizado pelo núcleo de planejamento urbano da Secretaria Municipal de Política Urbana (SMURBE) e contou com a participação de 243 delegados e seus suplentes, representantes dos setores empresarial, técnico e popular.

A aprovação da Lei nº 9.959/10 significou a inserção de alterações na forma de regulação do solo urbano decididas na Conferência, mesmo que com diversas mudanças feitas durante a tramitação do Projeto de Lei na Câmara Municipal. Pode-se dizer que ocorreram poucas diferenças nos parâmetros de ocupação do solo, mas muitas mudanças nas alternativas de localizações de usos não residenciais no município, com vistas a possibilitar a distribuição de atividades no território, diretriz não alcançada com as regras das leis anteriores. A mais expressiva transformação no arcabouço das normas urbanísticas, entretanto, foi a inserção de um conjunto de instrumentos de política urbana baseado no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01, mas com direcionamentos próprios.

Foram instituídos no município: o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios; o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; o consórcio imobiliário; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; a concessão urbanística e o estudo de impacto de vizinhança (EIV). O instrumento de operação urbana foi revisto e dividido entre operação urbana simplificada e operação urbana consorciada (OUC).

As operações urbanas simplificadas não foram explicitamente conceituadas na lei municipal, sendo que o *caput* do artigo 66 do PD dispõe que as mesmas devem ser sempre motivadas por interesse público. Quanto às operações urbanas consorciadas, o Plano Diretor traz definição análoga ao conceito expresso no Estatuto da Cidade para o instrumento:

Art. 69 - Operação Urbana Consorciada é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Executivo Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações

urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, podendo ocorrer em qualquer área do Município (Belo Horizonte, 2010).

As OUCs foram delimitadas pelo Plano Diretor em áreas estratégicas do município. Para estas áreas, a Lei nº 9.959/10, instituiu limitações ao coeficiente de aproveitamento, restrito a 1,0 ou a 0,5, dependendo da região, e convencionou que os perímetros receberiam legislação específica que deve determinar as regras para o regime de operação, a ser desenvolvido por um plano de ocupação, assim como vigora no Estatuto da Cidade. A maioria das operações recobre áreas onde foram observadas alterações da dinâmica urbana e para onde estavam previstas ou em andamento requalificações na infraestrutura, sobretudo no sistema de mobilidade. As intervenções na capacidade de atendimento do sistema de transporte coletivo deveriam ser acompanhadas de uma reestruturação completa, com o objetivo de conformar centros dinâmicos e de possibilitar que mais pessoas morem nestas áreas.

Os trabalhos para regulamentação das OUCs seguiram a cargo da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano (SMAPU), que assumiu as atribuições do núcleo de planejamento urbano da SMURBE, órgão extinto na reforma administrativa ocorrida em fevereiro de 2011. A metodologia de desenvolvimento das OUCs, em processo de construção pela Secretaria, conjuga a elaboração de um plano urbanístico às avaliações inerentes ao estudo de impacto de vizinhança e ao estudo de viabilidade econômico financeira (EVEF) elaborados para o perímetro da operação e seu entorno.

O modelo de plano urbanístico desenvolvido pela SMAPU, em linhas gerais, deve partir de um diagnóstico multidisciplinar da região a ser inserida no regime de operação urbana consorciada, para subsidiar: a definição de projetos das intervenções necessárias à estruturação urbana; definição de regras para parcelamento, ocupação e uso do solo; alterações de normas edilícias e concepção de padrões para posturas. A elaboração do plano urbanístico envolve análises e decisões sobre a forma de implementação e gestão da operação.

O plano urbanístico permite determinar o estoque de potencial construtivo a ser alienado como forma de contrapartida dos beneficiários – proprietários de terra, incorporadores e outros atores – e as permissões para uso do solo, entre outras concepções que determinam a formatação de cenários e o alcance dos objetivos da operação. Este plano envolve momentos de participação popular que podem ocorrer por meio de pesquisas de percepção ambiental, entrevistas com informantes especiais, oficinas de discussão pública e

seções do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), obrigatórias no procedimento de EIV instituído em Belo Horizonte.

Os impactos oriundos das operações urbanas consorciadas devem ser estudados para a conformação de seu plano urbanístico, cuja concepção deve ser baseada na mitigação de repercussões negativas e na potencialização das qualidades da área. Durante o EIV é que o diagnóstico deve ser consolidado, elucidando-se características da região afetada pela operação e seu entorno e levantando-se os principais conflitos vivenciados no território. As diretrizes legais a regerem a OUC devem ser decididas a partir deste estudo, o qual deve resguardar que as intervenções a serem realizadas na área de operação, bem como as formas de apropriação do solo a serem instituídas dentro do perímetro, não ocasionarão repercussões negativas para fora de seus limites. A bacharel em direito Vanêsa Prestes reconhece a integração entre OUC e EIV da seguinte forma:

A Operação Urbana Consorciada, juntamente com o EIV, estão entre os instrumentos que claramente afastam a discricionariedade administrativa na condução das políticas urbanas. A mitigação da discricionariedade implica a necessidade de apontar os motivos de dizer o porquê decidiu dessa ou daquela forma, justificando a tomada de decisão. E este procedimento possibilita, de um lado, o afastamento de absurdos; de outro, a formação de consensos. Além disso, a necessidade de motivação cria aproximações e permite visualizar a questão na integralidade. Esse repensar das práticas municipais implica mudanças de postura. Questões aparentemente técnicas passam a ser debatidas com a comunidade. Há uma partilha do poder de decisão. As áreas de conhecimento passam a atuar de forma integrada, gerando novas sínteses de conhecimento, conquanto as políticas públicas precisem ser visualizadas, tratadas e executadas de forma integrada (Brasil, 2009, p. 84).

O EVEF, complementarmente aos dois outros componentes de constituição das operações urbanas, promove o reconhecimento dos valores do solo na área da operação e faz projeções do preço da terra depois das intervenções para qualificação da área. O equilíbrio econômico e financeiro das operações urbanas consorciadas faz-se a partir da compreensão da dinâmica imobiliária e do funcionamento de atividades econômicas e como este cenário será alterado com a implantação do projeto urbano e dos novos padrões de apropriação do solo. Este estudo auxilia a organizar os investimentos da operação por prioridades de solução de problemas ou incremento para atratividade do mercado no plano urbanístico e elucidada a relação entre gastos e receitas derivadas da concretização do instrumento. O valor das contrapartidas pagas pelos benefícios das flexibilizações dos parâmetros de parcelamento, ocupação, uso do solo e normas edilícias perfazem a função do EVEF.

A primeira operação urbana elaborada sob a égide deste novo paradigma de trabalho foi a Operação Urbana Estação Barreiro e Adjacências (OUC-EBA). O plano urbanístico da OUC-EBA objetiva consolidar requalificações capazes de mitigar os principais problemas da região e prepará-la para expandir sua função como centro e centralidade urbanos. A Prefeitura Municipal de Belo Horizonte trabalha, atualmente, na concepção da Operação Urbana Consorciada do Eixo Antônio Carlos e Pedro I, objeto de estudo deste artigo.

A abertura e a reabertura das Avenidas Antônio Carlos e Dom Pedro I: contextos

O mandato de Juscelino Kubistchek (JK) como prefeito de Belo Horizonte (gestão 1940-45), promoveu uma reestruturação na cidade, com as primeiras grandes obras realizadas depois de sua edificação dentro do perímetro da Avenida do Contorno, no final do século XIX. Uma das principais intervenções de JK foi a criação da Região da Pampulha como um complexo urbanístico sofisticado, dedicado a ser uma centralidade para lazer, principalmente, da elite. A lagoa artificial então construída recebeu às suas margens obras do arquiteto Oscar Niemeyer e parcelamento destinado às camadas abastadas da população.

Juscelino Kubistchek abriu o caminho para ligação do centro da cidade à nova polaridade de lazer e turismo. A Avenida Antônio Carlos foi implantada extinguindo construções existentes que “comprometiam” o traçado projetado e direcionando o crescimento da capital para o norte. A configuração do novo eixo de circulação reorganizou a ocupação ao seu entorno: muitos bairros que abrigavam população trabalhadora da cidade na zona suburbana foram adensados e novos bairros surgiram às margens da Avenida. A maioria deles, exceto os mais próximos à Lagoa da Pampulha, são do tipo popular – abrigam famílias de renda baixa ou média, possuem ocupação predominantemente residencial unifamiliar e neles foram conformados raros centros locais. Algumas vilas e favelas também se expandiram ao longo da via.

O eixo recebeu empreendimentos de abrangência regional na década de 1960, tais como o Campus da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e o Aeroporto da Pampulha. Atividades de maior porte se localizaram às margens do corredor de tráfego intenso a partir desta época. A instalação dessas atividades econômicas ao longo da Avenida Antônio Carlos e, na sua sequência, Avenida Dom Pedro I foi originária de uma expansão do centro da cidade para seus eixos radiais de ligação com municípios vizinhos.

Essas avenidas, entretanto, passaram, nas décadas seguintes, por processos de degradação das edificações e evasão das atividades não residenciais, devido à formação de polaridades concorrentes de mesmo nível, porém situadas em regiões mais dinâmicas da cidade. Também, a longa espera por melhorias viárias, recorrentemente anunciadas pela Prefeitura, incutia nos proprietários de imóveis e locatários a insegurança de serem desapropriados a qualquer momento.

O cenário de subutilização imperou até que as obras de alargamento da caixa viária começaram a alterar a paisagem dos logradouros e de seu entorno. A conclusão das intervenções na Avenida Antônio Carlos e o andamento das obras na Avenida Dom Pedro I abrem perspectivas para mudanças ao longo desses eixos e em seu entorno e para inserção da região em um rápido processo de alteração da dinâmica urbana vivenciada na porção norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

As ligações mais importantes economicamente na RMBH ocorrem: do centro de Belo Horizonte para o oeste, onde estão os municípios de Contagem e Betim, com a formação de assentamentos polarizados pelas atividades industriais; e do centro para o sul, sobretudo em virtude do desenvolvimento do município de Nova Lima, com a expansão de atividades de serviços avançados e moradias de famílias de renda elevada. O norte da RMBH cresceu sob condições periféricas com a formação de núcleos populacionais das categorias sócio-ocupacionais popular e operário popular, que incluem os trabalhadores menos qualificados (Mendonça, 2008). Os municípios conurbados a norte, exceto Lagoa Santa, que se desenvolveu com alguma autonomia, cresceram bastante dependentes do núcleo principal da metrópole.

A região a norte de Belo Horizonte participa, entretanto, de uma inversão no processo de crescimento da RMBH que, segundo Monte Mor, Pereira e Souza (2007), foi iniciada com a reativação e intensificação das atividades do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, no município de Confins. A situação periférica vivenciada por muitos anos na região – usualmente denominada como “Vetor Norte da RMBH” – pode ser revertida como resultado desta e de outras transformações planejadas para a mesma nos últimos anos.

A expressão “Vetor Norte” denomina uma das frentes de desenvolvimento do território metropolitano que, segundo trabalhos desenvolvidos pelo Governo do Estado de Minas Gerais¹ abrange os seguintes municípios: Lagoa Santa, Confins, Santa Luzia, São José

¹ Cita-se como um destes trabalhos o “Programa de Ações Imediatas para o Desenvolvimento Urbano Sustentável no Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte”, desenvolvido pela Equipe Técnica do Instituto Horizontes, contratada pelo Governo do Estado de Minas Gerais. O material está disponível em

da Lapa, Pedro Leopoldo, Belo Horizonte, Capim Branco, Matozinhos, Vespasiano, Ribeirão das Neves, Jaboticatubas, Taquaraçú de Minas, Baldim e Nova União. Especificamente em Belo Horizonte o “Vetor Norte” agrega as regiões administrativas Nordeste, Noroeste, Pampulha e Venda Nova.

A reativação do aeroporto de Confins veio acompanhada de outras intervenções do governo estadual para dinamização da área norte da região metropolitana. Foi construída a Cidade Administrativa de Minas Gerais (CAMG) no Bairro Serra Verde, na divisa entre Belo Horizonte e o município de Vespasiano. O projeto do arquiteto Oscar Niemeyer foi dimensionado para congregar, aproximadamente, 17 mil funcionários. Concomitantemente às obras da CAMG, foi implantado o projeto Linha Verde, uma intervenção viária de requalificação da Avenida Cristiano Machado e da MG-10, com objetivo de tornar o percurso entre o centro da cidade e a região norte mais rápido.

O governo do estado deve implantar outra obra de grande vulto para dinamização do Vetor Norte da RMBH, esta, entretanto, fora dos limites da capital: o Contorno Viário Norte, denominado “Rodoanel”. Alguns municípios do cordão metropolitano norte, ainda, continuam recebendo investimentos em projetos como o incremento do aeroporto internacional para se tornar um aeroporto industrial e o pólo de microeletrônica em Lagoa Santa.

Especificamente em relação ao crescimento do vetor norte dentro de Belo Horizonte, convém destacar outras intervenções concluídas e em curso. O entroncamento das avenidas Dom Pedro I, Cristiano Machado e Vilarinho, que comporta uma estação intermodal de transportes - ônibus e metrô - e o Hospital Risoleta Neves, vem ganhando intervenções de cunho regional - um campus da Faculdade de Minas (FAMINAS-BH) e um *shopping center* - e receberá a Catedral Cristo Rei, mais um projeto do arquiteto Oscar Niemeyer.

O sistema de mobilidade daquele entroncamento será ainda mais demandado com um aumento de fluxo no sentido leste-oeste gerado pela implantação da Via-540, cujo traçado ligará dois importantes eixos no sentido norte sul: a MG-10 e a MG-20. A Via 540 atenderá à ocupação prevista para a Região do Isidoro, área de dimensões expressivas - maior que o perímetro da Avenida do Contorno - predominantemente desocupada, integrante de uma operação urbana simplificada definida no Plano Diretor em 2010.

A região da Pampulha deverá receber a instalação do Parque Tecnológico de Minas Gerais (BH-TEC). Os investimentos mais expressivos na região, entretanto, estão sendo feitos com a finalidade de prepará-la para receber os jogos da Copa do Mundo de Futebol FIFA, em 2014. Dentre as obras, estão as reformas no Estádio Mineirão e no Ginásio Mineirinho, além de melhorias no desenho urbano da orla da lagoa e da implantação da Estação BHbus Pampulha.

O vetor norte receberá muitos outros empreendimentos públicos e privados além dos citados. Sem condições para apresentá-los neste artigo e sem discutir os efeitos que podem significar para a alteração sócio-econômica da região norte da RMBH, é conveniente destacar que o conjunto desses empreendimentos aponta para a intensificação da modernização por meio da garantia de um tipo de uso do solo intenso em tecnologia, imerso no meio técnico-científico e informacional e articulado com o espaço e com a economia globalizada (Monte-Mór et al. 2007).

Percebe-se, neste contexto, a presença de empresas locais, como também de firmas com sede em outros estados, organizando negócios neste vetor de crescimento. Deve-se evitar, entretanto, que a condução dos processos de ocupação ocorra sob os moldes tradicionais e historicamente recorrentes em Belo Horizonte - lote a lote - e com a valorização, originada das intervenções públicas, apropriada exclusivamente pelos proprietários de terrenos, sem que a coletividade participe dos benefícios gerados.

A ampliação das avenidas Antônio Carlos e Pedro I está sendo feita por meio de financiamentos dos governos federal, estadual e municipal. As obras da Avenida Antônio Carlos foram concluídas com a adequação da caixa viária - a um total de, aproximadamente, 52 metros de largura -, resultando em quatro pistas de automóveis em cada sentido e mais duas destinadas ao sistema de *Bus Rapid Transit* (BRT), também em cada direção. As interseções entre este eixo viário e as principais vias do sentido leste-oeste foram feitas por meio de viadutos. A nova configuração do sistema de mobilidade, contudo, resultou em verdadeiros "abismos" entre as margens do eixo "reaberto".

As desapropriações de terrenos, as demolições de edificações e as alterações dos parcelamentos historicamente constituídos desde a década de 1940 para as obras de alargamento das avenidas, iniciadas na década de 2000, formaram novos lugares e, sobretudo, muitos "não lugares". Houve perdas de espaços de convívio, comércio e serviço de atendimento cotidiano, quebra de relações de vizinhança, destituição de lugares de moradia, deslocamento de grandes empreendimentos, perdas de marcos e nós referenciais.

Áreas que se formaram como bairros adjacentes às vias, por trás de seus quarteirões lindeiros, passaram a serem suas margens imediatas. Percebe-se, nestes trechos, a predominância de lotes de pequenas dimensões com uso residencial, principalmente unifamiliar, e alguns usos não residenciais de pequeno porte que passaram a estar lindeiros ao eixo de tráfego intenso. Ao longo de vários trechos das vias, onde a demolição das edificações voltadas para as avenidas foi suficiente para o alargamento, fachadas frontais de empreendimentos e de moradias foram eliminadas, resultando na exposição de muros e fundos de lotes de edificações com entrada para as vias paralelas.

A adequação viária promoveu a formação de barreiras conformadas por obras de arte, áreas remanescentes, contenções ou grandes taludes. As vias já apresentavam, em muitos trechos, variações no relevo em relação às edificações e lotes lindeiros que se tornaram ainda mais abruptas após as obras. O tráfego de veículos ganhou velocidade e a transposição deste por modos de transporte não motorizados foi limitada a travessias no nível das avenidas em pontos de instalação de semáforos ou restrita a passarelas, nem sempre implantadas em locais de maior fluxo de pessoas. As discontinuidades impostas pelas obras, agravadas pelas variações de relevo, acabaram por comprometer a vitalidade característica de espaços com circulação de pedestres, transformando grandes trechos das avenidas em locais onde impera o fluxo dos veículos motorizados em altas velocidades.

Atividades de grande porte permaneceram em alguns intervalos. Persistem, em outras partes, edificações de grande volumetria, onde as intervenções ainda não foram consolidadas, existindo, nestes trechos, prédios subutilizados e vazios à espera de demolição. Os espaços de grandes equipamentos ou empreendimentos, mesmo daqueles que desempenham atividades e agregam a visitação de pessoas durante o dia, ficam desérticos à noite. A sensação de insegurança é característica desses locais.

A análise dos resultados conformados pelas obras efetuadas até o momento demonstra a forma incompleta com que estão sendo implantadas. As ações de planejamento sistêmico da cidade indicavam que deveria ser ampliada a eficiência da circulação ao longo do eixo que ligaria o centro da cidade à área norte da RMBH, mas não houve concomitante planejamento específico para a requalificação do uso e ocupação do solo nas áreas lindeiras desestruturadas pelas intervenções, onde a vida cotidiana continua e, também, onde os agentes do mercado imobiliário já identificam potenciais investimentos.

A operação urbana consorciada em desenvolvimento para as avenidas Antônio Carlos e Pedro I e suas adjacências objetiva restabelecer relações de vizinhança e readequar os lugares que permaneceram, bem como reorganizar os “não lugares” que surgiram. Propõe

uma nova forma de ocupação e uso para a região, aproveitando a capacidade de suporte do sistema viário para a consolidação de centros dinâmicos, geradores de emprego e renda, local de moradia de classes sociais diversas, com qualidade ambiental e atendimento à população. Mesmo que as obras principais do sistema de mobilidade não precisem ser custeadas pelas contrapartidas do instrumento, muito ainda se tem a fazer.

A utilização da Operação Urbana Consorciada (OUC) como um sistema de reconstituição urbana

A operação urbana consorciada instituída para as avenidas Antônio Carlos e Pedro I é do tipo “entorno de Corredores de Transporte Coletivo Prioritários”. Conforme disposto no Plano Diretor:

Art. 69-L - A Operação Urbana no entorno de Corredores de Transporte Coletivo Prioritários tem as seguintes finalidades:

I - permitir, após a reestruturação dos Corredores, a revisão do adensamento, dada a maior capacidade de suporte do sistema de transporte;

II - permitir a implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano e para o sistema de transporte;

III - implantar novos espaços públicos;

IV - ampliar e melhorar a rede viária;

V - otimizar as áreas envolvidas em intervenções urbanísticas de porte e a reciclagem de áreas consideradas subutilizadas (Belo Horizonte, 2010).

A concepção das operações urbanas desse tipo, apesar de não evidenciado pelo município, pelo menos por enquanto, congrega princípios do que se convencionou chamar de “cidades compactas”. Este modelo de planejamento do espaço pressupõe a contenção do processo de crescimento horizontal de cidades, sobretudo, para periferias com situações de deficiências de infraestrutura. O objetivo é impulsionar a criação de áreas centrais dotadas da completude de elementos de urbanidade que possam ser compartilhados por mais municípios, os quais conseguem morar, trabalhar e acessar bens e serviços com menores deslocamentos.

A transposição deste modelo, que pode ser observado em cidades como Paris e Londres, tem sido explorada em cidades de países em desenvolvimento, como Bogotá e São Paulo. Os centros adensados de habitações e atividades econômicas podem ser considerados como uma forma sustentável de cidade. O adensamento dos núcleos centrais geram economia, melhoria da qualidade de vida, aproveitamento racional do solo urbanizado, inclusão e interação social, possibilidade de resgate de qualidade ambiental, otimização dos

equipamentos urbanos e comunitários, revitalização e criação de áreas de lazer, entre outras vantagens. É possível incrementar, nos espaços de ocupação adensada, os deslocamentos por circuitos não motorizados de transporte, dotando-os de acessibilidade universal e desenho urbano qualificado.

Experiências de operações urbanas realizadas em Belo Horizonte foram resgatadas no processo de pesquisas para a elaboração da OUC das avenidas Antônio Carlos e Dom Pedro I, com a finalidade de se evitar equívocos ocorridos e impactos não previstos. Foram também avaliadas operações urbanas realizadas em outras cidades, com propósitos semelhantes, para se tentar garantir um diferente final do que obtiveram com a utilização do instrumento.

A Operação Urbana Faria Lima, por exemplo, partia de princípio semelhante ao da OUC Antônio Carlos e Pedro I, mas não conseguiu atingir o objetivo de real transformação do seu perímetro de abrangência.

A Operação Urbana Faria Lima foi instituída pela Lei nº 11.732 de 14 de março de 1995, após a implantação de trecho da Avenida Faria Lima, em 1994, com o objetivo geral de otimizar a utilização da capacidade da infra-estrutura melhorada em função dos investimentos viários implantados e captar recursos para financiar obras realizadas e previstas. Tal otimização seria atingida por meio do adensamento e da intensificação do uso do solo nas áreas próximas aos melhoramentos realizados. Já a obtenção de recursos seria feita com a concessão de incentivos urbanísticos através da legislação, sendo o principal deles a concessão de potencial adicional de construção.

[...]

O programa de investimentos previu, entre outros itens, a implementação dos melhoramentos viários, o pagamento de desapropriações, a produção de unidades habitacionais de interesse social e a aquisição de terrenos para futuros equipamentos sociais (Montandon, 2009, p. 36-37).

Contudo, o montante de recursos despendido em obras viárias na região demonstra falta de atendimento de outras prioridades distributivas dos valores arrecadados.

Tal concentração de investimentos públicos em obras de natureza viária, desvinculados de investimentos em transporte público, em melhorias de espaços públicos e em habitação de interesse social, demonstra que as prioridades não estavam exatamente na obtenção de melhorias urbanísticas estruturais, revelando a ausência de uma idéia mais ampla de transformação urbana (Montandon, 2009, p. 43).

As pesquisas para elaboração da operação urbana consorciada nos corredores Antônio Carlos e Pedro I ressaltaram, também, algumas formas de concepção de ações de planejamento urbano internacionais, entre elas, os Planos Parciais (PP) instituídos pela Lei de Desenvolvimento Territorial da Colômbia (Lei nº 388, de 1997).

O PP é um instrumento de planejamento de escala intermediária, com a função de completar e desenvolver as diretrizes do Plano de Ordenamento Territorial (POT) instituído para os municípios colombianos. A função do POT, mesmo com ressalvas, pode ser comparada à função do Plano Diretor nos municípios brasileiros. Os PP permitem regulamentar normas urbanísticas específicas para perímetros determinados como de expansão ou renovação urbana. O objetivo é a promoção de urbanização completa e de qualidade, com financiamento dos agentes beneficiados pelas alterações físicas e normativas incidentes sobre a área.

A Lei 388 obriga que os Planos Parciais contenham diretrizes que regulamentem a intensidade de ocupação, alinhamentos, gabaritos, tipologia das edificações, especificação de usos do solo, entre outros parâmetros. Os planos devem contemplar a integração imobiliária, o reajuste de terras ou outros mecanismos para garantir a divisão equitativa de cargas e benefícios vinculada ao aproveitamento dos imóveis nos processos de concertação com os agentes participantes das operações – proprietários de terras, moradores, investidores, poder público, entre outros. São realizados programas e projetos urbanísticos que caracterizam especificamente os propósitos da operação e as prioridades de seu desenvolvimento.

Mesmo não chegando à eficiência do sistema colombiano, o plano urbanístico da OUC Antônio Carlos e Dom Pedro I deve dotar a área de padrões urbanísticos que promovam em seu perímetro centros regionais qualificados. Os principais objetivos da política de desconcentração de centros urbanos em Belo Horizonte, conforme seu Plano Diretor, são, além de diminuir a dependência da população ao centro principal da cidade, proporcionar que as regiões tenham aglomerações de atividades compatíveis com as realidades locais, combinadas entre aquelas prioritárias para atendimento de demandas das comunidades e outras que sejam complementares ao sistema produtivo e de prestação de serviços especializados da capital mineira.

Os estudos para a elaboração da operação urbana em questão foram feitos com levantamentos acerca de: condições de parcelamento, ocupação e uso do solo; espaços com potenciais ambientais e áreas verdes existentes; caracterização sócio-econômica da população residente; aspectos sobre a mobilidade regional e local; distribuição de equipamentos urbanos e comunitários, entre outros componentes. A metodologia escolhida pelo Executivo foi a elaboração do plano urbanístico pelos técnicos da SMAPU, com a participação de diversos órgãos municipais, subsidiado por estudo de impacto de vizinhança e estudo de

viabilidade econômico-financeira, os quais estão sendo preparados por consórcio de empresas, contratado a partir de processo licitatório objeto da Concorrência nº 2011/010.

Os estudos contratados e a participação popular programados serão utilizados para alterações de um plano urbanístico preliminar, o qual é objeto de avaliação dos processos de elaboração do EIV e do EVEF. Espera-se que o plano urbanístico consolidado para a operação, que servirá de base para o projeto de lei para regulamentação do instrumento, alcance as finalidades que justificam a aplicação da OUC em sua área de abrangência. Como a operação está em fase de elaboração, não é possível abordar de maneira detalhada seu plano urbanístico. Algumas possibilidades, entretanto, podem ser exercitadas na consolidação do instrumento, na opinião da autora, pelo que tem sido apresentado em oficinas de discussões públicas realizadas pela SMAPU.

O plano pode ser moldado em diretrizes integradas para: qualificação ambiental; liberação de espaço para uso público, principalmente, nas quadras lindeiras ao eixo; qualificação do desenho urbano, sobretudo, nos centros regionais e locais; execução de obras para melhoria das condições das vilas; produção de habitação de interesse social; resgate do patrimônio cultural; implantação de equipamentos âncora; melhoria do sistema viário secundário e não motorizado, entre outros objetivos. A conjugação das diretrizes para recuperação ou desenvolvimento dos espaços depende das condições específicas de cada qual e das funções que desempenharão dentro do contexto da operação e da cidade.

O eixo principal da OUC pode agregar maior densidade construtiva e populacional e atividades de maior porte e complexidade, sobretudo, próximo aos grandes equipamentos existentes e previstos. Nos bairros às margens das avenidas, devem ser escolhidas áreas para servirem à expansão não residencial complementar às atividades dos centros regionais, agregando polaridades culturais, ambientais e de lazer, empreendimentos de comércio e serviços de abrangência intermediária e local, além de moradias segundo modelos menos densos. Deve-se desenvolver programas para evitar processos de segregação sócio-espacial por meio de alternativas de inclusão de trabalho e moradia voltadas à população de baixa renda.

Deverá ser concedido a investidores interessados em edificar na área o direito de construir utilizando índices superiores aos determinados pelos coeficientes de aproveitamento atualmente vigentes, mediante a aquisição de Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) como contrapartida financeira. Outros parâmetros urbanísticos – como taxa de permeabilidade, afastamentos e taxa de ocupação – devem ser articulados para a concepção das tipologias construtivas necessárias para a formatação

coerente das áreas de centro regional, centros locais e porções predominantemente residenciais.

As normas inerentes à OUC Antônio Carlos e Pedro I devem controlar a ocupação dos vazios e a substituição das edificações existentes, além de priorizarem alternativas que insiram no perímetro sob sua ordenação a noção de conjunto urbano, evitando-se a regulação lote a lote. Os espaços fracionados pelas obras e que poderiam ser reconstruídos pela livre iniciativa do capital e por diálogos divergentes entre moradores, incorporadores, proprietários de terras, empresários, poder público entre outros atores, ganha um cenário a ser perseguido, organizado no plano urbanístico e regulamentado em uma lei.

Considerações Finais

Os instrumentos de política urbana dispostos na Lei nº 10.257/01, pela forma com que são enunciados, são adaptáveis a diversas conjunturas. Se, por um lado, podem ser transformados em modelos inconsistentes e inadequados para intervenção no solo, assim como ocorreu em experiências de operações urbanas em algumas cidades brasileiras, por outro, servem de normativa cujo conteúdo é dado pelo município, segundo suas necessidades e intenções.

Os instrumentos podem ser dotados de complexidade e refinamentos que os garantam como formas de planejamento e gestão do solo, cuja assertividade e segurança jurídica e operacional acelerem os processos de implementação das premissas do Plano Diretor. As OUCs, neste contexto, podem se prestar à responsabilidade territorial do agente público e à conquista de princípios como a distribuição de cargas e benefícios derivados dos processos de urbanização e da função social da propriedade.

Compartilha-se da idéia de Montandon (2009) de que as operações urbanas consorciadas não devem ser completamente refutadas pelas experiências mal constituídas. Pode-se encontrar uma via possível para a construção de estratégias para implantação de projetos urbanos e de “mediação da participação privada nestes projetos, pautando-se no controle público, nas melhorias sociais e na equidade no desenvolvimento urbano” (Montandon, 2009, p. 145).

A OUC em desenvolvimento para as avenidas Antônio Carlos e Dom Pedro I e suas adjacências avança na vinculação do plano urbanístico ao pressuposto de controlar o processo de reorganização da ocupação do solo no entorno de uma grande intervenção no

sistema de mobilidade. As ações de planejamento e gestão a serem desenvolvidas têm a possibilidade de criar condições necessárias a controlar o adensamento construtivo e a apropriação do solo na região, de forma a aproveitar o processo de restituição da área para trazer mais pessoas para próximo de um centro urbano em formação dentro do contexto da dinâmica da cidade e da região metropolitana à qual pertence.

A concretização do plano urbanístico pode trazer qualidade urbano-ambiental para a área e proporcionar recolhimento de mais-valias geradas pelo processo de adensamento construtivo, condizente com este setor da cidade de alta capacidade de suporte. A operação urbana consorciada, no caso apresentado, poderá atuar na concertação entre os diversos atores para a constituição de novos lugares.

Referências Bibliográficas

Câmara Municipal de Belo Horizonte. 2010. *Leis nº 7.165 e nº 7.166, ambas de 27 de agosto de 1996, consolidada com as alterações feitas pela Lei n. 9.959, de 20 de jul. de 2010*, Belo Horizonte. [online] Disponível em: www.cmbh.mg.gov.br. [Acessado em 20 de fevereiro de 2012].

Congreso de Colombia. 1997. *LEY 388 de 18 de julio de 1997: por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*, Bogotá.

Cota, D. 2010. "A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte", Tese (Doutorado), Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Mendonça, J. G. 2008. "Estrutura Socioespacial na RMBH nos anos 2000: há algo de novo?", in: Andrade, L., Mendonça, J., Faria, C. *Metrópole - Território, Sociedade e Política: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte*, Belo Horizonte, Editora PUC - Minas/ Observatório das Metrópoles - Núcleo MG, pp.45-104.

Ministério das Cidades (Brasil). 2009. *Operações Urbanas: anais do seminário Brasil-França*, Brasília, Ministério das Cidades.

Montandon, D.T. 2009. "Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios", Dissertação (Mestrado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.

Monte Mór, R, Pereira, F , Sousa, J. 2007. "A reestruturação urbana e metropolitana do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte", in: Anais do XII Encontro Nacional da Anpur, Belém.

República Federativa do Brasil. 2001. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001: Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*, Brasília. [online] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm [Acessado em 20 de fevereiro de 2012].