



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO PROCESSO DE DISCUSSÃO E APROVAÇÃO DAS  
OPERAÇÕES URBANAS EM BELO HORIZONTE (1997-2008): UMA ANÁLISE CRÍTICA DO  
COMPUR

**Daniela Abritta Cota** (UFMG/ PBH) - [danielaac@uol.com.br](mailto:danielaac@uol.com.br)

*Arquiteta-urbanista, doutora em geografia (UFMG), professora substituta da PUC-Minas até dez/2010. Arquiteta da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Aprovada em concurso público para professor Adjunto da UFSJ.*

# PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO PROCESSO DE DISCUSSÃO E APROVAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANAS EM BELO HORIZONTE (1997-2008): UMA ANÁLISE CRÍTICA DO COMPUR

Daniela Abritta Cota

[danielaac@uol.com.br](mailto:danielaac@uol.com.br)

Doutora em Geografia pela UFMG e arquiteta-urbanista da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

## Resumo

Este artigo objetiva avaliar o papel do Estado na efetivação da *operação urbana* em Belo Horizonte e analisar criticamente a participação democrática em um dos canais institucionalizados para a deliberação deste instrumento em Belo Horizonte-MG: o Conselho Municipal de Políticas Urbanas (COMPUR). Busca-se avaliar a *forma* como o debate em torno das *operações urbanas* é conduzido nesse canal democrático de participação, bem como identificar fatores que podem contribuir para a possível apropriação desse espaço por grupos locais economicamente poderosos, especialmente do setor imobiliário. Inicialmente, será elaborada uma reflexão sobre a relação entre Estado e sociedade civil na produção do espaço, via regulação urbanística brasileira em momento recente. Em um segundo momento, abordaremos o caso de Belo Horizonte. Acreditamos que o sucesso ou a eventual perversidade social da *operação urbana* como instrumento de planejamento urbano está na *forma* como são pactuados os interesses locais e, conseqüentemente, na maneira como o instrumento é introduzido no processo de gestão das cidades e Belo Horizonte não se constitui exceção.

**Apoio: FAPEMIG**

# **PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO PROCESSO DE DISCUSSÃO E APROVAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANAS EM BELO HORIZONTE (1997-2008): UMA ANÁLISE CRÍTICA DO COMPUR**

## **1. Introdução**

A partir da década de 1980, em um contexto caracterizado pelo crescente endividamento, pela elevação e aceleração inflacionária e pela conseqüente redução dos financiamentos estatais, novos instrumentos de planejamento e gestão do espaço urbano seriam demandados pelo Estado, no sentido de auxiliá-lo na promoção do direito à cidade<sup>1</sup>. A partir desse momento, não só os problemas urbanos demandavam novas formas de tratamento, como a gestão urbana passava a incorporar a sociedade civil na discussão das políticas públicas, acenando para uma nova forma de atuação política na qual a população reivindicava o atendimento de suas necessidades urbanas básicas. Assim, instrumentos pautados pela cooperação entre o poder público e o setor privado são inseridos na política urbana brasileira, em um ambiente de democratização política e de descentralização administrativa, consagrados com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir dessa Carta Magna, o município se fortalece como instância autônoma de poder, responsável pela resolução de seus próprios problemas, e ao mesmo tempo se constitui no *locus* de adoção e institucionalização de formas democráticas de governo.

Paralelamente à instituição de conselhos, fóruns, comissões e outras formas de gestão democrática, novos instrumentos de planejamento começam a ser adotados pelos municípios, por meio de seus Planos Diretores, objetivando promover uma regulação pública capaz de viabilizar os princípios do direito à cidade – o que significa submeter a regulação pública da produção privada aos interesses da coletividade. Um desses instrumentos que passa a ser instituído por algumas municipalidades brasileiras a partir de 1988<sup>2</sup> é a *operação urbana*. Trata-se de uma espécie de parceria entre o poder público e a iniciativa privada que envolve a compensação a esta última, *via solo edificável*, pelo financiamento de obras ou equipamentos públicos.

O discurso inicial que busca justificar a instituição da *operação urbana* como forma de viabilizar intervenções supostamente de interesse público, num cenário de escassez de recursos, estaria sendo utilizado para viabilizar empreendimentos pontuais que exigem flexibilizações na legislação urbanística vigente. No caso de Belo Horizonte,

objeto de análise neste artigo, o instrumento foi instituído pelo Plano Diretor municipal (Lei n.º 7.165/96) da seguinte forma:

Operação urbana é um conjunto integrado de intervenções, com prazo determinado, coordenadas pelo Executivo, com a participação de entidades da iniciativa privada, objetivando viabilizar projetos urbanísticos especiais em áreas previamente delimitadas. (Art. 65 da Lei n.º 7.165/1996 – BELO HORIZONTE, 1996)

Assim, a *operação urbana* permite que o poder público municipal viabilize “projetos urbanísticos especiais” em parceria com a iniciativa privada – em geral, concedendo ao particular (parceiro nas operações) flexibilizações de parâmetros de uso e ocupação do solo – desde que resguardados os interesses da coletividade. Além disso, as propostas de aplicação do instrumento são legitimadas via canais de participação democrática. Isso sugere que – no caso específico de Belo Horizonte – a *operação urbana* e as arenas institucionalmente definidas para a discussão e aprovação (democrática) do instrumento podem estar sendo apropriadas por grupos locais economicamente poderosos – como o setor imobiliário, por exemplo –, permitindo-lhes lucros maiores que aqueles que seriam obtidos utilizando-se os parâmetros instituídos na legislação de uso e de ocupação do solo urbano. A aprovação da *operação urbana* nessas arenas se dá por meio de um processo de construção de consensos, cuja análise, neste artigo, nos permitirá refletir sobre a *forma* de participação dos agentes que atuam na produção da cidade e que participam do processo de tomada de decisão. Objetiva-se, assim, analisar criticamente a participação democrática em um dos canais institucionalizados para a deliberação do referido instrumento de planejamento em Belo Horizonte - MG – o Conselho Municipal de Políticas Urbanas (COMPUR) – buscando avaliar a *forma* como o debate é conduzido nesse canal e identificar fatores que podem contribuir para a possível apropriação desse espaço por grupos locais economicamente poderosos, especialmente do setor imobiliário.

A partir do momento em que o governo local passa a ser o responsável pela implementação de políticas urbanas, surge a necessidade de uma maior articulação entre o poder público municipal e a sociedade local. Analisar a *forma* como se efetiva tal articulação é fundamental para a avaliação da efetividade de o instrumento da *operação urbana* contribuir para a promoção do direito à cidade.

## 2. Estado e sociedade civil na regulação urbanística brasileira do século 21

A estrutura de Estado, sua hierarquia de poderes e os espaços institucionalmente definidos organizam a *hegemonia* de classe por meio de um jogo de compromissos entre o bloco no poder e certas classes dominadas, instaurando um “consenso ideológico” (POULANTZAS, 1977, p. 26) destas com relação ao poder político das classes dominantes. Na verdade, a luta de classes e o conflito de interesses atravessam os aparelhos de Estado; e são esses aparelhos que materializam e concentram o poder “da ou das classes e frações dominantes em suas contradições com as classes dominadas” (POULANTZAS, *op.cit.*, p. 27). A análise da relação entre Estado (por meio das instituições públicas) e a sociedade civil no processo de discussão e aprovação da *operação urbana* como instrumento de planejamento urbano (COTA, 2010) nos permitiu verificar que o Estado, mesmo em um contexto democrático, organiza sua estrutura para viabilizar o “consenso aparente” que permeia a deliberação da política urbana em momento recente – algo que buscamos evidenciar, neste artigo, para o caso das *operações urbanas* em Belo Horizonte. Esse “consenso aparente” pode envolver alianças e negociações, bem como a possível apropriação, por parte dos setores sociais mais poderosos, dos espaços democrático-populares de deliberações políticas. Um exemplo seria o interesse do setor imobiliário nas “inovações espaciais” (ABRAMO, 2007), viabilizadas via regulação urbanística, que promovem valorizações imobiliárias das quais ele tenta se apropriar. A *operação urbana* seria, assim, um instrumento capaz de viabilizar tais “inovações espaciais”. Tal afirmação nos induz a refletir sobre os limites e as possibilidades do planejamento e da gestão urbana no contexto da democracia brasileira, bem como o papel ambíguo do Estado e da regulação na promoção de mudanças sociais (ARAÚJO, 2009, p. 43).

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

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

A Constituição de 1988 propõe, assim, o princípio democrático na condução dos processos de tomada de decisão, acolhendo mecanismos de participação direta no

sistema político brasileiro. Pode-se dizer que a partir dela a política urbana passa a ser tratada segundo uma estratégia que considera os diversos atores que agem na produção e na estruturação da cidade, abrindo espaço para o avanço da legislação urbanística por meio de instrumentos que possibilitem ao poder público interferir de forma mais incisiva na dinâmica de produção do espaço urbano. Cabe ao município propor, aprovar, implementar e aplicar tais instrumentos, por meio de canais políticos tanto representativos quanto participativos.

No entanto, segundo Dagnino (2004), na formulação de políticas públicas, o que se observa, nos espaços abertos à participação, é que a sociedade civil exerce um papel estratégico para o Estado, na medida em que assume responsabilidades no processo de tomada de decisões e de implementação das políticas. Ao assumir tais responsabilidades, a sociedade – uma sociedade historicamente hierárquica e excludente, sem cultura política de participação – é chamada a dialogar com o Estado, cujas práticas autoritárias afirmavam as práticas patrimonialistas<sup>3</sup> que resistiram, por muito tempo, aos programas e projetos de enfoque participativo. Assim, o papel político desses atores, oriundos da sociedade civil, é muitas vezes reduzido ao de legitimar decisões tomadas no interior da estrutura estatal, decisões que, na grande maioria, viabilizam interesses de certos grupos hegemônicos.

Neste trabalho, não iremos refletir sobre os modelos de democracia direta e representativa, seus pressupostos e limitações, mas discutir o processo de tramitação da *operação urbana* em um desses canais – o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR). Entendemos que, no caso dos instrumentos de planejamento urbano, a reflexão sobre a possibilidade de contribuir para promover o direito à cidade – em especial o instrumento aqui analisado – exigirá a análise das *formas* de sua discussão e aprovação nos canais de democracia direta e representativa. A avaliação do papel do COMPUR na condução dos trâmites que envolvem a aprovação e a implementação da *operação urbana* em Belo Horizonte busca contribuir para tal análise.

No que se refere à participação da sociedade civil na deliberação das políticas, Chauí (2003) destaca certa “apatia política” desses grupos, considerando que no Brasil não haveria uma cultura política de participação; isto é, não estamos tratando de um movimento construído cultural e historicamente. É importante lembrar que, no período

anterior à Constituição Federal de 1988 (regime militar), a política urbana brasileira foi elaborada pelas classes dominantes a partir de uma verdadeira “política policial”<sup>4</sup> (OLIVEIRA, 1999, p. 63), caracterizando a época das políticas do “consenso imposto”. Esse fato contribuiu para que, na implementação das chamadas políticas públicas da época, fossem conferidas vantagens a certos setores privilegiados da sociedade. Repentinamente passa-se a considerar a transformação do papel da sociedade civil – de objeto das políticas públicas a sujeito dessas políticas. Trata-se de uma prática não construída culturalmente. Assim, o movimento participativo não representa, em termos políticos, uma conquista social, em sentido amplo, mas de certos grupos sociais que lutavam contra o regime autoritário e buscavam viabilizar formas de se garantir o *direito à cidade* e o interesse da coletividade. No entanto, há nesse processo indícios concretos de conquistas políticas e sociais. Existem análises que atestam o sucesso de experiências participativas que se consolidaram desde o processo constituinte. Por outro lado, sugere-se que a chamada sociedade civil organizada tem contribuído para a manutenção de privilégios de setores sociais hegemônicos nas instâncias de consulta e/ou de deliberação sobre as políticas urbanas, a exemplo do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) – que será analisado neste artigo. Privilégios podem também ser mantidos na instância representativa (a exemplo das Câmaras Municipais), por meio de decisões na forma de “acordos e ajustes para a obtenção do consenso” – para não falar do uso de práticas patrimonialistas –, reduzindo a possibilidade do dissenso que alimenta o processo democrático.

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

“consenso cooptado”, que legitima as políticas públicas (dentre as quais se insere o tema das *operações urbanas*) que, por sua vez, refletem os interesses da iniciativa privada.

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

O fato é que a participação da sociedade brasileira, a partir do processo de democratização, pouco tem contribuído para a alteração do processo histórico de privilégios conferidos às classes dominantes, por meio das políticas empreendidas pelo Estado. De certa forma, as práticas “patrimonialistas” e os interesses hegemônicos, tão defendidos pelos ideais neoliberais, parecem prevalecer mesmo em um contexto sociopolítico marcado pela democracia e pela participação. Pode-se dizer que os interesses hegemônicos e certas práticas de alianças, coalizões e cooptações (práticas patrimonialistas) não desaparecem da cena sociopolítica brasileira, e se “rearranjam” através das práticas aparentemente democráticas.

Tanto Abensour (1998) quanto Rancière (1996) são enfáticos ao mostrar como o Estado atua inibindo o pleno exercício da democracia. Para o primeiro, na verdadeira democracia, o Estado desaparece – o que demandaria rejeitar as ideologias do consenso, bem como desbanalizar a idéia de conflito: assim, toda possibilidade de mudança da ordem social hegemônica estaria vinculada aos movimentos sociais, e não ao pretensível papel mediador do Estado, no sentido da promoção do bem comum e do interesse coletivo. De maneira análoga, Rancière combate a identificação entre racionalidade política e consenso, e entre consenso e democracia. Ele concebe a política a partir do modo de ser da comunidade, que se opõe a outros modos de ser – ou seja, “a oposição de recortes do mundo sensível” –, e não como a relação entre indivíduos que combinam seus interesses e sentimentos (RANCIÈRE, 1996, p. 368). Para ele, a política se realiza por meio do dissenso; ela é a inclusão dos que não são contados, ou seja, a destituição da lógica da dominação legítima garantida pelo

Estado: só o reconhecimento dos que não tem voz já pressupõe uma subversão da ordem normal das coisas (ARAÚJO, 2009, p. 44).

A interface entre o objeto discutido neste artigo e a discussão acima desenvolvida consiste na possibilidade de se verificar *formas* de inibição do exercício da democracia na condução da política urbana em Belo Horizonte. Entendemos que a avaliação das possibilidades de realização do direito à cidade também passa pela análise das instâncias de participação democrática nas quais a política se efetiva. O papel assumido pelo Estado nessas instâncias pode influenciar diretamente as possibilidades de ação e o grau de liberdade de posicionamento e decisão de determinados grupos sociopolíticos.

Devemos, entretanto, reconhecer os avanços ocorridos na política e no planejamento urbano brasileiros, no sentido de se promover a discussão pública sobre os problemas e as intervenções propostas para a cidade, democratizando, em certa medida, o processo decisório. No entanto, o que se observa é que os canais de participação democrática, assim como os processos de tramitação de propostas nesses espaços ainda são fortemente controlados pelo Estado, permitindo reforçar a lógica do “consenso aparente” e fazendo prevalecer os interesses de alguns grupos hegemônicos, em detrimento de interesses públicos mais amplos, ainda que sob novas roupagens. Acreditamos também que o fato da maioria da população continuar excluída do acesso à informação e do sentido amplo de cidadania, assim como o desconhecimento do real sentido de se discutir o “outro” e o interesse coletivo, contribuem para a consolidação de privilégios que se formam em torno das políticas ditas públicas.

### **3. Operações Urbanas em Belo Horizonte**

Desde que a *operação urbana* foi instituída em Belo Horizonte (cf. Plano Diretor, em 1996) até 2009, 12 (doze) leis foram aprovadas; porém nem todas foram efetivadas. O **Quadro 1** apresenta uma síntese dessas 12 (doze) propostas, indicando suas respectivas leis e os interesses públicos e particulares envolvidos em cada uma delas.

Trata-se de um instrumento que, em princípio, contribuiria para viabilizar “projetos urbanísticos especiais”, supostamente “adequando a ocupação e o uso do solo urbano à função social da propriedade” – objetivo definido no inciso I do Art. 3º do Plano

Diretor municipal. Buscaremos neste artigo avaliar a *forma* como ocorre o debate em torno das *operações urbanas* no Conselho Municipal de Políticas Urbanas – COMPUR. Em trabalho anterior (COTA, 2010), constatamos que o texto legal (cf. disposições do Plano Diretor) permite que o instrumento seja adequado a diversas situações e diferentes intenções. Ressalta-se que a falta de diretrizes legais quanto aos reais interesses públicos defendidos, a ausência de um acompanhamento durante a implementação da operação e a falta de representação da população diretamente afetada são fatores que podem contribuir para a não efetivação do eventual caráter redistributivo do instrumento – o que reforçaria o seu papel na viabilização de interesses particulares em detrimento do interesse da coletividade.

Devemos lembrar que a recepção “bem sucedida” das propostas de *operações urbanas* pelos municípios está “na possibilidade dela representar uma alternativa para as amarras da legislação modernista/funcionalista”, permitindo a flexibilização de parâmetros de uso e ocupação do solo (MARICATO; FERREIRA, 2002, p. 221). Entretanto, essa forma institucionalizada que permite negociar potenciais construtivos pode resultar tanto em retorno positivo para a coletividade – objetivo principal que norteia a aplicação do instrumento – quanto em ganhos privados – dependendo da *forma* como ele é adotado em cada localidade. Segundo Maricato e Ferreira (*Ibidem*, p. 216-217), o caráter nocivo ou benéfico do instrumento está em sua formulação e implementação no nível municipal – é “antes de mais nada uma questão política”. Ou seja, entendemos que a *forma* como a *operação urbana* vem sendo aplicada pode colocar “em xeque” sua função redistributiva e a efetivação dos princípios da *reforma urbana* e do *direito à cidade*. Deve-se ressaltar que o instrumento, no caso de Belo Horizonte, é discutido e aprovado em canais que contam com a participação popular: no COMPUR e na Câmara de Vereadores. Se ele é democraticamente legitimado e, mesmo assim, viabiliza a apropriação privada de benefícios, cabe, então, verificar o processo de sua discussão, o que faremos neste artigo para o COMPUR.

## QUADRO 1

## Operações urbanas aprovadas no município de Belo Horizonte (1997-2008): leis e síntese dos interesses públicos e particulares envolvidos

TÍTULO DA OPERAÇÃO URBANA	LEI N.º /ANO	SÍNTESE DOS INTERESSES PÚBLICOS E PARTICULARES ENVOLVIDOS
01 Desafetação de trecho de via pública, mediante <i>Operação urbana</i> .	Lei n.º 7.280/1997 (Efetivada)	Finalidade de <b>interesse público</b> : recebimento de outro imóvel (permuta com a área objeto da operação) para implantação de equipamento de uso coletivo, construção de escadaria de acesso entre a rua Oito e Rodovia MG-5, mais o recebimento do valor de R\$10.000,00 para investimento em obras de pavimentação de vias no bairro São Marcos. <b>Interesse particular</b> : desafetação de via pública e constituição de imóvel de categoria dominial (incorporação da área ao Motel Savege no bairro São Marcos).
02 Operações Urbanas para implementação de estações de integração de ônibus do BHBUS.	Lei n.º 7.928/1999 (somente 01 estação efetivada)	Finalidade de <b>interesse público</b> : implementação de estações de integração do BHBUS, bem como a operação e o gerenciamento público destas estações. <b>Interesse particular</b> : construção e exploração da estrutura empresarial da obra (que não será transferida ao poder público).
03 <i>Operação urbana</i> do Isidoro (não é lei específica – Cap. 5 da Lei n.º 8.137/00).	Lei n.º 8.137/2000 (não efetivada)	Finalidade de <b>interesse público</b> : implantação de sistema viário (construção da via 540) e equipamentos que dotem a região de infraestrutura necessária ao seu desenvolvimento econômico, ambiental e urbano, e promover uma ocupação ordenada da área. <b>Interesse particular</b> : utilização de parâmetros urbanísticos mais permissíveis que os do zoneamento vigente (em especial, maior coeficiente de aproveitamento e menor quota de terreno por unidade habitacional).
04 <i>Operação urbana</i> Casa do Conde de Santa Marinha e adjacências	Lei n.º 8.240/2001 (não efetivada)	Finalidade de <b>interesse público</b> : preservação do patrimônio edificado e urbano e requalificação da área. <b>Interesse particular</b> : aumento de potencial construtivo, desafetação de via e incorporação da área ao lote, maior flexibilidade com relação à altura das edificações.
05 <i>Operação urbana</i> Vila Silveira	Lei n.º 8.299/2001 (Efetivada)	Finalidade de <b>interesse público</b> : doação de dois lotes para a Prefeitura, na mesma quadra, para implantação de praça. <b>Interesse particular</b> : regularização de edificação construída em desacordo com os parâmetros da Lei n.º 7.166/96 (a construção não atendia às exigências legais quanto ao afastamento frontal).
06 <i>Operação urbana</i> Fundação Furtado de Menezes	Lei n.º 8.431/2002 (Efetivada)	Finalidade de <b>interesse público</b> : viabilizar acesso ao Conjunto Esperança, oferta de habitação para população de baixa renda e implantação de equipamentos sociais. <b>Interesse particular</b> : parcelamento e ocupação (atualmente limitados pelo zoneamento ZP-1) com parâmetros mais flexíveis, tendo em vista a necessidade de ampliação dos espaços ocupados para projetos sociais pela Fundação.

	TÍTULO DA OPERAÇÃO URBANA	LEI N.º /ANO	SÍNTESE DOS INTERESSES PÚBLICOS E PARTICULARES ENVOLVIDOS
07	<b>Operação urbana do conjunto arquitetônico da Avenida Oiapoque.</b>	Lei n.º 8.728/2003 (Efetivada)	Finalidade de <b>interesse público</b> : recuperação de bem tombado (antiga Cervejaria Antártica) na área central de BH, proporcionando a instalação de Centro de Comércio Popular destinado a abrigar camelôs oriundos da área central. Requalificação da área do entorno do imóvel e implantação de terminal de ônibus na Av. Oiapoque. <b>Interesse particular</b> : aumento de potencial construtivo (de CA=1,0 para 1,8) a ser aplicado na construção de um Shopping Center no bairro São Pedro, região da Savassi, e permissão para o mesmo empreendimento adquirir UTDCs provenientes de imóvel tombado (Cervejaria Antártica).
08	<b>Operação urbana "Centros de Comércio Popular"</b> (não é lei específica – artigos na Lei n.º 9.058/05)	Lei n.º 9.058/2005 (Efetivada)	Finalidade de <b>interesse público</b> : instalação de boxes nos Centros de Comércio Popular Tupinambás, Caetés, Tocantins e Xavante, viabilizando seu posterior aluguel para camelôs que estariam ocupando o espaço público municipal. <b>Interesse particular</b> : permissão para aumento de potencial construtivo em ZP-3, ZA, ZAP e ZCs para 20% acima do CA permitido pelo zoneamento (à exceção da ZAP, todas as outras não são áreas receptoras de UTDCs).
09	<b>Operação urbana na área denominada Gleba I da antiga Fazenda Capitão Eduardo.</b>	Lei n.º 9.065/2005 (em andamento)	Finalidade de <b>interesse público</b> : viabilizar área para habitação de interesse social. <b>Interesse particular</b> (da Associação dos Voluntários do Bairro Guarani – ASVOG): regularização do parcelamento e assentamento de famílias carentes, por meio do reordenamento das áreas passíveis de ocupação (de propriedade da ASVOG), o que implicaria em flexibilizar parâmetros urbanísticos.
10	<b>Operação urbana do Edifício-Sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.</b>	Lei n.º 9.366/2007 (não efetivada)	Finalidade de <b>interesse público</b> : restauração de imóvel tombado, definição de uso coletivo para o mesmo (restaurante), requalificação do entorno com implantação de praça de uso público na área do projeto. <b>Interesse particular (do Estado)</b> : concentração, em um único local, de todas as atividades pertinentes à prestação de serviços jurisdicionais. Isso requer aumento do potencial construtivo de 3,0 para 4,6 e permissão para instalação de atividade não admitida no local (à época), conforme Lei n.º 7.165/96. Solicitação de adoção da proporção de 1 vaga de carga e descarga para cada 4.000m <sup>2</sup> , ao invés de 1 vaga para cada 3.000m <sup>2</sup> .
11	<b>Operação urbana do Parque Linear Bulevar Andradas</b>	Lei n.º 9.568/2008 (Efetivada)	Finalidade de <b>interesse público</b> : viabilizar intervenções de melhoria no espaço público da área adjacente ao empreendimento proposto. Fazer parceria para realização de projeto social (oferecer escolinhas de futebol para as crianças do entorno). <b>Interesse particular</b> : aumento de potencial construtivo para viabilizar Shopping América (passar CA de 1,7 para 2,7; taxa de permeabilidade de 20% para 8%) e permissão para efetivar 60% da exigência de área permeável na área do Parque Linear Bulevar Andradas.
12	<b>Operação urbana da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.</b>	Lei n.º 9.679/2008 (ainda não efetivada)	Finalidade de <b>interesse público</b> : recuperação e manutenção de áreas públicas correspondentes à Praça Carlos Chagas. Redução do n.º de veículos nas ruas e consequente melhoria do trânsito no entorno. <b>Interesse particular (do Estado)</b> : permissão para alteração do limite da ADE Residencial Central, com vistas a viabilizar a construção de edifício anexo à ALMG, e permissão para utilizar o subsolo (parte) da praça Carlos Chagas para a construção de estacionamento.

Fonte: Leis específicas acima referidas. Elaboração: Daniela Abritta Cota. Mai/2010.

Para o estudo do processo de discussão das propostas de *operação urbana* no COMPUR<sup>5</sup> foram analisadas as atas de reunião do Conselho, por meio das quais verificamos a participação de cada representante dos diferentes segmentos sociais nas discussões e deliberações sobre a temática da *operação urbana*. Isso nos permitiu observar os interesses em disputa, ou a ausência de participação de determinados segmentos sociais, bem como a posição do poder público nas discussões; e também quais são as finalidades estabelecidas e os argumentos utilizados para a aplicação do instrumento. Foram também realizadas entrevistas (individuais) com integrantes do Conselho, tanto para satisfazer lacunas e dúvidas que surgiram na análise das atas quanto para permitir a reflexão crítica dos diferentes agentes sociais.

### **3.1. Análise das discussões de operações urbanas no COMPUR**

O COMPUR foi instituído pelo Plano Diretor (Lei nº. 7.165/96) exemplificando a participação do Executivo na gestão democrática. Ele é constituído por 16 membros, sendo 08 do Poder Executivo, 02 do Poder Legislativo (Câmara), 02 representantes do setor técnico, 02 do setor empresarial e 02 do setor popular. São considerados representantes da sociedade civil os membros do Legislativo e dos setores técnico, empresarial e popular (08 no total). O COMPUR possui caráter consultivo<sup>6</sup>, embora exerça influência no processo de produção das políticas urbanas e de seus instrumentos, conferindo maior legitimidade às propostas que são por ele respaldadas, quando enviadas à Câmara de Vereadores. Em geral, toda proposta legal afeta à política urbana é apreciada pelo COMPUR<sup>7</sup>. Legalmente, não há qualquer determinação de obrigatoriedade de discussão das *operações urbanas* nesse canal de participação, o que, no entanto, vem sendo a prática adotada pelo município.

O processo de elaboração e discussão das *operações urbanas* – conforme disposições legais – é coordenado pelo Executivo. Esse processo envolve as seguintes etapas (COTA; FERREIRA, 2007, p. 13):

- negociação com a iniciativa privada para a definição do interesse público e das contrapartidas a serem prestadas ao município;
- negociação sobre os parâmetros da LPOUS (e/ou regras do Plano Diretor) a serem flexibilizados e a compatibilidade desta alteração com o interesse público anteriormente definido;

- cálculo dos benefícios concedidos e do valor das contrapartidas de interesse público (valores envolvidos);
- fechamento da proposta conforme diretrizes e normas contidas no Plano Diretor;
- apresentação da proposta de *operação urbana* no COMPUR;
- discussão e aprovação da proposta neste Conselho;
- redação final da minuta de Lei Específica da *operação urbana* e encaminhamento à Câmara, sugerindo a aprovação.

A análise que realizamos na nossa tese de Doutorado (COTA, 2010) permitiu evidenciar que a própria estrutura do COMPUR e sua *forma* de atuação compõem um cenário que favorece a prevalência de interesses de determinados grupos, quais sejam, aqueles formados por agentes sociais do setor imobiliário, capazes de promover articulações e de se impor perante os demais representantes. Além disso, constatamos que:

- a própria composição do Conselho, com 50% (cinquenta por cento) de representantes do Poder Executivo, contribui para os votos favoráveis às *operações urbanas*, uma vez que elas são propostas e coordenadas por esta instância de governo, mesmo que às vezes sugeridas pelo outro parceiro. Com isto, em boa parte das votações, a somatória dos votos do Poder Executivo com os dos representantes do setor empresarial (sempre presentes às reuniões), já é suficiente para aprovar propostas de *operação urbana* no COMPUR;
- nas discussões sobre *operações urbanas*, há uma predominância dos técnicos da Prefeitura no debate. Por disporem de conhecimento técnico específico – especialmente considerando-se que se trata de um instrumento complexo e de difícil entendimento – eles acabam detendo o controle das discussões. Paralelamente a isso notamos uma participação menos efetiva dos outros setores nas discussões, em especial do setor popular, do técnico e do Legislativo;
- a pequena participação popular no debate sobre as *operações urbanas* contribui para o “consenso” entre os demais agentes que representam a sociedade civil, viabilizando os interesses dos grupos mais poderosos, que, em geral, são mais organizados e articulados.

Lembramos que as propostas, quando encaminhadas para a análise do COMPUR, já foram previamente acordadas no Executivo<sup>8</sup>. Talvez isso explique porque as propostas não são discutidas no Conselho quanto ao mérito, nem quanto ao interesse público que justificaria a aplicação do instrumento. Na maioria das vezes, não são questionadas eventuais incompatibilidades das propostas com um projeto de cidade, expresso nos princípios explicitados na Lei Orgânica ou nas diretrizes contidas no Plano Diretor. Em geral, o debate nesse Conselho, quando ocorre, fica por conta dos valores envolvidos e da definição das contrapartidas, sendo que ao final das discussões são realizadas apenas alterações pontuais no texto do relator ou pequenos ajustes na proposta. Isso pode ser evidenciado pela opinião de alguns entrevistados:

Não há construção da proposta, reflexão, com o Conselho, se ela vale a pena. Muitas operações urbanas já vêm condicionadas. (Representante do Executivo)

O COMPUR conhece muito pouco sobre a matéria e tem que deliberar, decidir sobre ela. Ele tem que decidir sobre uma coisa que ele conhece pouco, que não conhece o processo de negociação anterior, dados, etc. [...] A grande negociação envolvida na operação urbana não está no COMPUR. (Representante do Executivo)

Como a discussão do mérito não ocorre, seja por desconhecimento técnico dos outros setores, seja pela forma de condução do debate pelo Executivo – o que pode significar uma “estratégia política” para efetivar a *operação urbana* –, as propostas acabam sofrendo poucas alterações quando passam pelo COMPUR. Alguns entrevistados referem-se ao processo de análise do Conselho da seguinte forma:

O Conselho normalmente acompanha o que a Prefeitura avalia [...]. Como as operações urbanas já chegam depois de serem analisadas pelo Executivo, outros setores acabam acompanhando o voto do Executivo por confiarem nele (Representante do Executivo)

COMPUR como instância de apreciação dessas propostas. (Representante do setor técnico)

A operação urbana quando chega para ser avaliada no COMPUR é porque o secretário já negociou antes. Dificilmente alguém do Executivo questiona. [...]. O COMPUR, por não ser deliberativo e apenas consultivo, é subserviente às negociações que já foram feitas no âmbito dessa cidade-negócio. (Representante do setor popular)

A coisa já chega acertada no Executivo. Aí o Executivo vem com o “rolo compressor”. Já vem tudo acordado. [...]. É difícil [a operação urbana] não ser aprovada. (Representante do setor técnico)

Esses depoimentos evidenciam tanto o domínio do Poder Executivo na condução do debate nesse canal democrático de participação quanto a falta de polêmica, de dissenso, nas discussões. Como a proposta “já vem pronta” e os acordos já foram

efetivados, cabe ao Conselho apenas analisá-la e aprová-la. A “confiança” ou a cumplicidade dos demais setores com relação ao Poder Executivo também contribuem para os votos favoráveis às propostas de *operação urbana*. Além disso, alguns entrevistados chegaram a mencionar mecanismos utilizados pelo Estado (poder público municipal), que permitem ao Executivo não somente manter o controle do debate, mas também obter o “consenso” para a proposta entre os diferentes representantes da sociedade civil, viabilizando o “negócio” previamente acordado com o parceiro particular:

Os técnicos do Executivo não têm a mínima preocupação em traduzir termos técnicos. Muitos não sabem os termos, desconhecem o significado. [...] as pessoas fazem questão de mostrar que sabem mais... Falta humildade dos técnicos [...]. Falta respeito. Já fui vítima de deboche. (Representante do setor popular)

As grandes operações urbanas – até por que são propostas pelo Executivo – tem sido defendidas sempre por relatores do Executivo (Prefeitura, na maioria). Então, são pessoas da própria Prefeitura que defendem a operação urbana. Não vejo democracia no processo. (Representante do setor empresarial)

No COMPUR, há sempre a preocupação com a *forma* como os assuntos serão colocados em pauta para serem aprovados. E aprovados rapidamente com a menor polêmica possível. Perdemos muito na questão da democratização desses espaços. (Representante do Executivo)

Esses comentários sugerem também que muitas pessoas são cooptadas por este setor, ou ainda que ocorre uma coação sutil, levando os representantes a votarem nas propostas para não desagradá-lo ou para não se sentirem menosprezados. Assim, a *forma* de atuação de representantes do Poder Executivo pode acabar favorecendo interesses particulares. Ou seja, o parceiro particular e/ou privado encontra via *procedimentos institucionais* (ABRAMO, 2007) utilizados pelo Estado, formas de viabilizar suas demandas específicas.

Além dos mecanismos para a aprovação consensual das propostas de *operação urbana* acima abordados, destaca-se o fato de o Poder Executivo ter uma atuação quase monolítica, votando, em geral, conjuntamente:

[Os representantes do] Executivo são manipulados. Temas polêmicos são discutidos previamente. Já fui chamada para reunião para saber da operação urbana antes dela ir para o COMPUR. Não há coerção, mas o setor normalmente atua em bloco. (Representante do Executivo)

Sobre essa questão, Gonçalves afirma:

[...] nas deliberações do COMPUR, nota-se a prevalência da vontade do Executivo, incorporando-se à proposta inicial pequenas alterações sugeridas pelos conselheiros, que pouco interferem na idéia geral ou em seus pressupostos. [...] Observa-se, também, uma pressão do Executivo sobre o Conselho no sentido de acelerar as discussões e de agilizar as decisões. (GONÇALVES, 2008, p. 149-150)

Assim, dentre os *procedimentos institucionais* adotados pelo poder público, a urgência em se aprovar determinada proposta, eliminando possíveis embates, também contribui para a obtenção de uma visão consensual das *operações urbanas* que são discutidas no COMPUR.

Para entendermos esse predomínio do Executivo nas reuniões do Conselho, destacamos a visão de alguns entrevistados sobre a participação dos demais segmentos ali representados.

- sobre o **setor popular:**

Quando envolve questões técnicas ou a visão abrangente da cidade, questões mais complicadas, esse setor fica meio perdido. (Representante do setor técnico sobre o setor popular)

Eles ficam aquém, não conseguem acompanhar a discussão e as discussões no COMPUR são muito técnicas. (Representante do Executivo sobre o setor popular)

- sobre o **setor técnico:** apesar de ter “uma visão mais abrangente da cidade” (Cf. representante do setor técnico), de ter uma “grande contribuição a dar” (Cf. representantes do Executivo e do Legislativo) ao debate, é o setor mais ausente do Conselho. “É um setor pouco representativo” (Cf. representante do Executivo) e, quando estão presentes, nem sempre participam efetivamente das discussões das propostas. “Não trazem a discussão da academia” (Cf. representante do Executivo), “não é articulado com o setor que representa” (Cf. representante do Executivo) e, em geral, acompanham os pareceres dos relatores (Cf. representante do setor popular).

- sobre o **setor empresarial:**

Sua participação é de tirar o chapéu! O papel que lhes cabe eles fazem com afinco! (Representante do Executivo sobre o setor empresarial)

Defendem seus interesses, em geral, propiciando propostas mais permissivas. (Representante do setor popular sobre o setor empresarial).

- sobre o **legislativo**:

Estão presentes mais quando o setor empresarial solicita (Representante do setor popular sobre a representação do Legislativo)

Trazem a discussão mais da legalidade. [...]. Há vereadores que participam do Conselho até para se inteirarem das discussões, para planejarem suas negociações na Câmara. (Representante do Executivo sobre a representação do Legislativo)

De modo geral, “a participação no Conselho é tímida” (Cf. representantes do Executivo e do setor empresarial) e quase não há embates. Além disso, a *forma* de participação dos representantes (ou ausência, ou cooptação) acaba contribuindo para a ausência do dissenso e a afirmação do “consenso” em torno do instrumento da *operação urbana*. Essa aparente “cumplicidade objetiva” (MARTINS, 2006, p. 131) firmada entre diferentes agentes que atuam no processo de produção da cidade acaba por viabilizar interesses privados e individuais, dificultando a possível busca pelo *direito à cidade* por meio da aplicação do instrumento.

#### **4. Apreensões sobre o COMPUR a partir da participação democrática no processo de discussão e aprovação das operações urbanas em Belo Horizonte**

A análise da *forma* como se dá a participação no COMPUR possibilitou observar as coalizões, a ausência de participação de determinados setores, além da posição do poder público, via representantes do Executivo. Avaliando a forma de participação neste Conselho, Gonçalves (2008, p. 149) escreve: “o setor técnico apresenta a crítica e os contrapontos; o setor empresarial defende seus interesses específicos e o setor popular pouco participa dos debates”. Compõe-se assim o cenário favorável às articulações do Poder Executivo para a aprovação das *operações urbanas*.

De certa forma a discussão nesse espaço institucionalizado para o debate da questão urbana serve para demonstrar que o poder público municipal cumpre determinações legais quanto à efetivação da gestão democrática. Apesar disso, pela *forma* como se dão os debates, não há garantias de benefícios mais amplos para a cidade e de efetivação dos interesses coletivos:

Há um fingimento de que estamos cumprindo a lei, que estamos sendo democráticos e vocês [população] fingem que participam. (opinião de representante do setor popular sobre a cumplicidade firmada entre Estado e sociedade civil)

É importante destacar que a aprovação de propostas no COMPUR confere legitimidade ao processo de deliberação ocorrido no Executivo. Especialmente no caso das *operações urbanas* que envolvem interesses públicos e particulares, o debate de assuntos-problema em um canal democrático de participação acaba conferindo certa “transparência”, certa “clareza” (Cf. representantes do Executivo e do setor empresarial), contribuindo para que o instrumento tenha legitimidade perante a população.

A ausência da população (participação direta) nas discussões do COMPUR também pode contribuir para a possibilidade da *operação urbana* ser utilizada para viabilizar interesses particulares – o que reforçaria a perversidade da *forma* de utilização do instrumento: “Poucas pessoas têm conhecimento do que está sendo discutido no COMPUR” (Cf. representante do Executivo). Acreditamos que a dificuldade de entendimento do instrumento favorece a pequena participação, o que dá margem para negociações, cooptações e articulações entre os representantes interessados na aprovação da *operação urbana*.

Entretanto, é preciso deixar claro que não estamos sendo contrários ao COMPUR, mas a favor de que seja revista a *forma* como o debate ocorre nessa instância. Concordamos com vários depoimentos sobre esta questão, obtidos nas entrevistas:

O COMPUR exerce um papel interessante de diálogo. É um espaço fundamental para a aproximação de atores. (Representante do setor empresarial)

É um fórum de debate a mais, é positivo por isso... [...] O COMPUR é um fórum aberto que não se pode deixar de mantê-lo e serve também para inibir abusos. Se o projeto “toma bomba” no COMPUR ele [o Executivo] não vai insistir com a Câmara Municipal. (Representante do setor empresarial)

É um espaço de debate, instrumento de democracia – apesar de todo mundo votar com o Executivo – mas é um instrumento de democracia, onde se alguém quiser “botar a boca no trombone”, pode. (Representante do setor empresarial)

Acreditamos que o COMPUR, como um canal democrático de participação, deveria aprimorar e ampliar o seu papel na formulação e deliberação da política urbana, concordando com a seguinte opinião de um entrevistado:

[...] acho que o Conselho deveria ter participação maior na formulação da política urbana, inclusive indicar áreas prioritárias para intervenções, áreas para operação urbana, diretrizes dessas operações. Deveria ser um órgão de formulação da política urbana. (Representante do setor técnico)

## 5. Considerações Finais

A análise realizada neste artigo nos permitiu verificar que a *forma* como a regulação é viabilizada (*procedimentos institucionais*, no dizer de ABRAMO, 2007), pode colocar em xeque a real intenção de se adotar a *operação urbana* como instrumento de planejamento urbano de caráter redistributivista. Assim, a utilização equivocada do instrumento, ou sua perversidade, dependerá essencialmente da *forma* como ocorrerá sua implementação no nível municipal.

No caso de Belo Horizonte, a “rotina” de discussão e a aprovação da *operação urbana* no COMPUR, ao contar com respaldo popular, parece servir mais para legitimar os interesses *hegemônicos* (de grupos locais mais poderosos), em detrimento de conquistas sociais de forma mais ampla (Cf. DAGNINO, 2004). Assim, apesar de importantes para viabilizar os princípios do *direito à cidade* na política urbana, os novos instrumentos de planejamento em Belo Horizonte – como a *operação urbana* – e sua *forma* de aprovação em um dos espaços democráticos institucionalizados parecem contribuir para materializar, via produção do espaço, a convergência de interesses da administração municipal e de certos setores capitalistas – com destaque para agentes do setor imobiliário. Observa-se que o COMPUR tem muito a avançar para ser considerado, de fato, uma instância de representação dos interesses coletivos. Dessa forma, podemos afirmar que, controladas majoritariamente pelo Poder Executivo, as *operações urbanas* em Belo Horizonte podem se tornar eficientes instrumentos para que se possa viabilizar, por meio do Estado, interesses particulares que atuam na produção do espaço urbano.

### Referências Bibliográficas:

- ABENSOUR, M. **A democracia contra o estado**. Belo Horizonte: UFMG, 1998.
- ABRAMO, Pedro. **A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa p/ a economia urbana**. RJ: Bertrand Brasil, 2007.
- ARAÚJO, Rogério Palhares Z. **Contradições e Possibilidades da Regulação Ambiental no Espaço Urbano**. IGC/UFMG, 2009. (Tese de Doutorado).
- BELO HORIZONTE (MG). Prefeitura. **Lei n.º. 7165. 27 ago. 1996**. Institui o Plano Diretor do município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH, 1996.
- CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. 10. ed.- São Paulo : Cortez, 2003. p. 275-310.
- COTA, Daniela A. **A parceria público-privada na política urbana brasileira recente: reflexões a partir da análise das operações urbanas em Belo Horizonte**. Belo Horizonte: IGC/UFMG, 2010 (Tese de Doutorado).
- COTA, Daniela A.; FERREIRA, Tânia M. A. Parceria público-privada aplicada ao urbano no contexto da gestão democrática: a operação urbana em Belo Horizonte. **Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR**. Belém, 2007.17p.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). **Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES/UCV, 2004. p.95-110.

FERNANDES, E. (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. 248p.

GONÇALVES, Patrícia Garcia. **Limites e possibilidades da democracia representativa na produção do espaço urbano**: uma análise a partir da atuação da Câmara Municipal de Belo Horizonte. IGC/UFMG, 2008. (Dissertação de Mestrado).

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

MARTINS, Jeová Dias. **As regras da metrópole**: campo urbanístico e ordem social na Região Metropolitana de São Paulo. Tese de Doutorado. 2006. Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UNB). Brasília.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: Oliveira, Francisco; Paoli, Maria Célia (orgs). 1999. **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Editora Vozes (2ª. Edição), 1999. p. 55 – 81.

POULANTZAS, N. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. In: POULANTZAS, N.(org). **O Estado em crise**. RJ: Edições Graal Ltda. 1977, p.03-41.

RANCIÈRE, J. O dissenso. In: NOVAES, Adauto (org.). **A crise da razão**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2001.

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

<sup>2</sup> Cidades como São Paulo e Belo Horizonte aplicam o instrumento antes de sua instituição no Estatuto da Cidade. Sobre a trajetória de aplicação da *operação urbana* nesses municípios ver Cota (2010).

<sup>3</sup> Segundo SORJ (2001), o uso do conceito de patrimonialismo geralmente associa-se a “uma perspectiva que vê o patrimonialismo como um traço cultural inerente a certas sociedades”, que se reproduz na medida em que interessa a grupos sociais específicos para se apropriarem de recursos econômicos. As práticas patrimonialistas são impostas por grupos dominantes, envolvendo, no caso brasileiro, relações clientelísticas e de repressão historicamente construídas e capazes de assegurar o poder e os interesses de certos grupos político-sociais. No Brasil, as origens do patrimonialismo estão ligadas à colonização portuguesa, que implantou um Estado independente e sobreposto à sociedade. No caso do planejamento urbano, as práticas patrimonialistas se expressam na forma discriminatória de controle do uso e da ocupação do solo, ocorrendo em áreas e de forma coerente com os interesses privados – algo característico de uma sociedade patrimonialista.

<sup>4</sup> Trata-se de um termo utilizado por Oliveira (1999) para retratar o fato da sociedade urbana brasileira, desde sua formação, conviver, no cenário político, com a anulação do dissenso, pela atrofia da liberdade de expressão por meio de uma política repressiva, considerada pelo autor como “política policial”.

<sup>5</sup> Este estudo faz parte de minha tese de Doutorado. Para maiores detalhes ver Cota (2010).

<sup>6</sup> Uma recente alteração no Plano Diretor (Lei nº 9.959/2010) definiu novas atribuições ao COMPUR e instituiu o caráter deliberativo ao Conselho.

<sup>7</sup> A prática tem sido de levar ao COMPUR as propostas legais diretamente relacionadas com as disposições do Plano Diretor e da LPOUS vigentes. Assim, já foram objeto de análise prévia pelo COMPUR: a maioria das propostas de *operações urbanas*; a proposta de lei para a regularização fundiária já aprovada no município; a proposta legal que flexibiliza parâmetros construtivos em edificações localizadas no Hipercentro (também já aprovada); as propostas de regulamentação de ADEs; as propostas de revisão do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, conforme propostas das Conferências Municipais de Política Urbana (1ª, 2ª, e 3ª).

<sup>8</sup> O órgão responsável pela coordenação das *operações urbanas* é a Secretaria Municipal de Políticas Urbanas (SMURBE).