

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADO APLICADA AO URBANO NO CONTEXTO DA GESTÃO  
DEMOCRÁTICA: A OPERAÇÃO URBANA EM BELO HORIZONTE.

Daniela Abritta Cota (UFMG)

Tânia Maria de Araújo Ferreira (UNI-BH)

# **PARCERIA PÚBLICO-PRIVADO APLICADA AO URBANO NO CONTEXTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: A OPERAÇÃO URBANA EM BELO HORIZONTE.**

## **Resumo**

Instrumentos de política urbana pautados pela parceria público-privado – em especial as Operações Urbanas – vêm sendo regulamentados em grande parte dos municípios brasileiros, especialmente após a aprovação do Estatuto da Cidade. A polêmica que se instaura em torno desse instrumento se deve à maneira como ele vem sendo implementado em alguns municípios, alimentando lucros da iniciativa privada sem, paralelamente, contribuir para a redução dos problemas sociais e para o benefício coletivo. Este trabalho busca compreender os mecanismos da aplicação desse instrumento no contexto da gestão democrática em Belo Horizonte. Busca-se refletir sobre o possível processo de afastamento dos preceitos da democracia na medida em que a apatia política e a anulação da participação direta conduzem para a preponderância dos interesses da iniciativa privada, e, ao mesmo tempo, contribuem para legitimar o discurso do controle social na aplicação do instrumento.

# **PARCERIA PÚBLICO-PRIVADO APLICADA AO URBANO NO CONTEXTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: A OPERAÇÃO URBANA EM BELO HORIZONTE.**

## **1. Introdução**

Instrumentos de política urbana pautados pela parceria público-privado – em especial as Operações Urbanas – vêm sendo regulamentados em grande parte dos municípios brasileiros, em especial naqueles cuja obrigatoriedade foi definida pela Lei Federal nº 10.257/01 – o Estatuto da Cidade. A polêmica que se instaura em torno desse instrumento – a Operação Urbana – se deve à maneira como ele vem sendo implementado em alguns municípios – como é o caso de Belo Horizonte –, alimentando lucros do capital imobiliário sem, numa mesma proporção, contribuir para a redução dos problemas sociais e para o benefício coletivo. Este trabalho busca compreender os mecanismos da aplicação desse instrumento no contexto da gestão democrática em Belo Horizonte. Em um primeiro momento, é necessário discutir alguns fatores que podem explicar os motivos que sustentam o consenso firmado em torno das parcerias público-privado no urbano. Para isso será dada ênfase à dimensão sócio-política que caracteriza esse contexto no Brasil. Em um segundo momento, busca-se apresentar as formas de participação previstas para se garantir a gestão democrática da cidade a partir da análise das legislações federal – Estatuto da Cidade – e municipal – Plano Diretor de Belo Horizonte, procurando investigar, para o caso de Belo Horizonte, as formas de discussão e aprovação do instrumento da Operação Urbana no contexto da gestão municipal participativa. Busca-se refletir sobre o possível processo de afastamento dos preceitos da democracia na medida em que a apatia política e a anulação da participação direta conduzem para a preponderância dos interesses da iniciativa privada e, ao mesmo tempo, são usados para legitimar o discurso do controle social na aplicação do instrumento. O enfoque é na experiência de Belo Horizonte, mostrando os caminhos que a legislação e o poder público municipal utilizam para consolidar o consenso da parceria público-privado aplicada ao meio urbano.

## **2. Parcerias público-privado no urbano: as raízes do consenso.**

O consenso em torno da utilização das parcerias entre o poder público e a iniciativa privada na gestão das cidades vem se justificando como forma de superação das dificuldades

– fiscal e financeira – que o Estado enfrenta. Se antes era a iniciativa privada que necessitava do Estado – para este produzir na cidade as condições (bens de consumo coletivo) de que necessitava para ali se instalar e obter lucro – hoje ela se apresenta como “parceira” e é o Estado que passa a depender dela para “cuidar” da cidade.

Esse pensamento não surge no Brasil, mas aparece impregnado no discurso das políticas públicas implantadas no país. A idéia aparece associada às políticas neoliberais implementadas no final dos anos setenta e início dos anos oitenta pelos países centrais, numa tentativa de recuperação de suas economias. Tais políticas caracterizam-se por criar maior espaço para a atuação do mercado, inclusive na realização de obras e prestação de serviços ao setor público. Neste contexto, o urbano apresenta-se como espaço para realização das parcerias na medida em que essas surgem como “fórmula mágica” para implementar as políticas de interesse público em tempos de crise fiscal.

No Brasil, esforços legislativos – como a Lei nº 11.079/04 que institui normas gerais para a parceria público-privado no âmbito da administração pública – vêm se sucedendo no sentido de dotar o aparelho estatal de instrumentos que permitam viabilizar políticas que atraiam recursos para projetos públicos. Há aqui a importação da ideologia neoliberal associada à redefinição do papel do Estado e às profundas transformações democratizantes.

Busca-se enfrentar o tema como uma questão sócio-política na medida em que tal ideologia – neoliberal – toma forma, no caso brasileiro, no contexto da (re)democratização do país. Aqui, “democracia” e “participação” aparecem associados, sendo elevados a princípios constitucionais em 1988. A partir de então a sociedade civil passa a participar das implementações das políticas – inclusive aquelas direcionadas ao meio urbano – como forma de assegurar o interesse da maioria e não apenas o das classes dominantes na aplicação dessas políticas. No entanto, embora a idéia de “parceria” incorpore noções de participação da sociedade civil, é inegável que, em grande parte dessas parcerias<sup>1</sup>, a iniciativa privada ganha papel de destaque, pelo volume de capital de que dispõe em relação a um Estado “pouco ágil do ponto de vista financeiro” (MARICATO E FERREIRA, 2002). A lógica está na possibilidade de o Estado, pelo seu poder regulador, trabalhar com iniciativas que tornem a participação da iniciativa privada na política urbana – através das contrapartidas, em geral, através da flexibilização de parâmetros nas leis de zoneamento – atrativa para esse setor. Dessa forma, a efetivação de parcerias público-privado passa a ser vista como “tábua de salvação” para muitas prefeituras brasileiras, em um contexto impregnado pela ideologia neoliberal e, ao mesmo tempo, convivendo com a (re)democratização do país, em que a população passa a ser co-responsável pelo tipo de política a ser adotada no e para o urbano.

Assim, o grande risco dessas parcerias está na *forma* como são detalhadas as políticas, em especial no modo de inserção da participação da população na discussão dessas políticas.

Dois fatores podem colocar em risco a implementação das parcerias no que se refere ao interesse público, podendo, inclusive, reforçar os interesses do mercado excludente: o patrimonialismo e o próprio processo de (re)democratização que vem caracterizar o país a partir dos anos oitenta.

Segundo SORJ (2001, p.13), 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 apropriar de recursos econômicos. No Brasil, as origens do patrimonialismo estão ligadas à colonização portuguesa que implantou um Estado independente e sobreposto à sociedade. Em fins do século XIX, o sistema político consolidara-se em torno de duas instituições: o poder local dos grandes proprietários de terra – poder concentrado nas famílias patriarcais que impunham sua dominação através de relações clientelísticas e de repressão – e um Estado central, com um sistema político herdado das épocas colonial e imperial, assegurando o poder e os interesses de certas regiões do país e de certos grupos político-sociais. Com a urbanização do país, o novo patrimonialismo passa a ter como fundamento as relações de imbricação entre os interesses dos grupos dominantes e o Estado, relações essas que “não haviam rompido nunca com as bases do poder latifundiário” e, além disso, cedia “sua primazia ao imperialismo internacional” (OLIVEIRA, 1999, p.60).

Nesse contexto de transformação do capitalismo no Brasil, embora sejam introduzidas alterações na estrutura social do país – do escravismo à emergência do proletariado – a burguesia mantém seus interesses às custas de um sistema repressivo – político e jurídico – contra os mais pobres. OLIVEIRA (1999) demonstra como que desde os anos 30 (do século XX), desde a tentativa de constituição dos partidos de classe, a parcela da sociedade “dominada” vem sofrendo “anulação política” numa verdadeira “operação de silêncio, de roubo da fala, que se sintetiza na busca da harmonia social”, demonstrando a anulação política da sociedade desde os anos 30.

Conforme trata OLIVEIRA (1999), a sociedade urbana brasileira, desde a sua formação, convive com a anulação do dissenso no cenário político: no varguismo, depois durante a ditadura militar, a política brasileira foi elaborada pelas classes dominantes a partir de uma verdadeira “política policial” (p.63), o que veio consolidar a época das políticas do “consenso imposto”. Esse fato vem contribuindo para a manutenção de vantagens para certos

setores, isto é, para a permanência de práticas patrimonialistas na implementação das políticas públicas.

O processo de democratização, a partir dos anos oitenta, surge como “uma luz no fim do túnel” a favor de políticas menos excludentes, uma vez que a sociedade brasileira conquista lugar para lutar pelos seus direitos e interesses.

No caso do Brasil, o processo de (re)democratização coincide com o avanço do projeto<sup>ii</sup> neoliberal, determinando uma inflexão na cultura política do país. Conforme considera DAGNINO (2004), aqui esse projeto – neoliberal – é “forçado” a se comunicar com o projeto democratizante, já que, neste país há uma inflexão na relação Estado - sociedade civil a partir das práticas participativas propostas e implementadas desde a Constituição Federal de 1988. Essa confluência parece “perversa” na medida em que exige uma interlocução entre uma sociedade historicamente hierárquica e excludente e um Estado cujas práticas autoritárias afirmavam as práticas patrimonialistas e resistiam aos programas e projetos de enfoque participativo. Para DAGNINO, torna-se necessário refletir sobre o deslocamento de sentido que pode estar ocorrendo quanto à noção de *participação*<sup>iii</sup>, objetivando discutir os avanços no processo de democratização e como eles se articulam às velhas questões que marcaram historicamente as relações entre sociedade e política na cena brasileira, como tratados anteriormente ao abordarmos o tema patrimonialismo.

No que se refere à redefinição da noção de participação, conforme nos ensina DAGNINO (2004) observa-se uma ênfase conferida às noções de “responsabilidade social” e “participação solidária” caracterizadas pelas formas individualizadas/ privativas de empresas de tratar questões como desigualdade social e pobreza. OLIVEIRA (2005, p.18), aborda tal questão e exemplifica tal prática a partir das políticas culturais: “onde não há Banco do Brasil e Petrobrás, não há cultura”. Segundo o autor, “a hegemonia, processo pelo qual o dissenso era um elemento insubstituível da estrutura do consenso, tornou-se transparente: a empresa assumiu esse lugar”; a empresa é parte da sociedade civil; a empresa faz política. A partir deste cenário, verificamos uma certa despolitização da participação já que essas ações dispensam os espaços públicos de debate.

Por outro lado, nos espaços abertos à participação na formulação de políticas públicas o que se observa é que a sociedade civil assume um papel estratégico para o Estado na medida em que assume responsabilidades pela implementação das políticas. O papel político desses atores oriundos da sociedade civil é o de legitimar decisões tomadas no interior da estrutura estatal. Neste caso, as formas de participação implementadas pelos municípios – como veremos adiante neste trabalho para o caso de Belo Horizonte – podem contribuir para reduzir

o poder desses agentes de deliberarem sobre tais políticas. O caráter participativo desses grupos também é caracterizado por uma certa “apatia política” (CHAUÍ, 2003) pelo fato de que no Brasil, não temos uma cultura política de participação, isto é, não estamos tratando de um movimento construído culturalmente e historicamente. Repentinamente passa-se a exigir uma transformação do papel da sociedade civil de objeto das políticas públicas para sujeito dessas políticas. Trata-se de uma prática não construída culturalmente e por isso, no Brasil, ela já nasce às avessas, ou seja, o movimento participativo, democratizante, não representa, em termos políticos, uma conquista quanto às lutas pelo interesse público.

Além disso, ao entregar as decisões políticas aos seus representantes, a população também pode contribuir para reduzir a democracia à “acordos e ajustes para a obtenção do consenso” – para não dizer do uso de práticas patrimonialistas – reduzindo o dissenso que alimenta o processo democrático. Neste aspecto, BOBBIO (1989, p.71) considera que, para que exista democracia, “basta o consenso da maioria. Mas o consenso da maioria implica que exista uma minoria que dissente”. O que fazer com ela?

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 nos partidos políticos. Segundo ela, “essa modalidade de incorporação (...) 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” – para não dizer “consenso imposto disfarçado” – que legitima as políticas públicas (e dente as quais se insere o tema das parcerias) que, por sua vez, refletem os interesses do projeto neoliberal e, por extensão, da iniciativa privada.

No entanto, nesse contexto de (re) democratização brasileiro, 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 aprendemos, ainda a sermos

sujeitos sociais. Mas o que esperar de uma população em que sua maioria continua excluída da “aprendizagem” e do sentido de cidadania? Como disse OLIVEIRA (2005, p.20),

“ que resta da política como “reivindicação da parte dos que não têm parte”? Um Estado de Exceção. Todas as políticas do Estado são de exceção: Bolsa-Família, por reconhecer que o salário é insuficiente, mas não pode ser aumentado; Vale-Gás, por reconhecer que o gás de cozinha é insubstituível, mas não se tem dinheiro para comprá-lo; Bolsa-Escola, para melhorar o salário insuficiente e lograr evitar a evasão escolar, que ao mesmo tempo pode punir o pai que não manda o filho à escola; Fome-Zero, por reconhecer que não se pode zerar a fome.”

Por outro lado, no seio da sociedade que participa, se reforça a heteronomia. o que não exclui a possibilidade de autonomia em um Estado heterônomo, conforme aborda CHAUI (2003, p.302):

“(…) podemos indagar se as contradições entre a ilusão de participar e a percepção efetiva da heteronomia crescente das práticas sociais e das idéias políticas não provocaria um movimento que fizesse aparecer na superfície do social os limites da ilusão e da heteronomia e que pudesse induzir o tema da autonomia, da articulação entre a representação e a participação. Poderíamos indagar se movimentos sociais e populares que agem como contra-poderes sociais não seriam uma pista desse movimento e dessa articulação”.

Mesmo apontada uma possibilidade a ser conquistada (e isso requer uma reviravolta na própria estrutura social e política de nossa sociedade), o fato é que a participação da sociedade, a partir do processo democratizante, ainda não contribuiu para alterar o processo histórico de privilégio conferido às classes dominantes através das políticas empreendidas pelo Estado. De certa forma, as práticas patrimonialistas e os interesses privados, tão defendidos pelos ideais neoliberais, parecem prevalecer mesmo em um contexto sócio-político marcado pela democracia e pela participação. Pode-se dizer que o patrimonialismo não desaparece da cena sócio-política brasileira e se “rearranja” através das práticas democráticas.

### **3. A gestão democrática das cidades e os interesses privados: conflitos e consensos na implementação das políticas urbanas.**

Como se pode constatar, a permanência da predominância dos interesses privados em detrimento do benefício da coletividade estão presentes nas práticas democráticas de forma



contundente. Para as parcerias público-privado esta questão é muito importante. Nesse contexto, torna-se necessário entender também as formas de participação previstas para se garantir a gestão democrática nas cidades brasileiras e, em especial, em Belo Horizonte, objetivando verificar até que ponto essas formas também contribuem para o consenso em torno dos instrumentos urbanísticos, com destaque para a operação urbana. Isso porque acredita-se que os caminhos para evitar os desvios de conduta na utilização dos instrumentos está no controle por parte da população.

### **3.1. A conquista democrática no país.**

Na década de oitenta, no período de abertura política, o discurso se baseava na negação da necessidade e da importância do planejamento, tido então como intrinsecamente autoritário. Isto implicaria uma mudança de orientação no que se refere ao campo do planejamento e da gestão urbanos, que passa a enfatizar a idéia de participação e de gestão, em detrimento da definição de planos e/ou políticas nacionais.

A (re) democratização do país aparece como um componente novo e transformador. Buscam-se novas formas de gestão que envolva a sociedade em um movimento de inclusão nos direitos de cidadania daquelas parcelas excluídas e/ou em processo de exclusão. É nesse contexto que a Constituição de 1988 é promulgada, apresentando avanços significativos em relação ao tratamento da questão urbana, ampliando as competências e o papel jurídico legal dos municípios. FERNANDES (1998, p.220-221) afirma:

“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..”

Entre 1988 e 2001, vários estados elaboraram suas Constituições Estaduais e os municípios suas Leis Orgânicas com base nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Vale destacar que os municípios não dispunham de qualquer experiência anterior de definição técnico-jurídica e nem democrática para exercer o seu papel, apresentando dificuldades para se adequar às novas regras da política urbana. A Lei Orgânica foi responsável também restauração do poder das Câmaras de Vereadores. Caberia à Câmara definir os mecanismos institucionais de participação das organizações coletivas e aprovar a criação de conselhos

municipais que teriam como atribuição mediar entre o governo e a sociedade organizada, abrindo caminho para formas de participação efetiva na gestão municipal. Esse conjunto de modificações possibilitou novos formatos de gestão municipal, capazes de articular os diferentes interesses em jogo nos processos de formulação e implantação de políticas, buscando a diminuição das desigualdades sócio-espaciais.

A Constituição de 1988 propõe, assim, o princípio democrático na condução dos processos de tomada de decisão, acolhendo mecanismos de participação direta e representativa no sistema político brasileiro. Pode-se dizer que a partir dessa Constituição, a política urbana passa a ser tratada sob uma estratégia que considera os diversos atores que agem na produção e na estruturação da cidade, abrindo espaço para o avanço da legislação urbanística no sentido de buscar instrumentos de política urbana que possibilitem ao poder público interferir na dinâmica de produção do espaço urbano. Cabe ao município implementar e aplicar tais instrumentos e conduzir o processo de discussão / aprovação dos mesmos.

Todavia, para a efetivação desse procedimento se fez necessário a regulamentação dos artigos da Constituição dedicados à política urbana, que ocorreu apenas em 2001, em documento denominado Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01.

O Estatuto da Cidade, além de definir os instrumentos de política urbana aplicáveis ao meio urbano, consolidou a importância da gestão democrática na condução do processo político na cidade, respeitando os pressupostos constitucionais. A Lei nº 10.257/01 incorpora a gestão democrática como diretriz da política urbana, por meio do inciso II do artigo 2º da seguinte forma:

“Art. 2º- A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – .....

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

.....”

A Lei federal define ainda um capítulo específico para o tema através dos artigos 43, 44 e 45. O artigo 43 define os mecanismos possíveis de se aplicar para garantir a gestão democrática da cidade, dentre eles: órgãos colegiados, debates, audiências e consultas públicas, conferências, além da iniciativa popular de projeto de lei de desenvolvimento

urbano. O artigo 44 trata do tema da participação na gestão orçamentária participativa e o artigo 45 da necessidade de a participação popular ser garantida nos órgãos gestores metropolitanos. O que se observa é que o Estatuto da Cidade, assim como a Constituição, abre a possibilidade de participação direta e representativa tanto no processo de planejamento quanto na gestão orçamentária, mas deixa a cargo dos municípios implementar a aplicação da matéria.

### **3.2. A gestão democrática em Belo Horizonte.**

Aprovada em 1990, a Lei Orgânica de Belo Horizonte introduz, seguindo as determinações da Constituição Federal, o princípio da administração democrático-participativa. A partir de 1993, o município vem sendo governado por integrantes de partidos da esquerda, em especial pelo Partido dos Trabalhadores. Desde então, novas experiências de gestão vêm sendo implementadas, contribuindo para a consolidação da renovação democrática das políticas urbanas<sup>iv</sup>.

Pode-se identificar como marcos deste processo o Orçamento Participativo – OP que expressa a incorporação de processos participativos na tomada de decisões de investimentos públicos em Belo Horizonte e a formulação de políticas públicas, – inclusive o Plano Diretor aprovado em 1996 –, incorporando a participação da população no processo de planejamento.

O orçamento participativo considera o aporte de recursos distribuídos de forma diretamente proporcional à população e inversamente proporcional à renda, instituindo critérios unificados para a cidade, dando início à descentralização de políticas de urbanização no município. De certa forma, o OP garantiu também inversão de prioridades como princípio básico da gestão, destinando recursos maiores para as regiões mais carentes e populosas.

A participação popular nas definições dos investimentos públicos e a credibilidade obtida no processo do OP resultaram em um ambiente favorável para a consolidação de uma rede de organizações e fóruns, onde governo e população se fazem representar com a capilaridade suficiente para a promoção de gestão democrática das políticas urbanas.

Atualmente, a Prefeitura de Belo Horizonte conta com mais de oitenta canais institucionais de participação popular vinculados a diferentes temáticas e esferas de representação – da escala global da cidade à escala regional ou local.

Ligados diretamente à política urbana existem dezoito Conselhos e Comissões, com formatos e papéis diferenciados que atuam ao lado de instâncias consultivas regionais, e locais, fóruns e grupos de referência – que participam da elaboração e discussão de Planos

Globais Específicos de áreas de favelas –, expressando a consolidação da participação no processo de tomada de decisões. No campo das políticas urbanas, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, de Política Urbana, de Habitação, de Patrimônio Cultural e Saneamento encontram-se totalmente consolidados, assumindo papel central na formulação e gestão das políticas, e articulam-se às conferências municipais de cunho setorial.

No que se refere ao tema discutido neste trabalho – instrumentos de política urbana baseados no princípio da parceria público-privado – interessa destacar a atuação do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR e a Conferência Municipal de Política Urbana como espaços e processos importantes de negociação para a aprovação de temas afetos à área urbana, incluindo aí a Operação Urbana.

O Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR, criado em 1996, pelo Plano Diretor de Belo Horizonte, distingue-se dos demais conselhos em virtude de seu caráter eminentemente consultivo e tem seu papel voltado, de forma geral, para a influência no processo de produção das políticas urbanas e de seus instrumentos. É constituído de 16 membros, sendo 08 do Poder Executivo, 01 do Poder Legislativo e 06 representantes da sociedade civil (setores técnico, empresarial e popular). Destacam-se as seguintes atribuições: (i) realizar, quadrienalmente, a Conferência Municipal de Política Urbana; (ii) monitorar a implementação das normas contidas no Plano Diretor e na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, sugerindo modificações em seus dispositivos; (iii) opinar sobre a compatibilidade das propostas de obras contidas nos planos plurianuais e nos orçamentos anuais com as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor. Vale destacar que a maioria dos membros deste conselho pertence ao Executivo, o que é essencial para a aprovação do instrumento aqui analisado – a Operação Urbana – como discutiremos adiante.

Já a Conferência Municipal de Política Urbana tem por objetivos avaliar a condução e os impactos da implementação das normas contidas no Plano Diretor e na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, impedindo, desta forma, alterações casuísticas na legislação; bem como, das diretrizes estabelecidas e dos cronogramas de investimentos. Pode ser considerado o espaço mais legítimo do processo de democracia participativa em Belo Horizonte. No entanto, o desafio colocado pela Conferência reside nas possibilidades efetivas de concretização dos acordos e deliberações construídos nesse espaço, considerando que a formatação das diretrizes deliberadas nessa discussão fica a cargo do Executivo e, posteriormente, passa por discussões no COMPUR, deixando na esfera da democracia representativa, que atua sob a sua própria lógica, a aprovação dos instrumentos afetos à política urbana.

Por outro lado, observa-se que, por parte da população, também o enfrentamento dessas questões passa a exigir mais compreensão da complexidade dos processos de gestão urbana, exigindo maturidade e responsabilidade nos processos decisórios e conscientização política dos participantes.

### **3.3. A implementação da Operação Urbana no contexto da gestão democrática em Belo Horizonte.**

A Operação Urbana, uma forma de parceria público-privado aplicada ao meio urbano, foi introduzida na legislação urbanística de Belo Horizonte em 1996, quando o instrumento foi incluído no texto do Plano Diretor – Lei nº 7.165/96. Como se pode constatar este instrumento foi criado em Belo Horizonte antes da aprovação do Estatuto da Cidade.

A implementação do instrumento da Operação Urbana em Belo Horizonte indica que podem ocorrer desvios quanto aos objetivos de se buscar o interesse da coletividade nas políticas urbanas. Verifica-se que o processo de gestão do instrumento (discussão e aprovação) pode contribuir para legitimar os interesses privados em detrimento do interesse coletivo.

No texto do Plano Diretor foram dedicados cinco artigos que pretendiam não só instituir a figura, como também indicar algumas diretrizes que norteassem as propostas das operações urbanas, que devem ser propostas em lei específica.

No primeiro artigo do capítulo da Lei nº7.165/96 – Plano Diretor – direcionado à operação urbana fica declarada a intenção de envolver a iniciativa privada nas intervenções na cidade, ou seja, dividir os custos. Nessa parceria, o Executivo reserva para si o controle da coordenação do processo, de modo que apenas este pode apresentar na Câmara Municipal projeto de lei sobre a matéria.

Em geral, as Operações Urbanas podem ser divididas em dois tipos, conforme o interesse que a originou:

1. aquelas cujo interesse público foi previamente definido pelo Executivo e busca, posteriormente, a iniciativa privada;
2. aquelas cujo interesse privado mobilizou o Executivo para a discussão de uma proposta (não havia interesse público previamente definido).

A partir da proposição, o processo é coordenado pelo Executivo e envolve as seguintes etapas:

- negociação com a iniciativa privada para definição do interesse público e das contrapartidas a serem prestadas ao município;
- negociação sobre os parâmetros da lei de zoneamento a serem alterados e a compatibilidade desta alteração com o interesse público anteriormente definido;
- fechamento da proposta conforme diretrizes e normas contidas no Plano Diretor;
- apresentação da proposta de Operação Urbana no Conselho Municipal de Políticas Urbanas – COMPUR;
- discussão e aprovação da proposta neste Conselho (que conta com representantes da população conforme vimos anteriormente);
- redação final da Lei Específica da Operação Urbana e encaminhamento à Câmara, sugerindo a aprovação.

Como é o Executivo que coordena o processo, todas as negociações devem ser previamente acordadas antes da análise pelo COMPUR. É no COMPUR que o instrumento se viabiliza no contexto da gestão democrática, considerando que se trata de um conselho no qual as reuniões são públicas e a população é devidamente representada por seus eleitos. É nesse momento que o instrumento ganha a legitimidade da população. Porém, mesmo que em algumas reuniões ocorram polêmicas nas discussões, o instrumento da parceria acaba sendo aprovado pela maioria do Conselho. Isso é, geralmente, resultado de uma negociação prévia realizada pelo Executivo. Considerando que a composição do COMPUR é, na maioria, composta por representantes do Executivo, não é de se estranhar que a aprovação se legitime neste espaço de discussão democrática. O fato é que, analisando as atas das reuniões do COMPUR em que o tema das Operações Urbanas foi debatido, em geral a proposta é aprovada por unanimidade ou contando com pouquíssimas abstenções. Acredita-se que a perversidade maior está no fato de utilizar o discurso do conselho como espaço democrático para legitimar interesses do setor privado previamente acordados com o Executivo.

Além disso, vale destacar que a auto-anulação da participação direta da população nessas discussões contribui para a ausência do dissenso e a afirmação do consenso em torno do instrumento da Operação Urbana. Isso ocorre, em geral, porque a população se sente representada nos conselhos, legitimando o discurso da gestão democrática. Além disso, a população ainda é omissa quanto ao interesse coletivo: quando o assunto é de interesse direto dos grupos e associações, lá estão para fazer pressão, mas quando o interesse em jogo não os afeta diretamente, seguem no sentido da correnteza. A busca do interesse coletivo é algo que exige interlocução e aprendizagem social. E como vimos no início deste trabalho, talvez, não aprendemos, ainda a sermos sujeitos sociais.

O passo seguinte, após a aprovação pelo COMPUR é a redação final do texto legal pelo Executivo e envio à Câmara de Vereadores, para aprovação da Lei da Operação Urbana. O Projeto de Lei enviado pelo Executivo é respaldado pela aprovação do COMPUR e, por isso, normalmente não aparecem objeções a ele no espaço democrático da Câmara. Aí não ocorrem audiências públicas quanto ao tema a ser aprovado e são os representantes da população, na figura dos vereadores, que acabam legitimando o processo final. A ausência do debate público em torno do instrumento da Operação Urbana no âmbito do Legislativo abre caminho para que as práticas patrimonialistas / clientelistas também se legitimem e se perpetuem nesse espaço democrático que é a Câmara de Vereadores.

O que pode ser observado para o caso de Belo Horizonte é que a Operação Urbana somente se viabiliza quando há o interesse privado no processo e isso normalmente acontece em áreas onde já existia um grande interesse do mercado imobiliário. Para ilustrar tal fato, basta dizer que, no primeiro caso – aquelas em que há prévio interesse público – foram aprovadas apenas 2 (duas) leis de Operação Urbana: a Lei nº 7.928/99 para implementação de estações de integração de ônibus BHBUS e a Lei que institui a Operação Urbana do Isidoro, única gleba ainda não parcelada no município, mas que apresenta características ambientais frágeis e localiza-se na periferia norte do município, área que, até o momento não se apresentava interessante para o setor privado. Resultado dessas leis: a Operação Urbana do Isidoro não se viabilizou e, das nove estações de integração previstas pela Lei nº 7.928/99, apenas 1 (uma) se viabilizou através da parceria: a estação Barreiro.

De certa forma, a Operação Urbana vem se viabilizando a partir da proposta da iniciativa privada que busca, no Executivo, uma forma de viabilizar seus interesses, em geral, vinculados à intenção de se utilizar parâmetros mais permissivos que aqueles definidos pela Lei de zoneamento da cidade. Seguindo essa lógica, já foram aprovadas 4 (quatro) leis de Operação Urbana, sendo que apenas 1 (uma) ainda não se viabilizou (a Lei nº 9.065/05, na qual a iniciativa privada é uma associação de moradores que busca, em área periférica do município, instalar um loteamento popular para os integrantes da própria associação). As demais leis (as leis nº 7.280/97, 8.728/03 e 9.058/05) foram viabilizadas a partir do interesse da iniciativa privada que propôs ao Executivo a negociação urbana.

#### **4. Considerações Finais**

Este trabalho buscou refletir sobre fatores que poderiam explicar o grande consenso que reveste o tema das parcerias no urbano a partir da análise da sociedade brasileira, em especial do caráter patrimonialista intrínseco a ela e do seu papel como ator político no processo democratizante. A partir da análise aqui desenvolvida é possível delinear alguns limites e algumas conseqüências dessa dimensão sócio-política para a política do espaço, em especial no que se refere ao uso de parcerias no urbano:

- o uso da parceria público-privado em uma sociedade de “matriz arcaica” (MARICATO e FERREIRA, 2002) e de Estado heterônomo, que confunde interesse público com práticas patrimonialistas e favorecimento das elites pode comprometer a implementação de políticas públicas no nosso país e as políticas do espaço não se constituem exceção;
- a anulação política, a eliminação (ou quase eliminação) do dissenso, numa sociedade de “cidadania restrita” (MARICATO e FERREIRA, 2002) contribuem para o consenso “cooptado” (para não dizer “imposto disfarçado”) por parte das políticas implementadas no espaço urbano, podendo servir para dinamizar o mercado imobiliário e reforçar políticas excludentes;
- a importância da mobilização política da sociedade civil no momento da proposição das políticas e da reflexão crítica acerca das políticas que essas pessoas ajudam a legitimar podem transformar a parceria em um instrumento menos “perverso”, mais benéfico para o interesse da maioria excluída.

De forma geral, o Brasil vem tentando utilizar, na política urbana, instrumentos progressistas, pós-modernos – como é o caso da parceria público-privado – em um contexto de permanência de práticas sócio-políticas clientelistas / patrimonialistas. Esse contexto acaba por definir políticas que sustentam os ganhos privados, utilizando o Estado como um instrumento privado de acumulação e a sociedade civil como co-responsável pela implantação das políticas públicas. Tal quadro contribui, assim, para o consenso “cooptado” em torno do tema aqui abordado.

O caso de Belo Horizonte demonstrou que as formas de discussão e aprovação do instrumento da Operação Urbana no contexto da gestão municipal participativa contribuem para a preponderância dos interesses da iniciativa privada. Nesse caso, nos parece que os princípios da democracia, no que se refere à política urbana e em especial ao processo democrático que envolve o instrumento da Operação Urbana, é apenas um método para a formulação e tomada de decisões, servindo para consolidar o consenso em torno do



instrumento e, ao mesmo tempo, legitimar o discurso da gestão democrática na cidade. A forma de aplicação do instrumento no nível municipal não permite resolver antagonismos sociais, o que é essencial para a conquista da democracia. Neste sentido parece que a democracia enquanto método de discussão política ainda está longe de se constituir uma condição da sociedade civil e, por isso, há avanços a serem construídos. Porém, as mencionadas dificuldades envolvidas nestes processos de renovação democrática e de reconstrução dos modos de ação pública em Belo Horizonte, não invalidam os avanços com relação à participação cidadã na gestão de políticas públicas.

### Referências Bibliográficas:

- BELO HORIZONTE (MG). Prefeitura. *Lei Nº 7.165*. 27 de agosto de 1996. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH, 1996.
- BRASIL. Governo Federal. *Lei Nº10.257*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes da política urbana e dá outras providências. Brasília: 2001.
- BOBBIO, Norberto. (1989). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 4.ed.-Rio de Janeiro : Paz e Terra. pp.53-76.
- CHAUÍ, Marilena. (2003). *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 10. ed.-São Paulo : Cortez. pp. 275-310.
- COTA, Daniela A. e FERREIRA, Tânia M. (2006). A. *Parceria público-privado como instrumento de política urbana: a implementação da Operação Urbana em Belo Horizonte*. I Seminário do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Arquitetura e Urbanismo: "PROJETOS URBANOS CONTEMPORÂNEOS NO BRASIL" - 10 e 11 de agosto de 2006. USJT/SP.
- DAGNINO, Evelina (2004). Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp.95-110.
- FERNANDES, E. (org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. 248p.
- FIX, M. A. (2000). “Fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. IN: *Cadernos de Urbanismo*, nº3. RJ: Prefeitura Municipal do rio de Janeiro.
- MARICATO, Ermínia e FERREIRA, João S. W. (2002). 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.
- OLIVEIRA, Francisco de. (2005). O capital contra a democracia. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, (Org.). *Os sentidos da democracia e da participação*. São Paulo: Instituto, Pólis. pp. 13-22.
- \_\_\_\_\_. (1999). 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), pp. 55 – 81.

SOMARRIBA, M. e DULCI, O.S. (1997). A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em BH. IN: DINIZ, E. e AZEVEDO, S. (orgs). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Ed. UnB/ENAP.

SORJ, Bernardo. (2001). *A nova sociedade brasileira*. – 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. pp. 11-35.

---

<sup>i</sup> Exemplos de parceria público-privado no meio urbano já foram analisados, em especial, no que se refere à aplicação do instrumento da “Operação Urbana”, nos trabalhos de FIX (2002), MARICATO E FERREIRA (2002), COTA e FERREIRA (2006).

<sup>ii</sup> DAGNINO (2004) utiliza o termo “projeto político” para designar conjuntos de interesses, representações, crenças, “representações do que deve ser a vida em sociedade”, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. Isso porque a sociedade constrói culturalmente seus valores e por isso, o projeto político não se reduz a uma estratégia de atuação política, mas expressa e produz significados culturais mais amplos.

<sup>iii</sup> DAGNINO (2004) utiliza o termo “projeto político” para designar conjuntos de interesses, representações, crenças, “representações do que deve ser a vida em sociedade”, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos. Isso porque a sociedade constrói culturalmente seus valores e por isso, o projeto político não se reduz a uma estratégia de atuação política, mas expressa e produz significados culturais mais amplos.

<sup>iv</sup> A esse respeito ver: Somarriba e Dulci (1997).