

1. Este artigo contém partes de resultados da pesquisa de doutoramento do primeiro autor, em andamento.

2. Arquiteta e urbanista, mestre em Geografia e doutoranda do Programa de Pós-graduação em Geografia da UFMG.

3. Engenheiro, doutor em Geografia/Estudos Urbanos, professor do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais.

# OPERAÇÃO URBANA: UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA<sup>1</sup>

URBAN OPERATION: A CRITICAL EVALUATION

Daniela Abritta Cota<sup>2</sup>  
Geraldo Magela Costa<sup>3</sup>

## Resumo

O presente artigo discute a parceria público-privada como instrumento de planejamento urbano no Brasil com ênfase no instrumento da operação urbana. Parte-se da avaliação da política urbana brasileira nos anos 1960/70 para se discutir a introdução do instrumento de forma explícita no planejamento urbano pós anos 1980. As experiências de aplicação da operação urbana em São Paulo e Belo Horizonte servirão de base para a reflexão acerca do papel do instrumento enquanto promotor de benefícios para a coletividade e das consequências socioespaciais de sua utilização.

**Palavras-chave:** Parceria público-privada; Planejamento urbano; Política urbana.

## Abstract

This article discusses public-private partnership as an instrument of Urban Planning in Brazil, emphasizing the instrument of Urban Operation. We begin by evaluating the context of Brazilian urban policy in the 1960s and 1970s in order to discuss the instrument's explicit insertion into city planning after the 1980s. Concrete experiences of Urban Operation in São Paulo and Belo Horizonte will provide inputs for further reflections on the instrument's role as a provider of benefits to the collectivity, as well as on the social and spatial consequences of its usage.

**Key words:** Public-private partnerships; Urban planning; Urban policy.

Instrumentos de política urbana pautados pela parceria público-privada vêm sendo regulamentados em grande parte dos municípios brasileiros. Sua utilização é justificada pelas crises fiscal e financeira que o Estado enfrenta, discurso este influenciado pelas discussões sobre novos instrumentos de planejamento e novas formas de gestão pública ocorridas nos países centrais. Nesses países, a ideia aparece associada às políticas neoliberais, então implementadas desde o final dos anos 1970, numa tentativa de recuperação de suas economias (HARVEY, 2006). Esse debate chega ao Brasil nos anos 1980, no final do regime militar e em um contexto caracterizado pelo crescente endividamento, pela elevação e aceleração inflacionária e pela conseqüente redução dos financiamentos estatais. Instrumentos pautados na parceria público-privada são inseridos na política urbana brasileira em um ambiente de democratização política, consagrado pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse momento, não só os problemas urbanos demandavam novas formas de tratamento, como a gestão urbana passa a incorporar a sociedade civil na discussão das políticas públicas, acenando para uma nova forma de atuação política na qual a população reivindica soluções para suas necessidades.

O presente artigo objetiva discutir a parceria público-privada como um instrumento de planejamento urbano no Brasil, especialmente por meio da utilização do instrumento da operação urbana, uma forma de urbanização consorciada que vem sendo utilizada em alguns municípios brasileiros,<sup>4</sup> especialmente a partir de sua primeira versão – as operações interligadas – colocada em prática em São Paulo no final dos anos 1980 (SILVA, 1999). Tais municípios vêm servindo-se do instrumento da operação urbana, na sua maior parte para viabilizar intervenções pontuais<sup>5</sup> a partir de concessões à iniciativa privada mediante contrapartida de interesse público por parte do empreendedor interessado. São Paulo e Belo Horizonte são alguns dos municípios que já vinham aplicando esse instrumento, mesmo antes de sua consolidação como instrumento de planejamento urbano na Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade. A discussão da parceria público-privada como instrumento de planejamento urbano, objetivo deste trabalho, será feita a partir da análise das formas de implementação da operação urbana nos dois municípios acima referidos. Busca-se, a partir da experiência dos dois municípios, avaliar o papel do instrumento enquanto promotor de benefícios para a coletividade, refletindo sobre o alcance socioespacial resultante da sua aplicação. Isso porque, quando se estabelece a parceria, corre-se o risco de gerar favorecimentos abusivos de interesses privados em detrimento do interesse público. A proposta de analisar o instrumento, neste trabalho, expressa tal preocupação.

Inicialmente, avalia-se a política urbana brasileira nos anos 1960/70, uma vez que já naquele momento o Estado brasileiro era o principal responsável pela dotação das chamadas condições gerais de produção como suporte ao processo de desenvolvimento econômico que, em sua essência, pode ser caracterizada como uma forma de parceria público-privada.

4. São exemplos de municípios brasileiros que instituíram a operação urbana após a experiência paulista: Campinas (SILVA, 1999), Rio de Janeiro (COMPANS, 2005) e Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 1996).

5. Lerner (2005) compara uma intervenção urbana pontual à acupuntura, uma vez que tal intervenção não gera transformações imediatas, mas serve como faísca que tende a desencadear um processo de transformação em determinada área, conseqüência da primeira ação. De certa forma, as intervenções pontuais das quais falaremos neste artigo têm este caráter de acupuntura: ao se viabilizar uma intervenção a partir da permissão de concessões à iniciativa privada pode-se, com essa ação pontual, desencadear um processo de transformações em seu entorno, especialmente porque muitas dessas intervenções tornam a área atrativa para o mercado imobiliário, (re)valorizando-a.

O resgate dessa experiência contribuirá para entender as mudanças empreendidas a partir dos anos 1980 no país, especialmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando começam as discussões, de forma mais explícita, sobre a parceria público-privada aplicada ao planejamento urbano brasileiro.

Posteriormente serão avaliadas experiências de aplicação do instrumento da operação urbana nos municípios de São Paulo (SP) e Belo Horizonte (BH), verificando-se até que ponto as práticas revelam tendências de beneficiar, em maior escala, a iniciativa privada. Busca-se aqui avaliar a eficácia social da operação urbana enquanto instrumento de planejamento: estaria o instrumento beneficiando, de fato, a coletividade ou, ao contrário, as experiências apresentadas vêm mostrando que ele é apenas uma nova forma de o Estado viabilizar a acumulação do capital via produção do espaço?

### **A política e o planejamento urbanos no Brasil no contexto econômico e político dos anos 1960 e 1970**

A crescente urbanização da sociedade brasileira a partir dos anos 1930 – consequência do processo de industrialização empreendido pela ação centralizadora do governo brasileiro – contribuiu para que os chamados problemas urbanos<sup>6</sup> comessem a exigir ações governamentais, por meio de medidas técnicas e políticas para a sua solução (MONTE-MÓR, 2007). Desde então, conceitos modernos de racionalidade espacial, hierarquização de espaços, zoneamento, passam a exercer influência sobre os técnicos brasileiros em propostas de planos urbanos isolados, incorporando-se posteriormente a visão de cientistas sociais no tratamento da questão urbana.

No início dos anos 1960, embora os planos urbanos não houvessem logrado resultados concretos, já havia a consciência da necessidade de que o desenvolvimento urbano fosse assumido como uma tarefa fundamental do governo, num país em que se assistia a uma aceleração do processo de urbanização, resultado da intensificação da industrialização e das migrações internas a partir dos anos 1950. Nesse contexto, ocorreu em 1963 o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, em Petrópolis, buscando estabelecer bases para a ação governamental, no sentido de promover e ordenar o desenvolvimento urbano no país. Nesse seminário, discutiram-se questões relativas à “reforma urbana”, detendo-se na necessidade de regulações do uso do solo urbano, das construções e investimentos setoriais, numa tentativa de ação integrada para o controle estatal do espaço urbano.<sup>7</sup> No entanto, até 1963, embora já houvesse iniciativas locais de planejamento em algumas cidades onde os problemas urbanos se manifestavam de forma intensa, ainda não se podia falar de uma política urbana institucionalizada no país como um todo.

É a partir do golpe militar de 1964, em um contexto de centralização de poder político, financeiro e econômico do país,

6. Por problemas urbanos entende-se a absoluta precariedade de condições de vida da maioria da população nas grandes cidades brasileiras. Originados em questões estruturais do modelo de ocupação brasileiro, são fortemente acirrados a partir do fenômeno da urbanização.

7. Segundo Maricato (2001, p. 97), o contexto histórico era de “intensa mobilização da sociedade civil e de debates das grandes reformas sociais nacionais: agrária, da saúde, da educação, da cultura, entre outras”. No entanto, o contexto político nacional mudaria radicalmente de 1963 para 1964, por meio do golpe militar, representando uma “reversão das propostas políticas das reformas de base que estavam sendo construídas democraticamente”.

8. Existem boas análises sobre esse momento da política e do planejamento urbanos no Brasil. Ver, por exemplo, Monte-Mór (2007) e Azevedo e Andrade (1982).

que se institucionaliza uma política urbana de abrangência nacional. Em um primeiro momento (até o início dos anos 1970) tal política se orientava, por um lado, pelo incentivo (financeiro principalmente) aos municípios para que aderissem a um processo de adoção de planos de desenvolvimento local integrados, cuja elaboração era orientada pela metodologia do planejamento compreensivo. Por outro lado, como forma de contribuir para recuperar a economia, em processo de recessão, e resolver o problema social para a população de baixa renda, foi institucionalizado o sistema financeiro da habitação. Os resultados de tais iniciativas, por vários motivos, foram mínimos do ponto de vista tanto econômico quanto social.<sup>8</sup>

Outras medidas tomadas pelo regime militar tiveram, no entanto, resultados significativos, especialmente para a recuperação econômica. Trata-se das reformas administrativa e fiscal, implantadas em fins dos anos 1960, as quais promoveram a centralização tanto político-administrativa quanto financeira, permitindo ao governo central dar suporte ao processo de desenvolvimento econômico. O resultado foi que em um curto período de tempo (1968-1973), o PIB brasileiro cresceu a uma média de 10% a 11% ao ano, elevando a economia brasileira à condição de oitavo PIB do mundo. Identificado como uma espécie de auge do "fordismo periférico," tal fenômeno contribuiu para o que governo militar adotasse um discurso ufanista sobre as possibilidades do desenvolvimento socioeconômico brasileiro, sugerindo um "Brasil Grande Potência" no cenário mundial do final do século XX (COSTA, 1992, p. 112).

As ações que o Estado brasileiro adotaria como suporte a tal crescimento estão contidas no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), para o período 1975-1979. A estratégia então adotada consistia em pelo menos três medidas: a) completar e integrar, bem como modernizar a economia em todos os seus departamentos; b) viabilizar a exploração de recursos naturais localizados em partes remotas do território brasileiro, até então economicamente inviáveis, bem como promover a integração do território brasileiro, uma ideologia de segmentos poderosos das forças armadas; c) inserir a economia brasileira no então novo processo de mundialização econômica. A condição para que a política proposta se viabilizasse passaria pela contribuição de três segmentos do capital: o nacional, o estrangeiro e o estatal.

Considerando o crescimento econômico como o objetivo a ser alcançado, a estratégia baseada nessa parceria deu bons resultados, conforme já mencionado acima. Nessa parceria coube ao capital estatal a produção das condições gerais de produção ou, nas palavras de Becker (1991), a produção do espaço, para o que o planejamento metropolitano, bem como o planejamento regional e urbano baseado nas metodologias dos polos de crescimento e das metrópoles de equilíbrio tivessem um papel fundamental (MONTE-MÓR, 2007; TAVARES, 2002).

Nesse sentido, a gestão do território por meio da produção do espaço foi instrumento essencial para a modernização da

economia, na medida em que, por um lado, consolidou uma *cidade mundial* – em torno de São Paulo e, por outro lado, promoveu a articulação dessa cidade, também metrópole de abrangência nacional, com as várias partes do território brasileiro, por meio de uma malha tanto técnica quanto política. Na sua dimensão técnica, isso significou a extensão para todo o território nacional das redes “viárias, urbana, de comunicação, institucional, bancária etc”. A dimensão política significou tanto a criação de novos recortes espaciais, que se superpunham à divisão político-administrativa oficial da federação, quanto a criação de novas formas de gestão centralizadas no governo federal (BECKER, 1991, p. 49).

Política urbana do governo brasileiro, assim como qualquer política de base territorial, inseriu-se nessa espécie de esforço conjugado de suporte ao processo econômico. Nas palavras de Monte-Mór (2007, p. 21), “a cidade é agora também uma ‘unidade de produção’ da maior importância, e é preciso que se cuide de sua administração e eficiência enquanto espaço produtivo”.

A crise econômica, que foi de dimensão mundial, o grande endividamento do Estado brasileiro, bem como a perda de legitimidade política do regime militar, no entanto, fizeram com que, a partir de fins dos anos 1970, o governo brasileiro não tivesse mais condições de manter a estratégia de suporte ao processo de acumulação e modernização da economia. Permanecem, no entanto, as marcas no palimpsesto urbano e regional, deixadas pelas intervenções do Estado no processo de produção do espaço como suporte à modernização da economia (informação verbal)<sup>9</sup>. Do ponto de vista dos interesses econômicos, tais marcas conformam um espaço tecnicamente homogeneizado, uma vez que estendeu as condições para a acumulação e reprodução do capital para todo o território brasileiro. Porém, do ponto de vista social, os resultados foram a fragmentação e a exacerbação das desigualdades socioespaciais, caracterizando aquilo que Milton Santos, em várias de suas publicações, denomina “urbanização incompleta” (SANTOS, 1979; SANTOS, 1996). O mapa que resultou da ação estratégica fica muito claro nas palavras de Becker (1991, p. 50):

*A modernização (...) criou um espaço tecnicamente homogeneizado – facilitando a integração de lugares e tempos – mas também um espaço fragmentado, porque a apropriação do território e alocação de recursos foi fortemente seletiva, resultando em conflitos que se constituíram em embriões de novas territorialidades. (BECKER, 1991, p. 50)*

No meio urbano, tais conflitos passaram a ser debatidos e expostos pelos movimentos sociais, o que resultou, nos anos 1980, em uma proposta de “reforma urbana” apresentada na forma de uma emenda à nova Constituição Federal promulgada em 1988. Por outro lado, o processo de globalização e de flexibilização da economia, bem como a quebra das barreiras espaciais (informação verbal)<sup>10</sup> como consequência da contínua revolução nos meios de transporte e de comunicações, reforçaram a política do local e a importância

9. Informe repassado por David Harvey durante uma conferência proferida em Belo Horizonte, em 1995, intitulada “Espaços urbanos na ‘aldeia global’: reflexões sobre a condição urbana no capitalismo do final do século XX”

10. Idem nota 7

11. Nesse trabalho, Vainer (2000) procura evidenciar que o projeto de cidade proposto pelo planejamento estratégico, ao basear-se em estratégias competitivas de inserção global, implica direta e indiretamente a apropriação da cidade por interesses privados, submetendo-a a ações capazes de promovê-la no mercado mundial de cidades – a cidade assume, assim, a condição de mercadoria. Esse modelo de planejamento inspira-se em conceitos e técnicas provenientes do planejamento empresarial, assumindo que as cidades estão submetidas a desafios competitivos similares ao mundo das corporações empresariais.

12. Segundo Fernandes (2001), a Constituição de 1988 inova ao propor a regulação, de modo efetivo, da função social da propriedade e da cidade, avançando no sentido da “publicização” desses direitos. A definição da função social da propriedade, na Constituição, prioriza direitos coletivos em detrimento do direito privado, inaugurando, assim, um novo paradigma de interpretação para o direito urbanístico brasileiro e podendo contribuir para se promover formas mais justas de apropriação social do espaço.

dos lugares, que passaram a competir pela atração de investimentos e fluxos de consumo. O novo formato da política e do planejamento urbanos a partir de então será caracterizado, por um lado, pela busca do direito à cidade (FERNANDES, 2001), por meio de certos instrumentos de planejamento e formas participativas de gestão urbana (MARICATO, 2001) e, por outro lado, pela competição intermunicipal, para o que o chamado planejamento estratégico (VAINER, 2000) passa a ser largamente empregado.<sup>11</sup> Um dos princípios básicos desse planejamento é a parceria público-privada.

## **A política e o planejamento urbanos a partir dos anos 1980**

Ao fim de quase 20 anos de institucionalização do planejamento no Brasil, os anos 1980 iniciam-se sem uma ação efetiva no nível local, onde, de fato, os problemas se acirravam. A reestruturação econômica, expressão do esgotamento do processo de produção fordista, e a conseqüente flexibilização econômica implicarão mudanças na relação entre Estado e sociedade, que se estendem também ao Brasil. Tal fato, somado à crise financeira que o Estado passa a enfrentar a partir de então, contribui para criar as condições de formação de parcerias público-privadas, como se verá adiante neste artigo.

Por outro lado, já em 1983, o projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano (LDU), encaminhado ao Congresso Nacional, enfatizava a importância do planejamento urbano descentralizado, cabendo tanto à União quanto aos Estados e aos municípios estabelecerem políticas de desenvolvimento urbano, criando instrumentos para “a contenção da especulação imobiliária” (CARDOSO, 1997, p. 86) e que inibissem o acirramento do processo de exclusão socioespacial. Apesar de não ter sido aprovado, o projeto de lei contribuiu para que a sociedade civil se mobilizasse para a discussão sobre a problemática urbana, agora em um novo contexto de (re) democratização política.

A continuidade desse processo significou a inserção de novos agentes sociais na cena política, que passaram a reivindicar soluções para suas necessidades básicas e a defender seus direitos, em um intenso debate sobre a “reforma urbana”. Em síntese, tal reforma visava a garantir aos cidadãos o acesso à cidade, entendido como o direito à moradia em sentido amplo – ou seja, associada aos meios de transporte, aos equipamentos públicos e aos serviços urbanos básicos –, bem como a redefinição do papel do Estado e de formas participativas de gestão das cidades brasileiras. Isso implicaria uma mudança de orientação no que se refere ao campo do planejamento, por meio da implementação de instrumentos de caráter redistributivo, posteriormente introduzidos no texto da Constituição Federal de 1988. Dois artigos da Constituição instituíram a possibilidade de novos instrumentos de planejamento e de gestão urbana que se orientavam pelo princípio da função social da propriedade e da cidade.<sup>12</sup>

Por outro lado, a Constituição Federal, ao propor também a descentralização política e institucional, reforçou o poder

das administrações locais, que passaram a dar prioridade a estratégias competitivas para a atração de recursos e investimentos, muitas vezes em detrimento de investimentos e gastos sociais voltados para diminuir o grande passivo social que caracteriza o espaço urbano no Brasil.

Pode-se dizer que, a partir dos anos 1990, a política urbana brasileira passa a ser marcada por essa espécie de conflito entre os novos princípios jurídico-políticos que regem as relações entre sociedade e Estado, assentados na função social da cidade e da propriedade e, por outro lado, as pressões de uma suposta crise econômica e financeira, que justificaria a necessidade das ações estratégicas de inspiração “exógena” (MARICATO, 2001, p. 51), para atração de investimentos, nos termos acima mencionados. É nesse contexto que ganham força as parcerias público-privadas como instrumento de planejamento e gestão urbanos no Brasil. Não há dúvidas, no entanto, que a função social da propriedade e da cidade passou a ser vinculada de forma definitiva à legislação urbanística brasileira a partir da Constituição Federal de 1988.

### **A parceria público-privada como um instrumento de planejamento urbano e o caso brasileiro**

A segunda metade do século XX foi marcada por uma série de processos que implicaram mudanças no que se refere à concepção e às funções de Estado e de governo nos países capitalistas centrais. Especialmente a partir do início dos anos 1970, parece existir uma nova forma de governar, que enseja a minimização do problema da segregação socioespacial e da consequente fragmentação do espaço social, em um contexto de reflexão sobre o papel do Estado nesse processo. No caso do espaço urbano, a suposta ineficácia do planejamento modernista, racionalista, passa a ser o principal argumento utilizado internacionalmente para se anunciar sua crise e se justificar sua substituição pelo planejamento estratégico (COMPANS, 2005, p. 25). Segundo Maricato (2001, p. 61), o plano estratégico ocuparia um “espaço esvaziado” deixado pelo plano modernista, sendo visto como uma “saída” para os governos municipais que não sabiam o que fazer “diante do aumento do desemprego e das demandas sociais, da guerra fiscal e da diminuição dos recursos públicos nacionais, decorrente dos cenários internacionais”. Surge assim o conceito anglo-americano de “governança”, que alude a distintas formas de coordenação das ações pela administração pública, inclusive a novas formas de regulação, baseadas na gestão empresarial (INNERARITY, 2006, p. 206). Para o Banco Mundial (BIRD), a boa “governança” significa gestão eficaz dos recursos, alcançada pela eficiência da administração pública, o que implicaria encontrar novas formas para driblar as crises fiscal e financeira que os Estados estariam enfrentando.

Segundo Bourdin (2001, p. 142), a parceria público-privada é uma maneira de abordar a questão da “governança”. Tanto nos Estados Unidos quanto na Europa o termo *partnership*

13. O'Connor (1977, p. 221) considera que a crise fiscal do Estado capitalista é a consequência inevitável "da brecha estrutural entre as despesas e receitas estatais". Segundo esse autor, o Estado poderá amenizar a crise fiscal acelerando o crescimento do complexo que ele denomina socioindustrial. Trata-se da transferência de investimentos da indústria bélica – muito atuante até a Segunda Guerra Mundial – para o novo mercado caracterizado pelas "carências sociais", constituindo-se de uma nova forma dos antigos investidores bélicos garantirem seus lucros. Dessa forma, problemas como os de transportes coletivos, de renovação urbana, de combate à poluição, de escassez de habitações populares, dentre outros, passam a ser vistos como problemas cuja solução exige a ajuda da empresa privada. Isso implicará o manuseio de projetos e programas governamentais, no campo social, pelas empresas privadas. Trata-se de um novo artifício do Estado, adotado a partir da crise, para continuar a desempenhar suas duas funções básicas: a de acumulação e a de legitimação.

Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, v.15, n.17, 2ª sem. 2008

passa a ser empregado pela administração pública para designar a sua relação com outros agentes ao buscar implementar ações de interesse público. Esse conceito da "governança", associado ao enfrentamento de problemas urbanos, passa a ser compartilhado por grande número de governantes em todo o mundo, obedecendo a um "padrão de comportamento" – conforme define Compans (2005) – caracterizado pela assunção de um papel dirigente do governo local na promoção do desenvolvimento econômico, o que levaria a novas formas de relacionamento entre o poder público e o setor privado, com a participação crescente desse último na gestão pública. Pensando-se na aplicação desse conceito atrelado ao planejamento urbano, isso significaria dizer que as políticas urbanas, considerando as dificuldades encontradas pelo Estado, devem ser construídas com objetivos compartilhados, criando um clima favorável aos negócios, o que viabilizaria a formação das parcerias entre os setores público e privado.

A parceria entre os setores público e privado após os anos 1970 e associada ao conceito de "governança" vem sendo aplicada à política urbana em vários países, em geral, para implementar projetos específicos de urbanização ou renovação urbana ou para viabilizar a construção e a gestão de infraestruturas e equipamentos coletivos. Contrapondo-se aos instrumentos tradicionais de planejamento, esse novo instrumento aparece associado ao modelo de planejamento baseado no *empresariamento* (HARVEY, 1996), podendo ser considerado uma forma de "governança" aplicada ao planejamento e à gestão urbanos.

Tal reorientação da política tem início nos anos 1970 nos Estados Unidos, quando se deram os primeiros sinais de estagnação econômica naquele país, especialmente com a decadência de atividades portuárias e o fechamento de número significativo de fábricas (COMPANS, 2005, p. 82). O agravamento desse cenário de crise levou o então presidente Richard Nixon a declarar, em 1973, a falta de recursos para solucionar a crise urbana.<sup>13</sup> Desde então, programas públicos de renovação urbana que eram desenvolvidos pelos governos municipais começaram a ser substituídos por subvenções ao setor privado para a sua implementação. São exemplos dessas novas formas de subvenção o *Community Development Block Grants* e o *Urban Development Action Grants* (COMPANS, 2005, p. 82). No entanto, foi durante o governo de Ronald Reagan que a parceria público-privada se tornaria um instrumento para a efetivação dos programas de interesse do poder público em resposta à crise econômica e à penúria financeira que caracterizavam os governos locais. Estes ampliaram o uso de instrumentos fiscais para estimular atividades privadas em novas construções, passaram a oferecer contrapartidas em terrenos, infraestruturas e regras mais flexíveis para viabilizar empreendimentos em áreas estratégicas para o desenvolvimento econômico – a exemplo das *enterprises zones*, áreas que possuíam regime jurídico e urbanístico diferenciado – e a formar parcerias com empresas privadas para a promoção de projetos de desenvolvimento urbano.

Um dos instrumentos de planejamento urbano que surge nesse contexto é a transferência do direito de construir. A ideia do instrumento surgiu em Chicago, nos anos 1970, com o *space adrift* (espaço flutuante), cuja aplicação se justifica pelo seu mecanismo de *transferência* como forma de compensar os proprietários de imóveis tombados localizados em áreas com altos potenciais construtivos, incapacitados de utilizá-los devido ao “congelamento” do patrimônio (FAU-USP/LABHAB, 2006). Segundo a legislação criada, o proprietário poderia transferir o potencial de construção de seu imóvel (definido pelo zoneamento e impedido de construir pelo tombamento) para outro imóvel onde não existisse a limitação. Também era permitida a venda do potencial virtual para terceiros. Esse instrumento origina-se da ideia de *solo criado*, na qual se considera a possibilidade de separação entre direito de propriedade e direito de construir.<sup>14</sup> A origem do *solo criado* remete à instituição da legislação “Plafond Legal de Densité – PLD”, implantada na década de 1970, na França. Essa legislação tinha como objetivos abaixar os preços de terrenos nos centros das aglomerações e bairros antigos, desestimular o adensamento dos centros, bem como obter recursos novos para as coletividades locais de modo a permitir-lhes desenvolver uma política de aquisições de terrenos (reservas fundiárias) (FAU-USP/LABHAB, 2006). Essa ideia do *solo criado* será adotada no Brasil, como veremos adiante.

Dessa forma, pode-se dizer que o contexto de reestruturação econômica e de crise fiscal contribuiu sobremaneira para que os governos locais se tornassem mais propensos a fazer concessões economicamente vantajosas a investidores privados. Segundo Compans (2005, p. 84), o papel assumido pelos governos locais como promotores do desenvolvimento, sobretudo em um contexto de escassez de recursos, implicaria a “vinculação ainda mais estreita do que no passado da política urbana com os objetivos de crescimento econômico”. Assim, o sentimento de que as cidades estavam em crise (fiscal e financeira) levou tais governos norte-americanos a desenvolverem uma espécie de “dependência” com relação aos recursos do setor privado (FIX, 2003), o que significaria um compartilhamento de interesses que seriam viabilizados por meio de novos instrumentos de planejamento e formas de gestão urbana. É nesse contexto que governos locais encontram espaço para a implementação da parceria público-privada como mecanismo de captação de recursos e de gestão pública. Na prática, isso expressava uma concepção de urbanismo, caracterizada pela ênfase em projetos pontuais e pela flexibilidade no controle público sobre o uso e a ocupação do espaço urbano. A parceria pressupõe a necessidade de se compartilhar os objetivos, ou seja, não é somente uma alternativa para a captação de recursos pelo Estado para viabilizar suas ações; a iniciativa privada vê, nesse instrumento, uma possibilidade de realização de lucros. Assim, a parceria somente se viabiliza quando se apresenta atrativa para o setor privado.

De fato, nas cidades americanas, as parcerias tiveram seu êxito como instrumento de planejamento urbano, mostrando-se eficazes ao promover a revitalização de áreas degradadas. As revitalizações urbanas americanas acabaram por

14. *Solo criado* é a superfície edificada que ultrapassa a área do terreno onde a construção se apoia. Juridicamente, esse conceito se fundamenta na separação entre o direito de propriedade exercido sobre um terreno e o direito de construir sobre ele.

alavancar oportunidades econômicas, otimizando a arrecadação tributária e atraindo empreendimentos potencializadores das possibilidades econômicas daqueles lugares onde foram aplicadas, constituindo-se na forma encontrada pelas cidades, na fase pós-fordista, para enfrentarem a competitividade global e garantirem as condições para a atratividade do capital (ARANTES, 2000 *apud* MARICATO; FERREIRA, 2002) em um contexto de crise fiscal e financeira.

A parceria público-privada como um instrumento de planejamento no Brasil tem sua origem no conceito de *solo criado*, já referido. A adoção desse instrumento de intervenção urbana seria justificada pela redução da capacidade de investimento do Estado, principalmente a partir do final dos anos 1970, em virtude tanto da crise econômica quanto dos compromissos do Estado com a dívida externa – que, conforme visto, cresceu de forma exponencial, especialmente nos anos 1970, com a estratégia do governo militar de dar todo o suporte necessário ao processo de modernização e integração econômica. Além disso, o processo constituinte dos anos 1980 resultou no restabelecimento da autonomia municipal – enfraquecida no período do regime militar – que, associada ao avanço dos princípios do modelo neoliberal na gestão pública, contribuiu para a adoção de medidas de investimentos do setor público por meio das parcerias público-privadas.

Os governos locais buscariam também, via planejamento urbano, adotar outros mecanismos legais para envolver recursos da iniciativa privada, seja via arrecadação, seja via recuperação de mais-valias fundiárias,<sup>15</sup> uma forma de dividir os custos ligados ao adensamento das cidades com os setores que mais lucravam com o crescimento urbano.

Esse debate tem início em 1977, quando ocorre pela primeira vez a tentativa de formulação legal do instrumento do *solo criado* pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, mas que não chegou a ser implementada por falta de apoio político do governo federal (FAU-USP/LABHAB, 2006, p. 42). A regulamentação desse instrumento pelo governo federal somente viria a acontecer em 2001, por meio do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01). No entanto, antes disso, o ideário da reforma urbana defendido por movimentos sociais no processo constituinte já daria sinais de que novos instrumentos de planejamento deveriam ser aplicados no sentido de dotar as administrações municipais de meios que propiciassem novos aportes financeiros e que contribuíssem para minimizar o padrão de exclusão socioespacial característico das grandes cidades brasileiras. Nesse sentido, a implementação, ainda que pontual, do instrumento do *solo criado* chegou a ser pensada em algumas cidades brasileiras, a exemplo de São Paulo, na década de 1970, porém sem apresentar exemplos concretos de sua aplicação. Isso somente ocorreria na década seguinte, durante a gestão do prefeito Mário Covas (1983-1985) por meio do instrumento da transferência do direito de construir.

15. O termo “recuperação de mais-valias fundiárias” refere-se à necessidade de o Estado, considerando a geração de mais-valias fundiárias (= incrementos de valor da terra) advinda do processo de produção do espaço, recuperar para a coletividade os benefícios da valorização da terra que, em geral, costuma ser apropriada de forma privada (SILVA, 1999).

No entanto, como dito anteriormente, a mobilização social durante o processo constituinte dos anos 1980 foi fundamental para os avanços introduzidos no texto constitucional, especialmente no que se refere a outros novos instrumentos de planejamento urbano e novas formas de gestão participativas, orientados pelo princípio da função social da propriedade e da cidade, norteador do mobilização social por uma reforma urbana.

Segundo o texto constitucional, “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (conforme parágrafo 2º do Art. 182 da Constituição Federal de 1988). Definido como instrumento básico da política urbana brasileira, o plano diretor estabelece as diretrizes de desenvolvimento urbano e orienta a aplicação de outros instrumentos que permitiriam ao poder público municipal proporcionar uma ocupação socialmente mais justa do solo urbano, evitar a especulação do solo e ainda garantir à população o acesso aos bens e serviços de uso coletivo, bem como a sua participação no estabelecimento de prioridades. Cada município brasileiro passou a definir, via planos diretores, instrumentos de política e gestão urbanos mais apropriados dentre aqueles constantes das respectivas Leis Orgânicas Municipais, bem como da Lei Federal nº 10.257/2001, o chamado Estatuto da Cidade. O que se espera é que a aplicação de tais instrumentos contribua para alcançar os princípios fundamentais de uma reforma urbana baseada na prevalência da função social da propriedade e na gestão participativa e democrática da cidade.

Ao lado de instrumentos como os que determinam o parcelamento de áreas urbanas desocupadas e ociosas, a edificação de lotes vazios e dotados dos serviços urbanos básicos, o Estatuto da Cidade estabelece a possibilidade de parcerias público-privadas no planejamento e gestão urbanos. Trata-se da operação urbana, um dos instrumentos que, no contexto das discussões sobre o *solo criado*, foi amplamente debatido e avaliado pelos movimentos sociais do período constituinte dos anos 1980. Mesmo que a operação urbana tenha sido efetivamente considerada instrumento de política urbana somente a partir da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, a sua aplicação já havia sido aventada no Brasil, nos anos 1980,<sup>16</sup> com o objetivo duplo de promover mudanças estruturais quanto à ocupação do solo em determinadas áreas da cidade e mobilizar recursos para tais mudanças. Quatro fatores principais teriam justificado a sua instituição como instrumento urbanístico em algumas cidades brasileiras:

- a carência de recursos públicos para realizar investimentos de transformação urbanística;
- a convicção de que investimentos públicos alteram o valor da terra, gerando mais-valia imobiliária, que poderá ser parcialmente captada ou recuperada pelo poder público;
- a rigidez de normas urbanísticas que não consideram as singularidades e as necessidades de localizações específicas;

16. O instrumento “operação urbana” aparece pela primeira vez no Brasil no plano diretor de São Paulo, em 1985, que não foi aprovado. Essa proposta de plano diretor pode ser considerada a primeira forma concreta de tentativa de se promover maior democratização no planejamento brasileiro e de se definirem instrumentos supostamente capazes de promoverem a busca da função social da propriedade urbana e da cidade.

- a possibilidade de o poder público usar a flexibilização do potencial construtivo como contrapartida aos investimentos do setor privado.

A partir de 1988, alguns municípios brasileiros passaram efetivamente a adotar instrumentos legais, em especial a operação urbana, para envolver recursos da iniciativa privada na promoção de empreendimentos de interesse público. São Paulo e Belo Horizonte estão entre esses municípios. De acordo com o artigo 32, parágrafo 1º do Estatuto da Cidade, as operações urbanas são “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar, em uma área determinada, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”. Além disso, o Estatuto destaca os seguintes condicionantes para que a aplicação do instrumento seja considerada legal (conforme artigos 32 e 33 da Lei nº 10.257/01):

- É o poder público o responsável por coordenar as intervenções urbanas. Trata-se de uma função pública, não passível de ser delegada ao setor privado.
- A participação dos parceiros (setor privado, bem como de proprietários, moradores e usuários permanentes da área) deve ser garantida, devendo o plano da operação urbana conter a forma de controle do instrumento, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.
- As intervenções previstas devem destinar-se a transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. A ausência de um desses elementos pode acarretar a ilegalidade na aplicação do instrumento.
- Os recursos obtidos pelo poder público municipal mediante contrapartida exigida dos parceiros deverão ser aplicados exclusivamente na área da operação urbana.

No entanto, várias administrações municipais brasileiras vêm servindo-se do instrumento da operação urbana desde os anos 1990, na sua maior parte para viabilizar intervenções pontuais, em escala local, em áreas onde o mercado imobiliário vê a possibilidade de vantagens econômicas com a sua aplicação. Observam-se, portanto, indícios de desvirtuamento dos condicionantes acima mencionados. A análise de casos de aplicação do instrumento em São Paulo e Belo Horizonte, a seguir, fornecerá evidências que contribuirão para avaliação crítica da efetividade do instrumento enquanto promotor da função social da propriedade urbana e da cidade, objetivo de sua criação.

## **Operação urbana em São Paulo – SP**

Em São Paulo, as primeiras iniciativas visando a criar e aplicar o instrumento aparecem associadas à implementação do *solo criado*, ainda em 1976. O incentivo à sua aplicação só aparece, no entanto, no período 1986-1988, por meio da chamada Lei do Desfavelamento, de 1986. Essa lei permitia a proprietários de terras ocupadas por favelas executarem,

em suas propriedades, obras com características diferenciadas dos parâmetros da lei de zoneamento, desde que doassem à prefeitura unidades habitacionais para abrigar a população favelada que seria removida. Tais ações favoreceram a “limpeza social” dos bairros mais ricos e os negócios imobiliários nessas áreas, pouco servindo ao objetivo de produção de moradias para a população de baixa renda que ocupava as favelas. A Lei do Desfavelamento foi posteriormente adaptada e transformou-se na Lei das Operações Interligadas (Lei nº 11.773/95), perdendo a vinculação mais direta com a remoção de favelas, mas mantendo o caráter de negociação, de troca. A operação urbana na cidade de São Paulo surgiu após essa experiência anterior com as operações interligadas, sendo efetivada como um instrumento de planejamento urbano durante o governo de Luiza Erundina (1989-1992), ao ser inserido no projeto de plano diretor encaminhado à Câmara de Vereadores em 1991.

Como integrante do Partido dos Trabalhadores – de esquerda – a prefeita Luiza Erundina incorporou no seu programa de governo a proposta de busca por alternativas de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas como forma de viabilizar a implementação de programas sociais. Ao vincular a criação de mais-valias fundiárias à sua recuperação parcial para programas sociais, o instrumento torna-se uma alternativa importante para o poder público, permitindo, a um só tempo, desobstruir a atuação do setor imobiliário e conferir certa legitimidade social à atuação do governo (SILVA, 1999).

Após a derrota do instrumento do *solo criado* na votação do projeto de plano diretor na Câmara de Vereadores, a operação urbana surge como alternativa possível para a viabilização dos interesses coletivos via produção imobiliária do espaço. Ainda na gestão de Luiza Erundina, uma experiência de operação urbana seria aprovada como tentativa de efetivar aqueles interesses governistas acima referidos. A Operação Urbana Anhangabaú, aprovada pela Lei nº 11.090/1991, já no final daquela gestão, incluiu, dentre seus objetivos, a melhoria da qualidade ambiental e paisagística da área objeto da operação, a regularização de imóveis e a atração do mercado imobiliário para a área. A efetivação da legislação então aprovada ficaria a cargo do futuro prefeito da cidade. No entanto, tal instrumento seria reinterpretado na gestão posterior (1993-1996) – de direita – quando foi utilizado para viabilizar ocupações e usos do solo urbano mais permissivos do que os permitidos em lei, em áreas de interesse do capital imobiliário. Os projetos de operação urbana em São Paulo, especialmente naquele período, geralmente incluíram um significativo volume de investimento inicial por parte do governo local, criando perspectivas concretas de valorização e, com isso, atraindo investidores da iniciativa privada. São exemplos disso: investimentos no sistema viário que atraíram os chamados “empreendimentos-âncora” (um *shopping center*, um centro empresarial), capazes de promoverem efeitos propagadores de valorização da área e, conseqüentemente, atrair outros investidores privados. Trata-se de intervenções que se caracterizam como “acupuntura urbana”, no dizer de Lerner (2005).

17. São Paulo conta com cinco experiências efetivadas de operações urbanas viabilizadas por meio de lei municipal aprovada pelo Legislativo.

Desde então, muito pouco foi alterado na forma de aplicação do instrumento: utilizadas com o objetivo de requalificação do espaço, as operações urbanas, enquanto instrumento de planejamento urbano, viabilizaram negócios imobiliários lucrativos e promoveram a intensificação da densidade na ocupação do solo urbano. Em síntese, as experiências de operações urbanas em São Paulo vêm se efetivando por meio de investimento público em infraestrutura, associado à permissão de uso e ocupação mais permissivos do solo urbano.<sup>17</sup> Até o momento, no entanto, não se observa qualquer resultado relacionado ao pretensão caráter redistributivo do instrumento em termos de impactos positivos socializados para a coletividade. Ao contrário, a permissão de construção acima de índices permitidos pela lei do zoneamento promoveu a apropriação das mais-valias pela iniciativa privada, além de ter contribuído para o agravamento de desigualdades socioespaciais.

Bógus e Pessoa (2008) observaram que há um movimento da população de alta renda para a parte mais central do município de São Paulo, onde, em geral, ocorreram as intervenções de operação urbana. Nas palavras das autoras:

Os estudos evidenciam uma valorização imobiliária da área, a mudança da classe média pela classe média alta e (...) a gentrificação no âmbito dos negócios, ou seja, uma troca de casas e sobrados por edifícios luxuosos que foram ocupados, na sua maioria, por pequenos negócios, levando à mudança de uso e conseqüentemente à queda da densidade habitacional.

Outras análises recentes de operações urbanas já realizadas em São Paulo (FIX, 2003) mostram que o maior ônus acaba recaindo sobre o poder público, tanto financeiro, pela utilização de recursos públicos para criar as condições de viabilização de investimentos – quanto político, já que a aplicação do instrumento muitas vezes exige reassentamentos de moradores de baixa renda ou resulta em sua expulsão como consequência da valorização imobiliária. Tais processos podem representar indícios de que a aplicação do instrumento não vem cumprindo o seu objetivo redistributivo. Assim, o princípio básico do instrumento, a distribuição de responsabilidades e custos entre setor público e setor privado, fica comprometido, uma vez que são priorizadas obras concentradoras de renda, localizadas em áreas de interesse para a reprodução do capital imobiliário, em detrimento de outros investimentos em regiões menos privilegiadas da cidade.

Em 2002, o plano diretor estratégico de São Paulo, seguindo as diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), definiu novas áreas objeto de proposição de operação urbana. Já incorporando as críticas às experiências anteriores de aplicação do instrumento, foram propostas novas formas para sua utilização: buscou-se associar à lei específica de operação urbana um plano-referência de intervenção e ordenação urbanística (um tipo de projeto urbano), de modo a permitir antecipar e mediar futuras ações dos agentes públicos e privados. Trata-se de uma tentativa de submeter os interesses privados e mercadológicos aos princípios e obje-

tivos públicos de natureza físico-territoriais, socioambientais e econômicos e com maior alcance em termos de transformação social. No entanto, nenhuma proposta seguindo tais diretrizes ainda foi viabilizada, o que reforça a ideia de que a parceria somente se viabiliza quando se torna uma oportunidade lucrativa de negócio para o setor privado.

A análise da implementação da operação urbana em São Paulo nos induz a refletir sobre o papel do Estado nesse processo. Ao utilizar a parceria público-privada, o Estado deveria obter recursos que seriam reaplicados em programas sociais. No entanto, a prática vem demonstrando que não só o Estado se mantém como responsável por viabilizar as condições gerais de produção e reprodução do capital, especialmente por meio do investimento em infraestrutura capaz de viabilizar investimentos econômicos, como não há retorno do capital público investido, já que as mais-valias geradas são apropriadas pela iniciativa privada. Isso nos leva a questionar se o caráter perverso do instrumento estaria na *forma* como ele vem sendo viabilizado pelas gestões municipais paulistas ou na sua própria *natureza*. Refletiremos sobre isso nas considerações finais deste artigo. A experiência paulista na utilização da operação urbana, à parte das críticas, contribuiu para que o instrumento fosse adotado por vários outros municípios brasileiros, especialmente por ser uma forma alternativa de supostamente se obterem recursos de mais-valias imobiliárias para viabilizar os projetos de interesse público dos governos municipais. Foi o caso de Belo Horizonte, como veremos a seguir.

## **Operação urbana em Belo Horizonte – MG**

A parceria público-privada foi instituída em Belo Horizonte por meio do instrumento da operação urbana, inserido no plano diretor municipal em 1996. No texto da referida lei municipal foram dedicados cinco artigos que pretendiam não só instituir o instrumento, como também indicar diretrizes que norteassem as propostas de operações urbanas, que devem ser instituídas por lei específica. Na forma como foi instituído o instrumento para a cidade de Belo Horizonte, o Poder Executivo reserva para si o controle da coordenação do processo, de modo que apenas ele pode apresentar projeto de lei sobre a matéria à Câmara Municipal de Vereadores. Não há, portanto, possibilidade de o Poder Legislativo propor, por iniciativa própria, parceria público-privada na forma de operação urbana. Em geral, a operação urbana é proposta quando se identifica o objetivo público a ser alcançado, a exemplo de obras de melhoria do sistema viário, tratamento urbanístico de áreas públicas, regularização fundiária e equipamentos de uso coletivo. O fato é que sempre é possível se justificar uma finalidade pública para a utilização do instrumento.

A implementação da operação urbana em Belo Horizonte tem mostrado que podem ocorrer desvios quanto aos objetivos de se buscar o interesse da coletividade nas políticas urbanas. A principal “moeda de troca” prevista era a permissão

de utilização de parâmetros construtivos mais permissivos que os definidos por lei, mas de acordo com determinações do Poder Executivo. Em outras palavras, o setor privado estaria pagando para “transgredir”; controladamente, a lei, ação esta legitimada pela possibilidade de ganhos sociais coletivos. Tem-se observado que há a preocupação em se caracterizar o interesse público quando da decisão de utilização do instrumento, porém o mesmo não ocorre quanto à definição de contrapartidas por parte do setor privado. Assim, a falta de detalhamento legal das contrapartidas pode resultar em riscos no processo posterior de negociações, pois não há garantias de equilíbrio de forças entre as partes, o que pode resultar em favorecimentos oportunistas ao setor privado. Não se percebia, em princípio, que se criava um mecanismo precário, submetendo o interesse público às “boas” intenções do poder privado, devendo ainda interesses e intenções serem assegurados pelos poderes Executivo – coordenador das propostas – e Legislativo – responsável pela aprovação legal do instrumento. Ao que parece, a indefinição de contrapartidas torna o instrumento frágil no que se refere ao cumprimento de seus objetivos, ficando à mercê da *forma* como é detalhada a sua aplicação em cada lei específica.

Em Belo Horizonte, as operações urbanas podem ser divididas em dois tipos, de acordo o interesse que as originou:

1. Aquelas cujo interesse público foi previamente definido pelo Poder Executivo e que aguardam manifestação de interesse do setor privado para viabilizar a intervenção.
2. Aquelas cujo interesse privado mobilizou o Poder Executivo para a discussão de uma proposta, não havendo interesse público previamente definido.

O que pode ser observado para o caso de Belo Horizonte é que a operação urbana somente ocorre em áreas onde há o interesse prévio do capital imobiliário na sua viabilização. Dentre as leis específicas de operações urbanas aprovadas para Belo Horizonte, nas quais há o prévio interesse público (cinco, no total), apenas parte de uma delas se viabilizou até o momento: a que previa a construção de estações de integração de ônibus, sendo que, de nove estações de integração previstas (Lei nº 7.928/99), apenas uma se viabilizou por meio da parceria: a estação Barreiro, na região sudoeste da capital. Isso porque, até o momento, as cinco intervenções propostas não se apresentaram como atrativas para o setor privado.

De certa forma, a operação urbana em Belo Horizonte 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 cinco leis de operação urbana, sendo que apenas 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 foram viabili-

zadas a partir do interesse da iniciativa privada, que propôs ao Executivo a negociação urbana.

Também nesse município a parceria público-privada vem servindo perfeitamente ao interesse do setor privado, que vê, na aplicação da operação urbana, uma oportunidade de negócio. Deve-se ressaltar, no entanto, que em Belo Horizonte nenhuma experiência ainda foi aplicada seguindo as diretrizes da legislação federal – Estatuto da Cidade, especialmente no que se refere à implementação de formas de controle do instrumento com participação da sociedade civil.

## Considerações finais

De forma geral, este artigo objetivou analisar a parceria público-privada aplicada como instrumento de planejamento urbano no Brasil, com ênfase no instrumento da operação urbana e sua aplicação em São Paulo e Belo Horizonte.

Verificamos inicialmente que, desde os anos 1960, um certo tipo de parceria entre os setores público e privado ocorre no Brasil: num primeiro momento, o Estado atua como um parceiro – mesmo que não declarado – do setor privado ao servir de suporte ao processo de desenvolvimento econômico; num segundo momento, de forma explícita, viabilizando o processo de acumulação via produção do espaço, a partir da produção imobiliária.

O desenvolvimento deste trabalho e a análise das experiências dos dois municípios nos permitem algumas constatações<sup>18</sup> sobre a utilização da parceria público-privada como instrumento de planejamento urbano em momento recente, e sobre o papel do Estado e sua relação com a sociedade nesse processo:

A suposta obtenção de recursos justifica o discurso da necessidade de aplicação da parceria público-privada no espaço urbano. Ao contrário, no entanto, a operação urbana, enquanto um dos instrumentos de aplicação da parceria entre os setores público e privado, vem contribuindo para a apropriação privada dos benefícios. De certa forma, o sucesso do instrumento vem sendo apropriado pelo setor privado, que utiliza o Estado como instrumento de suporte à acumulação, seja pela sua atuação na provisão das condições gerais de produção e reprodução, gerando mais-valias fundiárias, seja viabilizando intervenções associadas a uma maior permissividade quanto à aplicação de parâmetros urbanísticos. Por sua vez, o Estado utiliza a parceria como busca de legitimidade política, uma vez que é sob o discurso redistributivista que o instrumento vem ainda sendo adotado como instrumento de planejamento urbano, em um contexto de democratização das políticas públicas.

Como pôde ser observado ao longo deste artigo, os recursos públicos sempre sustentaram e continuam servindo de suporte à atividade privada. No entanto, parece ocorrer uma mudança no que se refere ao segmento do capital favorecido pela atuação do Estado: se antes, no contexto das aglomerações urbanas fordistas-keynesianas, a produção das

18. Consideram-se que as constatações aqui desenvolvidas devem ser encaradas menos como conclusões e mais como hipóteses para estudos futuros envolvendo outros municípios, e também como diretrizes de reorientação das práticas que vêm tomando forma naqueles dois municípios objetos de nossa análise.

19. As ações do Estado capitalista como forma de priorizar as condições de produção e reprodução do capital em detrimento da reprodução social foram muito exploradas pela chamada economia política da urbanização, que teve como expoentes Jean Lojkine, David Harvey, Christian Topalov, dentre outros.

condições gerais de produção,<sup>19</sup> na forma de ambiente construído, favorecia os grandes empreendimentos industriais, atualmente parece haver um favorecimento, conferido pelo Estado, via parcerias, a outro segmento do capital – o imobiliário. Assim, as possibilidades de expansão do capital via produção do espaço nas cidades brasileiras – em especial em SP e BH – passam a ser viabilizadas pela ação do Estado de duas formas: a partir das condições gerais de produção e das condições para o lucro da atividade imobiliária.

Seguindo a conclusão anterior e tendo como referência as experiências de aplicação da operação urbana citadas neste artigo, observamos algumas diferenças entre Belo Horizonte e São Paulo: em BH, a operação urbana vem sendo utilizada como instrumento de suporte à acumulação, restrita à produção do espaço – o setor produtivo ainda é o motor do processo de geração de mais-valias que são apropriadas privadamente pela iniciativa privada – cabendo ao poder público municipal a criação das condições gerais para produção e reprodução do capital. Em SP, a operação urbana vem sendo utilizada como instrumento de expansão não restrita à produção do espaço, mas determinada também pela capacidade de financeirização do setor imobiliário (financeirização da produção do espaço) – o caráter financeiro passa a ser o motor do processo – sendo funções do poder público municipal não só a criação das condições para acumulação, como também atuar expandindo a base de circulação do capital (financeirização imobiliária).

O grande risco dessas parcerias está em boa medida na *forma* como é detalhado o instrumento nos planos diretores municipais, nas leis específicas e na forma de gestão das parcerias. As experiências de aplicação da operação urbana aqui analisadas não contaram com o envolvimento da população afetada no processo de elaboração e aprovação das legislações específicas, ficando o detalhamento das contrapartidas à mercê das negociações restritas entre a administração pública e o setor privado. A falta de diretrizes legais quanto aos reais interesses públicos, 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 caráter redistributivo do instrumento. Ressalta-se ainda o dizer de Maricato (2001, p. 96): “Nenhum instrumento é adequado em si, mas depende de sua finalidade e operação”. Parece-nos, assim, que a possibilidade de eficácia social do instrumento da operação urbana enquanto promotor de benefícios coletivos é essencialmente uma questão política. Estamos com isso concluindo que não é na natureza, mas na forma como o instrumento vem sendo utilizado que se consolida o seu caráter perverso.

O fato de o instrumento da parceria ser instituído via processo democrático e consolidado como instrumento de planejamento urbano em uma legislação federal nos induz ainda às seguintes indagações:

Até que ponto a operação urbana pode ser considerada um efetivo instrumento de planejamento, favorável às deman-

das sociais contemporâneas de modo a contribuir para a minimização das condições de exclusão socioespacial, na medida em que a legislação federal – Estatuto da Cidade – recomenda que os benefícios devam se manter na área da operação, áreas essas de interesse prévio do mercado e que acabam sendo ainda mais valorizadas pela aplicação do instrumento? Não estaria a lei federal reforçando o caráter concentrador de renda contrariamente aos objetivos redistributivos que justificaram sua regulamentação?

Quais têm sido de fato os impactos dessas experiências no espaço urbano, considerando o elevado grau de comprometimento político do poder público com a viabilização do instrumento e considerando inclusive a falta de instrumentos efetivos de avaliação desses impactos?

Estaria o discurso da participação, enquanto forma de efetivação da democracia nas decisões políticas, contribuindo para mascarar uma real intenção de suporte à acumulação do capital, ao utilizar meios que acabam reforçando as políticas excludentes?

Ao que parece, a forma de aplicação do instrumento no nível municipal – em especial em SP e BH – não permitiu, ainda, atuar eficazmente na resolução de problemas sociais, o que é essencial para a consolidação da democracia. Nesse sentido parece que a democracia, enquanto espaço da política, ainda está longe de constituir uma condição da sociedade civil e, por isso, há longos caminhos a serem trilhados.

## Referências

- ARANTES, Otília B. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otília B.; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. **O pensamento único das cidades: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-74.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BELO HORIZONTE (MG). **Lei nº 7165**. 27 de agosto de 1996. Institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PBH, 1996.
- BECKER, Bertha. Modernidade e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva. **Espaço e Debates**, n. 32. São Paulo: Neur, 1991. p. 47-55.
- BOGUS, Lúcia; PESSOA, Laura C. **Valorização imobiliária e renovação urbana: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada**. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp452.asp>> Acesso em: 25 fev. 2008.
- BOURDIN, Alain. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Imprensa Nacional. 1989.

BRASIL. **Lei nº 10.257**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam). Centro de pesquisas Urbanas. **O município e o processo de desenvolvimento**; o papel do planejamento local. Rio de Janeiro, 1976.

CAMPOS FILHO, C. M. **Cidades brasileiras**: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1992.

CARDOSO, A.L. Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente. **Cadernos IPPUR**, ano XI, n. 1 e 2, Rio de Janeiro, 1997. p. 79-111.

COMPANS, R. **Empreendedorismo urbano**: entre o discurso e a prática. São Paulo: Unesp, 2005.

COSTA, G. M. A atual política urbana brasileira e suas possíveis contribuições à produção de um ambiente construído democrático: o caso do Plano Diretor de Belo Horizonte. In: BARTLETT INTERNATIONAL SUMMER SCHOOL (BISS), 13, 1991, São Paulo. **Proceedings...** São Paulo: BISS Organizing Committee, 1992. p. 112-117.

SILVA, Helena Menna Barreto. **Observatório do uso e da gestão fundiária do centro de São Paulo**: compilação e descrição dos instrumentos. São Paulo: Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAU/USP, 2006.

FERNANDES, E. (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FIX, Mariana. A fórmula mágica da parceria: operações urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, Maria Cristina; BENTAFFI, Dênio. **Urbanismo**: dossiê São Paulo – Rio de Janeiro. Campinas: PUC Campinas/Prourb, 2003.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, São Paulo, v. 16, n. 39, jan. 1996. p. 48-64.

INNERARITY, Daniel. **El nuevo espacio público**. Madrid: Espasa, 2006.

LERNER, Jaime. **Acupuntura urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

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.

MONTE-MÓR, R. L. Planejamento urbano no Brasil: emergência e consolidação. **Espaço, Tempo e Crítica**. n. 1, v. 1, abr./jun. 2007. Disponível em: <[http://www.uff.br/etc/index\\_n\\_1\\_ano\\_.html](http://www.uff.br/etc/index_n_1_ano_.html)> Acesso em: 25 fev. 2008.

O'CONNOR, James. **USA**: a crise do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVA, Fernanda Furtado de Oliveira. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina**: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação. 1999. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

TAVARES, Hermes M. Políticas de desenvolvimento regional nos países do "centro" e no Brasil. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 15/16, n. 2/1, ago. 2001. p. 229-248.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília B.; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **O pensamento único das cidades**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-119.

#### **Endereço para correspondência**

Daniela Abritta Cota  
Rua Montenegro 129/201 – Barroca  
30410-200. Belo Horizonte – MG  
e-mail: danielaac@uol.com.br

Geraldo Magela Costa  
Rua Coronel Antônio Garcia Paiva, 77/1401 – São Bento  
30360-010. Belo Horizonte – MG  
e-mail: gemcosta.bhz@terra.com.br