

O aspecto político de uma Operação Urbana Consorciada: o caso da ACLO em Belo Horizonte

The political aspect of a Consortium Urban Operation

Renato Barbosa Fontes ^[a] , Léa Guimarães Souki ^[b] 

[a] Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, MG, Brasil

[b] Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), Belo Horizonte, MG, Brasil

Como citar: Fontes, R. B., & Souki, L. G. (2022). O aspecto político de uma Operação Urbana Consorciada: o caso da ACLO em Belo Horizonte. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 14, e20210080. doi: 10.1590/2175-3369.014.e20210080

Resumo

Este artigo discute os aspectos políticos do desdobramento legal e burocrático da Operação Urbana Consorciada “ACLO” em Belo Horizonte. A partir de uma pesquisa documental e entrevistas com atores relevantes que permitiram resgatar, através da história oral, elementos do processo de desenvolvimento da política urbana de Belo Horizonte, buscamos compreender as contradições e conflitos que contribuíram para interrupção do projeto urbano. Para isso, foi necessário entender o papel da administração pública e seu quadro técnico, os interesses de agentes econômicos e o marco legal próprio da Operação Urbana. Foi possível observar que sua elaboração envolveu uma luta política e contradições que a gestão não foi capaz de sanar, resultado de premissas e concepções distintas dos atores envolvidos no projeto urbano.

Palavras-chave: Operação Urbana Consorciada. Estado. Gestão urbana.

Abstract

This article discusses the political aspects of the legal and bureaucratic unfolding of the Consortium Urban Operation “ACLO” in Belo Horizonte. From a documentary research and interviews with relevant actors that allowed us to rescue, through oral history, elements of the urban policy development process in Belo Horizonte, we sought to understand the contradictions and conflicts that contributed to the interruption of the urban project. For this, it was necessary to understand the role of the public administration and its technical framework, the interests of economic agents and the legal framework of Urban Operation. It was possible to observe that its elaboration involved a political struggle and contradictions that the administration was not able to remedy, as a result of different assumptions and conceptions of the actors involved in the urban project.

Keywords: Consortium Urban Operation. State. Urban management.

RBF é Doutor em Ciências Sociais, e-mail: renatobfontes@gmail.com
LGS é professora titular, Doutora em Sociologia, e-mail: lgsouki@gmail.com



Introdução

O objetivo desse artigo é tratar da multifacetada relação entre Estado e capital na elaboração de um grande projeto urbano, mais especificamente a Operação Urbana Consorciada (OUC): a “Antônio Carlos-Pedro I/Leste-Oeste” (ACLO) ou “Nova BH”, como ficou conhecida. Esta foi a primeira Operação na modalidade “consorciada” proposta em Belo Horizonte (MG), mas que, por fatores a serem discutidos neste artigo, não se concretizou. Seu histórico, aqui sistematizado e analisado, permitiu identificar limites da administração pública em sua relação com o capital privado, o qual, ao operar o instrumento, deixou de atender a exigências legais e a aspectos processuais burocráticos devido supostamente à celeridade na sua implementação, além da maneira como se valeu do mercado imobiliário e da construção civil aquecidos no período em que o projeto começou a ser planejado e negociado em 2011.

Pretendemos, especificamente, explorar o aspecto político em torno da aprovação da OUC, cuja elaboração recorreu a mudanças no arcabouço jurídico, tanto do projeto urbano como de outras legislações suplementares, necessárias para o direcionamento político e econômico desejado. Deste modo, foi necessário que os propositores do projeto ampliassem consensos com a equipe técnica e conferissem ao projeto um aspecto de “interesse geral”. Tais alterações não só foram inábeis como falharam em aspectos burocráticos e legais, como a consulta à sociedade civil. De modo geral, esses fatores culminaram na descontinuidade do projeto.

Acreditamos que o aspecto político teve uma incidência sobredeterminante no histórico aqui analisado, o que não significa que as razões econômicas não tiveram sua importância, afinal uma OUC depende do investimento e interesse de setores e frações do capital.

Reconhecendo a importância dos aspectos econômicos envolvidos na operação, a pesquisa nos levou a uma constelação de elementos que atuando juntos ora sincronicamente ora em descompasso se configuraram em uma conjuntura complexa e provavelmente inusitada de sobredeterminação. Este conceito, cunhado por Althusser (2015), que, grosso modo, pode ser entendido como um acúmulo de circunstâncias e contradições expressas numa unidade. O autor, procurando superar o economicismo na interpretação do marxismo, rompe com a concepção de que a contradição resulta exclusivamente das relações de produção e das forças produtivas como as únicas determinantes às demais instâncias do modo de produção. No acúmulo de contradições não seria possível falar de uma única fonte de contradição, pois a sobredeterminação envolveria uma série de elementos contraditórios que se constituem numa unidade. Portanto, reconhecendo a importância dos aspectos econômicos envolvidos na OUC, entendemos a conjuntura específica na qual operou como uma constelação de fatores.

Essa sobredeterminação seria constituída de: 1) um processo de descontinuidade e dissenso entre a equipe dirigente da prefeitura e os respectivos técnicos. Descontinuidade pela quebra da coalizão política vigente e pelo dissenso expresso entre duas perspectivas: uma mais afiada dos técnicos com os princípios democráticos e “procedimentos universalistas” do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001); e outra da equipe dirigente com os interesses dos investidores da OUC; 2) uma prematuridade e inobservância da equipe dirigente às “regras do jogo” estabelecidas no Estatuto da Cidade, que garantem a publicidade e a participação popular na elaboração e aprovação do instrumento; 3) a reação ao projeto urbano por parte de setores da sociedade civil como a Universidade e o Ministério Público, o que, por meio de medidas legais, criou impasses para o avanço do projeto no seu formato original.

Desde as primeiras notícias envolvendo o projeto urbano, a proposição dessa Operação foi questionada por representantes da sociedade civil organizada, Universidade, membros do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) e pelo próprio Ministério Público de Minas Gerais (MPMG). Os questionamentos trataram, a princípio, da ausência de participação da população na elaboração do plano urbanístico, como exigido pelo Estatuto das Cidades. Ademais, surgiu uma série de conflitos, em que se destacavam desacertos entre o gestor da Secretaria de Planejamento Urbano, de empresas da construção

civil e do mercado imobiliário (parte privada da parceria) e a equipe técnica da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). Esse processo contribuiu para inflexões e mudanças de direcionamento ao longo do caminho daquilo que seria o maior projeto urbano de Belo Horizonte até a ocasião.

Diante, especialmente, das ilicitudes, no final de 2014, a PBH revisou o projeto, instaurando instâncias participativas e ampliando as intervenções urbanísticas para um perímetro de 99 bairros, 10% do território do município, e assumindo diversas obrigações perante o Ministério Público (Processo nº 0024.14.086052-9) para contornar as irregularidades do projeto anterior, especialmente quanto à falta de participação da população, princípio legal previsto no Estatuto da Cidade.

A compreensão do Estado como aparato da reprodução capitalista tem no aspecto jurídico-político um elemento central, capaz de assegurar e regulamentar a troca de mercadorias e a própria exploração da força de trabalho assalariada. Na relação direta com o espaço urbano, conforme considera Topalov (1979), o Estado teria um papel central na reprodução do capital, pois, para que o capital produza e reproduza a infraestrutura – renovando, multiplicando e adaptando o solo a novas forças produtivas –, seria necessário se utilizar especialmente do ramo executivo do Estado e de seu aparato normativo-legal.

A intermediação destes fatores não é garantida por cada interesse do capital, sejam eles classes ou frações de classes, mas por uma instância relativamente apartada de todos eles, o Estado, que deve contar com a legitimidade também da sociedade. Assim, no caso em tela, a PBH teria que administrar tanto os interesses do capital imobiliário e como os da construção civil (ora comuns, ora distintos) e cuidar de preservar sua legitimidade.

Afinal, o Estado não traduz os interesses da classe dominante de modo mecânico, pelo contrário, ele está inserido em uma relação de forças, de lutas de classes e de suas frações, o que faz dele “uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento” (Poulantzas, 2015, p. 130). Assim como Mascaro (2013), entendemos que a derivação do político face à economia do capitalismo não se dá no plano lógico, mas que tal processo é marcado por conflitos, contradições, desarmonias, crises e luta de classes.

Mesmo que a maioria dos analistas aponte para uma predominância do capital privado na gestão da política urbana, é necessário estar atento às determinações políticas e conjunturais. Sua hegemonia, em determinados contextos, pode sofrer alterações dentro de um determinado “bloco no poder”¹, por isso ela necessita de negociações para se manter. Além disso, segmentos e atores podem alterar seu grau de protagonismo ou inação dentro de um contexto histórico, o que influencia diretamente o destino de uma determinada regulamentação. Consideramos também que o mercado pode ter seus interesses frustrados por incapacidade de operá-los e de articulá-los, pois não está seguramente livre de processos burocráticos e de pressões. No caso em foco, a pergunta é: quais foram e onde estariam as reais tensões e contradições no processo que inviabilizou a OUC ACLO?

O artigo está organizado, de forma sequencial, a partir do próprio desenrolar de acontecimentos e fatos. Beneficia-se do tempo e da leitura dos resultados, no caso observado a posteriori, os interesses de uma coalizão composta de grupos do mercado e do governo da PBH encontraram empecilhos ao não observar alguns requisitos básicos e legais. Estes, somados a outros efeitos não esperados, como a reação da sociedade civil, do Ministério Público e, sobretudo, de alguns técnicos do próprio Estado, moldaram o processo de elaboração num formato fragmentado e errático com reais consequências para sua aprovação e implementação.

Os dados e as informações apresentados foram coletados por meio de pesquisa documental no Diário Oficial do Município de Belo Horizonte (DOM), em documentos arquivados pela PBH e pelo

¹ Conceito cunhado por Poulantzas (2019), busca compreender, na estrutura do Estado capitalista, como se dá a coexistência de dominação política de várias classes e frações de classe. O Estado, não seria possuidor de poder em si, mas um “campo de lutas”, de defesa de posições divergentes em relação às classes e frações.

Ministério Público Estadual e em documentos institucionais divulgados ou cedidos pela Secretaria de Planejamento Urbano. Uma fonte essencial foi o portal do grupo de pesquisa “Indisciplinar” da UFMG², que arquivou de forma sistematizada informações, notificações e ofícios do MP. Foram também realizadas entrevistas com agentes públicos que atuaram naquele momento. O levantamento da história oral, transcrita e citada no decorrer deste artigo foi uma fonte fundamental para identificar e compreender algumas das muitas contradições do caso em tela. Aliás, os técnicos tiveram um papel relevante não só na condução como na tradução das contradições ao relatar o processo da OUC.

Ao fazer a transcrição dos trechos das entrevistas, mantivemos o registro linguístico dos entrevistados, de modo a conservar a espontaneidade de suas falas. Ressaltamos que na identificação das transcrições os sujeitos foram nomeados como “Entrevista I”, “Entrevista II” e assim por diante.

Origens e prenúncio da OUC em Belo Horizonte: o nascimento do arcabouço jurídico-político

A OUC, regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001, arts. 32 a 34), pode ser entendida como instrumento de indução de um conjunto de intervenções urbanísticas coordenado pelo poder público com a participação de recursos de iniciativa privada voltado para uma determinada área da cidade. Ela transforma normas urbanísticas de maneira estrutural (flexibilização dos direitos de uso e edificabilidade e obrigações de urbanização) para que sejam realizadas obras de infraestrutura, de renovação urbana em áreas “degradadas”, de transformação de uso e de reurbanização.

Uma dimensão constitutiva e central do instrumento é seu aspecto financeiro e econômico. Em outras palavras, trata-se de mobilizar técnicas operativas de desenvolvimento urbano (adensamento associado à capacidade de infraestrutura urbana e de impacto à vizinhança) subvencionadas por uma viabilidade financeira atrativa ao capital privado e a administração pública.

O instrumento não se relaciona somente ao financiamento das obras previstas, mas também a estratégias de controle e distribuição de valorização imobiliária a partir da realização de obras de infraestrutura. Trata-se da reprodução da mais-valia urbana, isto é, a dinâmica econômica de sobrevalorização do preço da terra urbana em decorrência da localização e de investimentos. Este incremento é muitas vezes feito pelo poder público, ainda no nível do projeto, em infraestrutura viária, em equipamentos, espaços culturais etc. Dessa maneira, o espaço urbano e o direito de construir nele tornam-se ativos por meio da venda de CEPACS (Certificado de Potencial Adicional de Construção) para investidores e/ou interessados em construir. Esses recursos, na OUC, devem ser aplicados para a realização de “transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (Brasil, 2001, art. 33, §1º). Não há dúvidas de que a lógica do instrumento está submetida a uma relação do capital com todos seus riscos, havendo um pré-requisito fundamental implícito para que o instrumento se torne efetivo: a adesão do mercado e dos agentes privados ligados ao setor imobiliário.

Dito isso, nos interessa compreender o percurso de proposição da OUC ACLO, que se deparou com uma série de obstáculos políticos, normativos e burocráticos, além dos desafios e limites impostos pela lógica da fração imobiliária do capital.

A concepção do instrumento da Operação Urbana (ainda sem o adjetivo de “consorciada”) na administração pública de Belo Horizonte é anterior ao Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) e remonta ao Plano Diretor de Belo Horizonte (Lei n. 9.959/10 altera a Lei n. 7.165/96). Sua adequação ao Estatuto só se deu no primeiro ano da gestão do prefeito Márcio Lacerda (Partido Socialista Brasileiro - PSB), em 2010. Sua eleição, em 2009, ocorreu em uma circunstância política inédita, a coalizão entre o Partido dos

² Grupo de pesquisa sediado na Escola de Arquitetura da UFMG, cujas ações são focadas na produção contemporânea do espaço (<http://blog.indisciplinar.com/ogrupos/>).

Trabalhadores (PT) e o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), a qual tem sido descrita como um momento de inflexão na política social e urbana de Belo Horizonte.

A Lei supracitada regulamentou a demarcação de territórios prioritários para receber o instrumento. Foram demarcados quase 30% do território de Belo Horizonte para implementação dos instrumentos. Foram priorizadas as seguintes áreas para implementação da Operação Urbana: a) as Áreas em Reestruturação no Vetor Norte de Belo Horizonte; b) o entorno de Corredores Viários Prioritários; c) o entorno de Corredores de Transporte Coletivo Prioritários; d) as Áreas Centrais, indicadas como preferenciais para Operação Urbana nos termos do Plano de Reabilitação do Hipercentro; e) as áreas localizadas em um raio de 600 metros das estações de transporte coletivo existentes ou das que vierem a ser implantadas (Belo Horizonte, 2010).

O contexto político e econômico desse período, em Belo Horizonte, é o do segundo ano da gestão do Prefeito Márcio Lacerda e do último ano do governo Lula (PT), 2010, ano de eleição presidencial. Mais especificamente, sucedia-se o boom imobiliário de grandes proporções nas grandes cidades, impulsionado pelo programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV) e pelo “Programa de Aceleração do Crescimento II” (PAC II).

Deve-se considerar, no contexto da escolha dessas áreas prioritárias para implementação do instrumento, que no ano de 2010 já haviam sido concluídas as obras de duplicação do corredor viário (exclusivo para o sistema de transporte rápido por ônibus, o Move), parte das transformações para sediar jogos da Copa do Mundo em 2014. A delimitação de corredores de transporte e do Vetor Norte – tendo recebido fortes investimentos públicos – possibilitariam, posteriormente, recuperar a mais-valia urbana via CEPACs.

Ao que parece, o projeto da OUC, só divulgado à população no segundo semestre de 2013, teve seu primeiro impulso quando, amparado legalmente pelo Plano Diretor, incluiu um traçado do território capaz de provocar a reação dos interesses do capital privado. Esta história se inicia na III Conferência Municipal das Cidades, ainda em 2010, quando são demarcados os perímetros passíveis de receber o instrumento. Como pode ser observado na fala de um dos técnicos, a demarcação em torno dos corredores viários estava entre as preocupações da PBH naquele momento:

As operações foram demarcadas muito mais no sentido de segurar a dinâmica imobiliária [...] sem muita discussão técnica. A única discussão era: “temos que discutir a ocupação em torno da mobilidade [...]”. Aí marcaram-se todos os corredores, duas quadras para “cá” e para “lá”. Naquele momento, era mais político do que técnico, era mais uma reserva: “nós vamos segurar essas áreas da cidade, pra que não haja essa mudança e aí sim possa refletir tecnicamente e tal.”, (Entrevista I, 2019)

No ano de 2011, no segundo escalão do governo municipal, o processo legal e normativo da OUC ganhava seus primeiros contornos. Uma personagem central nesse processo foi o economista Marcelo Faulhaber, da Secretaria de Desenvolvimento³. Um de seus primeiros produtos, associado diretamente a este histórico, foi o Decreto n. 14.657/2011, publicado no Diário Oficial do Município (DOM) da PBH de 22 de novembro de 2011, que regulamentava o procedimento da Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIIP). Tratou-se de um passo inicial para permitir que o mercado propusesse projetos urbanos por meio de parcerias público-privadas no âmbito do Poder Executivo. O artigo 1º, parágrafo 3º, do Decreto descreve que o MIIP permite que “as empresas que manifestaram interesse desenvolvam estudos contendo opiniões fundamentadas e justificativas sobre viabilidade, levantamentos, investigações, dados,

³ Antes de compor o Governo Marcio Lacerda, por indicação do senador Aécio Neves (PSDB), Marcelo Faulhaber foi coordenador do programa de governo do prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes (PMDB) e um dos responsáveis por coordenar o projeto da OUC Porto Maravilha (Mayer, 2015).

informações técnicas, projetos ou pareceres referentes a projetos de concessão patrocinada, concessão administrativa, concessão comum ou permissão”.

Em menos de um mês, o DOM já relatava a primeira manifestação de interesse de empresas da construção civil em consequência do decreto. Em 21 de dezembro de 2011, um consórcio, formado pela Construtora Andrade Gutierrez S.A., Construtora Barbosa Mello S.A. e Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A., recebeu autorização para iniciar estudos relativos a um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), uma modalidade de parceria público-privada. No DOM, a OUC foi nomeada de “Operação Urbana Consorciada das Avenidas Andradas/Tereza Cristina /Via Expressa”, mas ficou conhecida como “OUC Vale Arrudas” ou “Leste-Oeste”.

Esses instrumentos, o PMI e o MIIP, podem ser lidos como uma inserção de uma organização particular na “ossatura” do Estado, sobre a qual agentes do mercado exercem poder. Como observa Freitas (2016), instrumentos como o PMI podem propiciar um eventual enfraquecimento de responsabilidade do poder executivo em elaborar o plano urbanístico, o que, em tese, implicaria facilitar a apropriação do instrumento pelos interesses do mercado.

Cabe considerar que o Estado não expressa os interesses capitalistas apenas pela vontade de seus agentes, mas pela natureza material de seus aparelhos (Mascaro, 2013). O predomínio político de uma dada fração de classe numa conjuntura histórica específica passa, em grande parte, pela sua capacidade de controlar ou influenciar aparelhos estratégicos de Estado que concentram poder. Esse poder enfeixa uma quantidade de recursos institucionais (orçamento, administração, repressão) que confere ao ramo em que está concentrado o “poder de tomar de decisões” e à classe que aí se instala as “rédeas da administração” (Mascaro, 2018, p. 47).

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

Eu vou dizer que o grande conflito ficava entre o secretário e a turma que era responsável pela licitação. O secretário parecia direcionar a licitação [...] queria celeridade. Em diversos momentos, ele manifestou o desejo de pular determinados ritos para acelerar a licitação, de pular determinadas etapas, e a turma que era responsável pela licitação não aceitava isso. [...] Ele tinha uma pressa, que era uma pressa política, eu acho, de emplacar o processo que era uma “joia” para ele. [...] (Entrevista II, 2019).

Ao que parece, os trâmites legais circunscritos à burocracia da administração pública, mostravam-se como um entrave ou mesmo um “freio” circunstancial que os interesses mercadológicos da OUC precisariam enfrentar. O entrevistado 4 descreveu que exigências como as do Plano Urbanístico e dos estudos de impacto de vizinhança (EIV) e viabilidade financeira (EVEF) se mostravam como um longo processo, impróprio ao tempo do mercado:

Era tudo muito lento e trabalhoso, muitas etapas, muitos recursos, revisões, muito difícil que os processos ocorressem em paralelo. Porque ia ter que fazer o estudo de impacto de vizinhança, o plano urbanístico e como você anda com essas coisas ao mesmo tempo? Porque chega um momento que o plano urbanístico precisa do estudo de viabilidade econômica. Ele não pode ser fruto do livre e espontâneo desejo dos urbanistas. Ele precisa de uma base econômica, então tudo dependia que o EVEF saísse, mas os planos não foram desenvolvidos exatamente nessa ordem (Entrevista II, 2019).

No limite, esta incompatibilidade, entre a pressa de implementar a OUC e os trâmites técnicos, burocráticos e legais, afetaria a funcionalidade do instrumento e o processo de realização prática dos interesses da fração de classe mais interessada no projeto.

O fim da coalizão “PT e PSDB” às vésperas da eleição municipal de 2012 e a consequente reeleição do prefeito de Lacerda podem ser caracterizados por uma descontinuidade política e administrativa, destacando-se a transferência da área de Planejamento Urbano da Secretaria de Obras e Infraestrutura para a Secretaria de Desenvolvimento e, paralela e consequentemente, a saída do governo de profissionais comissionados ligados ao PT (e coligações). Entre essas trocas, destaca-se a saída da secretária adjunta de planejamento, Gina Beatriz Rende, ligada ao PT, e a entrada do economista Marcelo Faulhaber, que deixara a Secretaria de Desenvolvimento.

A mudança na gestão e a inserção do consórcio levaram a uma revisão de prioridades em relação às OUCs, potencializando os conflitos internos, especialmente entre técnicos e políticos. Um conflito bastante relevante relacionava-se à escolha de prioridades para o perímetro. Esses foram pontos de embates, como demonstra a fala do técnico:

A opção dos técnicos era que o projeto da Antônio Carlos avançasse pela capacidade de infraestrutura e de adensamento, mas diziam não haver interesse do mercado em investir no perímetro (exceto por um pequeno trecho na região do Planalto), ao contrário do projeto do Vale Arrudas que já estava bem mais avançado em atender os interesses da construção civil. Técnico 5. (Entrevista III, 2019).

Considerando a capacidade (e a disputa) das duas áreas “Antônio Carlos – Pedro I” e “Leste-Oeste” em viabilizar a OUC, na opinião do Técnico 3 a primeira possuía maior potencial de transformação urbana, por haver mais terras e regiões ainda em bairros menos valorizados com capacidade de receber mais infraestrutura, numa perspectiva de redistribuição; já a segunda contava com obras de ampliação do metrô e do transporte terrestre, além de contar com um apelo maior do Secretário e do Consórcio, e maior capacidade de arrecadação e de proporcionar obras, sem contemplar as extremidades do território do município.

Essas mudanças de prioridades têm relação com a inserção do mercado diretamente na gestão por meio do MIIP, o que complexificou a correlação de forças internas ao Estado e fez emergir uma série de descontentamentos dos técnicos em torno da proposta da OUC e, consequentemente, um dissenso na gestão. Ao menos dois objetivos em torno das propostas começavam a realçar: arrecadação de recursos e sua redistribuição (defendida pelos técnicos) e o foco em obras de infraestrutura (defendida pela gestão Faulhaber).

A questão dos limites do perímetro da OUC foi um ponto de conflito para o projeto urbano. A proposta inicial do perímetro incluía regiões mais distantes e periféricas, mas ela foi perdendo espaço e essas regiões foram sendo cortadas com o avanço das discussões. A intenção dos técnicos, inicialmente, era redistribuir recursos para as áreas mais periféricas, gerar dinheiro no centro, a partir da venda de CEPACs, e investir em infraestrutura em regiões mais distantes e periféricas. Contudo, uma operação com parte do perímetro desvalorizado e com o preço da terra desvalorizado e carente de infraestruturas poderia inviabilizar economicamente a OUC aos olhos do mercado. Sem considerarmos que, se os recursos arrecadados, ao invés de serem aplicados nas áreas com pouca infraestrutura, fossem investidos nas áreas de interesse do mercado, ampliariam ainda mais sua valorização. Assim, a capacidade redistributiva do instrumento se dobra à lógica da reprodução do capital, ou seja, o sentido da prioridade se modifica sob a nova e urgente orientação.

As entrevistas com os técnicos sugerem amadurecimento e ao mesmo tempo desencanto com o instrumento à medida que os conflitos políticos se acirravam. Foi como se o “fetiche” se revelasse, e os interesses que se escondiam por trás de um discurso aparentemente distributivo e inclusivo mostrassem os interesses privados do mercado.

Difícil porque é um instrumento que depende da viabilidade econômica. Na medida em que ele depende disso, o instrumento já está mais ou menos dado. As operações urbanas interessantes geralmente são aquelas que o mercado não tem muito interesse (Entrevista II, 2019).

Eu tenho dúvidas [hoje] se seria viável aquilo que a gente estava defendendo tecnicamente. Se a gente não estaria destruindo o instrumento ao fazer aquilo. Porque o instrumento é a praia de mercado, isso não quer dizer que é ruim. Mas ele precisa de dinâmica de mercado. Hoje quando a gente pensa sobre o redistributivo, talvez fosse outro instrumento, a outorga [onerosa], talvez a gente estivesse dando um nó no instrumento (Entrevista I, 2019).

Isso já era algo que eu já discutia com a equipe: “gente, é possível que essa operação não seja viável na Antônio Carlos, Pedro I”. Por vários motivos: por falta de interesse do mercado, não era a área que o mercado exatamente estava demonstrando... Uma das viradas é essa. Quem demonstra interesse em expandir essa outra operação urbana não são os empreendedores imobiliários (Entrevista II, 2019).

Como pode ser observado na fala dos entrevistados, o conflito entre fazer a redistribuição e garantir a viabilidade, ou certo “equilíbrio” de legitimidade e exequibilidade, fez com que o projeto fosse alterado e que regiões mais distantes fossem retiradas dele, aguçando assim as divergências internas no interior da administração pública.

Duas operações em uma: a busca por um consenso interno

O DOM divulgou em 27 de junho de 2013, em texto assinado por Faulhaber, a unificação das duas Operações Urbanas, sob o nome de “Operação Urbana Consorciada Corredor Antônio Carlos/Pedro I/Eixo Leste-Oeste/Vale do Arrudas”, apresentada na 186ª Reunião do COMPUR. Contudo, a ata da reunião que ensejou a unificação apenas cita a divulgação do EIV, não apresenta nenhuma questão, discussão ou menção à aprovação ou apoio à proposta. Para o Técnico 2,

A minha percepção é que a junção foi uma estratégia. A equipe técnica já tinha essa percepção de que o eixo da Antônio Carlos-Pedro I era prioritário. E essas empresas e o Marcelo (Falhauber) tinham a percepção de que o eixo Leste-Oeste era prioritário. Parece que o Marcelo percebeu, de certa forma, que ele estava lidando com uma equipe técnica que tinha uma capacidade muito grande de articulação. Inclusive de justificativa técnica que ele não conseguiria, porque ele tentou num determinado momento nos convencer de que deveríamos fazer a Leste-Oeste primeiro. Aquilo que era objeto de interesse dos consórcios e das empresas. A gente falou “não!”, prioridade da cidade era Antônio Carlos-Pedro I (Entrevista V, 2019).

O perímetro acertado para a “Antônio Carlos-Pedro I/Leste-Oeste” demonstrava ser uma forma de associar o projeto dos técnicos com o do Consórcio em apenas um. Mesmo com os impactos que seriam gerados na cidade com uma OUC, até aquele momento não havia qualquer abertura para sugestões da população.

Em agosto de 2013, o grupo “Indisciplinar”, oriundo da Escola de Arquitetura da UFMG, encaminhou uma representação à Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do

MPMG. Nela foram descritos os fatos apurados que envolviam a OUC, demonstrando a existência de ilegalidades na conduta administrativa, especialmente em relação à falta de transparência nas informações, à ausência de audiências públicas e de espaços participativos que promovessem debates sobre os projetos urbanos em elaboração. Como consequência, o MP4 solicitou providências para que o Município de Belo Horizonte:

[...] apresente os atos praticados para garantir a participação social na confecção e elaboração da Operação Urbana Consorciada “Antônio Carlos/Pedro I”; [...] apresente os documentos que instruíram a elaboração da Operação Urbana Consorciada denominada “Antônio Carlos/Pedro I”; [...] apresente os elementos e informações existentes com relação à Operação Urbana Consorciada “Avenida Andradas/Avenida Tereza Cristina/Via Expressa; [...] apresente os elementos e informações acerca do instrumento “área de especial interesse urbanístico” denominado “Vale do Rio Arrudas”; [...] apresente o valor do contrato celebrado com as empresas citadas na “Autorização para Manifestação de Interesse”; [...] apresente a etapa em que se encontram os estudos referidos na “Autorização para Manifestação de Interesse”; [...] apresente como estão sendo definidos os parâmetros urbanísticos no âmbito destas operações urbanas consorciadas; [...] apresente se as Operações Urbanas Consorciadas possuem algum órgão colegiado deliberativo e se houve algum pronunciamento acerca de tais instrumentos; [...] apresente se há ou não integração entre as duas Operações Urbanas Consorciadas noticiadas acima [...]. Belo Horizonte, 30 de agosto de 2013. (Publicado no Diário Oficial de Minas Gerais, 2013. Imprensa Oficial MG/Brasil).

Portanto, no segundo semestre de 2013 foi apresentado e divulgado o instrumento sob novo nome: “Nova BH”.

A OUC “Nova BH” e o descumprimento do Estatuto da Cidade

Operação Urbana Consorciada “Nova BH”, assim passou a ser chamada a OUC “Antônio Carlos/Pedro I – Leste-Oeste/Vale Arrudas” (ACLO), o “nome fantasia” passou a ser utilizado em materiais de divulgação da PBH, entrevistas, jornais e nos debates oficiais registrados em atas.

A primeira divulgação da “Nova BH” aconteceu em 26 de setembro de 2013 em um evento privado voltado para o mercado imobiliário, o “Seminário Mineiro de Direito Urbanístico e da Construção”, organizado pelo Instituto Brasileiro de Estudos Imobiliários, em que Marcelo Falhauber participou da mesa intitulada “Operação Urbana Consorciada”, dividindo fala com representantes do Sindicato da Indústria da Construção Pesada e do Sindicato do Comércio Imobiliário (Mayer, 2015).

O lançamento “oficial” do “Projeto Nova BH” pela PBH ocorreu quase um mês após o primeiro anúncio. O convite foi pessoal, “intransferível e sujeito a confirmação”, o que deixou a entender que não se trata de um evento público ou aberto a interessados. Nessa mesma reunião, uma “cartilha” com uma descrição sucinta com objetivos gerais e imagens de uma “cidade virtual” foi distribuída e passou a ser divulgada na página de internet da prefeitura. Até aquele momento, esse era o único documento público e informativo sobre a OUC, além de propaganda veiculada na Rede Globo BH, com texto e imagens similares aos da cartilha.

Na cartilha, o “maior objetivo do Nova BH” era “cuidar para que a cidade cresça de maneira sustentável e humana, organizando os espaços de forma que o desenvolvimento econômico caminhe junto com a melhoria da qualidade de vida” (Belo Horizonte, 2013). Objetivos próximos ao “receituário” bastante conhecido de Borja & Castells (1996) sobre planejamento estratégico para as grandes cidades, segundo o qual o planejamento deve responder a cinco objetivos – nova base econômica, infraestrutura

⁴ O grupo de pesquisa Indisciplinar da UFMG organizou um importante arquivo virtual dos documentos jurídicos, técnicos e políticos que envolveram o projeto da OUC. Recuperado em 01 de março de 2021, de: <http://pub.indisciplinar.com/documentos-juridicos>

urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade –, foram sistematizados em três categorias: econômicos, socioeconômicos e estruturais. De alguma maneira, sob esta influência, a narrativa se desenvolve com base em uma combinação de interesses do mercado, como “novas oportunidades de crescimento para o setor imobiliário local”; para as construtoras, por meio de obras de infraestrutura; e interesses sociais adjetivados como “socioeconômicos”, como obras de habitação de interesse social e implementação de novos equipamentos culturais e de lazer.

A cartilha é também acompanhada por representações visuais sofisticadas e bonitas de uma nova cidade, alusão a uma “nova BH”, ilustrando como seria o resultado das intervenções do poder público em parceria com o setor privado. Tais representações, aos olhos da população, apresentam-se, possivelmente, “atraentes” e “desejadas”, sugerindo que Belo Horizonte estaria se transformando em uma cidade influente e moderna. Na Figura 1 é possível ver uma foto que compõe o material divulgado.



Figura 1 – Foto ilustrativa da cartilha “Nova BH”. Fonte: Cartilha digital divulgada pela PBH (2013).

Se considerarmos que a OUC é sustentada a partir da venda de potencial construtivo e de flexibilização das normas vigentes, o projeto urbano precisa ser atrativo ao olhar do investidor e da sociedade de uma maneira geral. A dimensão da aceitação e da legitimidade perante a sociedade (em especial, aquela localizada no perímetro) é um aspecto determinante em um tipo de política que necessita de aprovação em instâncias como o COMPUR e a Câmara Municipal.

O uso do nome fantasia “Nova BH” parecia atribuir uma imagem mais vendável sob o prisma de “novas terras urbanizadas a se investir”, valorização do espaço e uma melhora na qualidade de vida. A literatura já apontava para o uso destes recursos, como o registro de Vainer (2013), que esse conjunto de percepções está no cerne de uma das ideias mais populares entre os neo planejadores urbanos: a cidade é uma mercadoria a ser vendida num mercado competitivo em que outras cidades também estão à venda.

O que Vainer chama de “venda da cidade” é necessariamente a venda daqueles atributos específicos que constituem, de alguma maneira, insumos valorizados pelo capital, como espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio. Trata-se de uma inserção mais explícita do chamado marketing urbano, impondo-se de forma cada vez mais específica e determinante no processo de planejamento e gestão da cidade.

A reação ao projeto partiu do coletivo Indisciplinar, e a intervenção do MP sobre a ausência do processo participativo na operação começou a ser judicializada. Desse modo, diante das ilicitudes que

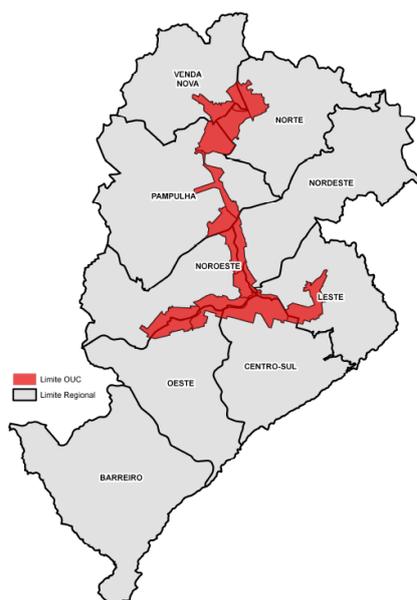
⁵ Retirada da cartilha virtual e impressa divulgada pela PBH (acervo pessoal).

nela pesavam em desfavor do executivo municipal, especialmente em relação à ausência de espaços de discussão popular, foi instaurada a Notícia de Fato nº 002413.009688-6, a qual foi posteriormente convertida em Inquérito Civil e Criminal no âmbito das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público Estadual. O Inquérito Civil culminou em Recomendação feita pelo MP, encaminhada ao prefeito de Belo Horizonte (novembro de 2013), nos termos seguintes: RECOMENDA ao Prefeito Municipal de Belo Horizonte “que se abstenha de encaminhar projeto de lei referente à Operação Urbana Consorciada à Câmara Municipal (...) sem antes observar o que determina o Estatuto da Cidade (...) e seu Plano Diretor no que se refere à realização de debates e audiências (...)” (Minas Gerais, 2013b).

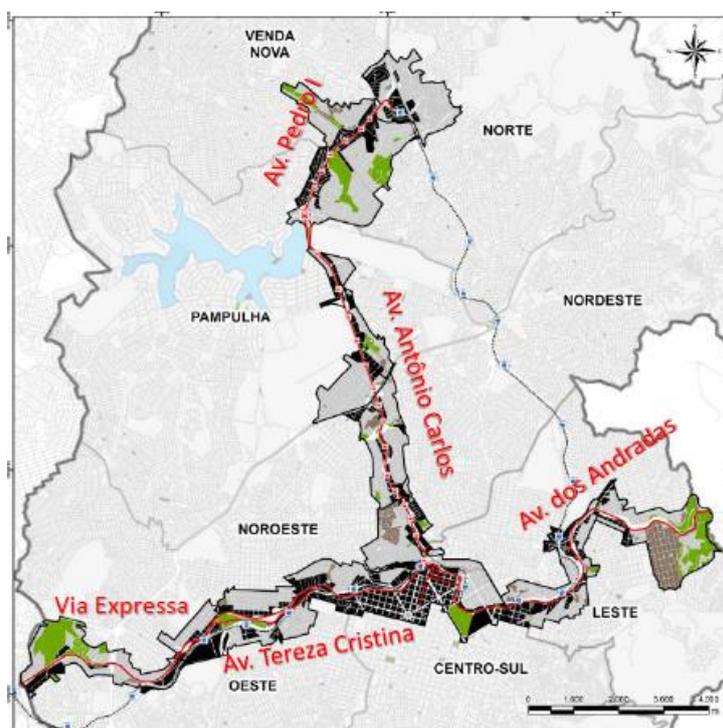
Impasses legais para a OUC: reação do Ministério Público e Universidade

Mesmo diante da Recomendação do MP, o projeto seguia buscando legitimação e aprovação para se tornar lei. A “Nova BH” seria, até aquele momento, a maior OUC da cidade. Como podemos observar nos Mapas 1 e 2, o perímetro dos corredores das avenidas Antônio Carlos/Pedro I (Norte-Centro) e das avenidas Andradas, Tereza Cristina e Via Expressa (Leste-Oeste) foi ampliado em quadras lateralmente e reduzido no eixo Leste-Oeste em suas extremidades. Como já demonstrado, esse foi um dos embates entre técnicos e gestão.

O projeto urbano estrutural, representado no Mapa 1, propunha 96 obras e intervenções urbanísticas em 58 bairros que juntos representam cerca de 7% do território do município (25 km²), onde moram aproximadamente 170 mil moradores. Já o Mapa 2, em escala reduzida, permite identificar com mais clareza os logradouros e apresenta um segundo momento do projeto urbano, que discutiremos mais detalhadamente a seguir, com o perímetro da OUC estendendo-se até o limite no eixo Leste-Oeste, abrangendo 99 bairros e 9% do território do município.



Mapa 1 – Limites da OUC em BH e limite das regionais administrativas. Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2013)



Mapa 2 – Vias principais da OUC. Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2015).

Segundo o plano urbanístico de outubro de 2013 (divulgação 10\2014), o principal objetivo da OUC era “promover um melhor aproveitamento da infraestrutura instalada no local, especialmente o sistema de transporte, associado à reestruturação urbana no entorno imediato do eixo” (Belo Horizonte, 2013, p. 15), a ser realizada a partir de três grandes ações: 1) estimular um adensamento orientado preferencialmente aos usuários do transporte coletivo por meio de inserções urbanas com padrões de ocupação diferenciados; 2) criar e fortalecer centralidades econômicas, sociais e culturais ao longo do corredor; 3) implantar intervenções que promovam a melhoria das condições urbanas e ambientais e da qualidade de vida da população.

A principal perspectiva do projeto baseava-se na ideia de uma “cidade compacta”, buscando compatibilizar adensamento e infraestrutura, “uma ocupação mais intensiva do solo, com áreas de fruição pública nos principais corredores e centralidades, minimizando impactos no interior dos bairros e criando unidades de vizinhança qualificada” (Belo Horizonte, 2015).

A justificativa para tal objetivo é que os sistemas de BRT e de metrô estavam subutilizados. Segundo o documento, com a ampliação de moradias e locais de trabalho ao longo do eixo, “as pessoas entrarão e sairão dos veículos de transporte coletivo ao longo do percurso, aumentando o número de usuários sem necessidade de ampliar o sistema proporcionalmente e otimizando a sua utilização” (Belo Horizonte, 2013). Para que isso fosse possível, o projeto deveria prever parâmetros especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo que contemplassem flexibilizações em relação aos parâmetros previstos no Plano Diretor.

Em outubro de 2013, o MPMG emitiu parecer recomendando aos conselheiros do COMPUR: “se abstenham de votar e aprovar” o projeto “Nova BH”. Os promotores exigiram esclarecimento de pontos relativos à proposta, por exemplo, de que a prefeitura tenha realizado dois processos licitatórios (quando a Operação ainda estava separada em duas) com objetos distintos para contratar as empresas que elaborariam estudos em separado para os eixos Pedro I/Antônio Carlos e Leste-Oeste, contemplados no Nova BH, para, em seguida, unificar os levantamentos sem “explicação aparente”.

Em meio a polêmicas e desentendimentos, em janeiro de 2014, mesmo em desacordo com a recomendação do MP, os Estudos de Impacto de Vizinhança e de Viabilidade Financeira (EIV e EVEF) foram apresentados em uma reunião extraordinária do COMPUR, órgão colegiado não paritário.

Em meio às polêmicas, o DOM publicou em 07 de março de 2014 a exoneração do secretário adjunto de Planejamento Urbano, Faulhaber, nomeado diretor de negócios da empresa pública PBH Ativos S/A.

A NOVA BH se faz ACLO

A revisão da OUC foi anunciada pelo secretário na reunião do COMPUR em 23 de setembro de 2014. O nome Antônio Carlos/Pedro I – Leste/Oeste (ACLO) foi retomado, e o “nome fantasia”, Nova BH, deixou de ser usado. Em entrevista, o secretário Leonardo Castro afirmou que a PBH daria um passo atrás para corrigir um erro: “[...] fizemos uma avaliação, com autocrítica, e vimos que realmente falta a participação da sociedade no processo. Agora queremos ouvir o morador de cada área que será afetada e mostrar que estamos sensibilizados com o posicionamento de cada um” (Miranda, 2014).

No mês de dezembro de 2014, um acordo entre MPMG e PBH buscou encerrar a referida ação judicial, sendo que a Administração Municipal assumiu obrigações para contornar as irregularidades da OUC Nova BH, especialmente quanto à regulamentação da participação. Foram elas, em síntese: i) submeter novamente o projeto ao COMPUR; ii) disponibilizar o plano urbanístico e os estudos de operação urbana (EIV e EVEF); iii) garantir a participação popular na elaboração do Plano Urbanístico da OUC ACLO por meio de oficinas participativas e debates regionais, com caráter de consulta pública; iii) realizar audiências públicas que devem abordar vários tópicos previstos no acordo do MP; iv) atendimento contínuo de plantão presencial via internet a qualquer pessoa interessada (Ministério Público, 2014).

A PBH, ao assumir tais recomendações quanto à condição do processo participativo, abriu caminhos para acolher sugestões e propostas para intervenções e uso dos recursos arrecadados. Os propósitos mais amplos do projeto, entretanto, permaneceriam inalterados; o dilema distributivo não seria objeto de discussão, pois não havia sido institucionalizado uma estrutura comunicativa que favorecesse o debate, e tampouco as instruções acenavam com a delimitação do tempo de resposta.

Entretanto, a PBH, buscando se distanciar da imagem antidemocrática presente na “Nova BH” e diante do compromisso assumido com o MPMG, organizou 38 eventos, no período entre outubro de 2014 e junho de 2015, com diferentes metodologias e finalidades específicas, com o objetivo de apresentar, debater e levantar sugestões para a OUC.

Entre os arranjos listados, destacam-se os GTs por sua capacidade propositiva e de se constituir num espaço mais flexível de debate diretamente com os técnicos responsáveis pela elaboração do projeto urbano.

A qualificação da representatividade pode ser compreendida com uma das maiores alterações resultantes dos debates dos GTs. A decisão sobre a ocupação das vagas determinou, na maioria dos casos, a ocupação de vagas de pessoas jurídicas em detrimento de pessoas físicas. A título de exemplo, se antes a participação do segmento “moradores” possibilitava a participação individual, essa participação foi condicionada à Associação de Moradores. Os “usuários permanentes”, para não se justapor aos moradores associados, tiveram sua representação delimitada pelos movimentos sociais “não instituídos” (leia-se sem CNPJ) e grupos de pesquisa relacionados com temas afins da OUC. Os “comerciantes” e “investidores imobiliários” também seriam representados por pessoas jurídicas, como sindicatos ou associações comerciais. Uma das novidades no plano urbanístico da ACLO se refere à organização de grupos gestores locais. Ao todo seriam 11 grupos, divididos pelas “microáreas” da Operação.

Diferentemente do GT de gestão, que produziu alterações nos arranjos de gestão, não foi possível observar propostas mais objetivas que alteraram o Plano Urbanístico nos parâmetros urbanísticos. O que não permite afirmar que nas discussões houve ausência de debates.

As maiores críticas vieram do setor empresarial, sindicato da construção civil, revelando a diversidade de interesses dentro de uma mesma classe, melhor definindo como fração de classe. Esta diferenciação faz avançar o entendimento da operação, inicialmente entendida como um conflito entre representantes do mercado, do Estado e da sociedade civil. De início, o conflito ocorreu em razão da indefinição dos parâmetros urbanísticos, que, na opinião daquele setor, impossibilitavam o estudo da viabilidade. No entanto, uma vez definidos os parâmetros, o EVEF, sem que fosse composto um “GT de viabilidade”, fomentou críticas ao setor imobiliário. Vejamos uma manifestação do representante do setor:

[...] uma vez que é divulgado nos materiais da PBH como sendo o empreendedor, através da compra dos CEPACs, entretanto, como os empreendimentos serão viabilizados através da comercialização das unidades residenciais/comerciais, quem custeia mesmo as obras é o próprio cidadão, que irá adquirir tais unidades. Disse que falta conexão entre a fala dos parâmetros e a da viabilidade econômica, pois há hoje um grande endividamento dos possíveis compradores, e daí menos pessoas têm condições de comprometerem suas rendas para um possível financiamento imobiliário, dificultando a venda de unidades residenciais. Relatou há grande dificuldade em vender imóveis financiados, devido aos altos custos de financiamento. Informou que outros itens encarecem as obras, e não foi mostrada na apresentação alternativas para baratear os custos. Lembrou da migração dos empreendimentos de baixa renda, pois são destinados à “base da pirâmide” e possuem valores subsidiados pelo Governo (Belo Horizonte, 22 jan. 2015).

Parte das críticas reflete uma possível frustração com a OUC em relação a oportunizar melhores resultados urbanísticos econômicos. Diferentemente do GT de gestão, em que os arranjos institucionais foram debatidos e transformados substancialmente, as atas revelam uma série de debates que envolvem a discordância sobre a inviabilidade financeira da Operação, sobretudo a partir das sugestões de mudanças da equipe técnica.

No limiar entre uma proposta mais distributiva e inclusiva, considerando as tipologias incentivadas, a incorporação das extremidades do município no perímetro e a proposta do aluguel social nas regiões centrais, o interesse do mercado na ACLLO demonstra perder força. Por outro lado, à medida que se enfraquece a presença do mercado dentro da gestão, é possível contabilizar avanços mais progressistas.

Não era absolutamente inviável não, ninguém era louco. Era muito livre, mas sem exageros. Existiu todo um estudo financeiro de equilíbrio, mas hoje eu acho que era um pouco idealista demais. E o mercado batia um pouco, mas também não era porque era inviável não. É porque ele sempre vai falar que é inviável, sempre vai tentar puxar pro lado dele. Não acho que era porque existia uma análise consistente e sabia que era inviável e a gente não ouvia. Era mais uma disputa muito mais conceitual do que técnica naquele momento (Entrevista I, 2019).

O acordo de leniência assinado pelas empresas Andrade Gutierrez e Odebrecht “Lava-Jato”, no bojo da operação Lava Jato em 2014, obrigando-as a ressarcir U\$ 3.5 bilhões de dólares e R\$ 214 milhões de reais, respectivamente, aos cofres públicos, não explicaria completamente a desistência por parte do mercado, mesmo considerando que ambas estavam diretamente conectadas nesta operação. A revisão do processo participativo, com a saída de alguns atores e a entrada de novos, especialmente do MPMG e da universidade, parece ter legitimado uma frente de exigibilidade de direitos urbanísticos no interior do projeto de venda da cidade; a qual, ao mesmo tempo, vai perdendo força à medida que a coalizão se enfraquece no centro da gestão da Operação.

Por fim, em meio às novas formulações do plano urbanístico e ao reposicionamento dos papéis dos atores, a OUC ACLLO é colocada em “pausa” no final do ano de 2015. O ano seguinte, 2016, seria de eleições

municipais, e o discurso assumido pela PBH seria esperar pela aprovação do novo Plano Diretor, cujas principais diretrizes foram aprovadas na conturbada IV Conferência Municipal de Política Urbana, em 2014. Após a aprovação do novo Plano Diretor, Lei n. 11.189, em agosto de 2019, que passou a vigorar a partir de janeiro de 2020, a proposta de uma operação para um perímetro semelhante ainda tem o prazo de 2 anos (12/ 2022) para regulamentação da lei.

Considerações finais

Os impasses na aprovação da OUC, sobretudo na elaboração e no desenvolvimento do projeto urbano, encobrem uma série de circunstâncias legais, administrativas e políticas, uma complexa rede de relações que evoca a ideia e o conceito de sobredeterminação. As demandas trazidas pelo processo participativo não alteraram a modelagem econômica do instrumento, mas, por outro lado, mostraram que o Estado, em determinadas circunstâncias, pode ser permeável a demandas de classes e frações de classe não hegemônicas de maneira a forjar um consentimento. Entretanto, as relações políticas na gestão do instrumento não foram capazes de absorver e superar as contradições postas.

A dinâmica da elaboração e implementação do instrumento está longe de se esgotar numa tensão bipolar entre segmentos reivindicativos da sociedade versus Estado e consórcio de empresas. Ela é resultante de uma intrincada relação entre protagonistas e demandas atravessadas por interesses econômicos específicos, normas legais e articulações políticas.

O Estado, ao longo do processo, também precisa legitimar-se politicamente, incorporando outros protagonistas sociopolíticos por meio de respostas e institucionalização de demandas e projetos sociais. Ele necessita garantir o consenso, que depende, em grande parte, de sua atuação eficiente.

Neste momento, nosso histórico parece demonstrar que as variáveis propriamente estatais (dentre elas os procedimentos legais e trâmites burocráticos), assim como o corpo técnico da prefeitura, tiveram uma influência decisiva no curso dos acontecimentos. Por isso, consideramos uma possibilidade teórica a de que o Estado possa operar em determinadas circunstâncias a contragosto dos interesses das classes e frações de classe economicamente dominantes. No caso da OUC ACLO, uma suposta “autonomia relativa” do Estado estaria atuando diante dos interesses imediatos do capital, não implicando a condução de um projeto urbano do capital a longo prazo. Entretanto, ao que parece, essa autonomia do Estado, no sentido de operar os interesses do capital, atuou obstaculizando, ainda que acidentalmente, o projeto de uma fração cujos atores desconheciam ou não quiseram submeter seus interesses aos procedimentos burocráticos e legais.

Declaração de disponibilidade de dados

O conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste artigo está disponível no SciELO DATA e pode ser acessado em <https://doi.org/10.48331/scielodata.HMC3RB>

Referências

Althusser, L. (2015). *Por Marx*. Campinas, São Paulo: Editora Unicamp.

Borja, J., & Castells, M. (1996). As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, 45, 152-166.

Decreto n. 14.657, de 21 de novembro de 2011. Institui a Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada para participação de interessados na estruturação de projetos de parcerias público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa, e em projetos de concessão comum e de permissão, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo. Recuperado em 24 de setembro, de <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1069796>.

Diário Oficial Eletrônico do Estado Minas, de 30 de novembro de 2013. Circula em todos os municípios e distritos do estado. Ministério Público, Imprensa oficial (ano 121(225), pp. 80). Recuperado em 30 de novembro de 2019, de <https://www.jornalminasgerais.mg.gov.br/?dataJornal=2013-11-30>.

Diário Oficial Eletrônico do Estado Minas (2013b). Ministério Público: Notícia de fato nº 002413.009688-6. Imprensa oficial: Minas Gerais, Brasil. Recuperado em 30 de novembro de 2019, de <http://pub.indisciplinar.com/documentos-juridicos>

Diário Oficial Eletrônico do Estado Minas (2014). Ministério Público. Imprensa oficial: Minas Gerais, Brasil. Recuperado em 30 de novembro de 2019, de <http://pub.indisciplinar.com/documentos-juridicos>

Entrevista I (2019, 27 de maio). Entrevistador: Renato Barbosa Fontes, Belo Horizonte, 2019.

Entrevista II (2019, 04 de setembro). Entrevistador: Renato Barbosa Fontes, Belo Horizonte, 2019.

Entrevista III (2019, 11 de setembro). Entrevistador: Renato Barbosa Fontes, Belo Horizonte, 2019.

Entrevista IV (2019, 04 de junho). Entrevistador: Renato Barbosa Fontes, Belo Horizonte, 2019.

Estudo de Impacto de Vizinhança da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I - Leste-Oeste. Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Impresso. 2015.

Freitas, D. M. (2016). *Desvelando o campo poder dos grandes projetos urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte* (Tese de doutorado). O Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU) da Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil.

Lei n. 9.959, de 20 de julho de 2010. Altera as leis n. 7.165/96 e n. 7.166/96, estabelece normas e condições para a urbanização e a regularização fundiária das Zonas de Especial Interesse Social, dispõe sobre parcelamento, ocupação e uso do solo nas Áreas de Especial Interesse Social, e dá outras providências. Recuperado em 22 de setembro de 2019, de <http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>.

Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Recuperado em 22 de setembro de 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm.

Maricato, E. (2011). *O impasse da política urbana no Brasil.* Petrópolis, RJ: Vozes.

Mascaro, A. (2013). *Estado e forma política.* São Paulo: Boitempo, 2013.

Mascaro, A. (2018). *Crise e golpe.* São Paulo: Boitempo, 2018.

Mayer, J. (2015). *O comum no horizonte da metrópole biopolítica* (Dissertação de mestrado). Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, Belo Horizonte, MG, Brasil.

Miranda, Bernardo (2014, novembro 06). Nova BH volta à estaca zero. Portal O Tempo, Caderno Cidades [artigo online]. Recuperado em 30 de novembro de 2018, de <https://www.otempo.com.br/cidades/nova-bh-volta-a-estaca-zero-1.943079>.

Plano Urbanístico da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I - Leste-Oeste/Vale do Arrudas. Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Recuperado em 23 de maio de 2022, de <https://npa207.files.wordpress.com/2015/09/plano-urbanistico-nova-bh-ac-lo-plano-ouc-pu-10-setores-2013-10-25-final.pdf>.

Poulantzas, N. (2015). *O Estado, o poder e o socialismo.* Rio de Janeiro: Paz & Terra.

Poulantzas, N. (2019). *Poder político e classes sociais.* Campinas: Editora Unicamp.

Rolnik, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.* São Paulo: Boitempo.

Sandroni, P. (2009). O CEPAC como instrumento de captação da mais-valia urbana e financiamento de grandes projetos urbanos. In *Operações Urbanas: anais Brasil-França.* Brasília: Ministério das Cidades.

Tonucci, J., Scotti, M., Motta, E. (2014). Copa do Mundo – 2014, Belo Horizonte: impactos socioeconômicos e neoliberalismo urbano. In Oliveira Jr., H., Freitas, D., & Tonucci, J. B. (Org.). *Belo Horizonte: os impactos da copa do mundo 2014.* Belo Horizonte: Del Rey; Observatório das Metrópoles.

Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista*. Cidade do México: Edicol.

Vainer, C. (2013). Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In Arantes, O., Vainer, C., & Maricato, E. (Orgs.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos* (pp. 75-104). Petrópolis, RJ: Vozes.

Editor responsável: Rodrigo Firmino

Recebido: 23 mar. 2021

Aprovado: 30 nov. 2021