

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Instituto de Geociências
Programa de Pós-Graduação em Geografia

João Vítor Leite Rodrigues

**DA “INVERSÃO DE PRIORIDADES” À “PBH ATIVOS”: transformações na
dinâmica política da administração pública de Belo Horizonte**

Belo Horizonte
2023

João Vítor Leite Rodrigues

**DA “INVERSÃO DE PRIORIDADES” À “PBH ATIVOS”: transformações na
dinâmica política da administração pública de Belo Horizonte.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de concentração: Organização do espaço

Linha de pesquisa: Produção do espaço, ecologia, política, cultura e educação em Geografia

Orientador: Geraldo Magela Costa

Belo Horizonte
2023

R696d
2023

Rodrigues, João Vítor Leite.

Da "inversão de prioridades" à "PBH Ativos" [manuscrito] : transformações na dinâmica política da administração pública de Belo Horizonte / João Vítor Leite Rodrigues. – 2023.

125 f., enc.

Orientador: Geraldo Magela Costa.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, 2023.

Área de concentração: Organização do espaço.

Linha de pesquisa: Produção do espaço, ecologia, política, cultura e educação em Geografia.

Bibliografia: f. 120-125.

1. Política pública – Teses. 2. Administração pública – Belo Horizonte (MG) – Teses. 3. Empresas públicas – Teses. 4. Geografia política – Teses. I. Costa, Geraldo Magela. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Instituto de Geociências. III. Título.

CDU: 911.3:35(815.1)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
COLEGIADO DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

FOLHA DE APROVAÇÃO

"DA 'INVERSÃO DE PRIORIDADES' À 'PBH ATIVOS': TRANSFORMAÇÕES NA DINÂMICA POLÍTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE BELO HORIZONTE"

JOÃO VITOR LEITE RODRIGUES

Dissertação de Mestrado defendida e aprovada, no dia 13 de abril de 2023, pela Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, constituída pelos seguintes professores:

Geraldo Magela Costa

IGC/UFMG

Felipe Nunes Coelho Magalhães

IGC/UFMG

Jupira Gomes de Mendonça

EA/UFMG

Belo Horizonte, 13 de abril de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Felipe Nunes Coelho Magalhaes, Professor do Magistério Superior**, em 13/04/2023, às 14:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Geraldo Magela Costa, Professor Magistério Superior - Voluntário**, em 17/04/2023, às 17:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jupira Gomes de Mendonca, Professora do Magistério Superior**, em 17/04/2023, às 17:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2169556** e o código CRC **BCA9E6F7**.

Referência: Processo nº 23072.216558/2023-61

SEI nº 2169556

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal de Minas Gerais, pela oportunidade de poder fazer parte de um espaço acadêmico de excelência, que muito contribui para minha formação humana.

Agradeço, de forma muito especial, a meu orientador, Geraldo, pela confiança em meu trabalho e por toda sua dedicação e esforço.

Agradeço a todos os professores e a todos os servidores técnico-administrativos da Universidade Federal de Minas Gerais, por tão bravamente terem enfrentado as dificuldades num período muito delicado de nossa história.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFMG, pela acolhida e pelos ensinamentos.

Agradeço à CAPES, pelo apoio e por viabilizar a realização da pesquisa.

Agradeço aos meus amigos, minhas amigas, todos eles, por terem ajudado a transformar um esforço de pesquisa, que muitas vezes é tão “solitário”, em uma experiência tão “solidária”. Obrigado pelas conversas, pelas leituras e pelas escutas.

Por fim, agradeço de todo meu coração a minha família. Meu pai, minha mãe, minha irmã, meus avós, minhas tias e tios, meus primos e primas. Pelo amor, pelo carinho, por tudo. Sem vocês eu não seria.

RESUMO

Esta dissertação discute as transformações políticas ocorridas na gestão pública de Belo Horizonte durante os mandatos de Patrus Ananias (PT), Célio de Castro (PSB), Fernando Pimentel (PT) e Márcio Lacerda (PSB), quando o Partido dos Trabalhadores (PT) ocupou cargos no governo municipal. O objetivo da pesquisa é investigar as mudanças ocorridas nos governos e na concepção e execução da política pública ao longo do tempo. O PT foi eleito sucessivamente em cinco eleições, graças às suas inovações políticas, como a criação do Orçamento Participativo, o fortalecimento das políticas sociais e a implementação da estratégia da "inversão de prioridades". No entanto, ao longo do tempo, a dinâmica desses governos mudou e a coalizão política vencedora alterou a sua forma de governar e pensar a administração pública local. A dissertação apresenta um quadro que permite identificar as mudanças ocorridas nos governos que, em teoria, deveriam ter propostas continuadas de gestão. As transformações ocorridas no Orçamento Participativo de Belo Horizonte e nas Operações Urbanas aprovadas no município são destacadas como exemplos de políticas públicas que interferiram efetivamente na dinâmica da cidade e permitiram algum tipo de comparação entre governos, esclarecendo as mudanças na concepção e execução da política pública. Além disso, a dissertação discute a criação da empresa "PBH Ativos" durante a administração de Márcio Lacerda. Essa empresa visava estruturar concessões e parcerias público-privadas e captar recursos, principalmente por meio da capitalização/securitização de títulos da dívida municipal no mercado financeiro.

Palavras-chave: empresariamento urbano; gestão pública empresarial; política municipal; Belo Horizonte.

ABSTRACT

This dissertation discusses the political transformations that occurred in the public administration of Belo Horizonte during the terms of Patrus Ananias (PT), Célio de Castro (PSB), Fernando Pimentel (PT), and Márcio Lacerda (PSB), when the Workers' Party (PT) held positions in the municipal government. The research aims to investigate the changes that occurred in the governments and in the conception and execution of public policy over time. The PT was elected successively in five elections, thanks to its political innovations, such as the creation of the Participatory Budgeting, the strengthening of social policies, and the implementation of the "inversion of priorities" strategy. However, over time, the dynamics of these governments changed, and the winning political coalition altered its way of governing and thinking about local public administration. The dissertation presents a framework that allows for the identification of the changes that occurred in the governments, which, in theory, should have had continued management proposals. The transformations that occurred in the Participatory Budgeting of Belo Horizonte and in the approved Urban Operations in the municipality are highlighted as examples of public policies that effectively interfered with the city's dynamics and allowed for some comparison between governments, clarifying the changes in the conception and execution of public policy. Additionally, the dissertation discusses the creation of the "PBH Ativos" company during Márcio Lacerda's administration. This company aimed to structure public-private partnerships and concessions and to raise funds, mainly through the capitalization/securitization of municipal debt securities in the financial market.

Keywords: urban entrepreneurialism; business governance; municipal politics; Belo Horizonte.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.1 Belo Horizonte	10
1.2 Empresariamento Urbano, Gestão Pública Empresarial e Financeirização das Contas Públicas	13
1.3 Porque é importante estudar a Gestão Pública Empresarial e a Financeirização das Contas Públicas no Brasil?	16
1.4 Fontes utilizadas e estrutura da dissertação.	18
2. PATRUS ANANIAS (PT) – 1993-1996	24
2.1 Os Contextos Nacional e Local	26
2.2 A Construção da Lei Orgânica de Belo Horizonte	29
2.4 A Construção e Implementação do Orçamento Participativo em Belo Horizonte	35
2.5 A Construção de Políticas Públicas no Governo da Frente BH Popular (1993 – 1996)	37
2.6 O Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo	42
3. CÉLIO DE CASTRO (PSB) – 1997-2001	48
3.1 As Eleições de 1996	48
3.2 Apresentação	50
3.3 O Centenário do Município e o “Projeto Lagoinha”	51
3.4 Novas Dinâmicas do Orçamento Participativo de Belo Horizonte	54
3.5 As (Primeiras) Operações Urbanas em Belo Horizonte	57
3.6 A Reforma Administrativa	59
3.7 As Eleições Municipais de 2000	61
4. FERNANDO PIMENTEL (PT) – 2001-2008	66
4.1 Parte I – A primeira gestão Pimentel (2001 – 2004)	66
4.2 A “Revitalização” do Conjunto Arquitetônico da Pampulha	68
4.3 Internacionalização de Belo Horizonte	70
4.4 Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Av. Oiapoque	74
4.5 As Eleições de 2004	77
4.6 Parte II – A segunda gestão Pimentel (2005 – 2008)	79
4.7 O Programa Centro Vivo	80
4.8 O Programa Vila Viva	82
4.9 O Orçamento Participativo Digital	86
4.10 Operações Urbanas	89
4.10.1 Operação Urbana Centros de Comércio Popular	90
4.10.2 Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas	92
5. MÁRCIO LACERDA (PSB) – (2009-2016)	94

5.1	As eleições municipais de 2008.....	94
5.2	O Plano Estratégico – BH Metas e Resultados.....	97
5.3	A “inversão da inversão de prioridades”	99
5.4	A Operação Urbana do Isidoro	102
5.5	A Operação Urbana Nova BH/Antônio Carlos – Leste – Oeste	105
5.6	Cidade-Empresa e Gestão Pública Empresarial.....	108
5.7	A “PBH ATIVOS S/A”	111
6.	CONSIDERAÇÕES	114
	REFERÊNCIAS	120

1. INTRODUÇÃO

Durante um período de cerca de vinte anos, compreendido entre 1993 e 2012, o Partido dos Trabalhadores (PT) ocupou cargos no governo de Belo Horizonte. Em sucessivas eleições, respectivamente 1992, 1996, 2000, 2004 e 2008, a população da cidade escolheu, por meio do voto, o projeto político proposto pelo referido partido.

Creio que, em grande parte, isso se deve às inovações políticas trazidas pelo PT na forma de planejamento, execução e mesmo de pensamento da gestão pública municipal. A criação do Orçamento Participativo na cidade, o fortalecimento das políticas sociais de redistribuição de renda e a implementação da estratégia da "inversão de prioridades" como orientadora das ações e políticas públicas, todas essas iniciativas aprovadas pela população por meio de pesquisas de opinião pública, são elementos que nos ajudam a compreender as razões dessas vitórias eleitorais. No entanto, ao longo do tempo e das gestões, as dinâmicas desses governos foram mudando. Nosso interesse está na compreensão dessas mudanças e em seus desdobramentos.

Este trabalho não tem como objetivo identificar precisamente qual aspecto da gestão pública de Belo Horizonte sofreu mudanças: se foi a forma de fazer política, os gestores, a máquina pública ou transformações estruturais mais amplas. É possível que todas essas questões tenham contribuído para as transformações observadas. No entanto, é fato que a coalizão política vencedora nas eleições municipais consecutivas alterou sua forma de governar e de pensar a administração pública local. A coalizão política que propôs a "inversão de prioridades" e o Orçamento Participativo também criou a "PBH Ativos" e defendeu a realização de parcerias-público-privadas e operações urbanas que privilegiaram interesses privados em detrimento dos interesses públicos.

Esta dissertação busca compreender as mudanças entre os governos de Patrus Ananias e Márcio Lacerda. Embora seja praticamente impossível determinar com precisão todas as causas e consequências dessas mudanças, podemos, parafraseando Guimarães Rosa, desconfiar de muitas coisas. O objetivo da pesquisa é investigar os indícios de transformação na forma de governar e pensar a administração pública da cidade durante esse período, sem se aprofundar na análise detalhada dos perfis das gestões, políticas públicas implementadas e composições dos governos em questão. Pretende-se apresentar um quadro que permita identificar as mudanças ocorridas nos governos que, teoricamente, deveriam ter propostas continuadas de gestão, uma vez que foram referendados nas urnas para esse fim.

As transformações ocorridas no Orçamento Participativo de Belo Horizonte e nas Operações Urbanas aprovadas no município são destacadas na dissertação como exemplos de políticas

públicas que interferiram efetivamente na dinâmica da cidade e permitiram algum tipo de comparação entre governos, esclarecendo as mudanças na concepção e execução da política pública.

A afirmação do slogan "inversão de prioridades" como princípio orientador na primeira administração "popular" e a proposição do plano "BH Metas e Resultados" como princípio orientador na última administração eleita pela coalizão aqui analisada, são dois exemplos que representam outra mudança significativa. Além disso, a criação da empresa "PBH Ativos" durante a administração de Márcio Lacerda, que visava estruturar concessões e parcerias público-privadas, além de captar recursos por meio da capitalização/securitização de títulos da dívida pública municipal no sistema financeiro, também teve grande importância.

O objeto de análise dialoga com a produção do espaço urbano orientada pela “transformação da administração pública no capitalismo tardio” (HARVEY, 1996), passando de uma lógica de “gerenciamento” para uma lógica de “empresariamento”, que Harvey (1996) conceitua como “empresariamento urbano”. Esse arcabouço teórico é importante para a dissertação, juntamente com os escritos de Kowarick (2012) e Chico de Oliveira (2003) sobre o processo de urbanização no capitalismo periférico. Outro termo importante para a construção deste trabalho é a “empresificação da política (urbana), na qual Canetti (2017) encaixa o desenho de políticas públicas (e seu financiamento) sob uma lógica empresarial, com suas respectivas consequências na política e na transformação do espaço urbano.

A dissertação parte das reflexões apontadas pela literatura existente e combina diferentes marcos teóricos para alcançar uma melhor compreensão do objeto de estudo: as mudanças ocorridas nas administrações municipais lideradas pelo PT e pelo PSB em Belo Horizonte.

Para tanto, o texto está dividido em quatro capítulos, cada um deles dedicado às administrações dos prefeitos eleitos no período analisado (Patrus Ananias - PT, Célio de Castro - PSB, Fernando Pimentel - PT e Márcio Lacerda - PSB), além da introdução e das considerações finais. O objetivo é trazer elementos que permitam identificar as mudanças na lógica de se pensar e fazer a administração pública local, o que impacta na produção do espaço urbano e na vida das pessoas, por meio de uma mudança na orientação política, mesmo que a coalizão partidária tenha sido eleita de forma contínua, o que, no mínimo, deveria sinalizar uma continuidade dos elementos centrais de cada governo.

1.1 Belo Horizonte

A capital do estado de Minas Gerais, segundo dados do Censo Demográfico de 2010, é o sexto maior município do país em termos de população e o quarto maior em termos de produção econômica. A cidade foi fundada em 1897 com o propósito de sediar a nova capital do estado, substituindo Ouro Preto, município que naquele período encontrava-se em situação de decadência econômica.

Nascida de forma planejada, o desenho original de Belo Horizonte é marcado pelas avenidas retas, largas e rígidas, numa configuração urbana que buscava expressar o lema positivista da "Ordem e Progresso". A construção da cidade foi fruto de um esforço para que Minas Gerais retomasse um protagonismo político e econômico no novo país republicano. Não havia mais lugar para as ruas sinuosas e apertadas de Ouro Preto em uma capital moderna que se pretendia aberta a um projeto de mundo urbano-industrial. Da mesma forma, a nova capital de Minas deveria ser uma cidade política que recobrasse a centralidade sobre as diversas regiões de Minas Gerais, muitas vezes mais influenciadas pelas metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro do que por sua própria capital. Assim, a Belo Horizonte recém-construída seria uma cidade higiênica e prática, aberta às elites e ao funcionalismo público de Minas Gerais.

A expansão planejada deveria se implantar do centro em direção às periferias, de forma ordenada, emulando o devir da nova capital do Estado. Contudo, os planos não seguiram exatamente conforme planejado. O volume da população considerada suburbana havia superado o da população da *urbe* já na primeira década do século XX, conforme averiguação censitária realizada em 1912 (COSTA, 1994). Assim, a produção da cidade e de seu espaço urbano, em grande parte realizada por seus trabalhadores suburbanos, resultou em experiências distintas ainda em seus primeiros anos. Se havia uma *urbe* bem definida, havia também uma *sub-urbe*, talvez não tão importante à oficialidade do município quanto a primeira, muito embora fosse muito pulsante. Quase como uma cidade em segundo plano, mas que necessitava sobreviver.

Durante os primeiros anos, a indústria não se instalou de forma vigorosa em Belo Horizonte. No entanto, o anseio pela modernidade continuou latente, e as estratégias de busca pelo moderno, pela abertura e pelo mundo foram continuadas pelos governos municipal e estadual ao longo dos anos. Para impulsionar o "desenvolvimento" e a criação de empregos, a indústria precisava de condições favoráveis para se instalar no município, e isso envolvia investimentos financeiros.

Com o objetivo de alcançar essas condições, foram realizados esforços significativos nas décadas de 1940 e 1950, como a criação do Conjunto Arquitetônico da Pampulha, a construção de

novas e largas avenidas em direção às periferias (como por exemplo a Avenida Antônio Carlos) e a fundação da Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG). Essas iniciativas visavam, ao mesmo tempo, (i) apresentar Belo Horizonte como uma cidade moderna e aberta, distante de um imaginário de atraso; (ii) criar condições de infraestrutura para a atração de capital e para a instalação da indústria na região; e (iii) demonstrar a existência de um nível de planejamento na condução desse processo, a fim de aumentar a atratividade do município.

O processo de industrialização de Belo Horizonte foi aprimorado nas décadas de 1960 e 1970, sob o contexto da ditadura militar. O êxodo rural impulsionou um crescimento populacional avassalador na capital, que passou de cerca de 350 mil habitantes no início da década de 1950 para quase 1 milhão e 300 mil habitantes em 1970, sendo que 60% deste contingente não era nativo da cidade (COSTA, 1994).

Nesse período, o grande fluxo de investimentos públicos provenientes da estratégia do "milagre" promovida pelos militares criou as condições necessárias para o desenvolvimento industrial no município. Por um lado, a busca por emprego e melhores condições de vida atraiu mais e mais pessoas para viver em Belo Horizonte. Por outro, as questões salariais, de habitação popular e de condições de vida urbana não eram das melhores, resultando em um ciclo de efervescência social na cidade, com marcos importantes, como a criação da Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte em 1959 e a grande greve na cidade industrial de Contagem em 1968.

Assim, a explosão urbana de Belo Horizonte se consolidou nesse período, impulsionada pela conjugação de fatores como o êxodo rural, o investimento público e a busca por melhores condições de vida, mas também gerando desafios como a precarização do trabalho e das condições de vida urbana. No entanto, a diminuição dos investimentos públicos na década de 1980, com o consequente crescimento do desemprego e da inflação, resultou em um período bastante delicado para a cidade. Ao mesmo tempo em que os indicadores econômicos pioravam, o fluxo de pessoas que migravam para o município aumentava. A população metropolitana superou os 2,5 milhões de habitantes na década de 1980, num contexto em que as condições econômicas não conseguiam absorver tamanho contingente. Com isso, as condições de vida urbana em Belo Horizonte, no que se refere a emprego, renda, moradia e infraestrutura urbana, deterioravam-se.

A situação econômica do município não melhorou no contexto da redemocratização, e a necessidade de uma maior organização comunitária se fez presente para grande parte da população,

visando a busca por melhorias. Associações de moradores, associações de bairro, coletivos culturais e organizações políticas surgiram na cidade neste mesmo período.

Nesse contexto turbulento e efervescente, a cidade elegeu, pela primeira vez, um prefeito filiado ao Partido dos Trabalhadores para a prefeitura de Belo Horizonte.

1.2 Empresariamento Urbano, Gestão Pública Empresarial e Financeirização das Contas Públicas

“O urbano possui uma significação específica sob o modo de produção capitalista que não pode ser transferida para outros contextos sociais sem uma radical transformação de seus significados (e de sua realidade)”. Com essa citação, Harvey (1981) avalia que o fenômeno urbano apresenta significados especiais não só “no” capitalismo, mas também “para” o capitalismo. A produção do espaço urbano exerce um papel essencial para o processo de acumulação capitalista. O espaço produzido, ou o ambiente construído, é um produto desta dinâmica ao mesmo tempo em que é, também, meio de produção. Assim, compreender o papel do espaço no circuito de produção, circulação, acumulação e reprodução do capital é fundamental.

Para isso, Harvey (1981) começa a elaborar seu argumento destacando dois elementos que ele considera fundamentais: a “acumulação capitalista” e a “luta de classes”. O autor enfatiza que, embora sejam distintos, esses elementos não podem ser dissociados ou analisados separadamente sem levar em conta sua dinâmica comum, pois são “dois lados da mesma moeda”. Esses “dois lados” podem ser compreendidos pelo entendimento de que, no sistema capitalista, há uma dinâmica de “acumulação para mais acumulação - de lucro para mais lucro”, bem como uma relação de “dominação do trabalho pelo capital”, em que o lucro necessário para a acumulação é resultado da extração da mais-valia.

O processo de acumulação capitalista pode ser sintetizado pela “fórmula universal do capital” proposta por Marx, que representa uma dinâmica incessante: $D - M - D'$. Essa fórmula reflete a ideia de um movimento constante no processo de acumulação, em que o capital inicial (D) é investido na compra de mercadorias (M) para, posteriormente, serem vendidas por um valor maior (D') e assim gerar lucro. Esse lucro, por sua vez, será reinvestido no processo de acumulação, transformando-se em um ciclo contínuo de crescimento ($D' - M - D''$ que vira $D'' - M - D'''$ e assim por diante).

Essa dinâmica incessante do processo de acumulação capitalista é essencial para compreender a transformação da teoria em prática. O modelo proposto por Marx representa uma

racionalidade teórica que se concretiza na racionalidade prática do processo de acumulação, em que a busca incessante pelo lucro impulsiona o ciclo de investimentos e reinvestimentos.

Este processo não só molda os modos (e meios) de produção, mas também influencia os modos (e meios) de vida. A produção do espaço urbano desenvolve-se no contexto do processo de acumulação capitalista, com suas contradições intrínsecas (tanto as antigas quanto as novas) inseridas nesse meio. A “luta de classes” é, em certa medida, uma dessas contradições intrínsecas. A dominação do trabalho pelo capital leva a uma exacerbação da extração de mais-valia, o que torna a organização da classe trabalhadora essencial para resistir. Dentro desse processo de acumulação capitalista, a resistência dos trabalhadores é fundamental para determinar a “forma de acumulação”.

Na medida em que essa dinâmica se desenvolve, a acumulação capitalista assume novas formas, nas quais o espaço urbano é apropriado e a extração de mais-valia molda os próprios meios espaciais de reprodução social. Portanto, o urbano torna-se um elemento central no circuito de acumulação capitalista e o processo de produção do espaço urbano passa a se desenvolver de forma cada vez mais semelhante à de uma empresa. Harvey (1996) usa o termo "empresariamento urbano" para descrever essa perspectiva política, que ganha força na transição do século XX para o século XXI.

Assim, a busca incessante pelo lucro, sintetizada na razão empresarial, passa a conduzir a razão da produção do espaço urbano e, nesse sentido, as cidades se tornam uma mercadoria que precisa ser vendida. No entanto, para ser vendida, é necessário competir.

A competitividade, nesse sentido, torna-se um elemento central no desenvolvimento das cidades. A busca incansável por negócios, investimentos e turistas passa a organizar a dinâmica urbana, e as cidades que mais se adequam a essa lógica empresarial saem na frente. Assim, as políticas públicas, os investimentos e a gestão pública devem seguir uma lógica de mercado.

A gestão empresarial da cidade passa a ser almejada em detrimento dos modelos de gestão pautados pela participação e pela pluralidade, assim como pelos modelos pautados pela gestão burocrática do Estado. Os novos administradores públicos passam a se comportar como empresários, cujo produto-mercadoria é a própria cidade, que precisa ser vendida para se realizar, sob o discurso da eficiência.

A financeirização e a hiper-conexão do capitalismo levam a uma mudança na lógica de acumulação, na qual o lucro é cada vez mais obtido por meio da especulação financeira, em vez da

produção. Isso afeta a gestão pública, na medida em que as políticas públicas passam a ser submetidas à lógica financeira, o que pode levar a cortes de gastos e privatizações em busca de lucros mais elevados para os investidores.

Além disso, a busca pela eficiência, muitas vezes associada à lógica empresarial, pode não ser a solução ideal para a gestão pública, que deve buscar a justiça social e a equidade. Os modelos participativos de gestão, por exemplo, permitem a participação da população nas decisões que afetam suas vidas, o que pode levar a soluções mais justas e equilibradas.

Em resumo, a gestão pública, ao ser submetida à lógica empresarial, pode deixar de buscar soluções que atendam às necessidades da população, como a garantia de serviços públicos de qualidade e equidade social.

Um discurso de estrangulamento fiscal, sob a iminência de crises, justifica a necessidade dos municípios aderirem à modelos de gestão pública empresarial. No entanto, quando até mesmo a venda da cidade, por meio de privatizações e parcerias público-privadas, não é suficiente, outras soluções emergem.

Uma das saídas "criativas e inteligentes" para o problema da crise fiscal seria a financeirização das contas públicas. Os ativos financeiros dos municípios, como bens imóveis ou dívidas a receber (créditos tributários, na maioria das vezes), tornam-se garantias para a emissão de títulos, proporcionando liquidez. A venda desses papéis em mercados financeiros resultaria em uma arrecadação de receitas para o município em um curto prazo, aliviando, pelo menos momentaneamente, a possibilidade de estrangulamento. No entanto, essa estratégia esconde duas armadilhas.

A primeira armadilha é, de forma bastante direta, a dinâmica financeira. A venda de títulos nada mais é do que um contrato de empréstimo, no qual o município toma dinheiro emprestado do agente privado. A atratividade do papel diz respeito à sua taxa de remuneração: o preço pelo qual o agente tomador está disposto a pagar por tomar emprestado o recurso do agente empregador. Isso é a taxa de juros do título. Ao realizar o pagamento de juros, o município é onerado, uma vez que o dispêndio a ser pago é maior do que o recebido. Em particular, em mercados pouco regulados, nos quais interesses individuais podem se sobrepor ao interesse público, há o risco de o agente que está de um lado do balcão estabelecer conexões com quem está do outro, o que pode comprometer a efetividade das políticas públicas e prejudicar a gestão fiscal responsável.

A outra armadilha diz respeito à dinâmica da financeirização, que pode inverter a lógica da política pública. A ciranda financeira passa a ditar os rumos da política pública, e um investimento em determinada obra pode ser realizado mais para justificar uma necessidade de arrecadação via sistema financeiro do que para melhorar as condições de vida da população. Isso pode comprometer a efetividade das políticas públicas e prejudicar uma gestão fiscal responsável. Além disso, a construção de obras e de patrimônio público implica em um aumento do número de ativos do município, o que, por sua vez, amplia o potencial de emissão de títulos. Isso pode levar a uma espiral de endividamento e comprometer a sustentabilidade fiscal do município.

1.3 Porque é importante estudar a Gestão Pública Empresarial e a Financeirização das Contas Públicas no Brasil?

As propostas de gestão pública empresarial têm ganhado força no Brasil nos últimos anos, em consonância com outros países ao redor do mundo. Esse debate é de extrema importância, pois está diretamente relacionado às possibilidades da cidadania, à pluralidade de ideias e de existências e à própria democracia. No entanto, a retórica da eficiência muitas vezes sobrepuja o exercício efetivo da participação popular nas cidades-empresa (VAINER, 2000). Isso resulta em políticas sociais e de cunho redistributivo sendo substituídas por políticas que visam maior retorno ao capital. A busca por eficiência muitas vezes é usada para justificar a priorização do lucro em detrimento da melhoria das condições de vida da população, sob o discurso de que se isso não for feito, poderia levar à deterioração da saúde fiscal do município e até mesmo à falência.

De acordo com Canetti (2021), as redes de financeirização da gestão urbana no Brasil tiveram início em 2009, durante o governo de José Serra (PSDB) em São Paulo, com a autorização da lei estadual 13.723/2009 que criou a Companhia Paulista de Securitização (CPSEC). Em seguida, outras unidades da federação seguiram o mesmo caminho, como Minas Gerais, durante a gestão de Antônio Anastasia (PSDB), que também autorizou a securitização da dívida ativa do estado.

Posteriormente, em 2015, diversos governos estaduais adotaram medidas semelhantes, como Tocantins, na gestão de José Siqueira (DEM); Rio de Janeiro, durante o governo de Pezão (PMDB); Distrito Federal, na gestão de Rollemberg (PSB); e Goiás, na gestão de Marconi Perillo (PSDB). Já em 2016, os governos petistas da Bahia e do Piauí, sob as lideranças de Rui Costa e Wellington Dias, respectivamente, também possibilitaram a securitização da dívida ativa desses estados.

No âmbito municipal, segundo Canettieri (2021), o modelo de securitização da dívida já alcançou 16 municípios, em sua maioria capitais estaduais, incluindo Goiânia (GO), Rio de Janeiro (RJ), Porto Alegre (RS), Vitória (ES), Niterói (RJ), Santa Rita (PB), Ribeirão Preto (SP), Campinas (SP), Brasília (DF), Salvador (BA), Florianópolis (SC), Guarulhos (SP), São Paulo (SP), Contagem (MG) e Belo Horizonte (MG).

A possibilidade de securitização foi uma medida implementada por prefeitos filiados a partidos políticos de matizes ideológicas distintas, desde prefeitos do PT, do PSB e do PDT, partidos vinculados à esquerda/centro-esquerda, até prefeitos do DEM e do PSDB, partidos vinculados à direita/centro-direita. No entanto, o caso de Belo Horizonte apresenta contornos particulares.

Primeiramente, a criação da empresa responsável pela securitização da dívida ativa de Belo Horizonte, a PBH Ativos, no ano de 2010, é considerada o primeiro caso do uso deste instrumento a nível municipal no Brasil, sendo que a segunda cidade a implementar este modelo foi Goiânia, em 2014, quatro anos depois. Assim, a política implementada em Belo Horizonte pode ser considerada uma espécie de laboratório para a utilização deste instrumento no Brasil, pois a expertise oriunda do modelo de Belo Horizonte serviu como referência para a construção de políticas semelhantes em outros municípios.

Em segundo lugar, o caso de Belo Horizonte é importante para uma análise política sobre o fenômeno. A coalizão liderada pelo PT e pelo PSB, que criou a PBH Ativos em 2010, é a mesma que havia vencido as últimas quatro eleições no município e que completaria 20 anos de gestão à frente da prefeitura. No entanto, o discurso e a prática dessas gestões anteriores eram caracterizados por uma linha política oposta à gestão empresarial e à cidade-empresa.

Investigar os processos pelos quais ocorreu a transformação na orientação política da administração pública de Belo Horizonte é fundamental para compreender os fenômenos do empreendedorismo urbano, da gestão pública empresarial e da financeirização das contas públicas. As evidências sugerem que a imposição dessas dinâmicas sobre a cidade, especialmente em relação ao seu impacto sobre as administrações públicas, não tem levado em consideração as diferenças partidárias ou ideológicas. Mesmo em Belo Horizonte, parece não ter havido respeito pela escolha política da população durante as eleições.

Compreender como essas dinâmicas têm sido implementadas é o objetivo desta pesquisa resumida nesta dissertação. É importante ressaltar que essa compreensão pode ajudar a identificar soluções para problemas relacionados à governança urbana e à participação democrática.

1.4 Fontes utilizadas e estrutura da dissertação.

Para realizar esta pesquisa, foram utilizados subsídios textuais provenientes de diversas fontes, incluindo os veículos oficiais de comunicação da Prefeitura Municipal e da Câmara Municipal de Belo Horizonte, fontes de dados oficiais do município, notícias de jornais relevantes da época analisada e, sobretudo, trabalhos acadêmicos que tratam de assuntos relacionados à pesquisa em questão.

Um esforço considerável de leitura foi empreendido para analisar uma grande quantidade de artigos científicos, monografias, dissertações e teses que abordam Belo Horizonte nas décadas de 1990, 2000 e 2010. Essa abordagem abrangente permitiu uma visão geral da cidade nesse período. Embora a maioria dos temas não tenha sido explorada em profundidade, dois elementos merecem análise mais aprofundada nos capítulos: o Orçamento Participativo e as Operações Urbanas. Esses elementos foram selecionados por permitirem uma identificação cronológica das transformações na orientação da política pública proposta e executada pela prefeitura.

Com esse conjunto de fontes, foi possível ter uma visão ampla e aprofundada das mudanças na orientação política da administração pública em Belo Horizonte.

Os dois primeiros capítulos desta dissertação abordam a gestão de Patrus Ananias e a gestão de Célio de Castro, respectivamente. Essas gestões foram as primeiras da coalizão PT-PSB a assumirem a prefeitura de Belo Horizonte e foram responsáveis pela introdução do mote da "inversão de prioridades" e pela criação do Orçamento Participativo na cidade.

Célio de Castro, que se tornou prefeito após a gestão de Patrus Ananias, já havia sido vice na chapa liderada por Patrus e, nos primeiros anos da gestão, ocupou o cargo de Secretário de Desenvolvimento Social do município. Essas gestões foram fruto de uma conjuntura política efervescente e contribuíram muito em termos de políticas públicas, trazendo muitas inovações para a cidade, como políticas de estímulo à participação popular, políticas sociais e políticas de apoio e incentivo à cultura.

Patrus Ananias (PT) – 1993-1996

A discussão sobre a gestão de Patrus Ananias terá início com uma contextualização do período político pelo qual o Brasil e Belo Horizonte passavam. Com o fim da ditadura militar e a promulgação da nova Constituição, em 1988, diversas possibilidades de mudanças políticas e sociais surgiram no país. A legalização de partidos políticos de esquerda e o fortalecimento de movimentos sociais foram algumas das consequências desse período. Em Belo Horizonte, a

esquerda, liderada pelo Partido dos Trabalhadores, ganhava força a cada eleição, e a necessidade de implementação do marco institucional proposto pela nova Constituição ofereceu condições para que partidos, movimentos e grupos populares se reunissem em torno de um objetivo comum: a formulação de uma Lei Orgânica para Belo Horizonte.

Não foi coincidência que o relator do projeto da Lei Orgânica tenha sido, justamente, o então vereador e futuro prefeito Patrus Ananias. Os movimentos em torno da formulação dessa Lei foram fundamentais para a construção da Frente BH Popular, a nomenclatura da coalizão política que possibilitou a vitória eleitoral da esquerda nas eleições municipais de 1992, algo inédito até então na cidade. Nesse contexto, a gestão de Patrus Ananias foi responsável por introduzir a ideia da "inversão de prioridades" na política pública de Belo Horizonte, além de criar o Orçamento Participativo, política que incentivava a participação popular na tomada de decisões sobre a cidade. Suas políticas sociais e culturais também foram singulares, e serão abordadas em detalhes.

O capítulo também destaca a importância do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, que foram aprovados ao final do governo de Patrus Ananias, em 1996. Estas leis foram formuladas com a participação de lideranças, grupos e associações, e ajudaram a orientar a dinâmica política do próximo mandato, liderado pelo então vice-prefeito Célio de Castro.

Em resumo, o capítulo discute a efervescência política que permitiu a formulação da Lei Orgânica para Belo Horizonte, a criação de canais de participação popular como o Orçamento Participativo, as políticas públicas orientadas pela "inversão de prioridades" e a importância do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. Tudo isso contribuiu para uma mudança significativa na dinâmica política e social da cidade.

Célio de Castro – 1997-2001

O segundo capítulo da dissertação começa com uma análise sobre a eleição de 1996. A gestão anterior, da Frente BH Popular, encerrou seu mandato com alta aprovação, e acreditava-se que o candidato apoiado pelo governo seria o favorito para vencer as eleições. O que de fato veio a acontecer, mas não sem antes passar por turbulências.

Um imbróglio se deu sobre quem seria essa “candidato apoiado pelo governo”. A coalizão governamental, liderada pelo PT e pelo PSB, não conseguiu chegar a um consenso. Enquanto o partido do prefeito Patrus apresentou o então vereador Virgílio Guimarães (PT) como seu candidato, o PSB indicou o vice-prefeito Célio de Castro (PSB) para concorrer. No primeiro turno,

Célio de Castro recebeu mais votos, mas com a esquerda dividida, teve que disputar o segundo turno com um representante de outro campo político, Amílcar Martins (PSDB), apoiado pelo governador de Minas Gerais Eduardo Azeredo e pelo presidente da República Fernando Henrique Cardoso, ambos também filiados ao PSDB. No final do segundo turno, Célio de Castro (PSB), agora com o apoio do PT, foi eleito prefeito, com Amílcar Martins (PSDB) recebendo menos votos no segundo turno do que no primeiro, fato raro nas disputas eleitorais, o que, em certa medida, indicava a força da coalizão PT-PSB.

O Governo Célio de Castro buscou continuar (e mesmo ampliar) muito do que havia sido realizado na gestão anterior. A maior parte do secretariado e do corpo técnico continuou na prefeitura, e os principais projetos e programas seguiram em execução. Contudo, mesmo sendo uma gestão de continuidade, já era possível identificar alguns elementos de mudança na forma como a administração do município era gerida, rumo a uma dinâmica mais próxima do conceito de "empresariamento urbano".

As comemorações do centenário do município, que ocorreram durante a gestão de Célio em 1997, tiveram como lema "Belo Horizonte: a Capital do Século XXI". O objetivo principal era posicionar a cidade como uma referência em gestão e qualidade de vida, visando atrair negócios, turistas e investimentos para o município. No entanto, essa estratégia de *city marketing* acabou afetando de forma desigual a vida das pessoas, como no caso da tentativa de "revitalização" da região da Lagoinha, que seria o "projeto síntese do centenário". Apesar de ter havido alguns avanços, a revitalização não ocorreu conforme o esperado. Um exemplo disso foi a construção da "Praça do Centenário", uma importante obra do projeto, na região Centro-Sul da cidade, que é considerada uma área de alto poder aquisitivo, em vez de na região da Lagoinha.

Embora as comemorações do centenário tivessem a intenção de promover a cidade, a estratégia adotada gerou críticas e controvérsias, especialmente em relação à falta de inclusão de áreas menos privilegiadas da cidade.

Durante a gestão de Célio de Castro, o Orçamento Participativo (OP) passou por um processo de consolidação, com a ampliação da disponibilidade de recursos e a continuação dos encontros e assembleias, tendo como marco o desenvolvimento do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), que se tornou referência em todo o país. No entanto, a partir de 1998, a periodicidade do OP foi reduzida de anual para bienal, o que pode ter afetado a sua efetividade.

Durante essa gestão, foram aprovadas as três primeiras operações urbanas da história do município. Essas operações se concentraram em obras relativamente simples e pequenas, e, no final, apenas um projeto foi efetivado.

Outro ponto abordado, já ao final do primeiro governo de Célio de Castro, foi a implementação de uma reforma administrativa na prefeitura de Belo Horizonte, com o objetivo de descentralizar a gestão. No entanto, essa reforma recebeu críticas, que questionavam os impactos e efeitos da nova organização administrativa.

Em 2000, Célio de Castro foi reeleito prefeito de Belo Horizonte em uma disputa com João Leite (PSDB), tendo como vice seu secretário da fazenda Fernando Pimentel (PT). Essa eleição reeditou oficialmente a parceria do PSB com o PT. Ao final do primeiro ano de seu segundo mandato, Célio de Castro enfrentou problemas de saúde e precisou se afastar da prefeitura, e seu vice, Fernando Pimentel, passou a assumir o cargo de prefeito de Belo Horizonte.

Fernando Pimentel (PT) – 2001-2008

Os governos de Fernando Pimentel (PT) podem ser caracterizados como uma transição entre os governos anteriores, de Patrus e Célio de Castro, que incentivavam a participação popular e programas sociais redistributivos; e o governo de Márcio Lacerda, caracterizado por uma "inversão da inversão de prioridades". As gestões de Pimentel mantiveram os programas e compromissos sociais estabelecidos anteriormente, mas foram marcadas principalmente pelas grandes obras de infraestrutura realizadas no município. O mote escolhido para sua campanha de reeleição em 2004, "Fernando Pimentel - Bom de Serviço", sintetiza essa abordagem, enfatizando a imagem do prefeito como um "fazedor de coisas" para a população, sem necessariamente convocá-la para a participação direta.

Para fortalecer a imagem da cidade no cenário nacional, uma estratégia adotada pela gestão de Fernando Pimentel (PT) foi a revitalização de um dos principais patrimônios arquitetônicos e turísticos do município: o Conjunto Arquitetônico da Pampulha. Criado por Juscelino Kubitschek na década de 1940 para apresentar Belo Horizonte ao país como cidade moderna e próspera, o conjunto foi restaurado durante o governo de Pimentel. Foram realizadas obras de revitalização na Orla da Lagoa da Pampulha, reabertura da Casa do Baile, inauguração do Parque Ecológico da Pampulha e restauração de outros pontos turísticos e arquitetônicos da região.

Outro fator importante durante essa gestão foi a implantação do Orçamento Participativo Digital em 2006, uma estratégia concebida para aumentar a participação da população. Em grande

medida, o OP Digital conseguiu cumprir seus objetivos, incluindo mais pessoas no processo participativo e mantendo o caráter redistributivo através de critérios técnicos, como o IQVU. No entanto, a transferência exclusiva das decisões do OP para as redes virtuais eliminou os encontros e assembleias comunitárias, responsáveis por fortalecer o tecido político do município e ampliar a participação cidadão, como destaca Avritzer (2010):

"OP Digital não tem como objetivo produzir cidadãos ativos através da participação direta e não tem foco na justiça social. (...). Podemos afirmar que o OP Digital faz pouco para promover uma comunidade associativa porque os cidadãos não têm contato uns com os outros".

Outra questão importante para ilustrar as mudanças no OP está relacionada ao montante de recursos.

De acordo com Avritzer (2010), "o governo Pimentel limitou o aumento de recursos destinados ao OP, reduzindo assim o impacto que a participação teria na tomada de decisões, já que o orçamento continuou crescendo a cada ano". Para exemplificar, se os recursos destinados ao OP cresceram de 44 milhões de reais em 2001 para 55 milhões de reais em 2008, um aumento de 25%, os gastos em investimentos no mesmo período aumentaram de 160 milhões de reais para 822 milhões de reais, ou 413%. Em outras palavras, o crescimento dos recursos em investimentos no período foi 16,5 vezes maior do que o crescimento dos recursos destinados ao OP.

Durante esse governo, foi observado um aumento da relação entre o setor público e o setor privado na área de política urbana, fato que pode ser evidenciado pela aprovação de dez operações urbanas no município, incluindo algumas com grande impacto, como a "Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Av. Oiapoque" em 2003, a "Operação Urbana Centros de Comércio Popular" em 2005 e a "Operação Urbana Parque Linear Boulevard Andradas" em 2008. Esta última foi a primeira motivada pela iniciativa privada, e visava aumentar o potencial construtivo para viabilizar a construção de um shopping center. Nesta seção, também serão abordados os projetos Centro Vivo e Vila Viva.

Márcio Lacerda (PSB) – 2009-2016

Ao final do governo Pimentel, o Partido dos Trabalhadores (PT), após muitas discussões e divergências internas, indicou Márcio Lacerda (PSB) como candidato à sucessão. A maior polêmica, no entanto, não foi devido à escolha de Márcio, um empresário que nunca havia disputado uma eleição anteriormente, como candidato a prefeito, mas sim devido à proposta de aliança política com o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), agrupamento que havia sido antagonista do PT nas disputas anteriores, tanto a nível municipal, como estadual e nacional. A

escolha por Márcio Lacerda, patrocinada por dois grandes cabos eleitorais, Fernando Pimentel (PT), então prefeito de Belo Horizonte, e Aécio Neves (PSDB), então governador de Minas Gerais, simboliza a transformação das ideias propostas pelas primeiras gestões da coalizão política de esquerda em Belo Horizonte.

Márcio Lacerda (PSB) venceu as eleições em 2008, mas não com a facilidade imaginada num primeiro momento, pois teve que disputar um segundo turno com o candidato Leonardo Quintão, do PMDB, que, inclusive, chegou a estar à frente de Márcio Lacerda nas primeiras pesquisas após o primeiro turno.

O governo Lacerda marcou uma transformação radical no pensamento que orientava a administração pública municipal em Belo Horizonte. Se antes alguns elementos eram apontados, agora a situação se ratificava. Como uma das primeiras medidas de seu novo governo, Lacerda implementou, via decreto, o plano estratégico “BH Metas e Resultados”, que tinha como objetivo direcionar o desenvolvimento do município nos anos seguintes. Outro ponto importante diz respeito às mudanças nas prioridades da gestão em termos de políticas públicas. A participação popular, exercida por meio do orçamento participativo, por exemplo, foi enfraquecida. Confrontos com a sociedade civil tornaram-se recorrentes, como nos casos dos movimentos “Praia da Estação”, “Fica Ficus”, “Brasilinha do Lacerda, não” e “Resiste Izidora”.

O capítulo aborda vários tópicos relevantes, incluindo a Operação Urbana Isidoro e a Operação Urbana Nova BH/Antônio Carlos - Leste - Oeste, que foi a mais complexa e de maior impacto proposta pelo executivo municipal até agora. Por fim, será realizada uma análise aprofundada da criação da PBH Ativos e do processo de securitização da dívida ativa do município, com foco em suas implicações para a proposição e execução de políticas públicas.

2. PATRUS ANANIAS (PT) – 1993-1996

O ano de 1992 marca o início de uma nova era na história política de Belo Horizonte. A eleição de Patrus Ananias para prefeito da capital de Minas Gerais reflete a ascensão de um ideário à frente da prefeitura municipal que orientaria a administração pública da cidade de forma nunca antes vista, com diversas inovações em termos de construção e execução de políticas públicas. Representada pela Frente BH Popular, a nova gestão iniciou um ciclo de 20 anos na capital mineira, no qual a coalizão formada pelo PT e pelo PSB estaria à frente da prefeitura

O capítulo inicia com a apresentação dos contextos nacional e local à época da eleição de Patrus. A chegada do PT à prefeitura só pode ser entendida plenamente com a compreensão do contexto em que ela ocorreu. Durante o período de redemocratização, a criação de novos partidos políticos e o surgimento de novos movimentos sociais criaram condições favoráveis para o fortalecimento de movimentos que reivindicavam outras prioridades para os governos locais. Ao mesmo tempo, a efervescência do contexto permitiu a formação de agrupamentos, associações e movimentos de bairro, com a politização adequada dos cidadãos locais. Em Belo Horizonte, a história seguiu esse padrão. Durante a década de 1980 e no início da década de 1990, a cidade testemunhou um aumento no número e na força dos movimentos e associações locais. Ao mesmo tempo, o Partido dos Trabalhadores ganhou impulso político e eleitoral em Belo Horizonte, saltando de uma baixa representação legislativa e quase nenhuma competitividade eleitoral na primeira eleição da década de 1980 para a maior bancada da Câmara Municipal de Belo Horizonte e uma quase vitória eleitoral para a prefeitura na última eleição da mesma década.

O segundo ponto a ser destacado neste capítulo diz respeito a uma das principais consequências do fortalecimento do PT em Belo Horizonte neste período: a escolha de um nome do partido para relatar a principal peça legislativa do município, a Lei Orgânica.

O processo de construção da Lei Orgânica, pautado pela escuta cidadã e pela participação popular, orientaria a elaboração de uma das principais bandeiras da gestão: a participação popular. Ao mesmo tempo, o caldo político oriundo das reuniões e do estímulo à organização popular promovidos pelo processo de formulação da Lei Orgânica do município ajudou a dar sustentação política para a coalizão que viria a ganhar, posteriormente, as eleições. Muitas dessas lideranças locais, que participaram de reuniões e se organizaram em associações comunitárias ou de bairro, seriam, nas eleições de 1992, cabos eleitorais da chapa que defendia, explicitamente, a importância de processos participativos na formulação e execução de políticas públicas.

A terceira seção deste capítulo aborda o processo eleitoral que resultou na vitória do projeto liderado por Patrus Ananias e pela Frente BH Popular. Embora o PT estivesse em uma trajetória ascendente em Belo Horizonte, o candidato do partido em 1992 iniciou a disputa apenas em quarto lugar, atrás de dois ex-prefeitos do município, Maurício Campos e Sérgio Ferrara, e do candidato da situação, Aécio Neves. Foi uma eleição bastante disputada, na qual a vitória do PT, que parecia improvável à primeira vista, só foi possível graças ao saldo político acumulado de processos anteriores, o que se traduziu em uma base material capaz de garantir a sustentação da coalizão vitoriosa.

A quarta seção deste capítulo trata da construção do Orçamento Participativo (OP), que se tornou a principal marca da gestão de Patrus Ananias. Inspirado em exemplos de outras prefeituras petistas que já utilizavam esse instrumento, logo nos primeiros meses de mandato Patrus iniciou o projeto de implementar uma política de orçamento participativo em Belo Horizonte. Trazer os cidadãos para mais perto do poder decisório foi uma medida inovadora que teve como consequência a continuidade e o fortalecimento de um processo que já vinha acontecendo há algum tempo: a politização cidadã. Como o OP se organizava de forma regionalizada, a formação de grupos locais/regionais foi uma condição necessária para o sucesso do projeto, e o processo de concepção, construção e execução do OP ajudou na formação de lideranças locais e no direcionamento dos eixos de orientação da administração pública municipal.

Se o Orçamento Participativo foi um instrumento de referência naquele período, um conjunto de outras políticas públicas projetadas pelo governo de Patrus também ajudou a dar sentido à principal motivação da gestão: a inversão de prioridades. Eleito para fazer a diferença, a administração da Frente BH Popular apostou na inovação e na construção de políticas públicas com foco distributivo. Esta quinta seção tem como objetivo exemplificar algumas dessas. É relevante destacar algumas políticas que podem servir como modelo para exemplificar como o mote da inversão de prioridades se concretizou na prática, impactando a vida das pessoas. Serão apresentadas em especial as políticas municipais de habitação, abastecimento e cultura.

Por fim, apresentaremos o processo de construção de duas importantes legislações municipais que impactaram significativamente a cidade nos anos seguintes: o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Essas leis contêm alguns instrumentos que, no futuro, moldariam, em certa medida, as políticas urbanas de Belo Horizonte. Compreender como e em que contexto essas leis foram criadas ajuda a entender alguns processos posteriores.

2.1 Os Contextos Nacional e Local

Em 1992, o Partido dos Trabalhadores (PT), em aliança com outros partidos, formou a Frente BH Popular e venceu as eleições para a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Sob a liderança de Patrus Ananias (PT), candidato a prefeito, e Célio de Castro (PSB), candidato a vice-prefeito, a eleição da Frente representou uma oportunidade para uma gestão pública diferente das anteriores. Essa gestão se basearia no chamado modo petista de governar, cujas principais características seriam a participação popular e o estabelecimento de políticas sociais mais distributivas, sintetizadas pelo mote da "inversão de prioridades".

A vitória da Frente BH Popular em Belo Horizonte ocorreu em um momento particular do país, que merece ser contextualizado

A década de 1980 no Brasil é marcada pela redemocratização do país. Foi um período de intensa mobilização, com o ressurgimento de diversos movimentos sociais e a reorganização institucional dos partidos políticos de esquerda. Foi também um período de intensificação da crise econômica, com aumento da inflação, da instabilidade e das desigualdades. A diminuição dos investimentos públicos e o recrudescimento de políticas de cunho neoliberal por parte do governo federal também marcaram essa época.

Ao mesmo tempo, em contraposição ao modelo anterior, o período de redemocratização também é de descentralização institucional. A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe uma fundamental inovação no âmbito do federalismo no Brasil: com ela, os municípios tornaram-se entes federativos. Isso permitiu-lhes um nível maior de autonomia financeira e administrativa, elementos fundamentais para a formulação e implementação de políticas públicas no âmbito municipal. (BRAGANÇA, 2005).

A Constituição Federal de 1988 tem, em seus artigos 182 e 183, os principais marcos legais para a formalização de política urbana. Transcrevendo-os:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (BRASIL, 1988,).

Importante destacar a influência dos movimentos sociais pela reforma urbana no estabelecimento destes marcos legais e institucionais na Constituição Federal.

Com a intensa migração da população rural para as cidades, o Brasil experimentou, a partir da década de 1940, altas taxas de urbanização, o que impulsionou o debate sobre a questão urbana e fundiária no país. Para melhorar as condições de vida da população, era urgente aos movimentos sociais buscar a ampliação e a institucionalização de instrumentos urbanísticos, visando promover a função social da propriedade e da terra. Durante os governos militares, a luta por melhores condições de vida e maior participação popular na formulação e execução de políticas públicas cresceu, especialmente entre os setores progressistas da Igreja Católica, como a Pastoral da Terra. Em 1975, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) aprovou o documento "Uso do Solo e a Ação Pastoral", que denunciava a concentração da propriedade da terra no Brasil e o processo de expulsão do homem do campo para as cidades. O documento também destacou a importância da articulação entre técnicos urbanísticos e movimentos sociais de luta pela reforma urbana. Segundo Maricato (1997), este documento foi um dos principais momentos na constituição do movimento pela reforma urbana no Brasil.

Já na década de 1980, essa articulação ganha força e corpo por meio da organização do Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, o qual, segundo Grazia (2003), se orientava por meio de três princípios básicos:

1. O Direito à Cidade e à Cidadania, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida digna e

ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos;

2. A Gestão Democrática da Cidade, entendida como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular;

3. Função Social da Cidade e da Propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano. (GRAZIA, 1990)

O MNRU, após intensa articulação com setores técnicos, acadêmicos, políticos e com o apoio de outros grupos e movimentos sociais apresentou, em conjunto com outras seis entidades¹, uma proposta popular de emenda ao projeto de Constituição, denominada “Emenda sobre a Reforma Urbana”², que contou com algo em torno de 200 mil assinaturas (JÚNIOR, UZZO; 2015). Este esforço foi de fundamental importância para a inclusão dos artigos 182 e 183 (citados anteriormente) na Constituição e pela inclusão do Direito à Moradia como preceito constitucional na Carta promulgada em 1988.

Quanto a Belo Horizonte, os eleitores desse município só puderam votar para prefeito em 1947. Antes disso, seus prefeitos eram escolhidos e nomeados pelos governadores estaduais (então chamados “presidentes”).

O eleitorado da cidade, daquele período, poderia ser caracterizado por sua inclinação oposicionista (DULCI, 1996). Entre as décadas de 1940 e 1950, a UDN e o PSD eram os partidos vitoriosos em Belo Horizonte e, entre 1966 e 1982, os candidatos do MDB/PMDB, que fazia oposição à ARENA, ganharam a maioria das eleições na cidade³. A liderança do PMDB na cidade começou a declinar somente em 1985, quando o partido assumiu a presidência nacional durante o governo Sarney (DULCI, 1996).

O eleitorado da cidade, a partir da década de 1980, continuou a ter um viés oposicionista, mas o partido que representava a oposição se alterou do PMDB para o PT. Esse último, por exemplo, aumentou significativamente sua porcentagem de votos e a quantidade de vereadores eleitos ao

¹ São elas, respectivamente: a Articulação Nacional do Solo Urbano, a Federação Nacional dos Arquitetos, a Federação Nacional dos Engenheiros, a Coordenação Nacional das Associações dos Mutuários do BNH, o Movimento em Defesa do Favelado e o Instituto dos Arquitetos do Brasil.

² O documento pode ser visto em <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/proposta-popular-de-emenda-ao-projeto-de-constituic3a7c3a3o-1988.pdf>. Acesso em novembro de 2022.

³ Os candidatos a que me refiro dizem respeito ao legislativo. Durante a ditadura militar, os prefeitos das capitais eram indicados pelo executivo e ratificados pelas assembleias legislativas. A partir de 1982 a oposição pôde nomear prefeitos de capitais e somente a partir de 1985 os prefeitos das capitais seriam eleitos em sufrágio universal.

longo da década de 1980. Na primeira eleição municipal após o período militar em 1985, Sérgio Ferrara (PMDB) venceu Maurício Campos (PFL)⁴, enquanto Virgílio Guimarães (PT) obteve apenas 8% dos votos. Na eleição seguinte, em 1988, Virgílio Guimarães conquistou cerca de 40% dos votos, perdendo por uma margem estreita para Pimenta da Veiga (PSDB), com uma diferença de menos de 5% entre os candidatos, cerca de 30 mil votos. Em 1982, o PT elegeu apenas 2 dos 33 vereadores da cidade, com o PMDB e o PDS⁵ elegendo 23 e 8, respectivamente. Já na eleição legislativa seguinte, em 1988, o partido saltou para 9 vereadores, tornando-se a maior bancada na Câmara Municipal de Belo Horizonte. Essas mudanças delinearam uma nova dinâmica no jogo político da cidade. (DULCI, 1996).

Uma das nove vagas da Câmara Municipal de Belo Horizonte conquistadas pelo PT em 1988 foi ocupada por Patrus Ananias de Sousa. Patrus já havia sido candidato à vereador em 1982, porém não foi eleito (ficou como primeiro suplente do partido). Na eleição posterior, Patrus conseguiu se eleger vereador com votação expressiva e, nessa legislatura, lhe foi conferida a responsabilidade de relatar a Lei Orgânica do município.

2.2 A Construção da Lei Orgânica de Belo Horizonte

A Lei Orgânica Municipal de Belo Horizonte (Lei 1 de 21 de março de 1990), sancionada durante a gestão do prefeito Eduardo Azeredo⁶ (PSDB), é, simplificando, o equivalente a uma “constituição municipal”. A lei “reafirmou a função social da cidade, introduzindo a concepção da repartição mais equânime no acesso aos bens e serviços em acordo com os princípios apontados pelo Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988” (FORMOSO, 2005), incorporando também aspectos referentes à participação popular e a democratização na tomada de decisões por parte do poder público.

O processo de formulação da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte foi instituído pela Resolução nº 1.291/1989, na qual constava, em seu artigo 4º, que a ampla participação popular deveria ser garantida (GONÇALVES, 2008), refletindo o momento político vivenciado pelo país durante a elaboração da Constituição Federal de 1988. Foi formada, para a formulação da

⁴ Ferrara vence essas eleições por uma margem bastante considerável. Obteve 56% dos votos, enquanto Campos, segundo colocado, obteve 21% dos votos.

⁵ Partido Democrático Social, sucessor da ARENA.

⁶ Azeredo foi eleito vice-prefeito de Belo Horizonte em 1988. Porém, assumiu o mandato em 1990, em decorrência da renúncia do prefeito eleito Pimenta da Veiga (PSDB), que se aventurou em uma malsucedida candidatura ao governo do Estado.

lei, uma Comissão Especial composta por 16 vereadores. Esta comissão teve como principais cargos o Presidente – Vereador Aristides Vieira (PSBD), o Vice-Presidente – Vereador José Brasil (PSC), o Relator⁷ - Vereador Patrus Ananias, o Relator Adjunto – Vereador Eugênio Parizzi (PFL) e o Secretário-Geral – Vereador José Lincoln (PMDB). A Comissão Especial também estabeleceu a criação de 10 Comissões Temáticas⁸, a fim subsidiar os trabalhos e garantir que a formulação do projeto de lei fosse executada com “ampla participação popular”- (GONÇALVES, 2008).

A Comissão Temática de Política Urbana e Meio Ambiente, presidida pelo Vereador João Bosco Senra (PT) e a Comissão Temática de Habitação, presidida pela Vereadora Neusinha Santos (PT) formularam, segundo Gonçalves (2008) e Cota (2010), duas das principais elaborações referentes à questão urbana constadas na Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Da mesma forma, ambas as comissões cumpriram as garantias de “ampla participação popular”, por meio da realização de plenárias e de audiências públicas nas nove regionais de Belo Horizonte⁹; a fim de informar a população sobre a formulação da Lei Orgânica do Município, esclarecer sobre seus sentidos, ouvir as demandas, receber propostas e estimular a participação popular na sua elaboração (GONÇALVES, 2008).

Ao final, o texto aprovado pelos vereadores não contemplou em sua totalidade as minutas dos relatórios apresentados pelas comissões. Essas foram consideradas "muito avançadas" pelos vereadores mais conservadores. No entanto, mesmo com algumas ausências, os relatórios das comissões temáticas contribuíram para a redação final da lei, apresentando avanços "na direção da democratização do espaço urbano" (COTA, 2010).

Entre os artigos aprovados pela Lei que tratam sobre a questão urbana, destacam-se o 184, que traça diretrizes gerais sobre o planejamento urbano, o 185, que destaca os instrumentos de planejamento urbano propostos pela Lei Orgânica, e o 187, que trata sobre o solo criado e a

⁷ Tendo em vista ser do Relator a competência de formular a minuta do projeto de lei, pode este ser considerado o mais importante dos cargos estabelecidos pela Comissão Especial.

⁸ Sendo elas: 1. Organização Municipal dos Poderes; 2. Tributação, Finanças e Orçamento; 3. Política Urbana e Meio Ambiente; 4. Educação; 5. Organização da Saúde do Município; 6. Transporte Público e Sistema Viário; 7. Habitação; 8. Esporte, Lazer e Turismo; 9. Cultura; 10. Servidor Público e Previdência Social; e 11. Garantias Individuais e Coletivas (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1989 *apud* GONÇALVES, 2008)

⁹ São elas: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova.

possibilidade de transferência do direito de construir. Os instrumentos de planejamento urbano propostos no artigo 185 foram:

plano diretor; legislação de parcelamento, ocupação e uso do solo, de edificações e de posturas; legislação financeira e tributária (especialmente o imposto predial e territorial progressivo e a contribuição de melhoria); transferência do direito de construir; parcelamento ou edificação compulsórios; concessão do direito real de uso; servidão administrativa; tombamento; desapropriação por interesse social, necessidade ou utilidade pública; fundos destinados ao desenvolvimento urbano (COTA, 2010)

Por um lado, a minuta aprovada em lei trouxe importantes contribuições que, conforme já citado, avançam na direção da democratização do espaço urbano. Por outro lado, temos que a importância da Lei Orgânica não se limita ao corpo do texto ou à letra fria da lei. O processo de formulação e aprovação da Lei teve um impacto considerável do ponto de vista político-espacial na cidade. Primeiro, porque trouxe a novidade da possibilidade de se construir políticas públicas por meio da participação popular, conferindo legitimidade social. Elas passariam a fazer sentido para as pessoas, justamente por terem sido construídas com e pelas próprias pessoas. Segundo, porque muitas das forças que se organizaram para a participação neste processo foram também protagonistas na construção eleitoral que venceu a disputa pela prefeitura nas eleições seguintes, em 1992. Não por acaso, o prefeito eleito naquele ano, Patrus Ananias (PT), foi justamente o relator da Lei Orgânica de Belo Horizonte.

É possível inferir que a vontade política e a garantia das condições para a participação popular efetiva refletiram em um processo de politização. Essas condições tiveram um impacto prático na elaboração do projeto de lei e também na formação e organização popular.

A realização de um processo participativo e politizado resultou em um movimento que fortaleceu a construção da chapa vencedora nas eleições seguintes, que se auto-afirmava como representante desses setores e desse modo de construir a política em Belo Horizonte.

A discussão sobre este importante processo será aprofundada na próxima seção.

2.3 As Eleições Municipais de 1992 e a Frente BH Popular¹⁰

As eleições municipais de Belo Horizonte em 1992 foram realizadas em um período de agitação, marcado pelo processo de impeachment do presidente Fernando Collor (PRN), que foi o primeiro presidente eleito por voto popular desde Jânio Quadros (PTN), em 1960. Além disso,

¹⁰ Grande parte das discussões apresentadas nessa dissertação sobre a questão eleitoral foram inspirados e referenciados pela série de episódios produzidos pelo *podcast* “Tempo Hábil”, do jornal “O Tempo”, sobre as eleições municipais de Belo Horizonte. Disponível em <https://www.otempo.com.br/podcasts/tempo-habil>. Acesso em março de 2023.

o governo federal estava fortalecendo políticas públicas de cunho neoliberal e a economia enfrentava uma hiperinflação, atingindo um nível impressionante de 1.120% (Índice de Preços ao Consumidor - IPC) naquele mesmo ano.

Na época, Eduardo Azeredo (PSDB) era o prefeito de Belo Horizonte, tendo sido eleito vice-prefeito nas eleições anteriores e assumido o cargo após uma fracassada candidatura do então prefeito, Pimenta da Veiga (PSDB), ao governo do Estado de Minas Gerais em 1990. Embora tenha conseguido aprovar a Lei Orgânica do município, Azeredo não era popular naquele momento. Portanto, as eleições foram marcadas por discursos de afastamento e oposição à sua gestão, inclusive por parte do candidato de seu próprio partido, Aécio Neves (PSDB)¹¹.

Os quatro principais candidatos ao cargo foram Aécio Neves (PSDB), que era o candidato situacionista, Patrus Ananias (PT), que acabou sendo eleito, e os ex-prefeitos Maurício Campos (PL) e Sérgio Ferrara (PMDB), que haviam protagonizado a disputa em 1985. Além desses quatro, Francisco Amaral (PFL), Paulo Heslander (PTB), Irany Barborsa (PSD), Welington de Castro (PMN) e Hugo Gontijo (PTR) também concorreram às eleições.

Os candidatos naquela disputa buscavam se afastar da gestão municipal de Azeredo e também explorar o desgaste do governo Collor. Eles tentaram se apresentar como candidatos que representavam os clamores e movimentos populares que pediam a deposição do então presidente Fernando Collor. Na pesquisa Datafolha de 29 de junho de 1992, Maurício Campos (PL) e Sérgio Ferrara (PMDB) apareceram na liderança, ambos com 19%, enquanto Aécio Neves (PSDB) aparecia com 15% e o futuro vencedor, Patrus Ananias (PT), com apenas 7%. No entanto, em uma pesquisa posterior, datada de 25 de setembro, também realizada pelo Datafolha, Patrus foi o candidato que apresentou o maior crescimento, com 20% das intenções de voto, atrás apenas de Campos (22%), com Ferrara e Neves apresentando, respectivamente, 15% e 14% das intenções.

O crescimento de Patrus se deu em grande parte pelo fato de ele ter conseguido transmitir ao eleitorado a imagem de principal candidatura de oposição, capturando o sentimento popular, além do crescimento em termos de massa política de sua candidatura, muito devido ao somatório dos movimentos sociais, associações comunitárias e forças políticas populares que se organizaram em torno desta construção, a partir da formulação da Lei Orgânica.

¹¹ Ainda não constava na Constituição Brasileira, naquele período, o instrumento da reeleição. Portanto, Azeredo não poderia ser candidato à prefeitura em 1992.

Na reta final do primeiro turno, em 03 de outubro, Patrus Ananias já aparecia como o primeiro colocado nas intenções de voto em uma pesquisa realizada pelo instituto Vox Populi, com 23%. Campos tinha 19%, Ferrara 14% e Neves 12%. A abertura das urnas em 5 de outubro confirmou o que as pesquisas eleitorais indicavam, um segundo turno entre Patrus Ananias, então vereador e relator da Lei Orgânica de Belo Horizonte, e o ex-prefeito Maurício Campos.

A tendência de crescimento da candidatura de Patrus foi verificada em uma pesquisa do Datafolha de 27 de outubro, com esse candidato estando trinta pontos percentuais à frente de Campos (56% x 26%). No entanto, com o recrudescimento da campanha e dos discursos que tentavam colar em Patrus a pecha da inexperiência administrativa e de ser "comunista", as intenções de voto se aproximaram. Em uma nova pesquisa realizada pelo Datafolha em 09 de novembro, essa diferença caiu pela metade, com Patrus tendo 48% das intenções de voto e Campos 33%. Essa diminuição, no entanto, não foi suficiente para alterar o resultado eleitoral.

Abertas as urnas em 15 de novembro, Patrus venceu as eleições com cerca de 60% dos votos, ante 40% de Campos, iniciando uma trajetória de quatro governos "petistas" seguidos em Belo Horizonte¹².

O sucesso eleitoral de Patrus e do PT em Belo Horizonte nas eleições de 1992 foi resultado da sintonia entre a estratégia adotada e os contextos nacional e local, bem como da organização política de movimentos, grupos, partidos e associações em torno das propostas e princípios da Frente BH Popular.

A composição que vence as eleições para a prefeitura municipal de Belo Horizonte em 1992 era formada por cinco partidos: o Partido dos Trabalhadores – PT, o Partido Socialista Brasileiro – PSB, o Partido Comunista do Brasil – PC do B, o Partido Comunista Brasileiro – PCB e o Partido Verde – PV.

O amadurecimento político do partido que liderava a Frente, o PT, contribuiu para o sucesso eleitoral. Na época, as experiências petistas em administrações públicas municipais pelo país estavam, é possível dizer, caminhando para uma segunda geração, tendo em vista que o partido já governava ou havia governado cidades importantes como Porto Alegre, São Paulo, Fortaleza, Diadema, Santo André, além das mineiras João Monlevade e Ipatinga, cidades marcadas pela forte presença dos sindicatos das indústrias siderúrgicas. Devido a esse conjunto de

¹² As fontes referentes às pesquisas eleitorais estão disponíveis em <https://podcasters.spotify.com/pod/show/tem-pohabil/episodes/Especial-Eleies-Municipais-em-BH-1992-ck9ado/a-a3ceup6>. Acesso em março de 2023.

experiências, muitos dos quadros que ajudaram a construir políticas públicas no governo da Frente BH Popular já vinham de outras experiências em Minas e no Brasil.

Bedê (2005) destaca traços importantes no autodenominado “modo petista de governar”:

a participação popular como forma de permitir o controle do Estado pela sociedade e de contribuir para a mudança na correlação de forças entre classes dominantes e populares; a inversão de prioridades de governo, que significa assumir a dívida social e garantir o direcionamento dos principais investimentos públicos para as áreas carentes; a desprivatização do Estado, que se materializa, por exemplo, no combate à corrupção e à prática clientelista; a efetivação de uma política de alianças que garanta sustentabilidade política para a realização dos programas de governo; por último, a politização do conflito com o capital privado.

O programa de governo que a Frente BH Popular buscava construir para o processo político-eleitoral de 1992, em grande medida, estava em sintonia com o que pregava o “modo petista de governar”. Ao mesmo tempo em que se colocava em oposição aos movimentos de cunho neoliberal promovidos pelos governos anteriores, também trazia como elemento orientador a abertura para a participação popular, tanto no diagnóstico dos problemas, quanto na formulação e na execução das possíveis soluções. Ou seja, a cartilha da Frente BH Popular não propunha uma fórmula ou uma receita pronta que viria a melhorar as condições de vida da população, mas sim um chamamento e uma promessa de que essa mesma população seria, enfim, parte da identificação e da resolução dos problemas.

Nos quatro eixos orientadores do programa de governo formulados pela frente:

o primeiro, eixo político, trata da cidadania e da democracia; o segundo, eixo social, trata do direito à cidade e da justiça social; o terceiro, eixo econômico, trata da geração e distribuição de renda; o quarto, eixo administrativo, trata da descentralização, transparência, modernização e participação na gestão administrativa (BEDÊ, 2005)

O mote que pretendia sintetizar todos esses eixos, era o da chamada “inversão de prioridades”.

A “inversão de prioridades” buscava orientar “uma nova política de investimentos, com novos instrumentos de planejamento e com a democratização da gestão, de modo a ampliar o *direito à cidade* e os alcances sociais principalmente quanto às formas de acesso ao solo urbano, às formas de tributação e às prioridades de investimentos públicos” (COTA, 2010).

Este mote, “inversão de prioridades”, ao mesmo tempo em que carregado de sentidos, era também “vago” o suficiente para que cada pasta, ou cada área, pudesse assimilá-lo da melhor forma possível, para não dizer da forma como lhe conviesse. Por mais que possa parecer contraditório, essa esta maior autonomia “concedida” pelo mote da gestão foi, em alguma medida, também responsável pelo seu relativo sucesso, pois permitiu que as secretarias tivessem maior liberdade para a construção de políticas, sem perder de vista a orientação dada pelo mote.

A questão da participação popular, em termos de política pública, teve como seu maior exemplo prático a implementação do Orçamento Participativo (OP), objeto da seção a seguir.

2.4 A Construção e Implementação do Orçamento Participativo em Belo Horizonte

A implementação do Orçamento Participativo em Belo Horizonte, a partir de 1993, pode ser considerada a principal materialização do ideário da “participação popular” e da “inversão de prioridades” propostos para a cidade pela chapa vencedora.

O orçamento participativo foi¹³, a seu tempo, uma prática política inovadora, no sentido de tentar “rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa” (AVRITZER, 2003).

O processo de implementação do Orçamento Participativo (OP) no município foi estruturado com sucesso, dentre outros fatores, devido à institucionalização da autonomia dos municípios brasileiros pela Constituição Federal de 1988. Outro fator, conforme observado por Avritzer (2003), foi a incorporação de práticas pré-existentes, como as assembleias, no desenho institucional participativo. A experiência institucional de outros municípios brasileiros que implementaram o OP, como o caso da administração Olívio Dutra (PT) em Porto Alegre (1988 – 1992), também contribuiu para a construção do projeto em Belo Horizonte.

Por fim, outra condição fundamental para a organização do OP foi o entendimento político, por parte do grupo vencedor das eleições, de que a estruturação do OP deveria ser uma das prioridades da nova gestão. Além disso, a participação efetiva da população, dos movimentos, dos grupos e das associações seria benéfica para a constituição política de um tecido social democrático e popular no município.

O movimento do Orçamento Participativo teve impactos significativos que resultaram, ao mesmo tempo, em um relativo sucesso do projeto, bem como no fortalecimento dos movimentos e lideranças políticas comunitárias, pelo menos em um primeiro momento. Esse contexto contribuiu para o sucesso eleitoral do grupo político que formulou, implementou e executou a primeira experiência do OP em Belo Horizonte.

O OP é iniciado no primeiro ano da gestão Patrus, em 1993, e tem sua edição já no ano seguinte, com “recurso equivalente a 5% da receita do município” (BRAGANÇA, 2005). Se por um lado o montante de 5% parece pequeno para um projeto pretensamente prioritário, por outro é

¹³ E em grande medida, ainda é.

importante ressaltar que esse valor correspondia “a cerca de 50% do montante de recursos ordinários do Tesouro disponíveis para investimento no orçamento municipal de 1994” (CAIXETA, 2000). Metade da dotação destinada ao OP em Belo Horizonte, naquele momento, seria dividida de forma igualitária entre as nove regionais, e a outra metade seria distribuída por meio de critérios demográficos e sociais: regionais mais populosas receberiam mais recursos, ao passo que regionais de maior renda média receberiam menos recursos (CAIXETA, 2000). Contudo, temos que dos 34,8 milhões de reais disponibilizados para o OP em 1994, somente 9,5 milhões de reais¹⁴ foram aplicados (AZEVEDO, MARES GUIAS; 2001). Ou seja, a prefeitura encontrou dificuldades em executar o orçamento disponível para o OP em sua totalidade.

O modelo implementado neste primeiro momento seguia lógica dividida em etapas (CAIXETA, 2000; AZEVEDO, MARES GUIAS, 2001; BEDÊ, 2005; BRAGANÇA 2005). Primeiramente, seriam realizadas assembleias regionalizadas para discussão sobre as obras a serem realizadas em cada local; a seguir seria feita, a partir do levantamento e da decisão dos moradores, a destinação dos recursos, dentro dos limites, estabelecidos pela prefeitura. Por fim, os recursos seriam distribuídos e teria início a fase de execução. Para o acompanhamento desta trajetória foi criada a “Comissão Municipal de Acompanhamento e Fiscalização do OP – COMFORÇA¹⁵”, cuja execução foi dividida em seis etapas:

- 1) Primeira Rodada do OP: esclarecimento sobre o orçamento municipal e sobre o seu funcionamento. Essa fase requereu um esforço conjunto das Secretarias da Fazenda e do Planejamento, além das Administrações Regionais, para tornar inteligível o quadro do orçamento municipal.
- 2) Segunda Rodada: debate com cada região sobre sua realidade. Foram apresentados os equipamentos públicos existentes, os recursos disponíveis e foram distribuídos os formulários para levantamento das demandas.
- 3) Terceira Rodada: entrega dos formulários para levantamento das demandas preenchidos e eleição de três investimentos por sub-região. Esses investimentos foram encaminhados à Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP) e à Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), para que se fizessem estimativas de custo. Foram eleitos também os delegados que participariam do Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias.
- 4) Caravana das Prioridades: os delegados eleitos visitaram os locais das obras demandadas na etapa anterior. A finalidade dessas visitas era proporcionar, aos delegados, conhecimento adequado das demandas que se localizam fora de sua região específica. Dessa forma, proporcionou-se uma visão mais abrangente dos problemas da região e da cidade, diminuindo a tendência à escolha de demandas excessivamente localizadas e atomizadas.

¹⁴ Valores correntes.

¹⁵ Bragança (2005) destaca que, neste período, o acompanhamento foi feito por meio da divisão das regionais de Belo Horizonte em 37 sub-regiões administrativas.

5) Fóruns de Prioridades Orçamentárias: os delegados eleitos discutiram sobre as prioridades e votaram nas obras que compuseram os Planos de Obras Regionais. Foram também eleitos nessa etapa os membros dos COMFORÇAs.

6) Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias: o prefeito entregou aos representantes os Planos de Obras Regionais e se comprometeu com sua realização (BRAGANÇA, 2005).

Os papéis da Superintendência de Desenvolvimento da Capital – SUDECAP e da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – URBEL, tendo em vista a priorização por obras e por investimentos em infraestrutura no momento de implantação do OP, foram de fundamental importância para o “sucesso” do orçamento participativo, muito por conta da necessidade de existência, de uma sintonia fina entre os órgãos propositores, os intermediários entre poder público e população, e a execução do proposto pelo orçamento participativo. Entretanto, o processo, nessa fase inicial, também apresentou suas dificuldades, como por exemplo:

(...) a deficiência da Prefeitura em trabalhar de forma programada; a estimativa de valores menores para as obras que seu custo real; demora na execução das prioridades; incapacidade de envolvimento dos setores médios e altos no processo de participação, resistência dos técnicos, principalmente da SUDECAP, em trabalhar em conjunto com setores da população e a escolha de obras sem que algum critério técnico fosse considerado (BRAGANÇA, 2005)

O saldo da experiência, contanto, mostrou-se positivo.

Pode-se destacar que a implementação de um modelo de orçamento participativo, que transfere à população parte do poder decisório sobre o orçamento municipal, estabelece canais de interlocução com os cidadãos. Além da priorização de obras, isso promove o fortalecimento institucional entre poder público e sociedade civil, aumentando a confiança entre ambos. Dessa forma, o processo de fortalecimento das comunidades e dos vínculos civilizatórios age no sentido de transformar a cultura política local. Com um maior nível de autonomia, apesar de surgirem momentos de conflitos, aumentam os consensos e o sentimento de pertencimento dos cidadãos em relação às suas comunidades. A escolha de decisões mediadas por assembleias propicia espaços de voz e de escuta para os cidadãos. Isso reverbera para além do próprio orçamento participativo e ajuda na proposição e execução de outras políticas públicas no período.

2.5 A Construção de Políticas Públicas no Governo da Frente BH Popular (1993 – 1996)

Nesta seção, serão apresentados exemplos de como a linha política adotada por este governo influenciou suas ações. Além disso, também serão apontadas limitações e desafios encontrados, como a falta de recursos, capacidade operacional limitada ou restrições políticas que impediram a implementação completa do que foi planejado. Um exemplo emblemático é a política municipal de habitação popular.

A política municipal de habitação desenvolvida pela gestão da Frente BH Popular é, sem dúvida, um exemplo de política pública que conseguiu, em grande medida, traduzir o mote da "inversão de prioridades" e o eixo da "participação popular" em ações concretas que renderam melhores condições de vida à população de Belo Horizonte. Pela primeira vez na história da cidade, os movimentos sociais de luta por moradia popular foram incluídos no arcabouço institucional dos setores responsáveis pela política de habitação da prefeitura. Não só foi consideravelmente aumentada a fatia do orçamento disponível para a construção de moradias populares (já em 1993, o orçamento foi 5 vezes maior do que o do ano anterior), como também foram priorizados desenhos que privilegiavam a autogestão e a autoconstrução das moradias, valorizando os conhecimentos e as práticas dos movimentos (BEDÊ, 2005).

O movimento de luta por moradia em Belo Horizonte:

(...) dividia-se em duas vertentes principais: o movimento de favelas, em fase de declínio após um período de grandes mobilizações, e o movimento dos sem-casa, surgido no início da década de 80 e em fase de expansão. Percebe-se claramente, ao longo de toda a trajetória local do movimento dos sem-casa, a participação de elementos da Igreja Católica, atuando no apoio a lideranças ou, em alguns casos, exercendo a liderança. Na capital mineira essa vertente do movimento dividiu-se, ao longo da década de 1980 e início da década de 1990, entre setores sob a influência da Igreja Católica e do PT, de um lado, e do PC do B, de outro. No primeiro caso, a atuação caracterizava-se pela não adoção de grandes ocupações como estratégia principal de luta, pelo investimento em parcerias institucionais com organizações governamentais e não governamentais e pelo processo de formação das famílias participantes. A outra vertente, ligada ao PC do B, tinha atuação muito expressiva nesse período e caracterizava-se como um movimento de massa que privilegiava as grandes mobilizações e ocupações organizadas (BEDÊ e COSTA, 2006).

A política municipal de habitação do governo Patrus foi estruturada pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), pelo Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP) e pelo Conselho Municipal de Habitação (CMH). Essa estruturação foi estabelecida por meio de disputas, arranjos e rearranjos tanto com o legislativo municipal quanto com a sociedade civil, e também dentro do próprio governo. A principal arena de disputa ocorreu durante a criação do Sistema Municipal de Habitação. Embora a URBEL tenha sido mantida como órgão executor da política de habitação, o papel do FMHP, fundo existente desde a década de 1950, foi bastante discutido e acabou sendo fortalecido. Outra disputa ocorreu quando do estabelecimento do Conselho Municipal de Habitação, em 1993, em que o número de representantes dos movimentos sociais de luta por moradia foi reduzido em relação ao que estava previsto no projeto inicial (BEDÊ e COSTA, 2006).

Em termos de diretrizes, além do ganho institucional advindo da criação do Sistema Municipal de Habitação Popular, a principal transformação ocorrida no período foi a inclusão dos

movimentos e da população como sujeitos ativos na formulação de políticas públicas. Como resultado, teve-se a priorização da construção de assentamentos populares menores, mais próximos a áreas já dotadas de infraestrutura urbana, em detrimento da prática de gestões anteriores, que favoreciam grandes loteamentos situados distantes das principais centralidades e dotados de pouca infraestrutura urbana.

Outro exemplo de política pública, baseadas nos motes da gestão Patrus, que se tornou referência inclusive a nível nacional, foi na área de abastecimento e de segurança alimentar e nutricional.

Por um lado, a discussão institucional sobre uma política municipal de abastecimento em Belo Horizonte antecede, em pelo menos uma década, a gestão de Patrus Ananias. A Câmara Municipal de Belo Horizonte, no início da década de 1980, já realizava encontros sobre o assunto:

Em 1982, a Câmara Municipal de Vereadores de Belo Horizonte realizou um seminário para discutir o abastecimento alimentar na cidade. O resultado foi a recomendação, acatada pela Prefeitura, de criação da Coordenação de Abastecimento, localizada na então Secretaria Municipal de Atividades Urbanas (SMAU). Esta coordenação foi responsável pela instituição do Programa de Alimentação do Povo e, pouco depois, Abastecimento a Baixo Custo, antecedentes importantes que seriam incorporados nas ações da SMAB¹⁶ anos mais tarde, e cujo intuito era cumprir com a função principal de regulação do mercado de alimentos. Também nesta coordenação foi criado o primeiro Restaurante Popular de Belo Horizonte, em 1988, que, no entanto, nunca chegou a funcionar devido a um incêndio que destruiu parte dos equipamentos (MAGALHÃES E COELHO, 2021).

Por outro lado, no entanto, é durante a gestão Patrus que a questão do abastecimento adquire outros contornos, por meio da formulação de políticas públicas integradas, transversais e participativas, a partir da veiculação do conceito da segurança alimentar. Assim, “a nova concepção de abastecimento local integrou num mesmo órgão as diversas fases do ciclo alimentar: o processo de produção, a comercialização (distribuição/regulação) e o consumo” (ARANHA, 2004). Este órgão integrativo seria a Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB), criada em 1993, primeiro ano da nova gestão.

A primeira secretária da Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB) e uma das mais importantes representantes na discussão sobre segurança alimentar e abastecimento em Belo Horizonte foi Maria Regina Nabuco. Economista e professora do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais, Maria Regina contribuiu para a elaboração do programa de governo da Frente BH Popular na área, trazendo

¹⁶ Secretaria Municipal de Abastecimento.

conceitos inovadores. Especialista na temática e defensora da ideia de que o Estado teria um papel fundamental na garantia do direito humano à alimentação, a professora foi uma das figuras mais importantes na construção da rede de proteção e segurança alimentar do município de Belo Horizonte, que vivia em um cenário bastante delicado. Para ilustrar, segundo o Mapa da Fome, uma pesquisa elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 1993, a região metropolitana de Belo Horizonte tinha cerca de 380.000 pessoas cuja renda familiar mensal era equivalente ou inferior a uma cesta básica, podendo ser caracterizadas, em alguma medida, como estando em situação de insegurança alimentar (MAGALHÃES, COELHO; 2021).

Com o objetivo de construir uma rede de proteção alimentar que integrasse os processos de produção, comercialização, distribuição e consumo, foram instituídos diversos projetos, programas e campanhas em Belo Horizonte a partir daí. No que se refere à produção e à construção de canais de acesso entre produtor e consumidor, foram implementados os programas Campanha da Safra (1994), Direto da Roça (1994), Armazém da Roça (1996), Bolsa Verde (1994) e a Central de Abastecimento Municipal (1995). Quanto à autossuficiência e ocupação produtiva do solo urbano, foram criados os programas de Hortas Comunitárias e Hortas Escolares (1993), o Pró-Pomar (1994 - que visava a doação de mudas de árvores frutíferas para a população) e, em áreas periféricas, quatro Centros de Vivência Agroecológica - Cevaes (1995). No eixo de comercialização, foram criados (ou reestruturados) o Comboio do Trabalhador (1994), o ABasteCer (1994), além de diversas Feiras e dos Mercados Distritais/Populares. Na área do consumo alimentar, além do fornecimento de alimentos para creches, escolas, asilos, dentre outras instituições públicas, os principais programas foram o Restaurante Popular (1994), o Cestão Popular (1994) e o Pé-de-Moleque (1996) (ARANHA, 2004).

Olhando para os resultados, segundo o Relatório de Atividades da Prefeitura de Belo Horizonte de 1994¹⁷, já no segundo ano de gestão, o programa ABasteCer alcançava cerca de 250.000 pessoas, com a comercialização de 1.800 ton/mês em 12 pontos de venda; o Comboio do Trabalhador atingia cerca de 70.000 pessoas, comercializando 900 ton/mês em 12 locais diferentes; o Campanha da Safra e o Direto da Roça comercializaram mais de 120 ton, de alimentos em 5 pontos de vendas diferentes; e o Pró-Pomar distribuiu cerca de 5.400 mudas de árvores

¹⁷ Disponível em: <http://www.pbh.gov.br/arquivopublico/relatoriosdosprefeitos/1994-Patrus-Ananias-de-Souza.pdf>. Acesso em dezembro de 2022.

frutíferas para a população. Além disso, com a reinauguração do Restaurante Popular, cerca de 2000 pessoas eram atendidas por dia, com o oferecimento de almoço a R\$1,00 e de caldo a R\$0,50. Ou seja, já no segundo ano de gestão um número bastante considerável de famílias produtoras e de consumidores foi beneficiada pelos programas da rede de abastecimento e segurança alimentar de Belo Horizonte.

O foco na construção de uma política local, por meio de equipe técnica qualificada, orientada por uma visão integrada e transversal, ajudou a construir uma rede que se tornou, seguramente, referência em termos de política pública de segurança alimentar no Brasil, com os resultados bastante expressivos. Aranha (2004) destaca que:

(...) os programas sociais na área alimentar não são (foram) implementados de forma fragmentada e pontual, como se fossem uma dádiva de um determinado governo, mas sim como políticas sociais capazes de assegurar, permanentemente, ações consolidadas, eficientes e eficazes na garantia de uma alimentação adequada, pelo menos enquanto a situação de fragilidade biológica e social persistir. Portanto, o município não só interveio na situação de fome da população, implantando políticas sociais na área, como repensou e inovou a ação estatal de assistência alimentar.

Ainda que insuficientes diante das condições sociais vividas pelo município naquele período, esse pensamento sistêmico da rede de assistência alimentar de Belo Horizonte, ajudou a melhorar as condições de vida de parcela bastante considerável da população do município.

Partindo para outro exemplo de política pública desenvolvida pela gestão da Frente BH Popular importante de ser considerado para os entendimentos propostos, vamos para a área de política cultural.

A Secretaria Municipal de Cultura de Belo Horizonte – SMC foi criada em 1989, durante a gestão de Pimenta da Veiga (PSDB), sendo a primeira pasta voltada especificamente para o desenvolvimento cultural no município e teve, num primeiro momento, a maior parte de seus esforços e investimentos voltados para a área de preservação do patrimônio cultural e da história de Belo Horizonte (GUIMARÃES, 2010).

Ao assumir a gestão, o governo Patrus propôs a construção de uma política de desenvolvimento cultural municipal que estivesse alinhada aos eixos de "inversão de prioridades" e "participação popular". Essa mudança resultou em uma reestruturação administrativa da pasta de Cultura que, segundo Guimarães (2010), “passou a contar com inúmeros departamentos e diretorias, fortalecendo a área cultural do governo do ponto de vista institucional”. Além disso, foram criados sete programas que visavam orientar as ações da secretaria. Esses programas incluem:

1. “Apoiar a produção, a difusão e a capacidade”, cuja principal materialização se deu por meio da sanção da Lei Municipal de Incentivo à Cultura (Lei nº 6498/1993);
2. “Defender a memória e o patrimônio cultural”;
3. “Promover o intercâmbio cultural”, programa cuja principal marca foi a criação e realização de grandes festivais culturais no município, como o Festival Internacional de Teatro – FIT, Festival de Arte Negra – FAN e o Festival Internacional de Curta-Metragens;
4. “Descentralizar a ação cultural”, como, por exemplo, por meio da realização dos circuitos culturais regionalizados, do oferecimento capacitação técnica à grupos culturais regionais e da descentralização das atividades dos “grandes festivais”;
5. “Ampliar e potencializar os equipamentos culturais”;
6. “Integrar a política cultural às outras políticas públicas”
7. “Promover a reflexão crítica e a produção editorial”, por meio, por parte do poder público, da promoção de palestras, cursos, conferências e lançamento de livros, revistas e cartilhas sobre a produção artística-cultural do município

A percepção, para Guimarães (2010), é a de que muito embora as diretrizes da gestão municipal estivessem como orientadoras da política da SMC, na prática, a atenção dada aos grandes festivais foi maior que a dada às ações cotidianas e “descentralizadas” da secretaria. Segundo este autor:

O que parece se evidenciar é que, a partir do governo Patrus Ananias o poder público passou a atuar, decisivamente, na esfera de potencialização turística e cultural do município e os grandes festivais se destacavam nesse processo. Consolida-se, a partir desta época, a promoção de grandes festivais internacionais, que passaram a ser uma ação constante da SMC, e, ao mesmo tempo em que se promove a imagem da cidade, como cidade cultural (GUIMARÃES, 2010).

Mesmo em uma gestão que tinha por orientação a participação e a descentralização, os esforços para a promoção cultural da cidade por meio dos grandes espetáculos e grandes festivais, buscando inseri-la numa cena cultural internacional, na prática já se sobrepunham às ações comunitárias e regionalizadas. Exemplo disso é a marca-conceito, criada durante esta gestão, como mote de celebração para o centenário da cidade: “*Belo Horizonte: a Capital do Século*”.

2.6 O Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo

Como vimos, os instrumentos urbanísticos possibilitados aos municípios pela Constituição Cidadã, por meio de seus marcos institucionais notadamente de cunho localista, permitiram a criação de novos mecanismos sociais, políticos e administrativos aos municípios, com muita influência no planejamento urbano.

O executivo municipal de Belo Horizonte, atendendo às legislações vigentes, apresentou seu primeiro projeto de lei para um Plano Diretor do município ainda em 1988, no governo de Sérgio Ferrara (PMDB), e um segundo em 1990, no governo de Eduardo Azeredo (PSDB). Esses projetos, segundo Pereira (2001), refletiam bem os momentos distintos da situação política vigente em Belo Horizonte.

O projeto de Plano Diretor proposto pelo Prefeito Ferrara em 1988 se dá num contexto no qual os instrumentos urbanísticos apresentados pela nova Constituição ainda eram bastante incipientes, tornando-o quase exclusivamente focado na questão da regulação do uso do solo (PEREIRA, 2001). Isto é, não conferindo devida importância às questões econômicas e sociais ou à participação popular.

O segundo projeto de Plano Diretor apresentado em 1990, na gestão de Azeredo, chamado BH 2010, é mais complexo que o anterior, propondo inovações em instrumentos urbanísticos. Ele permite a regulação e implementação da transferência do direito de construir, a revisão da legislação tributária, a criação de um Conselho Consultivo do Plano Diretor e um maior aproveitamento dos vazios urbanos. No entanto, segundo Costa (1991), o projeto apresentava uma visão simplista sobre o planejamento e sobre a questão urbano, com limitações teóricas e metodológicas que dificultaram a orientação das propostas.

Da mesma forma, o foco deste projeto de Plano Diretor desconsiderava outros possíveis instrumentos de política urbana. De acordo com Cota (2010), "essa primeira proposta de Plano Diretor pós-Lei Orgânica, além de não deixar claro o conceito da "função social da propriedade", transfere a outro instrumento legal a regulamentação necessária para seu cumprimento e fica restrita a um caso muito específico". Em outras palavras, os mecanismos propostos exigiam uma regulação posterior, o que, além de permitir deturpações nas intenções originais dos mecanismos por meio de emendas ao projeto de lei, dificultava ainda mais a aprovação legislativa do mesmo.

O projeto de lei do plano "BH 2010" não foi aprovado pela Câmara Municipal. Embora o projeto apresentasse limitações e ambiguidades, permitiu um amadurecimento das discussões sobre os novos instrumentos urbanísticos, com destaque para um mecanismo que teria papel proeminente no Plano Diretor que viria a ser utilizado na próxima gestão: a operação urbana.

Segundo documentação elaborada pelo Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU) no contexto da constituinte:

(...) A operação urbana seria o instrumento jurídico que viabilizaria as transformações urbanísticas e estruturais da cidade, por meio de lei específica. Envolveria recursos da iniciativa privada e sendo coordenado pelo poder público municipal. As propostas de *operação urbana* deveriam, inclusive, buscar contemplar áreas para a implantação de habitação de interesse social, ressaltando a finalidade social que deveria ter a adoção do instrumento – a parceria entre os agentes público e privado se justificaria pelo cumprimento de interesses coletivos (COTA, 2010).

Assim, a inclusão e regulamentação do mecanismo da *operação urbana* no âmbito municipal se justificaria por ser uma forma de enfrentar a problemática fiscal, firmando parcerias por parte do setor público com o setor privado para garantir as condições de financiamento de obras, de projetos urbanos e de intervenções urbanísticas, e deveria ser promovida a questão social quando da implementação deste instrumento, para cumprimento dos interesses coletivos. Contudo, não foi exatamente isso o verificado.

O terceiro projeto elaborado pelo executivo municipal para a criação de um Plano Diretor (PL 314/1995) para Belo Horizonte foi apresentado pelo governo Patrus em junho de 1995, conjuntamente com o projeto de uma Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (PL 315/1995) no município¹⁸.

A discussão sobre propostas para o ordenamento urbanístico de Belo Horizonte no governo Patrus, contudo, é anterior, e tem início ainda no primeiro ano da gestão.

Nos primeiros anos do governo Patrus, o foco na “inversão de prioridade” orientou o corpo técnico da prefeitura, em especial da Secretaria de Planejamento, na elaboração de um plano abrangente que considerasse tanto as questões físicas e territoriais, quanto as questões socioeconômicas, reduzindo as desigualdades e valorizando a participação popular. O entendimento de que o investimento público seria crucial para o desenvolvimento urbano resultou na definição de áreas prioritárias para intervenções, chamadas de Áreas de Diretrizes Especiais (ADE’s). Para viabilizar o plano, foram estabelecidas quatro estratégias principais: uma gestão urbana flexível e democrática, a descentralização de atividades econômicas, o uso adequado e ocupação do solo urbano, além da proteção ambiental e do respeito às referências locais (PEREIRA, 2001).

¹⁸ A política urbana de Belo Horizonte, no governo Patrus, teve seu ordenamento organizado, principalmente, por meio de dois projetos de lei, o PL n 314/1995 e o PL n 315/1995, que propunham, respectivamente, o Plano Diretor de Belo Horizonte e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo do município

Além disso, em consonância com a política de promoção da participação popular, os "estudos básicos"¹⁹ foram desenvolvidos e aprimorados por meio de audiências públicas. Essas audiências tinham como objetivo não apenas aprimorar o plano e torná-lo mais robusto, mas também aumentar sua legitimidade e seu peso político para sua aprovação. Entretanto, durante essas audiências, estiveram presentes não apenas representantes de entidades de moradores e de causas populares, mas também representantes de sindicatos de interesse patronal, em especial o Sindicato da Indústria da Construção Civil de Minas Gerais (SINDUSCON-MG). A entrada desse ator constituiu um dos fatores que motivou mudanças na orientação inicial do Plano Diretor.

Dentre as inovações urbanísticas dos projetos apresentados pelo executivo nos PLs 314/95 e 315/95 (Plano Diretor e Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo), estavam os instrumentos da "Outorga Onerosa do Direito de Construir", a "Transferência do Direito de Construir, o "Parcelamento e a Edificação Compulsórios", o "IPTU progressivo", a "Desapropriação com o Pagamento de Títulos da Dívida Pública", o "Convênio Urbanístico de Interesse Social", a "Operação Urbana", a "Criação de Áreas de Diretrizes Especiais (ADEs) e a criação do "Conselho Municipal de Política Urbana".

Os projetos de lei tramitaram juntos, em comissão especial composta por 13 vereadores, com a realização de 16 audiências públicas internas e 4 externas, e foram realizadas, no primeiro e no segundo turno de tramitação, mais de 500 emendas aos projetos originais (GONÇALVES, 2008). No período de tramitação, alguns dos instrumentos mais "progressistas" apresentados pelos PLs foram suprimidos, como a "Outorga Onerosa do Direito de Construir", o "Parcelamento e Edificação Compulsórios" e o "IPTU Progressivo". As ADEs e os zoneamentos propostos inicialmente também sofreram grandes transformações.

Os projetos de lei foram aprovados em agosto de 1996, e representaram um marco para o planejamento urbano e para o ordenamento urbanístico do município, com expressivos avanços sociais, ambientais e na regulação. Os ideais da função social da propriedade, da preservação ambiental, da redução das desigualdades e da universalização dos serviços públicos, fundantes da Constituição Federal de 1988, se fizeram presentes no Plano Diretor e na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo e representaram avanços sociais para a cidade. Contudo, uma outra disputa, de sentido político e de cunho mais sutil, também se fez presente, e pode ser

¹⁹ Nome dado pelo corpo técnico da Prefeitura aos primeiros esboços de criação de um plano.

exemplificada por meio do mecanismo da “Operação Urbana”, instrumento aprovado por este plano, mas que seria colocado em prática nas gestões posteriores.

A “Operação Urbana” é um instrumento proposto para garantir condições de financiamento para intervenções urbanas necessárias, a fim de melhorar as condições de vida da população. No entanto, a função social da propriedade, a participação popular adequada e os interesses da coletividade devem ser respeitados. Ao longo dos anos, o uso desse instrumento tem passado por um processo de desvirtuamento, no qual os interesses particulares se sobrepõem aos interesses coletivos.

Inicialmente, sua utilização deveria ter um caráter distributivista, comprometido com a função social da propriedade. Contudo, isso mudou quando sua utilização passou a ser justificada não pela melhoria das condições de vida da população, mas como uma maneira de contornar os entraves e dificuldades fiscais, ou seja, como mecanismo de arrecadação. Conforme destacado por Cota (2010), “o objetivo de utilizar o instrumento para promover a inversão de prioridades parece ter se perdido ao longo de sua trajetória”.

A disputa da política, no contexto mais geral de transformações das “novas razões do mundo”²⁰, pode fazer com que mesmo num cenário de gestões que se proponham democráticas e participativas, os interesses privatistas e individuais se sobreponham aos interesses sociais e redistributivistas. Como conclui Cota (2008), “não é na natureza, mas na forma como o instrumento vem sendo utilizado que se consolida o seu caráter socialmente benéfico ou perverso”. E esta disputa pela “forma com que o instrumento será utilizado” se dá na arena pública.

Esta compreensão, de modo mais geral, será de fundamental importância para os entendimentos das transformações vividas pelo município de Belo Horizonte nos anos subsequentes, mesmo no contexto de gestões que se proponham herdeiras da gestão da Frente BH Popular.

Considerações

O governo Patrus, que inaugura o período de vinte anos no qual a coalizão política formada pelo PT e pelo PSB esteve à frente da Prefeitura de Belo Horizonte, pode ser considerada uma gestão de sucesso. O mandato conseguiu cumprir com as expectativas que foram criadas, e construiu políticas públicas de enorme relevância para a cidade. Este efeito ajudou a formação

²⁰ Ver: DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A nova razão do mundo. Boitempo editorial, 2017.

de bases que serviram, posteriormente, como sustentação para a eleição de outras chapas representadas pelos partidos membros dessa coalizão política.

A gestão municipal estava alinhada aos processos conduzidos por outras administrações municipais que também buscavam avançar na mesma direção. Os governos petistas de Porto Alegre – RS e Santo André – SP, por exemplo, conseguiram com sucesso apresentar modelos de administração pública que conciliavam a melhoria das condições de vida da população por meio de políticas redistributivas, com a inclusão dos cidadãos nos processos decisórios, notadamente por meio da implementação dos orçamentos participativos. Nesse contexto, o país enfrentava a turbulência do *impeachment* do primeiro presidente eleito após mais de duas décadas de ditadura militar, bem como os desafios econômicos decorrentes de um cenário de hiperinflação, elevado desemprego e baixo crescimento econômico. Ao mesmo tempo, o receituário de liberalização da economia proposto pelo "Consenso de Washington" estava sendo posto em prática pelo governo federal com força e velocidade nunca antes vistas.

As inovadoras experiências dessas administrações municipais, naquele momento, foram importantes não só pelo relativo sucesso alcançado, mas também porque apontavam para as possibilidades políticas fora do receituário neoliberal, com algumas das realizações desses governos municipais se tornando referências nacionais.

A dimensão política das possibilidades permitiu a implementação de uma série de inovações em termos de políticas públicas. A inclusão da população no processo de decisão sobre a execução do orçamento municipal, a construção de políticas públicas que possibilitaram o acesso da parcela mais pobre da população a uma moradia digna, o combate ostensivo à fome e à insegurança alimentar, e a valorização da cultura popular são exemplos de políticas que foram colocadas em prática em Belo Horizonte.

Essas medidas resultaram na aprovação popular à gestão e criaram um ambiente de politização que ajudou a garantir que, em eleições subsequentes, fosse depositado um voto de confiança visando à continuidade do projeto apresentado.

No próximo capítulo, vamos apresentar e discutir um pouco mais sobre como se deu esta continuidade.

3. CÉLIO DE CASTRO (PSB) – 1997-2001

3.1 As Eleições de 1996

Após a renúncia, seguida do *impeachment*, de Collor ainda em 1992, a Presidência da República foi ocupada por seu vice Itamar Franco (PMDB)²¹, político mineiro cuja trajetória se iniciou no município de Juiz de Fora.

O governo Itamar Franco foi marcado pelo Plano Real, um conjunto de reformas econômicas que, após décadas, conseguiu controlar a inflação no país. O plano foi conduzido pelo sociólogo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), então Ministro da Fazenda, e seu sucesso o levou a ser candidato e, posteriormente, vencedor das eleições presidenciais de 1994. O triunfo do PSDB em âmbito nacional foi acompanhado por vitórias do partido para o governo de seis estados da federação: Pará, com Almir Gabriel; Ceará, com Tasso Jereissati; Sergipe, com Albano Franco; São Paulo, com Mário Covas; Rio de Janeiro, com Marcelo Alencar; e Minas Gerais, com Eduardo Azeredo.

Em 1996, em Belo Horizonte, o governo de Patrus e da Frente BH Popular terminou sua gestão com uma aprovação popular bastante elevada, na casa dos 60%, e com um nível de rejeição muito baixo, inferior a 10%, mas em um contexto em que o PSDB estava fortalecido devido ao sucesso do Plano Real e estava à frente tanto da Presidência da República quanto do governo de Minas Gerais.

Naquele momento, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que permitiria a reeleição nos cargos executivos ainda não havia sido aprovada²², portanto Patrus não poderia ser reconduzido ao cargo de prefeito. Os partidos da coalização que geria o governo municipal não conseguiram chegar a um consenso para apresentar uma única candidatura que os representasse, o que levou a uma disputa entre o PT e o PSB.

O PSB apresentou o nome do então vice-prefeito Célio de Castro, enquanto o PT, num primeiro momento, mostrou-se internamente dividido. Um grupo, liderado por Patrus Ananias, defendia o apoio a Célio de Castro, enquanto outro apresentou o nome de Virgílio Guimarães, ex-deputado federal, então vereador, e candidato derrotado do partido nas eleições de 1985 e 1988.

²¹ Itamar foi eleito vice-presidente da República em 1989 estando filiado ao PRN, mesmo partido de Fernando Collor, porém, migrou sua filiação partidária para o PMDB ainda em 1992, retornando para o partido no qual foi filiado entre 1966 e 1986.

²² A PEC da Reelevação seria aprovada no ano seguinte, 1997.

Ao final, na convenção partidária do PT, o segundo grupo saiu vitorioso, o que levou a uma falta de consenso entre o PT e o PSB. Assim, ambas as candidaturas, a de Célio de Castro (PSB) e a de Virgílio Guimarães (PT), foram registradas e apresentadas à população.

Além de Célio (PSB) e Virgílio (PT), outras quatro pessoas disputaram as eleições daquele ano: Amílcar Martins (PSDB), que foi apoiado pelo Governador Azeredo e pelo Presidente Fernando Henrique; a então senadora Júnia Marise (PDT); Paulino Cícero (PFL); José Gonzaga de Souza (PRN); e José Bonifácio (PSTU).

As primeiras pesquisas eleitorais apontaram liderança de Virgílio (PT), mas com o apoio dos governos federal e estadual, Amílcar Martins (PSDB) logo tomou a dianteira nas pesquisas, aparecendo a frente já ao final de setembro. Contudo, essa situação não permaneceria por muito tempo.

O vice-prefeito Célio de Castro, foi o candidato percebido pelo eleitorado como o representante da continuidade da bem-avaliada gestão municipal, e alcançou a liderança das pesquisas à véspera do primeiro turno, ultrapassando Virgílio Guimarães e Amílcar Martins.

Nas urnas, em 3 de outubro, Célio de Castro obteve 41% dos votos, ante 26,5% de Amílcar Martins.

No segundo turno, as pesquisas apontaram um crescimento consolidado da candidatura de Célio de Castro, que neste momento recebeu oficialmente o apoio do PT. De acordo com pesquisa IBOPE de 18 de outubro, Célio de Castro teria 69% das intenções de voto, contra somente 20% de Amílcar. No entanto, acirraram-se os discursos diante de um cenário desfavorável para o candidato tucano. Foi bastante explorada pela candidatura de oposição uma entrevista na qual Célio de Castro dizia ser a favor da descriminalização do aborto e da maconha, mas sem surtir o efeito desejado no eleitorado.

Nas urnas, Célio de Castro venceu com 810 mil votos, mais de 70% dos votos válidos, contra cerca de 250 mil de Amílcar Martins, que obteve 30 mil votos a mais no primeiro turno do que no segundo. Foi a primeira eleição em Belo Horizonte que utilizou urnas eletrônicas.

O resultado favorável à candidatura da situação, que se consolidou no segundo turno com a retomada da aliança entre o PT e o PSB, foi, em grande medida, reflexo da alta aprovação da gestão. Com o sentimento da população indicando o desejo de continuidade, Célio assume a prefeitura com a intenção de dar sequência aos projetos em curso.

3.2 Apresentação

A primeira gestão de Célio de Castro à frente da prefeitura de Belo Horizonte ainda é pouco explorada na literatura acadêmica.

Tendo o entendimento de que a gestão de Célio de Castro foi de continuidade (e de fato foi), muitas das vezes esta é colocada “num mesmo balaio”, sendo até mesmo algumas de suas ações, por descuido, atribuídas à gestão anterior. Contudo, o governo Célio de Castro já apresenta alguns indícios das transformações que estariam por vir. Algumas das mudanças na lógica de se governar a cidade, que seriam verificadas posteriormente, já podiam ser ali identificadas, mesmo que de forma muito incipiente.

Sendo continuidade, durante a primeira gestão de Célio de Castro, grande parte do corpo técnico da prefeitura e do secretariado permaneceram em seus cargos. Além disso, muitas das políticas públicas que marcaram a gestão Patrus foram mantidas, aprimoradas e ampliadas, como por exemplo o projeto de Orçamento Participativo. No entanto, o governo de Célio de Castro apresentou nuances próprias.

Vale destacar, por exemplo, as comemorações que marcaram o centenário do município.

“Belo Horizonte: a Capital do Século XX” foi o mote escolhido estrategicamente, ainda na gestão anterior, para marcar as celebrações em honra aos cem primeiros anos da capital de Minas Gerais. Por trás do *slogan*, temos a ideia de que a cidade precisa, continuamente, seguir buscando por seus propósitos de “cidade da modernidade”, mas agora sintonizada nas transformações que o mundo passava na virada do século XX para o século XXI. O “empreendedorismo urbano”, “a cidade empresarial” e o “*city marketing*” são alguns dos aspectos que rondam estas transformações.

A aprovação do Plano Diretor e da LPOUS, legislações urbanísticas que ocorreram no final da gestão anterior, permitiu ao município adotar novos instrumentos e mecanismos que seriam aplicados pela primeira vez durante a gestão de Célio de Castro. Foi durante este governo que as primeiras operações urbanas do município foram aprovadas por lei.

O Orçamento Participativo, política símbolo da gestão anterior, foi mantido durante o governo de Célio de Castro. No entanto, algumas mudanças começaram a ser implementadas, especialmente em relação à sua periodicidade e formulação. Além disso, o Índice de Qualidade de Vida

Urbana (IQVU)²³ foi introduzido como um importante instrumento balizador do Orçamento Participativo.

A reforma administrativa, proposta em 2000, foi outro marco importante da gestão de Célio de Castro. Ela trouxe mudanças significativas na organização da prefeitura, permitindo a adoção de uma nova orientação na forma de gerir o município.

Esses aspectos serão melhor discutidos a seguir.

3.3 O Centenário do Município e o “Projeto Lagoinha”

Belo Horizonte foi pensada, projetada e criada, ainda em fins do século XIX, com um objetivo estratégico: colocar Minas Gerais²⁴ nos circuitos e nos cenários da modernidade do Brasil da época de sua criação. Belo Horizonte, por conta de seu sentido originário, tornou-se uma cidade continuamente em busca de sua representatividade. Porém, ao não conseguir, devidamente, alcançá-la, abriu espaço para que sua realização, de fato e paradoxalmente, se desse em seus cenários de pretenso esquecimento. Nas suas brechas. A cidade real, paisagística, mesmo em seus primeiros anos, se fez das periferias em direção ao centro, enquanto a cidade virtual, imagética e profética, se faz (ou quer se fazer) no sentido contrário.

Belo Horizonte sobreviveu e se fez viva em suas frestas, mas a imagem que a oficialidade quis e quer, é outra. Não por acaso, o retrato que recorrentemente a historiografia “oficial” da cidade traz de seus primeiros anos remete aos cafês e às livrarias da Rua da Bahia do início do século XX (ARAÚJO, 1997 *apud* BORGES, 2018). Compreender a dinâmica dessa busca incessante de Belo Horizonte pela modernidade é de fundamental importância para se entender a cidade. Muitas são as violências impostas à paisagem urbana por intervenções públicas e privadas que, no intento de modernização, buscam moldá-la. Estas intervenções foram especialmente significativas na virada do século XX para o século XXI, visando colocar Belo Horizonte como cidade atrativa na competição por investimentos, turistas e negócios (dinheiro).

²³ Uma discussão sobre o IQVU será realizada mais detalhadamente ainda neste capítulo.

²⁴ “*Periferia da periferia do capitalismo*”, como reforçou o professor Roberto Luís de Melo Monte-Mor no seminário de dissertação para a qualificação deste trabalho.

As comemorações do centenário, com o mote “Belo Horizonte: a Capital do Século XX”, buscaram justamente essa (auto) afirmação da cidade como imagem de representação do moderno no Brasil. Uma Belo Horizonte como cidade protagonista²⁵ e competitiva no cenário nacional.

Assim, a história de Belo Horizonte é marcada, por um lado, pela (auto) construção de suas imagens e, por outro, pelos seus esquecimentos. Se na década de 1940, nessa busca pelo moderno e pela modernidade, tivemos a criação do Complexo Arquitetônico da Pampulha, na década de 1970 tivemos a criação/requalificação da Savassi como centralidade econômica-boêmia-cultural (PEREIRA, 2001), para o centenário, no ano de 1997, tivemos o chamado “Projeto Lagoinha: o projeto síntese do centenário”.

O bairro da Lagoinha, contíguo à região central de Belo Horizonte, margeia “a cidade planejada” por Aarão Reis. Nascida periferia, a região da Lagoinha, durante e após a construção da cidade oficial, abrigou parcela significativa da classe trabalhadora do município, mas ganhou o imaginário popular por sua associação à boemia, ao samba e à malandragem.

Não se pode falar da história do samba em Belo Horizonte sem deixar de mencionar o bairro da Lagoinha. O local foi o destino escolhido por muitos dos habitantes do Curral del Rey, assim como por boa parte dos operários que trabalharam na construção da capital e, após sua inauguração, ficaram à margem da Avenida do Contorno, limite simbólico entre a cidade moderna e a periferia. Ao longo do século XX, o bairro ganhou também o status de reduto boêmio da capital. Durante o dia, cidadãos comuns transitam em seu trajeto diário entre a casa e o local de trabalho. Com o cair da noite, a Lagoinha passa a ser habitada por notívagos, insones, malandros, sambistas, cafetões, policiais, mulheres de reputação duvidosa e, sobretudo, boêmios (MARTINS, 2018).

A Lagoinha é, em grande medida, exemplo dessa cidade realizada nas brechas, nas ausências e nos esquecimentos. A representação subversiva da Lagoinha (e da boemia) foi, forçosamente, aos poucos sendo apagada, para a transformação da região em um complexo sistema viário de linhas de trem, avenidas, corredores e viadutos. Este processo tem seu início na década de 1950, na qual, para fins de construção da ligação entre a parcela central da cidade e a Pampulha/Zona Norte, as primeiras grandes obras foram construídas, impactando o cotidiano, os espaços, e a vida das pessoas. Na década de 1980, foi dado o golpe mais duro.

Para a construção do complexo de viadutos da Lagoinha, foi destruído o principal ponto de encontro do bairro: a Praça Vaz de Melo.

²⁵ O que Arantes (2000), talvez classificasse como um produto-paisagem.

Adeus Lagoinha, adeus
 Estão levando o que resta de mim
 Dizem que é força do progresso
 Um minuto eu peço
 Para ver seu fim

Adeus Lagoinha, triste samba composto por Gervázio Horta e Milton Horta, gravado em 1980, retrata o sentimento da vida da região sendo levada, em nome do “progresso”. Para Martins (2018), “a razão instrumental transformou a Praça Vaz de Mello em um problema aritmético. Segundo seus pressupostos, tudo o que possa servir de obstáculo para a livre circulação e acumulação do capital deve ser destruído”.

Praça Vaz de Mello
 Da folia, da gostosa boemia
 E de muito valentão
 Vou lembrar Joel compositor
 E os amigos lá da praça
 Lembrarei com emoção
 Coisas da matéria eu não ligo
 Mas preciso de um abrigo
 Para o meu coração
 Adeus Lagoinha!

A praça, para a construção dos viadutos, foi destruída, mas continuou (e continua) sendo realizada em sua representação simbólica no imaginário da cidade, como cantaram, dentre muitos outros, Jadir Ambrósio, em *Saudade da Lagoinha* (2007)²⁶, e Acir Antão, em *Praça Vaz de Melo* (1998, composição de Celso Garcia e Jair Alves)²⁷.

²⁶“A maior tristeza minha
 Foi quando acabaram com a praça da Lagoinha
 Ali, vivi a minha mocidade
 Por isso hoje recorde com saudade”

²⁷“Não há entre nós um paralelo,
 Eu na Praça Vaz de Melo e ela tão longe de mim
 E assim, de cachaça em cachaça
 Vou vivendo ali na praça
 Botequim em botequim
 Sou todo da Lagoinha

Não por acaso, o projeto de “revitalização” da Lagoinha foi apontado pela prefeitura como sendo o “projeto síntese do centenário”. Dar vida, ou dar outra vida, a um espaço tão pujante fazia sentido para a construção da imagem que queria a cidade de si. De acordo com Pereira (2001), “o projeto foi idealizado para representar, fisicamente, uma orientação democrática e popular, ou seja, como uma nova forma de intervenção urbana que exemplificaria a criação de um ‘pacto territorial local’, construído em torno da preservação dos interesses imediatos da população”. Não por acaso, visando a construção quase que de um espelho do passado da Lagoinha, o principal marco do projeto seria, emblematicamente, a construção de uma praça, a ser chamada de “Praça do Século”, “como marco dos cem anos de aniversário da cidade, e dos cem anos do esquecimento dessa área” (PEREIRA, 2001).

O Projeto Lagoinha, ao fim e ao cabo, não aconteceu da forma devida e nem da forma esperada, sendo os efeitos publicitários do projeto maiores que os efetivados. Poucas foram as intervenções feitas e pouco foi “requalificada” a região. E o maior exemplo diz respeito a “Praça do Século”.

A praça de fato foi construída, e tornou-se um importante marco turístico e referencial da cidade. Só que não foi na região da Lagoinha, e sim no cruzamento entre a Av. Afonso Pena e a Av. Bandeirantes, área nobre da região centro-sul da cidade. O que seria a Praça do Século da Lagoinha, é hoje a Praça da Bandeira, no bairro das Mangabeiras.

3.4 Novas Dinâmicas do Orçamento Participativo de Belo Horizonte

O Orçamento Participativo foi a política pública que melhor sintetizou os eixos da participação popular e da “inversão das prioridades” estabelecidos durante a gestão de Patrus. Como parte de sua proposta de continuidade, Célio de Castro manteve na prefeitura, em linhas gerais, a mesma lógica e a mesma equipe responsável pelo Orçamento Participativo na gestão anterior. No entanto, algumas mudanças foram implementadas na dinâmica do OP, mesmo mantendo a intenção de continuidade.

O ano de 1998 foi, segundo Caixeta (2000), marcado por três inovações no OP: (i) a introdução de critérios de planejamento na escolha dos empreendimentos, (ii) a criação de outra

*Assim como ela só minha
E eu sou seu bem querer
Sair dali eu não posso, esse é o problema nosso,
Eu prefiro te esquecer”*

modalidade de orçamento participativo, o OP Cidade, e (iii) a introdução da periodicidade bi-
 anual ao orçamento participativo.

O OP Cidade foi criado para atender à necessidade de priorizar ações setoriais dentro do Orça-
 mento Participativo. Embora o OP Regional fosse mais direcionado às comunidades locais e o
 OP Habitação focado em questões habitacionais, demandas por saúde, educação, cultura, es-
 porte e lazer encontravam pouco espaço no OP original. Assim, foi necessário criar um novo
 eixo para o OP, o OP Cidade.

O OP Cidade foi estruturado em três instâncias: as plenárias setoriais, a Conferência Municipal
 de Prioridades Orçamentárias (COMPOR) e a Comissão Conselho da Cidade²⁸. As plenárias
 setoriais foram realizadas pelos conselhos municipais de saúde, educação, entre outros, e foram
 as instâncias com maior abertura para a participação popular. Nesses fóruns, foram definidas
 as diretrizes e prioridades do OP Cidade e eleitos os delegados para a COMPOR.

Na Conferência, os delegados eleitos e não eleitos²⁹ votaram em uma nova rodada de hierar-
 quização de prioridades e definiram as dotações orçamentárias por meio de programas de ações
 estratégicas. Por fim, a Comissão Conselho da Cidade teve como objetivo auxiliar na fiscaliza-
 ção, elaboração e execução das prioridades definidas na COMPOR.

Devido a abrangência e amplitude deste processo do OP Cidade foi proposta e instituída a pe-
 riodicidade bi-
 anual para o OP. Esta periodicidade

(...) ocorre em função da inviabilidade de promover-se simultaneamente o OP Regio-
 nal, o OPH e o OP setorial (OP Cidade), considerando-se a superposição de agendas
 e a possível concorrência entres esses espaços de participação, com consequentes des-
 gastes para o processo e para o governo (CAIXETA, 2000).

Assim, no primeiro e no terceiro ano dos governos municipais seria realizado o OP Cidade, e
 no segundo e no quarto seriam realizados o OP Regional e o OP Habitação, permitindo uma

²⁸ Presidida pelo prefeito, a Comissão “Conselho da Cidade” seria composta por “representantes dos setores so-
 ciais e urbano; representantes delegados da plenária de desenvolvimento econômico (representantes dos traba-
 lhadores sindicalizados, dos trabalhadores informais/cooperativados, associações empresariais, universidades, e
 conselhos de profissionais liberais, num total de cinco titulares e seus suplentes); um representante de cada
 COMFORÇA Regional e da Habitação; um representante sindical dos servidores municipais escolhido pelo con-
 junto das suas entidades representativas; e por três vereadores indicados pela Câmara Municipal.” (CAIXETA,
 2000)

²⁹ Além dos delegados, também compunham a comissão representantes dos servidores, representantes das COM-
 FORÇAs, os membros titulares da comissão Conselho da Cidade e os vereadores de Belo Horizonte.

melhor organização estrutural e institucional do Orçamento Participativo. Contudo, na prática, a proposta não conseguiu ser devidamente efetivada.

O OP Cidade, que permitiria aproximar a população de discussões setoriais mais amplas, indo além das intervenções regionalizadas, foi descontinuado, não conseguindo, de fato, cumprir seu propósito. No entanto, sua proposta continua bastante atual, e pode servir como modelo para mecanismos de aproximação entre a população e o poder decisão da administração pública.

Uma importante mudança ocorreu com a aprovação do Plano Diretor em Belo Horizonte, que permitiu uma melhoria na operacionalização do OP através de uma divisão territorial mais sofisticada e precisa do município, especialmente nas áreas de vilas e favelas. O município foi dividido em 81 unidades territoriais chamadas “unidades de planejamento”, e a professora e pesquisadora da PUC Minas, Maria Inês Nahas, coordenou uma equipe de trabalho que viria a desenvolver um indicador que se tornou bastante importante, o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU). Esse indicador ajudou a orientar melhor os recursos e obras do OP para as unidades, seguindo a lógica de “inversão de prioridades”.

Nobre *et al* (2022) destacam a importância do IQVU como instrumento na busca pela construção de uma “equidade territorial”, na qual uma parcela maior do orçamento deveria ser destinada, justamente, para as áreas mais carentes e mais necessitadas. A criação/utilização de um índice para a mensuração da “qualidade de vida”, por sua vez, já estava prevista no Plano Diretor³⁰ aprovado em 1996, e este índice deveria

(i) conseguir medir a oferta de bens e serviços públicos no espaço intraurbano; (ii) ser formado por indicadores que possam se atualizar em um curto espaço de tempo; (iii) ser calculado por meio de informações provenientes dos órgãos municipais e prestadores de serviços públicos (NOBRE *et al*, 2022).

O índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) foi desenvolvido em uma parceria entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a PUC Minas. Ele é composto por 38 indicadores que abrangem diversas áreas, como Abastecimento, Cultura, Educação, Esporte, Habitação, Infraestrutura Urbana, Meio Ambiente, Saúde, Serviços Urbanos e Segurança Pública. Esse índice é calculado para cada uma das Unidades de Planejamento do município e foi formulado em 1996, sendo incorporado ao Orçamento Participativo em 2000. O IQVU é considerado inovador em sua

³⁰ Capítulo III, que trata sobre as “diretrizes de monitoramento da política urbana”.

proposta e serviu de referência para a criação de indicadores semelhantes em outros municípios³¹.

De acordo com Moura e Souza (2022), é importante destacar que o hiato de 4 anos entre a formulação do indicador e sua incorporação em 2000 se deveu principalmente às dificuldades políticas. Como o IQVU alterava a distribuição orçamentária, as regionais que teriam uma diminuição nos recursos reclamaram, sendo necessário um intenso trabalho de convencimento sobre a importância de se incorporar o índice ao OP.

Em geral, pode-se afirmar que o Orçamento Participativo de Belo Horizonte, sob a gestão de Célio de Castro, deu continuidade ao trabalho que vinha realizado anteriormente. As mesmas abordagens, dinâmicas e, frequentemente, as mesmas pessoas continuaram a atuar no OP durante o governo de Célio de Castro. No entanto, com a criação do OP Cidade, a mudança na periodicidade dos OPs para bienal e, sobretudo, a adoção do IQVU como indicador orientador para a distribuição dos recursos, o OP passou por suas primeiras transformações, demonstrando a tentativa de incorporar um caráter mais técnico ao instrumento.

3.5 As (Primeiras) Operações Urbanas em Belo Horizonte

O Plano Diretor de 1996 firmou em seu artigo nº 66 a possibilidade de adoção do instrumento da Operação Urbana em intervenções como

(...) tratamento urbanístico de áreas públicas, abertura de vias ou melhorias no sistema viário, implantação de programa habitacional de interesse social, implantação de equipamentos públicos, recuperação de patrimônio cultural, proteção ambiental e reurbanização e regularização de edificações (BELO HORIZONTE, 1996 *apud* FONTES, 2020).

Durante a gestão Célio de Castro foram aprovados os projetos de lei que instauraram as três primeiras operações urbanas do município de Belo Horizonte.

Em janeiro de 1997, logo no início do novo mandato, foi aprovado o primeiro projeto de lei para uma Operação Urbana em Belo Horizonte, o qual já havia sido elaborado na gestão anterior. A Lei n. 7.280 regulamentava a Operação Urbana (OU) de "Desafetação de trecho da via pública mediante Operação Urbana". A aprovação dessa lei teve como objetivo:

(...) transformar um terreno classificado como Zona Residencial-3 (ZR-3) em Setor Especial-2 (SE-2) no Bairro São Marcos. Um trecho de via foi desafetado e transformado em ZR-3, em troca do terreno objeto do interesse público. Como o terreno cedido pelo setor privado possuía menor valor do que aquele resultante da desafetação

³¹ Nahas foi consultora das prefeituras de Porto Alegre/RS, Vitória/ES e Santo André/SP, com o objetivo de construir indicadores para estes municípios semelhantes ao IQVU.

da via, o proprietário ficou responsável pelo pagamento de contrapartida, estabelecida com a construção de uma escadaria de acesso à Rodovia MG-5 e o pagamento de R\$10.000 (dez mil reais) à Prefeitura, valor que foi investido em obras de pavimentação no bairro São Marcos. (FONTES, 2020).

O segundo projeto de Operação Urbana aprovado em Belo Horizonte foi a Lei n. 7.928/1999, que tinha como objetivo a implementação de estações de integração de ônibus BH BUS. De acordo com Fontes (2020), a operação e o gerenciamento das estações caberiam ao poder público, enquanto aos empreendedores seria garantida a construção e a exploração da estrutura empresarial. No entanto, das nove estações licitadas, somente uma, a do terminal do Barreiro, foi efetivamente construída e colocada em operação.

A região do Isidoro, localizada no extremo norte do município, que voltaria a ser alvo de uma operação urbana 10 anos mais tarde, já no governo Lacerda, foi o objeto da terceira operação urbana do município ("Operação Urbana do Isidoro", aprovado pela Lei n. 8.137/2000), também motivada pelo interesse público e que

(...) tinha por objetivo a implantação de sistema viário (construção da via 540) e de equipamentos que dotassem a região de infraestrutura necessária ao seu desenvolvimento econômico, ambiental e urbano, além de promover uma ocupação ordenada da área. A lei determinava a construção de um trecho de via e de parques públicos custeados pelo setor privado, em troca de flexibilização de parâmetros urbanísticos mais permissíveis que os do zoneamento vigente. (FONTES, 2020).

O projeto não encontrou investidores interessados e, portanto, naquele momento, não pode ser efetivada a construção da via 540 e o projeto de Operação Urbana para a região seria paralisado. Contudo, posteriormente, o projeto foi retomado e, por tratar-se de região de grande importância ambiental e social para Belo Horizonte, a maior permissividade do projeto posterior traria contornos polêmicos para a nova operação urbana.

As três operações urbanas aprovadas durante o governo Célio de Castro compartilham duas características em comum: são relativamente pequenas se comparadas às que surgiriam posteriormente e despertaram pouco interesse de investidores privados. No caso da segunda operação urbana, denominada "Operação Urbana para a implementação de estações de integração de ônibus BH BUS", das nove estações licitadas, somente uma foi efetivamente construída. Já a terceira operação urbana, voltada para a região do Isidoro, não atraiu investimentos privados.

As características dessas operações urbanas as distinguem das futuras. Segundo Fontes (2020), "na gestão Célio de Castro (PSB), entre 1997 e 2000, o uso do instrumento parece estar distante da perspectiva empreendedora urbana". Ainda assim, elas pavimentaram o caminho para mudanças, revelando que o interesse privado só seria concretizado com uma maior possibilidade

de retorno, especialmente pela flexibilização dos parâmetros urbanísticos. Essa limitação nos projetos de lei aprovados no governo seria posteriormente “corrigida”.

3.6 A Reforma Administrativa

O último ano do primeiro mandato de Célio de Castro ficou marcado pela formulação de um projeto de lei de grande centralidade para a administração pública de Belo Horizonte: a reforma administrativa. Apesar do governo Patrus e do primeiro mandato de Célio de Castro terem sido marcados pela inversão de prioridades e pela participação popular, a estrutura organizacional da administração pública da cidade, nesses mandatos, teve poucas mudanças em relação às gestões anteriores.

Ao término do primeiro mandato de Célio de Castro, um diagnóstico apontou o esgotamento do modelo de organização vigente na prefeitura. Para adequar as ações e planos da gestão, uma reforma administrativa foi proposta, tendo como eixo a descentralização da administração pública municipal, em consonância com as perspectivas da gestão.

A proposta de reforma foi conduzida pelo então Secretário Municipal de Planejamento, o economista e professor do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais – CEDEPLAR/UFGM, Maurício Borges Lemos, e foi sintetizada por Santa Rosa (2004 *apud* Santos, 2005) como tendo dois momentos:

(...) As discussões para a definição do novo modelo de descentralização da PBH podem ser divididas em dois momentos distintos. O primeiro momento, que chamaremos “técnico-político”, durou cerca de 6 meses e envolveu, além do Prefeito, dos Secretários de Governo, Fazenda e Planejamento, a mencionada equipe de consultores formada por economistas e urbanistas. Esta equipe foi responsável pela elaboração dos documentos de uso interno e restrito: “Proposta para a consolidação do processo de descentralização da Prefeitura de Belo Horizonte”, cujo escopo apresenta o novo modelo de descentralização municipal, seus principais pressupostos, condicionantes, objetivos e desenho organizacional. O segundo momento, que chamaremos de “jurídico-administrativo”, durou cerca de 3 meses, e envolveu um grupo mais amplo de discussão, tendo em vista a necessidade de se redigir a minuta do Projeto de Lei da Reforma Administrativa. Além da equipe de juristas já mencionada, foram incorporados ao processo de elaboração da minuta os dirigentes da Procuradoria Geral do Município e um pequeno grupo de técnicos da Secretaria Municipal de Administração. (SANTA ROSA, 2004).

Para justificar a elaboração do projeto, a equipe técnico-política da prefeitura apontou a necessidade de solucionar três desafios: (i) ampliar a participação social nas diversas instâncias e etapas dos processos de intervenção pública, integrando-a às dinâmicas da prefeitura; (ii) valorizar a intersetorialidade e multidisciplinaridade, incentivando as cooperações entre áreas distintas e promovendo um entendimento sistêmico dos projetos e processos; (iii) flexibilizar o

aparato jurídico-burocrático da prefeitura para a prestação de serviços públicos, facilitando o acesso da população aos serviços e oferecendo maior informação sobre eles.

De acordo com a equipe responsável, os principais objetivos da proposta de reforma administrativa seriam: (i) aumentar a eficiência na prestação de serviços públicos à população; (ii) estabelecer transparência nos procedimentos públicos; (iii) ampliar a fiscalização dos projetos e processos da prefeitura; e (iv) facilitar o acesso da população aos serviços públicos por meio da criação de centros de atendimento regionalizados. A transformação das administrações regionais existentes desde a década de 1970 em Secretarias Municipais Regionais, com *status* de primeiro escalão, seria uma síntese da reforma. Isso também teve por consequência a criação de nove Secretarias Municipais de Coordenação de Gestão Regional, uma para cada região.

No novo organograma, o núcleo de governo seria composto pelas:

- *Secretarias Sistêmicas* (Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos, Secretaria Municipal da Fazenda, Secretaria Municipal de Governo e Planejamento) as quais mantêm interface com todos os demais setores da Prefeitura;
- *Secretarias de Coordenação Geral* (Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social, Secretaria Municipal de Coordenação da Política Urbana e Ambiental) as quais fortalecem o núcleo central de governo, instituindo estruturas de coordenação, garantindo a multidisciplinaridade e intersetorialidade;
- *Secretarias Temáticas* (Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Política de Abastecimento, Secretaria Municipal de Esportes, Secretaria Municipal de Cultura, Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal dos Direitos de Cidadania, Secretaria Municipal de Administração e Finanças, Secretaria Municipal de Limpeza Urbana, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Saneamento, Secretaria Municipal de Estrutura Urbana, Secretaria Municipal de Regulação Urbana, Secretaria Municipal de Habitação, Secretaria Municipal de Arrecadações, Secretaria Municipal do Tesouro, Secretaria Municipal de Modernização Administrativa e Informação) as quais têm as mesmas competências das Secretarias Sistêmicas, propondo ações estratégicas, sendo responsáveis pela definição de políticas, diretrizes, normas, procedimentos e indicadores relativos às políticas que serão executadas a nível regional.
- O *Núcleo Regional de Governo* constitui-se das Secretarias Municipais de Coordenação da Gestão Regional, estruturadas em cada uma das 09 (nove) regionais, responsáveis pela execução integrada dos serviços públicos com o enfoque territorial e espacial (SANTOS, 2005).

O organograma apresentado deixa transparecer alguns dos principais pontos da proposta, elencados pela equipe como “pressupostos”: (i) informação; (ii) participação; (iii) intersetorialidade e, (iv) descentralização. Uma reforma administrativa que, de fato, poderia cumprir com os objetivos apresentados, solucionando os desafios identificados, precisaria, no entendimento dos responsáveis, conter em sua essência estes pressupostos, como eixos de orientação.

Muito importante destacar o papel dado ao eixo (ou “pressuposto”) da descentralização. O próprio documento redigido pela equipe técnico-política da prefeitura, modelo para a redação da

minuta do projeto de lei da reforma, foi intitulado “Proposta para a Consolidação do Processo de Descentralização da Prefeitura de Belo Horizonte”. Porém, ao mesmo tempo, importante uma reflexão sobre o que seria o entendimento da “descentralização”.

A “descentralização” não poderia ser confundida com um “esvaziamento do centro”. Pelo contrário, na proposta, a existência de um núcleo central forte, ou mesmo centralizador, seria condição necessária para a descentralização. Algo, nas palavras de Santos (2005), como uma “centralização de informações e do processo de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas com a descentralização das responsabilidades de execução, gestão e implementação das mesmas”.

A proposta de “descentralização” estava mais focada na execução e prestação de serviços públicos do que na descentralização do planejamento e do poder de decisão. Na verdade, foi uma espécie de “centralização descentralizada”, em que a garantia de fornecimento descentralizado de serviços para facilitar o acesso da população seria alcançada fortalecendo o poder central, que teria uma compreensão mais abrangente e sistemática dos processos. Esta noção³² é importante para se entender algumas das transformações que viriam a ocorrer na gestão seguinte.

Outra crítica, destacada por Santos (2005), ao processo de formulação da proposta de reforma administrativa, seria a de que a própria formulação do projeto foi feita de forma muito “centralizada” pela equipe responsável, com pouca abertura para a participação dos servidores e da sociedade civil. O autor justifica que isso poderia ter ocorrido devido ao fato de que a formulação foi feita no contexto das eleições municipais de 2000. Uma maior abertura, por se tratar de tema muito delicado, poderia ter consequências nas articulações políticas e no processo eleitoral, que foi bastante disputado.

3.7 As Eleições Municipais de 2000

Como vimos, o Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB, no ano de 1997, conseguiu aprovar a emenda constitucional que garantia aos ocupantes de cargos executivos a possibilidade de recondução, no que ficou conhecido como a “Emenda da Reeleição”.

Célio de Castro (PSB), eleito pela primeira vez antes da emenda, agora poderia ser reconduzido ao cargo, e tornou-se o candidato natural da coligação estabelecida na prefeitura. A aliança com

³² De que o entendimento de “centralização descentralizada” da proposta de reforma administrativa estaria ancorado em um eixo centralizador, como forma de garantir uma melhor e mais eficiente oferta de serviços públicos.

o PT, vencedora em 1992, mas estremecida em 1996, agora seria, novamente, firmada oficialmente, com o PSB de Célio de Castro ocupando o cargo principal, e o PT a vice. O nome escolhido para o posto foi o do economista, e professor do CEDEPLAR/UFMG, Fernando Pimentel, então Secretário Municipal da Fazenda da Prefeitura de Belo Horizonte³³.

As eleições para a Prefeitura de Belo Horizonte em 2000, mesmo em um contexto de boa aprovação popular do governo, foram bastante disputadas. O “tom” das eleições foi muito acirrado, mais até do que o das anteriores. A gestão de Célio de Castro foi bem avaliada, com aprovação superior a 50% e rejeição na casa de 10%³⁴. Contudo, em alguma medida, é possível uma reflexão de que, devido ao fato do governo Célio ser continuidade de uma outra gestão bem avaliada, pode ter sido gerada na população uma expectativa de que este governo deveria ser, não só melhor que o anterior, mas também melhor do que o que de fato foi. A segurança pública, o desemprego e, principalmente, a saúde eram apontados pela população como os principais problemas da cidade³⁵. O jogo da coordenação das expectativas, entre o governo e a população, poderia ter sido melhor calibrado pelo próprio governo.

Analisando um contexto mais geral, se em 1996 a principal oposição local às candidaturas do PT e do PSB, o PSDB, passava por um bom momento, muito devido ao sucesso do Plano Real, em 2000 o cenário era diferente. A gestão tucana não gozava de alta popularidade, o que em grande medida pode ser atribuído à crise cambial ocorrida logo após a reeleição de Fernando Henrique³⁶, que trouxe grandes dificuldades para a presidência e para a imagem do presidente.

O PSDB, principal oposição ao governo Célio de Castro, escolheu como candidato naquelas eleições o então deputado estadual João Leite. Figura popular, ex-goleiro de muito prestígio do Clube Atlético Mineiro, João Leite tinha (e tem) atuação política vinculada ao segmento cristão evangélico e à luta pelos direitos humanos, e havia sido Secretário Municipal de Esportes de Belo Horizonte, durante a gestão de Patrus Ananias. Devido a essa passagem pelo governo

³³ Fernando Pimentel foi secretário municipal da fazenda tanto do governo de Patrus, quanto do governo de Célio de Castro.

³⁴ Pesquisa IBOPE de 06 de setembro de 2000, disponível no link: https://www.cesop.unicamp.br/vw/1IwWQwjA0_MDA_bad0a_/TF_01405.pdf. Acesso em jan/2023.

³⁵ Idem.

³⁶ O abandono do regime das “bandas cambiais” para um regime de “câmbio flutuante” resultou, em janeiro de 1999, em uma desvalorização recorde do real frente ao dólar. A paridade saltou de algo em torno de 1,2 reais por 1 dólar para algo em torno de 2 reais por 1 dólar em menos de um mês.

Patrus, uma candidatura com algum “ar progressista”³⁷, não tendo sua imagem muito vinculada à política partidária e ao PSDB. E, consequentemente, não muito vinculada à imagem de Fernando Henrique Cardoso. As outras principais candidaturas que se apresentaram em 2000 foram as da então Deputada Federal Maria Elvira, pelo PMDB³⁸, e a do então Deputado Estadual Cabo Júlio, pela coligação PL-PFL.

As primeiras pesquisas, ainda antes do período oficial de campanha, apresentaram um cenário de proximidade entre as candidaturas de Célio de Castro e de João Leite, com, respectivamente, 27% e 23% das intenções voto para cada um. Cabo Júlio alcançava 17% e Maria Elvira 15%. Naquele momento, o cenário sugeria certo equilíbrio.

Iniciada a campanha, um dos maiores desafios encontrados pela candidatura de situação, além de apresentar os feitos da gestão, seria o de tentar associar a figura do principal candidato de oposição, João Leite, a desgastada imagem do presidente Fernando Henrique. Isso foi feito tanto por meio da propaganda eleitoral no rádio e na televisão, quanto por meio do material impresso de campanha. E surtiu resultados.

A candidatura de Célio de Castro cresceu 10 pontos percentuais, segundo pesquisa IBOPE realizada em 6 de setembro de 2000, enquanto a de João Leite cresceu apenas 2%. Maria Elvira viu sua intenção de voto cair para 13,5% e Cabo Júlio diminui ainda mais, indo para apenas 7,5% das intenções de votos. Ainda em setembro, em gesto considerado à época polêmico e inesperado, Cabo Júlio renuncia à sua candidatura, alegando falta de recursos, e declara apoio à reeleição do prefeito Célio de Castro.

Abertas as urnas, no início de outubro, Célio de Castro alcança o maior percentual de votos no primeiro, com 43,5%, mas teria de disputar o segundo turno com a João Leite, que alcançou 31% dos votos. Maria Elvira, terceira colocada, obteve 17% e, iniciada a nova rodada, declara apoio ao candidato da oposição.

O apoio surte algum efeito.

Nas primeiras pesquisas do segundo turno, João Leite cresce mais que Célio de Castro, alcançando quase 40% das intenções de voto, enquanto o prefeito chegou a 47%. Nesse momento, o

³⁷ Imagem construída pelo Professor Ranulfo, do Departamento de Ciência Política da UFMG, durante entrevista ao *podcast* Tempo Hável.

³⁸ Apoiada pelo Governador de Minas Gerais Itamar Franco.

recrudescimento das campanhas aumenta, com acirramento dos programas eleitorais e dos materiais de campanha, e mesmo com “batalhas judiciais”, em tentativas de prejudicar as campanhas adversárias. Contudo, os esforços de João Leite não foram suficientes.

Apurados os votos no segundo turno, em 29 de outubro de 2000, Célio de Castro vence as eleições, com 686.378 votos (55% dos votos válidos), ante 562.863 (ou 45%) de João Leite.

Reeleito prefeito, agora tendo o PT, com Fernando Pimentel, como vice, Célio de Castro inicia seu segundo mandato novamente buscando um tom de continuidade. Logo nos primeiros meses do novo governo, o projeto de lei sobre a reforma administrativa é enviado à CMBH, e é aprovado. Também no início do ano, Célio anuncia sua desfiliação ao PSB e, alguns meses depois, filia-se ao PT. Contudo, em novembro de 2001, sua carreira política seria interrompida.

Célio, inesperadamente, sofre um AVC, que o impede de continuar à frente da prefeitura. Num primeiro momento de forma provisória, Célio se licencia do cargo, porém não mais retornaria. Fernando Pimentel, eleito para a vice em 2000, assume como novo prefeito, e inicia-se um novo capítulo.

Considerações

O governo de Célio de Castro apresentou, ao mesmo tempo, uma linha de continuidade política em relação a gestão anterior, na qual o próprio prefeito havia participado, não só como vice-prefeito, mas também como secretário municipal. Mas também apresentou os caminhos que possibilitaram que mudanças sensíveis acontecessem já no governo posterior.

O projeto de uma gestão participativa e redistributiva foi continuado. O Orçamento Participativo de Belo Horizonte, enquanto política pública, tornou-se instrumento consolidado. O montante de recursos destinados ao OP foi aumentado e seus mecanismos foram aprimorados, como por exemplo por meio da adoção do IQVU como indicador balizador da distribuição de recursos. As políticas sociais e de cunho redistributivos foram continuadas, bem como os festivais e eventos culturais propostos pela gestão anterior se consolidaram.

Por outro lado, alguns indícios de transformação podem ser identificados já nesta gestão. As comemorações do centenário e o “projeto lagoinha” indicam uma intenção deliberada de priorizar, enquanto projeto político, a inclusão Belo Horizonte num rol de cidades “globalizadas”, conectadas com o mundo, apta a concorrer por negócio, investimentos e turistas. Sem quaisquer juízos de valor, a utilização do instrumento operação urbana, mesmo que de forma incipiente, abre portas para que a cooperação entre o público e o privado se desenvolva. E o projeto de

reforma administrativa proposto pela gestão apresenta uma espécie de “centralização descentralizada”, na qual a oferta de serviços e de equipamentos públicos seria realizada de forma mais esparsa, enquanto o cerne de planejamento e de governança das políticas seria mais concentrado.

Dessa forma, pode-se resumir que o governo de Célio de Castro deu continuidade à política anterior, enquanto abria caminhos para as mudanças que se concretizariam na gestão seguinte, liderada por Fernando Pimentel.

4. FERNANDO PIMENTEL (PT) – 2001-2008

4.1 Parte I – A primeira gestão Pimentel (2001 – 2004)

Em novembro de 2001, o vice-prefeito Fernando Pimentel (PT), economista e professor universitário que havia sido Secretário Municipal de Fazenda nos governos anteriores, assumiu interinamente a gestão da prefeitura de Belo Horizonte devido aos problemas de saúde do prefeito eleito Célio de Castro que, então, licenciava-se do cargo repetidamente a cada 45 dias. Somente em abril de 2003, Célio se afastou definitivamente da prefeitura.

A primeira gestão de Fernando Pimentel se destacou por várias iniciativas importantes, como a revitalização do Conjunto Arquitetônico da Pampulha, a criação da Gerência de Relações Internacionais (GRIN) da Prefeitura - primeira estrutura municipal dedicada exclusivamente às relações internacionais³⁹ - e a implementação da operação urbana do conjunto arquitetônico da Avenida Oiapoque. Além disso, a administração Pimentel investiu em projetos de obras e infraestrutura de grande porte, que serão detalhados neste capítulo.

Embora o Orçamento Participativo continuasse a ser considerado uma política prioritária durante o mandato, transformações começaram a surgir. Entre 2001 e 2004, o valor destinado ao OP aumentou em cerca de R\$ 6 milhões, passando de R\$ 44 milhões no primeiro ano para R\$ 50 milhões no último. No entanto, a quantia destinada à rubrica de investimentos aumentou de R\$ 160 milhões em 2001 para R\$ 290 milhões em 2004, um acréscimo de 130 milhões de reais, mais de 20 vezes maior que o aumento dos recursos do OP (AVRITZER, 2011). Embora possa haver alguma sobreposição de obras do OP com os gastos de investimento, a discrepância é significativa o suficiente para indicar mudanças na dinâmica de prioridades da gestão.

Para Avritzer (2011):

O governo do Prefeito Pimentel reduziu seu apoio à gestão participativa para aumentar o apoio aos grandes projetos de infra-estrutura. Todavia, Pimentel não foi capaz de se afastar inteiramente dos processos de gestão participativa devido à força das comunidades política, associativa e de políticas públicas que se desenvolveram em torno da gestão participativa. A institucionalização da gestão participativa ocorreu por meio de vários processos diferentes, o primeiro deles foi a utilização de critérios técnicos sofisticados para alocar recursos. Os critérios técnicos, o IQVU e então o IVS, estavam ligados a critérios de justiça social, o que produziu um diálogo permanente no qual as mudanças políticas eram legitimadas por meio de um duplo discurso de justiça social

³⁹ A criação da gerência é destacada por se tratar de elemento importante do papel reivindicado pelo município de ser uma “cidade-global”, conectada com o mundo, com os mercados, com os negócios e com potencial para receber aportes de investimentos e de turistas. Posteriormente, em janeiro de 2005, já na segunda gestão de Pimentel, será criada a Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais (SMARI), dando um passo adiante neste caminho.

e critérios técnicos. Em um país desigual (Brasil) e numa cidade desigual (Belo Horizonte), que tem enormes "áreas de risco", a fusão de critérios técnicos e de justiça social criava a expectativa, entre líderes comunitários e funcionários de médio escalão do governo, de que os recursos públicos seriam alocados nas áreas com maiores níveis de problemas sociais.

A mudança na dinâmica da gestão, no entanto, não significa necessariamente que a prioridade da "inversão de prioridades" tenha sido abandonada. Contudo, é perceptível que a prioridade se transformou. Por um lado, a maior parte dos investimentos foi alocada em áreas periféricas com grande carência de equipamentos públicos e em obras sociais, tais como a construção de restaurantes populares, escolas e postos de saúde. Por outro lado, a ênfase na "inversão de prioridades" se afasta da participação popular e do planejamento participativo, priorizando a realização de grandes obras de infraestrutura e a oferta de serviços públicos, em conformidade com a proposta de reforma administrativa apresentada durante a gestão de Célio de Castro.

A construção do Restaurante Popular “Josué de Castro”, no bairro de Santa Efigênia, próximo à região hospitalar, realizada na primeira gestão de Pimentel (2004), é exemplo de política pública que, em balanço realizado na propaganda eleitoral do prefeito⁴⁰, é apresentada mais como sendo mais uma das obras realizadas em sua gestão, destacando o ponto de vista da “construção”, ou da “realização de obra”, do que no âmbito do abastecimento e da segurança alimentar.

Outro caso, é o da construção da “trincheira da Av. Antônio Carlos”, no cruzamento da Avenida Antônio Carlos com a Avenida Santa Rosa. Orçada, inicialmente, em R\$ 9 milhões⁴¹. A construção dessa trincheira, na região da Pampulha, é exemplo de investimento em grande projeto de infraestrutura realizado durante a primeira gestão de Fernando Pimentel. A realização da obra, que teria por objetivo melhorar o trânsito na região, foi bastante explorada pela prefeitura como sendo um marco na gestão, algo que também viria a ser divulgado nas propagandas eleitorais da campanha de reeleição.

A construção da trincheira pode ser incluída dentro do escopo de um projeto maior, de grande impacto. Possivelmente, o de maior impacto realizado por esta primeira gestão: A “revitalização” do “Conjunto Arquitetônico da Pampulha”.

⁴⁰ Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=oJlJfc7BPkw>. Acesso em março de 2023.

⁴¹ Os recursos, orçados em valores correntes, referentes ao ano de 2004, seriam oriundos do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES).

4.2 A “Revitalização” do Conjunto Arquitetônico da Pampulha

Durante a gestão de Fernando Pimentel, um dos principais projetos de infraestrutura foi a "revitalização" do Conjunto Arquitetônico e Paisagístico da Pampulha, que trouxe grandes mudanças para o município. Dentre as realizações, destacam-se a inauguração da "nova Orla da Lagoa da Pampulha", a abertura do Parque Ecológico Francisco Lins do Rego, conhecido como Parque Ecológico da Pampulha, a instalação de um novo Vertedouro, que passou a ser utilizado como mirante, além da construção da trincheira na Av. Antônio Carlos. Essas obras tiveram grande impacto na cidade e foram exploradas pela prefeitura como símbolos da gestão de Pimentel.

O “Conjunto Arquitetônico da Pampulha” foi construído na capital mineira na década de 1940⁴², durante o governo do então prefeito Juscelino Kubitschek (JK), que posteriormente seria eleito Governador de Minas Gerais (1950) e Presidente do Brasil (1955). O conjunto é constituído pelos seguintes edifícios:

- Igreja de São Francisco de Assis – Inaugurada em 1944, com inspirações modernistas, somente foi consagrada pela Igreja Católica em 1958⁴³. Projetada pelo arquiteto Oscar Niemeyer, com projeto paisagístico de Burle Marx, a Igreja possui mosaicos de azulejo criados pelo artista Paulo Werneck, esculturas de Alfredo Ceschiatti, e painéis e quadros assinados por Cândido Portinari.
- O antigo Cassino da Pampulha (atual Museu de Arte da Pampulha) – Inaugurado em 1943, funcionou como cassino até a proibição do “jogo” no Brasil, em 1947. O edifício permaneceu fechado até 1957, quando se tornou museu. Construção também projetada por Niemeyer. Seus jardins, assinados por Burle Marx, contam com esculturas de Ceschiatti, Zamoyski e José Pedrosa⁴⁴.
- A Casa do Baile – Projetada para ser a mais “popular” dentre as edificações do Conjunto Arquitetônico da Pampulha, a Casa do Baile tinha por intenção servir de “dancing”, ou “espaço de reuniões”, para as classes médias do município, sendo palco de atrações musicais e espaço para a dança. Inaugurada em 1943, teve suas atividades

⁴² A Maior parte das obras foram realizadas entre 1942 e 1944.

⁴³ Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u84343.shtml>. Acesso em jan/2023.

⁴⁴ Fonte: <https://prefeitura.pbh.gov.br/fundacao-municipal-de-cultura/museus/map>. Acesso em jan/2023.

encerradas com o fechamento do Cassino da Pampulha. Trata-se, mais uma vez, de projeto arquitetônico de Niemeyer e paisagístico de Burle Marx.

- O Iate Golfe Clube (atual Iate Tênis Clube) – Sede de clube apropriado pelas elites do município, especialmente, para a prática de esportes náuticos na lagoa. Inaugurado em 1942, o “clube” foi privatizado em 1961, recebendo então a alcunha atual, de Iate Tênis Clube. O projeto arquitetônico é de Niemeyer, o paisagístico de Burle Marx, e o edifício conta com painel assinado por Portinari.

A construção do conjunto arquitetônico da Pampulha reflete os propósitos modernistas e modernizantes projetados para Belo Horizonte, a planejada capital de Minas, que tinha como objetivo apresentar o Estado ao mundo. Em seu primeiro quinquênio, o então prefeito Juscelino Kubitschek foi a grande figura pública de representação desses ideais. A construção do Conjunto da Pampulha foi acompanhada da abertura de largas avenidas, proporcionando melhor acesso à população residente no entorno da lagoa. O conjunto tinha como intenção projetar não apenas a Pampulha e Belo Horizonte para o mundo, mas também o seu executor, o prefeito JK.

Trazendo uma reflexão comparada sobre as propostas de construção do Conjunto Arquitetônico da Pampulha por JK, na década de 1940, e a “revitalização” do conjunto por Pimentel, nos anos 2000, Souza e Álvares (2006) levantam a hipótese de que

(...) a idealização e a construção do Conjunto Arquitetônico da Pampulha por JK foram pensadas a partir de uma estratégia mercadológica para vender a imagem de Belo Horizonte e consequentemente do governo instaurado ainda naquela época, numa semelhança ao “city-marketing” das cidades-espetáculo do final do século XX. Considera-se também a possibilidade de Fernando Pimentel ter se inspirado em JK ao utilizar as imagens modernas da Pampulha como estratégia de comunicação, consolidando sua imagem pública em Minas Gerais, bem como sua candidatura à Prefeitura da capital em 2004.

Os autores analisam como ambos poderiam contar com propósitos mercadológicos, da busca por investimentos, negócios e turistas, e com propósitos políticos, de projetar e fortalecer a imagem de seus executores.

Após passar por um período de decadência (para as elites), com a proibição do Cassino e com a degradação ambiental da lagoa, a “recuperação” do cartão postal da cidade seria, em grande medida, uma forma encontrada pelo governo Pimentel para incentivar a projeção da cidade para “o mundo”. Junto com a “revitalização”, apresentada à população em 2004, vieram os grandes eventos. A começar, ainda neste mesmo ano, pelo jogo de futebol masculino entre Brasil *versus* Argentina, válido pelas Eliminatórias da Copa do Mundo de 2006, realizado no

Estádio Mineirão⁴⁵, nos arredores do Conjunto Arquitetônico da Pampulha. Nos anos seguintes, tivemos jogos de futebol da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de Verão de 2016, também realizados no Estádio Mineirão, jogos da Liga Mundial de Vôlei, realizados no Ginásio Mineirinho⁴⁶, uma ampliação da divulgação da tradicional meia-maratona “Volta da Pampulha”, com transmissões ao vivo da corrida pela Rede Globo de Televisão, além da realização de diversos festivais artísticos na região, que ajudaram a consolidar a Pampulha como “imagem de Belo Horizonte no mundo”. Não por acaso, em 2016, já no governo Márcio Lacerda, o “Conjunto Arquitetônico da Pampulha” foi declarado “Patrimônio Cultural da Humanidade”, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO.

A construção de uma cidade-espetáculo, algo como uma mercadoria aberta ao mundo, ávida por negócios e por turistas, concebida e criada por gestores modernos e arrojados, é imagem que foi, no entendimento de Souza e Álvares (2006), repetida no projeto de “revitalização” do Conjunto Arquitetônico da Pampulha. Este processo, por sua vez, está inserido numa dinâmica mais ampla. A de “internacionalização de Belo Horizonte”.

4.3 Internacionalização de Belo Horizonte

Como mencionamos anteriormente, a “revitalização” do “Conjunto Arquitetônico e Paisagístico da Pampulha”, juntamente com o objetivo de intensificar sua imagem como cartão-postal de Belo Horizonte, faz parte de uma perspectiva mais ampla de internacionalização da cidade. Essa perspectiva, quando promovida pelo setor público, tem como objetivo projetar o município em um cenário global, competindo com outras cidades em nível mundial.

A ideia de projetar Belo Horizonte para um cenário global não é nova e remonta ao final do século XIX, quando se projetou a construção de uma nova capital para Minas Gerais. A construção do Conjunto Arquitetônico da Pampulha na década de 1940, e a criação da Savassi como centralidade boêmia e econômica na década de 1970, também foram esforços nessa direção. No entanto, essa ideia de internacionalização ganhou novos contornos a partir das primeiras administrações da coalizão PT-PSB, principalmente, a partir dos governos Pimentel, que colocou a inserção de Belo Horizonte no cenário global como objetivo prioritário.

⁴⁵ Estádio Governador José de Magalhães Pinto.

⁴⁶ Ginásio Jornalista Felipe Drumond

Retomando as primeiras administrações da coalizão PT-PSB, durante o governo Patrus, o processo inicial de criação de uma área institucional na estrutura da Prefeitura de Belo Horizonte, com atribuições e responsabilidades voltadas às relações internacionais, teve início com a criação da Secretaria Municipal de Assuntos Extraordinários (SMAE). Apesar de não haver menção explícita aos termos "relações internacionais" ou "internacionalização", a legislação que instituiu a secretaria⁴⁷ atribuiu a ela a responsabilidade de acompanhar e coordenar programas de intercâmbio e cooperação em áreas de interesse do município, além de assessorar o prefeito em operações externas para captação de crédito para Belo Horizonte. (PERPETUO, 2010).

Embora tenha sido importante a criação da primeira secretaria municipal com funções institucionais voltadas às relações internacionais, as ações nesse primeiro momento foram consideradas tímidas e com pouco impacto para a cidade e suas finanças (PERPETUO, 2010). Foram criados, naquele momento, alguns vínculos e cooperações com organismos e instituições internacionais e, ao final da gestão Patrus, foram realizadas as primeiras edições de grandes festivais culturais na cidade, que continuariam a existir nas gestões posteriores, como o Festival Internacional de Teatro – FIT e o Festival de Arte Negra. Esses eventos ajudaram a promover o município no cenário cultural nacional e internacional.

Um tratamento institucional mais explícito sobre a questão das relações internacionais seria dado na gestão Célio de Castro. E logo no seu início, ainda em seu primeiro mês de governo. Em janeiro de 1997, foi atribuída à Secretaria Municipal de Indústria e Comércio (SMIC)⁴⁸ as reponsabilidades quanto à internacionalização do município. Segundo Perpétuo (2010), o prefeito colocou como atribuição da SMIC “coordenar e acompanhar projetos com viés internacional, tais como: Cidades Sustentáveis BH-Assunção; Mercocidades; Internacionalização de BH; e o Fórum da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)⁴⁹”. Mais uma vez, as questões da “cooperação” e da “captação de recursos” aparecem com papel de destaque, como objetivos de uma articulação para a internacionalização do município. Porém, é interessante observar que estas questões estariam incluídas sob um arcabouço maior, pautado pela necessidade

⁴⁷ Lei n. 6.918 de 1º de agosto de 1995.

⁴⁸ Já existente no governo anterior.

⁴⁹ Acordos e cooperações firmados na gestão anterior.

de desenvolvimento econômico, o que poderia ser verificado pela transferência da área responsável pela internacionalização dos “Assuntos Extraordinários”⁵⁰ para a “Indústria e Comércio”.

Com a Reforma Administrativa do governo Célio, a SMIC é extinta, e suas atribuições são alocadas para uma nova (super) secretaria, a Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral (SMGPCG).

A reforma administrativa também previa a criação de uma sociedade anônima, a Agência de Desenvolvimento Econômico do Município de Belo Horizonte S.A., que substituiria a SMIC. Esta agência seria responsável por coordenar, orientar e induzir o desenvolvimento econômico da cidade, e uma de suas atribuições seria lidar com as relações internacionais do município. No entanto, a agência não foi implementada.

Dez dias após o afastamento de Célio, o prefeito em exercício Fernando Pimentel, assina o Decreto 10.877/2001, que institui a criação da Gerência de Relações Internacionais (GRIN), subordinada à SMGPCG, (super) secretaria até então chefiada pelo próprio prefeito.

Perpétuo (2010) destaca o artigo 43 do Decreto 10.877/2001, que trata sobre as competências da GRIN:

(i) encaminhar contatos internacionais visando ao desenvolvimento de ações de internacionalização da Prefeitura, assim como organizar a agenda de viagens internacionais para representantes do município; (ii) gerenciar e acompanhar, em conjunto com os órgãos envolvidos, ações da Prefeitura com redes de integração, entidades, ONGs e organismos financeiros internacionais, relacionados com projetos do governo municipal, tendo em vista o estabelecimento de parcerias e convênios; (iii) assessorar na promoção de ações que visam criar oportunidades de inserção do município nas negociações com agentes internacionais; (iv) assessorar na realização de eventos e programas propostos pela Prefeitura, bem como sugerir a participação do Município em fóruns internacionais que promovam o intercâmbio de experiências e o fortalecimento político e socioeconômico da cidade, à luz das diretrizes e prioridades estabelecidas pela Prefeitura de Belo Horizonte; (v) gerenciar a secretaria executiva da gerência de relações internacionais.

A preocupação com a captação de recursos e a cooperação internacional voltou a ser destacada entre as principais competências da gerência, que não permaneceria por muito tempo vinculada à SMGPCG. Em agosto de 2002, a GRIN foi transferida para a Secretaria Municipal de Coordenação de Planejamento, Orçamento e Informação (SCOPLAM), intensificando suas relações com organismos de cooperação internacional, como a Rede Mercocidades, a Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE) e o Centro Ibero-americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU), como destacado por Perpétuo (2010). No entanto, a principal

⁵⁰ A SMAE, vale ressaltar, foi extinta no início do governo Célio.

mudança ocorrida foi a criação de outro órgão, o Grupo Técnico (GT) para coordenar as ações de internacionalização da Prefeitura de Belo Horizonte, instituído pela Portaria 4.025 de 2002.

O GT, que envolveu sete áreas da prefeitura⁵¹, tinha, segundo Perpétuo (2010), as seguintes funções:

A portaria deu as seguintes funções ao GT: a) definir e coordenar a política de divulgação externa do município; b) unificar, normatizar e padronizar os materiais de divulgação externa do município; c) coordenar o Comitê de Internacionalização de Belo Horizonte; d) elaborar a agenda de eventos internacionais da Prefeitura de Belo Horizonte; e) propor e coordenar a participação do município em eventos internacionais.

Quando da transferência de secretaria da GRIN, para outra de menor relevância dentro do organograma da prefeitura⁵², e da criação do GT para internacionalização da PBH, seria possível destacar dois momentos:

O primeiro, de ordem estratégica, amplia a possibilidade de interlocução da área para outros órgãos e, ao mesmo tempo, tenta promover a apropriação da agenda internacional da Prefeitura por parte de outras secretarias, ao envolvê-las no GT e ao dar a ele a coordenação do Comitê de Internacionalização da cidade. O segundo, de conteúdo, desloca a preocupação inicial do governo com a cooperação e captação de recursos, predominante desde 1996, para a preocupação com a imagem de Belo Horizonte, com a marca, o da cidade *branding* da cidade. (PERPÉTUO, 2010)

Esse “segundo momento” pode ser importante para a compreensão das transformações na dinâmica de se gerir e de se pensar a administração pública de Belo Horizonte.

A preocupação com a captação de recursos e a cooperação internacional era um tema central na área de relações internacionais e no processo de internacionalização da cidade. No entanto, com o tempo, a principal preocupação da prefeitura passou a ser a criação de uma imagem para a cidade, com o objetivo de atrair investimentos, negócios e turistas. Esse novo eixo de orientação para a gestão se tornou evidente com a revitalização do Complexo Arquitetônico da Pampulha, mencionado anteriormente.

Com a recondução de Pimentel para um novo mandato, a institucionalização da área de Relações Internacionais de Belo Horizonte deu um novo salto, com a criação, em 2005, da Secretaria

⁵¹ “Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral; Secretaria Municipal de Modernização Administrativa e Informação; Secretaria Municipal de Coordenação de Política Urbana e Ambiental; Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social; Secretaria Municipal de Coordenação de Finanças; Assessoria de Comunicação Social; e Belotur” (PERPÉTUO, 2010).

⁵² Perpétuo sugere a hipótese de que a GRIN, a partir de sua criação, teria sido “capturada” pelo PMDB, estando sempre à sua frente indicações do partido. Com isso, suas ações não estariam, por assim dizer, tão coordenadas com as intenções da prefeitura, liderada pelo PT.

Municipal Adjunta de Relações Internacionais. Essa mudança será abordada mais detalhadamente posteriormente.

4.4 Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Av. Oiapoque

Outra medida importante ocorrida no governo Pimentel diz respeito às operações urbanas.

As operações urbanas, instrumentos que em grande medida impactam na produção do espaço urbano, foram mais utilizadas no governo Pimentel do que no governo anterior. E mais, pela primeira vez, foram aprovadas, em lei, operações urbanas de grande porte, com maior efeito sobre o município

Ao todo, nos sete anos de governo Pimentel, foram aprovadas dez operações urbanas, sendo cinco delas em seu primeiro mandato (entre 2001 e 2004) incluindo a Operação Urbana Vila Silveira⁵³, primeira operação urbana proposta pela iniciativa privada no município. A seu respeito, Fontes (2020) analisa que:

Sua finalidade foi de regularização de uma edificação construída em desacordo com os parâmetros da Lei nº 7.166/96 (a construção não atendia às exigências legais quanto ao afastamento frontal). Apesar da motivação particular e do caráter pontual, a operação permitiu, em troca de regularização dessa construção, a doação de dois lotes para a prefeitura, na mesma quadra, para a implantação de praça. Segundo Lage (2008, p. 65 *apud* Fontes, 2020), o interesse público estaria atendido, pois se tratava de uma área “extremamente deficiente de espaços de lazer e convivência, tendo a operação urbana proporcionado um ganho para a população local”.

Além da “OU Vila Silveira”, foram aprovadas na primeira gestão Pimentel a “OU Centro Comercial em Vias Públicas da Região da Savassi”⁵⁴, a “OU Casa do Conde de Santa Marinha e adjacências”⁵⁵, a “OU Fundação Furtado de Menezes”⁵⁶ e a “OU do conjunto arquitetônico da Av. Oiapoque”⁵⁷.

A “Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Av. Oiapoque” merece destaque por ter sido a primeira operação urbana de grande porte em Belo Horizonte, causando impactos significativos na paisagem urbana. Além disso, foi pioneira no uso combinado da “operação urbana” com outro instrumento urbanístico: a “transferência do direito de construir”. Dessa forma,

⁵³ Lei 8.299/2001.

⁵⁴ Lei 8.174/2001, regulamentada pelo Decreto 10.775/2001.

⁵⁵ Lei 8.240/2001.

⁵⁶ Lei 8.431/2002.

⁵⁷ Lei 8.728/2003.

inaugurou um novo momento na utilização das operações urbanas na cidade, pois demonstrou a possibilidade de uso do instrumento para grandes empreendimentos, com maior impacto, e abriu caminho para sua utilização de forma mais complexa, envolvendo outros instrumentos e atores.

Lage (2008), destaca que “para uma análise aprofundada da Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Avenida Oiapoque, é necessário conhecer a conjuntura em que se deu sua negociação”. Em julho de 2003, foi aprovado o Código de Postura de Belo Horizonte no qual, em seu artigo 118, destaca que “*fica proibido o exercício de atividade por camelôs e toreros em logradouro público*”, e seria responsabilidade da prefeitura negociar essa desocupação. A região central da cidade, em especial o chamado “hiper-centro”, no qual estão localizados tanto a Avenida Oiapoque quanto o imóvel do conjunto da Cervejaria Antártica (objeto da OU), era notadamente a região com maior incidência de camelôs e, por isso, esta resolução do Código de Postura impactaria diretamente o local.

O conjunto arquitetônico da Cervejaria Antártica diz respeito a um imóvel tombado⁵⁸, localizado na Avenida Oiapoque, nº 78, que, a partir de 1910, funcionou como fábrica cervejeira⁵⁹. Foi constatado, no início dos anos 2000, que o imóvel tombado se encontrava em avançado estado de deterioração, necessitando de reformas estruturais. O imóvel foi arrematado em leilão pelo empresário Mário Valadares em 2002, “a um preço bastante baixo”, segundo Lage (2008)⁶⁰. Alegando não possuir recursos para a realização das reformas, o empresário buscou alternativas e, tendo em vista o potencial para transferência do direito de construir do imóvel, a utilização deste instrumento⁶¹ poderia ser uma solução.

Simultaneamente, em outra região da cidade, o empreendimento do shopping center “Pátio Savassi”, localizado na regional centro-sul, porém afastado do “hiper-centro”, enfrentava um obstáculo: o coeficiente de aproveitamento de sua zona para edificações não-residenciais era insuficiente (CA = 1), e o empreendedor precisava adquirir potencial construtivo. Diante disso, a

⁵⁸ Inciso XVIII do Art. 224 da Lei Orgânica do município.

⁵⁹ Segundo Lage (2008), primeiramente, em 1910, como propriedade da Cervejaria Rhenânia, depois, em 1922, da Cervejaria Polar e, finalmente, em 1928, Cervejaria Antártica.

⁶⁰ A afirmação foi proferida por uma entrevistada de Lage (2008).

⁶¹ Transferência do direito de construção.

prefeitura de Belo Horizonte atuou como mediadora e, como parte interessada, propôs a elaboração de uma operação urbana para solucionar o impasse.

Também na mesma época, nas proximidades do conjunto da Cervejaria Antarctica, na Rua Aarão Reis, a Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS) tinha intenção de realizar a construção de um novo terminal de ônibus, e esta obra, por sua vez, seria incluída na operação urbana, como uma das contrapartidas devidas ao poder público pelos empreendedores, além da própria reforma do conjunto arquitetônico da Cervejaria Antarctica.

Para completar, segundo Lage (2008), o empresário Mário Valadares já teria por intenção a alocação dos camelôs em seu imóvel, o que seria possível após a reforma. Este movimento resultou no estabelecimento de um *shopping popular*. Posteriormente, este *shopping*, agora conhecido como “*Shopping Oiapoque*” (ou *Shopping Oi*), se tornaria um dos principais centros de comércio popular de Belo Horizonte.

Assim, sintetizando, a Operação Urbana envolveu, além da prefeitura, quatro agentes: (i e ii) dois empreendedores privados, (iii) a BHTRANS e (iv) os camelôs. Um dos empreendedores precisava de recursos para reformar um imóvel tombado e utilizá-lo comercialmente, enquanto o outro precisava comprar potencial construtivo para construir um shopping center na região da Savassi, voltado para um público com maior poder aquisitivo. A BHTRANS, por sua vez, necessitava construir um novo terminal de ônibus na Rua Aarão Reis, próximo à Avenida Oiapoque. Além disso, o Código de Postura do município determinava a realocação dos camelôs para outro local, fora dos logradouros públicos.

A operação urbana solucionou essas complexas situações. A venda do potencial construtivo do imóvel da Cervejaria Antarctica permitiu as reformas estruturais e alocar os camelôs no local, que se tornou o “*Shopping (popular) Oiapoque*”. O “*Shopping Pátio Savassi*” foi construído com a compra de potencial construtivo, consolidando-se como um centro comercial da região centro-sul. Em contrapartida, a parte compradora financiou a construção do terminal de ônibus na Rua Aarão Reis, gerando melhorias no entorno do imóvel tombado na região do “hipercentro”.

Mais importante do que analisar se a “Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Cervejaria Antarctica” foi boa ou ruim, é destacar seu legado. Foi a primeira vez que uma operação urbana envolvendo tantos recursos e impactos sobre a paisagem urbana foi implementada no município. O arranjo estratégico envolveu diversos sujeitos, interesses e instrumentos. Sua

consolidação abriu caminho para que surgissem operações urbanas ainda maiores e com maior impacto no município.

Vale notar que as palavras “obras”, “investimentos”, “construção”, “infraestrutura”, já apareceram até aqui, nesse capítulo, mais vezes do que apareceram nos dois primeiros, que tratam sobre o governo Patrus e o governo Célio de Castro, respectivamente. Em grande medida, podemos dizer que essa foi a tônica da primeira gestão de Pimentel. Construir, investir, realizar, executar. Esse detalhe é importante, pois o enfoque dado pelo governo era não somente sobre o “construir”, mas também sobre o realizar, executar e “finalizar”. Algo que somente seria possível por meio de uma equipe forte, liderada por um gestor tão forte quanto. “Bom de serviço”. Este foi o mote escolhido para a campanha de reeleição do prefeito Pimentel em 2004, que visava salientar suas “virtudes” como um gestor de excelência e de grandes resultados.

4.5 As Eleições de 2004

“Bom de Serviço”. Presente nos materiais gráficos da campanha, nos programas eleitorais na rádio e na televisão, e no refrão do *jingle* oficial do candidato, esta frase, mais do que sintetizar o que foi o primeiro mandato de Fernando Pimentel, expressa a imagem que o incumbente queria construir para sua *persona* política⁶². A de um gestor de excelência, que resolve os problemas e constrói soluções para a cidade. Um gestor que “faz” e “faz bem feito”.

Embora tenha assumido a prefeitura em abril de 2003, sua marca, no entanto, já vinha sendo construída. Com muitas obras e muitos projetos, a gestão de Pimentel era bem avaliada pela população. Em pesquisa IBOPE de 26 de julho de 2004⁶³, a avaliação positiva do mandato (“ótimo” e “bom”) beirava os 40%, a “regular” era de 43% e somente 12% da população avaliava a gestão como “ruim ou péssima”. Contudo, o candidato não era conhecido pela população. A campanha para a reeleição foi a primeira disputa de Pimentel como cabeça de chapa e torná-lo mais conhecido era dos principais desafios.

Apenas cinco candidaturas disputaram a eleição, incluindo o (i) prefeito: (ii) Vanessa Portugal (PSTU), (iii) Betão Pereira (PCO), (iv) Roberto Brant (PFL) e o principal concorrente, (v) João

⁶² Duda Mendonça foi o publicitário responsável pelo *marketing* da campanha de reeleição de Pimentel, em 2004.

⁶³ Fonte: <http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/pesquisas/cidades/pe-2004-belo horizonte.shl>. Acesso em jan/2023.

Leite, agora ex-Secretário de Desenvolvimento Social e Esportes de Minas Gerais. Maria Elvira (PMDB), terceira colocada nas eleições anteriores, foi sua vice.

Um consideração de destaque é que, nas eleições de 2004, João Leite, que concorreu pelo PSDB na disputa anterior, estava agora filiado ao PSB, ex-partido de Célio de Castro e que, junto ao PT, era o principal partido da coalizão política que governava a cidade desde 1993. Como muitos quadros do PSB permanecerem na prefeitura, João Leite recebeu pouco apoio partidário, o que foi um entrave à sua candidatura. Em entrevista ao *podcast* “Tempo Hável”, do jornal “O Tempo”, João Leite justifica sua filiação ao PSB como sendo fruto do contexto nacional. Nas eleições presidenciais de 2002, Antony Garotinho, ex-governador do Rio de Janeiro, foi candidato pelo partido e obteve um robusto terceiro lugar, com cerca de 20% dos votos válidos. Grande parte do resultado positivo da candidatura de Garotinho foi associado a atração de um eleitorado de religião cristã evangélica, mesma base eleitoral de João Leite. Esse fato seria a justificativa para sua filiação ao PSB.

O contexto nacional, com a eleição de Lula (PT) para a presidência da República, em 2002, era favorável ao candidato petista, mas, nas primeiras pesquisas, Pimentel aparecia atrás de João Leite. Segundo pesquisa IBOPE de 26 de julho de 2004, o prefeito teria 33% das intenções de voto e, João Leite, 35%. O mesmo cenário se repetiu na pesquisa IBOPE de 15 de agosto, com Pimentel com 31% das intenções de voto e João Leite 35% (os outros candidatos, somados, não chegavam a 5%). Mas, com o início dos programas eleitorais na rádio e na televisão, o jogo começou a virar.

A figura de Pimentel era relativamente desconhecida para a população, mas os feitos de sua gestão, em especial a construção de obras de infraestrutura, eram bem conhecidos pelo eleitorado. A capacidade de vincular as realizações da gestão ao candidato impulsionou suas intenções de voto. Na pesquisa IBOPE seguinte, realizada 15 dias depois, em 30 de agosto, Pimentel já alcançava 46% das intenções de voto, enquanto João Leite obtinha 30%. Em 14 de setembro, outra pesquisa IBOPE indicava 54% de apoio para Pimentel e apenas 25% para João Leite, o que sugeria a possibilidade de uma vitória já no primeiro turno.

Abertas as urnas, em 3 de outubro, Fernando Pimentel, do PT, foi reeleito prefeito, com 872.601 votos, ou 68,5% dos votos válidos, enquanto João Leite, do PSB, obteve cerca de 290.000 votos, ou 23%.

A robustez do resultado eleitoral indicou ao prefeito que os caminhos traçados, tanto pela gestão quanto pela campanha, por meio da construção de sua imagem pública (o “bom de serviço”),

foram referendados pela população. E “esses” caminhos seriam reforçados em seu segundo mandato. O aprimoramento dos feitos anteriores, além da construção de novos programas, como o “Vila Viva”, o “Centro Vivo” e a implantação do “OP Digital”, seriam realizações de destaque de seu novo mandato.

4.6 Parte II – A segunda gestão Pimentel (2005 – 2008)

Já no primeiro mês da nova gestão, foi aprovada pela Câmara Municipal a Lei nº 9.011/2005, que promoveu mudanças na estrutura organizacional da prefeitura, resultando em uma espécie de "nova reforma administrativa". A lei extinguiu as "secretarias de coordenação" (também conhecidas como "super-secretarias") e transformou as secretarias setoriais em secretarias adjuntas.

Mourão (2011) observa que as mudanças implementadas na reforma de 2005 representaram um retorno a um modelo mais tradicional de administração pública, o que sugere uma espécie de "contra-reforma". De acordo com o autor, "os conflitos em relação aos controles orçamentários, e mais especificamente, nos setores que detinham grandes orçamentos, foram os principais fatores que impediram a continuidade do modelo proposto em 2000". Algumas secretarias, como saúde, educação e política social, que tinham grandes orçamentos, foram agrupadas na Secretaria Municipal de Coordenação de Política Social. Com a nova reforma, essas secretarias foram desmembradas em três, uma para cada área, o que tornou o controle orçamentário mais eficaz.

Uma outra mudança significativa foi a transformação da Secretaria Municipal de Cultura em Fundação Municipal de Cultura, a qual foi vinculada ao gabinete do prefeito. Essa mudança foi motivada pela necessidade de ampliar a capacidade de captação de recursos financeiros de fontes externas, especialmente para a realização de grandes eventos no município, como os festivais de cultura.

A Lei nº 9.011/2005 também estabeleceu a criação da Secretaria Municipal Adjunta de Relações Internacionais (SMARI), que se subordinou à Secretaria Municipal de Governo (SMGO), em um passo importante para a internacionalização. No entanto, Perpétuo (2010) observa que, na prática, "não houve uma transição planejada da GRIN para a SMARI. A gerência não deixou planejamento de ações, relatórios de atividades ou qualquer referência para o início dos trabalhos da Secretaria Adjunta". Além disso, o primeiro nomeado para liderar a pasta o fez de forma

interina, ocupando simultaneamente a função na SMARI e a presidência da BELOTUR⁶⁴. Essa fragilidade institucional resultou em poucos avanços significativos na internacionalização. Apesar da criação da Secretaria Adjunta, o processo de internacionalização seguiu “no mesmo ritmo” (PERPETUO, 2010).

Da mesma forma, o que também seguiu “no mesmo ritmo” foi a orientação política da gestão. Grandes programas, grandes obras públicas, grandes investimentos em infraestrutura e grandes projetos urbanos foram tônica deste segundo mandato. A seguir serão analisados o programa Centro Vivo e o programa Vila Viva.

4.7 O Programa Centro Vivo

A nova capital de Minas Gerais, projetada pelo engenheiro Aarão Reis ao final do século XIX, teria, em sua inspiração modernista e positivista, ruas retas e largas⁶⁵, higiênicas, além de uma zona urbana definida e circunscrita pela Avenida do Contorno. Este ordenamento, contudo, não sobreviveu. Logo nas primeiras décadas de sua existência, a cidade se fez maior, e o que antes seria o limite da *urbe*, passou a delimitar apenas sua área central.

A vida nas ruas retas, largas e perpendiculares, que marcam a região central da cidade, também foi se transformando. Os edifícios verticais, o asfalto, os automóveis e o comércio na região, ao longo dos anos, foram ganhando força e, com isso, moldando a paisagem urbana e a vivência das pessoas no Centro de Belo Horizonte.

Nos anos 1950, a região era marcada por ser um lugar heterogêneo. Pobres, ricos, comerciantes e funcionários públicos conviviam nessa região que, ao longo das décadas, foi passando por mudanças. Jayme e Trevisan (2012) realizam um diagnóstico sobre como essas mudanças foram se dando:

A década de 1960 foi marcada por intervenções físicas que responderam, basicamente, aos interesses do capital e do automóvel. As ruas do centro, que até então abrigavam uma sociabilidade marcada pelo andar à toa, a pé, foram tomadas pelos carros, se tornando cada vez mais lugares de passagem. A cidade perdeu muito de seu patrimônio edificado e redefiniu áreas e funções descaracterizando, muitas vezes, edifícios e áreas públicas. No caso do centro, já em 1970, predominava a homogeneização da paisagem urbana e o aparecimento de novas centralidades fez com que a região fosse abandonada pelos estratos médios e altos, se tornando cada vez mais um local de trânsito intenso de veículos e pedestres. Nessa época o lugar já é representado como

⁶⁴ Empresa pública, vinculada à prefeitura, para a promoção do turismo em Belo Horizonte.

⁶⁵ Parafraseando Drummond.

degradado e perigoso (Arroyo, 2004; Moreira, 2008; Lemos, 2010; Andrade e Jayme, 2011; *apud* Jayme e Trevisan, 2012).

Nos anos 1980, embora o centro de Belo Horizonte ainda mantivesse certa função de centralidade, já a dividia com outras áreas. A região da Savassi, por exemplo, era apropriada pelos estratos médios e altos como fora a região central dos anos 1950. Como na maioria das grandes cidades brasileiras, o centro parecia ter perdido sua importância simbólica. Mas foi também nessa década, em 1986, que, em Belo Horizonte, o Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural foi regulamentado, com o objetivo de organizar a proteção do patrimônio cultural da cidade. No final da década a Prefeitura de Belo Horizonte se mobilizou em torno de projetos urbanos voltados para a recuperação da Área Central, quando essa perspectiva de intervenção passou a adquirir contornos mais nítidos e maior visibilidade, com a disseminação do discurso da importância da região para a história e a memória da cidade e da necessidade de melhoria das condições de seus espaços físicos, estabelecendo-se forte confluência entre as ideias de valorização simbólica e de recuperação física de um espaço considerado degradado (Moreira, 2008 *apud* Jayme e Trevisan, 2012).

Nos anos 1990, acompanhando as tendências internacionais de revalorização dos Centros Históricos, em Belo Horizonte – como em outras cidades brasileiras – os projetos de intervenção, física e simbólica, na região central se afirmaram de forma mais sistemática e concreta. Nesse período, a região passou a ser objeto de diferentes diagnósticos, sendo que mereceu destaque o concurso nacional BH-Centro (1990), promovido pela Prefeitura de Belo Horizonte, que visava à seleção de ideias para revitalização de algumas áreas de maior valor simbólico no centro. Na década seguinte, dois programas municipais mereceram destaque: Projeto 4 Estações, de 2000 e o Programa Centro Vivo, de 2004 (JAYME E TREVISAN, 2012).

O Projeto 4 Estações, proposto em 2000, ainda no governo Célio de Castro, “selecionou equipes para o desenvolvimento de projetos, em três áreas da região central (Hipercentro, Savassi e Área Hospitalar), vinculados a intervenções de melhoria de circulação e do transporte coletivo” (JAYME e TREVISAN, 2012). Mas tratou-se de um projeto relativamente pequeno, de alcance limitado, em especial quando comparado ao novo programa. O “Centro Vivo” foi proposto em 2004, ainda na primeira gestão de Pimentel, mas foi implementado no segundo mandato.

O “Centro Vivo”, programa de proposta transdisciplinar e inter-setorial, envolveria tanto investimentos em infraestrutura, como também projetos sociais, ambientais, econômicos e de segurança pública na região central de Belo Horizonte. Envolveria diversas secretarias e diversos setores institucionais da prefeitura, e teria por intenção “requalificar” a área central da cidade, tida por degradada. Alguns exemplos de intervenções na região do chamado “Baixo Centro”, destacadas por Jayme e Trevisan (2012), são a inauguração do “Museu de Artes e Ofícios de Belo Horizonte” (2006), localizado no prédio da Estação Ferroviária da cidade; a reforma da Praça Rui Barbosa (a “Praça da Estação”)⁶⁶; o restauro do prédio da fábrica de tecidos 104, e

⁶⁶ “Em 2007 a Praça teve sua dimensão e desenho originais recuperados, o Ribeirão Arrudas foi tamponado, os jardins foram restaurados, a iluminação pública trocada, e a largura das calçadas aumentada em três vezes” (JAYME e TREVISAN, 2012).

consequente criação do espaço cultural “CentoeQuatro”; a requalificação do Viaduto Santa Tereza⁶⁷ e da Serraria Souza Pinto⁶⁸; além do restauro da “Casa do Conde de Santa Marinha”, cujo complexo é atualmente ocupado pela Fundação Nacional de Artes (Funarte).

Além dessas obras de requalificação do “Baixo Centro”, outra questão importante, incluída no arcabouço do Programa Centro Vivo, diz respeito às remoções/transferências dos camelôs da região do Hipercentro para os “*shoppings* populares”.

Jayme e Trevisan (2012) avaliam que, diferentemente do ocorrido em outros lugares, em Belo Horizonte, o processo de requalificação da região central orientado pelo Programa Centro Vivo não resultou em um sentido de “gentrificação”. As autoras levantam a hipótese de que “esse processo alterou a paisagem urbana do centro histórico da cidade sem, contudo, “provocar grandes transformações no modo de vida de seus usuários”. As autoras avaliam que o programa “ênfatisa o valor dos espaços públicos e o centro como ‘um local de todos’”. O Centro e a região central, mesmo após as intervenções, continuaram espaço de uso cotidiano heterogêneo, talvez por terem sido feitas as transformações voltadas para o público local, e não para atração de turistas. Os próprios habitantes e usuários do Centro de Belo Horizonte que foram, na avaliação de Jayme e Trevisan (2012), os principais beneficiários do “Programa Centro Vivo”.

O uso cultural dos espaços centrais foi bastante requalificado após as intervenções, sendo a Praça da Estação, a Serraria Souza Pinto, o Parque Municipal e, principalmente, o Viaduto Santa Tereza locais de encontros e apropriações populares. O “Duelo de MCs” realizado, pelo menos, desde 2008 na parte baixa do Viaduto, tornou-se atração popular de grande prestígio no município, e as festas e manifestações populares na Praça da Estação, com destaque para a “Praia da Estação”⁶⁹, já fazem, podemos dizer, parte do calendário cultural de Belo Horizonte.

4.8 O Programa Vila Viva

Desde seus primeiros tempos, a formação de Belo Horizonte é marcada pelo planejamento e pela exclusão, em um espaço carregado de intenções. Enquanto a cidade central, com suas ruas largas e retas, com os cafés e livrarias, com a imagética Rua da Bahia do início do século XX,

⁶⁷ As reformas do Viaduto tiveram início em 1999, mas seu uso, em especial na parte de baixo, com a instalação de palco, pista de dança e pista de skate, foi bastante requalificado na década de 2000.

⁶⁸ As obras de restauro do espaço tiveram início em 1997.

⁶⁹ Uma discussão apropriada sobre a “Praia” será realizada no próximo capítulo, que trata sobre o governo Márcio Lacerda.

era (pretensamente) controlada e propícia ao *flaneur* e ao *footing*, os subúrbios curvilíneos refletiam a cidade dos pretos, dos pobres, dos operários e dos sobreviventes que resistiam à exclusão. Em 1912, um dos primeiros levantamentos censitários do município já apontava que a população não residente na *urbe* (14.842 suburbanos e 11.947 rurais) era maior do que a população da *urbe* (12.033 residentes), a "cidade oficial" (COSTA, 1994).

Os ciclos econômicos da cidade, com o processo de industrialização do município e da região metropolitana, com a expansão comercial, com a criação de novas centralidades e com o crescimento da economia (e consequente fortalecimento do capital imobiliário), resultaram numa dinâmica (orientada) de “favelização crescente” em Belo Horizonte, com a “produção em massa da periferia”, culminando num “duplo movimento”, ou melhor dizendo, em “dois instantâneos de um mesmo movimento”: o “adensamento das favelas centrais” e a “periferização da população favelada” (COSTA, 1994).

A URBEL estimava, em 2004, que algo em torno de 20% da população do município, ou cerca de 500.000 habitantes, residiam em aglomerados, vilas e favelas. Áreas marcadas pela pouca presença de equipamentos públicos, pelo reduzido investimento em infraestrutura urbana, e pela fragilidade de condições habitacionais, em especial nas áreas de encostas, mais suscetíveis a deslizamentos. É neste contexto que surge, em 2005, o “Programa Vila Viva”, apresentado oficialmente como sendo o “maior programa de urbanização de favelas do Brasil” (MOTTA, 2017).

Como antecedente (longínquo) do “Programa Vila Viva” temos o PROFAVELA – Programa Municipal de Regularização de Favelas. Criado em 1983, o programa tinha por principal objetivo a regularização fundiária dos moradores das vilas e favelas de Belo Horizonte. Segundo Formoso (2005), “a Lei do PROFAVELA pode ser considerada um marco no tratamento de vilas e favelas em Belo Horizonte, por ser o primeiro instrumento legal a reconhecer esses assentamentos a partir do princípio do direito à cidade”. No mesmo ano de implantação do PROFAVELA, 1983, foi criada em Belo Horizonte a FAMOBH – Federação das Associações de Bairros, Vilas e Favelas de Belo Horizonte, instituição que foi bastante importante nesse período, reivindicando a luta pelo direito popular à moradia.

Na década de 1990, especificamente no ano de 1993, já na administração da “Frente BH Popular”, foi iniciado o “Programa Alvorada – Ações Integradas para Melhoria da Qualidade de Vida da População de Baixa Renda”, programa que pode ser considerado como um “embrião” do “Programa Vila Viva”, tendo em vista que este tinha como proposta para as intervenções

urbanas “a elaboração de um plano específico para definir e hierarquizar as ações a serem implementadas em cada favela” (BEDÊ, 2005). No início do governo Célio de Castro, em 1997, é instituído o “Plano Global Específico – PGE”, como orientador das intervenções (estruturais e estruturantes) nas áreas de vilas e favelas do município. Nas palavras de Motta (2017), “a partir de então, as comunidades faveladas só poderiam reivindicar recursos e obras se tivesse um PGE referente à sua vila ou favela”.

O modelo de desenvolvimento dos PGEs, segundo Melo (2009), “considera a abordagem integrada dos eixos físico-ambiental, jurídico-legal e sócio-econômico, e define uma lógica de elaboração e implementação das propostas de intervenção”. Ou seja, os PGEs tanto realizariam um diagnóstico sobre às condições e condicionantes nas áreas passíveis de intervenções, como também orientariam sobre quais seriam as obras prioritárias em cada localidade, bem como sobre a tomada de decisões e a captação de recursos para os investimentos a serem realizados.

O “Programa Vila Viva”, neste sentido, poderia ser definido como

(...) uma proposta de intervenção estruturante em vilas e favelas (assentamentos precários), com a integração de ações de urbanização, desenvolvimento social e de regularização fundiária. Na prática se efetiva com a execução progressiva de transformações profundas nos diversos núcleos habitacionais, com implantação e/ou complementação da infra-estrutura urbana de saneamento, habitação e de mobilidade, além de equipamentos públicos. Também faz parte do programa, a regularização fundiária (até o nível da titulação, inclusive com parcelamento do solo) e ações de desenvolvimento sócio-econômico da população, como alternativas de geração de emprego e renda. Prevê, ainda, a construção e aquisição de novas unidades habitacionais para reassentar a população removida em função das obras ou por estarem em situação de risco (MELO, 2009).

A autora⁷⁰ citada acima destaca dois eixos, instituídos pelo Sistema Municipal de Habitação e pela LPOUS⁷¹, como centrais para a construção do “Programa Vila Viva”: “a participação dos moradores no processo de planejamento e implementação das ações e o caráter estruturante das intervenções” (MELO, 2009). Os projetos do programa consistiam tanto na construção de residências destinadas à moradia popular, como também em intervenções viárias, como abertura, alargamento e calçamento de vias, além da garantia de outras obras de infraestrutura básica.

O programa foi efetivado em larga escala. Muitos processos de regularização fundiária garantidos, muitas moradias (em condições adequadas) foram construídas e muitas intervenções urbanísticas foram realizadas, afetando positivamente as condições de vida de milhares de pessoas

⁷⁰ Melo (2009)

⁷¹ Ver capítulo 1.

em Belo Horizonte. Contudo, é importante que o programa também seja analisado sob um ponto de vista crítico.

Rodrigues *et al* (2019), destacam que o programa, mesmo garantindo direitos à população, “ainda recai na lógica da desfavelização, ao não observar os modos de vida e organização dos moradores, levando a uma apropriação precária da comunidade frente aos produtos de intervenção”. Em entrevista com cidadãos afetados/contemplados pelo programa no Aglomerado da Serra, os autores destacam que “fica evidente que em muitos momentos houve uma imposição de uma forma de morar distinta da realidade em que vivem os moradores do aglomerado⁷², resultando em um projeto por vezes excludente e mantenedor de desigualdades e violências históricas”.

O programa habitacional, ao transferir moradores de vilas e favelas para apartamentos em conjuntos habitacionais, muitas vezes sem considerar suas necessidades específicas, impacta diretamente nos modos e nas condições de vida da população. Mesmo que esses conjuntos estejam localizados nas proximidades de suas antigas moradias, a mudança é, muitas das vezes, impactante e significativa.

Motta (2017), ao realizar entrevistas com afetados/contemplados pelo programa no Aglomerado da Serra, atesta que a maioria dos entrevistados, à época das primeiras intervenções, afirmou não ter maiores conhecimentos sobre o Programa, não sabendo quais as obras previstas, quais os prazos e, nem mesmo, quem seria removido. O processo de remoção, em muitos casos, foi traumático para os moradores, devido às mudanças, incertezas e falta de orientação do poder público sobre o que e quando ocorreria. A autora também aponta que, mesmo após a mudança para os apartamentos, os problemas continuaram. A convivência forçada com vizinhos em certa medida desconhecidos, o compartilhamento de espaços e obrigações comuns, resultaram em conflitos⁷³. Além disso, a qualidade dos materiais utilizados na construção e o acabamento dos apartamentos, segundo relatos coletados pela autora, também foram objeto de críticas.

Melo (2009) considera que

(...) mesmo com a participação dos moradores na discussão das propostas, as intervenções implementadas, tanto par as habitações quanto para o espaço urbano,

⁷² Este trabalho realizou entrevistas com residentes do Aglomerado da Serra, localizado na região centro-sul de Belo Horizonte, maior conjunto de vilas e favelas do município, em termos populacionais.

⁷³ A autora relata caso de vizinhos que não pagariam contas condominiais comuns, resultando em cortes nos serviços, além de barulho excessivo e mau uso dos espaços comuns.

apresentam inadequações em relação à especificidade da ocupação urbana da favela e às necessidades e hábitos de seus moradores. Se houve um acordo construído nos Grupos de Referência do Plano Global Específico, este espaço foi insuficiente para se garantir a adequação das alternativas.

Com problemas e críticas, mas também com garantias de direitos e ações efetivas para grande parcela da população, o “Programa Vila Viva” foi uma grande intervenção projetada pelo poder público, com impactos sobre a paisagem urbana, sobre a produção do espaço urbano em Belo Horizonte, e sobre a vida das pessoas.

A questão da participação, levantada na última citação, é primordial para a compreensão do “novo momento” político da prefeitura. E as transformações no instrumento do “Orçamento Participativo” ajudam a elucidar esse ponto.

4.9 O Orçamento Participativo Digital

Em 2006, durante o segundo mandato de Fernando Pimentel, foi implementada uma nova modalidade de Orçamento Participativo em Belo Horizonte, o OP Digital. Essa nova forma de participação cidadã foi realizada de forma virtual, por meio de votações pela internet. Nabuco *et al* (2009) afirmam que a implementação do OP Digital em Belo Horizonte tinha dois objetivos estratégicos: (1) a alocação de recursos para obras estruturantes e de maior abrangência territorial, cujos custos ultrapassam os do OP Regional, e (2) a incorporação de novos segmentos da população nas deliberações do OP, especialmente a classe média e a juventude.

É importante destacar que o OP Digital não foi criado com o objetivo de substituir o OP Regional, mas sim para atender a propósitos distintos. Na verdade, a implementação do OP Digital só foi possível graças ao “sucesso” do OP Regional, que já estava consolidado na época. Além disso, é necessário aprofundar a reflexão sobre o segundo objetivo estratégico, que é a incorporação de novos segmentos da população nas deliberações do OP.

A implementação do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte é reflexo do seu tempo. Com o desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), tornou-se possível ampliar a participação social na dinâmica política, especialmente em âmbito local. Portanto, é mais importante analisar a proposta, os objetivos e a forma do OP Digital em vez de questionar simplesmente o meio no qual foi implementado. É preciso compreender seus propósitos e objetivos para avaliar se o meio virtual é eficiente para a participação popular. A intenção aqui não é defender uma suposta neutralidade das redes e da produção capitalista de tecnologia. Pelo contrário, é importante destacar que a “revolução cibernética” impacta diretamente a dinâmica da política, moldando as estruturas de comunicação e a relação entre governo,

governantes e sociedade. Ao mesmo tempo, também abre novas possibilidades para o exercício democrático.

Voltando para a implementação do OP Digital em Belo Horizonte, diferentemente do OP Regional (e do OP Habitação), no qual o processo de participação era realizado por meio de encontros, reuniões, assembleias regionais, eleições de delegados⁷⁴ e formação de comissões de acompanhamento e fiscalização⁷⁵ das obras aprovadas, na nova modalidade o processo seria mais simples: o governo municipal selecionaria cinco obras estruturantes para a cidade, ou seja, de maior porte que as cabidas ao OP Regional, que seriam colocadas em votação a ser realizada no sítio eletrônico da prefeitura. Os votantes selecionariam uma dentre estas cinco obras, que seria colocada em execução, por parte do poder público.

O Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte, implementado em 2006, foi, segundo Nabuco *et al* (2009), “a primeira experiência mundial de uso da internet por um governo local como instrumento deliberativo de parte do orçamento público (em contraposição a seu uso mais frequente como instrumento consultivo)”. Na sua primeira rodada, o OP Digital contou com a participação de 172.938 cidadãos, ou cerca de 10% do eleitorado local, em contraposição aos 38.302 cidadãos que participaram do OP Regional no mesmo ano (SÁ, 2022). Importante salientar que o recurso destinado a esta modalidade em 2006 (R\$20 milhões) foi bastante inferior ao destinado ao OP Regional, que foi da ordem de R\$80 milhões (NABUCO *et al*, 2009). O OP Digital de Belo Horizonte, ainda em sua primeira edição, foi premiado pelo “Observatório Internacional da Democracia Participativa”, como “Boa Prática em Participação Cidadã”, em reconhecimento ao seu caráter inovador.

Apesar da primeira edição do OP Digital ter sido promissora, as subsequentes apresentaram um declínio constante na participação dos cidadãos. Isso é relevante, especialmente considerando que o acesso à internet se expandiu e novos meios de participação foram implementados, como o sistema de votação por telefone (sem cobrança de tarifas) na edição de 2008. Se em 2006, cerca de 175 mil pessoas participaram do OP Digital, em 2008 esse número caiu para cerca de 125 mil, e em 2011, já durante o governo de Márcio Lacerda (PSB), a participação despencou para cerca de 25 mil. Em 2013, o número de participantes foi inferior a 9 mil. Em comparação, o número de participantes do OP Regional apresentou uma queda muito menos acentuada, indo

⁷⁴ Nas “Caravanas de Prioridades”.

⁷⁵ As COMFORÇAs.

de cerca de 38 mil pessoas em 2006 para 35 mil em 2008, 25 mil em 2011 e também 25 mil em 2013. É importante refletir sobre os motivos desse declínio na participação no OP Digital, especialmente em relação aos objetivos propostos inicialmente.

Cunha *et al* (2014) elencam três possíveis razões para a queda no número de participantes do OP Digital.

Inicialmente, os autores destacam que, no OP Digital, o cidadão não exerce um papel ativo no processo decisório. Ao invés de levantar os problemas e obras-soluções, o cidadão apenas vota em opções previamente selecionadas pelo governo, o que difere do processo do OP Regional.

Em segundo lugar, os autores afirmam que o meio virtual foi apresentado aos cidadãos apenas como uma ferramenta, sem destacar seu potencial transformador como plataforma de empoderamento do cidadão na relação com o governo, perdendo sua relevância e distanciando-se do sentido deliberativo da participação política. Conforme Sá (2022) salienta, há um protagonismo da narrativa tecnológica no discurso oficial, em detrimento da ênfase no processo participativo.

Em terceiro lugar, o governo apresentou a plataforma apenas de forma informativa, sem apontar novas possibilidades de interação. Para os autores, a imprensa também não dedicou espaço suficiente para discussão do OP Digital e suas limitações e potencialidades. A utilização do meio virtual não possibilitou a construção de redes associativas e a formação política cidadã, sendo mais utilizada como correia de transmissão dos discursos oficiais. A interação da equipe da prefeitura com os cidadãos, nas redes oficiais do OP, teve mais um papel de moderação de comentários ofensivos do que de esclarecimento de dúvidas ou acolhimento de propostas.

Sá (2022), destaca, ao menos, outros três fatores. Um aspecto significativo seria “o fato de a obra escolhida em 2008 não ter sido executada”, o que, ao cidadão, já fala por si só. Outro aspecto seria que, ao aumentar as medidas de segurança e controle, para evitar possíveis fraudes no processo, tornou-se mais custoso ao cidadão participar do OP Digital. O aumento da burocracia necessária poderia ter afastado algumas pessoas. Por fim, “a substituição da divulgação nas mídias de massa pelas redes sociais institucionais, em 2011, pode ter reduzido a visibilidade do processo, tendo em vista o baixo número de seguidores dos perfis da PBH” (CUNHA *et al*, 2014)

A queda mais acentuada na participação no OP Digital se dá, de fato, não na gestão Pimentel, mas na gestão Márcio Lacerda. Contudo, uma análise crítica sobre a implementação do instrumento não pode se resumir, apenas, ao número de participantes.

Avritzer (2011) enfatiza que, linha geral,

O governo do Prefeito Pimentel reduziu seu apoio à gestão participativa para aumentar o apoio aos grandes projetos de infra-estrutura. Todavia, Pimentel não foi capaz de se afastar inteiramente dos processos de gestão participativa devido à força das comunidades política, associativa e de políticas públicas que se desenvolveram em torno da gestão participativa.

Deste modo, a introdução do OP Digital em sua gestão seria medida exemplar para demonstrar uma transformação, quando comparado às gestões anteriores, da orientação política na administração pública. Cito Avritzer (2011):

Embora a administração do Prefeito Pimentel tenha se afastado da gestão participativa, eles procuraram criar uma mudança significativa no processo de OP, que foi a introdução do OP Digital. O OP Digital foi implementado em 2006 e funcionou novamente em 2008. Esta nova forma de participação foi concebida para resolver três problemas: induzir um grande número de cidadãos a participar, incluir maiores projetos de infra-estrutura e apelar para a classe média e setores da juventude. O OP Digital é, portanto, representativo das mudanças que o prefeito Pimentel procurou produzir; permanece dentro do projeto iniciado pelos Prefeitos Patrus e Castro porque o OP Digital busca legitimidade por meio de referências à participação popular, mas também visa limitar a participação direta dos cidadãos na tomada de decisões.

O OP Digital não se destina a produzir cidadãos ativos por meio da participação direta e nem tem foco na justiça social⁷⁶. Usando os quadros de análise desenvolvidos neste artigo, podemos afirmar que o OP Digital pouco faz para promover uma comunidade associativa porque os cidadãos não têm contato uns com os outros. Ele apenas cria marginalmente uma comunidade de políticas públicas porque os cidadãos não estão ativamente empenhados no desenvolvimento e defesa de idéias. Vale ressaltar que o OP Digital contribui para expansão da comunidade política porque mais pessoas (especialmente jovens e a crescente classe média) são trazidas para o processo político. Assim, a introdução do OP Digital pelo Prefeito Pimentel é um esforço para expansão da comunidade política, em detrimento do aprofundamento da comunidade associativa ou da comunidade de políticas públicas.

Dado o apresentado acima, é importante a compreensão de que a implementação do OP Digital em Belo Horizonte, em grande medida, é indício evidente de transformação da orientação política da administração pública no município, mesmo sendo Belo Horizonte governada pelos mesmos partidos.

Outro exemplo de transformação, com impacto na cidade e na vida das pessoas, diz respeito às operações urbanas aprovadas no segundo mandato de Fernando Pimentel.

4.10 Operações Urbanas

Cinco operações urbanas foram aprovadas em lei durante a segunda gestão Pimentel. A Lei 9.065/2005 regulamentou a “Operação Urbana na área denominada Gleba I da antiga Fazenda Capitão Eduardo”, que tratava sobre a viabilização de habitações de interesse social na região.

⁷⁶ Grifo meu.

A Lei 9.366/2007 regulamentou a “Operação Urbana do Edifício-Sede do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais” que, justamente, tratou sobre a viabilização desse imóvel público. De tipo parecido foi a “Operação Urbana da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais”, regulamentada pela Lei 9.679/2008.

Nessa dissertação, por se tratarem de operações mais complexas e de maior impacto na vida das pessoas, serão destacadas as outras duas: a “Operação Urbana Centros de Comércio Popular” e a “Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas”, a começar pela primeira.

4.10.1 Operação Urbana Centros de Comércio Popular

O comércio popular e a presença de mascates, de vendedores ambulantes e de camelôs marcam a história de Belo Horizonte desde seus primeiros anos. As tentativas, por parte do poder público, de tentar regulamentar este tipo de trabalho também. Ainda em 1908, foi instituída, na cidade, “uma taxa de imposto aos mascates, além de multa àqueles que não tivessem licença da prefeitura” (JAYME e NEVES, 2010). Porém, é ao final da década de 1960 e, principalmente, na década de 1970 que o comércio popular “ocupa” de fato a região central da cidade⁷⁷. Nas décadas de 1980 e 1990, período de crise econômica e aumento do desemprego no país, o comércio popular na região se intensificou. Nas palavras de Jayme e Neves (2010):

Assistiu-se, nas décadas de 1980 e 1990, a uma ocupação do espaço da região central pelos vendedores ambulantes de forma bem mais ostensiva. As calçadas se transformaram em verdadeiros mercados, onde se ofereciam produtos variados e a preços bem inferiores aos vendidos nas lojas. Os lojistas se sentiram prejudicados, já que, para eles, a concorrência era desleal e, além disso, as barracas eram posicionadas em frente às lojas, ocultando suas fachadas. Essas atividades, então, se tornaram, mais uma vez, alvo de ações públicas que tentaram conter seu aumento, além de buscar a manutenção da ordem na região central. Em agosto de 1984, foi sancionada a Lei Municipal nº 3.841, com o objetivo de organizar as atividades informais, conferindo aos camelôs licença para o exercício do seu trabalho. Essa lei foi importante para a categoria, na medida em que lhe garantiu o espaço da rua como local de trabalho, tanto que ela foi sancionada depois de muita mobilização dos próprios camelôs (Castro, 2003; Zambelli 2006 *apud* Jayme e Neves, 2010).

Contudo as tentativas de “licenciamento”, bem como a tentativa, realizada pela PBH em 1993, de delimitar a área para a atuação desses comerciantes, funcionaram apenas parcialmente. O número de trabalhadores aumentava cada vez mais, diante de um contexto de queda nos índices de emprego formal no país, e os limites territoriais delimitados para o trabalho dos camelôs foram, aos poucos, sendo ignorados. Em cenário descrito por Jayme e Neves (2010), “as ruas

⁷⁷ Jayme e Neves (2010) levantam a hipótese de que, em grande parte, se deve a isso a “criação”, no mesmo período, de outra centralidade comercial importante na cidade, a Savassi.

da região central de Belo Horizonte se tornaram, em alguns pontos, difíceis até para os transeuntes andarem, posto que os ambulantes não licenciados – os toreros – dividiam espaço com os camelôs”.

Tratava de uma questão social-laboral importante para a cidade, que afetava a vida de milhares de pessoas⁷⁸, entre camelôs, lojistas e mesmo transeuntes. Uma solução proposta para a situação foi a da criação de *shoppings populares* na região central, para abrigar estes comerciantes, medida que foi reforçada, em especial, após o “sucesso” da operação para a criação do “Shopping Oiapoque”. Após a inauguração do “Oi” em 2003, primeiro *shopping* de comércio popular da cidade, seguiram-se a inauguração do “Xavantes”, do “Tupinambás” e do “Caetés”, em 2004, sendo esses quatro, até os dias de hoje, os principais centros de comércio popular de Belo Horizonte.

Neste contexto, é regulamentada, em 2005, a “Operação Urbana Centros de Comércio Popular”. O primeiro fato a ser destacado sobre essa operação urbana, que em grande medida já demonstra as interseções entre os interesses público e privado, é que sua regulamentação não se deu por meio de lei específica, mas por meio de um substitutivo na Lei 9.058/2005, que tratava sobre o zoneamento na região do Belvedere, área ocupada por população de renda alta, buscando o aumento do potencial construtivo na região. A “operação urbana” regulamentada pela lei permitiu, nessa determinada região do Belvedere, ser “concedidos aos empreendedores que implantassem boxes nos *shoppings* populares da cidade, e que mantivessem a atividade por pelo menos 10 anos, potenciais construtivos a serem utilizados adicionalmente, até o limite máximo de 20% de acréscimo em cada lote (...)”⁷⁹ (COTA, 2010).

Cota (2010) ratifica análise sobre esta operação, considerando tanto a complexidade da mesma quanto a multiplicidade de interesses:

Assim, apesar de justificar a *operação urbana* pelo interesse público de “requalificação dos espaços públicos e das calçadas”, e de “viabilizar a instalação e permanência de Centros de Comércio Popular destinados a abrigar as atividades de camelôs, toreros e artesãos exercidas em logradouros públicos” (Cf. Art 5º da Lei n.º 9.058/95), percebe-se que a principal motivação da proposta foi o interesse particular que seria satisfeito com a concessão de acréscimos de direito de construir em uma das áreas mais valorizadas da cidade. Observa-se ainda que, se a satisfação do interesse público fosse realmente a intenção do poder público municipal, este deveria ter exigido do parceiro

⁷⁸ Figueiredo e Moraes (2004) *apud* Jayme e Neves (2010) estimaram, para aquele período, em mais de dois mil o número de vendedores ambulantes somente na região central de Belo Horizonte.

⁷⁹ Cota (2010) destaca também que, em descumprimento do Plano Diretor, essa proposta de Operação Urbana não foi discutida no COMPUR.

privado contrapartidas mais significativas – tendo em vista os benefícios obtidos por este parceiro – e socialmente mais justas, que estimulassem, por exemplo, a permanência dos camelôs nos Centros de Comércio Popular, como a cobrança de aluguel dos boxes a um preço mais baixo ou mesmo a sua isenção (COTA, 2010).

4.10.2 Operação Urbana do Parque Linear Bulevar Andradas

A regulamentação da “Operação Urbana Bulevar Andradas” pela lei 9.568/2008, de iniciativa privada (a segunda operação urbana deste tipo do município), é outra que demonstra a linha tênue entre a sobreposição dos interesses particulares e públicos, mesclados na operação.

O objetivo principal da operação seria o de viabilizar a implantação de um parque linear, nas margens do Ribeirão Arrudas, em trecho de um quilômetro e meio na região leste de Belo Horizonte. Chagas (2013), em análise crítica, descreve alguns dos possíveis aspectos positivos da operação:

(...) a criação do parque linear pode gerar *transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental*, de forma a socializar os benefícios dos investimentos públicos. (...).

O plano urbanístico, além da desafetação e alienação onerosa de dois trechos de vias, envolvia *recuperação ambiental e tratamento paisagístico das margens do ribeirão Arrudas*, com a implantação do Parque Linear, e a *promoção do desenvolvimento econômico da região adjacente ao Parque*, por meio da definição de novos parâmetros urbanísticos (Lei 9.568/08, Art. 3º). Percebe-se como os limites da operação condicionaram as possibilidades de investimento, estando este restrito praticamente às margens do ribeirão.

Contudo, a “promoção do desenvolvimento econômico da região adjacente ao Parque” envolveria contrapartidas para viabilizar a construção de um *Shopping Center*, o “*Boulevard Shopping*”, na região. Envolveria, por exemplo, o aumento do coeficiente de aproveitamento do terreno de 1,7 para 2,7; e a “permissão de efetivação de 60% da exigência da área permeável do empreendimento, constante da LPOUS, dentro da área do Parque Linear Bulevar Andradas” (COTA, 2010). Ao empreendedor, seria cabido pagar ao poder público “o valor referente à apropriação da área desafetada e executaria as intervenções referentes à implantação do Parque Linear Bulevar Andradas, conforme projeto do Executivo, até o limite de R\$ 5 milhões”.

Caracterizando a região do parque proposto pela operação urbana, é importante salientar que sua área é “limítrofe à três Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a saber a Vila Dias, a Vila Ponta Porã, e os edifícios das Torres Gêmeas, construção e empreendimento imobiliário inacabada que foi ocupada por uma parcela da população nos últimos anos” (NEVES, 2019). Se trata de uma região, em especial nessas ZEIS, ainda deficitária em termos de infraestrutura urbana e de equipamentos públicos, sendo a contrapartida proposta pelo empreendedor insuficiente para garantia de melhoria das condições de vida na região.

Mais ainda, é possível avaliar que o empreendedor privado, além da viabilização da construção do *Shopping Center*, ganharia duplamente, pois a melhoria estrutural nas margens do ribeirão Arrudas na região de entorno do empreendimento acarretaria na valorização do terreno, proporcionado um aumento do capital imobiliário da área. Nas palavras de Cota (2010):

Ressalta-se que a contrapartida de interesse coletivo também atende perfeitamente aos interesses do parceiro privado: além de permitir transferir a taxa de permeabilidade para a área do parque, a implantação deste equipamento contribui para uma melhoria do entorno do *shopping*, promovendo sua valorização e a consequente geração de rendas fundiárias para o próprio empreendimento (privado). Assim, mais uma vez as concessões viabilizadas por meio da *operação urbana* acabam atendendo ao interesse do capital, e a “inovação espacial acaba provendo mais benefícios particulares que públicos, devendo-se considerar ainda os possíveis impactos negativos do acréscimo construtivo na região.

O *Boulevard Shopping* foi inaugurado em outubro de 2010. Hoje, início de 2023, o Parque Linear Bulevar Andradas ainda não foi devidamente implementado.

Considerações

É possível dizer, pelo explicitado nesse capítulo, que o governo Pimentel foi, ao mesmo tempo, uma gestão de continuidades e de transformações. A lógica que orientou a administração pública da cidade, comparativamente com as gestões anteriores, mudou. E isto trouxe reflexos na dimensão político-eleitoral.

Nas eleições municipais seguintes, em 2008, foi proposta pelo prefeito Pimentel e pelo PT uma aliança do partido com seu principal opositor nas eleições de 1992, 1996, 2000 e 2004: o PSDB, do então governador Aécio Neves.

A aliança se deu em torno de um nome que não estaria filiado nem ao PT e nem ao PSDB, mas sim ao PSB. Estamos falando do próximo prefeito de Belo Horizonte: Márcio Lacerda, cuja eleição será discutida na abertura do próximo capítulo.

5. MÁRCIO LACERDA (PSB) – (2009-2016)

5.1 As eleições municipais de 2008

Fernando Pimentel, do PT, encerrou seu mandato com altos índices de aprovação popular. De acordo com a pesquisa Datafolha⁸⁰ de 23 de julho de 2008, 74% da população avaliou sua gestão como "ótima ou boa", 20% como "regular" e apenas 5% a avaliou como "ruim ou péssima". Nesse mesmo período, uma outra importante liderança política de Minas Gerais, o governador Aécio Neves, do PSDB, também registrava alta aprovação popular, em torno de 90%⁸¹.

Os partidos aos quais essas duas lideranças políticas eram filiadas, o PT e o PSDB, foram rivais nas eleições em Belo Horizonte nas quatro disputas anteriores⁸². No entanto, em 2008, esse antagonismo não se repetiu. Os dois partidos formaram uma aliança inesperada e inusitada na disputa pela prefeitura, apoiando a mesma candidatura: a de Márcio Lacerda, então filiado ao PSB.

Márcio Lacerda é um empresário de sucesso no ramo das telecomunicações e teve uma de suas primeiras experiências na política institucional em 2002, quando atuou como tesoureiro da campanha presidencial de Ciro Gomes, então filiado ao PPS. Com a vitória de Lula nesse mesmo ano, Ciro assumiu a frente do Ministério da Integração Nacional e convidou Lacerda para ser secretário-executivo da pasta. Posteriormente, em 2007, Lacerda foi convidado pelo governador Aécio Neves para ocupar o cargo de Secretário de Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais.

Ainda em 2007, Lacerda, que até então não era filiado a nenhum partido político, foi sondado pelo governador em relação à possibilidade de filiação, sugerindo a perspectiva de uma candidatura nas eleições seguintes. No final desse mesmo ano, seguindo os conselhos, Márcio Lacerda filiou-se ao PSB com o objetivo de participar, pela primeira vez, de uma eleição como candidato.

⁸⁰ As pesquisas citadas nessa seção estão disponíveis em: <https://noticias.uol.com.br/fernandorodrigues/pesquisas/1turno/belohorizonte.jhtm>. Acesso em fevereiro de 2023.

⁸¹ Fonte: <https://www.otempo.com.br/politica/aecio-e-lula-superam-80-de-aprovacao-1.620339>. Acesso em fevereiro de 2023.

⁸² 1992 – 1996 – 2000 – 2004.

A proposta de aliança entre o PT e o PSDB, liderada pelas principais figuras dos partidos em Minas Gerais, não foi, no entanto, firmada sem dificuldades. Lideranças expressivas do PT, como o ex-prefeito Patrus Ananias, manifestaram publicamente sua contrariedade em relação a essa aliança e disputaram, internamente, os rumos do partido nessas eleições.

Naquelas eleições, a disputa interna sobre o apoio ou não à candidatura de Lacerda, tendo como pano de fundo a possibilidade de uma aliança com o PSDB, polarizou o partido, com um número significativo de lideranças e filiados defendendo cada uma das posições⁸³.

No final de junho de 2008, a convenção eleitoral do PT confirmou o apoio à candidatura de Márcio Lacerda, indicando como vice-prefeito na chapa o então deputado estadual Roberto Carvalho. Nessa mesma convenção, foi vetada a possibilidade de coligação formal com os partidos PSDB, PFL e PPS, que lideravam a oposição ao governo Lula em nível nacional. Apesar disso, Aécio Neves e o PSDB apoiaram informalmente a candidatura de Lacerda..

Com essa aliança, coube ao PMDB, com a candidatura do então deputado federal Leonardo Quintão, o papel de principal candidatura oposicionista. Jô Moraes (PC do B), Sérgio Miranda (PDT), Gustavo Valadares (DEM), Vanessa Portugal (PSTU), Jorge Periquito (PRTB), André Alves (PT do B) e Pepê Pinheiro (PCO) foram as outras candidaturas naquela disputa.

O período de campanha eleitoral de Márcio Lacerda iniciou com a temática da “continuidade” em relação aos governos anteriores. Nas pesquisas eleitorais, o candidato ocupava o terceiro lugar, atrás de Jô Moraes e de Leonardo Quintão. Entretanto, a forte presença de seus cabos eleitorais, Fernando Pimentel e Aécio Neves, nos materiais de campanha, na propaganda eleitoral de rádio e televisão, e nos comícios públicos, impulsionaram a candidatura de Lacerda. Ao final de agosto, sua intenção de votos atingiu cerca de 40%, superior à soma das intenções de voto de Quintão e de Jô Moraes, aumentando a possibilidade de vitória em primeiro turno.

O papel relevante desempenhado por Pimentel e Aécio Neves na campanha confirmou Lacerda como o candidato que representava tanto a continuidade dos governos anteriores na prefeitura, bem avaliados, quanto a união entre campos políticos distintos. Em outras palavras, uma "união de diferentes em prol de um objetivo maior". Isso é exemplificado por uma transcrição de

⁸³ Essa disputa interna reverberou no processo eleitoral. Muitos dos grupos que registraram contrariedade ao apoio à Lacerda, ao fim e ao cabo, não participaram tão ativamente do processo eleitoral.

discurso de Pimentel, realizado em comício na Barragem Santa Lúcia, região centro-sul de Belo Horizonte, citado por Oliveira e Resende (2016):

(...) essa é uma aliança para continuar as políticas públicas. Por isso, vocês vêm, no mesmo palanque, partidos diferentes. Por isso, vocês estão vendo eu e o governador Aécio Neves juntos. Essa é a candidatura que representa essa aliança. A continuidade é Márcio Lacerda. (ESTADO DE MINAS, 2008 *apud* OLIVEIRA e RESENDE, 2016)

No final de agosto, as eleições pareciam favorecer a vitória de Márcio Lacerda em primeiro turno. Contudo, em setembro, houve uma reversão dessa tendência quando a intenção de voto de Leonardo Quintão começou a crescer. Na véspera das eleições, em uma pesquisa do IBOPE, Márcio Lacerda aparecia com 45% e Leonardo Quintão com 36%, um aumento significativo em relação à pesquisa da semana anterior que apontava apenas 20% para Quintão. Isso indicava que haveria um segundo turno entre esses candidatos, o que, de fato, ocorreu. No primeiro turno, Lacerda recebeu 549.131 votos (44%), enquanto Quintão obteve 519.787 votos (41%).

Na primeira pesquisa IBOPE do segundo turno, Quintão apresentava uma vantagem de 20 pontos percentuais sobre Lacerda (51% versus 33%). Parecia que o apoio de Fernando Pimentel e Aécio Neves a Lacerda não seria suficiente para garantir sua vitória. Entretanto, a estratégia de campanha de Lacerda mudou no segundo turno, quando houve uma diminuição do protagonismo dos seus apoiadores e um aumento da presença do próprio candidato. As fraquezas de Quintão também foram exploradas com mais ênfase. Isso pode ser exemplificado por uma peça de propaganda eleitoral da campanha de Lacerda na qual Quintão aparece em discurso, com microfone em mãos, proferindo uma frase que ficaria famosa naquelas eleições: “Vamos ganhar e vamos chutar a bunda deles”⁸⁴. Essa peça publicitária, ao que tudo indica, repercutiu mal para o candidato Leonardo Quintão.

Em uma nova reviravolta na eleição, Lacerda passou a crescer, e Quintão começou a perder força. Segundo pesquisa Datafolha realizada em 24 e 25 de outubro, Lacerda atingiu 59% das intenções de voto, enquanto Quintão ficou com 41%. Estes percentuais se confirmaram nas urnas, um dia depois, com Lacerda conquistando 767.332 votos e Quintão obtendo apenas 530.560 votos, cerca de 10 mil a mais do que no primeiro turno.

A vitória de Lacerda representa uma mudança na política da capital mineira. O PT e o PSDB, antes rivais, agora dividiam espaço na prefeitura. Em seus discursos, propagandeava-se que o

⁸⁴ Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1410200825.htm>. Acesso em fevereiro de 2023.

bem-estar do cidadão de Belo Horizonte seria mais importante do que as ideologias político-partidárias, justificando a união do PT e do PSDB, num prenúncio das narrativas⁸⁵ “anti-política” e “anti-políticos”⁸⁶.

Durante os discursos, além de enfatizar o tema da “continuidade”, também foi destacado o surgimento de novas perspectivas na gestão pública da coalizão política liderada por Lacerda. Nesse sentido, alguns exemplos dessas mudanças e transformações serão apresentados a seguir.

5.2 O Plano Estratégico – BH Metas e Resultados

No início de 2009, o governo Lacerda adotou uma medida significativa para a gestão pública de Belo Horizonte, implementando por meio de um decreto o "Modelo de Gestão por Resultados". Esse modelo foi baseado no plano estratégico "BH Metas e Resultados", que ainda no período de campanha, realizou um diagnóstico situacional da cidade, considerando aspectos econômicos, sociais, demográficos e ambientais. Além disso, o plano estabeleceu valores orientadores e objetivos específicos para o planejamento estratégico de Belo Horizonte, bem como doze "Áreas de Resultado" para intervenções (MACEDO, 2012).

O diagnóstico realizado apontou que a cidade estava em um estágio "pós-industrial", no qual as estruturas administrativas-gerenciais poderiam estar presentes no município, mas a maioria dos equipamentos produtivos-industriais não. Isso teria impactos sobre a dinâmica econômica, com o setor de comércio e serviços se intensificando em detrimento do setor industrial, o que teria consequências diretas para o emprego e a renda na cidade.

O plano estratégico "BH Metas e Resultados", orientador do "Modelo de Gestão por Resultados" implementado pelo governo Lacerda em 2009, teve como objetivo identificar os principais desafios a serem enfrentados. Entre eles, destacou-se a necessidade de integrar as regiões de Minas ao núcleo do Estado, consolidar Belo Horizonte como centro de inovação e atrair investimentos para a cidade.

Com base nos valores da competitividade, qualidade de vida e sustentabilidade ambiental, o plano estratégico projetou uma visão de futuro para Belo Horizonte como uma cidade competitiva, que oferecesse serviços adequados à população, e que levasse em consideração, de forma séria, a questão ambiental. Uma Belo Horizonte atraente para investimentos, negócios e turistas.

⁸⁵ Narrativas políticas, sempre bom reforçar.

⁸⁶ Que ganharia força nas eleições seguintes.

Assim, podemos observar que algumas ideias que antes eram marginais, agora foram transformadas em diretrizes explícitas para projetos e políticas públicas, indicando uma nova forma de pensar a gestão pública na cidade.

A primeira versão do plano estratégico "BH Metas e Resultados" foi apresentada em 2009 e passou por duas atualizações, uma em 2010 e outra em 2015.

Diniz *et al* (2020) realizaram um estudo para identificar a frequência de palavras-chave em cada uma das atualizações. Na primeira versão, a palavra "promoção" aparece 11 vezes, enquanto na última aparece 74 vezes. A palavra "*marketing*" não é mencionada na primeira versão, mas aparece três vezes na última. No entanto, o destaque vai para as palavras "internacionalização" e "internacional", que aparecem uma vez e seis vezes, respectivamente, na primeira versão, e 11 e 46 vezes, respectivamente, na última. Isso pode tanto indicar uma mudança no ideário orientador do plano estratégico, como também pode estar relacionado ao contexto em que o plano foi elaborado.

A cidade de Belo Horizonte foi escolhida como sede de 6 jogos da “Copa do Mundo FIFA” de futebol masculino em 2014, além de ter sediado outras partidas de futebol, masculino e feminino, nas Olimpíadas de Verão de 2016. No mesmo 2016, o “Conjunto Arquitetônico e Paisagístico da Pampulha” foi reconhecido como patrimônio cultural da humanidade pela UNESCO. Esses eventos contribuíram para reforçar a vontade de Belo Horizonte se internacionalizar, seguindo o valor da competitividade.

Contudo, Macedo (2012) avalia que:

Afirmar que o Plano Estratégico de Belo Horizonte corresponde à uma ferramenta para sua internacionalização é inverter os termos que correspondem à realidade. Ao contrário do argumento proposto – de que o planejamento estratégico de BH é uma ferramenta para sua internacionalização –, é a internacionalização da cidade que serve aos propósitos do BH Metas e Resultados e à gestão estratégica da cidade. Assim, comprova-se uma relação entre os fenômenos, ainda que inversa à argumentada.

Sob o governo Lacerda seria proposto uma nova orientação política para Belo Horizonte, com uma cidade voltada para a atração de negócios, investimentos e turistas. Uma cidade que se apresentasse competitiva por estes recursos na cena global.

Ao utilizar a lógica da competitividade como principal orientação para o desenvolvimento do município, é possível argumentar que a gestão de Márcio Lacerda acabou invertendo a função de uma gestão pública democrática e plural, colocando os interesses de tornar a cidade atrativa para investimentos como prioritários em relação à melhoria das condições de vida da população, especialmente da parcela mais pobre. Esse modelo de gestão buscava incentivar a entrada

de mais investimentos, tornando a cidade ainda mais atrativa para negócios, em um ciclo incessante.

Dessa forma, é possível avaliar que a gestão de Márcio Lacerda contrariou a lógica política proposta pela coalizão PT-PSB no início da Frente BH Popular, que buscava uma administração pública participativa, democrática e redistributiva. Essa “inversão da inversão de prioridades” ficou cada vez mais evidente ao longo da gestão e impactou negativamente à população mais carente da cidade.

5.3 A “inversão da inversão de prioridades”

Em 2012, Márcio Lacerda foi reeleito prefeito de Belo Horizonte, mas a aliança com o PT foi desfeita. Naquela disputa, Lacerda enfrentou o ex-prefeito Patrus Ananias, agora seu principal opositor. Com a saída do PT do governo, a legenda se tornou a principal força de oposição institucional na Câmara Municipal⁸⁷ de Belo Horizonte. No segundo mandato de Lacerda, a política de “inversão de prioridades” foi ainda mais intensificada.

Ao contrário dos capítulos anteriores, a exposição das seções neste capítulo não seguirá uma ordem cronológica. Isso se deve ao fato de que os acontecimentos do governo de Lacerda não são facilmente categorizados em termos cronológicos. É complexa a estrutura de continuidades, de rupturas, de inícios, de pausas e de reinícios. Muitos programas tiveram início no primeiro mandato e continuaram no segundo, enquanto outros se referem apenas a um dos dois mandatos. Alguns outros foram interrompidos e depois retomados.

Dessa forma, opto por não apresentar os tópicos em ordem cronológica.

5.3.1 Políticas Públicas

A orientação das políticas públicas propostas pela Prefeitura de Belo Horizonte é modificada no governo Lacerda. As métricas redistributivas e de participação popular, que orientavam fortemente os projetos da prefeitura nas gestões anteriores, são gradualmente substituídas pelas metas e resultados como objetivo último das políticas públicas.

O "Orçamento Participativo", que sintetizava os governos anteriores por incorporar de forma robusta os motes da "inversão de prioridades" e da "participação popular", é um exemplo de

⁸⁷ Adriano Ventura, Arnaldo Godoy, Juninho Paim, Pedro Patrus, Silvinho Rezende e Tarcísio Caixeta foram os vereadores eleitos pelo PT em 2012. Gilson Reis, eleito pelo PC do B, também cumpriu destacado papel de oposição à Lacerda nesta legislatura.

política pública que foi deliberadamente enfraquecida ao longo do governo Lacerda. A partir de 2009, há um acúmulo notável de obras inacabadas do OP, enquanto novas obras iam sendo aprovadas pelo instrumento (Porto et al., 2022). Ou seja, novas rodadas foram realizadas, enquanto obras de rodadas anteriores ainda não haviam sido entregues, ou mesmo sequer iniciadas, o que ajudou a "desmoralizar" esse importante mecanismo participativo perante a população.

Olhando por outra perspectiva, se em 2008, último ano da gestão Pimentel, a parcela do orçamento destinada ao OP chegou a 16% do orçamento do município, ao longo da gestão Lacerda esse valor diminuiu para cerca de 5% do orçamento municipal, sendo que o que de fato foi empenhado⁸⁸ chegou a ser inferior a 1% (PORTO *et al*, 2022). O “OP Habitação”, que entre 1995 e 2012⁸⁹ construiu, por meio do Sistema Municipal de Habitação, 4.659 unidades habitacionais⁹⁰ em Belo Horizonte, foi descontinuado nesta gestão, apesar da moradia popular ainda ser uma reivindicação significativa da população⁹¹. O “OP Digital”, uma novidade apresentada durante a gestão Pimentel que obteve sucesso considerável, pelo menos em termos de participação, nas suas duas primeiras rodadas (2006 e 2011), viu o número de participantes despencar durante a gestão Lacerda. De cerca de 170 mil participantes na primeira edição (2006) para apenas 8 mil na rodada de 2013. Porto *et al* (2022) avaliam⁹² que:

(...) a falta de vontade política é capaz de inviabilizar completamente o pleno funcionamento deste instrumento de democratização da cidade. A mobilização e a participação dos cidadãos – que se mantiveram em números expressivos até a última edição do OP – e o sério trabalho dos técnicos da prefeitura dedicados ao OP desde sua criação não foram capazes de superar a baixíssima dotação orçamentária destinada ao instrumento nos últimos anos. Com isso, além das inúmeras obras paradas, provocou-se também a desmoralização completa dos processos participativos e dos representantes do OP nas comunidades participantes, uma vez que não se enxerga mais retorno da participação popular.

⁸⁸ O que foi de fato realizado na execução de obras e investimentos de infraestrutura.

⁸⁹ Não contabilizadas as unidades referentes ao “Programa Minha Casa Minha Vida”.

⁹⁰ FONTES, 2020

⁹¹ O “OP Habitação” teve sua última rodada realizada no ano de 2009, o primeiro da gestão Lacerda e, a partir de então, os recursos destinados ao “OP Habitação” foram realocados para viabilização de empreendimentos do “Programa Minha Casa Minha Vida” (FONTES, 2020).

⁹² Os autores, nesta citação, dizem respeito não só ao governo de Márcio Lacerda, mas também ao de Alexandre Kalil, prefeito sucessor. Por ser devido à gestão do primeiro a maior inflexão quanto às mudanças no rumo do OP, julguei pertinente a inclusão da citação.

O conflito posto de forma explícita entre sociedade civil e governo no caso do “OP” se reflete em outras áreas.

Um exemplo notável refere-se às manifestações contrárias às "podas radicais" e aos cortes de árvores da espécie *Ficus* na Avenida Bernardo Monteiro, região centro-sul da cidade, com árvores estimadas como centenárias. A prefeitura alegou que essas árvores estavam mortas e, devido ao seu tamanho, poderiam representar perigo à população em caso de queda, iniciando um processo de remoção (ou "poda radical") dos *Ficus*. No entanto, em oposição aos impactos paisagísticos e ambientais dos cortes, a sociedade civil organizou protestos e, em 2013, surgiu o movimento "Fica Ficus", em defesa das áreas verdes da cidade, alegando que nem todas as espécies estavam mortas e que seria possível recompor o ambiente com novas mudas. Fontes (2020) alerta que as áreas onde as "podas radicais" ocorreram estavam próximas a locais onde a prefeitura estava considerando a construção de estacionamentos subterrâneos privados por meio de parcerias público-privadas, sugerindo um possível conflito de interesses com a remoção das árvores.

Outro projeto polêmico proposto pelo governo Lacerda foi a construção de um Centro Administrativo Municipal na região da Lagoinha, nos moldes da Cidade Administrativa construída pelo Governo Estadual no extremo norte da capital. No entanto, a falta de discussão e de participação popular quanto à implementação do projeto gerou mobilização por parte dos possíveis afetados, de parcela da sociedade civil, e da oposição institucional. Em 28 de junho de 2013, no contexto das manifestações que tomaram o país naquele mês, a PBH publicou o decreto 15.252/2013⁹³, desapropriando cerca de 20 terrenos na região da Lagoinha para a instalação dos equipamentos públicos. O decreto foi alvo de muitos protestos, devido à ausência de discussão com a sociedade e com o parlamento municipal. Moradores dos bairros da Lagoinha e do Bonfim realizaram protestos, e a oposição na câmara municipal convocou audiências públicas para debater a questão. Nesse cenário, foi criado o movimento "Brasilinha do Lacerda, não", que se organizava principalmente de forma virtual, por meio das redes sociais, informando a sociedade civil sobre o projeto. Como resultado, a construção do Centro Administrativo Municipal projetado pelo governo Lacerda não foi realizada.

⁹³ Fonte: <https://www.otempo.com.br/politica/centro-administrativo-da-prefeitura-de-belo-horizonte-ja-tem-pre-projeto-1.708266>. Acesso em março de 2023.

Outro ponto importante diz respeito ao Decreto 13.798/2009, que proibia a realização de eventos de qualquer natureza na Praça da Estação, região central da capital mineira. A intenção era promover maior segurança aos usuários e garantir a preservação do patrimônio público, mas o efeito foi contrário. A proibição teve por consequência o surgimento do movimento "Praia da Estação", que reivindicava o uso coletivo da praça pública.

Além da proibição do uso da praça, o Duelo de MCs, um espaço de encontro da juventude belo-horizontina, também foi proibido de ser realizado em seu local tradicional, a parte baixa do Viaduto Santa Tereza, sob alegação de reformas na área. Essas medidas refletem uma visão restritiva da gestão em relação à ocupação dos espaços públicos, o que abre espaço para uma discussão sobre a política urbana adotada pelo governo.

Logo no primeiro ano de gestão, em 2009, foi realizada a III Conferência Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte. Como resultado, surgiu o Projeto de Lei 820/2009, que tratava de mudanças relevantes no Plano Diretor, aprovado em 1996.

Dentre as principais mudanças, temos:

a) instituição de instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade; b) previsão de intervenções urbanísticas estruturantes em pontos considerados estratégicos do município; c) busca pela desaceleração do processo de adensamento construtivo da cidade; d) flexibilização da instalação dos usos não residenciais no município; e) instituição do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), como forma de simplificação do licenciamento de atividades com repercussões preponderantemente urbanísticas; f) instituição das Áreas de Especial Interesse Social; g) flexibilização da instalação de usos não residenciais nas áreas de diretrizes especiais (ADEs) da Pampulha e do Belvedere (FONTES, 2020).

Durante a gestão Lacerda foram propostas 27 operações urbanas, mas somente 10 foram aprovadas em lei. Duas das propostas serão detalhadas a seguir: a "Operação Urbana do Isidoro" e a "Operação Urbana Nova BH - Antônio Carlos-Leste-Oeste.

5.4 A Operação Urbana do Isidoro

Antes de apresentar a “Operação Urbana do Isidoro - OUI”, é importante caracterizar o território em que ela está localizada. Trata-se de uma área com cerca de 10 km², situada na região Norte de Belo Horizonte, na divisa com o município de Santa Luzia, com registros de ocupação datando, pelo menos, do início do século XIX. A região está inserida em um vetor considerado pela prefeitura como tendo grande potencial de desenvolvimento econômico e imobiliário, devido à construção de uma importante linha rodoviária, a Linha Verde, da Cidade Administrativa de Minas Gerais e da expansão do Aeroporto Internacional de Confins.

A região do Isidoro, ou como veremos a seguir, da Izidora, é marcada pela presença de vasta área verde e de muitos cursos d'água. As principais redes hidrográficas da área são o Córrego do Macaco e o Córrego do Isidoro, que desaguam no Ribeirão do Onça, que por sua vez deságua no o Rio das Velhas, uma das principais reservas hídricas responsáveis pelo abastecimento de Belo Horizonte. Trata-se de uma das mais importantes áreas de natureza ainda preservada no município.

Apesar de os registros oficiais situarem a região dentro dos limites do bairro Granja Werneck, existe uma discussão sobre a nomenclatura do lugar. Moradores e movimentos sociais defendem que a região seja reconhecida como uma nova comunidade, denominada Izidora. A luta pela identidade do território está associada ao processo de urbanização e à regularização fundiária da região, que envolve milhares de famílias, a grande maioria em situação precária. A questão da nomenclatura, portanto, tem um caráter político importante, pois está ligada à busca por reconhecimento e por direitos

"Izidora", "Mata da Izidora", "Ribeirão da Izidora" e "Córrego da Izidora" eram os nomes utilizados para se referir à região no início do século, conforme consta nos registros oficiais da Prefeitura de Belo Horizonte. O nome era grafado no feminino. Em um artigo sobre o protagonismo das mulheres negras nas disputas locais desde o início do século XX até os dias atuais, Silva (2021) aponta que, pelo menos até 1937, a nomenclatura oficial da região era no feminino. Durante sua pesquisa para entender quem foi Izidora, a autora aponta que "Izidora foi uma escravizada que, depois de ser alforriada, estabeleceu-se na região e fundou sua família", tornando-se uma líder local. A comunidade do Quilombo das Mangueiras, situado nas proximidades da região, preserva a memória de Izidora e sua história. A "masculinização" do nome de Izidora é um exemplo de violência contra a memória de uma mulher que foi uma importante liderança política estabelecida na região.

Em 1914, foi emitido o decreto 82 de 24 de outubro, pelo qual uma parte do terreno da região foi doada pela prefeitura ao médico carioca Hugo Werneck para a instalação de um sanatório destinado ao tratamento da tuberculose. A construção foi concluída em 1928, conforme registrado por Bizzotto (2015). Com o falecimento do patriarca, na década de 1930, parte da área do seu terreno foi transformada em fazenda, a Granja Werneck S/A. Com o fim dos sanatórios no Brasil, uma parcela do terreno foi destinada à prefeitura, enquanto outra parte permaneceu sob a propriedade da família.

Como mencionado no segundo capítulo, em 2000 foi aprovada uma operação urbana na região durante a gestão de Célio de Castro. Seu principal objetivo era a construção da "Via 540", que ligaria as regiões leste e oeste da região metropolitana, além da proposta de parques públicos e empreendimentos imobiliários na área. No entanto, nenhum parceiro do setor privado se dispôs a participar da operação na época. Uma década depois, durante o governo de Lacerda, a operação urbana foi reestruturada devido ao boom de crescimento econômico e imobiliário projetado para o vetor norte da cidade. Jaime Lerner elaborou um projeto urbanístico para a construção de empreendimentos imobiliários voltados para as classes média e alta, mas novamente a participação do setor privado não atendeu às expectativas e a operação não foi desenvolvida (FONTES, 2020).

Em 2014, a prefeitura propôs alterações na operação urbana pela terceira vez, desta vez, em consonância com o Programa Minha Casa Minha Vida, com o objetivo de construir mais de 13 mil unidades de moradia (SILVA, 2021). Essa proposta, mais atrativa ao setor privado, teria um impacto prático ainda maior na região, tanto devido ao seu porte e como também devido à garantia de destinação de recursos por parte do setor público.

As propriedades da região, que há muitos anos não cumpriam função social alguma, foram ocupadas por moradores sem casa a partir de 2013, organizados em três ocupações: Vitória, Esperança e Rosa Leão. Desde o início do movimento, mais de 10 mil famílias passaram a residir na região. Com as ocupações, surgiram conflitos fundiários envolvendo três atores: os antigos proprietários reivindicando posse do terreno, a prefeitura motivada pelos interesses na realização da operação urbana e empreendedores particulares interessados na construção do complexo imobiliário, que pelo projeto contaria com mais de 13 mil moradias.

Durante o governo Lacerda, especialmente a partir de 2014, a região foi palco de intensa mobilização popular na luta pela garantia do direito à moradia dos ocupantes, que enfrentaram diversos tipos de violência ao longo do processo. Nesse contexto, foi organizado o movimento "Resiste Izidora", composto por movimentos de luta por moradia e por diversos militantes sociais.

A operação urbana, cujo período em vigor expirou em 2022, foi paralisada, devido à intensa luta por parte do (s) movimento (s) e da resistência dos moradores. Silva (2021) aponta que:

(...) as lutas acumuladas ao longo de seis anos (2013 – 2019) conquistaram o reconhecimento das ocupações por parte do Executivo municipal e estadual, que as qualificaram como Áreas de Especial Interesse Social (AEIS02), consubstanciado em um decreto de 12 de abril de 2018 (FRANZONI, ALVES, FARIA, 2020 *apud* SILVA,

2021). Em 2019, com a aprovação do novo Plano Diretor de Belo Horizonte, as mesmas áreas foram incorporadas à lei”.

A seguir, serão apresentadas as discussões em torno de outra operação urbana que também teve enorme impacto em Belo Horizonte no mesmo período: a “Operação Urbana Nova BH/Antônio Carlos – Leste – Oeste.

5.5 A Operação Urbana Nova BH/Antônio Carlos – Leste – Oeste

Para compreender a história das operações urbanas em Belo Horizonte, é necessário retroceder a 1996, quando o instrumento foi regulamentado pelo Plano Diretor no governo de Patrus. No entanto, foi somente no início do governo de Célio de Castro que a operação urbana foi utilizada pela primeira vez, ainda que de forma incipiente. Mais tarde, durante o governo Pimentel, o uso da operação urbana se tornou mais complexo. Contudo, foi na gestão de Márcio Lacerda que as operações urbanas foram não apenas mais utilizadas, mas também propostas de maneira ainda mais complexa e com impacto ainda maior sobre o ambiente urbano. Um exemplo marcante dessa transformação é o projeto da Operação Urbana Nova BH/Antônio Carlos-Leste-Oeste (ACLO).

Com a alteração da lei do Plano Diretor, em 2010, foram propostas cinco áreas prioritárias para elaboração de operações urbanas em Belo Horizonte. Eram elas:

- 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 m (seiscentos metros) das estações de transporte coletivo existentes ou das que vierem a ser implantadas (FONTES, 2019).

Com a expansão dos investimentos em infraestrutura no vetor Norte⁹⁴, as Avenidas Antônio Carlos e Pedro I formariam um corredor viário que cumpria os requisitos propostos na alteração do Plano Diretor, tornando-se um local com grande potencial para a implantação de uma operação urbana⁹⁵. Além disso, as obras decorrentes da operação "Bulevar Andradas" resultaram em ampliações e investimentos no corredor viário que liga as regiões Leste e Oeste da cidade, formado pela Avenida dos Andradas, Via Expressa e Avenida Tereza Cristina, aumentando a

⁹⁴ Dentre outros: construção da Linha Verde, da Cidade Administrativa de Minas Gerais e expansão do Aeroporto Internacional de Confins.

⁹⁵ “(...) o eixo das avenidas Presidente Antônio Carlos e Dom Pedro I como prioridade para implantação de uma OUC, considerando sua capacidade de receber um estoque de maior adensamento, região pouco valorizada e com potencial de valorização (e consequentemente vender mais CEPACs)”. (FONTES, 2019).

atratividade econômico-imobiliária da área e ampliando o potencial para a implementação de uma operação urbana na região. Como resultado, duas operações foram propostas e seus respectivos planos urbanísticos foram desenvolvidos entre 2010 e 2011 (FONTES, 2019).

É importante ressaltar que as operações urbanas mencionadas foram propostas pela Prefeitura de Belo Horizonte em um período de grande investimento público no Brasil, com significativa destinação de recursos federais em obras de infraestrutura, muitas delas promovidas pelo PAC - Programa de Aceleração do Crescimento. Belo Horizonte, no mesmo período, foi selecionada como uma das cidades-sede da Copa do Mundo FIFA de futebol masculino em 2014, o que aumentou ainda mais o interesse (pelo menos potencial) em receber investimentos.

Em 2013, já sem o PT e grande parte do corpo técnico vinculado ao partido, a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), propôs a unificação das duas operações urbanas: a referente ao eixo viário norte, composta pelas avenidas Antônio Carlos e Pedro I, e a do eixo viário leste-oeste, formada pelas avenidas dos Andradas, Via Expressa e Tereza Cristina. Essa fusão ampliaria significativamente o escopo e a escala da operação, e foi assim formulada a proposta da “Operação Urbana Nova BH”⁹⁶.

O projeto da "Nova BH" seria a operação urbana de maior proporção e impacto proposta para Belo Horizonte, abrangendo intervenções urbanísticas em 58 bairros que juntos representam cerca de 7% do território do município, ou seja, cerca de 25 km², e afetando diretamente aproximadamente 170 mil moradores (FONTES, 2019). A proposta foi apresentada à sociedade em um evento voltado para empresários do ramo imobiliário, por meio de uma cartilha que visava atrair investidores interessados na operação. A cartilha foi caracterizada pelo uso de imagens gráficas que projetavam uma cidade quase cenográfica: limpa, moderna e brilhante. O que seria a "Nova BH".

Um dos principais objetivos da Operação Nova BH, de acordo com a própria cartilha, seria promover uma renovação imobiliária nas áreas afetadas por meio da provisão de infraestrutura urbana. Consequentemente, o desenvolvimento econômico seria impulsionado, com o crescimento do emprego e da dinâmica comercial. Além disso, a Operação Nova BH também previa

⁹⁶ Neste momento, importante destacar a presença de um ator importante: Marcelo Faulhaber. Ele, recentemente, havia sido um dos responsáveis por coordenar o projeto da operação urbana Porto Maravilha, no Rio de Janeiro (MAYER, 2015 apud FONTES, 2019). No segundo mandato de Lacerda, Marcelo assumiu a Secretaria Municipal Adjunta de Política Urbana de Belo Horizonte, e foi o responsável, oficialmente, pelo movimento de unificação das duas operações.

a criação de áreas verdes, parques e praças, o que melhoraria as condições de vida da população. As obras de infraestrutura urbana também aprimorariam a mobilidade urbana, principalmente por meio de incentivos à mobilidade ativa e ao transporte coletivo, mesmo que não necessariamente público. Caso os investidores comprassem a ideia da “Nova BH”, a cidade, enfim, se abriria adequadamente para o recebimento de investimentos, negócios e turistas, e, de acordo com a cartilha, tudo iria melhorar.

Contudo, alguns elementos de enorme relevância para a implementação de uma operação desse porte encontravam-se ausentes do plano urbanístico. Começando pela pouca abertura à participação popular e ao debate público em um projeto com potencial para afetar diretamente a vida de centenas de milhares de pessoas.

No texto da cartilha divulgada está descrito que durante a realização do EIV⁹⁷, a “sociedade (foi) consultada por meio de reuniões com a comunidade e pesquisas de percepção”. Contudo, não há menção de nenhuma “audiência pública” realizada, instrumento de gestão democrática pré-requisito do EIV, conforme exige o Estatuto da Cidade. Se considerarmos o impacto da OUC diretamente na vida de 170 mil pessoas, como anunciava o plano urbanístico, é grave a ausência de canais de participação de discussão do projeto. Neste período, não há registro de alguma reunião pública sobre o tema (FONTES, 2019).

A “Operação Urbana Nova BH” enfrentou críticas devido à falta de participação popular na elaboração do seu plano urbanístico, o que fere o Estatuto da Cidade, legislação federal que regulamenta o instrumento “operação urbana”. Em razão dessa irregularidade, o Ministério Público foi acionado para intervir na situação. Diante das dificuldades, a prefeitura propôs alterações ao projeto, buscando solucionar a questão e garantir a participação dos moradores e da sociedade civil na definição das intervenções urbanísticas a serem realizadas.

No final de 2014, a Prefeitura retomou o projeto com novo nome, “Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos Leste Oeste” (ACLO), ampliando as intervenções urbanísticas para um perímetro de 99 bairros, 10% do território e assumiu diversas obrigações, perante o Ministério Público (processo nº 0024.14.086052-9), para contornar as irregularidades da OUC Nova BH, especialmente quanto à falta de participação da população e violação do princípio legal da gestão democrática da cidade previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. Audiências públicas e grupos de trabalho iniciaram-se como modo de ampliar o debate e a participação. Contudo, em meados de 2015 as discussões paralisaram aguardando a aprovação do novo Plano Diretor, o que aconteceu apenas em agosto de 2019 (FONTES, 2019).

A paralisação das discussões sobre a Operação Urbana ACLO foi motivada por mobilizações da sociedade civil e da oposição institucional na Câmara Municipal de Belo Horizonte, que destacavam a importância da participação popular no projeto. Além disso, questionavam o

⁹⁷ Estudo de Impacto de Vizinhança.

próprio modelo de cidade que estava sendo proposto e vendido pela operação. De fato, a ACLO parece expressar uma ideia de cidade que precisa ser vendável. A melhoria da infraestrutura urbana e dos equipamentos públicos, que poderiam resultar numa melhoria das condições de vida da população, seria custeada com os recursos provenientes dessa venda. Mais do que isso, o sucesso do projeto dependeria da venda desses recursos.

E aqui podemos entrar em um outro discurso. A utilização desses modelos de operação urbana e de venda da cidade seriam realizadas não sob a narrativa de que seria este o melhor caminho, mas sim sob o discurso de que seria este, na realidade, o único caminho. A crise e o discurso da crise fiscal que afeta as cidades implicariam na necessidade de criação de novas formas de “gerar receita”. As cidades e as administrações públicas, no ambiente de crise fiscal, deveriam ser criativas e espertas para gerar receitas/lucros pois, senão, não seria possível a realização de nada. Não existiria outro caminho.

5.6 Cidade-Empresa e Gestão Pública Empresarial

A Prefeitura de Belo Horizonte decidiu criar, logo no início do governo Lacerda, uma empresa denominada “PBH Ativos/AS”. A empresa, com administração indireta e na forma sociedade anônima, teria por finalidade, nos termos da legislação referente ao seu objeto social, explorar economicamente os ativos do município a fim de gerar receitas e lucro. No entanto, antes de discutir a criação da empresa, é importante uma pequena introdução.

A narrativa que justifica a criação da empresa não é exclusiva de Belo Horizonte, mas faz parte de um discurso presente em muitos municípios, especialmente nos maiores. Trata-se da crise fiscal, ou pelo menos, da percepção de uma crise que estaria à espreita, prestes a ameaçar a saúde financeira dos municípios.

As receitas correntes arrecadadas pelos municípios podem ser oriundas de tributos próprios, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços (ISS), ou de transferências de outros entes federativos, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) proveniente da União, e os repasses do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) de origem estadual. Além disso, os municípios recebem repasses destinados a áreas específicas, como aqueles destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

A arrecadação corrente dos municípios, proveniente de tributos próprios e transferências de outros entes federativos, não seria suficiente para financiar investimentos em infraestrutura urbana, uma vez que grande parte dessas receitas já seria direcionada para a manutenção da máquina pública e o pagamento de salários do funcionalismo. Diante dessa realidade, a ameaça constante de uma crise fiscal poderia colocar em risco as finanças municipais. Por isso, a busca por alternativas para aumentar a arrecadação se torna cada vez mais necessária.

O aumento da alíquota de tributação não seria solução adequada, de acordo com o receituário ortodoxo, pois poderia sufocar o setor privado. Melhorar a situação macroeconômica e aumentar o dinamismo econômico local não seriam soluções de curto prazo e estariam fora do controle dos governos municipais. As possibilidades de parcerias com outros entes federativos também são limitadas. Restariam, como medidas para aumentar a arrecadação, a contração de empréstimos, a venda do patrimônio público, a estruturação de parcerias público-privadas, ou o instrumento inovador, que prometeria altos rendimentos em um curtíssimo prazo: a venda no mercado financeiro de títulos públicos, que teriam como lastro bens públicos ou, de forma mais sofisticada, créditos a receber da dívida ativa dos municípios. A empresa “PBH Ativos” agiria justamente nestes três últimos pontos: estruturação de privatizações, articulação de parcerias público-privadas e lançamento, via sistema financeiro, de títulos públicos lastreados à ativos do próprio município.

As garantias para o sucesso dessa operação, a fim de passar credibilidade ao mercado (ou aos mercados) exigiria a construção de um modelo diferente da concepção de cidade democrática, participativa e plural proposta pela Frente BH Popular ainda em sua primeira gestão. Exigiria a construção de uma cidade pautada por outras lógicas e por outras racionalidades, baseadas no arquétipo da cidade-empresa. A cidade-empresa, expressão tomada de Vainer (2000), é uma cidade voltada para a venda, ou mais precisamente para sua própria venda. Uma cidade que se vende.

Para isso, antes de mais nada, esta cidade precisa estar apta a competir com outras por negócios, por investimentos e por turistas, num jogo de disputa. A cidade-empresa precisa necessariamente ser uma cidade competitiva. Para exercer, de fato, esta competitividade, é condição necessária que a cidade, e em especial sua administração pública, siga, ao máximo, os paradigmas da racionalidade empresarial, sob o risco de ficar defasada. Para conseguir se vender, as lógicas do pensamento empresarial precisam tomar a cidade, moldando as formas com que ela se projeta. O processo de produção capitalista do espaço urbano, nesse novo momento, toma a cidade,

e se realiza quando os governos adquirem o sentido de que a venda da cidade passe a ser sua principal missão (CANETTIERI, 2017). Conveniente ressaltar que este fenômeno acontece não por meio de um discurso que faz considerar esse o melhor caminho, mas por meio de um discurso que faz considerar esse o “único” caminho. Não existiria, enquanto justificativa, alternativa à sobrevivência fiscal destes municípios senão a adoção do arquétipo da cidade-empresa, com o consequente modelo de gestão pública empresarial, via planos estratégicos, concessões, privatizações e afins.

Da mesma forma, não haveria lugar, dentro do arquétipo da cidade-empresa, para uma efetiva participação popular⁹⁸, tendo em vista que, tal qual os operários não ditam os modos de produção da firma, não caberia aos cidadãos opinar/participar da gestão pública, sob pena de tornar ineficiente, ou menos competitiva, a operacionalidade do município.

A gestão empresarial das cidades estaria imersa no arcabouço do “empresariamento urbano”, ou “novo empresariamento urbano” (HARVEY, 1996), no qual a lógica empresarial ordenaria o processo geral de produção do espaço urbano. A apropriação capitalista do valor criado se daria de forma ampliada, no qual o espaço urbano, além de bem imóvel transacionável e de ambiente no qual o trabalho se realiza e se reproduz, seria considerado um ativo, passível de ser comprado e vendido no mercado financeiro em forma de título, ratificado pelo setor público. Uma dinâmica na qual, grosso modo, o setor privado realizaria os lucros, enquanto o setor público poderia absorver eventuais prejuízos (HARVEY, 1996).

Nesse sentido, a política urbana, por meio dos investimentos em infraestrutura e da promoção de obras, mais do que os efeitos diretos do “ambiente construído” e da injeção de dinheiro, poderia ter o efeito de dar garantia/lastro a papéis financeiramente transacionáveis, justificando a emissão desses títulos, que teriam dessa forma a liquidez necessária para serem transformados em receitas de curtíssimo prazo.

Indo além, olhando pelo outro lado da moeda, a política urbana, por meio de investimentos em infraestrutura e da promoção de obras, seria financiada por recursos oriundos, justamente, ou (i) da privatização/venda direta da cidade, ou (ii) das parcerias público-privadas, ou (iii) desta ciranda financeira. Como as receitas correntes não seriam suficientes para a realização de

⁹⁸ Menções à “participação popular” são constantes em planos estratégicos que ditam modelos empresariais de administração pública. Contudo, é necessária uma análise crítica sobre a que se refere esta “participação popular”. Muitas das vezes, a participação tende a servir mais como ratificação de projetos pré-concebidos do que, de fato, como exercício efetivo de cidadania.

investimentos, a promoção de obras visando de um lado a melhoria das condições de vida da população, e de outro as garantias de continuidade política pela via eleitoral, somente poderiam ser feitas a partir dos recursos vindos dessa fonte extra.

Esta dinâmica, no qual a racionalidade empresarial passa a orientar, dentro do processo de produção de espaço urbano, a política urbana, é chamado por Canetti (2017) de “empresificação da política”. O termo é usado:

(...) para designar um processo mais específico do que o empresariamento urbano. Enquanto este tem a ver com um aspecto geral da produção do espaço nas cidades, conforme desenvolvido por Harvey (1996), aquele se refere à adoção de critérios empresariais no desenho das políticas públicas e na forma de seu financiamento (CANETTI, 2020).

A estrutura, ou mais especificamente a empresa, construída para organizar e articular essa dinâmica em Belo Horizonte surgiria logo no início da gestão Lacerda.

5.7 A “PBH ATIVOS S/A”

A lei 10.003 de 25 de novembro de 2010 autorizou a criação, por parte do poder público municipal, de uma empresa pública em formato de sociedade anônima e capital fechado, com controle acionário da prefeitura que, em 29 de março de 2011, constituiu-se na empresa “PBH Ativos S/A”. Seu estatuto social é regulamentado por meio do decreto 14.444 de 9 de junho de 2011 e, a partir de então, a empresa passou a funcionar. Sua principal missão, de acordo com o publicado em seu sítio na *internet*⁹⁹, é “Prestar serviços de excelência à Administração Pública, comprometida com o crescimento econômico sustentável, oferecendo suporte técnico especializado para a execução de políticas públicas, por meio de soluções integradas e inovadoras em parcerias, em defesa do interesse coletivo”. Isso seria feito, também de acordo com seu sítio na *internet*, (i) pelas garantias para PPPs¹⁰⁰ (parcerias público-privadas); (ii) pela estruturação de

⁹⁹ <https://pbhativos.com.br/>. Acesso em março de 2023.

¹⁰⁰ “Nos contratos de PPPs, o Poder Público assume obrigação de pagamentos periódicos de longo prazo a um parceiro privado pela prestação de determinado serviço. Para se ter a certeza do cumprimento desses pagamentos, é necessário constituir uma garantia”.

concessões e PPPs¹⁰¹; (iii) pela gestão imobiliária¹⁰² e (iv) pela securitização e emissão e debêntures¹⁰³.

Neste sentido, Canettieri (2020) avalia que a atuação da PBH Ativos se dá por meio de dois braços: (i) um como instituição que propõe, estrutura e organiza privatizações, concessões e parcerias público-privadas; e (ii) outro como instituição que é responsável pela securitização da dívida do município via emissão de títulos, visando o adiantamento de receitas.

Sobre o primeiro braço, a empresa previa a privatização, concessão ou estabelecimento de PPPs, ao menos:

(...) para o mercado distrital do Cruzeiro; para o Centro de Convenções de Belo Horizonte; para o Terminal Rodoviário Municipal; para a iluminação pública; para vilas produtivas e supermercados; para estacionamentos e para a gestão dos rotativos do futuro Centro Administrativo Municipal; para cemitérios; para o Novo Sistema de Mobilidade Urbana Compartilhada; para parques, como o Parque Mangabeiras; para o Jardim Zoológico; para o Jardim Botânico; para o Parque Ecológico; e para o Parque Barragem Santa Lúcia (CANETTIERI, 2020).

Sobre o segundo braço, referente a securitização da dívida pública, foi organizada uma operação complexa¹⁰⁴.

A dívida ativa de Belo Horizonte é composta, em sua maioria, por créditos tributários a serem recebidos pelo município. A PBH Ativos realiza o processo de securitização da dívida pública por meio da cessão da permissão, a um agente financeiro externo, para emitir papéis financeiros que teriam seu valor garantido pelos créditos tributários devidos à prefeitura. Após a emissão, esses papéis seriam vendidos no mercado financeiro e o valor recebido entraria no caixa da prefeitura, possibilitando financiamento adequado para a realização de políticas públicas, como obras de infraestrutura urbana. Ou seja, a “venda da dívida” da cidade seria uma condição garantidora da realização de obras e investimentos e, nesse sentido, poderia orientar a própria política urbana, pois sem a “venda”, não haveria política a ser realizada.

¹⁰¹ “As concessões e PPPs (Parcerias Público-Privadas) são utilizadas, em todo o mundo, como alternativa para viabilizar projetos de infraestrutura nas áreas de educação, saúde, saneamento, iluminação pública, mobilidade, entre outras”.

¹⁰² “A gestão imobiliária da PBH Ativos consiste na regularização cadastral e respectiva manutenção de seu ativo imobiliário perante os diversos órgãos de registro imobiliário. Também abrange a atualização de documentação, propiciando o resguardo da posse e propriedade do seu patrimônio”.

¹⁰³ “Palavra de origem latina, debênture significa aquilo que deve ser pago. Trata-se de um título de dívida, de médio ou longo prazo, que confere a seu detentor um direito de crédito contra a instituição emissora.”

¹⁰⁴ Para uma explicação bastante detalhada sobre esse processo, ver: CANETTIERI, 2020.

Os papéis emitidos pelo agente financeiro intermediário, lastreados pelos créditos tributários a receber, serem realizados com o adicional de juros. O custo da prefeitura, e em última instância do contribuinte, pelo adiantamento de receitas públicas via venda de título é o pagamento de juros ao detentor dos papéis. Ao final, o custo do processo de adiantamento da receita num curtíssimo prazo, via securitização da dívida pública, tende a ser um aumento da dívida pública e um consequente descontrole fiscal. Com isso, o cenário de “crise” fiscal poderá, cada vez mais, tornar-se presente, e a necessidade de soluções “inteligentes e criativas” para o aumento de receitas ficaria cada vez mais urgente. Numa ciranda que, em síntese, não teria fim¹⁰⁵.

A criação da PBH Ativos, com suas soluções para a “crise fiscal”, com seu papel de estruturadora de privatizações, concessões e parcerias junto ao setor privado, e como propositora da introdução de Belo Horizonte no processo de financeirização das contas públicas, pode ser compreendida como o exemplo-síntese da transformação da orientação do modo de se pensar e de se conceber a administração pública em Belo Horizonte.

Uma coalizão política formada por partidos como PT e PSB foi responsável por diversas mudanças no modo de governar em Belo Horizonte. Entre elas, destacam-se a implantação do "Orçamento Participativo" e a criação da "Frente BH Popular", que tinha como lema a "inversão de prioridades" e visava uma cidade verdadeiramente democrática, popular e plural. No entanto, uma coalizão formada por esses mesmos partidos também foi responsável pela eleição de Márcio Lacerda como prefeito, que propôs uma gestão orientada pelos planos estratégicos de "metas e resultados", deixando de lado o orçamento participativo e uma gestão participativa. Lacerda também consolidou a implementação do arquétipo da cidade-empresa em Belo Horizonte e propôs a criação da "PBH Ativos", um exemplo-síntese do novo modelo de gestão pública empresarial que tem sido adotado na cidade desde então.

¹⁰⁵ Este processo, é importante ressaltar, de nenhuma maneira pode ser compreendido como concernente apenas a Belo Horizonte. Estas “soluções”, mais ou menos no mesmo período de tempo, foram adotadas por uma série de outros municípios. Canettieri (2020), destaca o papel do Fundo Monetário Internacional – FMI como proponentor dessas medidas como possível solução à crise fiscal.

6. CONSIDERAÇÕES

A pesquisa realizada por essa dissertação proporcionou uma maior compreensão acerca das transformações ocorridas na lógica da administração pública de Belo Horizonte, bem como na orientação das políticas públicas propostas pelo executivo municipal, durante os mandatos dos prefeitos Patrus Ananias (PT), Célio de Castro (PSB), Fernando Pimentel (PT) e Márcio Lacerda (PSB).

É possível afirmar que as prioridades das gestões se inverteram ao longo desse período, mesmo sendo elas compostas por uma coalizão política liderada pelos mesmos partidos. A partir desse entendimento mais aprofundado sobre os passos que compuseram a transformação na lógica da gestão, foi possível identificar alguns elementos significativos.

De fato, a primeira gestão eleita pela coalizão PT-PSB realizou um governo pautado pela valorização da participação popular e pela “inversão de prioridades”. Foi possível avaliar que a adoção desses motes não se deu somente em razão da orientação política da gestão ou de uma boa intenção de seus gestores. Na verdade, foi fruto de um processo de construção política que vinha se consolidando na cidade e mesmo no Brasil nos anos anteriores e que teve na formulação da Lei Orgânica do município, realizada no mandato anterior, um ponto chave. Essa lei, relatada pelo vereador que posteriormente assumiria a prefeitura, foi construída por meio de dinâmicas participativas. Essas dinâmicas foram incorporadas na elaboração do programa e da campanha eleitoral e, posteriormente, foram incorporadas à gestão.

É possível avaliar que, dentre outros motivos, o enfraquecimento e a ruptura com as práticas participativas se devem ao fato de que o peso da máquina pública frente à formação da opinião dos cidadãos, que são eleitores, tornou desnecessários os esforços de natureza participativa para garantir a continuidade do grupo político à frente da prefeitura. A própria realização de “feitos” por parte da prefeitura poderia ser suficiente para garantir o sucesso eleitoral e a continuidade da gestão.

Abordando por outro prisma, é possível inferir que a administração de Patrus considerou a participação popular como um eixo estratégico na construção de políticas públicas, não se limitando apenas ao orçamento participativo. As políticas municipais de habitação, abastecimento e segurança alimentar, assim como a cultura, evidenciadas nessa dissertação, tiveram êxito ao considerar a participação popular na formulação de suas políticas. No entanto, é importante destacar que a participação da sociedade civil não se limitava apenas a movimentos sociais organizados e associações comunitárias. Durante a aprovação do Plano Diretor no final do

governo de Patrus, a participação de sindicatos patronais, como o Sindicato da Indústria de Construção Civil de Minas Gerais - SINDUSCON-MG, foi decisiva para a aprovação de mecanismos e instrumentos que garantissem que os interesses do empresariado fossem considerados.

Os governos posteriores apresentaram características tanto de continuidade quanto de ruptura em relação à primeira gestão.

Célio de Castro, o segundo prefeito do período analisado, realizou uma administração marcada pela continuidade das políticas públicas implementadas pelo governo anterior. O Orçamento Participativo continuou sendo valorizado, assim como as políticas de abastecimento e segurança alimentar e outras políticas públicas de cunho redistributivo. Contudo, nesta gestão, já foi possível identificar indícios das transformações que viriam a se consolidar posteriormente. Ganhou força, ao longo da gestão, a ideia de que as políticas públicas deveriam ser estabelecidas com base em parâmetros estritamente técnicos, como foi o caso do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) que balizou o Orçamento Participativo.

De forma semelhante, em um dos últimos atos do primeiro mandato, a prefeitura formulou a proposta de reforma administrativa visando à descentralização das políticas públicas, porém acabou por centralizar o poder de planejamento e decisão em um grupo mais restrito de gestores, que não estavam mais abertos à participação popular.

Durante a gestão do terceiro prefeito eleito pela coalizão, Fernando Pimentel (PT), o contexto foi diferente em comparação aos governos anteriores. A eleição de Lula (PT) para a Presidência da República resultou em um período de maior investimento público. De fato, durante o governo Pimentel, havia mais dinheiro disponível para investimento, principalmente para infraestrutura urbana. No entanto, as mudanças na orientação administrativa observadas nesta gestão não podem ser atribuídas apenas ao contexto externo. A gestão de Pimentel representou uma mudança mais substancial na lógica administrativa, dando continuidade ao processo que já estava em curso durante o governo de Célio.

A realização de obras parece ter sido o principal foco da gestão Pimentel. A imagem de um gestor que faz acontecer, um "prefeito bom de serviço", como dizia o slogan de sua campanha de reeleição, era o que Pimentel buscava consolidar como marca de sua gestão.

De nada adiantaria uma cidade vibrante, com diversas obras e investimentos, se nada disso fosse visto pelo mundo. A criação do OP Digital, entre outros fatores, pode ser relacionada à

necessidade de "desburocratizar" o orçamento participativo, agilizando assim a realização das obras propostas.

Por um lado, observa-se a proposição e execução de obras. Por outro, é possível identificar a necessidade de financiamento. Embora o volume de financiamento oriundo do governo federal tenha aumentado, ainda não é suficiente para a realização de tudo o que é proposto. No governo Pimentel, optou-se por uma maior abertura a parcerias com o setor privado. Grandes parcerias com o setor privado resultaram em obras de grande impacto, como a Operação Urbana do Conjunto Arquitetônico da Avenida Oiapoque e a Operação Urbana do Parque Linear Andradas. Tão importante quanto seu impacto é o fato de que a realização dessas operações abriu caminho para outras, ainda maiores, na cidade.

A condução política da eleição para sua sucessão coroou as mudanças na orientação do governo de Fernando Pimentel. Pela primeira vez na história de Belo Horizonte, foi proposta uma aliança entre o PT e o PSDB, um partido que o antagonizava na maioria das disputas eleitorais do país naquele momento. O discurso público que justificaria a aliança, "precisamos juntar os diferentes para uma aliança em prol de melhorias para a população", carrega um conteúdo que despolitiza. Ao negar a política, ou subjugá-la a um segundo plano, como se as orientações ideológicas fossem algo ruim, abre-se caminho para um esvaziamento do lastro que conduzia as continuidades em termos de orientação administrativa ao longo das sucessivas gestões.

Márcio Lacerda, ao ser empossado, fez exatamente isso. Ao ser eleito pela coalizão PT-PSB-PSDB, finalizou a ruptura com os valores que levaram esses dois primeiros partidos à prefeitura no início da década de 1990. Em uma espécie de "inversão da inversão de prioridades", Márcio Lacerda relegou o Orçamento Participativo a um segundo plano. Evidências disso são as diminuições na periodicidade das rodadas do OP, a diminuição do número de participantes nas rodadas e o congelamento dos valores destinados a esta política. Da mesma forma, explicitado pela nomenclatura do plano estratégico decretado para a cidade de Belo Horizonte, as "metas e resultados" passaram a conduzir a direção das políticas públicas.

As operações urbanas são instrumentos já utilizados em gestões anteriores, inclusive de forma vigorosa, como no caso do governo Pimentel. No entanto, com Márcio Lacerda, elas atingem outro patamar. O volume de recursos projetados para as operações, a quantidade de pessoas afetadas e a área de impacto pelas operações urbanas propostas neste governo são substancialmente maiores do que as propostas anteriormente.

A Operação Urbana do Isidoro e a Operação Urbana Nova BH/Antônio Carlos – Leste – Oeste, além do seu tamanho, tornaram-se conhecidas devido às resistências promovidas em relação à sua proposta. Outros movimentos da gestão Lacerda, como a proposta de construção de um novo centro administrativo para o município, na região da Lagoinha, também enfrentaram forte mobilização social. Um decreto proibindo a ocupação pública da Praça da Estação, por exemplo, teve como consequência mobilizações reivindicando sua ocupação, que aumentaram ainda mais o uso público da área. A pouca abertura à participação popular, de modo geral, resultou em conflitos.

Este modo de governar adotado pela gestão Lacerda estaria em consonância com o paradigma da cidade-empresa, proposto por Vainer (2000). Nesse modelo, não haveria espaço para uma participação popular efetiva nos processos de proposição, decisão, planejamento e execução de políticas públicas, sob pena de comprometer a "eficiência" da gestão. A cidade seria orientada por uma lógica de mercado, priorizando interesses privados em detrimento da função pública.

Um exemplo dessa lógica é a criação da sociedade anônima "PBH Ativos" pela prefeitura, responsável por gerir os ativos no município. Na prática, isso significa privatização, concessão e parcerias público-privadas, visando aumentar a arrecadação de receitas. Essa empresa também é responsável pela financeirização das contas públicas, através da securitização da dívida ativa do município. Belo Horizonte foi o primeiro município do país a realizar essas transações.

Entender como esse processo foi conduzido no município é crucial para uma compreensão mais ampla das dinâmicas do "empresariamento urbano". Os elementos apresentados acima contribuem para o debate acadêmico sobre o assunto.

Contribuições e próximos passos

Em primeiro lugar, o esforço realizado por esta pesquisa permitiu identificar os passos pelos quais foram ocorrendo as transformações na orientação política da administração de Belo Horizonte. As mudanças foram se intensificando ao longo do tempo. Se a gestão Patrus, em grande medida, representou um paradigma de ruptura com relação ao que vinha sendo realizado até então na prefeitura, as modificações que levaram à adoção do modelo de cidade-empresa, especialmente até o governo Pimentel, foram acontecendo de forma gradual. Houve poucas transformações na gestão de Célio de Castro, mudanças substanciais na gestão Pimentel e uma consolidação da ruptura na gestão Lacerda. É possível identificar uma mudança robusta na orientação política da gestão durante o governo Pimentel, mas essa "mudança" foi assentada por outras de menor impacto ocorridas durante os governos anteriores. A gestão Lacerda, por sua

vez, mesmo sendo decorrente de transformações anteriores, promove uma imagem de ruptura. A partir de sua gestão, deliberadamente, a orientação passa a ser outra. Tal fato é curioso e intrigante por ter sido sua eleição, justamente, resultado de uma campanha política pautada pela continuidade. Assim, é possível avaliar que Lacerda promove um deslocamento utilizando-se do discurso da necessidade de modernização, tão recorrente na história política de Belo Horizonte.

O fato de termos identificado que, em Belo Horizonte, a transformação foi se dando de forma gradual permite algumas proposições: (i) os embriões que resultaram na mudança já se encontravam presentes nas administrações anteriores e foram sendo gestados ao longo do tempo; (ii) mesmo sendo gestões de continuidade, a mudança dos gestores determinou a mudança na administração. Sendo os partidos imbricados neste processo, a escolha de candidatos mais afeitos à transformação pode ter sido proposital, sendo assim a mudança na prefeitura seria decorrente de uma mudança de orientação do grupo dirigente da coalizão partidária; ou (iii) as transformações conjunturais, no modo de pensar a gestão pública no Brasil e no mundo, que iriam em direção ao paradigma do empresariamento urbano, afetaram a orientação da gestão pública em Belo Horizonte.

Compreender como se deram estas transformações em Belo Horizonte pode ajudar a identificar e analisar processos semelhantes em outras localidades.

Em segundo lugar, a pesquisa apresenta uma contribuição importante no sentido de realizar um resgate sobre como foi o período analisado. A abordagem de diversas políticas públicas promovidas pelas gestões permite uma compreensão panorâmica sobre processos que estão, de certo modo, interconectados. Compreender, por exemplo, que o fortalecimento do Orçamento Participativo implica, dentre outras coisas, em um fortalecimento da participação popular em outras dinâmicas, ajuda no entendimento sobre como era o "espírito" daquele tempo.

Apesar de haver diversos trabalhos na literatura que abordam temas específicos sobre Belo Horizonte, como a política urbana, a política social e a política de habitação, ainda é escassa a quantidade de estudos que fazem um resgate panorâmico das gestões que propunham uma gestão democrática e popular para a cidade durante um determinado período. Apresentar um panorama geral, mesmo que resumido, é uma contribuição relevante para o debate acadêmico.

Em terceiro lugar, é importante olhar para o passado para compreender melhor o presente. Após a gestão de Márcio Lacerda, a cidade elegeu Alexandre Kalil como prefeito, que na época era filiado ao Partido Humanista da Solidariedade – PHS, um partido pequeno. Seu mote de

campanha era "chega de políticos, agora é Kalil". A estratégia de diminuir ou negar a política, proposta na primeira campanha de Lacerda, acabou gerando uma radicalização da ideia. O candidato apoiado por Lacerda nesta eleição, seu vice-prefeito Délio Malheiros (PSD), obteve somente 5% dos votos. Já o candidato petista Reginaldo Lopes obteve apenas 7% dos votos, o pior desempenho do partido na cidade até então. Em 2016, o PT, que desde a década de 1980 elegia um número substancial de vereadores na cidade, muitas vezes sendo a maior bancada, conseguiu eleger apenas 2 vereadores - mesmo número de vereadores eleitos pelo partido em 1982, quando o número total de vereadores era consideravelmente menor. Após a gestão Lacerda, mesmo com o crescimento eleitoral na cidade do Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, nenhum partido político vinculado à esquerda conseguiu obter mais de 10% dos votos.

Compreender os impactos das transformações do passado na situação presente é crucial para prever cenários e realizar abordagens analíticas e contextuais. Esta dissertação abre caminhos para futuras pesquisas, como investigar processos semelhantes em outras localidades para encontrar padrões, continuidades e discontinuidades, contribuindo para construir uma abordagem mais sistêmica e robusta sobre os efeitos do empresariamento urbano na administração pública e produção do espaço urbano. Embora escassa, a literatura acadêmica sobre esta dinâmica tem ganhado força nos municípios brasileiros nos últimos anos.

Essa pesquisa também pode abrir caminhos para estudos mais detalhados sobre a financeirização das contas públicas e a securitização das dívidas ativas, que têm alterado profundamente a dinâmica dos governos, especialmente a orientação da política urbana. Compreender como são geridas politicamente as nossas cidades nos ajuda a entender os rumos pelos quais as vidas dos cidadãos, do ponto de vista coletivo, estão sendo direcionadas. É importante lutar pelos rumos e promover a construção de sujeitos, já que muitas vezes sob o discurso da impossibilidade se esconde uma decisão política.

REFERÊNCIAS

- AALBERS, Manuel. Cities and the financial crisis. In: WRIGHT, James D. (org.). *The encyclopedia of social and behavioral sciences*. Oxford: Elsevier, 2015.
- ARANHA, Adriana Veiga. Segurança alimentar, gestão pública e cidadania: a experiência do Município de Belo Horizonte (1993–2000). *Política Social*, p. 31–38, 2001.
- AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13–60.
- AVRITZER, Leonardo. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010. 470 p. v. 3.
- AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennó. O orçamento participativo como política pública: reflexões sobre o caso de Belo Horizonte. *Caderno CRH*, v. 14, n. 35, 2001.
- BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. *Trajetória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular (1993–1996)*. 2005.
- BIZZOTTO, Luciana Maciel. *#ResisteIzidora: controvérsias do movimento de resistência das Ocupações da Izidora e apontamentos para a justiça urbana*. 2015.
- BLYTH, Mark. *Austerity: the history of a dangerous idea*. New York: Oxford University Press, 2013.
Tradução brasileira: *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.
- BORGES, Augusto Carvalho. Rainha que já não tem coroa: apontamentos sobre uma imaginação suburbana em Belo Horizonte. In: *Estudos sobre Belo Horizonte nos trinta anos do BDMG Cultural*. 2018.
- BRAGANÇA, Luciana Souza. *Do planejamento da circulação ao microplanejamento integrado*. 2005.
- BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. *Antipode*, v. 34, n. 3, p. 349–379, 2002.
- BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways. *Global Networks*, v. 10, n. 2, 2010.
- BROWN, Wendy. *Undoing the demos: neoliberalism’s stealth revolution*. New York: Zone Books, 2015.
- BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo: Politeia, 2019.

- CAIXETA, Giovanni José et al. *Redesenhando o Estado no âmbito municipal: principais contribuições do orçamento participativo de Belo Horizonte*. 2000.
- CANETTIERI, Thiago. A produção capitalista do espaço e a gestão empresarial da política urbana: o caso da PBH Ativos S/A. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 19, n. 3, p. 513–529, 2017.
- CANETTIERI, Thiago. Securitização da política pública em Belo Horizonte e redes de financeirização. *Cadernos Metrópole*, v. 23, p. 17–39, 2020.
- CANETTIERI, Thiago; PAOLINELLI, Marina; VELLOSO, Rodrigo. Pesquisar a cidade a partir das insurgências. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, v. 9, p. 1–12, 2020.
- CASTELLS, Manuel. *Cidade, democracia e socialismo: a experiência das associações de vizinhos de Madri*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45, p. 152–166, 1996.
- CHAGAS, Fernanda de Araújo. *A parceria público-privada na produção do espaço*. Monografia (Graduação) – Escola de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.
- COSTA, Geraldo Magela. A atual política urbana brasileira e suas possíveis contribuições à produção de um ambiente construído democrático. In: *13th Bartlett International Summer School: proceedings*. São Paulo: FAU-USP, 1991. p. 112–123.
- COSTA, Geraldo Magela. Análise de processos sócio-espaciais. *GEOgraphia*, v. 7, n. 13, p. 29–47, 2005.
- COSTA, Geraldo Magela; MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho. Processos socioespaciais nas metrópoles de países de industrialização periférica. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 13, p. 9–25, 2011.
- COSTA, Geraldo Magela. Construções teóricas da problemática urbana brasileira. In: COSTA, Geraldo Magela et al. (org.). *Teorias e práticas urbanas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2015. p. 19–40.
- COSTA, Geraldo Magela. Teorias sócio-espaciais: diante de um impasse? In: LIMONAD, Ester (org.). *Espaço, tempo e crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019. p. 148–167.
- COSTA, Heloísa Soares de Moura. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, Roberto Luís (coord.). *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: PBH/CEDEPLAR, 1994.
- COTA, Daniela Abritta. *A parceria público-privada na política urbana brasileira recente*. 2010.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; COELHO, Taiane Ritta; POZZEBON, Marlei. Internet e participação. *Revista de Administração de Empresas*, v. 54, p. 296–308, 2014.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DINIZ, Luciano; SILVA, Cibelle Paula Batista da; SANCHES JUNIOR, Paulo Fernandes. Empresariamento urbano. *Ponto-e-Virgula*, n. 27, p. 6–18, 2020.

DULCI, Otávio; NEVES, Magda; BRANT, Vinícius. *Belo Horizonte: poder, política e movimentos sociais*. Belo Horizonte: C/Arte, 1996.

DULCI, Otávio. Partidos e eleições em Belo Horizonte. In: NEVES, Magda; DULCI, Otávio (org.). *Belo Horizonte: poder, política e movimentos sociais*. Belo Horizonte: C/Arte, 1996. p. 13–29.

FONTES, Renato Barbosa. A influência do capital sobre o Estado. In: *43º Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu: ANPOCS, 2019. p. 1–28.

FONTES, Renato Barbosa. *O Estado e sua autonomia relativa*. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

FORMOSO, Lúcia Maria Lopes. *Tem uma vila no meio do caminho*. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

FRIEDMANN, John. Why do planning theory? *Planning Theory*, v. 2, n. 7, p. 2–7, 2003.

GONÇALVES, Patricia Garcia. *Limites e possibilidades da democracia representativa*. 2008.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: *Reforma urbana e gestão democrática*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 53–70.

GUIMARÃES, Camilo Rogério Lara et al. *Política cultural e cidade*. 2010.

HARVEY, David. The urban process under capitalism. In: DEAR, Michael; SCOTT, Allen J. (eds.). *Urbanization and urban planning in capitalist societies*. New York: Methuen, 1981. p. 91–122.

HARVEY, David. Do gerencialismo ao empresariamento. *Espaço e Debates*, v. 16, n. 39, p. 48–64, 1996.

HOLSTON, James. Spaces of insurgent citizenship. *Planning Theory*, v. 13, n. 1, p. 35–53, 1995.

JAYME, Juliana Gonzaga; NEVES, Magda de Almeida. Cidade e espaço público. *Caderno CRH*, v. 23, p. 605–617, 2010.

JAYME, Juliana Gonzaga; TREVISAN, Eveline. Intervenções urbanas. *Civitas*, v. 12, p. 359–377, 2020.

JÚNIOR, Nelson Saule; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. *Revista*, v. 27, p. 4, 2015.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LAGE, Selena Duarte et al. *A pertinência das Operações Urbanas*. 2008.

LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MACEDO, Bruno Mafra. Considerações sobre o planejamento estratégico. *Fronteira*, v. 11, n. 22, p. 170–192, 2012.

MAGALHÃES, Bruno; COELHO, Fernando de Souza. Gênese da política municipal de segurança alimentar. In: *Encontro Brasileiro de Administração Pública*, 2021.

MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho. A dimensão simbólica na cidade neoliberal. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 17, p. 11–22, 2015.

MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho. O espaço do Estado no neoliberalismo. *GEOgraphia*, v. 18, p. 25–60, 2016.

MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho. Da construção socioespacial dos mercados. *GE-IOUSP*, v. 24, p. 279–296, 2020.

MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente (org.). *Governo e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

MARTINS, Bruno Viveiros. Cidade e canção. In: *Estudos sobre Belo Horizonte*. 2018.

MELO, Izabel Dias de Oliveira. *O espaço da política e as políticas do espaço*. 2009.

MIRAFTAB, Faranak. Insurgência, planejamento e urbanismo humano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 18, n. 3, 2016.

MOTTA, Luana Dias. Sobre múltiplos sofrimentos. *Cadernos de Ciências Sociais da UFRPE*, v. 1, n. 10, p. 9–38, 2017.

MOURA, Paula; SOUZA, Gisela. IQVU and the right to the city. *International Planning History Society Proceedings*, v. 19, n. 1, p. 745–754, 2022.

MOURÃO, Marcelo A. *A institucionalização da intersectorialidade*. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

NABUCO, Ana Luísa; MACEDO, Ana Lúcia; FERREIRA, Rodrigo Nunes. A experiência do orçamento participativo digital. *Informática Pública*, v. 11, n. 1, p. 139–155, 2009.

- NEVES, Nuno. *Vazios urbanos e a produção espacial contemporânea*. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Porto, 2019.
- OLIVEIRA, Francisco de. Estado e o urbano no Brasil. *Espaço & Debates*, n. 6, 1983.
- OLIVEIRA, Luiz Ademir de; RESENDE, Natália Silva Giarola de. A construção da imagem de Márcio Lacerda. *Revista Científica da FAMINAS*, v. 6, n. 3, 2016.
- PALOCCHI, Antônio et al. *Desafios do governo local*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997. 127 p.
- PAOLINELLI, Marina; CANETTIERI, Thiago. Dez anos de ocupações organizadas. *Cadernos Metrópole*, v. 21, p. 831–854, 2019.
- PEREIRA, Valnei. *Intenções estratégicas no planejamento urbano de Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.
- PERPÉTUO, Rodrigo de Oliveira. *A cidade além da nação*. Tese (Doutorado) – PUC Minas, 2010.
- PORTO, Heloísa Dias et al. O OP no debate político municipal. In: RENA, Natacha et al. (org.). *Cartografia do Orçamento Participativo em BH*. Belo Horizonte: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. v. 2.
- RODRIGUES, Lucas Soares et al. Vivência cotidiana. *Revista Percurso*, v. 11, n. 1, p. 47–74, 2019.
- SÁ, Ana Isabel. Participação, cidadania e tecnologia. In: RENA, Natacha et al. (org.). *Cartografia do Orçamento Participativo em BH*. Belo Horizonte, 2022.
- SANTA ROSA, Júnia Maria. *Descentralização municipal*. Dissertação (Mestrado) – PUC Minas, 2004.
- SANTOS, Bráulio de Magalhães. *Reforma administrativa de Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado) – PUC Minas, 2005.
- SILVA, Natália Alves da. Uma Izidora e duas Rosas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 23, 2021.
- SOJA, Edward. *Geografias pós-modernas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.
- SOJA, Edward W. *Postmetropolis*. Malden: Blackwell, 2000.
- SOUZA, Luiz Neves; ÁLVARES, Lucia Capanema. *A propaganda política da Pampulha*. 2006.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

STENGERS, Isabelle; PIGNARRE, Philippe. *La sorcellerie capitaliste*. Paris: La Découverte, 2005.

TOPALOV, Christian. *La urbanización capitalista*. México: Edicol, 1979.

TOPALOV, Christian. Fazer a história da pesquisa urbana. *Espaço e Debates*, v. 8, n. 23, p. 5–30, 1988.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (org.). *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.

WILLIAMS, Steve et al. *Globalization and work*. Cambridge: Polity Press, 2013.