



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NA RMBH: ENTRE PLANEJAMENTO E REGULAMENTAÇÃO

Mariana Almeida Ventura (Universidade Federal de Minas Gerais) - malmven@gmail.com
Arquiteta e Urbanista pela UFMG. Mestranda em Planejamento Urbano pela UFMG.

Rogério Palhares Zschaber de Araujo (Universidade Federal de Minas Gerais) -
rogeriopalhariesaraujo@gmail.com
Professor Associado do Departamento de Urbanismo da UFMG e do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir na RMBH

Entre planejamento e regulamentação

RESUMO

O presente trabalho apresenta o panorama da regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, revelando a diversidade de estágios e instrumentos de regulamentação existentes nos 34 municípios que integram a região. Parte de abrangente referencial teórico, abordando temas como a teoria da renda da terra, regulação, planejamento e gestão do uso do solo e dinâmica imobiliária, com o objetivo de resgatar a lógica de funcionamento do próprio instrumento. Apresenta o levantamento da presença da OODC na RMBH e algumas reflexões preliminares acerca dos resultados obtidos com indicação da continuidade da presente pesquisa de mestrado. Busca a correlação entre a presença de regulamentação da OODC com o grau de comprometimento dos respectivos municípios com o processo de metropolização a partir de Belo Horizonte, de forma a identificar padrões entre as duas características, considerando os diferentes perfis da dinâmica imobiliária municipais. Importante instrumento de redistribuição dos benefícios da urbanização, a presença da OODC como instrumento de controle da construção e arrecadação municipal aponta para uma maior presença e regulamentação em áreas de expansão imobiliária menos verticalizada e de menor padrão, mantendo áreas de maior verticalização e produção imobiliária de alto padrão, sem adoção de qualquer contrapartida, contrariando, portanto, seus objetivos e comprometendo a efetividade de sua utilização.

INTRODUÇÃO

O presente artigo é parte de uma pesquisa de mestrado e pretende analisar o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), com foco na sua regulamentação, de forma a categorizar o conjunto de municípios em função dos diferentes estágios de implementação do instrumento.

Ele está dividido em três seções. Na primeira, serão discutidos, com base em revisão bibliográfica, alguns conceitos considerados fundamentais para o entendimento da lógica na qual o instrumento da OODC se insere, além de uma breve contextualização e considerações acerca da sua regulamentação em nível nacional. Esta etapa possibilitou articulações entre a teoria da renda da terra, aspectos da dinâmica imobiliária, do planejamento e gestão do uso e ocupação do solo como elementos fundamentais para a compreensão do funcionamento deste instrumento. Na segunda, é apresentado um levantamento da presença da OODC na RMBH e algumas reflexões preliminares acerca dos resultados obtidos.

Devido às limitações impostas pela pandemia da Covid-19, os métodos de levantamento nesta etapa se restringiram a investigações não presenciais: informações disponíveis nos sites das Prefeituras, pesquisa documental e

contatos por e-mail e telefone. Pretende-se, entretanto, na continuidade dos trabalhos, investir em entrevistas com agentes públicos e privados dos municípios onde a OODC é regulamentada para explorar os limites e possibilidades de sua aplicação. Por último, são apresentadas as considerações finais, apontando para as principais questões relacionadas à continuidade da pesquisa.

Após a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257 de 2001) vários dos planos diretores da RMBH previram no corpo de suas leis municipais os instrumentos urbanísticos por ele trazidos, mas em muitos casos sem a devida regulamentação necessária à sua implantação. Assim, objetivava-se investigar em quais municípios há a efetiva regulamentação da OODC como manifestação da sua efetiva aplicação. A escolha da escala metropolitana para o estudo do instrumento deu-se inicialmente pela constatação de que a dinâmica imobiliária à qual o funcionamento deste instrumento está vinculado não encontra solução de continuidade nos limites municipais, especialmente em áreas conurbadas e submetidas ao processo de metropolização. Permite-se, assim, a comparação entre diferentes padrões de regulamentação e a dinâmica imobiliária metropolitana, também em relação aos diferentes níveis de comprometimento dos municípios da RMBH que adotam a OODC.

Além disso, levou-se em consideração o fato de que o Macrozoneamento Metropolitano – MZ (2017) vinculado ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI (2011) introduziu a possibilidade da OODC nas Zonas de Interesse Metropolitano¹ com a adoção do Coeficiente Básico igual a 1.0, estratégia, em grande medida, justificada pelos avanços recentes observados na implantação do instrumento no município de Belo Horizonte. Na esteira do PDDI e do MZ, onze municípios metropolitanos também adotaram essa mesma diretriz na revisão e/ou elaboração de seus planos diretores municipais², o que reforça a necessidade dessa avaliação conjunta da adoção do instrumento na RMBH.

1. ALGUNS CONCEITOS E NOÇÕES FUNDAMENTAIS

Apresentam-se a seguir alguns conceitos e noções que contribuem para melhor compreensão da lógica em que está inserido o instrumento da OODC. Inicia-se com o debate sobre o capital e a urbanização de forma a mobilizar ideias sobre os diferentes graus de provimento de infraestrutura e, com maior destaque, os diferentes fatores que influenciam a formação dos preços de terrenos urbanos. Passa-se à discussão da renda da terra, apresentando conceitos diretamente ligados à implementação da OODC, uma vez que, na

¹ As Zonas de Interesse Metropolitano – ZIMs foram definidas a partir da identificação de funções públicas de interesse comum como, por exemplo, mobilidade, desenvolvimento econômico e proteção ambiental, abrangendo, portanto, porções de mais de um município, com diretrizes e parâmetros urbanísticos definidos para cada macrozona.

² Assim como ocorreu com a elaboração do PDDI e o MZ, o desenvolvimento dos Planos Diretores contou com a assessoria da UFMG por meio de convênios firmados entre a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte e as prefeituras dos municípios de Baldim, Caeté, Capim Branco, Itatiaçu, Jaboticatubas, Juatuba, Mateus Leme, Nova União, São Joaquim de Bicas, Sarzedo e Vespasiano. Para mais informações ver Araújo e Costa, 2019.

maioria dos casos, o instrumento é precificado com base nos valores de solo municipais.

Posteriormente, são abordados aspectos sobre regulação, planejamento e gestão relacionados ao papel mediador do Estado, particularmente em relação à dinâmica imobiliária. Por último, apresenta-se um panorama sobre a OODC e sua regulamentação no cenário nacional.

1.1 CAPITAL E URBANIZAÇÃO

Acerca do planejamento urbano na cidade capitalista, propõe-se uma breve discussão sobre a relação entre capital e urbanização com o intuito de começar a trilhar um caminho de entendimento da lógica presente na diferenciação do solo urbano, em termos de vantagens e preços. Foram utilizadas principalmente as contribuições de Harvey (2005; 2014); Singer (1977; 1982); e Topalov (1978).

Inicialmente, a cidade é trazida como algo diferente do campo que existe a partir da comercialização de excedentes rurais em uma organização de classes para que haja uma "participação diferenciada dos homens no processo de produção e de distribuição, ou seja, uma sociedade de classes" (SINGER, 1977, p.9). Dessa forma, a cidade é criada a partir da divisão social do trabalho e de processos privados de apropriação do espaço de tal forma que ela se torna, como traz Topalov (1978), um conjunto de mercadorias produzidas que visam o lucro, ou seja, a materialização da cidade é o capital. Sobre isso, Harvey (2005, p.53) comenta:

Essas estruturas espaciais se manifestam na forma fixa e imóvel de recursos de transporte, instalações fabris e outros meios de produção e consumo, impossíveis de serem movidos sem serem destruídos. [...] Assim, o capital passa a ser representado na forma de uma paisagem física, criada à sua própria imagem, criada como valor de uso, acentuando a acumulação progressiva do capital numa escala expansível. A paisagem geográfica, abrangida pelo capital fixo e imobilizado, é tanto uma glória coroada do desenvolvimento do capital passado, como uma prisão inibidora de progresso adicional da acumulação [...]. (HARVEY, 2005, p.53)

A partir do crescente processo de urbanização cria-se uma relação recíproca entre capital e urbanização. Nela, o capitalismo gera constantemente excedentes de produção — necessários para a cada vez maior produção de mais-valia — e a urbanização os absorve, por meio de obras de infraestrutura e reestruturação de certas áreas, impedindo a crise pela estagnação do capital. Um exemplo claro dessa relação é a reforma de Haussmann em Paris no século XIX, que amortizou a crise econômica que a cidade vivia e fez "renascer" uma nova Paris sob os escombros das desapropriações e hipervalorização do solo nas áreas centrais, expulsando os trabalhadores para regiões periféricas (HARVEY, 2014).

Além disso, a cidade deve sempre garantir excedentes de mão de obra disponíveis e quantidades necessárias de meios de produção para que o capital se desenvolva. Ela também está constantemente criando novas tecnologias, novas necessidades, novas atividades, além de capturar atividades antes exercidas no campo. Como traz Harvey (2005), o capital

precisa circular — de forma cada vez mais rápida e eficiente para diminuir o tempo que o capital permanece improdutivo — e portanto, necessita das condições que a cidade gera a partir da grande aglomeração de serviços e pessoas numa mesma área de forma a cada vez mais anular o espaço pelo tempo. Topalov (1978) as chama de condições gerais de produção: um tipo de capital que não produz valor nem mais-valia, mas que é indispensável para a produção capitalista. Essas condições se materializam em i) infraestruturas físicas necessárias para produção e transporte; ii) reserva de mão de obra; iii) aglomeração de empresas na mesma área para aumento da produtividade; iv) a garantia de articulação entre os três elementos citados anteriormente (TOPALOV, 1978). A cidade, portanto, provê cada vez mais as condições ideais para que o capital se reproduza.

Singer (1977) salienta a responsabilidade do poder público de garantir tais condições gerais de produção associadas à infraestrutura. São necessárias para o funcionamento de empresas privadas, porém tem seus custos socializados através de impostos que, em alguns casos, são isentos justamente para empresas capitalistas que os requerem. O Estado, então, seria um instrumento das elites que executa benfeitorias "em prol de todos", porém com interesses específicos (HARVEY, 2005), visto, frequentemente, como um sujeito racional que está constantemente perseguindo a meta do interesse geral, utilizando do planejamento urbano para alcançá-la (TOPALOV, 1978). Os serviços urbanos executados pelo poder público se tornam cada vez mais caros: transporte subterrâneo, vias elevadas, tratamentos de esgoto, água... Esses serviços se apresentam em alto grau nos centros principais das cidades, e à medida que se irradiam à periferia vão ficando cada vez mais escassos (SINGER, 1982). Portanto, a carência desses serviços acaba por recair nas camadas mais pobres da população, uma vez que o mercado imobiliário encarece o solo nessas áreas bem servidas de infraestrutura — no e ao redor do centro — que, como traz Singer (1977), "ficam deste modo 'reservadas' aos indivíduos dotados de mais recursos e às empresas, naturalmente". Ou seja, na medida em que, nessa lógica radial, os serviços urbanos vão diminuindo, diminuem-se também os valores de solo urbano.

Ao seguirmos por essa lógica, podemos chegar à mesma conclusão que chegou Harvey (2014): a qualidade de vida na cidade transforma-se também em uma mercadoria reservada a quem tem dinheiro para pagar por ela. Topalov (1978) argumenta em relação a isso que, ao contrário do que é muitas vezes dito, a renda do solo não modela a cidade: ela existe justamente porque há diferenciação nos espaços urbanos. A renda monetária passa a ser indispensável para a ocupação do espaço urbano e a diferenciação dos espaços procura ficar cada vez maior e mais exclusiva (...) para que o capital possa se expandir cada vez mais e ser absorvido pela urbanização. Essa forma de absorção de capital, dita como reestruturação urbana e criticada como "destruição criativa", expulsa cada vez mais dos centros urbanos aqueles que não podem pagar para estar neles (Harvey, 2014).

Singer (1982) complementa esta ideia lembrando que "a cidade capitalista não tem lugar para pobres" (SINGER, 1982). A violência se torna necessária para "construir um novo mundo nos escombros do antigo". Com a cada vez maior criação de novas tecnologias, novas necessidades e novos estilos de vida, o direito à propriedade e ao lucro se sobrepõe cada vez mais a

todos os outros direitos (HARVEY, 2014). De forma análoga, o zoneamento, por meio da atribuição de parâmetros mais vantajosos para determinadas zonas, induz a valorização imobiliária dos terrenos localizados nas áreas mais bem localizadas e com melhor infraestrutura instalada, sendo importante fator de agravamento da segregação sócio espacial das cidades capitalistas.

A partir do que foi discutido nesta seção sobre o diferente provimento de infraestrutura na cidade em uma lógica radial, a próxima seção versa sobre a forma que esta diferenciação afeta os preços de terrenos urbanos e conceitos que giram em torno da renda da terra e a incorporação de empreendimentos imobiliários na cidade.

1.2 A RENDA DA TERRA

A discussão sobre renda da terra deve sempre partir do entendimento que a terra não é uma mercadoria comum. Jappe (2006) explica, a partir de Marx, que o valor de uma mercadoria comum depende do trabalho — que Marx chama de abstrato — necessária para produzi-la. É exatamente nesse ponto que a terra se diferencia: ela não é produto de trabalho do capital, e nem reproduzida por ele: é algo irreproduzível e, portanto, naturalmente monopolizável. Outro ponto importante é que o capital gera lucro a partir do domínio sobre a produção de algo, mas com a terra não é assim: o solo é uma condição necessária para qualquer atividade, inclusive de produção, porém não é o meio de produção em si (SINGER, 1982).

Ela é, como diz Jaramillo (2003), um "dom da natureza" que na sociedade capitalista opera como uma mercadoria. Volochko (2018), através de conceitos leibvrianos, traz que assim o espaço urbano se torna algo comprado e vendido que alia-se ao conceito de produção do espaço como fator que distancia a terra da noção de finitude e a traz para perto de ser um bem negociável. Porém, como é questionado por Singer (1982), como pode a terra ter preço se não tem valor? A resposta para esta pergunta tem a ver com a capitalização da renda: os proprietários de terreno capturam parte do valor gerado nos processos produtivos que requerem o uso do solo para acontecerem. Isso faz com que a terra seja também naturalmente especulativa (HARVEY, 2014). Paira sobre ela uma forma de capital, o capital fictício, que se sustenta a partir de uma expectativa futura de, no caso do solo urbano, abrigar certo tipo de uso, poder construir mais, verticalizar etc.

Por ser irreproduzível e monopolizável, a terra também se comporta como um "obstáculo" — como comenta Topalov (1978) — no início de cada ciclo, pela necessidade da procura por um novo terreno para uma nova produção. Isso acontece por outra particularidade: ao contrário de outros tipos de mercadoria que são produzidas em uma indústria e distribuídas para consumo em diversos locais, a produção que acontece na terra é produzida e consumida *in loco*, inclusive com um tempo de consumo de longo prazo, tornando-a inutilizável para outras produções por algum período. A ocupação do solo é, portanto, "uma contingência que o seu estatuto de propriedade privada torna fonte de renda para quem a detém" (SINGER, 1982).

Seguindo essa lógica, o capital imobiliário não se valoriza pela produção, mas pela monopolização do acesso à atividade que pode ser exercida ali. Singer (1982) salienta a falsa impressão de que o solo urbano, um lote,

valoriza-se a partir das benfeitorias existentes nele, como acesso à água, esgoto etc., da mesma forma que um lote agrícola de Marx se valoriza por condições internas como a fertilidade do solo. Porém no caso urbano essas benfeitorias são valorizadas de acordo com a localização, ou seja, a valorização fundiária da mercadoria urbana envolve o espaço como um todo.

O preço do solo é regulado pelo mercado a partir do acesso à utilização do espaço, mas essa mercadoria se valoriza de acordo com processos sócio-espaciais: a propriedade privada é pilar das desigualdades que, como comentado na seção anterior, provoca as diferenças de valores imobiliários. Hoyler (2015), por sua vez, argumenta que existem muitos processos que ocorrem simultaneamente na terra e interferem na ocupação do solo e no uso, fator que dificulta o entendimento pleno sobre como funcionam e o que mais interfere nos preços do solo.

1.3 OS TIPOS DE RENDA DA TERRA

Como já dito, o valor — trabalho humano — se materializa na terra através da edificação construída nela e da infraestrutura existente ao seu redor. A partir disso, mudanças de permissividade do uso do solo, por exemplo, modificam seus preços (VOLOCHKO, 2018). Um terreno urbano pode ter valor elevado por possuir vantagens e demanda. Ao contrário de outras mercadorias, os preços de um terreno não são regulados através da lógica de oferta e demanda, por causa da sua característica irreprodutível: o mercado não consegue simplesmente aumentar a oferta de terrenos em uma porção da cidade.

Consegue, porém, oferecer uma determinada tipologia que torna-se dominante naquela área específica, de acordo com as rendas que podem ser obtidas do local, procurando criar sempre novas áreas exclusivas e obter o máximo de sobrelucro possível em cada situação, como será discutido mais à frente. Uma forma de aumentar a oferta de terrenos é absorver áreas rurais, transformando-as em urbanas, porém, como destaca Topalov (1978), esse tipo de medida tende a aumentar o valor do solo, pelo seu caráter especulativo, e não diminuí-lo. Outra particularidade da precificação de lotes urbanos é a impossibilidade de regulação através do preço de custo, uma vez que não há custo embutido no solo, já que, novamente, ele não é algo produzido (SINGER, 1982).

Dito isto, partimos para a precificação do edifício a ser construído naquele pedaço de terra urbana. De forma simplificada, o edifício a ser construído será vendido a um preço maior que o preço de produção, somado ao preço da terra e uma taxa de lucro mínima (no mínimo). Esse lucro, como argumenta Topalov (1978), é a condição para que a produção imobiliária transforme a moradia em mercadoria. Este mesmo autor traz um pensamento que ele chama "cálculo de trás pra frente" (Figura 01), que seria a formulação de preços através do pensamento de um produtor imobiliário: nessa lógica, o ponto de partida é o preço vendável da unidade imobiliária, que segue um padrão de valor/m² já conhecido. Como já dito, esse preço leva em conta o preço de produção (construção, terraplenagem) que, inclusive, pode ser muito menor que o preço de venda (aumentando, assim, o sobrelucro). Adicionado ao custo de produção existe o lucro marginal do produtor imobiliário: se os

cálculos resultarem em um valor de lucro abaixo deste, o promotor não irá seguir com a incorporação. O lucro médio e o possível sobrelucro juntos significam o lucro bruto da produção: o valor, sem outros descontos, que será lucrado daquela incorporação.

Por último, residualmente, há o preço do terreno. Ele, junto com custos de terraplenagem, são os dois fatores que se relacionam diretamente com o terreno, chamados pelo autor de "carga do terreno". Voltando ao preço do terreno, por não ter custo nem valor na forma tradicional de mercadoria, esse preço é o resultado da subtração dos outros custos (e lucro marginal) que estão envolvidos na operação.

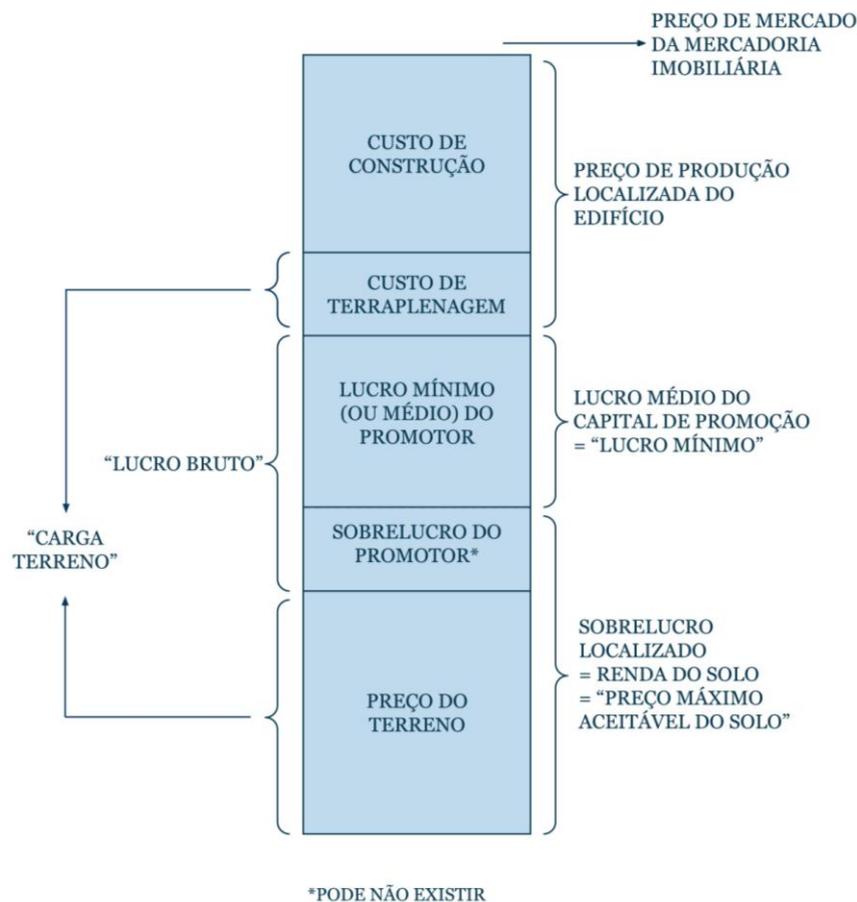


Figura 1: "O cálculo de trás pra frente" (TOPALOV, 1978). Produzido, resumido e traduzido pela autora, 2021.

Portanto, seguindo a lógica trazida por Topalov (1978), podemos entender que não é a renda da terra que determina o lucro de um empreendimento, é o lucro que determina a renda. Por último, o sobrelucro que pode existir em função do preço de venda ser maior que o de produção pode ir para o promotor imobiliário ou para o proprietário do terreno, podendo gerar uma situação de "cabo de guerra" entre os dois. Nessa equação, o proprietário de terra atua como um agente passivo que não contribui para a criação do valor que se apropria, mas apenas reclama sua porção pelo valor criado (JARAMILLO, 2003).

São esses sobrelucros que constituem as diferentes rendas da terra. Um "terreno normal", ou o "piores lote", não tem espaço para que o proprietário gere um sobrelucro nele. A renda produzida por ele consiste na Renda Absoluta, ou seja, o preço mínimo que se paga por um solo urbano sem outras vantagens. Caso o proprietário possua um terreno desse tipo e tente gerar grandes lucros com ele, o arrendatário ou comprador provavelmente irá procurar outro lote para investir (JARAMILLO, 2003). Pelo fato da renda se constituir como uma transferência de valor, nessas terras marginais o preço de mercado do solo pode ser igual ao preço de produção. Todo outro tipo de renda do solo tem com ponto de partida a Renda Absoluta.

Na medida em que vão existindo terrenos com melhores vantagens, o proprietário consegue pedir mais por ele sem que isso afete no preço final do produto a ser vendido, ou no lucro do arrendatário. Essa é a Renda Diferencial Urbana 01 que consiste na diferença entre a Renda Absoluta e o valor a mais que pode ser cobrado em regiões de melhor localização. Esse tipo de renda pode fazer o preço do lote chegar bem perto do lucro adicional que pode ser auferido deles — ou seja, o sobrelucro antes comentado nesse caso vai todo para o proprietário da terra, e o custo de produção e o lucro do arrendatário permanece igual (SINGER, 1982). Jaramillo (2003) traz um segundo tipo de Renda Diferencial Urbana — a 02 — que consiste na possibilidade de construção em altura, ou seja, de solo criado. Nela, o acúmulo de espaço construído além da área do terreno — no terreno virtual criado acima dele — multiplica-se e se transforma em lucro extraordinário, enfatizando a ligação entre a renda da terra e a intensidade de capital aplicado nela. Os dois tipos de Rendas Diferenciais aqui trazidas podem somar-se, juntas ou não, à Renda Absoluta, para constituir o valor final do solo.

Há também no solo urbano a Renda de Monopólio. Ela está ligada à noção de escassez, em que se aceita pagar mais caro por demandas específicas (JARAMILLO, 2003). Devido à proximidade com determinada área, vistas para monumentos naturais ou não — praias, montanhas, marcos turísticos como o Cristo Redentor ou a Torre Eiffel — o agente imobiliário possui um maior fluxo de receita por possuir algo de forma exclusiva (HARVEY, 2014). Graças a isso, pode-se cobrar mais caro pelos produtos vendidos, diferentemente da Renda Diferencial que não interferia no valor final de venda. Nesse caso, o "cabo de guerra" do sobrelucro se intensifica uma vez que o capitalista e o proprietário do terreno tentam ficar com o máximo de sobrelucro para si.

Por último, mas não menos importante, existe uma renda comentada por Jaramillo (2003) que tem a ver com o caráter especulativo da terra: a Renda Potencial. Essa modalidade de renda consiste simplesmente em um incremento no valor do solo com base em expectativas futuras, como a implantação de grandes equipamentos atratores nas proximidades, investimentos em infraestrutura pelo Estado, ou maior aproveitamento do solo, portanto maiores margens de lucro, permitidas por parâmetros mais vantajosos do zoneamento. Todos esses tipos de renda se acrescentam e se misturam no solo urbano criando os diferentes valores de solo.

1.4 REGULAÇÃO, PLANEJAMENTO E GESTÃO

A seguir pretende-se refletir de forma breve sobre o tema da regulação no contexto do planejamento e da gestão do uso e da ocupação do solo. Costa (2015, p.100) descreve o termo regulação como algo que remete à "noção de um conjunto de acordos, regras, comportamentos, valores e hábitos representando contratos coletivos instituídos", que refere-se a diferentes esferas da vida social, pública, privada etc. Já Oliveira (2014) relaciona o conceito de regulação como uma mescla de outros conceitos, como de homeostase (biologia), controle (mecânica), poder e dominação (ciências políticas) ou autorregulação (economia), sempre relacionados a sistemas de controle. Ao aliar o papel do Estado com a regulação, é comentado que

a aplicação do conceito de regulação pode ser classificada em três categorias, por referência ao nível de controle que apresentam. A primeira define a regulação como um conjunto de regras imperativas que são executadas por uma agência estatal. [...] A segunda categoria, geralmente encontrada na literatura de economia política, contempla os esforços desenvolvidos pelas agências estatais para orientar a economia. Por fim, a terceira considera que na regulação estejam incluídos todos os mecanismos de controle social, tanto os intencionais quanto os involuntários (BALDWIN E CAVE, 1999, apud OLIVEIRA, 2014, p.1200)

Assim, a regulação se faz presente como um conjunto de regras jurídicas que disciplinam algumas atividades. Ela é a função essencial do poder político, entendida como a atividade de organização dos processos decisórios e fundamental para a compreensão da negociação e da agregação de conflitos, sendo um instrumento político fundamental de caráter social (OLIVEIRA, 2014).

Sanches (2000, apud Oliveira, 2014) indica a regulação como uma reafirmação do papel do Estado como uma "mão confiscadora" em detrimento da "mão invisível" da autorregulação do mercado. No entanto, Acselrad (2015) conceitua a regulação, especificamente a urbana, como uma aliada do regime de acumulação capitalista ao se portar como um modo de ajuste permanente que antecipa comportamentos individuais à lógica do capitalismo. Sobre isso, Costa (2015), a partir de Lojkine, comenta a associação de um modo de regulação mais brando ao papel central do Estado no processo de acumulação, numa lógica que se relaciona com o que foi comentado na primeira seção deste artigo:

Nessa abordagem a análise das políticas públicas ganha especial relevância em um contexto em que o Estado assumia tanto o investimento direto na provisão de infraestrutura material de apoio ao processo produtivo [...] como parcelas significativas do custo de reprodução da força de trabalho, especialmente por meio de políticas sociais e urbanas de caráter universalista, e criava critérios e condições nos quais o capital privado poderia atuar, ou seja, concebia condições de regulação urbanística, ambiental e trabalhista que passariam a integrar as chamadas condições gerais de produção (LOJKINE, 1981, apud COSTA, 2015, p.100)

A regulação urbana na cidade capitalista, nesse raciocínio, funciona de forma a assegurar a funcionalidade do "projeto histórico capitalista" (ACSELRAD, 2015, p.59) ao invés de se comportar como algo neutro, pertencente a uma ideia de Estado igualmente neutro. Antes de discutir essa ideia de neutralidade serão comentados sinteticamente, a partir de Souza

(2010), os conceitos de planejamento e gestão. Na visão do autor, o conceito de gestão vem tomando o lugar do conceito de planejamento nos últimos anos uma vez que este último carrega a ideia de ser algo maléfico e autoritário.

O termo planejamento começou a ser rejeitado nos anos 1980 com a dita "crise do planejamento urbano", fato que ganhou mais força nos anos 1990 com o avanço do neoliberalismo e o intuito de "enfraquecer o sistema de planejamento e a própria legitimidade do exercício de planejar" (SOUZA, 2010, P.46). Essa estratégia acontece ao mesmo tempo em que o Estado abre mão cada vez mais do seu papel regulatório e aceita o imediatismo do mercado, assumindo a "lógica 'gerencial' privada para o espaço urbano, esvaziando a dimensão política ou subsumindo-a perante uma nacionalidade empresarial" (SOUZA, 2010, p.55).

No entanto, o planejamento não pode ser substituído pela gestão simplesmente por serem atividades diferentes. Planejar é uma ação diretamente ligada ao futuro, enquanto gerir é algo que é feito no presente. Os dois termos deveriam na verdade ser complementares — planeja-se para depois gerir:

[...] se planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for. (MATUS, 1996, tomo I, p. 14 apud SOUZA, 2010, p.47)

Essa escolha de futuro, porém, não deve ser uma tentativa de previsão. A construção de um cenário futuro a partir do planejamento deve ser considerada como uma simulação de possibilidades, e não como um caminho para um único futuro possível. Caso ele não seja flexível à imprevisibilidade, pode se tornar apenas uma ideia projetada (SOUZA, 2010). Uma das saídas para enfrentar o planejamento engessado e pensar sobre possibilidades plurais de futuro é a inclusão de todos no processo de planejamento a fim de fugir de um Plano exclusivamente tecnicista, complementa o autor.

A ideia de um Estado neutro defensor dos direitos e das necessidades da população é uma ideia utópica para os autores aqui mobilizados. Souza (2010) evidencia a utopia dessa ideia ao argumentar que nem a regulação, nem o planejamento e nem a gestão jamais serão neutros uma vez que a sociedade não é homogênea: "Como poderiam [...] ser 'neutros', em se tratando de uma sociedade marcada por desigualdades estruturais?" (SOUZA, 2010, p.83). Toda prática de planejamento, gestão ou regulação urbanas são práticas sociais que são construídas, entre outras coisas, também de experiências pessoais daqueles que produzem.

Este fato, porém, não invalida nenhuma destas práticas, mas sua virtualidade pode acentuar-se quando há o entendimento que elas não precisam ser feitas unicamente pelo Estado, incentivando também a participação pública. Convém evidenciar, como traz Costa (2015), que sustentar a supremacia do saber técnico expresso por meio de normas, critérios, avaliações técnicas e relatórios em detrimento do popular e do comum corrobora com a idealização do papel de um Estado que atua acima de classes sociais e interesses específicos de grupos. É importante, como disse Villaça

(2006), que as revisões dos Planos Diretores, entre outras construções de instrumentos e planejamento, adotem métodos de baixo pra cima:

A maioria deve recusar o Plano pautado pela minoria. [...] O debate deve vir de baixo para cima e não ser um evento ao qual a maioria comparece convidada pela minoria. Os problemas e suas prioridades devem ser definidos pela maioria e esta deve recusar qualquer constrangimento por “não entender de planejamento urbano” [...] Os técnicos têm que ser postos a serviço dessa maioria e da solução dos problemas que elas pautarem. (VILLAÇA, 2006, p.92)

Após vinte anos da promulgação do Estatuto da Cidade (EC), problemas ligados à regulação, planejamento, gestão e falta de participação popular ainda dificultam o pleno exercício dos instrumentos trazidos por esta Lei. Como é colocado por Carvalho (2021), a grande maioria dos municípios com mais de 20 mil habitantes possuem Planos Diretores (PD) que não convêm à sua realidade por terem sido escritos sem a devida participação, sem levar em consideração as diretrizes e instrumentos do EC ou, em sua maioria, por consistirem em meras cópias do texto dos Planos das cidades maiores, gerando um descompasso entre a normativa e a realidade local.

Além disso, devido ao grande desconhecimento da existência do EC por parte da maioria da população, "poucos de seus dispositivos foram regulamentados pelas cidades brasileiras, de modo que os problemas urbanos continuam a fazer parte de suas rotinas" (CARVALHO, 2021, p.119). À guisa de conclusão, Holanda (2021) discute que o EC visa o mundo como ele deve ser — com um amplo direito à cidade para todos — mas, que mesmo após vinte anos da sua promulgação, esse mundo planejado ainda parece longe da realidade gerida atualmente:

esse mundo não está à vista, porque entram em cena os capitais que os sujeitos conseguem mobilizar para satisfazer suas expectativas, e a disponibilidade desses recursos, ativos, capacidades – econômicos, políticos, culturais, ideológicos... arquitetônicos – em poucos lugares do mundo é tão desigual quanto no Brasil. (HOLANDA, 2021, p. 144)

Fica assim como um dos principais desafios a aplicação dos instrumentos do EC de forma condizente com a realidade de cada município, o que pressupõe o entendimento da dinâmica imobiliária local, da regulamentação necessária e da capacidade institucional para promover a adequada gestão dos processos e aplicação dos recursos, como é o caso da OODC.

2. CONCEITUANDO A OODC

A OODC consiste em um instrumento de política urbana introduzido pelo Estatuto da Cidade como uma das estratégias para melhorar a distribuição dos benefícios e dos ônus da urbanização. Refere-se à cobrança pelo exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado pelos municípios para os terrenos urbanos, até o limite máximo de aproveitamento definido pelo zoneamento (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012). O instrumento parte do conceito de Solo Criado (SC), discutido no Brasil desde a década de 1980 e que se explica pela ideia de que sempre que há construção de uma área útil maior que a área real do terreno,

há uma criação de solo que não existe de fato: um solo virtual. O SC é, como diz Souza (2010), o nome popular para o instrumento da OODC.

A OODC, segundo Furtado *et al.*, (2006), está prevista no PD de mais de 200 cidades do Brasil, porém em raros casos há a devida regulamentação para que ela funcione plenamente. Essa disparidade acontece pois o Estatuto da Cidade garante a liberdade de cada município de ter regulamentação própria, priorizando a orientação do instrumento, porém exigindo algumas características específicas, como a criação de um fundo de arrecadação específico para a contrapartida recebida, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) (MALERONKA; FURTADO, 2013). Os recursos obtidos no FMDU têm destinações descritas de forma ampla no Art. 26 do Estatuto da Cidade, podendo ser utilizados para programas de interesse social, saneamento básico, regularização fundiária, preservação ou criação de áreas verdes e/ou de patrimônio, urbanização de favelas etc. tratados com caráter redistributivo e vistos pelas Prefeituras como diretamente aplicáveis em melhorias urbanas. Tais fundos municipais costumam ser vistos como positivos por oferecerem uma maior transparência na aplicação dos investimentos finais.

A OODC, como já dito, funciona plenamente a partir da padronização de um Coeficiente de Aproveitamento (CA) do solo básico e único para todo o município, com a cobrança da contrapartida para se construir além do CA básico. entendida como algo que pertence à coletividade. Sobre isso, é importante salientar a diferenciação trazida pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e reiterada pelo EC entre direito de propriedade e direito de construir, sendo o segundo uma concessão do Estado. Fernandes (2006) comenta essa separação como a base para a instituição de instrumentos como a OODC, pensada pela CF/88 com "extrema sabedoria", ao vincular o direito de propriedade à função social desta e, por conseguinte, a processos políticos de elaboração das leis urbanas e ambientais, principalmente através dos PD e zoneamentos municipais.

O instrumento da OODC tem como pressuposto a equidade no direito de construir, motivo pelo qual a padronização do CA_b (CA básico) para uma vez a área do terreno em toda a cidade é fundamental para seu bom funcionamento. Uma vez que se permite a construção de área equivalente ao terreno real, o potencial adicional torna-se um direito adicional de construção³. Assim, pode-se considerar que o CA 1 é o fator gerador da contrapartida, ou seja, "a condição que justifica ou reclama a sua aplicação" (SOUZA, 2010, p.235).

A importância da padronização do CA_b também tem outras justificativas. Além de simplificar a utilização do instrumento, atenua a diferenciação de valores dos terrenos causada pelos diferentes zoneamentos na cidade. Assim, a Renda Diferencial Urbana 02 sobre verticalização, tratada na seção anterior, aplica-se em menor intensidade. Isso acontece porque a OODC permite, teoricamente, que parte do sobrelucro seja recuperado pelo poder público e investido na coletividade. Sem ela, os beneficiados seriam os proprietários de terreno, uma vez que os empreendedores imobiliários pagam ao poder público parte do que pagariam integralmente a eles (MALERONKA; FURTADO, 2013). Esse raciocínio, caso correto, invalida a constante reclamação vinda dos

³ Além da OODC, há outro instrumento oneroso que permite a construção adicional, também previsto pelo Estatuto da Cidade: a Transferência do Direito de Construir.

empreendedores sobre a OODC e o suposto encarecimento do produto imobiliário final causado pela unificação de CA em 1,00, uma vez que a taxa da contrapartida incide sobre o terreno e não afeta o empreendedor.

Porém essa lógica não é um consenso. Souza (2010) questiona quem ganha e quem perde com a implementação da OODC: para ele é claro que o beneficiado é diretamente o Estado e indiretamente as áreas priorizadas para aplicação dos recursos obtidos. Quem perde, porém, é uma questão um pouco mais complexa. O viés discutido principalmente por autores vinculados ao *Lincoln Institute of Land Policy* (Smolka, Maleronka e Furtado, dentre outros) é que é certo que o principal ator que arca com o ônus da OODC são os proprietários de terra e que não existe possibilidade que este seja transferido de alguma forma para o consumidor final. No entanto, esse argumento pressupõe que os proprietários e incorporadores sejam agentes distintos. Caso contrário, a tensão do ônus produzido pela OODC transfere-se para a relação entre comprador e vendedor (SOUZA, 2010).

Souza (2010) também comenta que a transferência desse ônus relaciona-se com a função do instrumento, que pode ter três utilidades não necessariamente concomitantes: a função de arrecadar, de desconcentrar e de rebaixar os preços da terra. A função de arrecadação depende diretamente da dinâmica imobiliária uma vez que, caso seja aplicada em áreas de baixa verticalização, trará poucos resultados. Nesse caso, a importância de aplicação da OODC fica restrita a áreas específicas da cidade, que normalmente não são maioria, onde há verticalização expressiva (SOUZA, 2010).

Ao pensarmos na segunda função, de desconcentrar, partimos do pressuposto que ela precisa de algum esforço da função de arrecadação para existir. Isso acontece uma vez que ela funciona a partir do investimento em infraestrutura em partes da cidade menos favorecidas de forma a reduzir a desigualdade no acesso a estas, promovendo maior equilíbrio entre cada região da cidade. Portanto, se faz necessário certo incentivo à verticalização e adensamento, já que quanto maior a criação de solo, maior a arrecadação pelo instrumento. Uma vez que maior a arrecadação, maior a possibilidade de investimento em outras áreas e maior oferta de infraestrutura para todos.

Por último, a função de rebaixamento dos preços da terra "não deve ser exagerada, embora seja, talvez, a mais importante de todas" (SOUZA, 2010, p. 238). Ela existe apenas na condição em que o ônus recai unicamente sobre os proprietários de terra e, caso essa circunstância não seja cumprida, acaba por produzir um efeito contrário e criar espaços ainda mais exclusivos e elitizados.

Cymbalista e Santoro (2006) explicitam que no Brasil alguns dos PD que focam na arrecadação através de um maior enfrentamento dos interesses do mercado através de, por exemplo, a padronização do CA_b em 1, não estão sendo sequer colocados em prática. Outros que negociam com o mercado muitas vezes acabam por enfraquecer as três funções da OODC, seja por perder sua capacidade arrecadatória ao colocar CAs básicos maiores que 1, ou sua capacidade redistributiva ao estabelecerem CAs diferenciados nas diferentes áreas da cidade, reproduzindo a desigualdade territorial (CYMBALISTA; SANTORO, 2006).

3. REGULAMENTANDO A OODC

Outra questão importante sobre o instrumento em tela tem a ver com a sua regulamentação em âmbito nacional já que, quando existe, varia muito em cada município: as fórmulas de cálculo da contrapartida são variadas, algumas cidades não padronizam o CAb, prejudicando a aplicação do instrumento... Como apontam Maleronka e Furtado (2013), falta um modelo a ser seguido nacionalmente. O Estatuto da Cidade se apresenta como uma tentativa limitada de orientar os municípios, porém tem um mérito que não pode ser ignorado que é o de esvaziar as reações negativas sobre a sua aplicação. Além disso, a arrecadação financeira costuma ser baixa devido a constantes isenções no pagamento da contrapartida. Algumas cidades, por exemplo, cobram a contrapartida apenas de edificações residenciais de grande porte, isentando todas as outras tipologias do pagamento (FURTADO *et al.*, 2006). Além disso, muitas vezes a contrapartida é calculada a partir de bases de valor de solo/m² desatualizadas, rebaixando os valores que poderiam ser pagos. Sobre isso, Furtado *et al.* (2006, p.25) comentam:

Percebeu-se nas cidades pesquisadas uma falta de compartilhamento de noções básicas sobre o instrumento, particularmente em relação ao seu objetivo central, mas também em relação ao seu possível impacto sobre os preços do solo urbano. (FURTADO *ET AL.*, 2006, p.25)

Ainda assim, a OODC se mostra como um importante instrumento na teoria, mesmo que na prática ainda possua poucos exemplos regulamentação e duração suficiente para que sejam investigados seus impactos. Há, porém, alguns indícios: as cidades que utilizam do instrumento completam Maleronka, Furtado (2013, p.30) não sofreram alta nos valores imobiliários quando utilizavam do instrumento da forma correta:

A verdade é exatamente o inverso: ao equalizar os efeitos de valorizações diferenciadas originadas por normas urbanísticas diferentes para cada área da cidade, a OODC confere maior liberdade ao planejamento urbano municipal, que pode então se apoiar exclusivamente em parâmetros urbanísticos, uma vez que a OODC compensará os desequilíbrios econômicos dessas decisões. (MALERONKA, FURTADO, 2013, p.30)

Mesmo ainda com alguns desafios em sua regulamentação, o instrumento se justifica como restaurador do equilíbrio urbano, principalmente entre bens de serviço públicos e a demanda consequente do processo de adensamento (FURTADO *et al.*, 2006). Além disso, ele poderia promover a já comentada igualdade no direito de construir, a geração de recursos compensatórios que financiam programas habitacionais e urbanização de áreas populares e ajudar na uniformização dos valores de solo urbano além de se comportar como mecanismo regulador do mercado imobiliário. Essa é a grande importância do instrumento, que Souza (2010) traz como "importância social", em que há uma contraprestação à coletividade por parte de quem se beneficia com a verticalização, prática que sobrecarrega infraestruturas e pedem por mais investimentos públicos.

A partir da separação do direito de propriedade do direito de uso, o Estado fica livre para regular a ocupação e inclusive vendê-la de forma a tentar recuperar para a coletividade parte da valorização imobiliária (SOUZA, 2010).

Dessa forma, a OODC pode recuperar o capital investido nas áreas que a produção imobiliária atua e investe e aplicá-lo nas áreas que, devido a pouca presença de infraestrutura, não são alvos do mercado imobiliário (e, portanto, do investimento em infraestruturas devido à relação cíclica entre eles descrita na primeira seção). Maleronka e Furtado (2013, p.30) comentam que o instrumento, ao contrário do que se pensa:

não inibe a produção imobiliária, e na maior parte dos casos a incentiva, uma vez que somente uma parcela da valorização é recuperada pelo poder público, o que torna a disputa entre o capital imobiliário e o proprietário, pelo excedente da renda proporcionada pelo maior aproveitamento, um fator de dinamização do mercado. (MALERONKA, FURTADO, 2013, p.30)

Salienta-se também a importância da aplicação de forma igual em todo o território municipal para que o instrumento funcione plenamente. Assim, espera-se que as desigualdades provocadas pela constante procura do capital em aumentar sua produtividade e da acumulação utilizando da urbanização para tal seja atenuadas, e que cada vez mais todo o território municipal possa ter acesso pleno às infraestruturas básicas garantidas por lei, ampliando o acesso aos benefícios da urbanização.

4. A OODC NA RMBH

Busca-se nesta seção investigar a presença do instrumento da OODC na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) com o intuito de evidenciar o nível de presença e de regulamentação do instrumento na escala regional. Para isso, inicialmente foram identificados cada um dos trinta e quatro planos PD vigentes nos municípios pertencentes a RMBH.

É interessante salientar que, de acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade (EC), a obrigatoriedade do PD em um município se dá caso este possua mais de vinte mil habitantes, seja integrante de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, além alguns outros casos (Brasil, 2001). Dessa forma, alguns municípios da pesquisa em questão não têm mais de vinte mil habitantes, mas possuem a obrigatoriedade do PD por serem parte da RMBH, ainda que apresente diferentes graus de comprometimento com o processo de metropolização.

Para iniciar a análise, foi feito um levantamento do porte de cada município da RMBH com relação à população total e o grau de comprometimento de cada um deles com processos metropolitanos de expansão imobiliária. A Figura 2 ilustra essa classificação a partir da dinâmica imobiliária traduzida por processos de conurbação e tendências de expansão urbana por tipologia de uso e ocupação do solo identificados pelo PDDI (2011). O Quadro 1 apresenta população total, o porte e o grau de comprometimento de cada município com a dinâmica imobiliária irradiada a partir do município sede de Belo Horizonte.

A Figura 2 permite perceber uma expansão urbana de maior valorização nos vetores norte e sul, abrangendo os municípios de Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Vespasiano, Nova Lima, Rio Acima e Brumadinho, além de parte de Contagem, Betim no vetor oeste. Nos demais municípios conurbados com Belo

Horizonte concentram-se áreas de média valorização e tendência de expansão da população de baixa renda com predominância do mercado informal e da autoconstrução como em Ibirité, São Joaquim de Bicas, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia. Já em municípios com menor grau de comprometimento com a metrópole, observa-se a pressão pela alteração de áreas rurais para uso urbano por meio de tipologias horizontais e de baixa densidade como sítios, chácaras e condomínios residenciais unifamiliares, como em Jaboticatubas, Itatiaiuçu e Rio Manso. Municípios como Baldim, Nova União, Taquaraçu de Minas, Florestal e Itaguara, com baixo grau de comprometimento, permanecem predominantemente rurais. A partir desse primeiro panorama da RMBH e sua dinâmica imobiliária, parte-se para a análise da presença da OODC nos municípios.

CIDADE	POPULAÇÃO	PORTE	GRAU DE COMPROMETIMENTO
Baldim	7.913	Pequeno	Baixo
Belo Horizonte	2.375.151	Grande	Alto
Betim	378.089	Grande	Alto
Brumadinho	33.973	Pequeno	Alto
Caeté	40.750	Pequeno	Médio
Capim Branco	8.881	Pequeno	Baixo
Confins	5.936	Pequeno	Alto
Contagem	603.442	Grande	Alto
Esmeraldas	60.271	Pequeno	Alto
Florestal	6.600	Pequeno	Baixo
Ibirité	158.954	Médio	Alto
Igarapé	34.851	Pequeno	Médio
Itaguara	12.372	Pequeno	Baixo
Itatiaiuçu	9.928	Pequeno	Baixo
Jaboticatubas	17.134	Pequeno	Baixo
Juatuba	22.202	Pequeno	Médio
Lagoa Santa	52.520	Pequeno	Alto
Mário Campos	13.192	Pequeno	Médio
Mateus Leme	27.856	Pequeno	Médio
Matozinhos	33.955	Pequeno	Baixo
Nova Lima	80.998	Pequeno	Alto
Nova União	5.555	Pequeno	Baixo
Pedro Leopoldo	58.740	Pequeno	Médio
Raposos	15.342	Pequeno	Médio
Ribeirão das Neves	296.317	Grande	Alto
Rio Acima	9.090	Pequeno	Médio
Rio Manso	5.276	Pequeno	Baixo
Sabará	126.269	Médio	Alto
Santa Luzia	202.942	Médio	Alto
São Joaquim de Bicas	25.537	Pequeno	Médio
São José da Lapa	19.799	Pequeno	Alto
Sarzedo	25.814	Pequeno	Médio
Taquaraçu de Minas	3.794	Pequeno	Baixo
Vespasiano	104.527	Médio	Alto

Quadro 1: População total, porte e grau de comprometimento com processos metropolitanos de expansão imobiliária dos municípios da RMBH. Elaborado pelos autores com base nos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE, 2021.

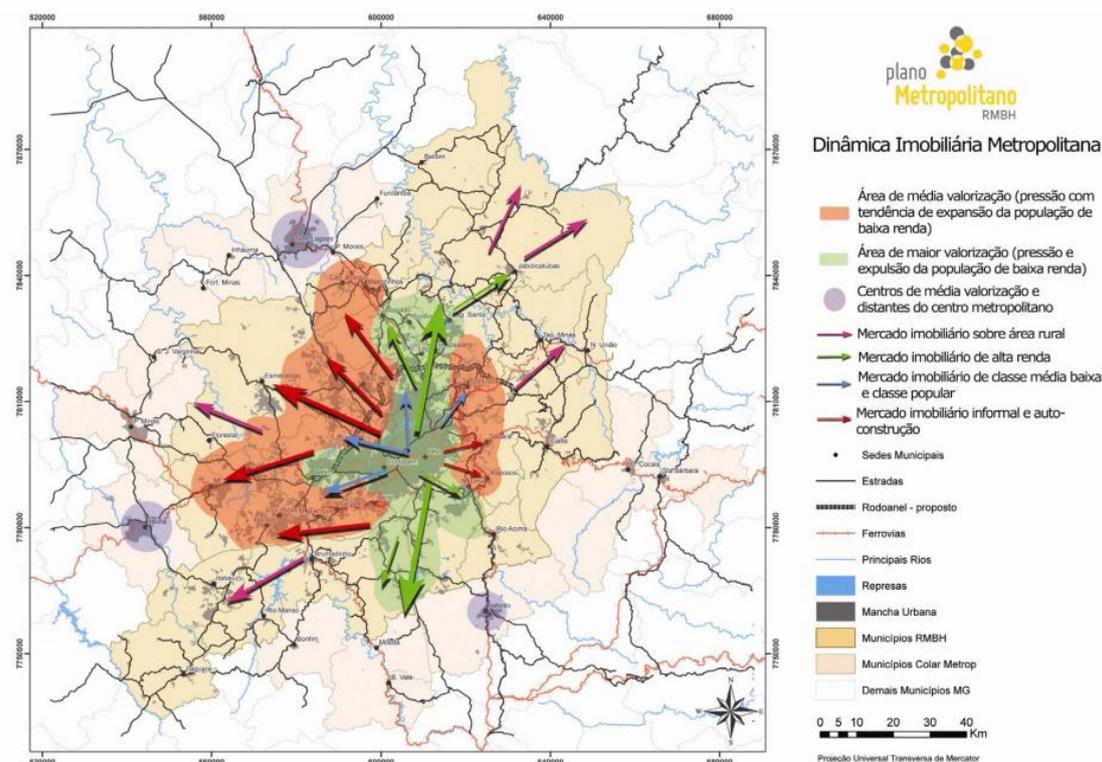


Figura 2: Dinâmica Imobiliária Metropolitana. Fonte: PDDI, Relatório Final – Volume 1, 2011.

De todos os municípios, apenas em Taquaraçu de Minas não foram encontradas informações sobre a normativa de planejamento urbano. Após a obtenção dos PD dos demais 33 municípios, foi feita a leitura e busca de diretrizes para utilização da OODC. Nesta fase, foram encontradas diferentes realidades, agrupadas da seguinte forma: i) municípios que não possuem qualquer diretriz de utilização do instrumento; ii) municípios que indicam a utilização do instrumento de forma superficial, sem qualquer diretriz para sua regulamentação; iii) municípios que indicam a utilização e possuem, em sua maioria, seções ou capítulos dedicados a descrição do instrumento e suas diretrizes específicas, além de indicar regulamentação em uma futura norma própria; iv) municípios que indicam a utilização e possuem seções ou capítulos dedicados a descrição e regulamentação do instrumento, não necessitando de lei específica para tal.

A partir dessa primeira categorização, iniciou-se a procura pelas normativas de regulamentação específicas nos municípios que indicavam sua existência como condição para a aplicação da OODC. Dos quinze municípios que previam o funcionamento do instrumento a partir de normativa própria, apenas cinco já procederam a devida regulamentação. Ao somarmos estes cinco aos anteriores da categoria iv., que possuem regulamentação no próprio PD, identificamos que 18 dos 34 municípios da RMBH, ou seja 53% do total, preveem e regulamentam⁴ a OODC. O Quadro 2 resume as informações encontradas no processo descrito nos parágrafos acima.

⁴ É importante salientar que nesta etapa não foram consideradas características qualitativas da regulamentação (se houve padronização do CA, se a fórmula é eficiente etc.).

CIDADE	PLANO DIRETOR	MENÇÃO À OODC	REGULAMENTAÇÃO DA OODC
Baldim	Lei 1.206/2019	Não se aplica	Não se aplica
Belo Horizonte	Lei 11.181/2019	Título II, Cap. IV, Seção II	Decreto 17.272/2020
Betim	Lei 07/2018	Título IV, Cap. XII	Lei 6.549/2019
Brumadinho	Lei 06/2020	Título IV, Cap. V	No próprio PD
Caeté	Lei 2.496/2007	Título III, Cap. II, Seção IX	Não há
Capim Branco	Lei 1.078/06	Título III, Cap. IV, Seção II	No próprio PD
Confins	Lei 012/2009	Cap. VII, Seção III	Lei 24/2020
Contagem	Lei 248/2018	Título III, Cap. III, Seção IV	No próprio PD
Esmeraldas	Lei 2.058/2006	Título V, Cap. IV, Seção II	No próprio PD
Florestal	Lei 775/2007	Título IV, Cap. IX	Não há
Ibirité	Lei 021/1999	Não se aplica	Não se aplica
Igarapé	Lei 03/2007	Título V, Art. 70	Não há
Itaguara	Lei 22/2007	Título II, Cap. III, Seção I, Art. 43	Não há
Itatiaiuçu	Lei 146/2020	Título II, Cap. IV, Seção III	No próprio PD
Jaboticatubas	Lei 2.464/2016	Título V, Cap. III	No próprio PD
Juatuba	Lei 205/2021	Título II, Cap. IV, Seção III	No próprio PD
Lagoa Santa	Lei 4.129/2018	Título V, Cap. II	Não se aplica
Mário Campos	Lei 27/2007	Título V, Cap. XII	Não se aplica
Mateus Leme	Lei 25/2006	Título IV, Cap. IX	Lei 78/2017
Matozinhos	Lei 1.624/2001	Não se aplica	Não se aplica
Nova Lima	Lei 2.007/2007	Título II, Cap. I, Seção VIII	Não se aplica
Nova União	Lei 615/06	Não se aplica	Não se aplica
Pedro Leopoldo	Lei 3.444/2016	Título III, Cap. I, Seção III	Não se aplica
Raposos	Lei 979/2006	Não se aplica	Não se aplica
Ribeirão das Neves	Lei 207/2020	Título III, Cap. V, Seção V	No próprio PD
Rio Acima	Lei 01/2006	Título I, Cap. III, Art. 6º	Não se aplica
Rio Manso	Lei 081/2019	Título I, Cap. IV, Seção III	No próprio PD
Sabará	Lei 032/2015	Título IV, Cap. II, Seção VI	No próprio PD
Santa Luzia	Lei 2699/2006	Título IV, Art. 71	Lei 3.463/2013
São Joaquim de Bicas	Lei 59/2019	Título II, Cap. VI, Seção III	No próprio PD
São José da Lapa	Lei 881/2015	Título IV, Cap. II	No próprio PD
Sarzedo	Lei 140/2020	Título II, Cap. IV, Seção III	No próprio PD
Taquaraçu de Minas	Sem informação	Não se aplica	Não se aplica
Vespasiano	Lei 002/2006	Título VII, Cap. II, Art. 15	Não se aplica

Quadro 2: Regulamentação da OODC em Municípios da RMBH. Elaborado pelos autores com base na legislação urbanística dos municípios da RMBH, 2021.

Como exemplos de municípios que integram os grupos comentados anteriormente e presentes no Quadro 2 têm-se: o caso do município de Baldim, de pequeno porte e eminentemente rural, em que não existe nenhum tipo de menção à OODC; o de Belo Horizonte, sede da metrópole, em que há indicação de uso e regulamentação em lei específica; o de Brumadinho, de pequeno porte e com alto grau de comprometimento com a dinâmica imobiliária metropolitana, em que há indicação de uso e regulamentação no próprio PD; e o de Caeté, de pequeno porte e com médio grau de comprometimento, em que há indicação de uso, porém esta não existe nenhum tipo de diretriz ou lei específica para tal. Nesta última categoria somaram-se os municípios que faziam parte dos segmentos ii. acima, além dos que inicialmente foram indicados no segmento iii., porém posteriormente constatou-se que não havia nenhum tipo de regulamentação.

Apenas foi considerada a existência ou não de alguma normativa — seja em lei ou decreto próprio, ou mesmo no texto do Plano Diretor — que descreva procedimentos que permitam a aplicação efetiva e monitoramento da OODC: existência de uma fórmula de cobrança de contrapartida, destinação do FMDU, controle do estoque de potencial construtivo etc.

Após a fase inicial do levantamento, as informações descritas na tabela foram traduzidas em um mapa com o intuito de proporcionar um entendimento espacializado da existência e tipo de regulamentação da OODC.

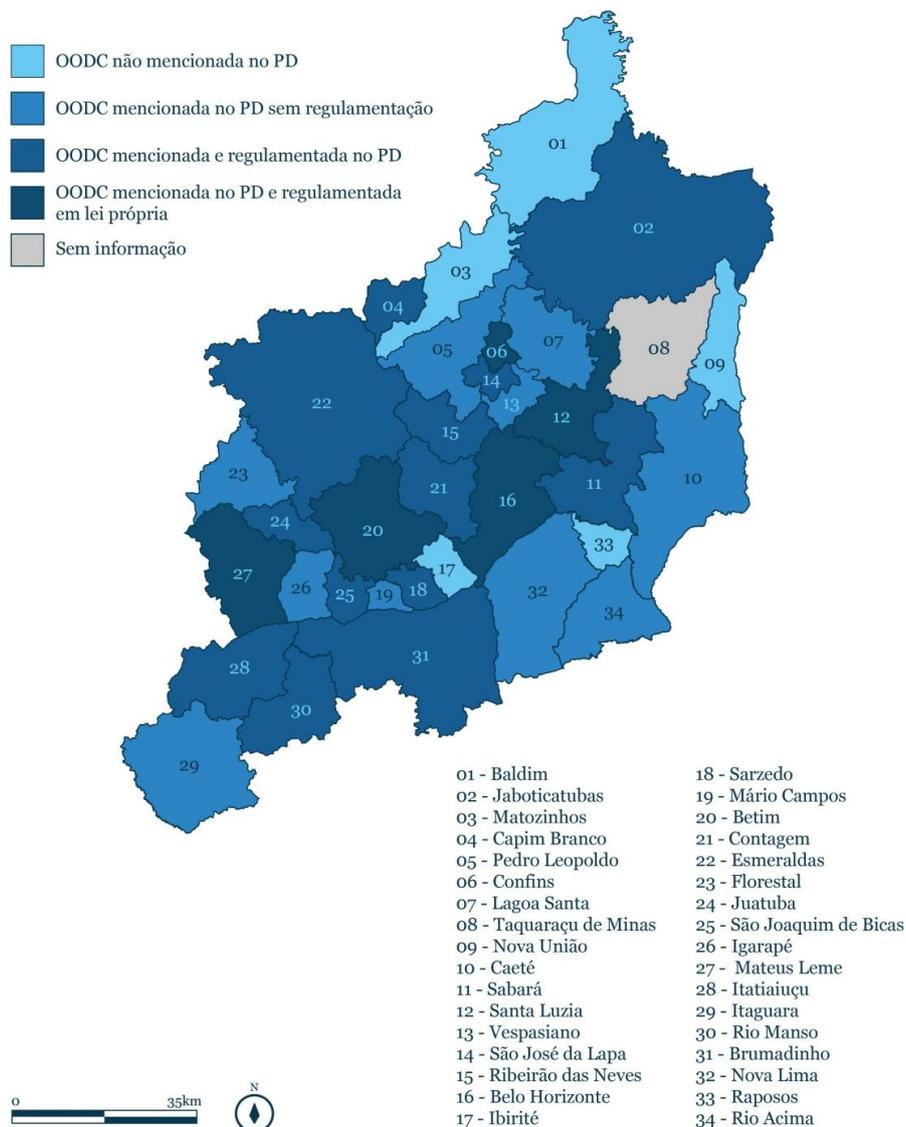


Figura 3: Mapa da presença da OODC e tipo de regulamentação da na RMBH. Elaborado pelos autores com base na legislação urbanística dos municípios da RMBH, 2021.

A partir da análise dos quadros e mapas, é possível inferir as seguintes considerações: A maioria dos municípios pertencentes à RMBH possui ao menos a previsão do instrumento nos respectivos Planos Diretores: apenas 5 dos 34 municípios não o mencionam. São eles Ibirité, Raposos, Matozinhos, Nova União e Baldim, de portes variados e diferentes graus de comprometimento coma dinâmica imobiliária metropolitana. Os três primeiros com alto ou médio comprometimento, mas fortemente ligados ao mercado popular, informal e de autoconstrução. Os dois segundos, predominantemente rurais. Entre os que mencionam, 10 deles não possuem nenhum tipo de regulamentação posterior. São municípios também muito diversos. Em alguns casos, como Itaguara e Rio Acima, a OODC é apenas citada em uma listagem de instrumentos de política urbana possíveis na cidade, de forma muito similar ao artigo 4º do Estatuto da Cidade (EC), onde são elencados os instrumentos

de política urbana existentes. Não há regulamentação posterior que permita implementação: nota-se que os instrumentos foram inseridos no corpo da lei para cumprir mera formalidade de conteúdo. Outro exemplo é o município de Mário Campos, também muito rural, que descreve no PD que a OODC não possuirá regulamentação e que sua utilização será tratada caso a caso, fator que pode dificultar a aplicabilidade do instrumento. Há ainda casos como Nova Lima e Brumadinho, fortemente ligados à dinâmica imobiliária da capital, sem qualquer regulamentação identificada.

Essa realidade pode ser um reflexo da desconexão entre as diretrizes do Estatuto da Cidade sobre a obrigatoriedade de PD e a distância que essas normas têm da capacidade de gestão de alguns municípios, sobretudo os menores, ou predominantemente rurais. Fica clara também a ausência de coordenação metropolitana para a adoção e regulamentação do instrumento. Alguns municípios, como Rio Acima, Caeté ou Igarapé podem ter uma dinâmica imobiliária influenciada pela metrópole, porém orientada para condomínios residenciais de baixa densidade ou mesmo para a baixa renda, pouco dependentes de Coeficiente de Aproveitamento e portanto, dos objetivos da OODC — arrecadar, desconcentrar e rebaixar os preços da terra — comentados na seção 1.4. Nesses casos, o instrumento provavelmente não vingaria, ou teria um retorno de arrecadação ínfimo caso fosse regulamentado.

Por outro lado a não regulamentação da OODC pode estar relacionada a um incentivo proposital análogo ao que chamamos de guerra fiscal, com a adoção alíquotas diferenciadas de IPTU e ISS por municípios vizinhos. O município de Nova Lima, por exemplo, prevê o instrumento no PD mas não o regulamenta. Nos últimos dez anos, este município vem passando por processos de intensa verticalização em áreas conturbadas com Belo Horizonte, altamente valorizadas, caracterizadas por zoneamentos com altos Coeficientes de Aproveitamento e voltados para atendimento de um mercado imobiliário verticalizado e de luxo. Com a maior restrição nos Coeficientes de Aproveitamento Máximos (CAM) na capital, e a adoção em 2019 do Coeficiente de Aproveitamento Básico igual a 1,00 para funcionar em concordância com os preceitos da OODC, a não regulamentação do instrumento e a disponibilidade de CAs mais vantajosos e “gratuitos” pode causar o efeito de redirecionamento do mercado para cidades vizinhas que ainda não praticam a OODC, como é o caso de Nova Lima.

Retomando a discussão a partir do Quadro 2 e da Figura 3, outros 13 municípios trazem a fórmula de aplicação da OODC já no corpo do PD, dispensando necessidade de regulamentação própria. É interessante salientar que 5 municípios (Itatiaçu, Juatuba, Rio Manso, São Joaquim de Bicas e Sarzedo) contam com a mesma fórmula — o mesmo texto em geral — o que pode se explicar por terem participado dos processos de revisão de PD assessorados pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e aprovados entre os anos de 2019 e 2021. A estratégia da regulamentação no PD que dispensa a elaboração de outra lei posterior pode ser considerada interessante estratégia por simplificar e garantir que haja as instruções necessárias para aplicação do instrumento. Entretanto, destes, apenas Sarzedo, pela proximidade de Betim e Contagem, apesar do pequeno porte, parece gozar de alguma dinâmica imobiliária metropolitana que justifique sua aplicação.

Por último, 5 municípios possuem regulamentação específica para aplicação da OODC, alguns deles também já descrevendo o funcionamento do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) e o método de aplicação dos recursos. São eles Belo Horizonte, Betim, Mateus Leme, Santa Luzia e Confins, todos apresentando médio ou alto grau de comprometimento com o processo de metropolização.

A partir de todo o material levantado nesta seção, percebem-se algumas evidências a serem aprofundadas. Os municípios indicados pelo PDDI como de atividade imobiliária de alta renda em sua maioria não regulamentaram a OODC. Como já comentado na situação de Nova Lima, esse fator pode indicar uma maior dificuldade de enfrentamento dos próprios interesses do mercado que, em geral, ainda oferece muita resistência à aplicação do instrumento, especialmente em áreas de maior demanda por tipologias verticalizadas. Existem também casos de municípios com mais baixo grau de comprometimento com a metrópole, como São José da Lapa, Jaboticatubas, Itatiaçu e Rio Manso, em que a OODC é regulamentada, porém a atividade imobiliária formal e voltada para rendas mais altas é orientada para a produção de condomínios fechados, cuja produção não é afetada pela presença ou não da OODC. Nestes casos, a pressão é pela expansão urbana sobre a zona rural, com alteração do perímetro urbano sob demanda, quando a Outorga Onerosa por Alteração de Uso seria o instrumento mais indicado.

É perceptível também que tanto nesse caso, como no caso dos municípios que possuem a OODC regulamentada em lei própria, existe um grau médio ou alto de comprometimento com processos metropolitanos de expansão imobiliária. No entanto, à exceção de Belo Horizonte, o perfil imobiliário dos municípios com maior grau de regulamentação do instrumento é voltado para o mercado de classe média baixa ou popular, com frequência autoconstruído, indicando, novamente, um descolamento entre a possível aplicação do instrumento e as tipologias mais comumente produzidas pelo mercado imobiliário local.

Existe, portanto, alguns indícios interessantes observados na comparação entre dinâmica imobiliária e graus de adoção e regulamentação da OODC no âmbito metropolitano. Alguns municípios que estão mais distantes do município sede e o regulamentam, mesmo que no próprio PD, talvez possam nem chegar a utilizar de fato do instrumento como alternativa para arrecadação, por possuírem baixa verticalização, baixo ou nenhum grau de comprometimento com processos de expansão urbana e adensamento verticalizados, portanto mais dependentes de CA. Há, entretanto, outros municípios que, apesar de possuírem condições ideais de mercado para a aplicação da OODC, optaram por transformar zonas específicas de seu território em grande atrativo para a incorporação de condomínios verticalizados de luxo, com a concessão gratuita de altos índices de CA. Por último, existe uma grande maioria de municípios que apresentam alto ou médio grau de comprometimento com a mancha urbana conurbada, possuem a OODC regulamentada, mas apresentam dinâmica imobiliária voltada predominantemente para média e baixa renda, que, em geral, não se utiliza do solo criado como variável dependente para construção. Uma investigação qualitativa da aplicação da OODC nesses diferentes municípios prevista para a próxima etapa desta pesquisa poderá jogar mais luz sobre os limites e

possibilidades da aplicação do instrumento, particularmente nas áreas com maior comprometimento com a dinâmica imobiliária da RMBH.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo propôs-se a analisar o instrumento da outorga onerosa do direito de construir (OODC) na Região Metropolitana de Belo Horizonte com foco na sua regulamentação, de forma a categorizar o conjunto de municípios em função dos diferentes estágios e formatos de normatização do instrumento.

Primeiramente, foram mobilizados conceitos e processos que conjugam renda da terra, dinâmica imobiliária e regulação do uso do solo para melhor explicar o funcionamento do instrumento e as bases com as quais pretende-se que o mercado incorpore sua aplicação. Os levantamentos realizados em seguida mostraram a existência de diversas realidades do instrumento na região metropolitana, com diferentes estágios e formatos de regulamentação adotados em diferentes contextos de dinâmica imobiliária e graus de comprometimento com processos de metropolização e conturbação.

A maioria dos municípios conurbados com Belo Horizonte e que têm o instrumento da OODC previsto e regulamentado possuem dinâmica imobiliária orientada para média e baixa renda, pouco dependente de zoneamento com altos índices de CA. Foge deste padrão o caso de Nova Lima que se apresenta como um município que não tem o instrumento regulamentado e tem recebido grande parte da expansão imobiliária verticalizada e de alto luxo advinda de Belo Horizonte no vetor sul de expansão metropolitana. Outros municípios apresentam mais baixo grau de comprometimento com a metrópole e tem a OODC regulamentada, seja pelo padrão de regulamentação aplicado aos municípios que tiveram seus planos diretores desenvolvidos ou revisados com assessoria técnica da UFMG ou ainda pela aparente ausência de resistência do mercado pela sua adoção. No caso daqueles onde a maior pressão imobiliária incide sobre a área rural, a aplicação da Outorga Onerosa por Alteração de Uso seria mais indicada.

Pode concluir, portanto, que a presença de regulamentação da OODC na RMBH não necessariamente coincide com o maior porte ou maior grau de comprometimento dos municípios com o processo de metropolização a partir de Belo Horizonte, porém revela alguns possíveis padrões que serão melhor investigados na continuidade da pesquisa. Entrevistas com agentes públicos e privados dos municípios onde a OODC é regulamentada serão realizadas para melhor explorar os limites, resistências e possibilidades de sua aplicação. Dessa forma, prevê-se que será possível compreender de forma abrangente a presença da OODC na RMBH, contribuindo para a crescente perspectiva e efetividade de sua aplicação na região.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana. *O Social em Questão*, v. XVIII, n. 22, p. 57–68, 2015. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_33_1_Acserald.pdf>.

ARAUJO, R.P.Z COSTA, H.S.M. Buscando superar tabus do planejamento metropolitano no âmbito da regulação urbano-ambiental: experiência recente na Região Metropolitana de Belo Horizonte In. IV Seminário Urbanismo e Urbanistas no Brasil, Belo Horizonte, 2019, Anais, p. 19-35. Disponível em: <https://mail.google.com/mail/u/0/?tab=rm&ogbl#inbox/FMfcgzGllCcPFHPKgmGFcrBpMmntTSfr>

BALDWIN, R.; CAVE, M. *Understanding regulation: theory, strategy and practice*. New York: Oxford University, 1999.

CARVALHO, Claudio. O Estatuto da Cidade e os seus 20 anos. In: FERNANDES, EDÉSIO (Org.). *20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões [recurso eletrônico]*. Belo Horizonte: Gaia Cultural - Cultura e Meio Ambiente, 2021. p. 116–119. Disponível em: www.issuu.com/edesiofernandes/docs/20_anos_do_estatuto_da_cidade.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. Regulação ambiental no espaço urbano. In: FERNANDES, E.; ARAÚJO, ROGÉRIO PALHARES ZSCHABER DE (Org.). *Entre o Urbano, o Social e o Ambiental: a Práxis em perspectiva*. Belo Horizonte: Gaia Cultural, 2015. v. 1. p. 97–109.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. *Seminário Projetos Urbanos Contemporâneos - Univ. São Judas*, p. 1–26, 2006.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, BETÂNIA DE MORAES; FERNANDES, EDÉSIO (Org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006. p. 2–24.

FURTADO, Fernanda *et al.* Outorga Onerosa do Direito de Construir: Panorama e Avaliação de Experiências Municipais. *Lincoln Institute of Land Policy Working Paper*, v. WP10FF1SP, p. 69, 2006.

FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. *Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2012.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. 2ª ed. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes - do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes Editora Ltda., 2014.

HOLANDA, Frederico De. É a configuração, estúpido! In: FERNANDES, EDÉSIO (Org.). *20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões [recurso eletrônico]*. Belo Horizonte: Gaia Cultural - Cultura e Meio Ambiente, 2021. p. 140–144. Disponível em: www.issuu.com/edesiofernandes/docs/20_anos_do_estatuto_da_cidade.

HOYLER, Telma. Incorporação Imobiliária e Intermediação de Interesses: o caso da aprovação de empreendimentos em São Paulo. V *Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP*, 2015.

JAPPE, Anselm. *As Aventuras da Mercadoria - Para uma nova crítica do valor*. 1A ed. ed. [S.l.]: Antígona, 2006.

JARAMILLO, Samuel. *Los fundamentos económicos de la “participación en plusvalías”*. . [S.l.: s.n.], 2003.

LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. . [S.l.: s.n.], , 1997

MALERONKA, Camila; FURTADO, Fernanda. A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): a experiência de São Paulo na gestão pública de aproveitamentos urbanísticos. *Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notable de Intervención Urbana*, v. WP14CM1PO, p. 38, 2013.

OLIVEIRA, Rocha Robson De. Dos conceitos de regulação às suas possibilidades. *Saude e Sociedade*, v. 23, n. 4, p. 1198–1208, 2014.

SANCHES, J. L. S. A regulação: história breve de um conceito. *Revista da Ordem dos Advogados*, v. 60, p. 5–22, 2000.

SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. 3. ed. ed. São Paulo: Editora Contexto, 1977.

SINGER, Paul. O Uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, ERMÍNIA (Org.). . *A Produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982. .

SOUZA, Marcelo Lopes De. *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

TOPALOV, Christian. *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análise*. . México: [s.n.], , 1978

VILLAÇA, Flávio. As ilusões do plano diretor. *Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, v. 0, n. 19, p. 260, 2006.

VOLOCHKO, Danilo. A moradia como negócio e valorização do espaço urbano metropolitano. In: CARLOS, ANA FANI ALESSANDRI; VOLOCHKO, DANILO; ALVAREZ, ISABEL PINTO (Org.). . *A Cidade como Negócio*. 1.ed. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2018. p. 97–120.