

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINHAS GERAIS
Escola de Arquitetura
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Rosiele Fraga Nogueira da Matta

**O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO TÉCNICA E POLÍTICA PARA A INSTITUIÇÃO
DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO NOVO PLANO
DIRETOR DE BELO HORIZONTE**

Belo Horizonte
2023

Rosiele Fraga Nogueira da Matta

**O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO TÉCNICA E POLÍTICA PARA A INSTITUIÇÃO
DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NO NOVO PLANO
DIRETOR DE BELO HORIZONTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Arquitetura e Urbanismo

Orientadora: Profa. Dra. Raquel Garcia Gonçalves

Belo Horizonte
2023

FICHA CATALOGRÁFICA

M435p

Matta, Rosiele Fraga Nogueira da.

O processo de construção técnica e política para a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir no novo Plano Diretor de Belo Horizonte [manuscrito] / Rosiele Fraga Nogueira da Matta. - 2023.

224f. : il.

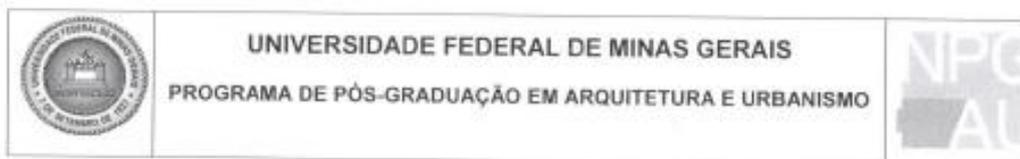
Orientadora: Raquel Garcia Gonçalves.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

1. Política urbana – Teses. 2. Espaço urbano – Teses. 3. Conflito de interesses – Teses. 4. Belo Horizonte (MG) – Teses. I. Gonçalves, Raquel Garcia. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD 346.045

FOLHA DE APROVAÇÃO



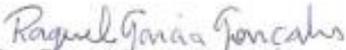
FOLHA DE APROVAÇÃO

O processo de construção técnica e política para a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir no novo Plano Diretor de Belo Horizonte

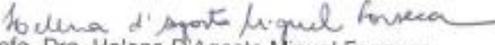
ROSIELE FRAGA NOGUEIRA DA MATTA

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG como requisito para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, área de concentração: Teoria, produção e experiência do espaço.

Aprovada em 15 de fevereiro de 2023, pela Comissão constituída pelos membros:


Profa. Dra. Raquel Garcia Gonçalves – Orientadora
EA-UFMG


Prof. Dr. João Bosco Moura Tonucci Filho
FACE-UFMG


Profa. Dra. Helena D'Agosto Miguel Fonseca
CEFET-MG

Belo Horizonte, 15 de fevereiro de 2023.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à equipe do planejamento urbano da Prefeitura de Belo Horizonte, meus companheiros de sonhos coletivos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, por me fazer quem eu sou. À minha mãe, pelo exemplo de força e por cuidar de mim. Ao meu pai, pelo carinho e pelo exemplo de retidão. À minha avó, pelas orações. Ao Eduardo, por ser o meu lar e o meu coração.

Agradeço à Professora Celina Borges, eterna tutora, por me mostrar o caminho de volta para casa.

Agradeço à Professora Raquel Garcia, querida orientadora, por me receber e conduzir nesta jornada de forma tão leve, repleta de afeto e acolhimento.

A todos amigos e colegas do planejamento urbano, pelo aprendizado cotidiano e por não soltarem a minha mão! À Izabel Dias, minha amiga de alma, por acreditar em mim e abrir as portas para a discussão do Plano Diretor. Ao José Júlio, por abrir novas janelas para este debate e me apoiar no desenvolvimento deste trabalho. À Lívia Monteiro, por perceber em mim um viés acadêmico e incentivar-me e ajudar a persegui-lo. À Gisella Lobato, pelo seu exemplo de paixão pelos processos participativos. À Luciana Ostos, à Clarissa Bastos, à Laura Rennó, ao Rafael Lemieszek e ao Tiago Esteves, por me fazerem acreditar que seria capaz de trabalhar com este tema. Ao Guilherme Vargas, pelo apoio generoso na produção das informações geográficas. À Tais Lara, à Cristiane da Mata e à Soraia Saraiva, pela leveza cotidiana.

A Deus, por me dar força e me cercar de anjos que, com muita generosidade, estimulam-me a crescer.

Um campo não se orienta totalmente ao acaso. Nem tudo nele é igualmente possível e impossível em cada momento.

(BOURDIEU, 2004)

RESUMO

A presente pesquisa propôs-se a realizar a análise crítica do processo de construção técnica e política para a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) em Belo Horizonte. Este estudo insere-se no recente contexto do debate do Projeto de Lei do novo Plano Diretor da cidade, que tramitou na Câmara Municipal de Belo Horizonte de 2015 a 2019 e foi aprovado em agosto de 2019 como Lei 11.181, de 2019. Essa lei institui o novo Plano Diretor do Município e o citado instrumento de gestão da valorização do solo urbano, apoiado no coeficiente de aproveitamento básico único e unitário para todo o território municipal. Da entrada do Projeto de Lei do novo Plano Diretor na Câmara Municipal em 2015, até sua aprovação em 2019, o principal ponto de embate foi a legitimidade de se implantar a OODC em Belo Horizonte, pois a equalização de direitos, a redistribuição da mais-valia fundiária e a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, aspectos que pareciam benefícios óbvios aos olhos dos defensores do instrumento, ganharam, no entanto, interpretações diferentes entre os agentes que compõem o cenário urbano de disputa. Ao descortinar o processo de instituição da Outorga Onerosa em Belo Horizonte, a investigação não só amplia a compreensão acerca do instrumento, mas, principalmente, desvela os conflitos entre os diversos agentes da produção do espaço urbano manifestos nessa discussão. Para tanto, a pesquisa despe os aspectos da ferramenta que foram alvo de contestação por alguns grupos da sociedade e evidencia, apoiando-se nos conceitos de campo, agente e *habitus* de Bourdieu (2004), os mais variados interesses que estão por trás das estratégias adotadas por esses diferentes agentes da produção do espaço urbano. Nesse sentido, são utilizados métodos qualitativos, com técnicas de pesquisa documental, por meio da análise de reportagens da época, da consulta às páginas das redes sociais dos movimentos que discutiram a temática, do exame dos materiais de divulgação que foram veiculados, bem como da avaliação das atas de audiências e eventos públicos sobre o novo Plano Diretor.

Palavras-chave: Outorga Onerosa do Direito de Construir. Agentes da produção do espaço urbano. Conflito.

ABSTRACT

This research aims to carry out a critical analysis of the technical and political construction process for the institution of the sale of building rights, in Belo Horizonte. This study is part of the recent context of the debate on the Bill of the city's new Master Plan, which was processed at the Municipality of Belo Horizonte from 2015 to 2019 and was approved in August 2019 as Law 11,181, of 2019. This law institutes the new Master Plan of the Municipality and the aforementioned management instrument for the valorization of urban land, supported by the single and unitary basic utilization coefficient for the entire municipal territory. From the entry of the new Master Plan Bill in the City Council in 2015, until its approval in 2019, the main point of conflict was the legitimacy of implementing the sale of building rights in Belo Horizonte, as the equalization of rights, the redistribution of more land value and the fair distribution of the burdens and benefits of urbanization, aspects that seemed to be obvious benefits in the eyes of the instrument's defenders, gained, however, different interpretations among the agents that make up the urban dispute scenario. By unveiling the process of instituting the sale of building rights in Belo Horizonte, the investigation not only broadens the understanding of the instrument, but mainly, it unveils, based on Bourdieu's field, agent and habitus concepts, the conflicts between the various agents in the production of urban space manifested in this discussion. Therefore, the research strips away the aspects of the tool that were contested by some groups in society and highlights the most varied interests that lie behind the strategies adopted by these different agents in the production of urban space. For this purpose, qualitative methods are used, with documentary research techniques, through the analysis of reports from the time, consulting the social media pages of the movements that discussed the theme, examining the dissemination materials that were broadcast, as well as the evaluation of the minutes of hearings and public events on the new Master Plan.

Keywords: Sale of building rights. Agents in the production of urban space. Conflict.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Estrutura dissertação	22
Figura 2: Industrialização e urbanização	26
Figura 3: Urbanização capitalista	28
Figura 4: Investimentos públicos e aumento das desigualdades socioterritoriais	32
Figura 5: Socialização dos custos e privatização dos benefícios	33
Figura 6: Parábola do teatro.....	34
Figura 7: Esquema de composição do valor da terra.	35
Figura 8: Capa da revista CJ Arquitetura nº 16 de 1977, ilustrando a ideia do solo criado	40
Figura 9: Panorama da aplicação da OODC no brasil	45
Figura 10: Definição de potenciais construtivos adicionais por zona da cidade	47
Figura 11: Definição de potenciais construtivos básicos e máximos.....	48
Figura 12: CABas e potencial construtivo adicional.....	49
Figura 13: Lógica do terreno virtual.....	51
Figura 14: Valor do terreno é residual	55
Figura 15: A distribuição da valorização do terreno	56
Figura 16: A OODC não altera o preço do produto imobiliário	57
Figura 17: Formação do preço da terra.....	59
Figura 18: Síntese da argumentação jurídica.....	64
Figura 19: Conceitos de Pierre Bourdieu: campo agentes, habitus e capitais	69
Figura 20: Campo da produção do espaço urbano	81
Figura 21: Linha do tempo: novo plano diretor de belo horizonte.....	85
Figura 22: Eleição de delegados: 20/04/2014	87
Figura 23: Discussões em grupos: 26/04/2014	88
Figura 24: Plenária final: 05/08/2014.....	89
Figura 25: Temáticas das emendas legislativas ao projeto de lei que institui o novo plano diretor.	120
Figura 27: Peças gráficas produzidas pelo Movimento Mais Imposto Não!	127
Figura 28: Imagens e roteiro do vídeo produzidos pelo Movimento Mais Imposto Não!	127
Figura 29: Coeficientes de aproveitamento nas metrópoles mundiais	129
Figura 30: Trechos do artigo “Maioria da população de Belo Horizonte desconhece teor do plano diretor”	130
Figura 31: Peças gráficas produzidas pelo “Movimento Mais Imposto Não!”	131
Figura 32: Imagens “Por que apoiar o novo plano diretor?” Produzidas pelo movimento Vereador, Aprove o Plano Diretor!	134
Figura 33: Peças gráficas produzidas pelo movimento Vereador, Aprove o Plano Diretor!	134
Figura 34: Imagens da cartilha outorga onerosa não é imposto!.....	135
Figura 35: Imagens e roteiro do vídeo produzido pelo movimento Vereador, Aprove o Plano Diretor!	136
Figura 36: Imagens do vídeo produzido pelo movimento Vereador, Aprove o Plano Diretor!	136
Figura 37: Capacidade de suporte	144
Figura 38: Gentileza urbana: área de fruição	146
Figura 39: Coeficiente de aproveitamento praticado	176
Figura 40: Áreas com aumento de potencial construtivo.....	177

Figura 41: Áreas passíveis de renovação	178
Figura 42: O campo da produção do espaço urbano em Belo Horizonte.....	185

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Emendas Legislativas ao Projeto de Lei do Plano Diretor.....	96
Quadro 2: Participações no Seminário NOVO PLANO DE DIRETOR DE BH (28 e 29 de agosto de 2017): Trechos do relatório publicado pela CMBH.	101
Quadro 3: Participações no Audiência Pública das Comissões de Meio Ambiente e Política Urbana e Administração Pública da Câmara Municipal de Belo Horizonte (29 de outubro de 2018): Trechos da ata publicada pela CMBH.....	105
Quadro 4: Participações na Audiência Pública da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário da Câmara Municipal de Belo Horizonte (08 de novembro de 2018):Trechos da ata publicada pela CMBH.	108
Quadro 5: Participações no Seminário NOVO PLANO DIRETOR DE BH, QUAL CIDADE VOCÊ QUER PARA O FUTURO? (09 e 10 de novembro de 2018): Trechos do relatório publicado pela CMBH.....	110
Quadro 6: Síntese: O Campo da produção do espaço urbano em Belo Horizonte com e sem Outorga Onerosa do Direito de Construir	151
Quadro 7: Síntese - agentes do subcampo econômico.....	157
Quadro 8: Síntese - agentes do subcampo dos movimentos sociais	164
Quadro 9: Síntese - agentes do subcampo do Poder Público Municipal.....	179
Quadro 10: Síntese - agentes do subcampo das Instituições internacionais de desenvolvimento urbano	182
Quadro 11: Síntese - agentes do campo das mídias	184

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Vereadores da 17ª Legislatura, com destaque para os partidos da coligação que elegeu o Prefeito.	92
Tabela 2: Vereadores da 18ª Legislatura, com destaque para os partidos da coligação que elegeu o Prefeito.	98
Tabela 3: Resultado da votação em 1º turno do Projeto de Lei 1749/205.....	116
Tabela 4: Resultado da votação em 2º turno do Projeto de Lei 1749/205.....	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCP-MG	Associação Brasileira de Cimento Portland
Abece	Associação Brasileira e Consultoria Estrutural
Abrasip-MG	Associação Brasileira de Engenharia de Sistemas Prediais
ACMinas	Associação Comercial e Empresarial de Minas
Acomac-MG	Associação do Comércio de Materiais de Construção de Minas Gerais
ALF	Alvará de Localização e Funcionamento
Ames	Associação Mineira de Engenharia de Segurança
Asbea-MG	Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura
BH	Belo Horizonte
BPH	Benefício Decorrente da Produção de HIS
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CAbas	Coeficiente de Aproveitamento Básico
CAcent	Coeficiente de Aproveitamento Centralidades
CAMax	Coeficiente de Aproveitamento Máximo
CDL-BH	Câmara de Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte
Cepam	Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal
Cepac	Certificados de Potencial Construtivo Adicional de Construção
CIEMG	Centro Industrial e Empresarial de Minas Gerais
CMBH	Câmara Municipal de Belo Horizonte
CMH	Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte
CMI	Câmara do Mercado Imobiliário de Minas Gerais
Compur	Conferência Municipal de Política Urbana
ConCidades	Conselho das Cidades
CreaMG	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais
Cub	Custo Unitário Básico de Construção
Ecoavis	Comitê Mineiro de Apoio às Causas Indígenas, Ecologia e Observação de Aves
Fiemg	Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FMHP	Fundo Municipal de Habitação Popular
GPU	Grandes Projetos Urbanos
HIS	Habitação de Interesse Social
IMEC	Instituto Mineiro de Engenharia Civil
Lab-Urb	Laboratório de Estudos Urbanos e Metropolitanos
Lagear	Laboratório Gráfico para Experimentação Arquitetônica
LILP	<i>Lincoln Institute of Land Policy</i>
Minaspetro	Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo no Estado de Minas Gerais
Mom	Morar de Outras Maneiras
OAB/MG	Comissão de Direito da Construção da Ordem dos Advogados do Brasil
Onu-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
PBH	Prefeitura de Belo Horizonte
PDR	Plano Diretor Regional

PEUC	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória
PL	Projeto de Lei
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
Seconci-MG	Serviço Social da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais
Secovi-MG	Sindicato das Empresas Administradoras de Imóveis, Corretoras de Imóveis, Incorporadoras de Imóveis e Urbanizadoras da Região Metropolitanas de Belo Horizonte - Minas Gerais
Senge-MG	Sindicato de Engenheiros no Estado de Minas Gerais
Sinaenco-MG	Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva de Minas Gerais
SINDILEQ-MG	Sindicato das Empresas Locadoras de Equipamentos, Máquinas, Ferramentas e Serviços Afins do Estado de Minas Gerais
Sindimaco	Sindicato do Comércio Varejista e Atacadista de Material de Construção, Tintas, Ferragens e Maquinismos de Belo Horizonte e Região
Sindimig	Sindicato das Indústrias de Instalações Elétricas, Gás, Hidráulicas e Sanitárias no Estado de Minas Gerais
Sinduscon-MG	Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais
SIPROCIMG	Sindicato das Indústrias de Produtos de Cimento do Estado de Minas Gerais
Smapu	Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano
SME	Sociedade Mineira de Engenheiros
SMPU	Secretaria Municipal de Política Urbana
STF	Supremo Tribunal Federal
Suplan	Subsecretaria de Planejamento Urbano
TDC	Transferência do Direito de Construir
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
VGv	Valor Geral de Vendas
WRI	<i>World Resources Institute</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E O CAMPO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO	23
2.1	A Outorga Onerosa do Direito de Construir	23
2.1.1	O processo de urbanização nas cidades capitalistas.....	23
2.1.2	Gestão de mais-valias fundiárias	33
2.1.3	As origens da Outorga Onerosa do Direito de Construir	37
2.1.4	Fundamentos técnicos da Outorga Onerosa do Direito de Construir.....	46
2.1.5	Temas contenciosos do debate da OODC	53
2.2	O Campo da produção do espaço urbano	66
2.2.1	Alguns conceitos-chave de Pierre Bourdieu.....	66
2.2.2	A teoria de Bourdieu aplicada ao debate da arquitetura e do urbanismo: alguns exemplos inspiradores	69
2.2.3	Os efeitos da OODC no Campo da produção do espaço urbano.....	72
2.2.4	Pressupostos percebidos	82
3	A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E O CAMPO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM BELO HORIZONTE	83
3.1	A Outorga Onerosa do Direito de Construir em Belo Horizonte	83
3.1.1	O Plano Diretor de Belo Horizonte: o caminho percorrido na CMBH	83
3.1.2	O Plano Diretor de Belo Horizonte: repercussões para além da CMBH	125
3.1.3	A Outorga Onerosa do Direito de Construir no Plano Diretor de Belo Horizonte: características e elementos constitutivos do instrumento instituído	142
3.2	os efeitos da OODC sobre o campo da produção do espaço urbano em Belo Horizonte	150
3.2.1	O campo econômico.....	151
3.2.2	O campo dos movimentos sociais.....	159
3.2.3	O Campo do Poder Público Municipal.....	165
3.2.4	O Campo das Instituições Internacionais de Desenvolvimento Urbano	179
3.2.5	O Campo das mídias.....	183
3.2.6	A permeabilidade entre os subcampos estudados.....	185
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	186
	REFERÊNCIAS	192

ANEXO A: Acórdão STF – Recurso Extraordinário 85002	202
ANEXO B: Acórdão STF – Recurso Extraordinário 387047	203
ANEXO C: Carta do Movimento Vereador, aprove o plano diretor!.....	204
ANEXO D: Nota Ministério Público sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir 207	
ANEXO E: ONU-Habitat e o Plano Diretor de Belo Horizonte: Outorga Onerosa e compromissos com a Nova Agenda Urbana	217

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa propôs-se a realizar a análise crítica do processo de construção técnica e política para a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), em Belo Horizonte. Este estudo inseriu-se no recente contexto do debate do Projeto de Lei do novo Plano Diretor da cidade, que tramitou na Câmara Municipal de Belo Horizonte de 2015 a 2019 e foi aprovado em agosto de 2019 como Lei 11.181, de 2019. Essa lei institui o novo Plano Diretor do Município e o citado instrumento de gestão da valorização do solo urbano, apoiado no coeficiente de aproveitamento básico único e unitário para todo o território municipal.

Esclarece-se que a autora desse texto é servidora pública municipal efetiva da Prefeitura de Belo Horizonte, sendo membro da equipe diretamente envolvida com a propositura da referida legislação. A defesa da OODC e a participação contínua na luta pela sua implementação fizeram e fazem parte do cotidiano profissional da autora. Se, por um lado, esse envolvimento direto com o objeto de pesquisa pode, em alguns momentos, dificultar o distanciamento científico; por outro lado, confere à autora uma perspectiva única e até mesmo privilegiada dos acontecimentos, que refletiu no seu caminho de pesquisa. Nesse sentido, a autora vivenciou como indivíduo e como grupo muitas oportunidades de conhecer diferentes discursos sobre a outorga onerosa do direito de construir.

Da entrada do Projeto de Lei do novo Plano Diretor na Câmara Municipal em 2015, até sua aprovação em 2019, o principal ponto de embate foi a legitimidade de se implantar a OODC em Belo Horizonte, pois a equalização de direitos, a redistribuição da mais-valia fundiária e a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, aspectos que pareciam benefícios óbvios aos olhos dos defensores do instrumento, ganharam, no entanto, interpretações diferentes entre os agentes que compõem o cenário urbano de disputa. O processo para a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Belo Horizonte revelou uma série de conflitos entre os diversos agentes que atuam na produção do espaço urbano. Conflitos estes que evidenciam uma sociedade e uma cidade repleta de antagonismos de classe. A OODC é um dos instrumentos de política urbana que mais demonstra tais conflitos, manifestos do seu embasamento técnico-teórico aos debates para sua instituição

enquanto política pública. Lançar luz sobre esses conflitos é essencial, pois eles são, muitas vezes, esmagados pela “violência do poder” ou banidos pelo “poder negocial” dos agentes dominantes (VAINER, 2007, p. 4-5).

A IV Conferência Municipal de Política Urbana (IV C MPU) e os diversos fóruns, seminários, debates, audiências e outros eventos públicos que a seguiram tornaram-se palco de diversas falas marcantes dos diferentes agentes envolvidos na discussão. Foram proferidos, nesse processo, discursos sobre a OODC utilizados para diferentes fins: agregar, desagregar, explicar ou mesmo confundir. Adotando-se um caminho teórico-metodológico bourdieusiano, ao desvelar essas falas por meio da compreensão da posição de cada agente no *campo da produção do espaço urbano*, desejou-se identificar como os discursos integram o jogo político pela defesa de privilégios ou de interesses coletivos.

Ao descortinar o processo de instituição da outorga em Belo Horizonte, os aspectos que foram alvo de contestação por alguns grupos da sociedade foram despidos, a partir do *habitus* (forma de ler e entender o mundo) e das *estratégias* dos diferentes agentes que compõem o *campo da produção do espaço urbano*. Com este estudo, pretendeu-se lançar luz sobre as seguintes perguntas:

- como a OODC interfere no *campo da produção do espaço urbano* e no *habitus* de seus agentes em Belo Horizonte?
- como a percepção da interferência da OODC no *campo da produção do espaço urbano* afeta a atuação dos diversos agentes nas discussões para a implementação do instrumento?
- a quem verdadeiramente não interessa a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Belo Horizonte e por quê?
- como atuaram os diversos agentes a favor da OODC para possibilitar a instituição do instrumento em Belo Horizonte, por meio da Lei 11.181, de 2019?

Frente ao objetivo geral de se realizar a análise crítica do processo de construção técnica e política para a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Belo Horizonte e às perguntas de pesquisa apresentadas, pode-se apontar os seguintes objetivos específicos para este estudo:

- esclarecer os fundamentos da OODC;
- discutir as principais críticas ao instrumento;

- apresentar o emprego da OODC no Plano Diretor de Belo Horizonte;
- problematizar as principais percepções sobre a OODC manifestas no debate belo-horizontino;
- investigar o *campo da produção do espaço urbano* em Belo Horizonte e o *habitus* de seus agentes frente à perspectiva de instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir no município;
- analisar a atuação dos diversos agentes a favor da OODC para possibilitar a instituição do instrumento no Município.

Para alcançar tais objetivos, a pesquisa acompanhou tanto a discussão técnica quanto à discussão política para o emprego do instrumento em Belo Horizonte. Essas duas abordagens estão neste estudo, separadas apenas por uma escolha analítica. Sabe-se, no entanto, que os processos políticos e técnicos retroalimentam-se e desenvolvem-se conjuntamente, tendo em vista que refletem o debate dos diversos agentes da cidade. Também por uma escolha analítica, a discussão teórica sobre esses dois processos para a instituição do instrumento foi apresentada *a priori*, de modo a lançar as bases para a reflexão empírica e para o acompanhamento dos processos técnicos e políticos que tiveram o município de Belo Horizonte como arena de disputa.

Nesse percurso, inicialmente, a pesquisa partiu da compreensão da Outorga Onerosa do Direito de Construir enquanto instrumento urbanístico. Para tanto, a fim de se compreender a realidade do objeto da intervenção da OODC, o estudo abordou brevemente o processo de urbanização nas cidades capitalistas, com enfoque no processo de formação das chamadas mais-valias fundiárias. A partir dessa contextualização, a pesquisa evidenciou os aspectos técnicos do instrumento, por meio dos seus fundamentos conceituais, econômicos e jurídicos, bem como apresentou os principais temas críticos ou contenciosos das discussões para sua implementação. Esclarece-se que a pesquisa adotou a perspectiva teórica da Economia Política da Urbanização, abordagem que justifica o instrumento do ponto de vista econômico¹. Dessa forma, a pesquisa apresentou a fundamentação teórica do discurso técnico que sustenta a proposição do instrumento de política urbana.

¹ Sabe-se, no entanto, que a Economia Política da Urbanização não é a única perspectiva teórica que analisa a OODC, tendo em vista que a Economia Clássica apresenta argumentos diversos dos aqui abordados. Há, portanto, um conflito teórico também presente na discussão sobre o instrumento. No

A fim de lançar luz sobre o processo político para a instituição do instrumento, a pesquisa constrói uma ponte entre a Economia Política da Urbanização e os conceitos de campo, agente e *habitus* de Pierre Bourdieu (2004), utilizando-os como apoio metodológico para a análise das discussões sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Nesse sentido, a pesquisa abordou o *campo da produção do espaço urbano* enquanto arena de disputa onde interagem os mais diversos agentes envolvidos na discussão da Outorga Onerosa do Direito de Construir. A partir da aplicação desses conceitos, espera-se que esse *campo* de disputa tenha sido desvelado e o *habitus* de seus agentes tenha sido compreendido.

Partindo então para as discussões de cunho mais empírico, a pesquisa abordou como se construiu o emprego da Outorga Onerosa do Direito de Construir no novo Plano Diretor de Belo Horizonte. Para tanto, apresentou uma breve contextualização do processo de construção do novo Plano Diretor, sobretudo resgatando os fóruns participativos em que foi debatido, o que possibilitou a formatação de uma linha do tempo representativa dessa discussão. Para essa etapa do trabalho, foram utilizados métodos qualitativos, com técnicas de pesquisa documental, por meio da análise de reportagens dos jornais da época, da consulta às páginas das redes sociais dos movimentos que discutiram a temática, como o “*Vereador, aprove o Plano Diretor*”² e o “*Mais imposto não*”³, do exame dos materiais de divulgação que foram veiculados, como vídeos e panfletos, bem como da avaliação das atas de audiências e eventos públicos sobre o novo Plano Diretor.

Em seguida, a pesquisa aprofundou-se na forma como o instrumento foi proposto em Belo Horizonte, associado à adoção do coeficiente de aproveitamento básico único e unitário, como estratégia viabilizadora da estrutura urbana pretendida.

entanto, fez-se uma escolha de pesquisa ao se adotar, como referência, a mesma corrente teórica do campo da Economia que foi utilizada para subsidiar o processo de construção técnica da proposta para a instituição do instrumento em Belo Horizonte. Essa escolha justifica-se pelo caráter eminentemente qualitativo da pesquisa, que acompanha o processo para instituição do instrumento em BH, a partir dos diversos discursos que o permeiam.

² Vereador, Aprove o Plano Diretor: Disponível em: <https://www.facebook.com/pg/aproveoplanodiretor/posts/>

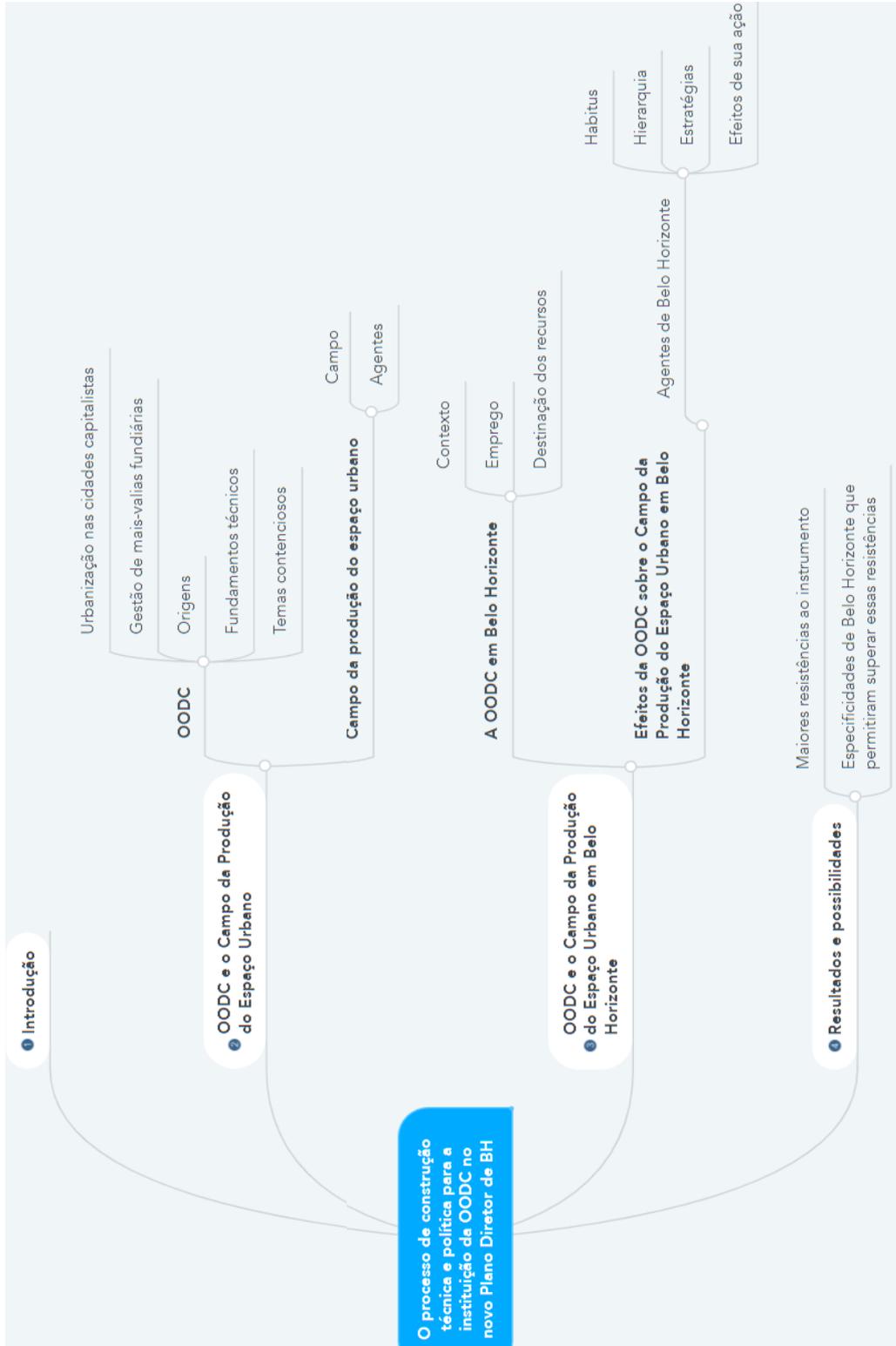
³ Mais imposto Não!: Disponível em: <https://www.facebook.com/maisimpostonaoBH/>

Para desvelar os efeitos da OODC sobre o *campo da produção do espaço urbano* no Município, aprofundou-se na identificação dos agentes que participaram do debate sobre a outorga onerosa em Belo Horizonte, detalhando as estratégias por eles acionadas para manter ou alterar sua posição no *campo da produção do espaço urbano*. Nesse ponto, foi possível, inclusive, verificar quais foram os efeitos da ação desses agentes no texto final da Lei nº 11.181, de 2019, que institui o novo Plano Diretor e a Outorga Onerosa do Direito de Construir em Belo Horizonte.

A partir de então, procurou-se responder às perguntas de pesquisa, identificando, inclusive, os agentes que apresentaram as maiores resistências à instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Também foi possível, a partir desse momento, apontar as especificidades do caso belo-horizontino que permitiram enfrentar essas resistências e aprovar o instrumento junto ao Plano Diretor Municipal.

A figura a seguir sintetiza a macroestrutura desta dissertação que apresenta: em seu primeiro capítulo, a introdução; em seu segundo capítulo, a leitura crítica da teoria da Economia Política da Urbanização e dos conceitos bourdieusianos; em seu terceiro capítulo, o resgate histórico do processo de discussão belo-horizontino, a partir de sua caracterização do ponto de vista técnico e político; e, em seu quarto e último capítulo, as considerações finais com os resultados alcançados.

FIGURA 1: ESTRUTURA DISSERTAÇÃO



Fonte: Elaboração própria, 2021.

2 A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E O CAMPO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

2.1 A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Para se compreender um determinado instrumento de política urbana, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), é preciso, inicialmente, perceber sua natureza enquanto *instrumento* propriamente dito.

Segundo o dicionário Aurélio, a palavra instrumento é definida como “*recurso empregado para se alcançar um objetivo, conseguir um resultado; meio*” (HOLANDA, 2010). Os instrumentos urbanísticos podem ser entendidos, então, como um recurso para se alcançarem os objetivos estabelecidos pela política urbana. Esta, por sua vez, segundo o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), tem como finalidade ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Os instrumentos urbanísticos são, portanto, meios para se intervir no próprio desenvolvimento urbano, atuando, assim, nos processos de produção do espaço.

Nesse sentido, compreender como o espaço urbano é produzido é fundamental para se perceber como a OODC intervém nesse processo. A fim de lançar as bases para esse entendimento, o presente texto contextualiza, brevemente a partir da perspectiva da renda da terra, o processo de urbanização nas cidades capitalistas, em especial, nas brasileiras, e aborda a gestão das mais-valias fundiárias, para então se concentrar no instrumento urbanístico Outorga Onerosa do Direito de Construir ⁴.

2.1.1 O processo de urbanização nas cidades capitalistas

O cenário internacional

Segundo Lefebvre (2001), o processo de industrialização é o fator indutor da urbanização. Para esclarecer essa concepção, Lefebvre apresenta em "O Direito à Cidade" diferentes aspectos históricos da cidade ocidental, perpassa pela cidade eminentemente política, centro do poder, da festa, do conhecimento; chega à cidade mercantil, com a ascensão do comércio, da burguesia e do sistema bancário; e

⁴ Como explicitado na introdução, esta pesquisa adota a perspectiva teórica da Economia Política da Urbanização (Ver nota de rodapé 1).

alcança a cidade industrial, lugar da produção industrial, do capitalismo concorrencial e do consumo. O presente texto acompanha o fenômeno urbano da cidade industrial e seus desdobramentos contemporâneos.

Segundo Lefebvre (2001, p. 15), "a Cidade, tal como a fábrica, permite a concentração dos meios de produção num pequeno espaço: ferramentas, matérias-primas, mão de obra". O autor mostra que o processo de industrialização encontra na cidade o *lócus* ideal para o desenvolvimento da produção capitalista, pela sua capacidade de reunir as condições necessárias para essa produção. O autor afirma que as concentrações da população acompanham as concentrações dos meios de produção e, conseqüentemente, a concentração dos capitais. A produção e a classe trabalhadora são, portanto, trazidas para a cidade. A cidade, que antes era obra, passa a ser produto, subordinando-se à lógica da produção.

Assim, o fenômeno urbano expande-se, de forma generalizada, a partir do capitalismo industrial. Com essa expansão, a realidade urbana passa a se chocar com a realidade industrial, gerando uma série de situações problemáticas, entre elas: intensa migração campo-cidade, especulação imobiliária, crescimento de áreas periféricas sem infraestrutura, para as quais as pessoas se deslocam em busca de moradias mais acessíveis, deterioração dos centros antigos, entre outras (LEFEBVRE, 2001, p. 16-18).

O fenômeno urbano estende-se sobre uma grande parte do território, nos grandes países industriais, conformando um processo chamado por Lefebvre de implosão-explosão da cidade (LEFEBVRE, 2001, p. 18). Essa metáfora indica um processo em que se verifica uma enorme concentração na realidade urbana e uma imensa explosão, com a projeção de seus fragmentos múltiplos e disjuntos (LEFEBVRE, 1999, p. 24). Nesse processo, o tecido urbano, entendido como o suporte do modo de viver da sociedade urbana, espalha-se sobre o território (LEFEBVRE, 2001, p. 19).

Lefebvre (2001, p. 21) esclarece que este "assalto da cidade pela industrialização" não é um processo natural ou sem intenções. O autor mostra que há intervenções ativas e voluntárias de classes dirigentes que possuem o capital (os meios de produção) e que geram o emprego econômico do capital, os investimentos

produtivos e parte das riquezas produzidas na cultura, na arte, no conhecimento e na ideologia.

Diante desses grupos dominantes, o autor situa a classe operária, o proletariado, que, a partir da cidade industrial, passa a “dividir” a cidade com a burguesia e a aristocracia, o que gera uma série de conflitos de classe. A partir do que Lefebvre (2001, p. 22-23) chama de estratégias de classe, o proletariado é expulso do centro urbano. Entre essas estratégias, estão as intervenções de embelezamento nos centros urbanos, como a reforma de Paris, em que os traçados retilíneos dos grandes bulevares dificultam a formação de barricadas em protestos. Está também a dissipação da consciência urbana a partir da suburbanização e da implantação de grandes conjuntos habitacionais pelo Estado, com o objetivo de produzir habitação o mais rápido possível pelo menor custo possível. Ora, se o importante para as classes dominantes é apenas fornecer um lugar para o trabalhador residir, esse lugar não precisa estar junto ao espaço do poder. Com a aplicação dessa lógica, os grandes conjuntos habitacionais passam, cada vez mais, a ser implantados em áreas periféricas, sem os atributos mínimos do que antes era considerado cidade – o espaço do poder, da festa e do conhecimento.

Em "A Revolução Urbana", Lefebvre (1999) mostra que, a partir desse processo de implosão/explosão da cidade industrial, o fenômeno urbano entra em sua "zona crítica" (LEFEBVRE, 1999, p. 24). Nessa "zona crítica", o processo de urbanização está completo e a sociedade urbana é caracterizada como aquela que nasce da industrialização e a sucede. Nesse momento, a problemática urbana sobrepõe-se à problemática industrial, evidenciando todas as suas contradições, o que o autor denomina "Revolução Urbana". Na “Revolução Urbana”, a práxis urbana passa a ser o foco para a compreensão da sociedade contemporânea, pois o processo de industrialização não é mais suficiente para compreender toda a sua complexidade. Mas o que seria a urbanização em si, que caracteriza e define essa sociedade contemporânea? Na tentativa de responder a esta pergunta, recorre-se ao pensamento do teórico David Harvey.

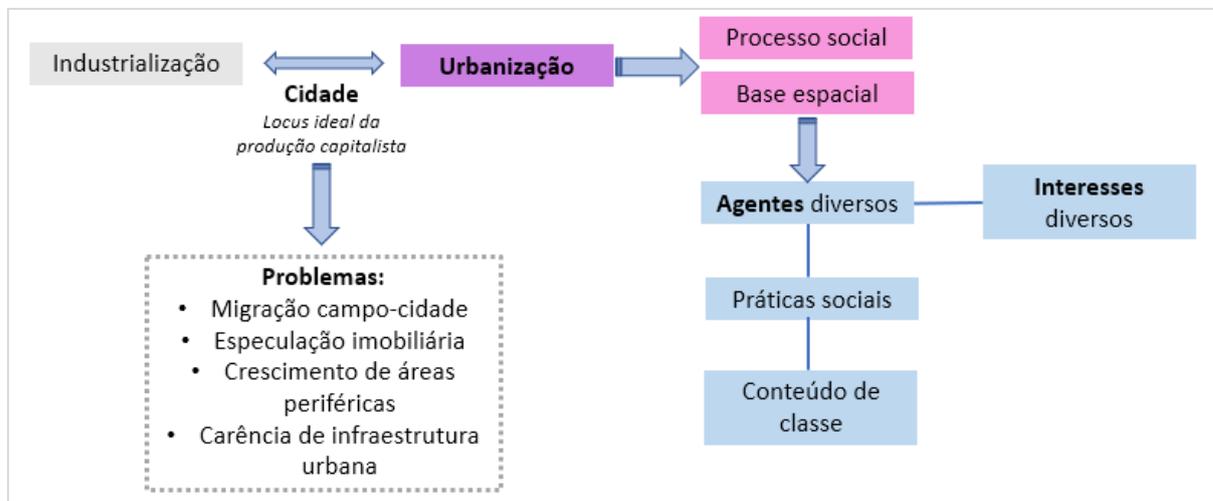
A urbanização, segundo Harvey (2005, p. 169-170) é um processo social, fundamentado no espaço, no qual interage um amplo leque de atores, com objetivos e compromissos diversos, por meio de uma configuração específica de práticas

sociais entrelaçadas que adquirem, prioritariamente, um conteúdo de classe definido. Mas o que seria a urbanização em uma sociedade capitalista? Para Harvey (2005, p. 165), o processo urbano capitalista é moldado pela lógica da circulação e da acumulação do capital.

Assim, para Harvey (2014, p. 30-31), as cidades surgiram da concentração geográfica e social dos excedentes de produção e o capitalismo precisa da urbanização para absorver esses excedentes. Por sua vez, o processo de produção do espaço urbano gera ainda mais excedentes, que precisarão ser novamente reinvestidos. O autor alerta, portanto, que o capitalismo possui uma “eterna necessidade de encontrar esferas rentáveis para a produção e absorção do excedente de capital” (HARVEY, 2014, p. 31).

A urbanização sempre foi, portanto, algum tipo de fenômeno de classe, uma vez que os excedentes são extraídos de algum lugar ou de alguém, enquanto o controle sobre o uso desse lucro acumulado costuma permanecer nas mãos de poucos (como uma oligarquia religiosa ou um poeta guerreiro com ambições imperiais) (HARVEY, 2014, p. 30).

FIGURA 2: INDUSTRIALIZAÇÃO E URBANIZAÇÃO



Fonte: Elaboração própria, 2021⁵.

⁵ Diagrama elaborado a partir de Lefebvre (2001) e Harvey (2005): existe uma estreita relação entre industrialização e urbanização, pois a indústria encontra na cidade o *locus* ideal da produção capitalista. A urbanização pode ser entendida como um processo social, de base espacial, onde diversos agentes, com interesses variados, adotam práticas sociais com forte conteúdo de classe. Com a tomada da cidade pela industrialização, uma série de problemas surgiram ou se intensificaram como: a migração campo-cidade, a especulação imobiliária, o crescimento de áreas periférica e a carência de infraestrutura urbana.

Considerando, então, o pensamento de Harvey que a urbanização capitalista está pautada na produção e na absorção dos excedentes de capital, é imperativa a compreensão do seu processo de produção. Para tanto, recorre-se à Lojkine (1997, p. 145), que retoma o conceito de Marx de condições gerais da produção, tido como o processo global de produção e de circulação do capital. Dentro desse conceito, estão os meios de consumo coletivos, os meios de circulação material, bem como a concentração espacial dos meios de produção e de reprodução do capital e da força de trabalho. Os meios de consumo coletivos são produzidos e consumidos coletivamente e são necessários ao desenvolvimento do homem, sendo, portanto, aqueles que subsidiam, ao lado dos meios de consumo individuais (custos de renda a partir dos salários), a reprodução da força de trabalho. Os meios de circulação material são basicamente a infraestrutura de transporte e a comunicação.

Lojkine (1997, p. 183) alerta que o capitalismo busca a diminuição do tempo de produção e do tempo de circulação de capital e que existem meios de consumos coletivos que não contribuem com tais objetivos, sendo deixados de lado na agenda capitalista. Assim, é evidenciada uma contradição entre as necessidades de reprodução da força de trabalho e do capital (LOJKINE, 1997, p. 195). O autor destaca a importância da intervenção do Estado para garantir o financiamento público dos meios de consumo coletivos não rentáveis ao capital, garantindo o desenvolvimento de todas as condições gerais de produção (LOJKINE, 1997, p. 191).

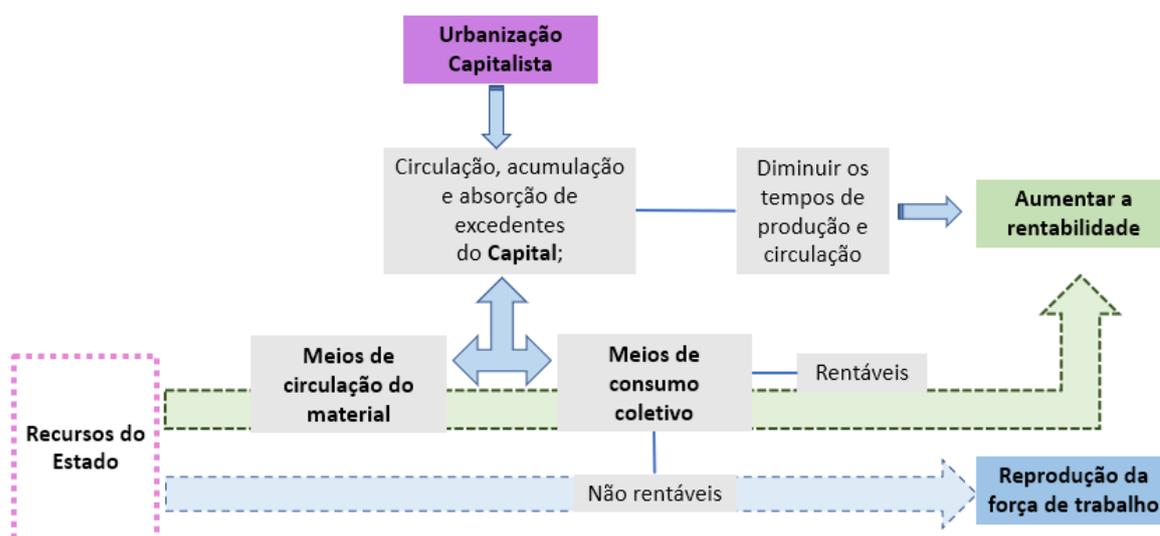
Lefebvre (2016, p. 105-106) aborda como e por que o capitalismo apossou-se do solo urbano e do espaço. Segundo o autor, o capitalismo mantém-se a partir da modificação das relações de produção, que vão se tornando cada vez mais dependentes da produção do espaço. A produção do espaço, por sua vez, pressupõe a presença de forças produtivas, técnicas de produção, grupos e classes com capacidade de intervenção e condições institucionais favoráveis (LEFEBVRE, 2016, p. 125). O autor mostra que a presença desses fatores, cada vez de forma mais intensa, leva à expansão espacial capitalista.

Lefebvre (2016, p. 107) esclarece que, se, por um lado, a atividade de construção civil oferece lucros superiores à média das atividades; por outro, seus produtos possuem uma obsolescência demasiado lenta e uma rotação de capital também arrastada, o que conduz a práticas e a técnicas de construções, demolições

e autodestruições (LEFEBVRE, 2016, p. 109). Assim, o espaço urbano capitalista está em constante processo de reconstrução.

Harvey (2014, p. 49-50) reforça esse argumento, dizendo ainda que o lucrativo processo de absorção do excedente de produção por meio de reestruturações urbanas normalmente afeta as populações pobres e marginalizadas, submetidas a violentos processos de expulsão. O autor denuncia: “a violência é necessária para construir o novo mundo urbano sobre os escombros do antigo” (HARVEY, 2014, p. 50).

FIGURA 3: URBANIZAÇÃO CAPITALISTA



Fonte: Elaboração própria, 2016.

⁶ Diagrama elaborado a partir de Lojkin (1997) e Harvey (2014): o processo de urbanização capitalista é baseado nos processos de circulação, acumulação e absorção dos excedentes do capital. E, nesse processo, o capitalista busca diminuir os tempos de produção e de circulação de seus produtos para aumentar a rentabilidade de seus investimentos. Para tanto, utilizam-se dos meios de circulação do capital e de alguns meios de consumo coletivo, contribuindo para a reprodução do sistema. Mas, também existem alguns meios de consumo coletivo que não contribuem para aumentar a rentabilidade do capital, mas que são necessários para a reprodução da força de trabalho. Como não contribuem diretamente para o aumento da rentabilidade do capital, essa segunda categoria de meios de consumo coletivo é, geralmente, deixada de lado na agenda capitalista e passa a depender, quase que exclusivamente, de investimentos públicos para se viabilizar. No entanto, a destinação de recursos públicos à reprodução da força de trabalho concorre, diretamente, para a destinação de investimentos públicos à reprodução do capital.

O cenário nacional

No cenário nacional, a partir da década de 1930, com a ampliação dos processos de industrialização e de urbanização brasileiros, firma-se um contrato social entre Estado, corporações e sindicatos de trabalhadores. Nesse contrato, o Estado assume dois papéis fundamentais: o fornecimento de serviços de consumo coletivo, necessários à reprodução da força de trabalho e o controle social, por meio da implementação de investimentos indutores, capazes de aliviar os conflitos urbanos, como a geração de emprego e o financiamento da casa própria (MONTE-MÓR, 1981, p. 19).

Com esse contrato social, o processo de industrialização também encontra na cidade brasileira um *lócus* de convergência das condições gerais de produção capitalista, pois reúne as condições de reprodução coletiva da força de trabalho, por meio dos investimentos em habitação e suas demandas complementares, a garantia das relações da propriedade privada, a livre circulação de mercadorias, os serviços de transporte e de comunicação e, por fim, a provisão de infraestrutura básica e os serviços indispensáveis ao capital industrial e financeiro (MONTE-MÓR, 2005, p. 5).

Após 1964, o modelo de desenvolvimento econômico brasileiro passa a apoiar-se diretamente na concentração urbana nas grandes cidades. Assim, o processo de migração campo-cidade intensifica-se e, com ele, os problemas intraurbanos. A população pobre, incapaz de arcar com os custos da casa própria, instala-se em áreas marginais, sem infraestrutura, enquanto as classes média e alta acessam os estímulos financeiros à construção privada e instalam-se na área central, cada vez mais equipada (MONTE-MÓR, 1981, p. 79-81).

Ocorre que os investimentos públicos em infraestrutura podem ser destinados tanto à classe operária quanto às classes dirigentes, detentoras do capital. No entanto, a capacidade de investimento do Estado brasileiro é finita e esses dois grupos de atores da produção do espaço, conseqüentemente, concorrem por esses recursos. O Estado é o intermediador nessa luta de classe e define se os investimentos serão destinados à reprodução da força de trabalho ou aos capitais com interesse na produção do espaço urbano, como os capitais imobiliários (proprietários de terra, incorporadores ou de construções pesadas) (MARICATO, 2015, p. 108).

Maricato (2015, p. 78-82) problematiza esse papel do Estado como definidor do destino dos investimentos públicos, denunciando que, no Brasil, os poderes social, econômico e político sempre estiveram associados a características históricas, como o patrimonialismo, o clientelismo, as trocas de favores e o tratamento da esfera pública como coisa privada. Tais características intensificam as desigualdades sociais e a fragmentação do tecido urbano, já que orientam os investimentos públicos para o atendimento dos interesses das classes dominantes, destinando-se os recursos para as áreas onde elas estão concentradas. Além disso, contribuem para que o Estado mantenha um reduzido controle da terra, ponto central para as políticas urbanas.

Os investimentos públicos e, conseqüentemente, os benefícios do processo de urbanização concentram-se, assim, nas áreas centrais, dotadas de infraestrutura. Acontece que, ao distribuir seus recursos de forma diferente no espaço, o Estado valoriza algumas áreas em detrimento de outras e aumenta, conseqüentemente, o preço da terra, que é dado pelos seus atributos diferenciais. O incremento do valor da terra, por sua vez, gera ainda mais exclusão das classes menos favorecidas.

Para Monte-Mór (1981, p. 34), no Brasil, na década de 1970, torna-se evidente que o papel do Estado como provedor de serviços de consumo coletivo, estabelecido pelo contrato social, exercia-se apenas em partes específicas do território, onde se localizam os setores mais abastados. Ao mesmo tempo, paulatinamente, o Estado também reduz sua atuação enquanto mediador de conflitos sociais, tendo em vista o cenário de centralização política, o distanciamento da escala local do planejamento urbano e a concentração da decisão sobre a destinação dos recursos na esfera federal. Os processos de industrialização e de urbanização passam a se reestruturar.

Em um contexto mundial, o modo de produção fordista entra em crise na década de 1970 e, com essa crise, o contrato social é definitivamente rompido. A produtividade torna-se incapaz de cobrir os salários e os benefícios trabalhistas, a concorrência internacional gera desequilíbrios comerciais e a estagnação econômica provoca uma grande redução do consumo de massas e das políticas de bem-estar social. O conceito de flexibilidade, aplicado ao sistema de produção ao regime capitalista, às relações entre capital e trabalho, às tecnologias e à cidade, destaca-se, cada vez mais, como um ingrediente chave para o novo cenário de produção (SOJA, 2000, p. 251-252).

Nesse novo cenário, as fusões corporativas intensificam-se e os conglomerados formam-se. O Estado passa a desregular as relações de trabalho, enquanto as corporações começam a assediá-los. Em busca de redução de custos, intensificam-se as subcontratações, as terceirizações e os contratos temporários. Verifica-se um aumento das desigualdades de renda e da carência de habitação. Enquanto as diferenças socioespaciais intensificam-se, a capacidade de investimento do Estado diminui drasticamente (SOJA, 2000, p. 253-254).

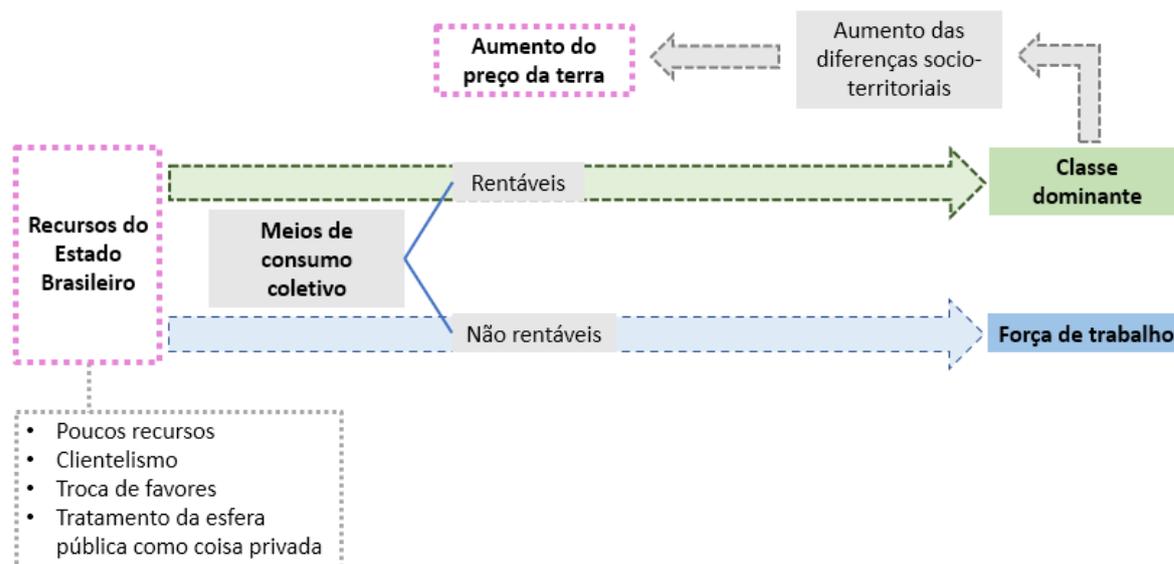
Em vários países, inclusive no Brasil, a chamada ideologia neoliberal encontra, então, o cenário ideal para seu florescimento e, já nas décadas de 1980 e 1990, conceitos como desregulamentação, desburocratização, privatização, liberdade às forças do mercado e Estado mínimo mostram-se presentes, não só no discurso econômico, mas também no discurso político. Dessa forma, o controle do acesso à terra urbanizada pelo Estado, que já era reduzido, passa a ser quase inexistente.

Harvey explica que, estando o processo de urbanização capitalista pautado na absorção dos excedentes da produção, o projeto neoliberal orienta-se para a privatização desses excedentes “nas mãos de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus mais profundos desejos” (HARVEY, 2014, p. 61-63).

Segundo Maricato (2015, p. 38-39), em 2003, quando há uma retomada, no Brasil, dos programas sociais e dos investimentos em obras de infraestrutura, o pensamento neoliberal conduz à união entre Executivo, Legislativo e os capitais imobiliários, especialmente os de incorporação, de financiamento e de construção. Segundo a autora, enquanto obras passam a ser executadas sem planejamento, os processos de especulação imobiliária intensificam-se.

Como já exposto, ao se remunerarem os capitais com interesse na produção do espaço urbano, o preço da terra eleva-se, em função dos atributos diferenciais que o espaço produzido passa a possuir. Então, ao trabalhador, excluído do mercado formal, resta a autoconstrução ilegal, em áreas periféricas, sem infraestrutura e, muitas vezes, ambientalmente frágeis. Nesse processo, as diferenças socioespaciais cada vez mais se agravam, assim como o valor da terra cada vez mais se eleva, formando um infinito ciclo vicioso.

FIGURA 4: INVESTIMENTOS PÚBLICOS E AUMENTO DAS DESIGUALDADES SOCIOTERRITORIAIS



Fonte: Elaboração própria, 2021⁷.

É essa apropriação do aumento do valor da terra gerado por ações alheias ao proprietário, como os investimentos públicos ou mesmo as mudanças normativas de ocupação e uso do solo, que instrumentos de gestão de mais-valias fundiárias, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, procuram coibir. Ou seja, a injusta valorização do solo urbano, normalmente capturada por um ente privado, é a realidade em que o instrumento da OODC procura intervir, para assegurar os objetivos da política urbana estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

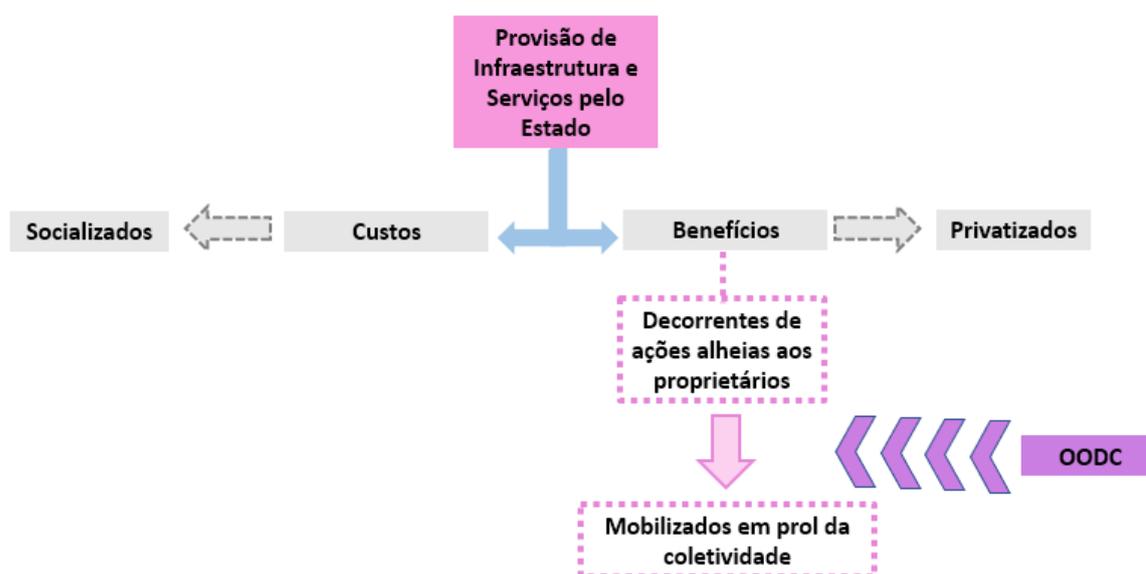
A partir dessa compreensão, o texto passa a apresentar, de forma mais detalhada, os fundamentos da gestão de mais-valias fundiárias e os princípios da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

⁷ Diagrama elaborado a partir de Maricato (2002) e Monte-Mór (1981): como vimos, os investimentos públicos podem ser alocados para financiar os meios de consumo coletivo que são rentáveis ao capital e para financiar os meios de consumo coletivo que não são rentáveis ao capital, mas necessários à reprodução da força de trabalho. Ocorre que os recursos do Estado Brasileiro são finitos e escassos e a definição sobre o destino dos investimentos é influenciada por características históricas da política nacional, como o clientelismo e a gestão pública baseada na troca de favores e no tratamento da esfera pública como coisa privada. Tais características, aliadas à cultura neoliberal, conduzem a alocação de recursos públicos para propiciar o aumento da rentabilidade do capital e, assim, os investimentos públicos acabam por se concentrar nas áreas de interesse da classe dominante, ampliando as diferenças socioterritoriais e, conseqüentemente, o valor da terra.

2.1.2 Gestão de mais-valias fundiárias

A forma pela qual a infraestrutura urbana é financiada, os procedimentos aplicados à gestão do solo e à forma como os direitos de propriedade são definidos estão, segundo Martim Smolka (2014, p. 4), relacionados à origem dos problemas urbanos da América Latina, tanto quanto aos fatores macroeconômicos. Segundo o autor, enquanto a forte pressão sobre a oferta de terras urbanizadas provoca aumentos significativos no preço da terra, as políticas e instrumentos fiscais tradicionais desconsideram, em grande parte, como os custos da provisão de infraestrutura e serviços urbanos são socializados, bem como a forma como seus benefícios são privatizados (SMOLKA, 2014, p. 2). Daí a relevância cada vez maior de se discutirem políticas e instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias, que buscam mobilizar, em prol da coletividade, uma parte ou a totalidade dos incrementos de valor da terra, que tenham sido decorrentes de ações alheias aos proprietários.

FIGURA 5: SOCIALIZAÇÃO DOS CUSTOS E PRIVATIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS⁸

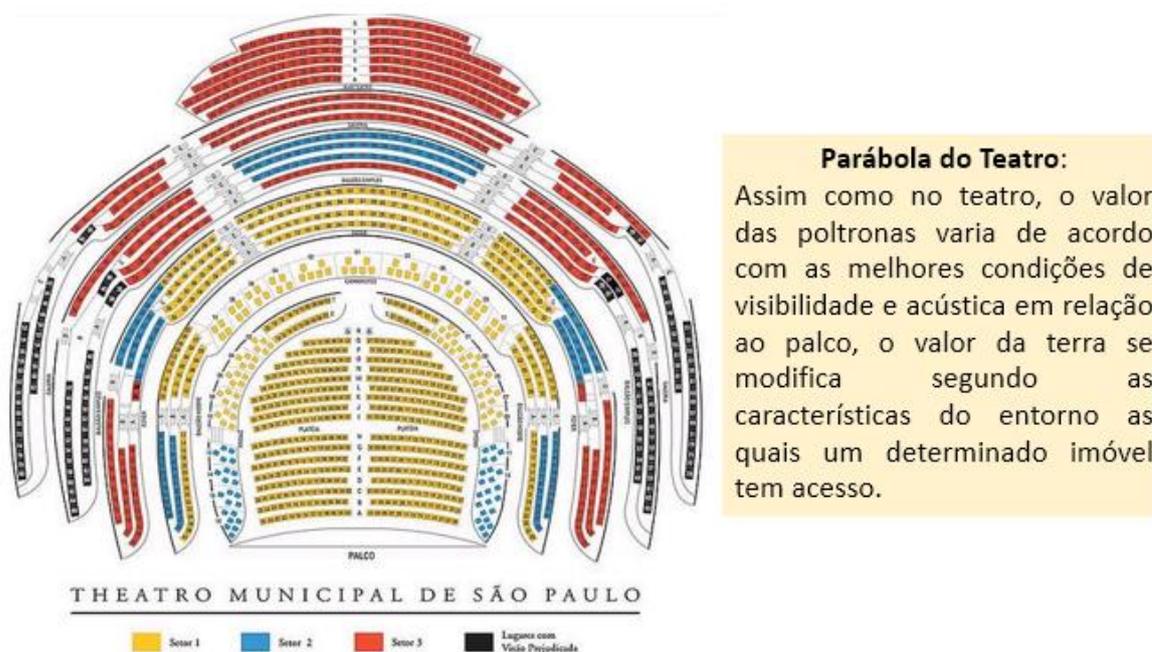


Fonte: Elaboração própria, 2021.

⁸ Diagrama elaborado a partir de Smolka (2014): os custos da provisão de infraestrutura e serviços implantados pelo Estado são socializados, enquanto os benefícios trazidos por esta provisão são privatizados por poucos, apesar de serem decorrentes de investimentos públicos e, conseqüentemente, de ações alheias aos proprietários de terra. O alvo da atuação da OODC é a valorização da terra decorrente de ações públicas, que podem ser mobilizadas em prol da coletividade.

A justificativa fundamental para a aplicação de políticas de gestão de mais-valias fundiárias está baseada no fato do preço da terra ser dado por externalidades que independem da ação do proprietário, conferindo atributos diferenciais aos imóveis. Ribeiro (2015, p. 117) mostra que existe uma vinculação restrita entre o preço da terra e o espaço urbano circundante, que pode permitir acesso daquele imóvel ao valor de uso complexo da cidade, composto por condições naturais, equipamentos no entorno, distância até os centros de emprego, ou mesmo, às áreas que refletem a divisão simbólica do espaço urbano. Assim, o autor constrói o entendimento que o preço da terra é dado por externalidades e varia, principalmente, conforme a localização, criando uma hierarquia de mercados fundiários. Nessa hierarquia, os submercados são determinados pela localização do imóvel e pelos extratos econômico-sociais que podem pagar por cada localização (RIBEIRO, 2015, p. 119).

FIGURA 6: PARÁBOLA DO TEATRO.

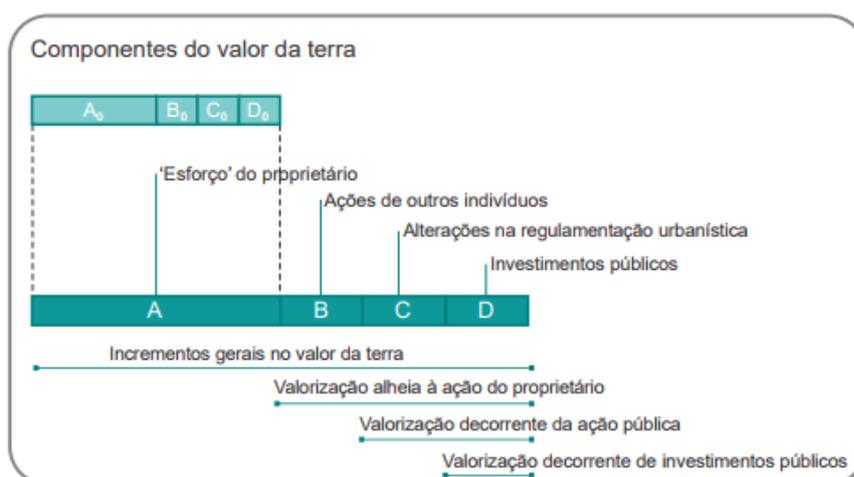


Fonte: Adaptado a partir de MALERONKA, 2018.⁹

⁹ MALERONKA (2018). Palestra de Camila Maleronka no Curso Mercado de Solo e Grandes Projetos Urbanos, que ocorreu em Recife, em 30 de maio de 2018.

Sendo o preço da terra dado pelos seus atributos diferenciais, toda ação que acentue as especificidades de uma determinada região, irá provocar um incremento de valor da terra. No entanto, as ações que intensificam essas especificidades são promovidas pelo poder público, financiadas por recursos da coletividade e alheias ao proprietário diretamente beneficiado por elas, gerando ganhos indevidos acumulados por uma minoria privilegiada. Como exemplo dessas ações alheias ao proprietário da terra, podem ser citadas as alterações de uso do solo (de rural para urbano, ou de residencial para comercial), as alterações de regras de ocupação (como a ampliação das possibilidades de adensamento a partir do aumento dos coeficientes de aproveitamento¹⁰) ou mesmo investimentos diretos em infraestrutura e serviços urbanos (SMOLKA, 2014).

FIGURA 7: ESQUEMA DE COMPOSIÇÃO DO VALOR DA TERRA.



Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012, p. 22.

Também para Ribeiro (2015, p. 37) estão correlacionados os problemas urbanos ao funcionamento do mercado de terras, tido como imperfeito e repleto de contradições, marcado pela especulação imobiliária e pela valorização fundiária a partir de investimentos públicos. Nesse sentido, o autor reforça a necessidade de intervenção do Estado no mercado de terras, para garantir equidade na distribuição socioespacial da riqueza e para corrigir irracionalidades do uso do solo.

¹⁰ O Coeficiente de Aproveitamento (CA) é um parâmetro urbanístico que define limites de área edificável para terrenos urbanos. Conforme §1º do artigo 28 da Lei 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade). O coeficiente de aproveitamento de um terreno é a relação entre a área edificável e a área do terreno. Ex.: O CA=1 possibilita uma área edificável de uma vez a área do terreno, já um CA=2,5 possibilita uma área edificável de 2,5 vezes a área do terreno.

Uma boa gestão da valorização do solo urbano é capaz de mobilizar parte desse incremento do valor da terra e utilizá-lo para financiar investimentos públicos em áreas carentes de infraestrutura, atuando, portanto, na minimização das diferenças intraurbanas.

O custo do investimento para a provisão de serviços é muito menor do que o incremento do valor da terra daí resultante, sustentando a contundente questão de Donald Shoup (1994, 236): “Por que é tão difícil financiar a infraestrutura pública, se o aumento de valor da terra que ela provoca é superior ao seu próprio custo?” Dada a oferta cronicamente insuficiente de terras urbanizadas na América Latina, os altos níveis de pobreza urbana, e o descompasso entre a base tributável e as necessidades sociais, o incremento do valor da terra poderia representar uma fonte importante de financiamento para mitigar esses problemas crônicos, em vez de oferecer ganhos substanciais aos proprietários privados de terras (SMOLKA, 2014, p. 7).

Smolka (2014, p. 13-14) esclarece que a implementação de políticas de recuperação de mais-valias fundiárias não é uma prática recente, sendo possível identificar documentos do Império Romano, indicando a utilização desse tipo de ferramenta, para construir novas vias e manter aquedutos. O autor cita experiências em Portugal e na Espanha, em torno de 1500 e no México em 1607. Na Inglaterra, em torno de 1650, a prática foi usada para financiar a construção de canais ao longo dos rios Lea e Tâmis. Na França, a recuperação da valorização imobiliária foi usada em 1672 para financiar a construção de parques, vias e pontes. Na Itália, no século XVII instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias foram aplicados em Florença para ampliar parques públicos e introduzir melhorias na cidade.

Apesar desses exemplos históricos, Smolka (2014) explica que a disseminação mais ampla dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias é frequentemente bloqueada por grupos hegemônicos, notadamente os proprietários da terra, que propagam ideias, na opinião do autor, muitas vezes equivocadas sobre essas ferramentas. Para Smolka (2014), esses grupos são movidos por fortes interesses econômicos, pela falta de compreensão sobre essas estratégias de natureza teórica e operacional verdadeiramente complexas ou mesmo por princípios ideológicos.

A resistência contra as políticas de recuperação de mais-valias fundiárias e o uso dos instrumentos correspondentes precisa ser superada em três campos: ideologia, interesses e ignorância. Primeiro, com relação à ideologia, é preciso garantir que o maior envolvimento público com o mercado, como está implícito nos princípios básicos de recuperação de mais-valias fundiárias, possa na verdade melhorar as condições tanto para o surgimento de novas

oportunidades de negócios como para a comunidade como um todo. Segundo, reconhecer que outros interesses, além daqueles dos proprietários de terras, têm um papel legítimo no desenvolvimento urbano. Terceiro, contrapor à ignorância o conhecimento sólido que demonstre que as cargas fiscais sobre os valores da terra não são inflacionárias, sendo na verdade capitalizadas em preços mais baixos no mercado de terras; que os direitos somente são adquiridos quando uma licença para promover uma alteração no uso do solo é solicitada; e que os direitos sobre a propriedade não necessariamente incluem o direito ao valor intrínseco da terra ou a incrementos de valor indevidos (SMOLKA, 2014, p. 62).

Como recomendação para a implementação de instrumentos de gestão de mais-valias fundiárias, Smolka salienta a necessidade de se aprender com as experiências já realizadas, de se ampliar o conhecimento sobre a temática, com a realização de pesquisas, levantamento de dados empíricos e com a documentação das experiências de implementação, bem como é essencial disseminar tais práticas e seus benefícios (SMOLKA, 2014, p. 62).

Smolka (2014, p. 14) indica quais são os mais abrangentes marcos legais latino americanos da gestão da valorização imobiliária: a Lei 388, de 1997 (Lei de Desenvolvimento Territorial) na Colômbia e a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) no Brasil. Legislações como estas permitem a diferenciação entre o direito de propriedade da terra e o direito de construir, que é concedido pelo poder público. Também permitem o estabelecimento do princípio de distribuição equitativa entre os ônus e benefícios do processo de urbanização, bem como a ideia de equalização dos direitos de construir. Para o autor, o tema é cercado de marcos legais e jurisdições consistentes, tornando a discussão de sua implementação pacífica no âmbito jurídico.

No tópico a seguir, passaremos a focar na Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), instrumento de gestão de mais-valias fundiárias que é objeto deste estudo. Para tanto, partiremos de uma breve discussão das origens do instrumento, dos marcos legais brasileiros, bem como dos fundamentos para sua instituição.

2.1.3 As origens da Outorga Onerosa do Direito de Construir

O instrumento urbanístico Outorga Onerosa do Direito de Construir tem suas matrizes conceituais construídas ainda na década de 1970, quando foi inicialmente denominado como Solo Criado. As primeiras experiências internacionais com o solo criado giram em torno da separação entre o direito de construir e o direito de propriedade, da limitação ou da submissão do direito de construir ao interesse coletivo,

ou mesmo da possibilidade de transferir esse direito de um lote para outro, por meio da transferência de direitos construtivos (REZENDE, FURTADO *et al.*, 2009, p. 51-52).

A preocupação com um mecanismo semelhante ao Solo Criado é expressa inicialmente em 1971 na Itália, quando técnicos ligados à Comissão Econômica da Europa, das Nações Unidas, e especialistas em política de habitação, construção e planejamento urbano defendem em documento a necessária separação entre o direito de propriedade e o direito de construir. Argumentam que esse “deve pertencer à coletividade e não pode ser admitido senão por concessão ou autorização administrativa a particulares” (REZENDE; FURTADO *et al.*, 2009, p. 52).

Em 1973, percebe-se no Plano de Chicago o uso de dois instrumentos: o primeiro com funcionamento semelhante à transferência do direito de construir e o segundo – o bônus de zoneamento – que prevê a adoção de coeficientes de aproveitamento do solo maiores, mediante contrapartida expressa no financiamento de uma melhoria urbanística ou de equipamentos a critério do poder público (REZENDE; FURTADO *et al.*, 2009, p. 52-53).

Em 1975, a França formula uma nova política urbana e fundiária nacional, segundo a qual, para todo o país com exceção de Paris, define-se um teto de densidade construtiva (*Plafond Legal Densité* – PLD) igual uma vez a área do terreno, podendo ser ultrapassado mediante pagamento pelo beneficiário à prefeitura, correspondente ao valor do metro quadrado do terreno na proporção da área excedida (REZENDE; FURTADO *et al.*, 2009, p. 53).

Na França, na década de 1980, o PLD é objeto de várias emendas, o que acaba com a sua supressão na maioria dos municípios. Em 1992, no Seminário Solo Criado, realizado no Rio de Janeiro, Granelle apresenta as modificações normativas que alteraram a aplicação do instrumento e avalia os efeitos após 16 anos de sua instituição: “Um efeito positivo é a tendência à redução dos preços da terra... e também a diminuição da diferença de preços centro-periferia. Talvez o único efeito perverso que se possa citar do PLD seja a retenção da terra pelos proprietários no primeiro período de aplicação da lei” (p.11) (REZENDE; FURTADO *et al.*, 2009, p. 53)

Em 1977, a Itália aprova uma lei em que o direito de construir passa a ser uma concessão do Estado, separando, portanto, o direito de construir do direito de propriedade (REZENDE; FURTADO *et al.*, 2009, p. 54).

Na América Latina, em meados da década de 1970, a Colômbia aprova uma lei que estabelece que o domínio do espaço aéreo pertence à sociedade, propondo, portanto, uma limitação de altura inerente ao direito de propriedade a partir da qual o

volume da construção deverá ser adquirido das autoridades locais (REZENDE; FURTADO *et al.*, 2009, p. 54).

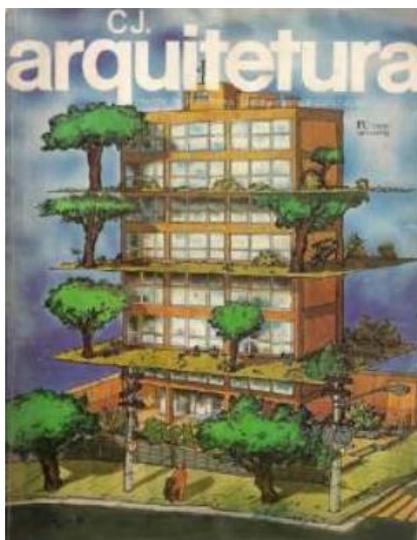
Na década de 1970, como vimos, a questão fundiária, expressa principalmente pela escassez de terra urbanizada e pela necessidade de controle sobre o aproveitamento da terra, encontra-se incluída entre as preocupações de diversos países. Como resultado, em 1976, a Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos “Habitat”, realizada em Vancouver no Canadá, contempla entre as suas conclusões o princípio geral (nº10): “A terra é um dos elementos fundamentais dos assentamentos humanos. Todo Estado tem direito a tomar as medidas necessárias para manter sob fiscalização pública o uso, a propriedade, a disposição e a reserva de terras. Todo Estado tem direito a planejar e administrar a utilização do solo, que é um de seus recursos mais importantes, de maneira que o crescimento dos centros populacionais tanto urbanos como rurais se baseiem num plano amplo de utilização do solo” (MEMORANDO..., 1977, p. 4) (REZENDE; FURTADO *et al.*, 2009, p. 54).

De acordo com Rezende e Furtado *et al.* (2009, p. 55), obviamente as experiências internacionais influenciaram o debate brasileiro, mas há quem defenda¹¹ que o conceito do Solo Criado é construído como tal no Brasil.

Segundo Furtado e Maleronka (2012, p. 7-8), foi na segunda metade da década de 1970 que as ideias que dão origem à Outorga Onerosa do Direito de Construir começam a circular no Brasil. Em 1975, o conceito do Solo Criado é disseminado nos meios acadêmico e técnico, como sendo uma proposta para restabelecer o equilíbrio entre os ônus e os benefícios da urbanização. Segundo as autoras, esse conceito é desenvolvido na Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (Cepam), vinculada à Secretaria do Interior do Estado de São Paulo. O Cepam propunha que a criação do solo correspondesse à criação de áreas adicionais de piso utilizável que não estão apoiadas diretamente sobre o solo. Segundo as autoras, do conceito de solo criado decorrem três dispositivos com o intuito de equalizar a parcela do valor da terra decorrente dos diferentes critérios de zoneamento: o coeficiente de aproveitamento único, a transferência do direito de construir (TDC) e a proporcionalidade entre solos públicos e solos privados.

¹¹ Rezende e Furtado *et al.* (2009, p. 55) citam o texto de 1977, denominado “Experiências similares ao solo criado”, de Azevedo Neto, em que o autor afirma que o Solo Criado é um “conceito puramente brasileiro, nosso paulista. Não foi importado, ninguém o encontrará em nenhum documento técnico, em nenhuma legislação do mundo todo” (AZEVEDO NETO, 1977, p. 44).

FIGURA 8: CAPA DA REVISTA CJ ARQUITETURA Nº 16 DE 1977, ILUSTRANDO A IDEIA DO SOLO CRIADO



Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012, p. 20.

Furtado e Maleronka (2012, p. 8) explicam que a OODC baseia-se nessa mesma intenção de se isolar os efeitos econômicos da atuação pública, que perpassa por decisões e intenções de projeto urbano e pela disponibilidade de infraestrutura em cada área ou zona da cidade. Por meio da outorga, o excedente econômico pode ser recuperado pelo poder público, ao invés de ser apropriado pelos proprietários fundiários.

Em 1976, é publicada a Carta de Embu¹², que consolida a ideia do Solo Criado do ponto de vista jurídico, pois conclui que:

1. É constitucional a fixação, pelo Município, de um coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos.
 - 1.1. A fixação deste coeficiente não interfere com a competência municipal para estabelecer índices diferentes de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.
 - 1.2 Toda edificação acima do coeficiente único é considerada solo criado, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo (FPFL/CEPAM, 1976).

Furtado e Maleronka (2012, p. 9) relatam que o conceito de Solo Criado encontra grandes resistências, mostrando-se um tema politicamente muito sensível. A discussão perde força nos anos 1980 até passar a ser vista como apenas um

¹² A Carta de Embu é o documento síntese do Seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado, ocorrido em 1976, em São Paulo, no qual se reuniram renomados juristas para discutir o tema do solo criado.

detalhe técnico frente às demais mobilizações pela democracia que povoam o período. No entanto, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, o capítulo dedicado à Política Urbana traz novamente à tona essa discussão, a partir do conteúdo dos artigos 182 e 183.

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 (BRASIL, 1988).

Mas é na aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, que a Outorga Onerosa do Direito de Construir é regulamentada em nível federal:

Seção IX

Da Outorga Onerosa do Direito de Construir

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da Outorga Onerosa do Direito de Construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei (BRASIL, 2001).

Destaca-se, ainda, como importante marco regulatório, a Resolução Recomendada 148 de 7 de junho de 2013, publicada pelo Conselho Nacional das Cidades. Como orientação para a aplicação da outorga onerosa do direito de construir, essa resolução recomenda a adoção do Coeficiente de Aproveitamento Básico único e unitário para toda a zona urbana, como forma de se combater as injustas

valorizações imobiliárias decorrentes das normativas urbanísticas e de se possibilitar a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização.

Art. 1º. Recomendar a adoção do Coeficiente de Aproveitamento Básico como princípio balizador da política fundiária urbana municipal, a ser utilizado por todos os municípios até 2015.

Art. 2º Definir que o Coeficiente de Aproveitamento Básico deverá ser unitário (um) e único para toda a zona urbana.

Parágrafo único - Poderão ser adotados, em função do interesse público local, coeficientes de aproveitamento menores do que 1 (um) para áreas de proteção ambiental ou patrimônio cultural

Art. 3º A possibilidade do exercício de direitos de construir adicionais aos definidos pelo Coeficiente de Aproveitamento Básico deve estar subordinada ao interesse público,

§ 1º. Somente as áreas adequadamente servidas de infraestrutura, e por isso capazes de receber maior adensamento, poderão ser passíveis da atribuição de direitos construtivos adicionais àquele definido pelo Coeficiente de Aproveitamento Básico.

§ 2º. Os limites máximos de aproveitamento dos terrenos urbanos devem levar em consideração, além da capacidade de infraestrutura, o impacto de vizinhança, o impacto ambiental e o modelo de desenvolvimento urbano local.

§ 3º. A outorga do direito de construir acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico deverá estar sujeita ao pagamento de contrapartidas que restitua à coletividade a valorização diferenciada recebida pelos beneficiários (CONCIDADES, 2014).

Com esses marcos jurídicos e legais, iniciativas municipais de implementação do instrumento começam a surgir de forma mais ampliada no país. Alguns pesquisadores, como Fernanda Furtado, vêm periodicamente publicando trabalhos de identificação, caracterização e análise da aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil. Nesse sentido, destacam-se os seus trabalhos “Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais”, publicado em 2007 e o trabalho “Outorga Onerosa do Direito de Construir no planejamento municipal brasileiro: percurso, avanços e permanências no último decênio”, publicado em 2017. O primeiro trabalho dedicou-se a avaliar de forma comparativa as experiências municipais de aplicação da OODC existentes em 2006. Furtado (2017, p. 3) classifica essa primeira pesquisa como exploratória, uma vez que a OODC havia sido efetivamente aplicada em poucos municípios. O segundo trabalho atualiza os debates, os avanços e as permanências do instrumento no último decênio. Pelo seu caráter mais amplo, essa segunda pesquisa possibilita identificar e classificar os elementos principais que caracterizam a aplicação da OODC nos municípios brasileiros.

De maneira geral, a maioria das cidades adotou, em sua revisão normativa, a nomenclatura proposta pelo Estatuto da Cidade - Outorga Onerosa do

Direito de Construir -, proporcionando uma maior uniformidade na denominação do instrumento nas diversas regiões brasileiras. Outro aspecto que mostra uma evolução na absorção do instrumento é a forma adotada na definição da OODC nos planos diretores revisados ao longo do decênio: a maioria também apresenta uma noção geral do instrumento definida de forma mais clara e correta em relação às legislações anteriores, tendo em vista que algumas cidades sequer apresentavam uma definição do instrumento na década passada (Florianópolis, Salvador e São Luís) e outras a apresentavam de forma não muito clara ou sujeita a interpretações variadas (FURTADO, 2017, p. 7-8).

De forma geral, Furtado (2007; 2017) identifica o instrumento sendo aplicado nos seguintes municípios:

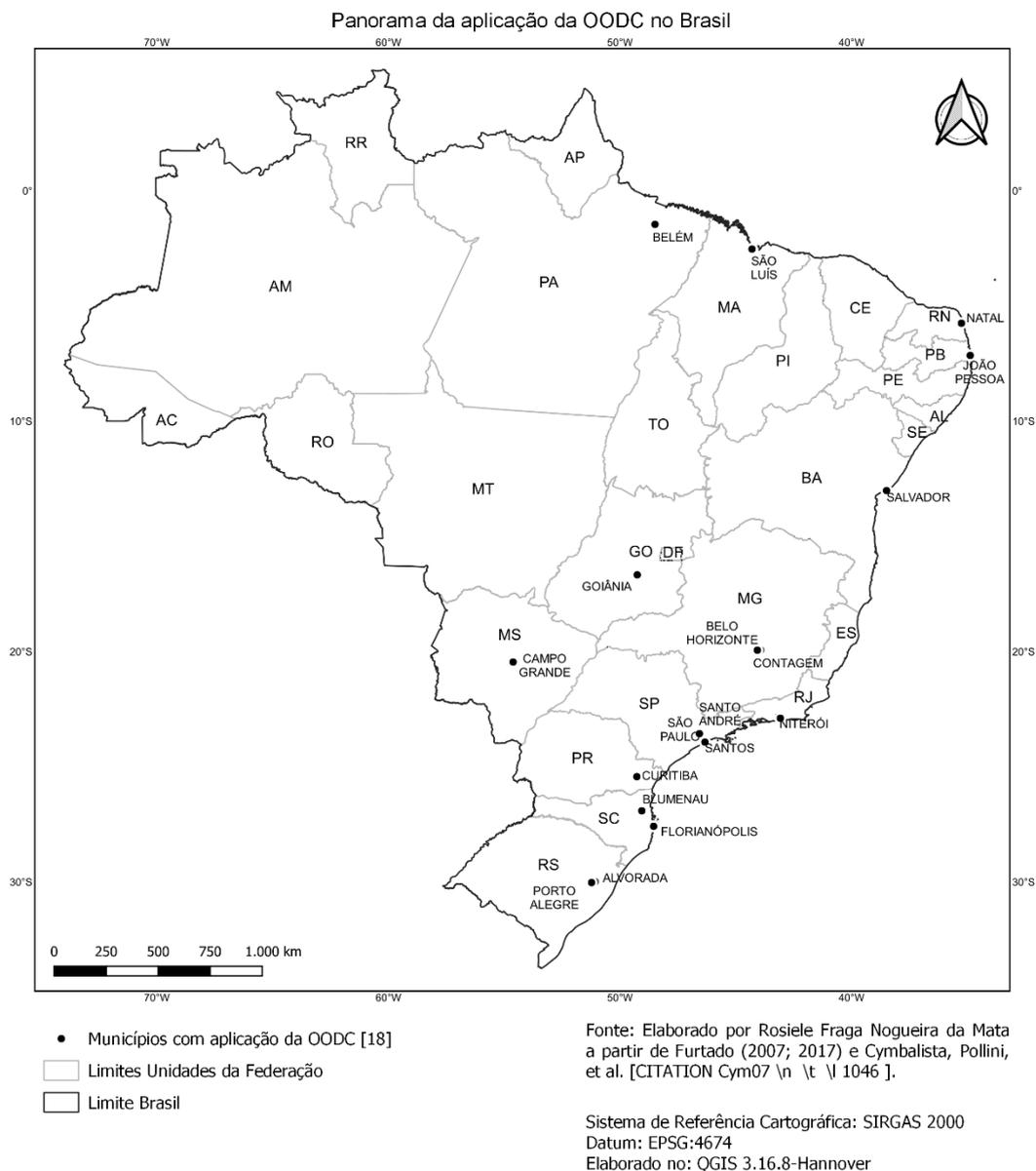
- Alvorada (RS): Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Alvorada (Lei 1137/2000), alterado pela Lei 1461/2004;
- Belém (PA): Plano Diretor Urbano de Belém (Lei nº 7.603/1993); Lei Complementar de Controle Urbanístico (Lei nº 02/1999); Plano Diretor (Lei nº 8.655/2008);
- Blumenau (SC): Plano Diretor do Município (Lei Complementar nº 142/1997); Plano Diretor (Lei Complementar nº 615/2006); Lei Complementar nº 726/2009; Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Complementar nº 751/2010); Decreto nº 9.143/2010; Lei Complementar nº 1.040/2016;
- Campo Grande (MS): Lei de Urbanização Negociada (Lei 3.228/2000); Lei Complementar nº 62/2003;
- Curitiba (PR): Lei de Uso de Ocupação do Solo (Lei Ordinária nº 9800/2000); Plano Diretor (Lei nº 11.266/2004); Plano Diretor (Lei nº 14.771/2015);
- Florianópolis (SC): Plano de Ocupação do Distrito-Sede (Lei Complementar nº 01/1997); Plano Diretor (Lei nº 482/2014); Decreto nº 13.454/2014;
- Goiânia (GO): Plano Diretor (Lei Complementar nº 015/1992); Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 031/1994); Plano Diretor (Lei nº 171/2007); Lei Complementar nº 181/2008; Lei nº 8.618/2008;
- Natal (RN): Plano Diretor (Lei Complementar nº 07/1994); Plano Diretor (Lei Complementar nº 82/2007);
- Niterói (RJ): Plano Diretor de 1992; Planos Urbanísticos Regionais (PUR) das Praias da Baía e da Região Oceânica de 2002, com efetiva aplicação somente a partir da lei 2123/2004;
- Porto Alegre (RS): Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (Lei Complementar nº 434/1999); Plano Diretor (Lei Complementar nº 646/2010); Decreto nº 18.507/2013; Decreto nº 19.344/2016;

- Salvador (BA): Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei nº 6.586/2004); Plano Diretor (Lei nº 9.069/2016); Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 9.148/2016);
- Santo André (SP): Plano Diretor (Lei nº 8696/2004);
- São Luiz (MA): Plano Diretor (Lei nº 3.252/1992); Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano (Lei nº 3.253/1992); Lei das Operações Urbanas (Lei nº 3.254/1992); Plano Diretor (Lei nº 4.669/2006); Lei Ordinária nº 4.634/2006;
- São Paulo (SP): Plano Diretor Estratégico (Lei nº 13.430/2002); Decreto nº 43.232/2003; Plano Diretor Estratégico (Lei nº 16.050/2014); Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 16.402/2016).

Em um trabalho com objetivos semelhantes aos de Furtado, Cymbalista, Pollini *et al.* (2007) apontam para a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir em outros três municípios, não citados por Furtado (2007; 2017). São eles:

- João Pessoa (PA): Plano Diretor (Lei Complementar nº 03/1992); Decreto nº 5.454/2005;
- Contagem (MG): Plano Diretor (Lei Complementar nº 33/2006);
- Santos (SP): Plano Diretor (Lei Complementar nº 311/1998 e alterações).

FIGURA 9: PANORAMA DA APLICAÇÃO DA OODC NO BRASIL



Fonte Elaboração própria a partir de FURTADO, 2007; 2017 e CYMBALISTA; POLLINI *et al.*, 2007

Para fins da análise do presente trabalho, considerar-se-á como elementos essenciais para a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir nos municípios brasileiros, a indicação de Furtado e Maleronka no desenvolvimento do Caderno Técnico de Regulamentação e a Implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir¹³ do Ministério das Cidades, publicação que busca oferecer o

¹³ BRASIL, 2012, p. 2.

ferramental necessário para a utilização da OODC no país. A partir do citado trabalho, tem-se os seguintes elementos:

- previsão do instrumento no Plano Diretor;
- definição do CAbas;
- definição do CAmáx;
- delimitação de área de incidência;
- definição da natureza da contrapartida;
- estabelecimento de uma fórmula de cobrança da contrapartida;
- definição da destinação dos recursos.

A próxima seção apresentará os fundamentos técnicos da OODC a partir desses elementos, evidenciando as recomendações de aplicação contidas no referido caderno técnico orientativo para a aplicação do instrumento no Brasil. A partir de então, será possível traçar uma comparação entre o que é tido como prática ideal e as aplicações do instrumento identificadas por Furtado, seja no trabalho desenvolvido em 2007 ou na sua pesquisa mais recente, de 2017.

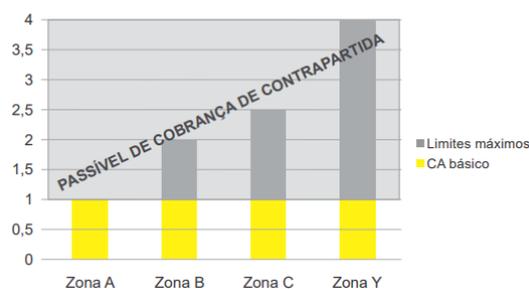
2.1.4 Fundamentos técnicos da Outorga Onerosa do Direito de Construir

A OODC é o instrumento urbanístico que consiste na definição da cobrança de contrapartida para o exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico (CAbas), representativo do direito de propriedade, até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo (CAmáx), relacionado à capacidade de suporte da infraestrutura e às intenções de planejamento urbano para determinada área. A instituição desse instrumento urbanístico baseia-se na compreensão de que o potencial construtivo adicional, acima do básico, pertence à coletividade, pois decorre dos investimentos públicos realizados e, portanto, só pode ser concedido mediante contrapartida. Assim, com a aplicação do instrumento, o uso mais intensivo do solo, que demanda maiores investimentos públicos devido a seus impactos na infraestrutura urbana, dá-se de forma onerosa, a partir da compra de potencial construtivo adicional, o que recupera, para a coletividade, parte das mais-valias fundiárias geradas nesse processo. É o Plano Diretor que delimita as áreas onde o

direito de construir pode ser exercido acima do CABas, onde incidirá a Outorga Onerosa do Direito de Construir (BRASIL, 2012, p. 13-4).

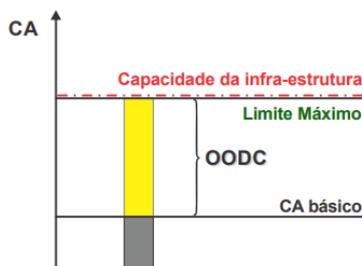
O CABas é, então, representativo do direito de propriedade e confere utilidade social e valor econômico aos terrenos urbanos. Dessa forma, não deve possuir caráter urbanístico, mas necessita definir uma base para a geração de contrapartida. Daí a recomendação de se adotar o coeficiente de aproveitamento básico unitário (CABas=1), que representa exatamente a área do lote, informação esta que consta do registro imobiliário. O CABas deve ser o mais uniforme possível e sua adoção deve ser generalizada no território municipal, de forma a possibilitar o controle e a regulação do preço da terra urbana e a correção da injusta valorização diferenciada decorrente de decisões de normativas urbanísticas (CONCIDADES, 2014). Nesse sentido, destaca-se a importância da adoção do CABas único para toda a cidade, pois o mesmo equaliza os direitos de todos os proprietários de terra e evita que uns se beneficiem dos regramentos urbanísticos mais do que outros. Essa equalização do direito de construir minimiza, ou até mesmo anula, o atributo “potencial construtivo” da composição do preço da terra (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012, p. 29).

FIGURA 10: DEFINIÇÃO DE POTENCIAIS CONSTRUTIVOS ADICIONAIS POR ZONA DA CIDADE



Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012, p. 14.

FIGURA 11: DEFINIÇÃO DE POTENCIAIS CONSTRUTIVOS BÁSICOS E MÁXIMOS



Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012, p. 14.

As experiências brasileiras de implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, identificadas por Furtado (2007; 2017), mostram, no entanto, que tais fundamentos técnicos do Coeficiente de Aproveitamento, em especial do coeficiente de aproveitamento básico, ainda não estão completamente presentes na maioria dos municípios pesquisados. Grande parte desses municípios adota CAbas variados, seja em função de zoneamentos pré-existent, como Blumenau, Campo Grande, Curitiba; ou em função do zoneamento proposto, como Alvorada, Porto Alegre, Salvador, São Luiz e Niterói; ou mesmo em função do tipo de uso que se deseja incentivar em determinada área da cidade, como em Santo André. Apenas Florianópolis, Goiânia, São Paulo e Natal adotam coeficientes de aproveitamento básicos únicos e, destes, apenas os três primeiros municípios adotam CAbas unitários. São Paulo, no entanto, adota um dispositivo capaz de majorar o valor do CAbas, em função da implantação do edifício: a chamada Fórmula de Adiron¹⁴.

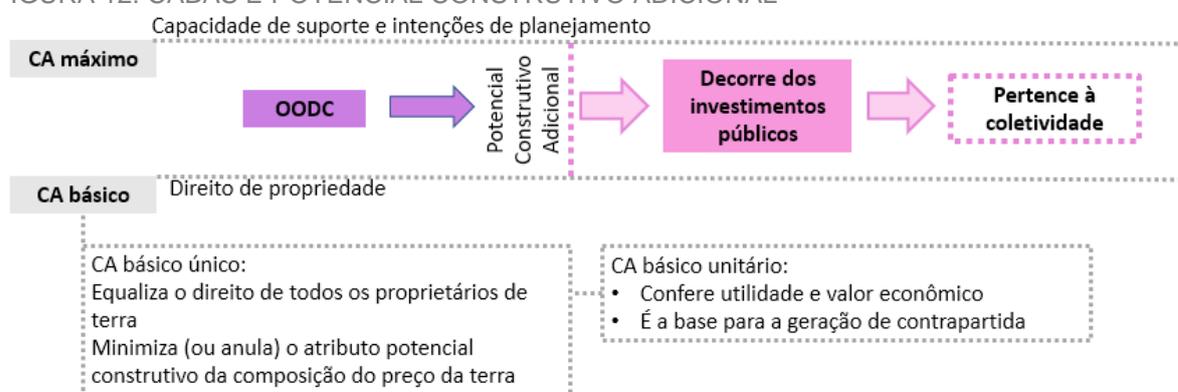
A adoção de coeficientes de aproveitamento básicos variados inviabiliza o tratamento uniforme do instrumento no território e a adoção de valores maiores que 1 (um) como CAbas acaba por majorar o direito de propriedade dos donos dos lotes. Além disso, a adoção de critérios como zoneamento ou tipo de uso para se definir uma variação do valor do CAbas confere ao parâmetro um componente urbanístico que não lhe é próprio.

¹⁴ Fórmula de Adiron: dispositivo segundo o qual "(...) é possível incrementar o coeficiente de aproveitamento básico em até uma vez, mediante a redução da taxa de ocupação para empreendimentos residenciais verticais. Por exemplo, em um terreno com taxa de ocupação 0,5 e CA básico 1,0, pode-se chegar ao CA básico 2,0, desde que se reduza a taxa de ocupação para 0,25" (FURTADO; MALERONKA, 2012, p. 16).

Além das dificuldades de compreensão técnica do funcionamento do instrumento, para Furtado (2017, p. 14), a adoção de coeficientes de aproveitamento básicos variados e diferentes de 1 (um) possui também um caráter político, pois revela, em muitos casos, a intenção de não se alterar índices construtivos previamente conferidos em função de um receio de se ferir algum “direito adquirido” pelo proprietário. No entanto, como veremos no item 2.1.5.2 “A *Outorga Onerosa do Direito de Construir e o direito de propriedade: uma discussão de base jurídica*”, esse receio carece de fundamentos jurídicos.

No que se refere ao coeficiente de aproveitamento máximo, Furtado (2007) verifica que, na maioria dos municípios pesquisados, os índices são resultado da aplicação de um fator que aumenta o CAbas, como em Blumenau, Campo Grande e Curitiba, ou são resultado indireto da combinação dos demais parâmetros urbanísticos, como em Niterói. Poucos são os casos em que há uma relação direta entre a infraestrutura instalada e o valor definido para o CAmáx, tal como recomendado pela publicação do Ministério das Cidades.

FIGURA 12: CABAS E POTENCIAL CONSTRUTIVO ADICIONAL¹⁵



Fonte: Elaboração própria, 2021.

¹⁵ Diagrama elaborado a partir de Brasil *et al.* (2012) e Concidades (2014): A OODC consiste na definição de cobrança de contrapartida pelo exercício do direito de construir acima do CA básico até o CA máximo. O CA básico representa o direito de propriedade e o CA máximo é definido conforme a capacidade de suporte instalada e as intenções de planejamento previstas. Assim, o potencial construtivo adicional decorre de investimentos públicos sendo passível de cobrança de contrapartida, pois pertence à coletividade. O Conselho das Cidades recomenda que o coeficiente de aproveitamento básico seja único e unitário. Ao ser único, o CA básico equaliza o direito de todos os proprietários de terra e minimiza, ou mesmo anula, o atributo potencial construtivo da composição do preço da terra. Ao ser unitário, o CA básico confere utilidade e valor econômico ao terreno e estabelece a base para a geração de contrapartida.

Mas como o cálculo da OODC é definido? O método do terreno virtual é utilizado para a definição da fórmula de cálculo da OODC. Esse método considera que, para o empreendedor, a aquisição do direito adicional de construção por meio da OODC equivale à aquisição de uma parcela de terreno real, que possibilitasse edificar a área desejada. Dessa forma, ao adquirir o direito de construir metros quadrados adicionais, o empreendedor estaria adquirindo um terreno virtual, com preço por metro quadrado equivalente ao terreno original. É importante destacar, portanto, a relevância do monitoramento da dinâmica de mercado para o correto cálculo da OODC, com monitoramento das transações imobiliárias e constante atualização das plantas de valores municipais. Ao raciocínio matemático apresentado, podem ainda ser adicionados fatores de correção, ajuste, redução, planejamento ou interesse social, a depender dos objetivos da política urbana do município. O montante em dinheiro definido será a referência para a cobrança da contrapartida, que poderá assumir várias formas (dinheiro propriamente dito, terras, obras ou serviços), conforme as intenções de planejamento urbano do município (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012, p. 43).

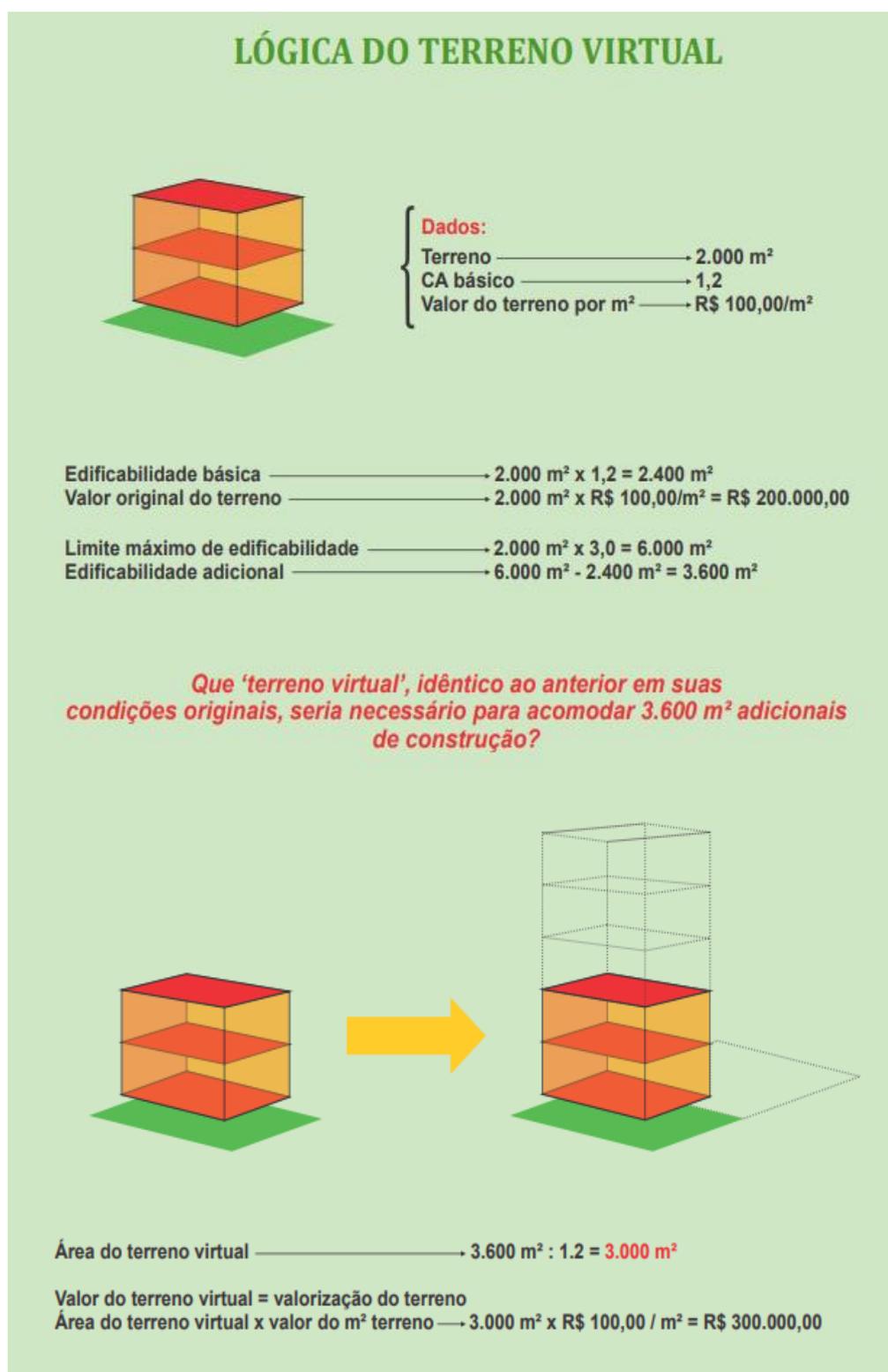


FIGURA 13: LÓGICA DO TERRENO VIRTUAL

Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012, p. 42.

Considerando que a fórmula de cálculo da contrapartida deve buscar representar o equivalente econômico da aquisição virtual de uma parcela de terreno que possibilitasse edificar a área desejada, fórmulas de cálculo baseadas no custo do metro quadrado de construção, como as instituídas por Natal e Goiânia, estão tecnicamente incorretas¹⁶. Florianópolis, por exemplo, aplicou, durante anos, cobranças de Outorga Onerosa do Direito de Construir baseadas no Custo Unitário Básico de Construção (CUB), situação que foi corrigida, em parte, no seu Plano Diretor de 2014. A partir de então, adotou-se uma nova fórmula de cálculo da contrapartida baseada no IPTU, mas que limita o valor da cobrança a um percentual do CUB.

Grande parte dos municípios que aplicam a OODC inserem elementos adicionais em suas fórmulas, na tentativa de incentivar determinados comportamentos do mercado. São verificados diversos tipos de incentivos por meio de descontos no pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, voltados, por exemplo, para a produção habitacional de interesse social ou para a adoção de determinados tipos de uso. Furtado (2017, p. 17-19) é bastante crítica sobre a utilização desses incentivos¹⁷, pois acredita que sua disseminação ainda se deve à crença equivocada

¹⁶ Furtado (2017) argumenta:

“Como já dito, várias cidades adotam o CUB como valor de referência em suas fórmulas de cálculo. Entretanto, a utilização deste indicador de preço da construção envolve um erro conceitual importante. O incremento de valor resultante do maior aproveitamento edilício incide sobre os terrenos, cujo valor depende, se considerada a mesma localização, do quanto se pode construir nele. Por isso, cobrar como contrapartida pelo maior aproveitamento um percentual sobre o custo da edificação excedente a ser construída leva ao equívoco de que a cobrança incida sobre a construção – e como consequência sobre o empreendimento imobiliário – e não sobre o proprietário do terreno. Outra razão pela qual esse valor fixo é totalmente inadequado como parâmetro é o fato de que os terrenos têm valores muito diferenciados na cidade. Ora, se a contrapartida é semelhante de forma independente da localização do empreendimento, e, portanto, dos preços finais que as localizações refletem, há uma enorme injustiça nessa cobrança, pois os empreendimentos realizados nas localizações mais caras pagarão relativamente menos que aqueles localizados em zonas populares. Por essas razões, o valor mais adequado a ser tomado como parâmetro de referência é o do IPTU, que varia conforme o valor da propriedade” (FURTADO, 2017, p. 15).

¹⁷ Furtado (2017) ilustra sua crítica:

“São Paulo introduziu em sua fórmula a razão entre a área do terreno (que equivale ao CA básico) e a área total de construção pretendida. Essa medida, aparentemente, tem o intuito de incentivar a utilização do CA máximo em todos os casos, mas na prática funciona como um redutor progressivo da contrapartida. Por exemplo, se o CA máximo permitido é 4,0 – o que ocorre nos corredores estruturais de tráfego – o empreendedor que usar plenamente o máximo permitido pagará apenas 25% (1/4) da contrapartida pela construção excedente. Como essa corresponderá a três vezes a área do terreno, ele pagará o equivalente a 75% do valor do terreno (em vez de pagar três vezes o valor do terreno). Se ele usar somente o equivalente ao CA de 2,0 pagará a metade (1/2) da construção excedente, que no caso equivale à metragem do terreno; ele pagará, então, 50% do valor do terreno. Esses descontos parecem ser demasiado generosos, sobretudo em áreas em que o mercado, voluntariamente, costuma ser regulado pelos aproveitamentos máximos permitidos” (FURTADO, 2017, p. 16-17).

- como veremos no item 2.1.5.1 “*OODC e reflexos no mercado imobiliário: uma discussão de base econômica*” – de que a OODC torna o produto imobiliário mais caro para o empreendedor e para o consumidor final.

Os recursos auferidos pela OODC devem ser destinados ao financiamento do desenvolvimento urbano, por meio do provimento de habitação de interesse social, bem como pela implantação de equipamentos, espaços públicos e áreas verdes. Esses recursos possibilitam a ampliação do acesso à terra urbanizada e a diminuição das desigualdades socioterritoriais, o que, por consequência, também contribui para a diminuição do preço da terra. A aplicação dos recursos da OODC fecha o ciclo virtuoso do instrumento (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012, p. 24).

É possível verificar, no entanto, uma série de aplicações da OODC em que, pelo menos em um primeiro momento, os recursos eram direcionados ao caixa geral da prefeitura, prejudicando, portanto, este ciclo. É o caso de Florianópolis, Porto Alegre e São Luiz. Felizmente, tal direcionamento geral da contrapartida foi repensado nos municípios que o adotavam durante os processos de revisão de seus planos diretores. Assim, atualmente, como mostra Furtado (2017, p. 12), os recursos advindos da Outorga Onerosa do Direito de Construir estão sendo direcionados a fundos com objetivos em consonância com o Estatuto da Cidade.

2.1.5 Temas contenciosos do debate da OODC¹⁸

A partir da compreensão dos fundamentos da OODC, é possível lançar luz aos principais aspectos que frequentemente são alvo de contestação, por alguns grupos da sociedade, durante os debates para a instituição do instrumento, aqui denominados pontos contenciosos.

¹⁸ Novamente, esclarece-se que, sendo um dos objetivos desse trabalho a análise crítica sobre o processo de construção técnica para a instituição da OODC em Belo Horizonte, fez-se uma escolha de pesquisa em apresentar as argumentações próprias da corrente teórica que fundamenta o discurso técnico para a proposição do instrumento.

2.1.5.1 OODC e reflexos no mercado imobiliário: uma discussão de base econômica

Furtado e Maleronka (2012, p. 30) citam alguns dos principais argumentos contra o uso da OODC no Brasil, defendidos por variados agentes. Segundo as autoras, empresários imobiliários frequentemente afirmam que a aplicação da OODC leva ao aumento do preço das unidades imobiliárias para o consumidor final e inibe a dinâmica do mercado imobiliário, levando a fuga dos empreendimentos para os municípios vizinhos. Essas queixas carecem, no entanto, de fundamentos teórico-conceituais e empíricos, uma vez que a contrapartida pelo potencial construtivo adicional recai, de modo geral, unicamente sobre os proprietários de terra.

Para esclarecer esses pontos contenciosos, é importante compreender alguns aspectos da formação do preço da terra, bem como a estrutura de cálculo da viabilidade de um empreendimento imobiliário.

Ribeiro (2015, p. 73; 127-128) mostra que o preço do solo urbano é o reflexo da disputa entre agentes capitalistas pelo maior faturamento com o seu uso, tendo em vista que esses agentes utilizam a terra como suporte para a valorização de seus capitais. Esse esclarecimento revela que a demanda pela terra deriva do que se pode produzir nela e que o agente capitalista sempre buscará o maior e o melhor uso para a terra, ou seja, a exploração mais rentável, para maximizar o capital investido. Ribeiro (2015, p. 38) também demonstra que a terra não é um bem-produto e, portanto, seu preço não é regido pela lei da oferta.

Sendo a demanda pela terra derivada do que se pode fazer nela e buscando o capitalista sempre o maior rendimento do capital investido, o preço da terra está diretamente relacionado à expectativa máxima de faturamento do empreendimento imobiliário. Esse faturamento depende do preço máximo de venda da unidade residencial ou não residencial que, por sua vez, depende do desejo e da capacidade de pagamento de seus virtuais compradores, ou seja, da demanda.

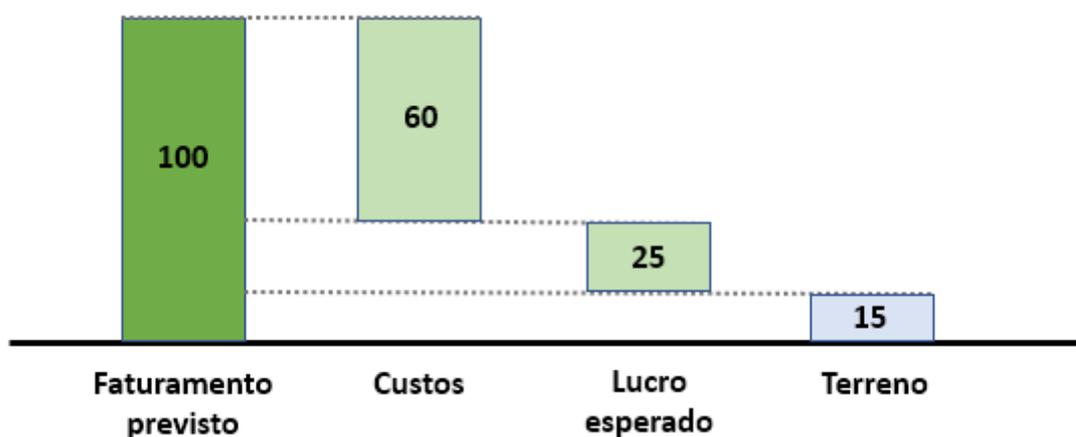
Por definição conceitual, se o proprietário atribui ao seu terreno o melhor e maior preço que seu produto pode alcançar no mercado, o que se traduz no melhor uso e/ou maior aproveitamento edilício, a cobrança da OODC sobre os empreendimentos forçosamente recai, em regra, sobre o preço dos terrenos. Quando isso não ocorre, estamos lidando com situações excepcionais, que podem ter variadas explicações, tais como a demora do mercado em reconhecer a carga (resistência por parte dos proprietários), uma

condição excepcional de um terreno único, etc. (FURTADO, 2017, p. 17-18).

Ora, se o preço da unidade residencial ou não residencial é dado pelo que o mercado consumidor é capaz de pagar, o preço dessa unidade imobiliária é a variável de entrada no cálculo da viabilidade de um empreendimento e é dado pela pesquisa de mercado. A partir do preço da unidade residencial ou não residencial, encontra-se o faturamento esperado. Com o faturamento esperado, aplica-se o chamado “cálculo para trás”, no qual o preço máximo a ser pago por um determinado terreno em um empreendimento imobiliário é dado subtraindo-se do faturamento esperado os custos de construção, de comercialização, de financiamento e o lucro pretendido. O preço do terreno é dado, portanto, pelo valor residual da viabilidade do empreendimento imobiliário (RIBEIRO, 2015, p. 119).

Se, por exemplo, em uma determinada localização, um apartamento de dois quartos de 80m² está sendo vendido por 300 mil reais no mercado e, em um determinado terreno, é possível produzir 10 apartamentos, o faturamento esperado para esse empreendimento é de 3 milhões de reais. Desses 3 milhões, subtrai-se os custos (por exemplo 2,2 milhões) e o lucro esperado (por exemplo 600 mil). Nesse exemplo, o preço máximo que se pode pagar pelo terreno é 200 mil reais.

FIGURA 14: VALOR DO TERRENO É RESIDUAL

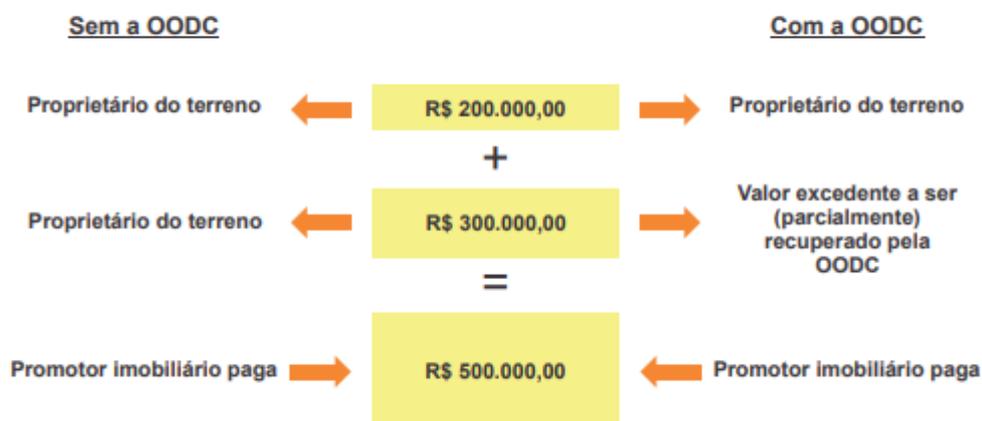


Fonte: Adaptado a partir de MALERONKA, 2018¹⁹.

¹⁹ MALERONKA, 2018: palestra de Camila Maleronka no Curso Mercado de Solo e Grandes Projetos Urbanos, que ocorreu em Recife, em 30 de maio de 2018.

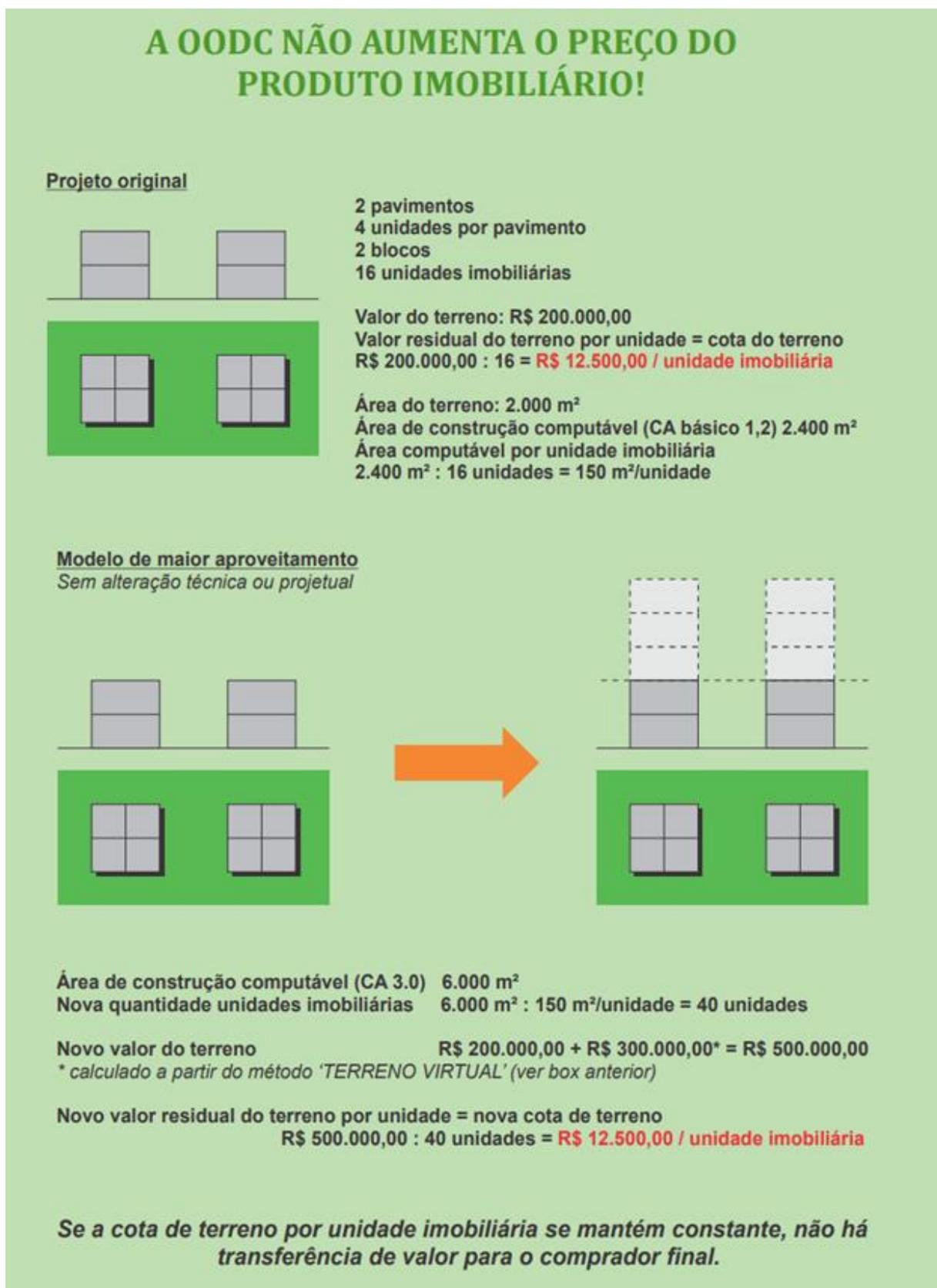
Nessa abordagem, percebe-se que a OODC não aumenta ou diminui a capacidade de pagamento do comprador, não interfere nos custos de construção (sua aplicação não demanda mais material ou horas trabalhadas) e também não interfere na expectativa de lucro do empreendedor. Logo, a OODC somente recairá sobre o preço da terra, pressionando-o para baixo e, como já abordado, a terra valoriza-se por meio de externalidades alheias à ação do proprietário. Ou seja, sem a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, a valorização fundiária é apropriada pelo proprietário de terra, ao invés de ser recuperada pelo poder público.

FIGURA 15: A DISTRIBUIÇÃO DA VALORIZAÇÃO DO TERRENO
QUEM FICA COM A VALORIZAÇÃO DO TERRENO



Fonte: BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012, p. 47.

FIGURA 16: A OODC NÃO ALTERA O PREÇO DO PRODUTO IMOBILIÁRIO



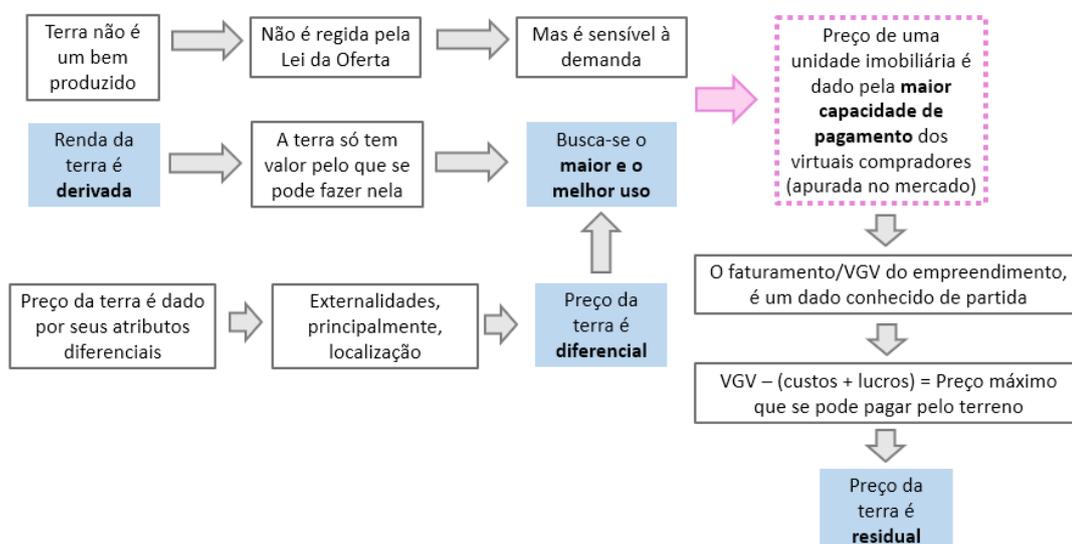
Fonte: BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012, p. 46.

Ao se compreender, portanto, que o valor máximo de venda das unidades é dado pelo mercado e já é um dado conhecido de partida no cálculo de viabilidade do empreendimento, fica claro que a OODC não aumenta o preço final das unidades para o consumidor final e não afeta o lucro esperado do empreendimento imobiliário e, conseqüentemente, não gera expulsão dos empreendimentos para municípios vizinhos.

Furtado e Maleronka (2012) argumentam ainda que a OODC não inibe a produção imobiliária e pode incentivá-la, pois somente uma parcela da valorização é recuperada pelo poder público. Segundo as autoras, o restante da valorização que não é recuperada torna-se objeto de disputa, entre os promotores imobiliários e os proprietários fundiários, possibilitando uma variedade maior de negociações. Sem a aplicação da outorga, como toda valorização é absorvida pelo proprietário de terra, esse agente acaba tendo uma proeminência, muitas vezes, desmedida, nas transações imobiliárias.

Mas, se a outorga não interfere no preço final das unidades, não altera a expectativa de lucro dos empreendedores imobiliários, recai unicamente sobre o valor da terra e, conseqüentemente, diminui apenas a expectativa de lucro dos proprietários de terra, agentes passivos no processo de valorização imobiliária, por que muitos incorporadores e empreendedores imobiliários tecem tantas críticas ao instrumento?

Furtado e Maleronka (2012, p. 30) explicam que, muitas vezes, os empresários imobiliários possuem uma carteira de terras, com os objetivos: de obter agilidade no processo imobiliário e controlar o solo, mercadoria essencial para a atividade, ou mesmo para contrabalançar a atividade imobiliária com a atividade rentista. As autoras, no entanto, apresentam como estratégia para lidar com esse cenário, a adoção de regras de transição na introdução da Outorga Onerosa do Direito de Construir, de forma a conceder um período de adaptação e de acomodação dos preços dos terrenos.

FIGURA 17: FORMAÇÃO DO PREÇO DA TERRA²⁰

Fonte: Elaboração própria, 2021.

2.1.5.2 A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o direito de propriedade: uma discussão de base jurídica

Entre os temas contenciosos do debate em torno da instituição da OODC está a relação do instrumento com o direito de propriedade. Alguns agentes que são contrários ao instrumento frequentemente argumentam que a outorga onerosa fere o direito de propriedade e que o coeficiente de aproveitamento básico unitário é uma expropriação. Esses mesmos agentes também frequentemente defendem que a OODC é uma bitributação aplicada ao proprietário, pois se configuraria como um imposto com o mesmo fator gerador do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU): a propriedade urbana. Tais argumentos, no entanto, já foram contrapostos e estão

²⁰ Diagrama elaborado a partir de Ribeiro (2015): a terra não é um bem-produzido e, portanto, não é regida pela Lei da Oferta. Além disso, a renda da terra é derivada, pois ela só possui valor pelo que se pode fazer nela. Assim, se o valor da terra depende do que se pode fazer nela, busca-se sempre a utilização mais rentável, ou seja, o seu maior e melhor uso. O maior e melhor uso da terra também é influenciado pelos seus atributos diferenciais, como a localização, por exemplo. Portanto, também se pode dizer que o preço da terra é diferencial. Enfim, considerando-se que a terra é sensível à demanda e que o capitalista buscará seu maior e melhor uso, é possível compreender que o preço da unidade imobiliária é dado pela maior capacidade de pagamento dos virtuais compradores. Como essa capacidade de pagamento é apurada no mercado, o potencial de faturamento do empreendimento é um dado conhecido à priori. Deduzindo-se, então, do faturamento esperado os custos e o lucro previsto para o empreendimento, tem-se, como resultado dessa “conta para trás”, o preço máximo que o empreendedor pode pagar pelo terreno. Dessa forma, é possível dizer que o preço da terra é residual.

superados no campo jurídico, existindo jurisprudências estabelecidas sobre a questão.

Para apresentar essa discussão no campo jurídico, Sônia Rabello (2016, p. 481) mostra a evolução dos conceitos de direito de propriedade e do direito de construir à luz da introdução dos direitos coletivos difusos no sistema legislativo brasileiro. Os direitos coletivos difusos são aqueles indispensáveis à qualidade de vida e à sobrevivência da sociedade contemporânea, nos aspectos sociais, ambientais, econômicos e culturais, e foram introduzidos como resposta à intensificação do processo de urbanização a partir da década de 1950.

Para a autora, é necessário um reajuste na forma de se compreender o direito de propriedade, para adequá-lo a uma convivência equilibrada com os novos direitos coletivos difusos. Rabello (2016) explica que essas remodelações conceituais são inerentes ao pacto social do Direito, que deve sempre apresentar uma resposta aos novos fenômenos da sociedade (RABELLO, 2016, p. 482).

E a pergunta que se faz é se o fenômeno da urbanização do século XX, com as características que lhe são únicas e próprias, não teria afetado o significado bem mais amplo que se pôde ter, até aqui, do conteúdo do direito de propriedade imobiliária urbana? Poderia a regulação de uso da propriedade imobiliária urbana para cidades do século XIX e XX ser a mesma, e compatível com as necessidades coletivas que se apresentam para as cidades e a sociedade urbana do século XXI? Temos as mesmas cidades, para continuarmos com a mesma regulação de direitos? (RABELLO, 2016, p. 482).

Rabello (2016, p. 483-484) explica que, a partir da Constituição de 1988, tem-se dois planos de interesses jurídicos sendo regulados: o plano dos interesses coletivos difusos, relativos às funções sociais da cidade e o plano da garantia ao direito à propriedade privada, dotada de função social. A autora explica que, no que tange à propriedade imobiliária, não houve inovações, tendo em vista que, desde a Constituição de 1934, o conceito de função social já se fazia presente no Brasil. A inovação da Constituição de 1988 está não só na introdução do capítulo da política urbana, cujo objetivo é o acesso às funções sociais da cidade e à garantia de bem-estar a todos os cidadãos, mas também na competência concedida aos três entes federados para legislar sobre o direito urbanístico. O primeiro fator faz o contraponto

ao direito de propriedade privada enquanto o último estabelece um equilíbrio normativo entre Código Civil e as leis urbanas como Estatuto da Cidade²¹.

A introdução da competência legislativa federal e estadual para legislar sobre direito urbanístico é aspecto que reputo da maior importância. Isto porque existe uma inegável tendência na cultura jurídica brasileira, de dar mais importância às normas federais do que às normas estaduais ou municipais (muito menos as últimas). E, por decorrência deste aspecto, era costume dar importância quase exclusiva às normas civis que regulam o conteúdo básico do direito individual à propriedade imobiliária, - os direitos reais -, e que estão materializados em uma norma nacional, o Código Civil Brasileiro (CCB). Desprezava-se, por conseguinte, o efeito das normas urbanísticas municipais na modulação do conteúdo do direito de propriedade imobiliária urbana (RABELLO, 2016, p. 484-485).

Rabello (2016, p. 486-487) destaca ainda que a Constituição de 1988 estabelece o plano diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, podendo fixar exigências impositivas à propriedade urbana privada para o atendimento ao interesse público e à sua função social. Assim, as limitações à propriedade frente ao interesse público acontecem por meio da perspectiva de planejamento territorial da cidade e não pela perspectiva do lote isolado, pois é o território da cidade, e não a propriedade individual, o objeto do plano urbanístico.

Antes da Constituição de 1988, poder-se-ia admitir a ideia de que a lei de zoneamento, ou a lei de uso e ocupação do solo, ao estabelecer índices urbanísticos, estaria tão somente fazendo limitações à propriedade, para atender a padrões de segurança, de estética, de aeração, de ventilação, e etc., aplicáveis a lotes em determinada rua, bairro ou zona. Por isso, essas leis urbanísticas podiam ser tomadas como leis apenas limitadoras do uso da propriedade urbana; mas, se essas regras não fossem articuladas como uma visão de território da cidade, elas não poderiam ser consideradas como um plano para a cidade.

No plano urbanístico, a unidade de regulação é a cidade como um todo. O território é que é objeto do plano, e não o lote, não a propriedade individual. É a cidade que é o objeto de interesse jurídico urbanístico e, por conseguinte, objeto do plano. E talvez seja por isso que o art. 21, inc. IX da CF, refere-se explicitamente à expressão “planos de ordenação do território”, e não limitações urbanísticas à propriedade (RABELLO, 2016, p. 487).

Para a autora, esse aspecto é de suma importância para superar a ideia que os planos urbanísticos estabelecem simples limitações administrativas aos direitos à propriedade urbana. Rabello (2016, p. 489-490) explica que as limitações administrativas são categorias do direito administrativo que sugerem que sua imposição pelo poder público exija um sacrifício de liberdade ou de direito individual.

²¹ Rabello (2016, p. 485) esclarece que essa hierarquia é uma cultura jurídica informal, mas recorrente na aplicação do direito no país.

Por outro lado, os planos urbanísticos regulam o território como um todo e não se limitam a esta ou aquela propriedade privada. Assim, Sônia Rabello defende que a visão dos planos urbanísticos estabelecerem sacrifícios à liberdade individual deve ser superada em prol de um entendimento que esses planos instituem, na verdade, uma regulação de direitos, como tantas outras amplamente aceitas pela sociedade. A autora cita exemplos de regulações de direitos toleradas com tranquilidade pelo senso comum, como a regulação da atividade econômica bancária, a regulamentação do exercício das profissões e a regulação das normas de segurança de trânsito, que inclusive fixam regras para a locomoção em vias públicas. Portanto, a adoção do coeficiente de aproveitamento básico unitário não oferece limites à propriedade privada, o que essa adoção faz, na verdade, é uma regulação ou normatização desse direito.

Rabello (2016) também esclarece que a distribuição gratuita do potencial construtivo adicional (acima do CAbas) é proibida por, pelo menos, dois princípios jurídicos: o que veda a distribuição de recursos públicos de forma gratuita e pelo princípio geral do Direito que veda o enriquecimento sem causa (RABELLO, 2016, p. 494).

Em relação ao primeiro princípio, conforme estabelecido no Estatuto da Cidade, os limites máximos de coeficientes de aproveitamento possuem caráter urbanístico, pois devem considerar a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento da densidade esperada para cada área (§3º do art. 28 da Lei nº 10.257/2001). Ou seja, é a disponibilidade de infraestrutura, viabilizada com recurso de todos os cidadãos, que permite a existência do potencial construtivo adicional acima do básico. Este potencial construtivo adicional surge, portanto, a partir de recursos públicos e é, conseqüentemente, um recurso público em si, que só pode ser concedido mediante contrapartida (art. 28 da Lei nº 10.257/2001).

Do Enriquecimento Sem Causa

Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários (BRASIL, 2002).

Em relação ao segundo princípio, é fato que uma normativa urbanística que aumenta a capacidade edílicia de um lote para além de sua área original, aumenta também o seu preço, sem qualquer ação do proprietário. Segundo a autora, esse

aumento do patrimônio privado a partir de ações alheias ao proprietário da terra pode ser considerado enriquecimento sem causa. Nas palavras da autora:

É evidente que o privilégio urbanístico de poder dar um uso ao lote maior do que coeficiente básico de aproveitamento geralmente significa aumento de valor no patrimônio privado. Contudo, esse aumento de valor do patrimônio privado não deve gerar um enriquecimento dos titulares de domínio, configurando inequívoca situação de enriquecimento sem causa, já que este aumento de valor terá sido patrocinado por causas alheias ao seu esforço ou ação, e justificado por interesses urbanísticos públicos do planejamento da cidade (RABELLO, 2016, p. 495).

Quando se define o coeficiente de aproveitamento básico como unitário, faz-se uma correspondência direta à área física do lote, que consta do registro imobiliário, possibilitando que se edifique a mesma área que está registrada em cartório. Assim, o direito de propriedade está, então, preservado (RABELLO, 2016, p. 497).

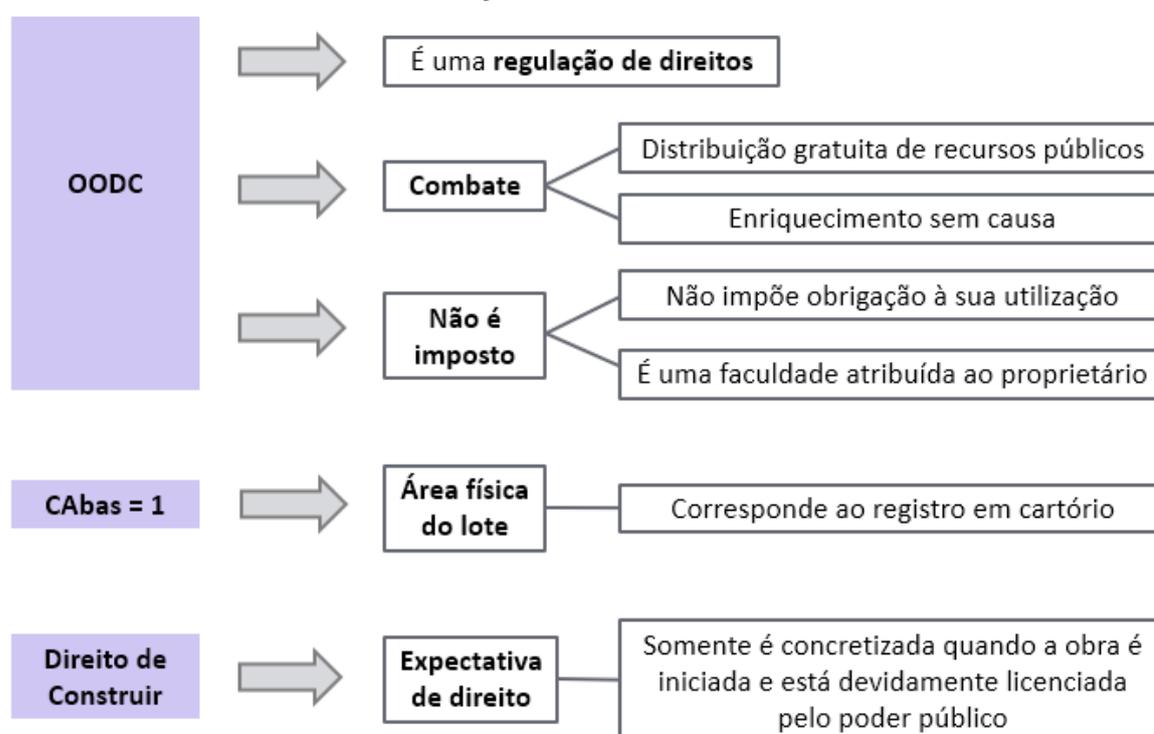
É o que acontece na propriedade imobiliária rural: se um proprietário de uma fazenda de 10 hectares faz cultivo na mesma, ele não terá nenhuma expectativa de usar no seu aproveitamento agrário, no seu uso útil, nada mais além do que os 10 hectares de sua propriedade (RABELLO, 2019, p. 15).

Rabello (2016, p. 498) lembra também que não há, no direito brasileiro, nenhuma menção que insira o direito de construir como componente do direito real da propriedade imobiliária e que o “direito de construir” é considerado uma expectativa de direito desde que o Supremo Tribunal Federal (STF) manifestou-se sobre a questão em 1979, por meio do Recurso Extraordinário 85002 relatado pelo Ministro Moreira Alves (*Ver anexo A*). Segundo esse acórdão, o direito de construir foi considerado uma faculdade jurídica cujo exercício está subordinado a um controle prévio do Estado, em atenção ao interesse coletivo. O acórdão esclarece que o direito de construir só passa a integrar o direito de propriedade após o início da obra devidamente licenciada pelo poder público, ou seja, quando a construção materializa-se. Somente aí se pode falar em direito adquirido.

Outro tema contencioso que surge nos debates da Outorga Onerosa do Direito de Construir é a natureza do instrumento: a OODC é um tipo de imposto ou tributo? Não. Já existe uma pacificação no âmbito jurídico sobre essa discussão desde 2008, quando a matéria foi objeto de apreciação pelo STF. O caso versava sobre a aplicação do instrumento em Florianópolis, por lei municipal de 1989 (*Ver anexo B*). Coincidentemente, o Ministro Relator do caso, Eros Grau, tinha participado da elaboração da Carta de Embu em 1976. O acórdão desse julgamento estabeleceu que

a OODC não se configura como imposto e nem mesmo como tributo, uma vez que não impõe obrigação à sua utilização. Segundo o Ministro, a OODC é uma “faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite, mediante contrapartida a ser por ele prestada, o exercício do direito de construir acima do coeficiente básico adotado em determinada área”. É também um ônus, “um vínculo imposto à vontade do sujeito como condição para a satisfação do seu próprio interesse” (BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012, p. 18).

FIGURA 18: SÍNTESE DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA²²



Fonte: Elaboração própria, 2021.

Se, do ponto de vista técnico, econômico e jurídico, os principais temas contenciosos estão superados, por que o debate sobre a instituição do instrumento é tão complexo? Segundo Sônia Rabelo (2016, p. 500), nem sempre o mais justo para

²² Diagrama elaborado a partir de Rabelo (2016): a OODC é um instrumento que regula direitos e combate a distribuição gratuita de recursos públicos e o enriquecimento sem causa. Como não impõe obrigação à sua utilização, sendo uma faculdade atribuída ao proprietário, a OODC não é um imposto. O CAbas unitário corresponde exatamente à área física do lote, que é o que consta do registro de propriedade no cartório. O direito de construir é apenas uma expectativa de direito, que somente é concretizada quando a obra é iniciada e está devidamente licenciada pelo poder público.

a gestão dos interesses comuns é compreendido por todos. O fato é que a cidade é uma arena de disputas muito mais complexa do que a técnica. Há todo um processo político a se compreender, retroalimentado pela técnica, mas no qual estão inseridos agentes com interesses muito diversos. É esse processo complexo de relações no *Campo da produção do espaço urbano*, que o próximo título começará a apresentar.

2.2 O CAMPO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

2.2.1 Alguns conceitos-chave de Pierre Bourdieu

Para Pierre Bourdieu, o *campo* é a arena de disputa de interesses específicos de uma determinada área, sendo caracterizado por normas, ritos, discursos e regras pré-estabelecidas. É o local de embate entre diversos *agentes* internos a essa estrutura - pessoas, grupos ou instituições que afetam e são afetados pelos resultados da mediação do campo – sendo, também, o local de mediação entre agendas ou interesses externos ao campo (FREITAS, 2016, p. 258).

(...) existe um universo intermediário que chamo o campo literário, artístico, jurídico ou científico, isto é, o universo no qual estão inseridos os agentes e as instituições que produzem, reproduzem ou difundem a arte, a literatura ou a ciência. Esse universo é um mundo social como os outros, mas que obedece a leis sociais mais ou menos específicas.

A noção de campo está aí para designar esse espaço relativamente autônomo, esse microcosmo dotado de suas leis próprias (BOURDIEU, 2004, p. 20)

Segundo Bourdieu, é importante compreender que o campo pode estar submetido a diferentes agendas, forças ou *determinações externas*, que atuam sobre ele dependendo da sua *permeabilidade*, ou seja, da capacidade que um determinado campo possui para resistir às demandas externas. Assim, cada campo pode ser mais ou menos autônomo, dependendo de sua capacidade de *refratar*, de retraduzir sob uma forma específica as pressões ou as demandas externas. Quanto mais autônomo um campo, maior seu poder de refração (FREITAS, 2016, p. 258-259).

Um dos problemas conexos será, evidentemente, o de saber qual é a natureza das pressões externas, a forma sob a qual elas se exercem, créditos, ordens, instruções, contratos, e sob quais formas se manifestam as resistências que caracterizam a autonomia, isto é, quais são os mecanismos que o microcosmo aciona para se libertar dessas imposições externas e ter condições de reconhecer apenas suas próprias determinações internas (BOURDIEU, 2004, p. 21).

A relação entre o agente individual e a estrutura social é mediada, segundo Bourdieu, pelo *habitus* – sistema de disposições, modos de perceber, de sentir, de fazer e de pensar pelo qual o agente lê e compreende a sociedade. É o *habitus* que determina o comportamento de um agente frente à sociedade e, conseqüentemente, dentro de um campo. O *habitus* determina o padrão de reação de um determinado agente, bem como sua pré-disposição para disputas. Thiry-Cherques (2006, p. 33-34)

esclarece que o *habitus* é o produto da experiência individual, da experiência histórica coletiva e da interação entre essas experiências, sendo condicionante e condicionador das ações dos diversos agentes. Sobre o comportamento dos agentes, temos:

(...) Eles têm disposições adquiridas – não desenvolverei aqui esse ponto – que chamo de *habitus*, isto é, maneiras de ser permanentes, duráveis que podem, em particular, levá-los a resistir, a opor-se às forças do campo. Aqueles que adquirem, longe do campo em que se inscrevem, as disposições que não são aquelas que esse campo exige, arriscam-se, por exemplo, a estar sempre defasados, deslocados, mal colocados, mal em sua própria pele, na contramão e na hora errada, com todas as consequências que se possa imaginar. Mas eles podem também lutar com as forças do campo, resistir-lhes e, em vez de submeter suas disposições às estruturas, tentar modificar as estruturas em razão de suas disposições, para conformá-las às suas disposições (BOURDIEU, 2004, p. 28-29).

O campo também se caracteriza por ser um espaço social com relações de poder, pautada na divisão desigual do *capital*, que categoriza os agentes em dominantes e dominados. Esse capital pode ser classificado em diversas categorias como: o capital cultural²³ (relacionado à educação formal, conhecimento técnico, origem familiar e posse de bens culturais), o capital econômico (relacionado à posse de bens econômicos), o capital social (relacionado às relações sociais de reconhecimento que o indivíduo pode acionar) e o capital político (relacionado às definições de políticas e recursos). Esses diversos tipos de capitais possuem pesos e relevâncias diferentes a depender do campo em estudo.

Essa estrutura é, grosso modo, determinada pela distribuição do capital científico num dado momento. Em outras palavras, os agentes (indivíduos ou instituições) caracterizados pelo volume de seu capital determinam a estrutura do campo com proporção ao seu peso, que depende do peso de todos os outros agentes, isto é, de todo o espaço. Mas, contrariamente, cada agente age sob a pressão da estrutura do espaço, que se impõe a ele tanto mais brutalmente quanto seu peso relativo seja mais frágil. Essa pressão estrutural não assume, necessariamente, a forma de uma imposição direta que se exerceria na interação (ordem, influência etc.) (BOURDIEU, 2004, p. 24).

Se existe uma relação entre campos mais ou menos autônomos no universo das relações sociais, denominadas por Bourdieu como *dimensão relacional*, também existe, em cada campo, uma relação hierárquica interna entre seus agentes, definida

²³ Freitas (2016, p. 264) aponta que Novais (2010) e Stevens (2003) indicam que, no campo da arquitetura, o capital cultural apresenta-se por meio de três formas: o capital institucional (construído a partir de qualificações acadêmicas e certificações), o capital objetivado (constituído pelos objetos simbólicos produzidos) e o capital corporificado ou incorporado (manifestação da atitude, gosto, preferência e comportamento do indivíduo).

pelos pesos e relevâncias de seus capitais, uma *dimensão disposicional*, que determina e limita o raio de atuação e a influência de cada agente (FREITAS, 2016, p. 259).

(...) É a estrutura das relações objetivas entre os agentes que determina o que eles podem e não podem fazer. Ou, mais precisamente, é a posição que eles ocupam nessa estrutura que determina ou orienta, pelo menos negativamente, suas tomadas de posição. Isto significa que só compreendemos, verdadeiramente, o que diz ou faz um agente engajado num campo (um economista, um escritor, um artista, etc.), se estamos em condições de nos referirmos à posição que ele ocupa nesse campo, se sabemos “de onde ele fala”, como se dizia de modo um tanto vago por volta de 1968 – o que supõe que pudemos e soubemos fazer, previamente, o trabalho necessário para construir as relações objetivas que são constitutivas da estrutura do campo em questão – em vez de nos contentarmos em nos reportar ao lugar que supostamente ele ocupa no espaço social global, o que a tradição marxista chama de sua condição de classe (BOURDIEU, 2004, p. 23-24).

Em sua atuação no campo, os agentes buscam acumular e maximizar seus diferentes capitais para galgar posições na *hierarquia* do campo. Para se compreender a motivação e as estratégias dos diversos agentes, é importante compreender esses objetivos relacionados à estrutura do campo.

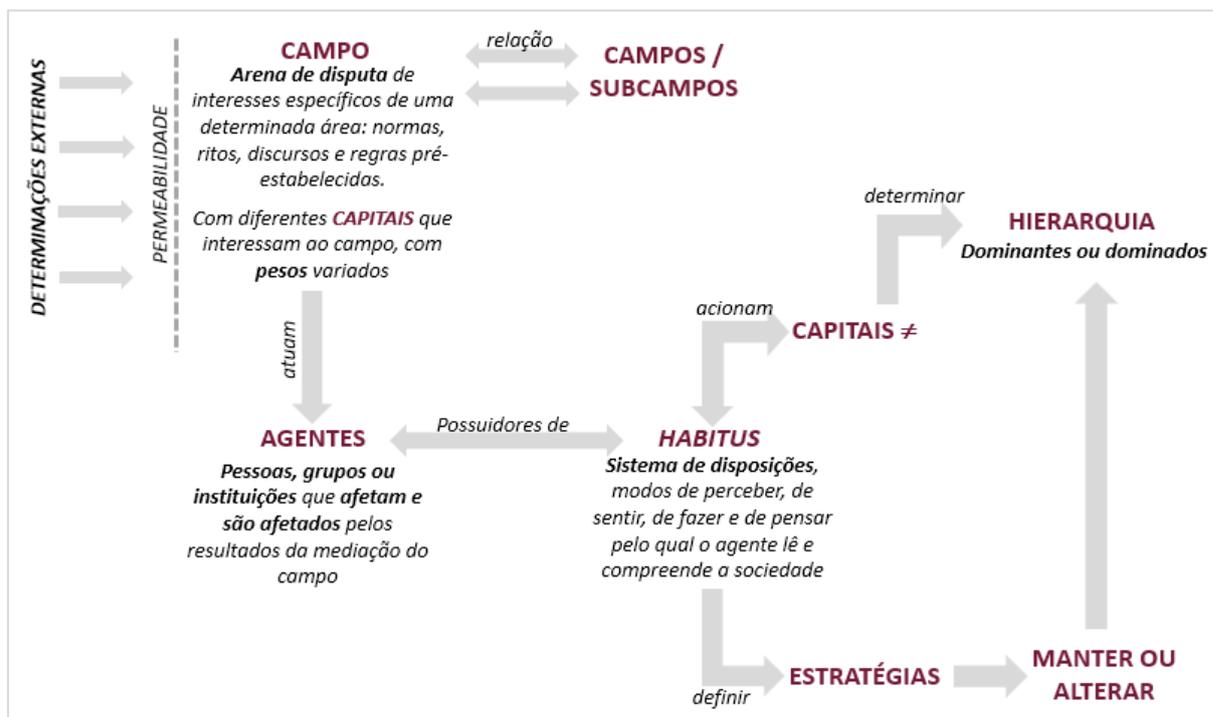
(...) Os agentes sociais estão inseridos na estrutura e em posições que dependem do seu capital e desenvolvem estratégias que dependem, elas próprias, em grande parte, dessas posições, nos limites de suas disposições. Essas estratégias orientam-se seja para a conservação da estrutura seja para a sua transformação, e pode-se genericamente verificar que quanto mais as pessoas ocupam uma posição favorecida na estrutura, mais elas tendem a conservar ao mesmo tempo a estrutura e sua posição, nos limites, no entanto, de suas disposições (isto é, de sua trajetória social, de sua origem social) que são mais ou menos apropriadas à sua posição (BOURDIEU, 2004, p. 24).

A teoria social de Pierre Bourdieu é, portanto, uma escolha teórico-metodológica deste trabalho para desvelar as relações de força e dominação, sejam elas físicas, psicológicas ou políticas, entre os agentes que atuam na produção do espaço urbano e são influenciados pela Outorga Onerosa do Direito de Construir.

O esquema que leva à análise empírica é sistêmico. Deriva do princípio de que a dinâmica social se dá no interior de um /campo/, um segmento do social, cujos /agentes/, indivíduos e grupos têm /disposições/ específicas, a que ele denomina /habitus/. O campo é delimitado pelos valores ou forma de /capital/ que lhe dão (sic) sustentação. A dinâmica social no interior de cada campo é regida pelas lutas em que os agentes procuram manter ou alterar as relações de força e a distribuição das formas de capital específico. Nessas lutas são levadas a efeito /estratégias/ não-conscientes, que se fundam no /habitus/ individual e dos grupos em conflito. Os determinantes das condutas individual e coletiva são as /posições/ particulares de todo /agente/ na estrutura de relações. De forma que, em cada campo, o /habitus/, socialmente constituído por embates entre indivíduos e grupos, determina as posições e

o conjunto de posições determina o *habitus* (THIRY-CHERQUES, 2006, p. 31).

FIGURA 19: CONCEITOS DE PIERRE BOURDIEU: CAMPO AGENTES, *HABITUS* E CAPITAIS²⁴



Fonte: Elaboração própria, 2021.

2.2.2 A teoria de Bourdieu aplicada ao debate da arquitetura e do urbanismo: alguns exemplos inspiradores

A atual seção apresenta três referências de produções acadêmicas²⁵ que adotam a aplicação dos conceitos de Pierre Bourdieu como caminho metodológico para compreender seus objetos de estudo. Essas referências serviram de inspiração para o presente trabalho. São elas:

²⁴ Diagrama elaborado a partir de Bourdieu (2004; 2009): O campo é a arena de disputa de interesses específicos de uma determinada área, caracterizado por diferentes capitais com pesos variados. O campo pode se relacionar com outros campos e subcampos e ser mais ou menos permeável às determinações externas. No campo, atuam agentes possuidores de *habitus* que permitem o acionamento de capitais diferentes que determinarão a hierarquia do agente no campo. A partir de seu *habitus*, o agente define as estratégias que ele utilizará para manter ou alterar sua posição hierárquica no campo.

²⁵ Os conteúdos aqui apresentados sobre esses trabalhos trazem discussões específicas e, portanto, parciais deles. Esses conteúdos foram selecionados pela similaridade com os objetivos da atual pesquisa. Portanto, de maneira alguma tem-se a ambição de abarcar por completo a rica e complexa abordagem que as obras aqui citadas revelam.

- A tese de doutorado de Denise Morado Nascimento, “A edificação urbana como expressão da prática informacional: análise do campo tectônico de Belo Horizonte”, defendida em 2005, na Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais.
- A tese de doutorado de Pedro de Novais Lima Júnior, “Uma estratégia chamada “Planejamento Estratégico”: deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano”, defendida em 2003, no Instituto de Pesquisa e Planejamento Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- A tese de doutorado de Daniel Medeiros de Freitas, “Desvelando o campo de poder dos grandes projetos urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte”, defendida em 2016, na Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais.

Em sua tese, Denise Morado aplica os conceitos sociológicos de Bourdieu para analisar a prática informacional dentro do campo tectônico em Belo Horizonte. Nesse sentido, a autora apresenta uma análise detalhada da revista Pampulha, enquanto estrutura de informação e documentação sobre os espaços arquitetônicos entre os anos de 1979 e 1984 (NASCIMENTO, 2005, p. 81).

O conceito de campo serve para olhar a informação como manifestação social e cultural de sujeitos posicionados pela estrutura e atrelados à posse e à possibilidade de acesso das diferentes formas de capital. Assim, auxilia-nos a entender o arquiteto (e a Arquitetura) como parte de um sistema social, e não mais como profissão (NASCIMENTO, 2005, p. 68).

Segundo a autora, a teoria bourdieusiana está amparada na “constituição das estruturas sociais e da produção cultural para a compreensão de como e porque os indivíduos agem e constroem o mundo” (NASCIMENTO, 2005, p. 95).

(...) a teoria social de Bourdieu auxilia-nos a ampliar o conceito de comunidades discursivas, possibilitando entender quem são os sujeitos que agem de natureza informativa no campo tectônico. O arquiteto configura-se como o sujeito principal entre os agentes pertencentes ao domínio de conhecimento tectônico e é ele que alimenta o *habitus* coletivo do campo. As informações explicitam, assim, disposições relacionadas à herança do passado e à identidade do presente, com potencial e capacidade favoráveis a governar as ações e práticas dos sujeitos, legitimando o campo (NASCIMENTO, 2005, p. 88).

A tese de Pedro Novais, por sua vez, apresenta o planejamento urbano como resultado de um complexo processo de construção social, no qual atuam agentes com diferentes motivações, e cujo comportamento é delimitado por constrangimentos mútuos e pelas possibilidades individuais de ação. Na busca por compreender o planejamento urbano “em termos de espaços sociais”, Novais utiliza como referência

teórica a obra de Pierre Bourdieu. Novais denomina como “campo do planejamento e pesquisa urbana” o campo de lutas, ou de relações, no qual se pensa a cidade. Nesse campo, há uma interseção entre saberes disciplinares, domínios estatais e entre teoria e prática (NOVAIS, 2003, p. 23-24). Novais foca sua reflexão no planejamento estratégico e, ao concentrar seu trabalho na literatura apologética dessa prática busca “(...) levantar elementos empíricos que permitissem configurar, ainda que de modo sucinto, o espaço de relações no qual, em cada lugar, tomava-se a cidade por objeto de conhecimento e intervenção” (NOVAIS, 2003, p. 40).

Já Daniel Freitas (2016) utiliza, em sua tese de doutorado, a teoria bourdieusiana do Campo do Poder, com o objetivo de identificar as relações sociais que estruturam a produção dos grandes projetos urbanos na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). De forma geral, o autor busca o desvelamento do Campo do Poder²⁶ dos Grandes Projetos Urbanos (GPUs) da RMBH, com o objetivo de elucidar, expor e clarificar suas estruturas (FREITAS, 2016, p. 21).

Para tanto, o autor contextualiza os grandes projetos urbanos em relação a três vetores de determinações externas: o campo econômico, o campo político e o campo do planejamento urbano (FREITAS, 2016, p. 21-24). No campo econômico, o autor evidencia, frente aos processos de globalização e neoliberalização, o poder exercido pelo capital financeiro, suas condições de acumulação e suas estratégias de desenvolvimento. No campo político, o autor considera o alinhamento entre Estado e política econômica no processo de acumulação. E, no campo do planejamento urbano, o autor inclui a mediação das agendas econômica e política, bem como a produção de conteúdo para idealizar ou legitimar os projetos.

Freitas (2016, p. 26) identifica e caracteriza os agentes que atuam no campo dos Grandes Projetos Urbanos, explicitando os seus interesses, os capitais de que

²⁶ De forma específica, Freitas (2016) busca:

“(a) verificar os fatores que estruturam a presença dos grandes projetos na política urbana, incluindo a permeabilidade do campo a determinações externas, a hierarquias de seus agentes e suas motivações; (b) identificar a natureza e intensidade de suas determinações políticas, econômicas e culturais e, a estrutura de mediação dessas determinações dentro do campo, ou seja, compreender a relação dialógica entre as características relacionais e as características disposicionais do campo de produção dos GPUs na RMBH; e (c) identificar o papel do campo do planejamento nesta produção e, a partir da perspectiva deste campo, construir alternativas de atuação” (FREITAS, 2016, p. 21).

dispõem e que estruturam a hierarquia do campo, bem como evidencia suas predisposições ou *habitus*. O autor identifica sete grupos de agentes que atuam nos grandes projetos urbanos, a saber: as empreiteiras, os proprietários de terra, os investidores, o poder público, os arquitetos e urbanistas, os agentes de resistência e os agentes de comunicação.

Os trabalhos de Nascimento (2005) e Novais (2003) foram importantes para esta pesquisa por mostrarem caminhos para compreender a origem dos pensamentos, percepções e narrativas de determinados grupos de agentes sobre determinados temas. Já o trabalho de Freitas (2016) mostra-se com uma proximidade maior com o objeto de estudo desta pesquisa e analisa diversos agentes que também atuam sobre a discussão da OODC.

2.2.3 Os efeitos da OODC no Campo da produção do espaço urbano

Como já exposto, a OODC é um instrumento urbanístico instituído pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que consiste na definição da cobrança de contrapartida para o exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico (CAbas), representativo do direito de propriedade, até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo (CAmax), relacionado à capacidade de suporte da infraestrutura e às intenções de planejamento urbano para determinada área.

A partir do conceito do instrumento, é possível identificar dois grandes campos (ou subcampos) que relacionam a Outorga Onerosa do Direito de Construir ao *Campo da produção do espaço urbano*: a noção do exercício de construir remete ao *Campo Econômico* e a noção da capacidade de suporte e das intenções de planejamento estão relacionadas ao *Campo do Poder Público Municipal*.

Sendo um instrumento urbanístico, a Outorga Onerosa do Direito de Construir deve ser instituída em lei e estar prevista no Plano Diretor Municipal, portanto o sistema normativo é uma determinação externa que afeta o comportamento do *Campo Econômico* e do *Poder Público Municipal*, impondo limites a sua capacidade de ação.

Como instrumento, a OODC busca alcançar alguns objetivos, como a justa distribuição dos ônus e dos benefícios da urbanização, a equalização dos direitos edilícios, a gestão da valorização do solo urbano com redistribuição da mais-valia

fundiária, o acesso à terra urbanizada e a diminuição das desigualdades socioterritoriais, por meio do financiamento do desenvolvimento urbano, com provimento de habitação de interesse social, e a implantação de equipamentos, espaços públicos e áreas verdes. Esses objetivos estabelecem uma agenda de justiça social que atrai o *Campo dos Movimentos Sociais* e reflete no *Campo do Poder Público Municipal*, atingindo de diferentes maneiras seus diversos agentes. O *Campo dos Movimentos Sociais*, por sua vez, frequentemente possui uma relação conflituosa com o *Campo Econômico*, pouco permeável à agenda de justiça social, como regra geral. Essa agenda de justiça social também atrai o *Campo das Instituições Internacionais de Desenvolvimento Urbano*, que disseminam o potencial de utilização do instrumento no planejamento urbano, para o enfrentamento de problemas gerais relacionados ao processo de urbanização, por meio do financiamento do desenvolvimento urbano.

O *Campo das Mídias*, sejam elas impressas, televisivas ou digitais, é onde se realiza a “tradução” das relações desses diversos campos para a sociedade em geral (Ver figura 20).

A partir desse ponto, este texto passa a se aprofundar no funcionamento teórico de cada um desses campos (ou subcampos) e na identificação dos seus agentes.

2.2.1.1 O Campo Econômico

A relação do *Campo Econômico* com o *Campo da produção do espaço urbano* acontece pela ótica do capitalismo. Segundo Corrêa (1989, p. 8), o espaço urbano é a expressão espacial dos processos sociais, sendo, ao mesmo tempo, reflexo e condicionante de uma determinada sociedade. O espaço urbano de uma sociedade capitalista é, portanto, o produto social das ações, acumuladas no tempo e engendradas por diversos agentes que produzem e consomem espaço. As ações desses agentes levam a um constante processo de reorganização espacial, que viabiliza o propósito dominante da sociedade capitalista, a reprodução das relações de produção, seja por meio da continuidade do processo de acumulação de capital (divisão econômica do espaço), ou por meio da reprodução social (divisão social do espaço), pautada na minimização dos conflitos de classe (CORRÊA, 1989, p. 12).

Os agentes do *Campo Econômico* atuam diretamente na produção do espaço, pois detêm os meios de produção, em especial, a posse e o controle do uso do solo urbano. O funcionamento do *Campo Econômico* é marcado pelo alinhamento ideológico neoliberal, pela defesa de pautas de interesses econômicos hegemônicos sobre a produção do espaço e pela busca constante pela maior rentabilidade do seu capital. Para tanto, seus agentes apropriam-se da renda da terra, gerada pelas ações do Estado (ponto de atuação da OODC) e aferem ganhos advindos da especulação imobiliária.

Existe uma grande permeabilidade entre os interesses do *Campo Econômico* e do *Campo Político*, de forma que os agentes hegemônicos do *Campo Econômico* são capazes de pressionar os agentes do *Campo Político* em favor de seus interesses. Conseqüentemente, os capitais que mais interessam ao *Campo Econômico* são os capitais econômicos e políticos.

Os *Campos Econômico* e *Político* são regulados por um sistema normativo que impõe limites às suas ações. Corrêa (1989, p. 12) lembra que esses marcos regulatórios não são neutros e refletem o interesse dominante de um dos agentes.

Entre os principais agentes do *Campo Econômico* estão os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários e os promotores imobiliários (CORRÊA, 1989, p. 12).

Os proprietários dos meios de produção são os proprietários industriais e os grandes empresários comerciais. Para esses agentes, a terra urbana é um ativo essencial, pois conforma o suporte físico para suas atividades, consumidoras de grandes áreas. Além disso, a terra pode apresentar requisitos locacionais específicos, sem os quais as atividades de produção tornar-se-iam inviáveis (CORRÊA, 1989, p. 13). Esses agentes dominam a vida política e econômica da sociedade capitalista e são suficientemente influentes para exercer pressões no Estado, em prol da realização de desapropriações, implantação de infraestrutura e provimento de habitação de baixo custo para classe operária, desde que essas ações beneficiem seus empreendimentos (CORRÊA, 1989, p. 14).

Os proprietários dos meios de produção podem possuir interesses conflitantes com os proprietários de terra, pois, para os primeiros, a especulação imobiliária é ruim,

já que eleva o preço da terra, aumentando os custos de produção e o custo de vida do trabalhador, que passa a demandar aumentos salariais (CORRÊA, 1989, p. 14). No entanto, o conflito com os proprietários de terra não faz dos proprietários dos meios de produção apoiadores de políticas contra especulação imobiliária, pois muitos deles são também proprietários de terra, ou mesmo entendem os limites conferidos à propriedade privada como um ataque ao próprio capitalismo (CORRÊA, 1989, p. 15). De forma geral, são agentes que atuam pouco na discussão da OODC, talvez devido a esta situação dúbia em que se encontram.

Os proprietários fundiários buscam a maior renda fundiária e o melhor uso para seus imóveis. Para tanto, pressionam o Estado para que aja em prol da valorização de suas propriedades, seja por meio de mudanças de perímetro urbano, que possibilita a transformação de áreas rurais em urbanas, ou por meio dos parâmetros de parcelamento, ocupação e o uso do solo, ou mesmo, por meio da implantação de infraestrutura urbana (CORRÊA, 1989, p. 16).

São agentes que podem atuar como empreendedores imobiliários, realizar a venda de seus imóveis a eles, ou mesmo acordar permutas. Os proprietários fundiários acumulam capital a partir da valorização passiva de seus imóveis, por meio de processos especulativos, apropriando-se das mais-valias fundiárias. Seu principal capital é o econômico, mas também são capazes de acionar o capital político para viabilizarem seus interesses.

Os proprietários fundiários são agentes diretamente afetados pela Outorga Onerosa do Direito de Construir, que incide sobre o preço da terra, pressionando-o para baixo. Nesse sentido, são contrários à instituição do instrumento e acionam seus capitais políticos e econômicos para manter sua posição dominante no campo e continuar a se apropriar das mais-valias fundiárias.

Os promotores imobiliários são agentes que atuam em diversas fases da produção imobiliária, como a incorporação, o financiamento dos imóveis, a elaboração de estudos técnicos de viabilidade do empreendimento, a construção propriamente dita e até mesmo a comercialização do empreendimento imobiliário. Os promotores imobiliários também podem atuar como industriais, grandes comerciantes ou como

proprietários de terra. Seu poder político é diretamente proporcional à escala e à abrangência espacial de suas operações (CORRÊA, 1989, p. 20-21).

São agentes que possuem capacidade de investimento e influenciam as decisões políticas e a distribuição dos recursos no território. Buscam o maior e o melhor uso do solo urbano para maximizar o seu retorno financeiro.

Seu principal capital é o econômico, mas também possuem elevado capital político, fruto direto do seu poderio econômico e de sua capacidade de mobilizar recursos para apoiar ou rechaçar projetos de governo. Possuem elevado capital social, pois cultivam relações sociais de reconhecimento em altas esferas decisórias.

Normalmente, posicionam-se contrários à instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir, tendo em vista que muitos promotores imobiliários tornam-se proprietários fundiários ao longo do tempo. Representam um mercado muito tradicional, usualmente avesso a mudanças e, para impedi-las, acionam todos os capitais que dispõem.

2.2.1.2 O Campo do Poder Público Municipal

Segundo Corrêa (1989), a atuação do Estado visa à criação de condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, condições estas que viabilizam o processo de acumulação e a reprodução das classes sociais (CORRÊA, 1989, p. 26). No entanto, cabe ao Estado a decisão de alocar seus recursos em investimentos públicos que sejam rentáveis ao capital ou em investimentos que sejam benéficos à classe operária. Acontece que, para o Estado Neoliberal, a escolha é evidente: continuar a alocar recursos em áreas já dotadas de infraestrutura, valorizando ainda mais os capitais econômicos desses territórios.

Desde meados da década de 1980, a política urbana neoliberal (aplicada, por exemplo, em toda a União Europeia) concluiu que a redistribuição da riqueza a bairros, cidades e regiões menos favorecida era inútil, e que, em vez disso, os recursos deveriam ser canalizados para os polos de crescimento “empresarial” mais dinâmicos. Uma versão espacial do efeito do transbordamento se encarregaria então, no proverbial longo prazo (o que nunca aconteceu), de resolver todas essas desagradáveis desigualdades regionais, espaciais e urbanas. Entregar a cidade aos empreiteiros e aos especuladores financeiros redundaria no benefício de todos! (HARVEY, 2014, p. 70-71).

Dessa forma, o Estado acaba por criar condições distintas de vida e reprodução das diferentes classes sociais. Os investimentos públicos espacialmente desiguais são exemplos de como a ação do Estado reflete os conflitos de interesse e as alianças entre as diferentes classes (CORRÊA, 1989, p. 26-28).

É também importante lembrar que o Estado atua como vários agentes: é consumidor de espaço e de localizações específicas como um grande industrial; acumula terras urbanas, como um proprietário fundiário; implanta empreendimentos diversos, como um promotor imobiliário; além de receber demandas e reivindicações dos movimentos sociais, de atuar na regulação e gestão do solo e no provimento de serviços públicos e de infraestrutura urbana (CORRÊA, 1989, p. 24).

A análise do *Campo do Poder Público Municipal* revela um campo bastante diverso, com agentes como o próprio Prefeito Municipal, os vereadores e os servidores públicos do Executivo. A ação dos dois primeiros agentes pode variar muito conforme o momento político, as alianças estabelecidas e os projetos em pauta. De maneira geral, são agentes que se alinham com as determinações de ordem econômica, mas também buscam atender às determinações de ordem social. São os definidores das diretrizes da política urbana municipal. O capital político é o que mais os interessa e é acumulado pelo prefeito e pelos vereadores a partir dos processos eleitorais e da implementação de projetos que gerem reconhecimento. O capital econômico também é muito importante para esses agentes, pois são responsáveis pela definição do destino dos recursos públicos. O capital social, por sua vez, é acumulado por esses agentes a partir das relações sociais de reconhecimento nas altas esferas decisórias.

No que se refere à Outorga Onerosa do Direito de Construir, a reação dos prefeitos e vereadores frente ao instrumento é tão diversa quanto os próprios agentes: alguns serão favoráveis à instituição da OODC, seja como instrumento de justiça social ou como mecanismo de ampliação da capacidade de investimento público; enquanto outros serão contrários ao instrumento, devido aos conflitos com os agentes hegemônicos do mercado imobiliário. De maneira geral, os prefeitos e os vereadores reconhecem a outorga como um assunto complexo e politicamente delicado.

Quando se passa a analisar os servidores públicos do Executivo, percebe-se que esses agentes estão inseridos na estrutura burocrática do poder público, com sua atuação limitada pela competência institucional legalmente estabelecida.

De maneira geral, os servidores públicos do Executivo que participam das discussões da outorga onerosa do direito de construir alinham-se com as determinações da técnica do planejamento urbano e das demandas de ordem social. No entanto, buscam conciliar também os interesses de ordem econômica e política. São agentes capazes de acionar três tipos de capitais: o cultural, representado pelas qualificações acadêmicas e certificações conquistadas; o capital social, formado a partir das relações de reconhecimento junto a seus pares; e o capital político, por meio dos subsídios técnicos às tomadas de decisão.

2.2.1.3 O Campo dos Movimentos Sociais

As diferentes classes sociais possuem variados níveis de acesso aos bens e serviços produzidos socialmente. Corrêa (1989, p. 29-30) denomina como grupos sociais excluídos uma grande massa da população que possui restritas possibilidades de acesso à moradia, entre elas os cortiços, às casas autoconstruídas em loteamentos periféricos, aos conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado e à favela.

No caso dos cortiços, das casas autoconstruídas e dos conjuntos habitacionais, os grupos sociais excluídos não modelam o espaço urbano, pois estão submetidos ora aos proprietários de imóveis da periferia, ora ao Estado. Somente nas favelas e, mais recentemente nas ocupações urbanas, os grupos sociais excluídos passam a atuar como produtores do próprio espaço, simultaneamente como forma de resistência e de estratégia de sobrevivência. Esses agentes produzem seus locais de moradia em terrenos considerados inadequados pelos outros agentes de produção de espaço, seja por suas condições topográficas e de risco ou mesmo pela ausência de infraestrutura urbana (CORRÊA, 1989, p. 30).

O Campo dos Movimentos Sociais abriga agentes que contestam essa lógica de produção do espaço, resultado da aliança entre os campos políticos e econômicos, que acaba por gerar uma grande massa de excluídos. É o campo da defesa de pautas de interesse coletivo, como moradia digna, oferta de infraestrutura urbana e equipamentos públicos, oferta de espaços públicos de qualidade, preservação do

patrimônio ambiental e cultural. Trata-se do campo que pressiona o poder público pela viabilidade social de seus projetos.

Esse campo é composto majoritariamente pelos próprios grupos sociais excluídos, mas também une agentes de movimentos de associações de bairros e movimentos de preservação ambiental. Nesse campo, nota-se uma expressiva presença das universidades, que cumprem um importante papel de assessoria e apoio técnico aos grupos sociais excluídos. Às universidades, unem-se, em alguns casos, instituições técnicas profissionais do campo do urbanismo, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo.

A atuação desses agentes ocorre nos fóruns participativos legalmente estabelecidos, como conferências, audiências públicas e seminários, mas também é marcante por meio da realização de protestos e manifestações públicas. A reunião de seus agentes, normalmente extremamente numerosos, é capaz de pressionar os agentes políticos, que acumulam capital a partir dos processos eleitorais.

Esse campo alinha-se com a OODC no que diz respeito a sua agenda de justiça social e com a possibilidade de investimentos em infraestrutura urbana, equipamentos comunitários e habitação, por meio da aplicação dos recursos auferidos com o instrumento.

Os capitais que mais interessam ao campo são o capital social, acumulado pelo cultivo de relações de reconhecimento junto a seus pares e o capital político.

2.2.1.4 O Campo das Instituições Internacionais de Desenvolvimento Urbano

Esse campo agrega instituições que atuam em pautas urbanas globais, que influenciam o nível local. Essas instituições podem se tornar referências e referendar os debates sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Entre seus agentes, estão instituições, como o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), o *World Resources Institute* (WRI) e o *Lincoln Institute of Land Policy* (LILP). O envolvimento desses agentes nas discussões municipais sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir deve-se aos mais variados motivos, entre os quais as possibilidades de financiamento do desenvolvimento urbano por meio do instrumento.

Os principais capitais que interessam a esse campo são o capital social e o capital cultural, representado pelas qualificações acadêmicas e certificações conquistadas por seus agentes.

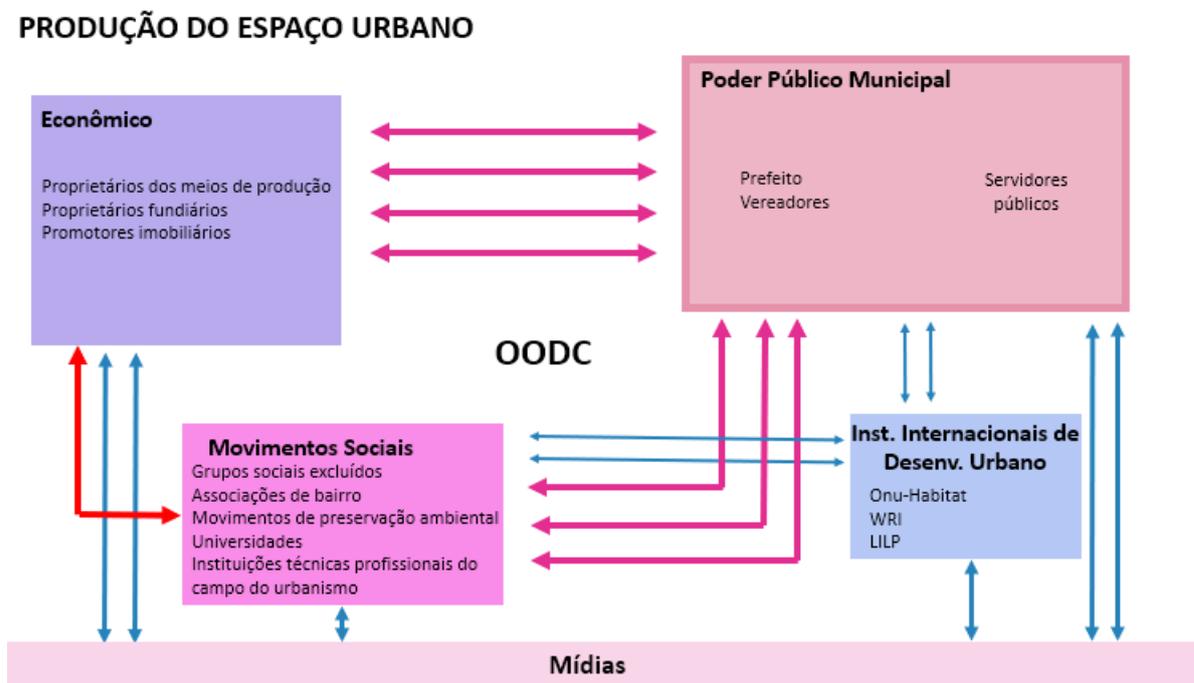
2.2.1.5 O Campo das Mídias

O *Campo das Mídias* é a arena onde se realizam as traduções das discussões do *Campo da produção do espaço urbano* para ao público em geral. Fazem parte desse campo jornalistas e publicitários que atuam nas mídias impressa, televisiva ou digital.

A complexidade do tema da produção do espaço e a falta de profissionais integrantes desse campo que sejam especializados na pauta urbana faz com que, muitas vezes, informações relevantes sejam transmitidas com várias incorreções. Essa complexidade de tradução das especificidades técnicas do *Campo da produção do espaço urbano* para a população em geral pode ser apropriada por agentes de outros subcampos como estratégia de desinformação, de forma a perpetuar sua posição dominante no subcampo. O uso de estratégias de desinformação é bastante comum nas discussões, envolvendo a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Os principais capitais que interessam ao campo são os capitais sociais, pautados nas relações de reconhecimento que determinarão o alcance de cada mídia, e o capital econômico, que a financia.

FIGURA 20: CAMPO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO



Fonte: Elaboração própria, 2021.

2.2.4 Pressupostos percebidos

Por meio da compreensão do processo de urbanização nas cidades capitalistas e da abordagem de Pierre Bourdieu, por meio de seus conceitos *campo*, *habitus* e *agentes*, aplicados aos efeitos da Outorga Onerosa do Direito de Construir no *Campo da produção do espaço urbano*, tornou-se possível indicar os seguintes pressupostos deste estudo:

- o espaço urbano é a expressão espacial dos processos sociais, sendo, ao mesmo tempo, reflexo e condicionante da sociedade capitalista;
- a produção do espaço urbano é um dos meios mais eficazes e rentáveis para absorver os excedentes do capital, que são historicamente privatizados por uma pequena classe dominante;
- a urbanização é um fenômeno de classe e a agenda econômica neoliberal vem dominando o processo de construção do espaço urbano;
- os agentes hegemônicos do campo econômico são aqueles que oferecem as maiores resistências à aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Esses agentes ocupam posições dominantes no *campo da produção do espaço urbano* e seu *habitus* aponta para a tentativa de manutenção dessa posição de dominação. Para tanto, resistirão a qualquer mudança que afete sua posição no campo.
- os agentes econômicos hegemônicos exercem grande influência sobre os agentes políticos, o que pode representar um fator dificultador para a instituição da outorga onerosa. No entanto, os agentes políticos também podem ser permeáveis às demandas dos movimentos sociais;
- os grupos sociais excluídos, agentes historicamente dominados no campo da produção do espaço urbano, podem ser potenciais apoiadores da Outorga Onerosa do Direito de Construir, em função de seu caráter redistributivo e de sua agenda de justiça social.
- a complexidade das discussões sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir muitas vezes afasta a sociedade em geral do debate, pela dificuldade de compreensão do funcionamento do instrumento.

Os próximos capítulos dedicar-se-ão a concretizar, no caso de Belo Horizonte, as discussões até então apresentadas de forma teórica.

3 A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E O CAMPO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM BELO HORIZONTE

3.1 A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM BELO HORIZONTE

3.1.1 O Plano Diretor de Belo Horizonte: o caminho percorrido na CMBH

Para se compreender o processo de construção técnica e política da Outorga Onerosa do Direito de Construir no novo Plano Diretor de Belo Horizonte, é necessário traçar a contextualização da constituição do próprio Plano Diretor.

As Leis Municipais nº 7165 e nº 7166, de 1996, vigoram, em Belo Horizonte, até 2019, como, respectivamente, Plano Diretor e Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. Durante sua vigência, passam por algumas alterações, como as trazidas pela Lei nº 9959, de 2010, mas que não modificam o cerne dessas normativas.

Ocorre que, nesse período, a cidade vivencia uma série de transformações que não estão refletidas nesses regramentos. Belo Horizonte consolida-se como principal centro de uma região metropolitana cada vez mais conurbada e atinge uma população de cerca de 2,5 milhões de habitantes. Passa por significativas mudanças em sua forma de ocupação do solo, com um acelerado processo de substituição de edificações, de intensa especulação imobiliária e, ao mesmo tempo, de visível expansão de áreas de ocupação informal, fruto de um processo de desenvolvimento desequilibrado e excludente. Também ocorrem significativas mudanças no padrão de deslocamento dentro da cidade e, pela primeira vez, o automóvel ultrapassa o ônibus como modo motorizado mais utilizado para locomoção. Verifica-se, ainda, um cenário global de mudanças climáticas, crise energética e desastres naturais que também atingem a cidade. Esse novo quadro urbano é a justificativa²⁷ para um novo olhar para o território de Belo Horizonte, que culmina na proposição de um novo Plano Diretor Municipal (BELO HORIZONTE, 2015, p. 154-155).

²⁷ Segundo mensagem do Prefeito, que acompanha o texto do Projeto de Lei nº 1749/2015:

“O território do município, apesar de extensamente ocupado e com escassez de áreas vazias, ainda possui em sua maior extensão baixa densidade construtiva, com grande potencial de renovação. Ordenar os processos atuais e futuros de ocupação do município, evitando que algumas regiões não extrapolem sua capacidade enquanto outras são subaproveitadas, é o grande desafio apresentado na busca por garantir uma cidade com maior qualidade de vida para toda a população” (BELO HORIZONTE, 2015, p. 156).

O novo Plano Diretor de Belo Horizonte atravessa um longo percurso até sua instituição em 2019, que se principia em 2011, com os trabalhos regionalizados de compreensão do território – os planos diretores regionais -; passa pelos intensos debates da Conferência Municipal de Política Urbana, ocorrida em 2014; e tramita de 2015 a 2019 na Câmara Municipal de Belo Horizonte, em meio a um intenso clima de agitação política. A linha do tempo²⁸ que representa esse processo é apresentada a seguir, junto com pontos importantes para a compreensão dessa acalorada discussão ocorrida na capital mineira.

²⁸ A leitura dessa linha do tempo deve se dar do topo em direção à porção inferior, disposição que reflete a ordem cronológica dos acontecimentos: dos mais antigos para os mais recentes. Verticalmente, a linha do tempo está dividida entre as principais fases do processo: Planos Diretores Regionais, Conferência Municipal de Política Urbana e tramitação na Câmara Municipal de Belo Horizonte. Em cada mês, estão sinalizados os principais fatos ocorridos, sejam eventos ou avanços na tramitação da proposta. Cada círculo de cor cinza representa um evento público ocorrido naquele mês. Cada círculo de cor preta com um símbolo de “check” representa uma aprovação significativa na tramitação do projeto de lei na Câmara Municipal. A linha do tempo ainda dá destaque para o número de propostas aprovadas na Conferência Municipal de Política Urbana, para o número de propostas populares recebidas na Câmara Municipal e para o número de emendas legislativas recebidas por cada projeto de lei substitutivo apresentado. Destaca também o momento que se iniciou uma nova legislatura e uma nova gestão na Prefeitura de Belo Horizonte, após a realização das eleições de 2016.

O primeiro passo para a construção dessa nova proposta ocorreu com a elaboração dos Planos Diretores Regionais (PDRs), previstos pela Lei nº 9959, de 2010, como mecanismo de monitoramento do Plano Diretor Municipal. Os Planos Diretores Regionais tiveram seu início em 2011 e caracterizaram-se por extenso estudo técnico, acompanhado por amplo processo participativo realizado nas nove regionais administrativas do município – Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova. Os trabalhos contaram com a participação de mais de 3.000 pessoas, em momentos diversos, a saber: pesquisas de percepção, seminários técnicos, oficinas de discussão pública e audiências públicas (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2013, p. 6). Sua realização gerou a conformação de quadro atualizado dos atributos físicos, econômicos e sociais das diferentes regiões da cidade, possibilitando um profundo conhecimento do território, base para a formulação das novas propostas que foram levadas, pelo Executivo Municipal, como ponto de partida para as discussões da IV Conferência Municipal de Política Urbana (IV CPMU)²⁹.

A Conferência Municipal de Política Urbana é o instrumento de gestão democrática estabelecido pela Lei nº 7165/1996 como a principal instância participativa para a discussão da Política Urbana em Belo Horizonte. Desde o Plano Diretor de 1996, alterações no conteúdo nesse tipo de normativa são condicionadas à realização de Conferências Municipais de Política Urbana, nas quais se discute amplamente o conteúdo das proposições apresentadas. Esses fóruns são convocados pelo Conselho Municipal de Política Urbana (Compur), que define seu cronograma, regimento e comissão organizadora.

²⁹ Segundo os Anais da IV CPMU:

“As propostas levadas à Conferência foram estruturadas a partir dos estudos e diagnósticos produzidos durante os PDR's, que analisaram os aspectos físicos, sociais e econômicos que compõem a diversidade da cidade. Os diagnósticos multidisciplinares desenvolvidos para cada uma das nove regionais do Município subdividiram esses territórios em unidades conformadas por características predominantes - as macroáreas e as subáreas, com a finalidade de organizar, sobre elas, uma base orientadora para se planejar e disciplinar o desenvolvimento da cidade, ou seja, definir a forma de ocupação e a disposição das atividades econômicas de modo adequado ao equilíbrio da cidade. As propostas levadas à IV CPMU apropriaram-se dessa nova divisão territorial desenvolvida no contexto dos PDR's, o que permitiu realizar uma proposta de reforma de base da legislação urbanística, incluindo uma revisão das formas de parcelamento, ocupação e uso do solo conjugadas à geração de possibilidades de operacionalização dos instrumentos de política urbana” (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2015, p. 17).

A IV CMPU ocorreu entre fevereiro e agosto de 2014, quando representantes da sociedade civil dos setores técnico, popular e empresarial reuniram-se para discutir o futuro da cidade. Entre as etapas da IV CMPU, citam-se: abertura; plenárias populares, técnica e empresarial; capacitação dos delegados; discussões em grupo; e plenárias de encerramento (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2015, p. 17-18).

Nas Plenárias Populares, Técnica e Empresarial³⁰, abertas a toda população, apresentou-se o diagnóstico do município, bem como os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, compartilhou-se o funcionamento da IV CMPU e elegeram-se os delegados e suplentes que participaram das demais etapas do processo. Ao longo de três sábados consecutivos, totalizando 24 horas de trabalho, delegados foram capacitados para a discussão (BELO HORIZONTE, 2015, p. 157).

FIGURA 22: ELEIÇÃO DE DELEGADOS: 20/04/2014



Fonte: Acervo Suplan - Flickr - Foto: Sergio Rodrigo de Abreu, 2014.

Na etapa de discussões em grupo, os delegados dividiram-se em seis equipes de trabalho, que, durante mais quatro sábados, discutiram as propostas para a

³⁰ Conforme anais da IV CMPU:

“As Plenárias Populares, Técnica e Empresarial corresponderam a encontros abertos a toda a população. Essas Plenárias tiveram como objetivos contextualizar a IV CMPU no âmbito do sistema de gestão urbana participativa, apresentar a situação atual e as principais tendências diagnosticadas no desenvolvimento da cidade e seus instrumentos, informar sobre os objetivos, o processo e os temas da IV CMPU e eleger delegados e suplentes para as demais etapas da IV CMPU, conforme critérios estabelecidos pelo regimento. Foram ao todo realizadas onze plenárias, sendo nove direcionadas ao setor popular, uma por Regional, uma plenária direcionada ao setor técnico e uma plenária direcionada ao setor empresarial” (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2015, p. 29-30).

legislação municipal. Entre essas propostas, estavam tanto as de autoria do Executivo Municipal, quanto as desenvolvidas pelos próprios delegados. Foram discutidas 647 propostas, das quais 584 foram escolhidas, por meio de votação, para serem apreciadas nas plenárias de encerramento (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2015, p. 51-53).

FIGURA 23: DISCUSSÕES EM GRUPOS: 26/04/2014



Fonte: Acervo Suplan - Flickr - Foto: Sergio Rodrigo de Abreu, 2014.

Foi também na etapa de discussões em grupo que ocorreu o principal conflito da IV CMPU, quando os delegados do segmento da construção civil, pertencentes ao setor empresarial, abandonaram a conferência por discordar da “prática adotada pela PBH”, tendo em vista que as propostas apresentadas “modificam completamente as regras de uso e ocupação do solo na capital” (SINDUSCON-MG, 2014). A discordância do setor estava nas propostas de adoção do Coeficiente de Aproveitamento Básico Único e Unitário para toda a cidade e na implantação da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município.

As plenárias de encerramento ocorreram durante três sábados consecutivos, quando os delegados votaram as propostas aprovadas em cada grupo de discussão e as propostas apresentadas pelo Executivo Municipal³¹. Um total de 413 propostas

³¹ Conforme regimento da IV CMPU, todas as propostas do Executivo Municipal são apreciadas pela Plenária Final, ao lado das propostas votadas pelos delegados em cada grupo de discussão. Em nenhuma das etapas da IV CMPU, o Executivo possui direito a voto. Portanto, as deliberações ocorrem exclusivamente a partir dos votos dos representantes dos setores popular, técnico e empresarial.

foram aprovadas pela IV CMPU (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2015, p. 53-56).

FIGURA 24: PLENÁRIA FINAL: 05/08/2014



Fonte: Acervo Suplan - Flickr - Foto: Fabiana Rosa, 2014.

Paralelamente à realização da IV CMPU, ocorreram eventos complementares de apoio às discussões em tela. Entre esses eventos, estava a Conferência Aberta, em que diversos especialistas em planejamento urbano expuseram suas perspectivas sobre quatro temas discutidos na Conferência, a saber: Outorga Onerosa do Direito de Construir, meio ambiente urbano, mobilidade urbana e operação urbana consorciada. Também foram realizados atendimentos técnicos pela equipe do órgão responsável pelo planejamento urbano na prefeitura, com o objetivo de sanar dúvidas sobre as propostas. Entre esses atendimentos, destacaram-se treze plantões em grupo voltados para os setores popular, técnico e empresarial, além de outros quinze debates com instituições diversas, como associações de bairro, universidades, Instituto dos Arquitetos do Brasil, Câmara de Dirigentes Lojistas e Ordem dos Advogados do Brasil (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2015, p. 57-60).

Após a conclusão da IV CMPU, ainda ocorreram eventos nas nove regionais de Belo Horizonte, com o objetivo de compartilhar os resultados das discussões da conferência, nas diferentes regiões do município. A partir de então, a equipe da secretaria responsável pelo planejamento urbano passou a trabalhar na elaboração da minuta do projeto de lei para o novo Plano Diretor da cidade, a partir da compilação das propostas aprovadas na Conferência Municipal de Política Urbana. Esse trabalho foi monitorado por uma Comissão de Acompanhamento, formada por um grupo de

delegados eleitos para esse fim, durante a IV CMPU (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2015, p. 62-63).

Tais esforços foram materializados no Projeto de Lei nº 1749/2015, entregue à Câmara Municipal em setembro de 2015³². A proposta agregava em apenas um único texto legal, os conteúdos antes distribuídos no plano diretor, na lei de parcelamento, ocupação e uso do solo e em diversas leis específicas, como as dedicadas às Áreas de Diretrizes Especiais. Esse projeto de lei traria significativa alteração na gestão do solo urbano no Município de Belo Horizonte, ao propor a adoção do coeficiente de aproveitamento básico único e unitário e o emprego da Outorga Onerosa do Direito de Construir na cidade. Segundo mensagem do então Prefeito Márcio Lacerda, que acompanhava o texto do Projeto de Lei nº 1749/2015:

Nesse ponto, o Projeto de Lei propõe a adoção do coeficiente de aproveitamento básico igual a 1,0, como estratégia para viabilização das intenções de planejamento urbano, igualando o potencial construtivo dos terrenos à sua área. Complementarmente, de acordo com a capacidade de suporte local, bem como a intenção de desenvolvimento para a porção específica do território, estabelece a possibilidade de superação do potencial básico mediante contrapartida, a fim de viabilizar a justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização. O modelo visa a assegurar que os investimentos necessários à qualificação e à ampliação da infraestrutura da cidade sejam custeados não somente por receitas ordinárias do poder público, mas também por outras correspondentes à valorização de propriedades em decorrência da atuação estatal. Garante-se, assim, que a coletividade, que financia, pela via tributária, o incremento da estrutura urbana se beneficie de maneira concreta das alterações do valor do solo urbano que não ocorreriam sem sua participação (BELO HORIZONTE, 2015, p. 157-158).

Na Câmara Municipal de Belo Horizonte, o Projeto de Lei nº 1749/2015 passou pela análise dos vereadores da Décima Sétima Legislatura, abaixo listados:

³² A tramitação de um projeto de lei de Plano Diretor na CMBH inicia-se com a apreciação do PL nas comissões de Legislação e Justiça, Meio Ambiente, Defesa dos Animais e Política Urbana, Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário e Orçamento e Finanças Públicas. Após tramitar nessas comissões, o PL deve ser votado em Plenária de Primeiro Turno. Se forem apresentadas emendas ao PL, em segundo turno, o texto e suas emendas voltam a serem apreciados pelas mesmas comissões, antes de serem encaminhados para a Plenária de Segundo Turno. A aprovação de um Plano Diretor demanda quórum qualificado com votos favoráveis de 2/3 da Câmara, ou seja, 28 votos favoráveis de um total de 41 vereadores.

TABELA 1: VEREADORES DA 17ª LEGISLATURA, COM DESTAQUE PARA OS PARTIDOS DA COLIGAÇÃO QUE ELEGEU O PREFEITO

		Partido
Márcio Lacerda Eleito pela coligação: PSB (PSDB/ PP/ PPS/ PSB/ PRB/ PT do B/ PSL/ PR/ PSD/ PTC/ PRP/ PTN/ DEM/ PMN/ PTB/ PV/ PSDC/ PSC/ PDT)		PSB
Vereadores da Décima Sétima Legislatura (de 01/01/2013 a 31/12/2016)		
Vereadores		Partido
1	Adriano de Souza Ventura	PT
2	Alexandre José Gomes	PSB
3	Antônio Torres Gonçalves	PSL
4	Arnaldo Augusto Godoy	PT
5	Autair Gomes Pereira	PSC
6	Bruno Martuchele de Sales	PDT
7	Daniel Diniz Nepomuceno	PSB
8	Edson Moreira da Silva	PTN
9	Edvaldo Piccinini Teixeira	PSB
10	Elaine Matozinhos Ribeiro Gonçalves	PTB
11	Elves Rodrigues Côrtes	PSDC
12	Fernando Luiz Costa Marciano	PSB
13	Gilson Luiz Reis	PC do B
14	Henrique Higídio Braga	PSDB
15	Iran Almeida Barbosa	PMDB
16	Joel Gomes Moreira Filho	PTC
17	Jorge Luiz dos Santos	PRB
18	José Francisco Filho	PT do B
19	José Tarcísio Caixeta	PT
20	Juliano Lopes Lobato	PSDC
21	Leonardo José de Mattos	PV
22	Leonardo Silveira de Castro Pires (Léo Burguês)	PSDB
23	Marcelo Guilherme de Aro Ferreira (Marcelo Aro)	PHS
24	Marcelo Henrique Teixeira Dias (Marcelo Álvaro Antônio)	PRP
25	Nilton Cesar Rodrigues	PSB
26	Nilton de Freitas Paim (Juninho Paim)	PT
27	Orlei Pereira da Silva	PT do B
28	Pablo César de Souza (Pablo César-Pablito)	PSDB
29	Pedro Luiz Neves Victor Ananias (Pedro Patrus)	PT
30	Ronaldo Wagner Gontijo	PPS
31	Rubens Gonçalves de Brito (Bim da Ambulância)	PTN
32	Sandro Saltara (Doutor Sandro)	PC do B
33	Sergio Fernando Pereira de Pinho Tavares	PV
34	Sílvio Higino de Rezende (Silvinho Rezende)	PT
35	Valdivino Pereira de Aquino	PPS

36	Verenildo dos Santos (Veré da Farmácia)	PT do B
37	Vilmo Ferreira Gomes	PT do B
38	Wagner Mariano Junior (Juninho Los Hermanos)	PRB
39	Wagner Messias Silva (Preto)	DEM
40	Wellington Gonçalves de Magalhães	PTN
41	Wendel Cristiano Soares de Mesquita	PSB

Fonte: Elaboração própria, a partir de CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2021 e TRE-MG, 2012.

De outubro a dezembro de 2015, o Projeto de Lei nº 1749/2015 teve sua tramitação e aprovação, em primeiro turno, em duas comissões da CMBH: a Comissão de Legislação e Justiça e a Comissão de Meio Ambiente, Defesa dos Animais e Política Urbana³³. Nesse período, foram realizadas três audiências públicas para discutir o PL, ainda com um caráter introdutório e geral.

Essas audiências foram marcadas pelas falas de Vereadores, como Juliano Lopes, Gilson Reis, Tarcísio Caixeta e Pablo César (Pablito) sobre a complexidade da proposta e a consequente necessidade de tempo para o legislativo apropriar-se do seu conteúdo. Tais falas foram contrapostas por alguns representantes do setor popular que participaram de todo o percurso da IV CMPU, como Fernando Santana (Movimento das Associações de Moradores de Belo Horizonte – MAMBH), André Veloso (Tarifa Zero) e Edneia Aparecida de Souza (Movimento Nacional de Luta pela Moradia), que não só cobraram uma presença maior do legislativo em fóruns como as conferências, mas também solicitaram o respeito às deliberações desses espaços de participação. Em suas falas, conforme registrado nas atas das audiências públicas de 01 de dezembro de 2015, Fernando Santana (MAMBH) e Gladstone Otoni Anjos (Movimento Mineiro de Habitação) também expuseram sua preocupação com a tramitação do Projeto de Lei na Câmara e com a possibilidade de existirem “acordos de gabinete”, tendo em vista o abandono da Conferência pelo setor imobiliário e a preferência desse segmento em defender seus interesses junto aos 41 vereadores, a negociá-los com as demais representações populares. Nesse sentido, também foram registradas, nas atas da audiência pública de 28 de dezembro de 2015, falas marcantes de Edneia Aparecida de Souza (Movimento Nacional de Luta pela

³³ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2015a.

Moradia), que afirmou “o mercado também somos nós” e alertou que “a sociedade está atenta e conhece bem o Plano Diretor”^{34,35,36}.

Entre dezembro de 2015 e março de 2016, chegaram à Câmara Municipal de Belo Horizonte 128 sugestões populares. Os principais temas tratados por essas sugestões populares foram a retirada de demarcações de zoneamentos restritivos (objeto de 35 sugestões populares) e a ampliação da permissividade viária proposta (objeto de 27 sugestões populares). Das 128 sugestões populares encaminhadas, 17 versavam sobre temas não afetos ao Plano Diretor³⁷.

Em março de 2016, o PL nº 1749/2015 recebeu parecer favorável da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário³⁸. Em maio de 2016, ocorreu mais uma audiência pública na Câmara de Vereadores, com foco na discussão das Áreas de Diretrizes Especiais³⁹. Ainda em maio de 2016, o Projeto de Lei recebeu parecer favorável da Comissão de Orçamento e Finanças⁴⁰, tornando-se apto para ser votado em plenária de primeiro turno. No entanto, a ausência de clima político favorável à aprovação do PL nº 1749/2015 ainda faria o Projeto de Lei percorrer um longo caminho na Câmara Municipal, recebendo uma série de emendas de vereadores e de textos substitutivos propostos pelo Executivo Municipal, na tentativa de se construir um pacto pela aprovação do novo Plano Diretor de Belo Horizonte.

O quadro 1, apresentado a seguir, ilustra o grande número de emendas legislativas propostas para o projeto de lei original e para cada texto substitutivo, bem como possibilita perceber a variedade de temas tratados por essas emendas.

³⁴ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2015b.

³⁵ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2015c.

³⁶ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2015d.

³⁷ Como exemplo, podem ser citadas propostas de permissão de uso de imóveis públicos, de alteração de trânsito, de procedimentos administrativos a serem adotados pela Câmara (como publicação de propostas no site), de flexibilização de usos de equipamentos públicos, entre outros. Também foram classificadas como não afetas ao plano diretor as propostas que versavam sobre normativas que não o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, tais como Código de Posturas, de Edificações ou referiam-se a outros projetos de lei em tramitação na CMBH.

³⁸ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2016a.

³⁹ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2016b.

⁴⁰ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2016c.

Enquanto as colunas representam os temas abordados, as linhas identificam os vereadores responsáveis pelas proposições. Como cada quadrado colorido representa uma emenda apresentada, é possível perceber visualmente quais vereadores apresentam emendas sobre determinado tema. Também é possível perceber quais temas são objeto de um maior número de proposições. As cores de cada quadrado indicam se o conteúdo proposto pela emenda consta ou não na Lei nº 11.181/2019, seja total ou parcialmente. Esse sistema de cores possibilita identificar quais temas tratados são incorporados ao texto final da lei. As letras A, B, C e D que aparecem em cada quadrado colorido indicam o momento de proposição de cada emenda, seja ela vinculada ao projeto de lei original ou a alguma emenda substitutiva. O sistema de letras possibilita perceber, portanto, que alguns temas são abordados pelos vereadores desde o projeto de lei original, enquanto outros somente surgem como objeto de emendas legislativas nos últimos textos substitutivos.

EMENDAS LEGISLATIVAS																								
NOME DO VEREADOR	Diretrizes	Destinação recursos	Parâmetros Urb.	CABas > 1	CABas Transição	Isenção OODC	PCA: regras gerais e composição	PCA: benefícios urb.	Estoque	TDC e BPH	Operação Urbana	PEUC	Outros Instrum.	Direito Protocolo/Vacância	Gestão Democ.	Permissividade de uso	Zon.: aumento HIS	Zon.: aumento proteção amb.	Zon.: retirada HIS	Zon.: retirada proteção amb.	Zon.: retirada outras restrições	Outros	Subst.	Tema não afeto ao PD
Oswaldo Lopes																C								
Pedrao do Depósito																C D								
Pedro Patrus	A	A	A										A											
Preto																A C								
Professor Wendel Mesquita																A D								
Prof. Wendel Mesquita; Juliano Lopes; Orlei; Helio Farmácia, Pedrao Depósito; Rim Ambulância																				A				
Reinaldo Gomes	D	D	D	D	D				D	D	D	D	D	D	D	D								D
Reinaldo Gomes	D	D	D	D	D																			
Reinaldo Gomes	D	D	D																					
Valdivino																B								
Wellington Magalhães																								
Wesley Autoescola	D	D	D	D																				D

Legenda	
sim, consta na Lei 11.181/2019	A Emenda ao PL 1749/2015
não consta na Lei 11.181/2019	B Emenda Substitutiva 059/2016 ao PL 1749/2015
parcialmente consta na Lei 11.181/2019	C Emenda Substitutiva 132/2018 ao PL 1749/2015
emenda retirada	D Emenda Substitutiva 146/2018 ao PL 1749/2015
emenda nula	
tema não afeto ao Plano Diretor	

QUADRO 1: EMENDAS LEGISLATIVAS AO PROJETO DE LEI DO PLANO DIRETOR.

Fonte: Elaboração própria, a partir da análise emendas ao Projeto de Lei do Plano Diretor, disponíveis no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Belo Horizonte (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2019c).

O Projeto de Lei nº 1749/2015 recebeu, ao todo, 163 emendas legislativas. Os principais assuntos tratados pelas emendas apresentadas ao Projeto de Lei original foram relacionados às diretrizes gerais do Plano Diretor, especialmente elencadas junto aos objetivos das políticas urbanas, de meio ambiente, de mobilidade urbana e de habitação de interesse social. Nessa discussão de temas mais genéricos, destacaram-se, em número de emendas apresentadas, os vereadores Gilson Reis e Gabriel. Com abordagens diferentes, esses vereadores também trataram de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC). O vereador Gilson Reis discutiu ainda a destinação de recursos da Outorga Onerosa do Direito de Construir e a composição do potencial construtivo adicional, com propostas de percentuais diferenciados para OODC, TDC e gentilezas urbanas. Propostas em prol da adoção de maior grau de permissividade de usos não residenciais em algumas vias foram foco das emendas dos vereadores Bispo Fernando Luiz, Eduardo da Ambulância e Henrique Braga. Já emendas que visavam à retirada de alguns terrenos de zoneamentos que restringiam as possibilidades de ocupação e uso, como as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), destinadas à produção de habitação de interesse social, foram o foco das propostas dos vereadores Dimas da Ambulância, Orlei, Hélio da Farmácia e Juliano Lopes. Percebe-se que os principais temas de embate do novo Plano Diretor - a adoção do CAbas único e unitário e a instituição da OODC - não foram objeto de emendas propostas pelos vereadores, até então (ver quadro 1).

A partir da análise das sugestões populares e das emendas apresentadas, o Executivo Municipal apresentou em julho de 2016, a Emenda Substitutiva 059/2016 o Projeto de Lei nº 1749/2015⁴¹.

⁴¹ Segundo mensagem do Prefeito, que acompanha o texto do Emenda Substitutiva 059/2016 ao Projeto de Lei nº 1749/2015:

“Convém ressaltar que as principais alterações feitas ao PL nº 1.749/15 foram originadas de plantão técnico dirigido pela Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano – Smapu – para continuação do processo participativo de constituição da política urbana, aberto tão logo as proposições legais ganharam publicidade na CMBH, e sobretudo, por sugestões populares encaminhadas a esta Secretaria pelo Legislativo Municipal. Foram encaminhadas à Smapu 128 sugestões populares como contribuições aos projetos de lei em questão pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário, após audiência pública por ela organizada. Tais sugestões foram analisadas em seus pormenores e, aquelas consideradas pertinentes ao conteúdo normativo, em cumprimento de objetivo comum de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de garantir o bem-estar de seus habitantes, foram acrescidas às proposições legais” (BELO HORIZONTE, 2016, p. 1573).

No final de julho de 2016⁴², realizou-se uma audiência pública para discutir a Emenda Substitutiva nº 059/2016. No entanto, como a Câmara Municipal ainda não havia publicado o conteúdo do substitutivo, a audiência foi marcada por um clima de desconfiança e tumulto.

A Emenda Substitutiva nº 059/2016 recebeu, ao longo de sua tramitação, um total de 63 subemendas de vereadores. Entre essas subemendas, o vereador Gilson Reis manteve seu foco nas discussões mais gerais, na destinação de recursos, na composição do potencial construtivo adicional e no parcelamento, edificação e utilização compulsório. Já os vereadores Hélio da Farmácia e Juliano Lopes continuaram atuando na proposição de emendas para retirada de terrenos inseridos no zoneamento de Área de Interesse Social. Novamente, o CAbas único e unitário e a Outorga Onerosa do Direito de Construir não figuraram entre os temas tratados pelas emendas dos vereadores até então elaboradas (ver quadro 1).

A tramitação do Projeto de Lei nº 1749/2015 pouco avançou no segundo semestre de 2016, tendo em vista a realização das eleições municipais, ocorridas em outubro e novembro daquele ano. O processo eleitoral promoveu uma grande renovação na Câmara Municipal e havia incertezas sobre como o novo Prefeito eleito conduziria a proposta do novo Plano Diretor. Dessa forma, a 17ª Legislatura teve seu término sem votar o Plano Diretor em plenária, no primeiro turno.

Em 2017, o Projeto de Lei nº 1749/2015 passou então a ser analisado pelos vereadores da Décima Oitava Legislatura, abaixo listados:

TABELA 2: VEREADORES DA 18ª LEGISLATURA, COM DESTAQUE PARA OS PARTIDOS DA COLIGAÇÃO QUE ELEGEU O PREFEITO

Prefeito (2017 a 2020)		Partido
Alexandre Kalil Eleito pela coligação: PHS (PHS/ REDE/ PV)		PHS
Vereadores da Décima Oitava Legislatura (de 01/01/2017 a 31/12/2020)		
Vereadores		Partido
1	Álvaro Damião Vieira da Paz	PSB
2	Arnaldo Augusto Godoy	PT
3	Áurea Carolina de Freitas e Silva	PSOL
4	Autair Gomes Pereira	PSC
5	Carlos Henrique Dias	PMN

⁴² CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2016d.

6	Carlos Magno Pereira de Freitas - Catatau	PSDC
7	Cláudio Donizete Duarte	PMN
8	Doorgal Gustavo Sad Lafayette Andrada	PSD
9	Edmar Martins Cabral – Edmar Branco	PTdoB
10	Eduardo Santos Guimarães – Eduardo da Ambulância	PTN
11	Elves Rodrigues Côrtes – Elvis Côrtes	PSD
12	Fernando Borja Pinto	PTdoB
13	Fernando Luiz Costa Marciano – Fernando Luiz	PSB
14	Flávio Estevam dos Santos - Flávio dos Santos	PTN
15	Gabriel Souza Marques de Azevedo	PHS
16	Gilson Luiz Reis	PCdoB
17	Hélio Medeiros Correa – Hélio da Farmácia	PHS
18	Henrique Higídio Braga – Henrique Braga	PSDB
19	Irlan Chaves de Oliveira Melo – Irlan Melo	PR
20	Jair Gregório de Souza - Jair Di Gregório	PP
21	Jorge Luiz dos Santos – Jorge Santos	PRB
22	Juliano Lopes Lobato	PTC
23	Leonardo Silveira de Castro Pires - Léo Burguês de Castro	PSL
24	Maria Aparecida Vilhena Falabella Rocha – Cida Falabella	PSOL
25	Marilda de Castro Portela	PRB
26	Mateus Simões de Almeida	NOVO
27	Neli Pereira de Aquino – Nely	PMN
28	Nilton Cesar Rodrigues – Dr. Nilton	PROS
29	Orlei Pereira da Silva	PTdoB
30	Osvaldo Lopes de Oliveira Junior	PHS
31	Pedro Ivi Bueno da Silva – Pedro Bueno	PTN
32	Pedro Luiz Neves Victor Ananias – Pedro Patrus	PT
33	Pedro Nogueira Barbosa – Pedrão do Depósito	PPS
34	Rafael Martins de Souza	PMDB
35	Reinaldo Gomes de Souza	PMDB
36	Rubens Gonçalves de Brito – Bim da Ambulância	PSDB
37	Wagner Mariano Junior – Juninho Los Hermanos	PSDB
38	Wagner Messias Silva – Preto	DEM
39	Wendel Cristiano Soares de Mesquita – Professor Wendel	PSB
40	Wesley Moreira de Pinho – Wesley Autoescola	PHS
41	Wellington Gonçalves de Magalhães	PTN

Fonte: Elaboração própria, a partir de CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2021 e TRE-MG, 2016.

O início de 2017 marcou uma nova fase da trajetória do PL nº 1749/2015, pois se iniciou uma nova legislatura na Câmara Municipal e uma nova gestão na Prefeitura de Belo Horizonte, com a posse do novo prefeito e de seu novo secretariado. Nesse

contexto, a nova gestão da Prefeitura começou a se apropriar das discussões sobre o Plano Diretor, tanto em relação ao seu conteúdo técnico, quanto em relação ao seu histórico de construção. Assim, de 2017 até meados de 2018, ocorreram poucas ações no sentido da conclusão da tramitação do Projeto de Lei. Esse período foi marcado pela realização de duas audiências públicas e por um seminário sobre o tema de dois dias de duração, promovido pela Câmara Municipal.

A primeira audiência pública da nova legislatura sobre o Plano Diretor ocorreu em abril de 2017⁴³ e seu ponto primordial foi o compromisso com o Plano Diretor e com as discussões advindas da IV CMPU, assumido pela nova Secretária Municipal de Política Urbana, Maria Fernandes Caldas, em nome da nova gestão da PBH.

Em agosto de 2017, ocorreu o primeiro seminário⁴⁴, no âmbito da CMBH sobre o Plano Diretor. Foi a primeira vez, após quase dois anos de tramitação do PL na Casa Legislativa, que a CMBH abriu espaço para a Prefeitura de Belo Horizonte apresentar, de forma estruturada, a proposta do novo Plano Diretor. A Subsecretária de Planejamento Urbano Izabel Dias apresentou a estrutura urbana proposta no PL nº 1749/2015, suas premissas e principais estratégias. Discorreu sobre os instrumentos de política urbana previstos e expôs, de forma detalhada, o funcionamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, pautada no coeficiente de aproveitamento básico único e unitário. A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o CAbas unitário foram os principais pontos de embate desse seminário. O Vereador Mateus Simões e os presentes Maurício de Faria Becker (Associação Comercial de Minas Gerais – ACMinas), Renato Ferreira Machado Michel (Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais - Sinduscon), Otimar Bicalho (Câmara do Mercado Imobiliário de Minas Gerais - CMI/Secovi-MG), Branca Macaúbas Cheib (Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG) e o jornalista José Aparecido Ribeiro afirmaram que a Outorga Onerosa do Direito de Construir e o coeficiente de aproveitamento básico único e unitário seriam prejudiciais à economia de Belo Horizonte e trariam desemprego e fuga de impostos, pois provocariam a estagnação do mercado da construção civil, tendo em vista que encareceriam o custo da produção

⁴³ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2017a.

⁴⁴ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2017b.

imobiliária. Tais falas foram contrapostas com explicações técnicas pela equipe da PBH e por representantes do setor técnico, como Cláudia Pires e Dorinha Alvarenga (Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB) e popular, como Edneia Aparecida de Souza (Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM), que reforçaram o caráter de justiça social do instrumento. De forma a ilustrar a discussão em torno da outorga onerosa e do coeficiente de aproveitamento único e unitário, segue quadro que destaca algumas falas dos participantes desse seminário, extraídas do relatório, publicado pela Câmara Municipal de Belo Horizonte.

QUADRO 2: PARTICIPAÇÕES NO SEMINÁRIO NOVO PLANO DE DIRETOR DE BH (28 E 29 DE AGOSTO DE 2017): TRECHOS DO RELATÓRIO PUBLICADO PELA CMBH

Participações no Seminário NOVO PLANO DE DIRETOR DE BH (28 e 29 de agosto de 2017): Trechos do relatório publicado pela CMBH	
Maurício de Faria Becker (ACMinas)	(...) Disse que esse projeto representa a transferência da propriedade privada para o poder público, sendo desonesto ao não deixar claro para a população que se está transferindo parte significativa do valor de seu imóvel para o poder público. (...) Comentou sobre os impactos que lei semelhante teve em São Paulo, provocando a paralização de projetos de novas construções, e enfatizou que as regras foram alteradas para reestabelecer as normas anteriores em menos de seis meses. (...) disse que o estrangulamento da construção civil implica em aumento do desemprego. Ponderou que os melhores empreendimentos imobiliários da região centro-sul estão sendo feitos em Nova Lima. Enfatizou que Belo Horizonte está perdendo negócios e impostos em função de restrições à construção civil. Ponderou que as regras atuais e as propostas pelo novo Plano Diretor encarecem muito o valor dos imóveis e reduz o tamanho dos apartamentos a serem construídos.
Renato Ferreira Machado (Sinduscon)	(...) Manifestou preocupação com o risco de que a implementação de instrumentos urbanísticos, como a outorga onerosa, onere os custos dos imóveis e desestimule a construção civil. Argumentou que a infraestrutura não é um bônus dado aos proprietários de imóveis situados em regiões desenvolvidas, mas fruto do pagamento de impostos, como um IPTU mais caro. (...) Avaliou que a forma como a outorga onerosa está estabelecida inviabilizará a prática da permuta de terrenos por unidades de empreendimentos imobiliários. Ponderou que soluções legais que desestimulem os proprietários de terrenos a venderem seus imóveis inviabilizarão muitos negócios e não se verificará o efeito desejado de incremento na produção de habitação popular. (...) Destacou o elevado índice de desemprego e a redução de vagas na construção civil. (...) afirmou que o setor da construção civil não acredita na outorga onerosa como uma solução mágica para o déficit de habitação popular no Município. Salientou que é preciso manter a viabilidade econômica da aquisição de terrenos para a realização de empreendimentos imobiliários, caso contrário, avaliou que a pobreza e a injustiça social agravar-se-ão.
Ednéia Aparecida de Souza (MNLM)	(...) Afirmou que há setores da sociedade que não permitem que o direito de acesso à cidade alcance os cidadãos mais pobres. Argumentou que esses setores enxergam instrumentos como a outorga onerosa e o IPTU progressivo no tempo como tentativas de usurpar o direito de propriedade. Avaliou que esses instrumentos visam a promover justiça social e a democratização (...) do acesso aos benefícios do meio urbano. Lembrou que a cidade também é composta por trabalhadores pobres que pagam impostos e, se não pagam IPTU, é porque moram em locais que não contam com a mínima infraestrutura urbana e com acesso a serviços públicos de qualidade. Afirmou que a cidade ainda funciona

	<p>como instrumento de controle dos mais ricos sobre os mais pobres. (...) Discordou da opinião de que a utilização de instrumentos urbanísticos para redistribuição da valorização da terra constitua usurpação de algo que foi custeado pelos impostos pagos pelos proprietários de imóveis. Ponderou que a infraestrutura urbana foi construída a partir dos impostos de todos os cidadãos. (...) Disse que há parcela da sociedade que insiste na concepção de que os pobres devem acessar a cidade apenas para trabalhar e desaparecerem após o fim do expediente. Defendeu uma cidade mais inclusiva. (...) Chamou a atenção para o fato de que as modificações propostas no Plano Diretor constituem chamamento público para que o setor empresarial invista também em regiões menos desenvolvidas do Município e participe da democratização do acesso à cidade. (...) Destacou a importância da outorga onerosa como instrumento de promoção de justiça social e democratização do acesso à qualidade de vida no meio urbano. Salientou que a implementação desse instrumento alavancará o Fundo Municipal de Habitação Popular, que, segundo destacou, atualmente não conta com dotação orçamentária.</p>
<p>Vereador Mateus Simões</p>	<p>(...) afirmou que há um conjunto de cidades da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH - ávidas por absorver a demanda por construção civil, caso essa indústria seja inviabilizada em Belo Horizonte por alterações legislativas. Considerou que o engessamento de regras de política urbana desestimula investimentos imobiliários. Ponderou que se verifica excesso de regulação urbana, acompanhada por leniência do poder público quanto à aplicação de sanções por descumprimentos dessas regras. Considerou necessário refletir sobre a imposição de regras que prejudicarão pessoas que habitam a cidade há muito tempo. Considerou que não há a menor possibilidade de se promover a dignidade dos mais pobres sem que haja incremento na atividade econômica e geração de riqueza. Disse que o desestímulo à indústria imobiliária não contribuirá para uma sociedade mais próspera e justa.</p>
<p>Cláudia Pires (IAB)</p>	<p>(...) considerou que há bastante espaço de atuação para o mercado imobiliário na construção de unidades de habitação popular. Avaliou que deverá haver acomodação dos preços na negociação com proprietários de terrenos para construção de imóveis de luxo em razão da outorga onerosa. Observou que há enorme potencial de investimentos a serem realizados sem custos relativos à outorga onerosa para população de baixa renda. Destacou que haverá previsão de soluções de projeto que promovam a integração de fachadas ao espaço público, o que permitirá abater custos relativos à outorga onerosa. Considerou que, caso cidades da RMBH não planejem seu desenvolvimento segundo parâmetros modernos de desenvolvimento urbano que promovam justiça social e desenvolvimento equitativo, promoverão o desenvolvimento de cidades sujas e financeiramente insustentáveis. (...) Considerou que tradicionalmente, no sistema capitalista brasileiro, os investidores dependem de recursos estatais para investir por terem aversão extrema ao risco. Considerou razoável que haja mudança no cenário imobiliário após décadas de discussões públicas e movimentação social para promoção da função social da cidade e da democratização do acesso à cidade. Ponderou que a análise do risco da mudança do cenário imobiliário é algo inerente ao planejamento de um empreendimento. Propôs reflexão sobre o direito de herança como algo transferido como um título nobiliárquico. Considerou que a herança é uma fortuna adquirida sem trabalho. Argumentou que o modelo de contrato social da sociedade brasileira é republicano, isonômico e transparente. Considerou excêntrico que alguém se ache no direito de se considerar isento de trabalhar e de correr riscos, porque herdou lotes. Salientou a necessidade de se promover discussão sobre a sustentabilidade de uma sociedade que socializa custos e privatiza lucros. (...) considerou que a implementação de instrumentos urbanísticos estimulará arquitetos e empreendedores imobiliários a atuar com criatividade para atender as novas expectativas urbanísticas da sociedade, criando soluções de projeto que sejam benéficas para a cidade como um todo e reduzam os custos dos empreendimentos relativos aos instrumentos urbanísticos.</p>

José Aparecido (jornalista)	(...) disse que estudos modernos de urbanismo apontam que as cidades verticalizadas causam menos prejuízo ambiental e à mobilidade urbana do que as cidades espalhadas. Avaliou que Belo Horizonte está pautando seu desenvolvimento segundo uma visão equivocada de cidade. Disse que as políticas urbanas têm sido ditadas por técnicos fundamentalistas. Sugeriu cuidado aos movimentos populares de luta por habitação para que não sejam manobrados politicamente de forma inescrupulosa por especialistas em urbanismo. Considerou que o Município deveria estimular os empreendedores a investirem no mercado imobiliário, gerando riqueza, empregos e renda. Opinou que, ao invés de se reduzir o potencial construtivo o Município, deveriam ampliá-lo como forma de se estimular investidores. Afirmou que o mercado deve ser regulado pela relação de oferta e demanda. Questionou Cláudia Teresa Pereira Pires se ela construiu algo, gerou empregos e pagou impostos ao longo de sua carreira como arquiteta.
Izabel Dias (Suplan/SMPU – PBH)	(...) avaliou que os instrumentos urbanísticos não podem ser considerados como confisco de propriedade ou dupla tributação, como algumas pessoas argumentam, mas sim como recuperação pública de parte da valorização dos imóveis decorrentes de investimentos públicos. Ponderou que essa é uma discussão dura, mas que deve ser realizada se a democratização do acesso à cidade é algo a ser perseguido pela coletividade. (...) considerou incabível a tese de que o Estado poderia ser responsabilizado por alterações legislativas que impliquem em redução nos preços de imóveis. Argumentou que o valor de um terreno não é um direito adquirido, mas uma expectativa de ganho. Ponderou que o poder público não é ressarcido quando os terrenos valorizam em razão de obra pública ou de alteração dos coeficientes de aproveitamento que incrementem o valor de imóveis.
Vereador Gilson Reis	(...) disse que o Plano Diretor não é o responsável pela crise no mercado imobiliário, que essa crise deve ser vista como parte da crise econômica e política pela qual passa o País. Destacou a diminuição dos investimentos com a infraestrutura, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC - e a falta de perspectiva de retomada da economia.
Branca Macaúbas Cheib (FIEMG)	(...) Discorreu sobre a outorga onerosa numa cidade com economia estagnada. Refletiu sobre a política urbana como instrumento de melhora ou piora das condições de desenvolvimento econômico do meio urbano local. Destacou a inviabilidade do cálculo posto para o desenvolvimento da capital que requer processo de renovação territorial. Discorreu sobre a importância da oferta de incentivos à expansão econômica.

Fonte: Elaboração própria a partir de recortes do Relatório do Seminário da CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2017b.

No final de junho de 2018, ocorreu uma audiência pública⁴⁵ com o objetivo de apresentar as alterações que constariam de um novo substitutivo que seria apresentado pelo Executivo Municipal ao PL nº 1749/2015. Em julho de 2018, o Executivo Municipal entregou à Câmara Municipal esse novo substitutivo: a Emenda Substitutiva 132/2018 ao PL nº 1749/2015⁴⁶. Essa emenda substitutiva refletia o olhar

⁴⁵ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2018^a.

⁴⁶ Segundo mensagem do Prefeito, que acompanha o texto do Emenda Substitutiva 132/2018 ao Projeto de Lei n. 1749/2015:

“A presente emenda resulta de um trabalho de 18 meses voltado para o aprimoramento da proposta original do Plano Diretor e da Emenda Substitutiva nº 59, de autoria do Executivo, encaminhada à Câmara Municipal em 2016.

da nova gestão municipal sobre o PL nº 1749/2015, sendo marcada pela tônica da simplificação do conteúdo normativo e também por uma maior aderência à Nova Agenda Urbana e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. A apresentação da Emenda Substitutiva nº 132/2018 foi seguida da realização de duas audiências públicas e de um seminário de dois dias, promovido pela Câmara Municipal.

A primeira audiência pública após a Emenda Substitutiva nº 132/2018 foi realizada no final de outubro de 2018⁴⁷ e, novamente, possuiu a Outorga Onerosa do Direito de Construir e o coeficiente de aproveitamento único e unitário como principais pontos de discussão. Conforme registrado na ata da audiência, o vereador Fernando Borja, ao lado de Teodomiro Diniz (Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG), João José Magalhães (Sindicato dos Engenheiros no Estado de Minas Gerais – Senge-MG), Renato Ferreira Machado Michel (Sinduscon-MG) e José Aparecido (ACMinas) afirmaram que a Outorga Onerosa do Direito de Construir e o coeficiente de aproveitamento básico unitário trariam aumento dos custos para a construção civil e conseqüente aumento do valor dos imóveis, desemprego e fuga de investimentos de Belo Horizonte. Por outro lado, também conforme a ata da audiência pública, o vereador Gilson Reis e as vereadoras Cida Falabella e Áurea Carolina, acompanhadas de Maria Auxiliadora Alvarenga (Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB/MG), Maria Fernandes Caldas (Secretária Municipal de Política Urbana) e Jupira Gomes (Observatório das Metrôpoles) advogaram a favor do Plano Diretor, da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da adoção do coeficiente de aproveitamento único e unitário.

As principais alterações feitas à emenda substitutiva anterior tiveram como objetivo promover a simplificação de textos, mapas e tabelas, de forma a proporcionar uma maior facilidade na compreensão da normativa. (...) Não menos relevante é o comprometimento da proposta com o cumprimento dos marcos e acordos globais de sustentabilidade e da Nova Agenda Urbana, com apoio da ONU-Habitat, em uma iniciativa inédita entre os municípios brasileiros.

Por fim, permanecem na emenda substitutiva ora apresentada todos os avanços incluídos na proposta original, em consonância com as decisões da IV Conferência Municipal de Política Urbana, realizada em 2014 (BELO HORIZONTE, 2018a, p. 2134)”.
47 CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2018b.

QUADRO 3: PARTICIPAÇÕES NA AUDIÊNCIA PÚBLICA DAS COMISSÕES DE MEIO AMBIENTE E POLÍTICA URBANA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE (29 DE OUTUBRO DE 2018): TRECHOS DA ATA PUBLICADA PELA CMBH

Participações na Audiência Pública das Comissões de Meio Ambiente e Política Urbana e Administração Pública da Câmara Municipal de Belo Horizonte (29 de outubro de 2018): Trechos da ata publicada pela CMBH	
Vereador Fernando Borja	(...) Comentou sobre os índices de desemprego no setor da construção civil e sobre o deslocamento dos investimentos de Belo Horizonte para outros municípios. Considerou alarmantes as condições para aprovação de projetos para construir. Avaliou que o modelo proposto no Plano Diretor aumenta os custos da construção civil, o que diminuiria a geração de riqueza no Município. Questionou se a Prefeitura de Belo Horizonte - PBH - bonificaria os valores de Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU - pagos ao longo dos anos nos casos de imóveis cujo potencial construtivo fosse alterado. (...) declarou não ser contrário à outorga onerosa, pois é uma forma de fomentar a economia do Município e de receber recursos para investir. Considerou que o Plano Diretor não deveria prever a alteração dos coeficientes já estabelecidos e que isso aumentará os custos de construção e retirará dos proprietários o que já foi conquistado. Sugeriu que o projeto mantenha o potencial atual, onerando apenas os empresários que quiserem construir além de seus terrenos.
Maurício Leite (CMBH)	Na condição de consultor da área de Política Urbana, Maurício Leite avaliou que a discussão sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir desvia o foco de outros pontos importantes do Plano Diretor. Relacionou alguns desses pontos, como a proposta de adensamento prioritário nos corredores de transporte coletivo, a ampliação das áreas destinadas à regularização fundiária e o incremento de critérios para a taxa de permeabilidade
Maria Caldas (SMPU – PBH)	(...) comentou que a polarização em torno da outorga onerosa impede o debate de outras questões relevantes do plano. Explicou que o projeto propõe uma inversão da forma de ocupação do território urbano de Belo Horizonte, que sinaliza um compromisso do Município com a Nova Agenda Urbana, da qual o Brasil é signatário. Considerou que a proposta é racionalizar o processo de crescimento urbano, aliando a necessidade de deslocamento da população ao estímulo à desconcentração de atividades de comércio e serviços no Município. Observou que o Plano Diretor investe na criação de novas centralidades urbanas, o que aumenta em cerca de 40% o coeficiente total do Município. Explicou que a outorga onerosa tem a finalidade de gerar um fundo que financie essa infraestrutura. (...) Comentou que o coeficiente único vai fazer com que todo o Município tenha a mesma capacidade construtiva. Observou que a proposta do Plano Diretor não é um "desadensamento". Explicou que há regiões de alta densidade habitacional em várias regiões de Belo Horizonte e afirmou que a ideia de criar novas centralidades é levar infraestrutura e capacidade de adensamento também para essas regiões. Comentou que a população tem saído da capital, mesmo sem a outorga. Avaliou que isso acontece porque o terreno é um insumo importante e seu valor é elevado. Reforçou a importância de avaliar Belo Horizonte para além da Avenida do Contorno, em outras regiões que podem receber investimentos. Considerou a possibilidade de gerar riqueza de forma integrada para o Município, para além do território que avaliou ser de interesse específico do setor da construção civil.
Teodomiro Diniz (Fiemg)	(...) afirmou que participou de todas as conferências sobre o tema e criticou a forma como foi organizado o processo na IV Conferência Municipal de Política Urbana, realizada em 2014. Avaliou que a PBH conduziu os trabalhos para influenciar a aprovação de suas propostas. Pontuou que o plano não traz simulações econômicas do impacto de suas ações no desenvolvimento de Belo Horizonte. Disse entender que a capital enfrenta uma crise maior do que outros municípios brasileiros, devido à política de aumento dos impostos. Considerou que o Município impõe dificuldades que expulsam o investimento e prejudicam o

	<p>cidadão. (...) avaliou que Belo Horizonte tem coeficientes baixos e está na contramão de outros municípios, que buscam concentrar sua estrutura urbana. Considerou que a capital encarece a produção e reduz a capacidade de construir, o que toma os terrenos cada vez mais caros.</p>
Dorinha Alvarenga (IAB)	<p>(...) Reforçou que a Conferência Municipal de Política Urbana confere legitimidade ao plano e considerou que o substitutivo apresentado pela atual administração manteve a essência do que foi aprovado na conferência. Destacou a função social da propriedade, prevista na Constituição Federal - CF - e no Estatuto da Cidade, e pontuou que é preciso entender como o uso e a ocupação do solo interferem em termos de qualidade de vida nas cidades. Considerou que a descentralização prevista no plano visa a garantir aos moradores o acesso a equipamentos públicos e estrutura de comércio e serviços, sem que seja necessário sair de sua região. Avaliou que o plano não deve ser um jogo de força e poder. Explicou que a outorga onerosa é um instrumento importante, voltado para o desenvolvimento das novas centralidades e para o Fundo Municipal de Habitação. Discordou da ideia de que o plano criaria impedimentos ao desenvolvimento econômico e convidou os empresários para essa discussão. (...) avaliou haver distorções em análises proferidas nesta reunião. Considerou que o Plano Diretor não está reduzindo coeficientes. Explicou que, quando o plano vigente estabeleceu coeficientes acima de 1, o Município cedeu aos proprietários o que era de propriedade coletiva. (...) Propôs que as questões técnicas sejam apresentadas em compromisso com a verdade e que a discussão não se fundamente em campanhas publicitárias.</p>
Bruno Falci (CDL)	<p>(...) informou que o objetivo da CDL-BH é criar o melhor ambiente de negócios em Belo Horizonte, e que isso depende da permanência de empresários trabalhando, produzindo e gerando empregos nesta capital. Comentou a necessidade da desburocratização para aprovação de projetos de construção e reforçou a importância da agilidade desses processos.</p>
João José Magalhães (Senge-MG)	<p>(...) considerou que a outorga onerosa inibe a atuação de pequenos construtores. (...) Defendeu o adensamento como forma de viabilizar serviços e considerou que, nesse sentido, o plano está na contramão de iniciativas internacionais. Avaliou que o plano dificulta a construção, o que pode afastar investimentos, gerar menos arrecadação e inibir o desenvolvimento em Belo Horizonte. Comentou a situação de engenheiros que abandonam o setor da construção civil e migram para outros setores econômicos.</p>
Vereadora Cida Falabella	<p>(...) Manifestou a posição da "gabinete" (gabinete conjunto das vereadoras Cida Falabella e Áurea Carolina) a favor da aprovação do plano e do Coeficiente 1. Em relação à outorga onerosa, considerou que o mecanismo tem papel estruturante, na medida em que altera o ponto de vista da construção no Município. Avaliou que moradia e saneamento também são fontes de emprego para a construção civil. Reivindicou que, na votação, sejam mantidos os princípios básicos do plano.</p>
Vereador Gilson Reis	<p>(...) expôs o processo de regulamentação da Política Urbana desde a CF e defendeu que há uma responsabilidade histórica na aprovação do Plano Diretor. Informou que a outorga onerosa é um instrumento previsto no Estatuto da Cidade. Criticou a estrutura urbana das periferias e demarcou a ausência de serviços e equipamentos públicos básicos. Avaliou que a discussão que ocorre na Casa incide sobre a recusa do empresariado em pagar pelo uso de espaços que extrapolam suas propriedades. Ponderou sobre a existência de mecanismos legais que podem ser aplicados como alternativa para o pagamento da outorga onerosa. Avaliou que o debate está maduro e defendeu que o plano seja votado e aprovado.</p>
Renato Michel (Sinduscon)	<p>(...) apresentou <i>slides</i> com previsões do impacto do Plano Diretor para o desenvolvimento econômico do Município. Afirmou que o valor dos imóveis pode aumentar, caso o plano seja aprovado da forma como foi apresentado. Exibiu gráficos com simulações de mercado na região do Barreiro e nos bairros Sion, Cidade Nova, Padre Eustáquio e Floramar. Explicou que esse processo pode gerar expulsão da população nesses locais, devido ao aumento do custo de vida.</p>

	Argumentou que o objetivo do plano deveria ser o fortalecimento e o adensamento da região central do Município. Afirmou que soluções de mobilidade como metrô e Veículo Leve sobre Trilhos - VLT - não são implantadas em Belo Horizonte porque não há pessoas em número suficiente para usar o transporte. Convidou os presentes a acessarem o site do movimento Mais Imposto Não, composto por 29 entidades.
Jupira Gomes (Observatório das Metrôpoles)	(...) argumentou que a elevação do valor dos imóveis não é recente. Afirmou que a atividade imobiliária registrou grande expansão nos últimos 15 anos em Belo Horizonte e que as pessoas têm sido expulsas de suas regiões desde então. Comentou a necessidade de desenvolver instrumentos que possam bloquear a valorização do preço da terra. (...) Afirmou que as críticas do setor imobiliário às centralidades previstas no projeto relacionam-se à preferência desse setor pelas áreas centrais, em que são comercializados apartamentos de alto valor. Afirmou que não se pode prescindir de um fórum de negociações como a Conferência Municipal de Política Urbana, em que são estabelecidos pactos. Avaliou ser fundamental respeitarem-se o tempo e os recursos empregados nas discussões da conferência. Argumentou que a discussão em tomo da outorga onerosa relaciona-se ao retorno ao Município dos custos com atividades que o adensam, para que a PBH possa investir em outras áreas.
José Aparecido (ACMinas)	Criticou o projeto do Plano Diretor e considerou que será aprovado a despeito das reivindicações de empresários e trabalhadores da construção civil. Avaliou que o plano seria rechaçado em outros municípios e afirmou que as secretárias responsáveis deveriam visitar municípios, como Nova York, onde o poder público é aliado dos setores produtivos. Afirmou que Belo Horizonte está caminhando no sentido oposto ao bom senso e à economia de mercado.
Ednéia Aparecida de Souza (MNLN)	(...) reforçou que o estabelecimento das centralidades trará benefícios para quem for empreender nessas regiões. Argumentou que essa medida vai gerar mais empregos do que a construção e a venda de terrenos no perímetro central, onde os imóveis já são valorizados. Observou que as pessoas que não têm condições de comprar um apartamento nos limites da Avenida do Contorno precisam ter acesso à infraestrutura urbana.

Fonte: Elaboração própria a partir de recortes da Ata da Audiência Pública - CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2018b.

A segunda audiência pública⁴⁸ após a Emenda Substitutiva nº 132/2018 foi realizada em 08 de novembro de 2018. Na ocasião, conforme registrado na ata da audiência, Renato Ferreira Machado Michel (Sinduscon-MG) afirmou que o Plano Diretor prejudicaria a indústria da construção civil e encareceria os imóveis na cidade. Argumentou também que a região central da cidade estaria “morta” e que a criação de novos centros contribuiria ainda mais para a queda da atividade econômica no hipercentro de Belo Horizonte. Verifica-se na ata da audiência pública que, em oposição, Maria Fernandes Caldas (SMPU) lembrou o importante papel da outorga no controle do preço da terra, enquanto Izabel Dias (Suplan/ SMPU) explicou que o Plano Diretor promove alterações na lógica atual, induzindo o adensamento ao longo dos eixos viários, o que promoveria o desenvolvimento de outras áreas da cidade e

⁴⁸ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2018c.

diminuiria os deslocamentos - ponto destacado também por Elizabeth Gomes de Moura (BHTrans).

Quadro 4: Participações na Audiência Pública da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário da Câmara Municipal de Belo Horizonte (08 de novembro de 2018): Trechos da ata publicada pela CMBH

Participações na Audiência Pública da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário da Câmara Municipal de Belo Horizonte (08 de novembro de 2018): Trechos da ata publicada pela CMBH	
Renato Michel (Sinduscon)	(...) afirmou que, no último ano, houve um êxodo de 200 mil pessoas, que foram expulsas de Belo Horizonte em razão do encarecimento do custo de vida. Contestou a informação de Maria Fernandes Caldas de que haveria concentração de empreendimentos imobiliários na Região Centro-Sul. Disse que a região central tem tido poucos empreendimentos em decorrência da legislação atual, que já seria muito restritiva. Ponderou que o centro de Belo Horizonte estaria "morto" e que o desenvolvimento de novos centros de adensamento contribuirá ainda mais para a queda da atividade econômica no hipercentro. (...) disse que as pequenas empresas têm atuação em nichos e bairros específicos e muita dificuldade em mudar suas operações. afirmou que as grandes empresas serão menos afetadas por terem a possibilidade de passar seus empreendimentos para outras cidades, enquanto as pequenas não terão essa possibilidade. Disse que a maior parte do mercado é composta por pequenas empresas que serão inviabilizadas com as alterações propostas pelo Plano Diretor. (...) o Plano Diretor representará um aumento médio de 30% no valor dos imóveis em Belo Horizonte, sendo que, no Barreiro, esse aumento deverá ser de 38%. afirmou que pesquisas indicam a contrariedade da população com a outorga onerosa, por ser associada ao aumento de impostos. Disse que a expectativa da Prefeitura de Belo Horizonte é arrecadar R\$60 milhões anuais com a outorga onerosa, sendo esse valor menos de 0,5% do orçamento municipal, que foi estimado em R\$12,5 bilhões. Disse que esse valor está superestimado e que, mesmo assim, é insuficiente para representar alteração significativa nos recursos disponíveis.
Izabel Dias (Suplan/SMPU – PBH)	(...) disse que é necessário o desenvolvimento de novos centros de adensamento comercial para promover o desenvolvimento do Município. Disse que o Plano Diretor traz um aumento de 40% nos limites de construção no Município, mas promove alterações na lógica atual, passando a possibilidade de adensamento para as grandes vias de trânsito ⁴⁹ . Disse que existem casos de redução do potencial construtivo em alguns bairros, mas isso é feito por meio da transferência dessa possibilidade de construção para outras áreas, em especial ao longo das vias principais de trânsito.
Maria Caldas (SMPU – PBH)	(...) Disse que o preço da terra é o insumo mais caro no mercado de construção e que é preciso controlar esse fator para permitir a organização urbana. Disse que outorga onerosa e a limitação de uso são formas de evitar a especulação imobiliária e de controlar o preço da terra, de forma a garantir seu uso para as

⁴⁹ No novo Plano Diretor, a concentração do adensamento construtivo e populacional está vinculada à estratégias territoriais de Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTs). Os DOTs pressupõem projetos urbanísticos que visam articular componentes urbanos e sistemas de mobilidade, com o objetivo de promover cidades mais compactas e ambientalmente sustentáveis. Na sigla DOTs, "D" representa Desenvolvimento urbano e social com todas as áreas construídas, considerando os usos do solo, as políticas, a viabilidade do mercado, o uso do espaço público e o suporte ao tráfego de passageiros; "O" representa Organização de espaço aberto, com todos os espaços públicos integrados para incentivar vitalidade do espaço; "Ts" representa Transporte sustentável, com todas as formas de transporte, com ênfase específica do transporte coletivo e mobilidade ativa (SMPU, 2021).

	<p>finalidades exigidas pelo planejamento urbano. (...) disse que a pequena empresa demanda rapidez na aprovação de projetos e que não precisa de outorga. Disse que o lote padrão em Belo Horizonte é suficiente para a construção de um prédio de três andares com seis apartamentos de setenta metros quadrados. Disse que seria mentira a afirmação de que o Plano Diretor inviabilizaria pequenas empresas de construção. Disse que a maior parte dos custos dos imóveis é o preço do terreno e que o objetivo da outorga onerosa é controlar esse preço e evitar a especulação imobiliária. (...) Disse que a definição do coeficiente construtivo não é um atributo inerente do terreno, mas uma atribuição do poder público. Esclareceu que a valorização do terreno é decorrente das obras e da infraestrutura realizada na região. Afirmou que a instituição da outorga onerosa não vai aumentar o valor dos imóveis construídos, visto que, com a sua instituição, o valor dos terrenos vai cair. Informou que a arrecadação com a outorga onerosa dependerá do mercado e que a previsão da Prefeitura com arrecadação é de R\$40 milhões a R\$50 milhões por ano. (...) Disse que o valor pago hoje pelo imóvel já prevê o potencial construtivo; e o que ocorrerá será o rearranjo desses valores com o pagamento desse potencial construtivo para o poder público, em vez de ser pago a uma pessoa que não fez nada para contribuir com o aumento do valor do terreno. Disse que será necessário tempo de adaptação a essas novas regras.</p>
--	---

Fonte: Elaboração própria a partir de recortes da Ata da Audiência Pública - CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2018c.

O seminário “*Novo Plano Diretor de BH: qual cidade você quer para o futuro?*”⁵⁰, promovido pela Câmara Municipal de Belo Horizonte, ocorreu entre os dias 9 e 10 de novembro de 2018. O seminário foi estruturado em painéis que traziam os temas meio ambiente, cultura, mobilidade urbana, estruturação urbana, desenvolvimento urbano e habitação, a partir da abordagem das propostas constantes no projeto de lei. A instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir e a adoção do coeficiente de aproveitamento básico único e unitário continuaram sendo os principais pontos de embate da discussão. No entanto, as críticas sobre esses elementos apareceram adornadas com argumentos contrários à criação de novas centralidades e à diminuição da dependência ao centro principal. Surgiram, portanto, falas em defesa de modelos de cidades monocêntricas, descritas pelos seus defensores como economicamente mais viáveis. A ideia de que a OODC seria um imposto também esteve presente em vários momentos da discussão.

⁵⁰ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2018d.

QUADRO 5: PARTICIPAÇÕES NO SEMINÁRIO NOVO PLANO DIRETOR DE BH, QUAL CIDADE VOCÊ QUER PARA O FUTURO? (09 E 10 DE NOVEMBRO DE 2018): TRECHOS DO RELATÓRIO PUBLICADO PELA CMBH

Participações no Seminário NOVO PLANO DIRETOR DE BH, QUAL CIDADE VOCÊ QUER PARA O FUTURO? (09 e 10 de novembro de 2018): Trechos do relatório publicado pela CMBH	
André Veloso (Cedeplar)	<p>(...) Manifestou existir chantagem de pessoas que não participaram da IV CMPU, conforme se vê em estratégias que elas criam com o objetivo de retardar a aprovação do Plano Diretor. Entre os obstáculos criados por parte desses atores insatisfeitos, cita-se a oposição que eles fazem à criação da outorga onerosa. Considerou a rediscussão do tema um desrespeito à vontade popular, uma vez que houve discussão do tema na IV CMPU e sua aprovação. (...) Criticou os empresários da construção civil por atribuírem ao mau desempenho desse setor o texto da IV CMPU. Considerou essa tese impertinente, pois entende que a crise no setor imobiliário existe antes mesmo de ser iniciado o debate da outorga onerosa. (...) Argumentou, em defesa da inserção de cobrança de outorga onerosa nas áreas de garagens no novo Plano Diretor, que os recursos financeiros obtidos com as taxas servirão para diminuir as externalidades negativas que a construção acima do coeficiente de construção causa no espaço urbano. Disse que esses efeitos são ainda mais perceptíveis quando se depara com a construção de garagens em regiões como o Centro.</p>
Teodomiro Diniz (Fiemg)	<p>(...) Afirmou que as discussões da IV CMPU converteram-se no Projeto de Lei nº 1.749/15, mas não facilitaram o debate dos pontos divergentes. Alertou para o fato de que a construção do espaço público não pode ser orientada sob a perspectiva de uma cidade ideal, mas deve ser elaborada com foco na cidade real. (...) Avaliou que a inserção de coeficiente de construção <i>elevado*</i> deverá inviabilizar a edificação de prédios na região central, com apartamentos que poderiam ser destinados a moradores de baixa renda. Posicionou-se contrariamente à política urbana que incentiva a expansão da cidade para áreas fora do perímetro da Avenida do Contorno. Disse que as grandes cidades no mundo priorizam a ocupação das regiões centrais, mas o Brasil tende a enfatizar o contrário. Disse que a expansão da ocupação de Belo Horizonte para locais distantes prejudica ainda mais esses moradores, pois o poder público não dispõe de recursos para oferecer um transporte público coletivo eficiente. (...) Disse que a cidade expandida gera custos elevados de manutenção da infraestrutura. Avaliou que o projeto do Plano Diretor sustenta-se em uma lógica para afastar os investimentos dos empresários da região central, devido às inúmeras restrições impostas aos construtores. Criticou aqueles que defendem o uso de um coeficiente de construção <i>elevado*</i> e de estarem manobrando, de modo astuto, as lideranças comunitárias. (...) Afirmou que os munícipes de baixa renda não desfrutarão dos recursos auferidos pela outorga onerosa.</p> <p>Obs.: *Aqui, pelo contexto, imagina-se que o participante tenha dito coeficiente de construção <i>unitário</i> e não <i>elevado</i>, como consta no relatório do Seminário.</p>
Wilson Ferreira Campos - (Movimento das Associações de Moradores de Belo Horizonte-MAM – BH)	<p>(...) que foi delegado na IV Conferência Municipal de Política Urbana e avaliou que o trabalho foi feito com seriedade. Fez críticas ao setor empresarial, que considerou ter deixado a conferência por livre e espontânea vontade. Comentou que já se passaram quatro anos desde a realização do evento, que disse ter custado R\$4,7 milhões para a Prefeitura. Observou que a demora traz prejuízos para todos os setores. Reivindicou que os empresários tenham em mente o interesse difuso e coletivo, respeitando as discussões e as propostas da conferência. Afirmou, como advogado, que a outorga onerosa não pode ser considerada um imposto, por não ser compulsória. Comentou que a insistência do setor empresarial em discutir a outorga onerosa impede que outros pontos importantes do plano sejam debatidos.</p>

Luiz Antônio Gazzi Macedo (Asbea)	(...) exibiu esquemas explicativos sobre o processo de construção e venda de imóveis em Belo Horizonte. Explicou que grande parte dos edifícios é construída, hoje, a partir de negociações que envolvem permutas com o proprietário do terreno. Com o potencial construtivo da cidade, que não permite a verticalização, afirmou que a outorga onerosa inviabilizará alguns empreendimentos. Avaliou que as medidas do novo Plano Diretor podem reduzir a arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial e Predial Urbana - IPTU. (...) Exibiu resultados de uma análise das edificações que serão geradas a partir do novo Plano Diretor. Observou que as conclusões do estudo apontam para os seguintes pontos: a) nas áreas de Ocupação Preferencial, em que o potencial é ampliado, as restrições de altimetria devido ao Aeroporto da Pampulha podem comprometer a viabilidade dos projetos; b) nas centralidades, o uso misto dos terrenos junto a empreendimentos comerciais proporciona melhor aproveitamento; c) não será possível a construção de edifícios de luxo, devido à forma de descontos; d) há bastante estímulo ao uso misto, que pode ser inflado além da demanda. Nesse ponto, mencionou a Operação Urbana para hotéis na época da Copa do Mundo e manifestou receio em relação à possibilidade de restarem imóveis vazios; e) o plano prevê potenciais construtivos bastante distintos, menos homogêneos e com mais diferenças bruscas entre si. (...) Em relação ao prejuízo para construtoras de pequeno porte, respondeu que a redução do potencial construtivo fica mais evidente em lotes pequenos. Explicou que a conta não fecha com a construção e a venda de poucas unidades de apartamentos.
Cláudia Pires (IAB)	(...) informou que Belo Horizonte tem o Plano Diretor como instrumento de política urbana desde 1996. (...) Explicou que era prevista, desde então, a construção de novas centralidades estruturadas em torno de eixos de comunicação viária a partir dos grandes equipamentos públicos. Observou que essa construção está relacionada à ideia de adensar outras áreas, com a função estruturante de levar trabalho, comércio e serviços para a população, sem demandar grandes deslocamentos dentro da cidade. Registrou que Belo Horizonte é um Município de 330km ² , totalmente centralizado dentro dos limites da Avenida do Contorno. Detalhou que as áreas suburbanas são complementares, em uma política de adensamento e atração de atividades urbanas para o centro, onde há estrutura urbana qualificada e maior permissividade de uso e ocupação do solo. (...) Afirmou que o direito à propriedade é a principal questão no debate sobre a aprovação do novo Plano Diretor na CMBH. Argumentou que se trata de um direito inalienável, mas está, contudo, sobreposto ao direito difuso e coletivo de fazer planejamento urbano de acordo com a Constituição Federal - CF - e com o Estatuto da Cidade. Considerou que há uma impressão equivocada de que equalizar o coeficiente de aproveitamento levaria ao “desadensamento” da cidade e à migração dos investimentos para outros Municípios. (...) Disse entender que a tônica da discussão sobre o Plano Diretor está na redistribuição do recurso para a melhoria das condições de infraestrutura, mobilidade e habitação. (...) Observou que instrumentos como esses são capazes de regular o valor da terra urbana, que avaliou como uma das grandes discussões na hora de construir habitações. Disse que o mercado imobiliário da capital está centrado em uma minoria capaz de pagar por empreendimentos de luxo, que não se sujeita a discutir habitação de interesse social. Explicou que, na habitação de interesse social, os preços das unidades são equalizados, e o lucro imobiliário é tabelado. Afirmou que se trata, no entanto, de produção de escala, compatível com a economia capitalista mundial. Questionou por que o mercado não demonstra interesse em produzir em escala um produto imobiliário que vai ao encontro da necessidade habitacional do Município. Afirmou que não há interesse porque o mercado imobiliário em Belo Horizonte tem medo de embrenhar-se no sistema capitalista de verdade, que, segundo avaliou, permite ao empresariado ser inovador, empreendedor e sustentável. (...) Julgou que a discussão deve priorizar soluções para o déficit de 70 mil unidades habitacionais em Belo Horizonte.
Maria Caldas (SMPU – PBH)	(...) observou que 57% do território de Belo Horizonte tem capacidade de renovação, tratando-se de lotes vagos e edifícios de até três pavimentos. Explicou

	<p>que o restante do território, concentrado na região Centro-Sul e nos bairros Buritis e Cidade Nova, é constituído por espaços que não podem ser edificados ou edifícios que dificilmente serão demolidos. Ponderou que a discussão sobre coeficiente deve ser separada do conceito de outorga. Relatou que, para chegar aos coeficientes propostos no plano, sua equipe trabalhou com diferentes variáveis que culminam na noção de capacidade de suporte. (...) Observou que a cidade vive uma dinâmica de expulsão da população, independentemente da existência da outorga onerosa. Argumentou que a população rica migra para Nova Lima, movida por modismos e desejos de mercado, enquanto as famílias pobres e de classe média baixa migram para a RMBH por não terem condições de adquirir um imóvel na capital. Explicou que o Plano Diretor busca atuar nesse problema de migração mediante a criação de novos valores e alternativas para que as pessoas possam morar em Belo Horizonte. (...) Referindo-se à exposição de Luiz Antônio Gazzzi, informou que as construções de apartamentos tornaram-se inviáveis nas regiões que estão com a capacidade de suporte saturada e que, conseqüentemente, tiveram seu coeficiente reduzido. Explicou que isso não aconteceu no restante do território. Reforçou que a outorga onerosa não é um imposto e que sua cobrança não reflete em aumento no valor das edificações. Disse não ser verdade que a medida vai gerar desemprego, uma vez que o mercado imobiliário não se restringe às empresas que produzem nas áreas que tiveram o potencial construtivo reduzido. Reforçou que o projeto vem-se arrastando há quatro anos; e sugeriu que a discussão seja feita de forma honesta. (...) Sobre o prejuízo aos pequenos empreendedores, reconheceu que algumas áreas da cidade tiveram seu potencial reduzido. Afirmou que essa parcela corresponde a 8% do território. Ponderou que o mercado que atua nessas áreas teve perdas; e explicou que o modelo de produção nesses locais não é mais viável. Argumentou que outras áreas tiveram seu coeficiente ampliado, em uma parcela correspondente a 46% do território.</p>
<p><i>Thiago M. G. Jardim*</i> - consultor de pesquisa no Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea)</p> <p>*Obs.: A apresentação e o estudo em questão foram elaborados por <i>Thiago Jardim</i> e não por <i>Thiago Canettieri</i> como identificado no relatório.</p>	<p>Apresentou resumo de objetivos propostos e conclusões de seu estudo: (...) 1) os principais determinantes da estrutura espacial urbana são as deficiências geográficas de cada local e os regimes regulatórios de ocupação do solo; 2) a maioria das estruturas espaciais urbanas brasileiras é policêntrica e dispersa; 3) a legislação urbana é o motivo da ausência de arranha-céus; 4) o policentrismo é associado a níveis inferiores de produtividade econômica e é um dos responsáveis pela falta de mobilidade e infraestrutura de transporte; 5) se Belo Horizonte fosse um Município monocêntrico, sua força de trabalho seria 30,5% mais produtiva. Reportou-se a pesquisa feita em 2003 por acadêmicos da área de Arquitetura e Urbanismo sobre a distribuição da densidade populacional em 48 metrópoles internacionais. A conclusão dessa pesquisa demonstrou que a maioria das metrópoles pesquisadas apresenta maior densidade populacional na área central. Demonstrou, por meio de gráfico, a representação da densidade populacional de cidades orientadas ao mercado econômico; não orientadas ao mercado econômico e casos mistos. (...) Em relação a Belo Horizonte, ressaltou os seguintes pontos: 1) a baixa variação da densidade populacional; 2) a inviabilidade de reciclagem dos imóveis da região Central do Município; 3) a impossibilidade de expansão da oferta imobiliária em alguns locais; 4) os efeitos da legislação restritiva, como a dispersão e o trânsito. Avaliou a nova proposta de Plano Diretor como limitante à produtividade do solo urbano. Exibiu exemplos de - Coeficientes de Aproveitamento - CAs - de vários edifícios, bem como a quantidade de prédios por altura em cidades, como Mumbai, Toronto, São Petersburgo. Chamou a atenção para o aumento generalizado de arranha-céus ao redor do mundo. Considerou o novo Plano Diretor, ao propor a redução do CA para 1, contrário à tendência seguida por grandes potências, como os Estados Unidos da América (EUA) e a China. Demonstrou, por meio de dados, como esses países conseguem mais competitividade e economicidade com a arquitetura urbana monocêntrica. Expôs comparações entre modelos urbanos, entre eles "acentrismo x monocentrismo" e "policentrismo x monocentrismo" e sustentou que a produtividade é maior no modelo em que há um centro forte. Para Belo</p>

	Horizonte, afirmou que o modelo monocêntrico implicaria economia de infraestrutura, transporte e tempo e aumento do valor por unidade de terra, da produtividade e da arrecadação.
Izabel Dias (Suplan/SMPU – PBH)	<p>(..) considerou que o estudo apresentado por Thiago Canettieri (<i>na verdade Thiago Jardim</i>)* não retrata a realidade territorial e social de Belo Horizonte. Explicou que a proposta do novo Plano Diretor aborda o planejamento urbano articulado a diversas questões, e que considera o desenvolvimento e a difusão de benefícios para toda a sociedade. Indicou o déficit habitacional e de infraestrutura como o grande desafio a ser enfrentado. Ao apresentar o mapa da situação atual de Belo Horizonte, ressaltou que 57% do território da capital podem ser renovados de forma sustentável. Informou que a legislação vigente incentiva o adensamento restrito na área central do Município e no entorno da Avenida do Contorno, com CA acima de 1. Observou que, em cerca de 80% da cidade, é praticado o CA igual ou inferior a 1. Explicou que o novo Plano Diretor pretende redirecionar os adensamentos a locais próximos a corredores de transporte coletivo. Com isso, disse ser possível aumentar em 40% a possibilidade de construção na cidade e, como consequência, proporcionar a disseminação de acesso a comércio e a serviços. Considerou essa estratégia benéfica para a atuação do mercado, por entender que o caos urbano inviabiliza a expansão da economia. Esclareceu que áreas onde o CA atual é 1 poderão atingir 4, com a implantação da outorga onerosa. Defendeu que os recursos arrecadados serão revertidos em melhorias para a capital. Destacou que o novo Plano Diretor aumentará em 164% o número de vias consideradas não residenciais e em 20% as vias de caráter misto. Disse que essas alterações têm como objetivo evitar que a população necessite se deslocar ao centro da cidade para consumir e trabalhar. Como estratégias de incentivo ao mercado econômico, mencionou o estímulo a áreas de fruição pública e de lazer de uso público e o estímulo a fachadas ativas. Informou que a Secretaria de Planejamento Urbano dispõe de equipe qualificada e atenta a vários possíveis contextos. Reconheceu que poderá ser necessário ajuste pontual ao Plano Diretor, mas garantiu que sua estrutura está alinhada à ideia de desenvolvimento. Registrou que a outorga onerosa já está vigente em várias capitais do Brasil e que o novo Plano Diretor prevê uma regra de transição, para garantir que o processo de adaptação cultural do mercado econômico possa ocorrer da melhor forma.</p> <p>*Obs.: A apresentação e o estudo em questão foi elaborado por <i>Thiago Jardim</i> e não por <i>Thiago Canettieri</i> como identificado no relatório.</p>
Renan Almeida (Cedeplar)	<p>(...) fez ressalvas ao modelo utilizado no estudo apresentado por Thiago Jardim* Informou que o controle sobre a oferta é importante para que o mercado possa operar. Disse que sua apresentação foi elaborada com base na realidade brasileira. Discorreu sobre os tópicos: 1) a área central é o que oferta serviços e produtos centrais; 2) serviços e produtos são hierarquizados de acordo com o grau de sofisticação, a escala e a ubiquidade; 3) os custos de transporte determinam uma curva de demanda espacial; 4) na área central, o valor do metro quadrado é mais alto. Concluiu que: 1) quanto mais longe estiver da centralidade, mais a empresa tenderá a apresentar menor potencial de vendas; 2) melhorias no transporte conseguem atrair empresas para a área central do Município; 3) novas centralidades geram oportunidades de expansão para o mercado, mais acessibilidade a serviços e produtos e menos gastos com transporte para o consumidor. Exibiu mapa com destaque para as cidades centrais no mundo e destacou: 1) no hemisfério sul, o nível de centralidade é menor; 2) quanto mais desenvolvido economicamente, mais policêntrico é o local. Comparou as regiões Sudeste e Norte do Brasil e constatou que, por ser mais desenvolvido, o Sudeste apresenta mais centralidades. Em relação à Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH, registrou a hiperconcentração e a maior oferta de infraestrutura na Região Centro-Sul. Como resultados dessa hiperconcentração, elencou, entre outros fatores: 1) problemas de mobilidade e trânsito; 2) distribuição injusta de recursos públicos pelo território; 3) dificuldade de expansão</p>

	<p>da construção civil no Município; 4) poluição. Apresentou, por meio de gráficos, o panorama histórico de demanda por imóveis em relação à oferta de infraestrutura no Município. Fez considerações em resposta a duas perguntas: 1) “Municípios metropolitanos competem com Belo Horizonte em termos de infraestrutura?”: disse que os dados sinalizam que essa afirmativa não é verdadeira, mas, se comparada à cidade de São Paulo, são detectadas diferenças importantes; 2) “Uma economia pujante significa uma cidade monocêntrica?”: disse que a alta densidade não está relacionada a desenvolvimento.</p> <p>*O relatório cita, na verdade, Thiago Canettieri, mas as críticas são direcionadas ao estudo de Thiago Jardim.</p>
<p>Thiago Canettieri* – Brigadas Populares</p> <p>*Obs.: A apresentação e o estudo em questão foram elaborados por Thiago Canettieri e não por Thiago Jardim como identificado no relatório.</p>	<p>(...) ponderou que o modelo de desenvolvimento urbano atual de Belo Horizonte tende a produzir uma estrutura espacial segregada entre centro e periferia. Afirmou que a qualidade de vida é melhor na Região Centro-Sul, o que atribuiu à concentração de renda nessa região. Avaliou que esse modelo gera dois problemas: 1) “inchaço do Centro”; 2) periferia rarefeita e oferecimento de infraestrutura inferior, para provimento de habitação às classes sociais de menor poder aquisitivo. Considerou que o policentrismo é a solução democrática para esses problemas. Afirmou que essa solução é reforçada pela literatura e por experiências de outros países. Disse que o novo Plano Diretor apresenta estratégias que criarão oportunidades às periferias e parâmetros de estímulo ao comércio e serviço em outros pontos do Município. Defendeu que a CMBH deve respaldar a iniciativa popular do Plano Diretor, para que Belo Horizonte possa ser uma cidade mais justa e inclusiva.</p>
<p>Renato Michel (Sinduscon e Fiemg)</p>	<p>(...) falou sobre o aumento do déficit habitacional no Município e do preço de imóveis novos, especialmente nesse contexto de alterações de legislação. Quanto ao custo para morar e trabalhar em Belo Horizonte, disse acreditar que os preços de imóveis não devem baixar e, ao contrário, tendem a crescer. Apresentou os possíveis impactos de aumento de preços de imóveis para algumas regiões do Município, como Barreiro, e de bairros, como Cidade Nova e Floramar. Observou que esse aumento de valores de imóveis geraria evasão da população local e agravaria problemas de mobilidade urbana. Referindo-se à outorga onerosa prevista na proposta de revisão do Plano Diretor, indagou se haverá redução de impostos relativos aos imóveis afetados por essa outorga, caso os valores desses imóveis sejam depreciados. Informou que os lançamentos de empreendimentos residenciais no Município equivalem a, aproximadamente, 30% dos ocorridos na RMBH. Comentou que, conforme pesquisa do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais - Sinduscon-MG, em relação a Belo Horizonte e municípios vizinhos, a maioria dos lançamentos destina-se a público de baixa renda. Destacou que a área de Construção Civil é a que está diretamente relacionada a índices de emprego ou desemprego, sendo afetada por eles. Mencionou que, aproximadamente, 50% dos empregos gerados estão nessa área. Declarou que considera como um imposto a outorga onerosa prevista no novo Plano Diretor e informou que diversas entidades apoiam um movimento contrário ao aumento de impostos.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir de recortes do Relatório do Seminário - CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2018d.

A Emenda Substitutiva nº 132/2018 recebeu, até novembro de 2018, um total de 102 subemendas de vereadores. Entre essas subemendas, as propostas direcionadas às diretrizes gerais do Plano Diretor foram apresentadas, majoritariamente, pelas vereadoras Áurea Carolina, Cida Falabella e pelos vereadores Gabriel e Jorge dos Santos. O vereador Gabriel propôs também emendas

relacionadas aos mecanismos de gestão democrática e às regras de aplicação do estoque de potencial construtivo adicional⁵¹, abordando temas, como validade e regras de publicização do seu consumo. Os vereadores Orlei e Dimas da Ambulância apresentaram emendas voltadas para a retirada de terrenos do zoneamento Aeis-1, enquanto Eduardo da Ambulância propôs emendas voltadas para a ampliação da permissividade de usos não residenciais em algumas vias. Entre as 102 subemendas apresentadas, o coeficiente de aproveitamento único e unitário foi objeto de três proposições, duas de autoria do vereador Mateus Simões e uma de autoria do vereador Gabriel, todas com o objetivo de aumentar o valor do referido coeficiente e de torná-lo variável, em diferentes áreas da cidade (ver Quadro 1)

Ainda em novembro de 2018, o Executivo Municipal apresentou um novo substitutivo: a Emenda Substitutiva nº 146/2018 ao PL nº 1749/2015⁵². Essa emenda foi fruto da assimilação das discussões ocorridas nas audiências públicas e no seminário realizado no início de novembro de 2018. Também agregou o conteúdo das emendas e subemendas anteriores que receberam parecer positivo do órgão responsável pelo planejamento urbano municipal.

Em 20 de novembro de 2018, o projeto de lei do Plano Diretor foi finalmente colocado em pauta para a votação da plenária de primeiro turno⁵³. A plenária foi marcada pela presença maciça, nas galerias da CMBH, de movimentos populares, em especial, dos movimentos com pautas relacionadas à moradia. Esses movimentos pressionaram os vereadores em prol da aprovação do Projeto de Lei que instituía o

⁵¹ O estoque de potencial construtivo adicional é o instrumento que permite o monitoramento da densificação construtiva do território, por meio de dados do licenciamento de edificações. O estoque indica a quantidade de metros quadrados disponíveis em uma unidade territorial para a superação do potencial construtivo básico.

⁵² Segundo mensagem do Prefeito, que acompanha o texto do Emenda Substitutiva nº 146/2018 ao Projeto de Lei nº 1749/2015:

“A presente emenda tem como ponto de partida a Emenda Substitutiva nº 132, também de autoria do Executivo, à qual foram acrescentados ajustes em decorrência das questões levantadas nas audiências públicas realizadas entre julho e novembro do ano corrente e, especialmente, no seminário ocorrido nos dias 9 e 10 de novembro.

Ainda foram incorporadas ao texto uma série de alterações apresentadas por meio de emendas pelo Legislativo Municipal, que obtiveram parecer favorável da Secretaria Municipal de Política Urbana. Dessa forma, ademais da introdução de importantes mudanças na proposta anterior, fica preservada a coerência do texto legal.

Ressalte-se que o novo substitutivo mantém os avanços incluídos na emenda (substitutivo) nº 132/2018, notadamente no que diz respeito à simplificação do texto legal e à incorporação dos princípios de sustentabilidade vinculados à Nova Agenda Urbana (BELO HORIZONTE, 2018b).

⁵³ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2018e.

novo Plano Diretor. A reunião também foi caracterizada por interrupções, principalmente, em decorrência de 8 pedidos de verificação de quórum⁵⁴, dos quais, 3 a pedido do vereador Jorge dos Santos, 1 a pedido do vereador Doorgal Andrada e 4 a pedido do vereador Gabriel. Também ocorreram solicitações de interrupção da reunião e requerimentos de adiamento da discussão, por parte do vereador Jorge dos Santos. Vencidas essas intercorrências, o Projeto de Lei do Plano Diretor foi posto em votação⁵⁵ em primeiro turno, recebendo 31 votos favoráveis, 6 votos contrários e 2 abstenções.

TABELA 3: RESULTADO DA VOTAÇÃO EM 1º TURNO DO PROJETO DE LEI 1749/205

Resultado da votação em 1º Turno do PL 1749/2015 – 20/11/2018			
Vereadores		Partido	Voto
1	Álvaro Damião	DEM	Sim
2	Arnaldo Lula Godoy	PT	Sim
3	Autair Gome	PSC	Sim
4	Bella Gonçalves	PSOL	Sim
5	Bim da Ambulância	PSDB	Sim
6	Carlos Henrique	PMN	Sim
7	Catatau	PHS	Sim
8	Cida Falabella	PSOL	Sim
9	Cláudio Duarte	PSL	Sim
10	Dimas da Ambulância	PODE	Sim
11	Doorgal Andrada	Patriota	Não
12	Dr. Bernardo Ramos	Novo	Não
13	Dr. Nilton	PROS	Não
14	Edmar Branco	AVANTE	Sim
15	Eduardo da Ambulância	PODE	Sim
16	Elvis Côrtes	PHS	Sim
17	Fernando Borja	AVANTE	Não
18	Fernando Luiz	PSB	Não
19	Flávio dos Santos	PODE	Sim
20	Gabriel	PHS	Abstenção
21	Gilson Reis	PCdoB	Sim
22	Hélio da Farmácia	PHS	Sim
23	Irlan Melo	PR	Sim
24	Jair Di Gregório	PP	Sim

⁵⁴ Observa-se que muitos desses pedidos foram sequenciais, ou seja, quando se finalizava uma verificação de quórum, já se solicitava a verificação seguinte, evidenciando tentativas de obstrução da pauta, como observado e registrado em ata pelo presidente da sessão, Vereador Henrique Braga.

⁵⁵ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2018f.

25	Jorge Santos	PRB	Não
26	Juliano Lopes	PTC	Sim
27	Juninho Los Hermano	AVANTE	Sim
28	Léo Burguês de Castro	PSL	Sim
29	Marilda Portela	PRB	Sim
30	Nely Aquino	PRTB	Sim
31	Orlei Pereira da Silva	AVANTE	Sim
32	Pedrao do Depósito	PPS	Sim
33	Pedro Bueno	PODE	Sim
34	Pedro Lula Patrus	PT	Sim
35	Preto	DEM	Sim
36	Professor Wendell Mesquita	SD	Abstenção
37	Rafael Martins	PRTB	Sim
38	Reinaldo Gomes	PMDB	Sim
39	Wesley Autoescola	PRP	Sim

Fonte: Elaboração própria, a partir de CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2018g.

Enquanto o projeto de lei do novo Plano Diretor seguia seu percurso na Câmara Municipal de Belo Horizonte, em atenção ao disposto na Lei nº 7165/1996, o Executivo realizou, em dezembro de 2018, a V Conferência Municipal de Política Urbana. Tendo em vista que o projeto de lei do novo Plano Diretor, resultado das deliberações da IV CMPU, ainda se encontrava em tramitação no legislativo, o Conselho Municipal de Política Urbana deliberou discutir, na V CMPU, a implementação da Nova Agenda Urbana (NAU)⁵⁶ no município.

Como resultado do evento, os setores da sociedade civil discutiram e apresentaram um conjunto de propostas, denominadas pelos próprios setores de Boas Práticas, que visam tornar a cidade mais resiliente, sustentável, humana e inclusiva, assumindo a corresponsabilidade por uma cidade melhor para todos e todas. Tratam-se de ações cotidianas e locais que possam qualificar a vida do maior número de habitantes do município, a serem executadas pela sociedade civil organizada. Também foram apontadas Recomendações ao Executivo em torno dos compromissos para o desenvolvimento urbano a partir dos princípios da NAU. Por fim, como novidade da V CMPU, foram selecionadas 30 iniciativas inovadoras para expor sua experiência de contribuição à sociedade para a construção desse pacto, das quais três foram escolhidas pelos participantes para serem premiadas na Plenária de Encerramento do evento (SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA, 2018, p. 12)

⁵⁶ A Nova Agenda Urbana é o documento resultante da III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (HABITAT III) que ocorre na cidade de Quito, em 2016.

Muitos representantes do setor empresarial, em especial da atividade de construção civil que já haviam manifestado discordância em relação ao projeto de lei do novo Plano Diretor, ansiavam discutir, novamente na V CMPU, o próprio Plano Diretor. Nesse sentido, a V CMPU ocorreu sobre protestos desse setor, que tentou impedir, sem êxito, a realização do evento por meio de ações judiciais.

Voltando à tramitação do projeto de lei, a Emenda nº 146/2018 recebeu ainda um total de 155 subemendas, e avançou em segundo turno nas comissões de Legislação e Justiça⁵⁷ e Meio Ambiente, Defesa dos Animais e Política Urbana⁵⁸ entre fevereiro e abril de 2019. As diretrizes gerais do Plano Diretor ainda foram objeto de emendas das vereadoras Bella Gonçalves e Cida Falabella e dos vereadores Gabriel, Reinaldo Gomes e Wesley Autoescola. Juliano Lopes continuou apresentando emendas voltadas à retirada de demarcações de terrenos do zoneamento Aeis-1. Atuou também, junto ao vereador Léo Burguês, na ampliação da permissividade de usos não residenciais em algumas vias. Das 155 emendas apresentadas, quatro possuíam conteúdos contrários ao coeficiente de aproveitamento único e unitário: duas de autoria do vereador Dr. Bernardo Ramos, uma de autoria do vereador Gabriel e uma de autoria do vereador Reinaldo Gomes (ver Quadro 1).

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário deu parecer positivo ao Projeto de Lei que instituíu o novo Plano Diretor em maio de 2019 e apresentou um novo substitutivo: a Subemenda 154 à Emenda nº 146/2018 ao Projeto de Lei nº 1749/2015. Diferentemente dos demais, esse substitutivo encaminhado pela Comissão foi proposto pelo vereador Jair Di Gregório, que buscou apoio técnico para a formatação do documento, junto ao órgão responsável pelo planejamento urbano municipal⁵⁹. A Subemenda nº 154/2019 consolidou o conteúdo

⁵⁷ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2019a.

⁵⁸ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2019b.

⁵⁹ Segundo mensagem do Vereador Jair Di Gregório, que acompanha o texto da Subemenda Substitutiva 154 à Emenda n. 146/2018 ao Projeto de Lei n. 1749/2015:

“A presente subemenda incorpora parte significativa das subemendas apresentadas pelos nobres colegas à emenda n. 146/2018, bem como faz importantes ajustes voltados para o aprimoramento da norma e para o benefício dos cidadãos de Belo Horizonte.

Dentre esses, cabe destacar a antecipação da entrada em vigor da revisão da classificação das vias quanto aos usos não residenciais, atendendo à demanda de inúmeros comerciantes hoje privados do exercício de suas atividades econômicas. No mesmo sentido, foram previstos procedimentos simplificados de licenciamento para Microempreendedores Individuais e atividades de artesanato.

(...) considerando a redação prevista para os coeficientes de aproveitamento válidos durante o chamado “período de transição”, correspondente aos três anos que se seguem à entrada em vigor da

de várias emendas e subemendas propostas no decorrer do processo. Contemplou, também, a isenção do pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir para igrejas e templos religiosos. Ainda em maio, a Subemenda 154 avançou para a Comissão de Orçamento e Finanças⁶⁰ e, com sua aprovação, a tramitação em segundo turno foi concluída e o texto passou a ser objeto de deliberação da Plenária da Câmara Municipal.

Conforme gráficos abaixo (figuras 25 e 26), o Projeto de Lei que instituía o novo Plano Diretor de Belo Horizonte foi objeto de 483 emendas legislativas. A maioria delas concentrou-se na abordagem de temáticas mais gerais, relacionadas às diretrizes, premissas e objetivos do próprio Plano diretor. Com relação às temáticas mais específicas, aquelas que foram objeto de maior número de emendas foram a permissividade de uso (52 emendas), o instrumento parcelamento, edificação e utilização compulsório (42 emendas)⁶¹ e a retirada de terrenos de zoneamentos dedicados à produção habitacional (40 emendas). O coeficiente de aproveitamento básico único e unitário, uma das maiores polêmicas da discussão, foi objeto de apenas 7 emendas dentre as 483 apresentadas, sendo elas propostas por quatro vereadores: Mateus Simões, Gabriel, Dr. Bernardo Ramos e Reinaldo Gomes. A instituição da outorga onerosa em si, segundo ponto mais polêmico da discussão para a aprovação do plano diretor, não foi objeto de emendas legislativas, sendo tratada apenas no que se refere a pedidos específicos de isenção do seu pagamento para determinados usos.

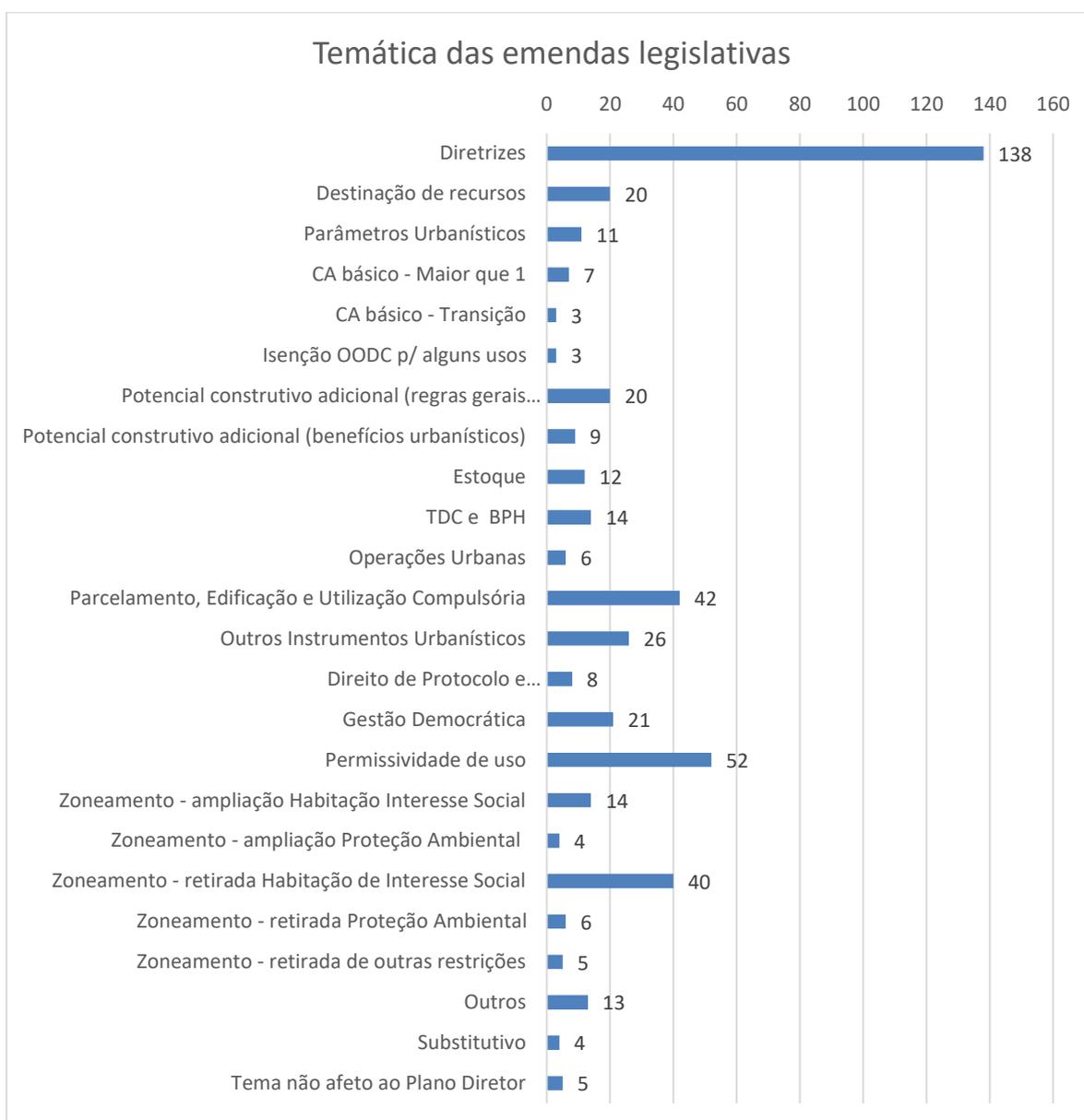
lei, (...) foi criado um mapa para substituição da regra, indicando de forma objetiva, os valores válidos para o período estabelecido.

Por fim, foram incorporados ao texto trazido por essa subemenda ajustes na Lei nº 9.074/2005” (DI GREGÓRIO, 2019).

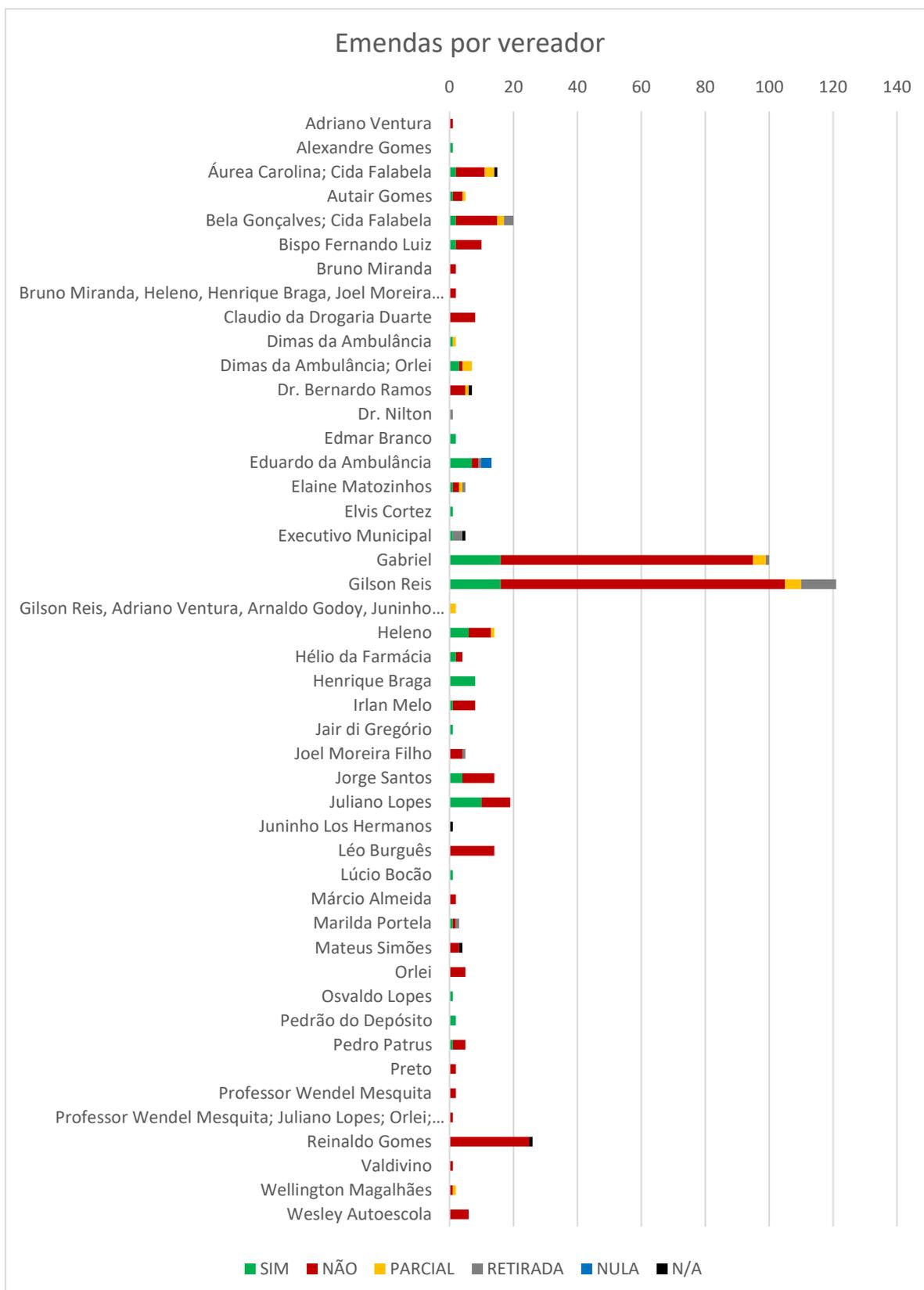
⁶⁰ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2019c.

⁶¹ Apesar do grande número de emendas sobre o instrumento PEUC, poucos vereadores trataram dessa temática, sendo que mais de 50% das propostas são de autoria de um único vereador: Gilson Reis

FIGURA 25: TEMÁTICAS DAS EMENDAS LEGISLATIVAS AO PROJETO DE LEI QUE INSTITUI O NOVO PLANO DIRETOR.



Fonte: Elaboração própria, a partir da análise emendas ao PL n. 1749/2015, disponíveis no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Belo Horizonte.



Fonte: Elaboração própria, a partir da análise emendas ao PL 1749/2015, disponíveis no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Belo Horizonte - CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2019c.

Em 05 de junho de 2019, o Projeto de Lei do novo Plano Diretor de Belo Horizonte, por meio da Subemenda nº 154 à Emenda nº 146/2018 ao Projeto de Lei nº 1749/2015 foi posto em pauta para a votação da plenária de segundo turno⁶². Mais uma vez, a reunião foi marcada pela significativa presença de movimentos populares, principalmente os ligados à pauta da moradia digna, nas galerias da Casa Legislativa. Também foi novamente caracterizada por uma série de interrupções nos trabalhos, advindos de 11 pedidos de questão de ordem, dos quais 8 foram a pedido do vereador Gabriel, 2 a pedido do vereador Pedro Bueno, 1 a pedido do vereador Fernando Borja. A votação sobre o Plano Diretor foi, então, transferida para o dia seguinte.

Ainda no intuito de postergar a votação do Plano Diretor, a oposição ao projeto protocolou muitos requerimentos na Câmara Municipal, que precisariam ser analisados antes da votação do Plano Diretor. O vereador Léo Burguês, líder do governo no legislativo, ciente que a preferência de votação das sessões era dada para o primeiro requerimento protocolado com esse pedido de prioridade, conseguiu protocolar, em primeiro lugar, um requerimento solicitando a prioridade de análise da Subemenda nº 154 à Emenda nº 146/2018 ao Projeto de Lei nº 1749/2015. Por meio dessa ação, o líder do governo conseguiu “limpar” a pauta dos demais requerimentos para, enfim, possibilitar a discussão do Plano Diretor⁶³.

No dia 06 de junho de 2019, Subemenda nº 154 à Emenda nº 146/2018 ao Projeto de Lei nº 1749/2015 foi novamente colocada em pauta para votação da plenária de segundo turno⁶⁴, em mais uma reunião marcada pela presença maciça de movimentos sociais ligados à pauta da moradia nas galerias da CMBH. Por iniciativa do vereador Léo Burguês, Líder do Governo na Câmara, todos os vereadores reuniram-se durante a sessão e chegaram a um acordo de suspenderem as obstruções de pauta regimentais para possibilitar a votação do Plano Diretor. Finalmente, depois de quatro anos na CMBH, o Projeto de Lei que institua o novo Plano Diretor de Belo Horizonte foi aprovado⁶⁵ (com 35 votos a favor e 5 contra) e, em agosto, a partir dele, foi publicada a Lei nº 11.181, de 2019, que institui o Plano Diretor

⁶² CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2019d.

⁶³ SIMÕES, 2019 e SIMÕES, 2019.

⁶⁴ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2019e.

⁶⁵ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2019f.

de Belo Horizonte. Com sua aprovação, as galerias da Câmara Municipal de Belo Horizonte, tornaram-se cenário de festa para os movimentos populares.

TABELA 4: RESULTADO DA VOTAÇÃO EM 2º TURNO DO PROJETO DE LEI 1749/205

Resultado da votação em 2º Turno do PL 1749/2015 – 06/06/2022			
	Vereadores	Partido	Voto
1	Álvaro Damião	DEM	Sim
2	Arnaldo Godoy	PT	Sim
3	Autair Gomes	PSC	Sim
4	Bella Gonçalves	PSOL	Sim
5	Bim da Ambulância	PSDB	Sim
6	Carlos Henrique	PMN	Sim
7	Catatau do Povo	PHS	Sim
8	César Gordin	PHS	Sim
9	Cida Falabella	PSOL	Sim
10	Cláudio Duarte	PSL	Sim
11	Coronel Piccinini	PSB	Sim
12	Dimas da Ambulância	PODE	Sim
13	Dr. Nilton	PROS	Sim
14	Edmar Branco	AVANTE	Sim
15	Eduardo da Ambulância	PODE	Sim
16	Elvis Côrtes	PHS	Sim
17	Fernando Borja	AVANTE	Não
18	Fernando Luiz	PSB	Sim
19	Flávio dos Santos	PODE	Sim
20	Gabriel	PHS	Não
21	Gilson Reis	PCdoB	Sim
22	Hélio da Farmácia	PHS	Sim
23	Henrique Braga	PSDB	Sim
24	Irlan Melo	PR	Sim
25	Jair Di Gregório	PP	Sim
26	Jorge Santos	PRB	Não
27	Juninho Los Hermano	AVANTE	Sim
28	Léo Burguês de Castro	PSL	Sim
29	Maninho Félix	PSD	Sim
30	Marilda Portela	PRB	Sim
31	Mateus Simões	NOVO	Não
32	Orlei Pereira da Silva	AVANTE	Sim
33	Pedrao do Depósito	PPS	Sim
34	Pedro Bueno	PODE	Não
35	Pedro Lula Patrus	PT	Sim

36	Preto	DEM	Sim
37	Professor Juliano Lopes	PTC	Sim
38	Ramon Bibiano Casa Apoio	MDB	Sim
39	Reinaldo Gomes	MDB	Sim
40	Wesley Autoescola	PRP	Sim

Fonte: Elaboração própria, a partir de CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2019f.

3.1.2 O Plano Diretor de Belo Horizonte: repercussões para além da CMBH

Apresentada a tramitação do novo Plano Diretor e da Outorga Onerosa do Direito de Construir na Câmara Municipal, é importante também compreender como essa discussão ultrapassa os fóruns oficiais de debate e é pautada de diferentes formas pela sociedade civil.

O percurso do novo Plano Diretor na Câmara Municipal é acompanhado por intensos debates na sociedade civil, frutos da atuação dos diversos agentes, que se envolvem nessa discussão, seja a favor ou contra a proposta. Esses debates são amplamente difundidos pelas redes sociais e divulgados pelos veículos de imprensa. O grande número de postagens, reportagens, declarações de apoio ou de repúdio sobre a proposta do novo Plano Diretor e seus instrumentos, não só inflamam as discussões públicas, mas também influenciam as ações dos agentes envolvidos na tramitação do projeto de lei.

Entre as vozes contrárias à proposta, destaca-se a do Movimento “Mais imposto não!”, lançado em 09 de junho de 2018, sob a coordenação da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG). Conforme sua página no Facebook, representa 29 instituições das classes empresarial, industrial, comercial, de trabalhadores e de serviços, além de mais de 100 mil belo-horizontinos que assinam seu manifesto⁶⁶.

⁶⁶ O manifesto foi assinado pelas seguintes instituições: Associação Brasileira de Cimento Portland (ABCP-MG), Associação Brasileira e Consultoria Estrutural (ABECE), Associação Brasileira de Engenharia de Sistemas Prediais (ABRASIP-MG), Associação Comercial e Empresarial de Minas (ACMinas), Associação do Comércio de Materiais de Construção de Minas Gerais (ACOMAC-MG), Associação Mineira de Engenharia de Segurança (AMES), Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (Asbea-MG), Câmara de Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte (CDL-BH), Centro Industrial e Empresarial de Minas Gerais (CIEMG), Câmara do Mercado Imobiliário de Minas Gerais (CMI), Sindicato das Empresas Administradoras de Imóveis, Corretoras de Imóveis, Incorporadoras de Imóveis e Urbanizadoras da Região Metropolitanas de Belo Horizonte - Minas Gerais (SECOVI-MG), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais (CREAMG), Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), Instituto Mineiro de Engenharia Civil (IMEC), Sindicato do Comércio Varejista de Derivados de Petróleo no Estado de Minas Gerais (MINASPETRO), Comissão de Direito da Construção da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/MG), Serviço Social da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais (SECONCI-MG), Sindicato de Engenheiros no Estado de Minas Gerais (SENGE-MG), Sindicato de Engenheiros no Estado de Minas Gerais (SENGE), Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva de Minas Gerais (SINAENCO-MG), Sindicato das Empresas Locadoras de Equipamentos, Máquinas, Ferramentas e Serviços Afins do Estado de Minas Gerais (SINDILEQ-MG), Sindicato do Comércio Varejista e Atacadista de Material de Construção, Tintas, Ferragens e Maquinismos de Belo Horizonte e Região (SINDIMACO), Sindicato das Indústrias de Instalações Elétricas, Gás, Hidráulicas e Sanitárias no Estado de Minas Gerais

As instituições da sociedade civil, abaixo assinadas, unidas em defesa de Belo Horizonte, posicionam-se contrárias ao Projeto de Lei Municipal n. 1749/2015, que trata sobre o novo Plano Diretor de Belo Horizonte. Gestado na administração municipal passada, em conjuntura econômica diferente, o projeto, que será objeto de texto substitutivo pela atual administração, terá graves efeitos à cidade e, por isso, não atende às demandas do setor produtivo, de serviços e dos moradores de BH.

Entre os pontos prejudiciais, o projeto suprime direitos e desvirtua o instrumento da outorga onerosa, equiparando-se à criação de um novo imposto que inviabiliza investimentos, amplia a expulsão dos belo-horizontinos para outras cidades e piora a vida dos cidadãos. Com isso, todas as atividades econômicas serão afetadas, gerando maior desemprego e avultando a crise na Capital, que já soma 120 mil postos de trabalho perdidos desde 2013, com conseqüente impacto na segurança pública, dentre outros malefícios sociais (MAIS IMPOSTO NÃO!, 2018; 2019).

O “Mais imposto não!” é contrário à aprovação do novo Plano Diretor, à instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir e ao coeficiente de aproveitamento único e unitário. O título do movimento remete à ideologia de seus fundadores de que a Outorga Onerosa do Direito de Construir é, na verdade, “mais um imposto” a ser pago pelos moradores de Belo Horizonte. Para os integrantes do movimento, a outorga onerosa e o coeficiente de aproveitamento básico unitário são vistos como confiscos ao direito de construir e como ataques à propriedade privada. Acreditam que a adoção do coeficiente de aproveitamento único e unitário afetaria negativamente a construção civil, enquanto atividade econômica, pois aumentaria seus custos de produção. Para seus apoiadores, esse aumento dos custos seria repassado ao consumidor final, elevando-se significativamente o valor de venda dos imóveis.

Em função do alcance das instituições que o compõem, o “Mais imposto não!” é um movimento que agrega elevado capital econômico e político e possui grande penetração nas mídias e redes sociais. Nesse sentido, o movimento produz uma série de peças gráficas, “memes” e conteúdos para compartilhamento via aplicativos de mensagens (ver figura 27). Entre seus conteúdos mais difundidos, está o vídeo que conta a história do Seu Pedro, um cidadão comum que sofre as conseqüências da

(SINDIMIG), Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais (SINDUSCON-MG), Sindicato das Indústrias de Produtos de Cimento do Estado de Minas Gerais (SIPROCI-MG), Sociedade Mineira de Engenheiros (SME).

nova lei que cria mais um imposto em Belo Horizonte (ver figura 28). Em geral, o movimento produz conteúdos de simples assimilação, que alcançam, com facilidade, o público não especializado em instrumentos urbanísticos de base fundiária.

FIGURA 26: PEÇAS GRÁFICAS PRODUZIDAS PELO MOVIMENTO MAIS IMPOSTO NÃO!



Fonte: Colagem elaborada a partir do conteúdo da página do Facebook do Movimento Mais imposto não! (MAIS IMPOSTO NÃO!, 2018; 2019).

FIGURA 27: IMAGENS E ROTEIRO DO VÍDEO PRODUZIDOS PELO MOVIMENTO MAIS IMPOSTO NÃO!

ROTEIRO DO VÍDEO:

Os vereadores de Belo Horizonte vão votar a criação de mais um imposto e, se você não fizer nada, quem vai pagar a conta é você! Quer saber? Vou te explicar:

O Senhor Pedro sempre morou de aluguel com sua família. Depois de muito trabalhar, comprou um terreno de 100 m² onde pretende construir sua casa. Hoje, o Seu Pedro pode construir 2,7 vezes o tamanho original do terreno, que é o chamado coeficiente de construção. Dessa forma, no terreno de 100m², pode ser construído até 270m². Por exemplo: uma casa de 90m² e outros dois andares de 90m² cada. Assim, a família do Seu Pedro conseguiria construir o seu sonho da casa própria.

A nova lei que será votada pelos vereadores de BH reduz o coeficiente de construção para 1. No terreno de 100m², ele passa a ter o direito de construir somente até 100m². Com essa redução, o sonho do Seu Pedro ficará impossível! Mas, não é só isso! Seu Pedro pode até construir sua casa de 270m², mas terá que pagar por cada metro quadrado a mais. Cada metro quadrado custará isso (*imagem de uma pilha de dinheiro*). Se ele quiser construir sua casa com 270m², terá que pagar isso (*imagem de várias pilhas de dinheiro*). Comparando, Seu Pedro não acha bom negócio!

Essa nova lei significa um confisco do direito de construir e a criação de mais um imposto que os belo-horizontinos terão que pagar. Você acha justo? Pois é! Seu Pedro e sua família, não!

Acesse www.maisimpostonaobh.com.br e assine o manifesto contra a criação de imposto sobre moradias.

Fonte: Imagem elaborada a partir do conteúdo do vídeo disponível na página do Facebook do Movimento Mais imposto não! (MAIS IMPOSTO NÃO!, 2018; 2019).

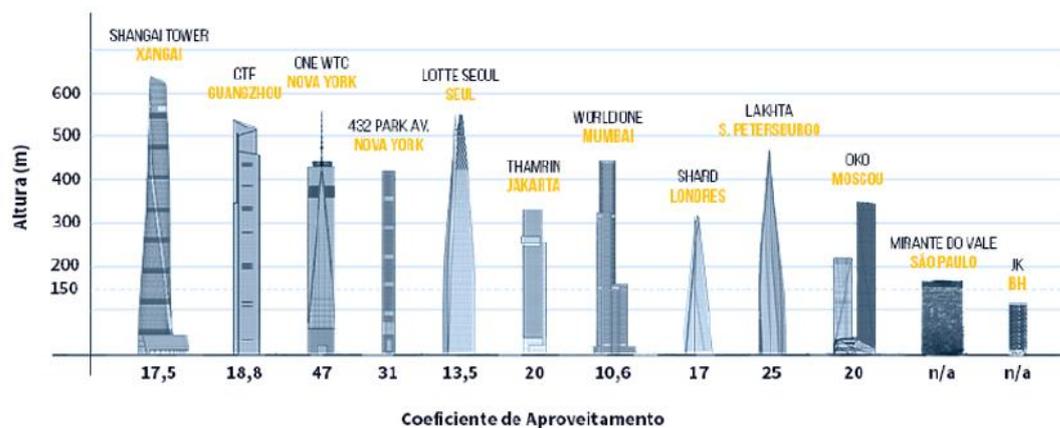
Com o objetivo de se aproximar dos profissionais que atuam na área da engenharia, arquitetura, direito e economia, o Movimento “Mais imposto não!” também divulga reportagens, artigos, estudos e pesquisas alinhadas com seu ponto de vista (ver figuras 29 e 30).

Nesse sentido, um dos exemplos mais significativos é a divulgação do estudo de Thiago Jardim que defende a concentração de arranha-céus nas áreas centrais de grandes metrópoles (ver figura 29). Jardim (2019) caracteriza o padrão de desenvolvimento urbano de Belo Horizonte como disperso, policêntrico, ou mesmo “quase-acêntrico”, como depreciação do centro original e a desintegração do município em multicentros de distintas classes sociais. O autor afirma que a população de Belo Horizonte distribui-se em edificações de 20 a 80 metros de altura, com alguns edifícios atingindo 120 metros. Essa configuração, segundo o autor, reflete as restrições regulatórias da legislação de parcelamento, ocupação e uso do solo. Jardim (2019) argumenta que, ao contrário das principais metrópoles do mundo, como Chicago, Toronto, Londres, Sydney, Tóquio, Xangai, Mumbai e Seul, as normativas urbanísticas colocam os coeficientes de aproveitamento brasileiros como um dos mais restritivos do mundo. Jardim afirma também que, se Belo Horizonte fosse um município monocêntrico, seria 30% mais produtivo (JARDIM, 2019).

(...) A perspectiva de aumento da restrição à construção com a redução dos potenciais construtivos do solo urbano, previstos no Projeto de Lei n. 1749/2015 de Belo Horizonte, aprovado no mês passado, reforçará os padrões ineficientes de desenvolvimento da cidade nas últimas décadas (JARDIM, 2019).

Pautado no estudo de Jardim (2019), o “Movimento mais imposto não!” argumenta que a adoção do coeficiente de aproveitamento básico unitário e o estímulo à formação de novas centralidades (outra proposta contida no novo Plano Diretor de Belo Horizonte) estão na contramão das melhores práticas do urbanismo adotadas no mundo.

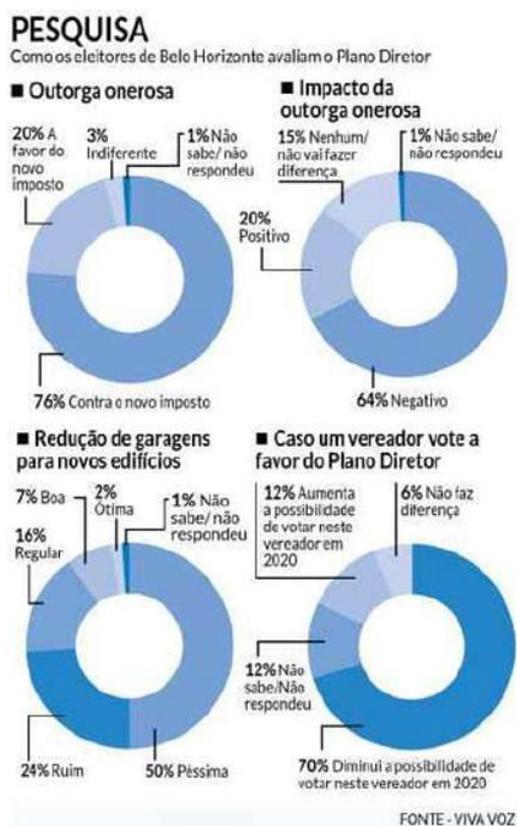
FIGURA 28: COEFICIENTES DE APROVEITAMENTO NAS METRÓPOLES MUNDIAIS



Fonte: JARDIM, 2019 divulgado em MAIS IMPOSTO NÃO!, 2018; 2019.

Conforme informações constantes na página do “Movimento mais imposto não!” (2019a), o grupo encomendou uma pesquisa ao Instituto Viva Voz sobre a percepção da população sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Segundo divulgado pelo movimento, a pesquisa foi realizada entre 13 e 16 de março de 2019 e seus resultados indicam que “a população de Belo Horizonte, apesar de ainda não ter muitas informações sobre o assunto, rejeita os principais pontos do projeto do novo Plano Diretor da capital” (ver figura 30). Tal pesquisa também foi utilizada pelo “Movimento mais imposto não!” para justificar seu posicionamento.

FIGURA 29: TRECHOS DO ARTIGO “MAIORIA DA POPULAÇÃO DE BELO HORIZONTE DESCONHECE TEOR DO PLANO DIRETOR”



Fonte: Elaborado a partir do artigo disponível no site do Movimento Mais imposto não! (MAIS IMPOSTO NÃO, 2019a).

O “Movimento mais imposto não!” também divulgou, em seu sítio eletrônico, artigo afirmando que os apartamentos novos em Belo Horizonte podem ficar de 30% a 40% mais caros com a aprovação do Plano Diretor. Segundo o artigo, os índices foram apontados por pesquisa realizada pelo arquiteto Júlio Guerra Tôres, membro da Asbea, a partir de simulações de um novo empreendimento considerando o coeficiente de aproveitamento básico único e unitário. O artigo indica que, com a redução do coeficiente de aproveitamento, ocorreria aumento do custo da construção e, conseqüentemente, aumento no preço de venda dos imóveis. O texto também afirma que ocorreria aumento no preço dos aluguéis tendo em vista que seus valores são lastreados no valor venal do imóvel (MAIS IMPOSTO NÃO, 2019b). Esses percentuais de aumento de preço de imóveis foram constantemente divulgados pelo movimento.

Não raras também eram as postagens na página do Facebook do “Movimento mais imposto não!” que versavam contra a Outorga Onerosa do Direito de Construir do ponto de vista jurídico. Nesse sentido, cita-se, por exemplo, o texto dos advogados Eduardo Coluccini Cordeiro (Presidente da Comissão de Direito de Construção da OAB/MG) e Paulo Viana Cunha (membro da Comissão de Direito Imobiliário da OAB/MG), publicado no Jornal Estado de Minas e divulgado na rede social do movimento contrário ao instrumento. Nesse texto, os advogados afirmam:

(...) Certo é que a valorização imobiliária está ligada, diretamente a essa legislação, de modo que a redução dos coeficientes tende a provocar a redução generalizada do valor dos imóveis (casas e lotes) já existentes, o que significa suprimir direitos e desvalorizar o patrimônio dos cidadãos (CORDEIRO; VIANA, 2018).

Entre os agentes contrários ao novo Plano Diretor, observam-se também críticas direcionadas às figuras do Prefeito Alexandre Kalil, dos vereadores que apoiavam o Plano Diretor, da Secretária Municipal de Política Urbana, Maria Caldas e da sua equipe. Algumas dessas críticas identificavam os defensores do Plano Diretor, da outorga onerosa e do coeficiente de aproveitamento único e unitário como pessoas vinculadas à chamada ideologia de esquerda.

FIGURA 30: PEÇAS GRÁFICAS PRODUZIDAS PELO “MOVIMENTO MAIS IMPOSTO NÃO!”



Fonte: Colagem elaborada a partir do conteúdo da página do Facebook do Movimento Mais imposto não! (MAIS IMPOSTO NÃO!, 2018; 2019).

Em nota oficial divulgada pelo “Movimento mais imposto não!”, em 24 de maio de 2019, afirmava-se que o novo plano diretor “(...) retira da cidade as potencialidades de desenvolvimento, confisca o patrimônio das famílias e cria um novo imposto (...)”. A mesma nota oficial afirmava que a Secretária Maria Caldas foi responsável pela implantação da outorga onerosa na cidade de São Paulo, na administração do ex-prefeito Fernando Haddad do Partido dos Trabalhadores. Observa-se, no entanto, que a OODC foi inserida no Plano Diretor de São Paulo em 2014, enquanto a Doutora Maria Fernandes Caldas só integrou a administração municipal de São Paulo em 2015. Ainda segundo o documento: “A ideologia de esquerda, que demoniza as atividades empresariais, geradoras de empregos e renda, está em desuso no país e é péssima para os destinos de Belo Horizonte” (MAIS IMPOSTO NÃO, 2019c).

O vereador Mateus Simões expôs sua discordância em relação ao novo Plano Diretor e sua insatisfação com seus defensores em dois artigos publicados no Jornal “O Tempo”. No primeiro artigo, intitulado “*Ricos contra pobres: o populismo que se instalou em Belo Horizonte*” o vereador afirmava: “(...) os anos de doutrinação petista consolidaram na cabeça de muitos a ideia de que o Brasil vive uma guerra silenciosa entre os que têm tudo e os que não tem nada”. Afirmava também que o “o prefeito de Belo Horizonte aderiu abertamente ao discurso lulopetista” e assim ilustrava sua argumentação:

Em toda parte, da Argentina peronista à Venezuela chavista, o caminho para governar pelo populismo político baseia-se na divisão da sociedade para que, em meio à balbúrdia, os populistas possam governar pelo enfraquecimento da população (SIMÕES, 2019a).

No segundo artigo, intitulado “*Plano Diretor aprovado: derrota da cidade de Belo Horizonte*”, Simões, ao descrever a aprovação do novo Plano Diretor na Câmara, disse que a prefeitura “(...) Colocou em campo a sua base de apoio, tomada pela esquerda e outros 31 vereadores e atropelou o que existia no caminho”. O vereador expôs sua indignação ao afirmar:

(...) Mas não consigo aceitar que um projeto de governo derrotado nas urnas, em todo o país⁶⁷, inclusive em BH, possa vencer a disputa pela definição do ambiente urbano de Belo Horizonte com o patrocínio da Prefeitura Municipal,

⁶⁷ As faltas de Mateus Simões referem-se ao período de governo do presidente Lula e da presidente Dilma Rousseff do Partido dos Trabalhadores e da eleição de Jair Bolsonaro em 2018, que venceu Haddad do PT no segundo turno em 2018.

sem que essa verdade seja reconhecida abertamente (SIMÕES, 2019b).

Lembrou também que a Secretária Maria Caldas fez parte das equipes de Dilma Rousseff e Haddad e afirmou: “(...) É importante que a cidade perceba, antes que seja tarde demais, qual é a pauta que está sendo perseguida pelo Poder Executivo municipal: a pauta estatista de agressão à propriedade privada”. O vereador utilizou-se de falas da Presidente Dilma, que foram alvo de brincadeiras e piadas, para ilustrar sua argumentação:

Se o objetivo era prejudicar os proprietários de casas e lotes (que vão se desvalorizar com a perda do potencial construtivo), a prefeitura “cumpriu a meta e, depois, dobrou”, prejudicando também quem não tem imóveis (e agora vai pagar mais caro para morar numa cidade que cobrará outorga onerosa de forma quase universal) (SIMÕES, 2019b).

Com uma linha de atuação diametralmente oposta à do Movimento “Mais imposto não!”, o Movimento “Vereador, aprove o Plano Diretor!”, criado em 2016, atua em prol da aprovação do Plano Diretor, a favor da Outorga Onerosa do Direito de Construir e do coeficiente de aproveitamento básico único e unitário. O movimento congrega os mais variados tipos de agentes, incluindo os pertencentes a diversos grupos da sociedade civil organizada, como movimentos sociais de luta pela moradia, movimentos ambientais, associações de bairros, grupos ligados a atividades acadêmicas e organizações sem fins lucrativos.

O movimento “Vereador, aprove o Plano Diretor!” atuou em muitas frentes: pressionou vereadores, prefeitos e gestores públicos, produziu materiais gráficos, divulgou informações e estudos, mobilizou e capacitou agentes para atuarem, de forma consciente, na discussão política sobre a legislação urbanística. Por meio de sua página no Facebook, o movimento divulgava suas ações, convocava a população para seus eventos e manifestações e informava sobre a tramitação do projeto de lei na Câmara Municipal de Belo Horizonte. Apesar de seu baixo capital econômico, o movimento fazia uso do seu elevado capital cultural para mobilizar um grande número de agentes.

O “Vereador, aprove o Plano Diretor!” produziu uma série de conteúdos didáticos abordando a importância do Plano Diretor para a cidade, os fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir e do coeficiente de aproveitamento básico

único e unitário (ver figuras 32, 33 e 34). O movimento também organizou aulas públicas e intervenções urbanas para pautar a discussão com a sociedade.

FIGURA 31: IMAGENS “POR QUE APOIAR O NOVO PLANO DIRETOR?” PRODUZIDAS PELO MOVIMENTO VEREADOR, APROVE O PLANO DIRETOR!



Fonte: Colagem elaborada a partir do conteúdo disponível na página do Facebook do Movimento Vereador, aprove o Plano Diretor! (Vereador, aprove o Plano Diretor!, 2016; 2017; 2018; 2019)

FIGURA 32: PEÇAS GRÁFICAS PRODUZIDAS PELO MOVIMENTO VEREADOR, APROVE O PLANO DIRETOR!



Fonte: Colagem elaborada a partir do conteúdo disponível na página do Facebook do Movimento Vereador, aprove o Plano Diretor! (Vereador, aprove o Plano Diretor!, 2016; 2017; 2018; 2019)

FIGURA 33: IMAGENS DA CARTILHA OUTORGA ONEROSA NÃO É IMPOSTO!

Estão tentando te enganar!

A Outorga Onerosa NÃO É IMPOSTO!

Não caia nessa!

E por quê?

A outorga não é um imposto sobre moradia, porque quem já tem uma casa ou um apartamento em Belo Horizonte não vai precisar pagar absolutamente nada a mais por isso. E quem ainda vai comprar também não! A outorga onerosa é um instrumento de planejamento urbano previsto no Plano Diretor, que agora vai poder transformar Belo Horizonte para melhor.

É importante lembrar que:

O que a outorga NÃO É: A Outorga do Direito de Construir não é um imposto. Ninguém é obrigado a pagar e ela não serve simplesmente para aumentar a arrecadação do Município. A outorga não vale para o que já está construído. Ela também não visa prejudicar a construção de novos empreendimentos e a geração de empregos na cidade - ao contrário!

O que a outorga É: A outorga é uma opção que permite edificar além do que é o direito de construir legal para todos. Portanto, a outorga vale apenas para a construção de grandes empreendimentos, que transformam o espaço para a infraestrutura da cidade. A outorga onerosa é instrumento para fazer a cidade funcionar e melhorar para todos e todas, não só para alguns.

Casas e pequenos empreendimentos NÃO PAGAM outorga

Quando o novo Plano Diretor for aprovado, ninguém vai ter que pagar nada a Prefeitura por ser proprietário de um lote ou um imóvel na cidade. Quem quiser construir sua casa em um lote ou até mesmo um pequeno prédio, pode continuar fazendo isso normalmente, sem ter que pagar a outorga ou acessar outros mecanismos mais complexos do Plano Diretor.

SOMENTE os grandes empreendimentos pagam outorga E por quê?

Porque os grandes empreendimentos aumentam a demanda por infraestrutura e serviços públicos que são financiados pelo pagamento de impostos. Com mais pessoas morando ou trabalhando em um mesmo prédio, mais infraestrutura é necessária para atender as necessidades básicas de todos. E é isso que esses empreendimentos que causam maior impacto podem contribuir com a melhoria desses serviços e com o desenvolvimento urbano de novas áreas da cidade.

Belo Horizonte está ATRASADA

Diversas grandes cidades brasileiras já aplicam alguma forma de outorga onerosa. Com a aprovação do Plano Diretor, Belo Horizonte tem agora a oportunidade de avançar na aplicação desse instrumento. O Plano Diretor vigente foi aprovado há 22 anos. De 1996 até hoje, a cidade passou por uma série de mudanças e a nossa legislação precisa ser modernizada para a responder com eficiência as demandas atuais.

A outorga vai levar melhorias para mais áreas da cidade!

Os bairros mais valorizados são aqueles que mais receberam investimentos públicos (transporte público, transporte, iluminação, energia, escolas, hospitais e etc). Atualmente, a valorização gerada por esses investimentos vai integralmente para o bolso dos empreendedores e proprietários. Com a outorga, parte dela vai contribuir para que mais áreas sejam atendidas por esses serviços.

Belo Horizonte precisa crescer para fora do centro!

Atualmente, os investimentos estão concentrados na região centro-sul de BH. Contudo, outras regiões da cidade possuem alto potencial e poderiam receber adensamento construído e populacional. O novo Plano Diretor propõe redirecionar o crescimento da cidade para fora do Centro que já está bastante saturado. A ideia de descentralização busca investir para que sejam criadas novas opções em comércio, serviços, moradia, trabalho e áreas de lazer. Assim, a cidade se torna mais acessível para todos e todas!

Descentralização de Investimentos

ÁREAS DA CIDADE COM INFRAESTRUTURA PARA ONDE SERÁ REDIRECIONADO O ADENSAMENTO

Belo Horizonte está perdendo oportunidades de investimento.

Vamos ficar de fora dessa? Caso o Projeto de Lei do Plano Diretor tivesse sido aprovado em 2015, quando foi enviado para a Câmara de Vereadores, a outorga onerosa já poderia ter realizado muitas melhorias em Belo Horizonte.

O recurso da Outorga parece pouco? Caso o Plano Diretor tivesse sido aprovado em 2015, poderia ter sido destinado para a construção de 1.300 moradias, o que teria aumentado muito a média anual de produção habitacional da Prefeitura. Esse recurso também poderia ter sido destinado para a qualificação urbana de cerca de 70 km de centro-idade na cidade - como as ruas Padre Euzébio, Paraíso, Minas, Jacui, Pitirua e as Avenidas Silvino Brandão, Henrique Mourão de Miranda, entre muitas outras.

Hoje, esse recurso compõe o bazar de poucos proprietários de terra e incorporadores imobiliários, sem que nenhum benefício direto seja gerado para a sociedade. Já com a outorga, esse recurso só poderá ser gerado em melhorias urbanas e todos os cidadãos e cidadãs poderão contribuir para a geração e manutenção desses investimentos.

“A maior cidade brasileira - São Paulo - arrecada, em média, anualmente, cerca de R\$ 200 milhões através da Outorga Onerosa do Direito de Construir.”

Todos pela aprovação do Novo Plano Diretor de Belo Horizonte!

VEREADOR APROVE O PLANO DIRETOR

Fonte: Cartilha elaborada pelo Movimento Vereador, aprove o Plano Diretor! E disponibilizada em sua página do Facebook (Vereador, aprove o Plano Diretor!, 2016; 2017; 2018; 2019).

Entre os conteúdos produzidos pelo Movimento “Vereador, aprove o Plano Diretor!”, os vídeos merecem grande destaque (ver figuras 35 e 36), em especial, o vídeo de resposta ao produzido pelo Movimento “Mais imposto não!” sobre o personagem Seu Pedro. Esse vídeo-resposta explica que, na realidade, o Seu Pedro apresentado pelo “Movimento mais imposto não!” é um rico proprietário de um lote localizado no centro de Belo Horizonte, dentro da Avenida do Contorno, na área mais valorizada da cidade. O vídeo explica também que a outorga é um instrumento redistributivo, capaz de destinar recursos para a provisão de infraestrutura em áreas carentes, a partir da cobrança de uma taxa a ser aplicada aos empreendimentos de grande porte, que impactam a cidade.

FIGURA 34: IMAGENS E ROTEIRO DO VÍDEO PRODUZIDO PELO MOVIMENTO VEREADOR, APROVE O PLANO DIRETOR!

ROTEIRO DO VÍDEO:

Você provavelmente recebeu o vídeo do Senhor Pedro. E eu tenho uma notícia para você: o Senhor Pedro não existe e a história que te contaram, também não!

Vou te explicar: em Belo Horizonte, mais de 80% do território já tem potencial construtivo igual a 1. O único lugar em que o potencial é de 2,7 é dentro da Avenida do Contorno. E todo mundo sabe que, quem tem lotes na região Centro-Sul da cidade, está mais para Doutor Pedro do que para Senhor Pedro.

O que está acontecendo é que existe em Belo Horizonte uma lei que está na Câmara Municipal, que é o Plano Diretor. E o Plano Diretor mexe com interesses de gente poderosa: os donos de construtora que são os criadores do Senhor Pedro. O Senhor Pedro, na verdade, mora de aluguel na periferia e precisa trabalhar no centro da cidade. Ele precisa de mais infraestrutura urbana nas redondezas do lote que ele comprou perto da casa de seus parentes. Lá, assim como em toda a cidade, o tamanho padrão de um lote é de 360m² e ele pode construir exatamente a mesma área. Ou seja, o Senhor Pedro continua podendo construir uma casa de até 360m², exatamente como era antes. É bom lembrar que um apartamento padrão de 3 quartos tem 90m². Ou seja, a casa do Seu Pedro que inventaram para enganar você, é na verdade um prédio de 3 andares, com um grande apartamento de 3 quartos por andar, na região centro-sul, onde o Seu Pedro não conseguiria pagar nem o aluguel.

E porque inventaram toda esta história? É porque esse plano diretor veio para ajudar o Sr. Pedro, o de verdade. O grande empresário que quer construir um prédio gigante na região centro-sul, que já não comporta o tanto de gente que vive ali, terá que pagar uma taxa para a cidade, para que o município consiga dar uma melhor infraestrutura lá no bairro do Senhor Pedro. Não parece justo? Para os ricos que não querem deixar de ganhar um só centavo, não. Eles querem te convencer que isto é um imposto. E com isso, continuar barrando um projeto de lei que está na gaveta há cinco anos. Você vai deixar?

Pressione seu vereador nas redes sociais, mande email, ligue nos gabinetes! Temos a chance de fazer história e melhorar a vida de Belo Horizonte para todo mundo, inclusive para o Senhor Pedro.

Movimento de Urbanistas e Arquitetos por uma cidade mais humana.



Fonte: Imagem elaborada a partir do conteúdo disponível na página do Facebook do Movimento Vereador, aprove o Plano Diretor! (Vereador, aprove o Plano Diretor!, 2016; 2017; 2018; 2019).

FIGURA 35: IMAGENS DO VÍDEO PRODUZIDO PELO MOVIMENTO VEREADOR, APROVE O PLANO DIRETOR!

<p>O Projeto de Lei do Novo Plano Diretor de Belo Horizonte determina que se aplique o instrumento urbanístico Outorga Onerosa do Direito de Construir.</p>	<p>O dinheiro arrecadado vai para um Fundo que só pode ser investido em</p> <ul style="list-style-type: none"> MORADIA INFRAESTRUTURA MEIO AMBIENTE MOBILIDADE URBANA 	<p>Porque eles querem que o dinheiro continue indo para o BOLSO DELES, ao invés de ser investido em TODA A CIDADE.</p>
<p>Isso foi decidido DEMOCRATICAMENTE na IV Conferência Municipal de Política Urbana, em 2014.</p> 	<p>Ou seja, a Outorga Onerosa faz com que uma parcela do LUCRO DE POUCOS se transforme em MELHORIAS PARA MUITOS.</p> 	<p>Para isso, tentam ENGANAR o povo, espalhando FALSAS NOTÍCIAS, dizendo que o Novo Plano Diretor cria um novo imposto e retira direitos.</p>
<p>Ela será cobrada APENAS de quem for construir NOVOS empreendimentos de GRANDE PORTE, por causa dos impactos que geram na cidade.</p> 	<p>Entendeu agora por que os empresários das GRANDES EMPREITEIRAS resistem ao Novo Plano Diretor?</p> 	<p>VEREADOR, APROVE O PLANO DIRETOR!</p> 

Fonte: Imagem elaborada a partir do conteúdo do vídeo disponível na página do Facebook do Movimento Vereador, Aprove o Plano Diretor! (Vereador, aprove o Plano Diretor!, 2016; 2017; 2018; 2019).

Com o objetivo de apresentar informações sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir e contrapor as publicações difundidas pelo Movimento “Mais imposto não!”, o “Vereador, aprove o Plano Diretor!” divulgou reportagens, artigos e estudos técnicos sobre o tema. Nesse sentido, o movimento divulgou artigos de vereadores, juristas, economistas e urbanistas, que esclareciam os objetivos da outorga onerosa e das demais propostas do plano diretor.

O artigo de Sônia Rabello (2019) intitulado “*Prefeitura de São Paulo arrecada R\$220 milhões em outorga onerosa*”, que foi divulgado na página do Facebook do movimento “Vereador, aprove o Plano Diretor!”, mostrava que a OODC não diminuiu os investimentos imobiliários em São Paulo, pois o “investidor gosta de cidades que dão certo, sustentáveis e igualitárias, a exemplo de Londres, Nova York, Tóquio e Amsterdam”.

Também o artigo “*A aprovação do novo Plano Diretor de Belo Horizonte*”, publicado em 2019 pelos professores doutores João Tonucci e Thiago Canettieri, foi divulgado nas redes sociais do movimento “Vereador, aprove o Plano Diretor!”. Os autores apresentaram dados compilados pelo Lincoln Institute of Land Policy que indicavam que as mudanças de zoneamento poderiam valorizar a propriedade privada de 80% a 140%, sendo essa variação normalmente capturada pelos agentes privados. Tonucci e Canettieri (2019) lembram também que, no Brasil, a OODC já seria aplicada em Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, São Paulo, Natal e Brasília e que cidades da França, Inglaterra, Itália e Estados Unidos também aplicavam instrumentos de gestão de mais-valias fundiárias. Os autores contra-argumentaram as notícias vinculadas pelos agentes contrários ao plano diretor sobre o possível aumento de 40% nos preços dos imóveis de Belo Horizonte com a implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e afirmaram que não há evidências empíricas ou justificativas teóricas que sustentem tal receio. Os autores explicaram que a negociação imobiliária ocorre com o empreendedor já conhecendo a receita, a taxa de lucros e os custos previstos do empreendimento desejado, sendo residual o valor a ser pago pelo terreno. Os autores afirmaram que as evidências empíricas já organizadas sobre o tema mostravam que o custo da outorga onerosa seria absorvido por uma pequena redução da valorização dos terrenos urbanos e não pelo consumidor final da unidade imobiliária. Os autores citaram ainda o estudo realizado por Sandroni em 2019 que

indicava que a aplicação da OODC em São Paulo proporcionou um retorno maior para os empreendedores desde que realizados ajustes nos projetos.

O movimento “Vereador, aprove o Plano Diretor!” divulgou também o texto “*O Plano Diretor não vai criar um imposto*” publicado pela Vereadora Bella Gonçalves, no Jornal O Tempo. Nesse texto, a vereadora esclarecia que a Outorga Onerosa do Direito de Construir não seria um imposto e que o instrumento não iria gerar encarecimento dos imóveis para o consumidor final. A vereadora afirmou que as campanhas contrárias ao plano diretor eram organizadas por empreendedores que também eram especuladores imobiliários, prática esta combatida pelo Plano Diretor (GONÇALVES, 2019).

O jurista Wilson Campos também teve seu texto “*Direito de Opinião*”, de 2018, publicado na página do movimento “Vereador, aprove o Plano Diretor!”. Campos (2018) afirmou que expressiva corrente doutrinária entendia que a OODC não seria um tributo, apesar de que “os setores imobiliários e da construção civil, sem uma análise coletiva de valores, mas individual e corporativa” ainda incorriam na alegação inapropriada de que a implementação da OODC representaria a criação de mais um imposto. Citando as jurisprudências firmadas sobre o tema pelo STF, Campos concluiu que a outorga onerosa não é um tributo, simplesmente porque é uma opção do proprietário e seu pagamento não é compulsório.

A professora de urbanismo doutora Jupira Mendonça, em seu texto “*Nem só de arranha-céus vive uma cidade sustentável*”, publicado no Jornal O Tempo e divulgado pelo movimento “Vereador, aprove o Plano Diretor!”, contra-argumentou sobre o discurso apropriado pelos agentes contrários ao Plano Diretor de que “a qualidade de uma cidade está associada à presença de arranha-céus”. Apesar de considerar essa associação simplista e equivocada, a autora alertou que tal argumento estava sendo utilizado para colocar em xeque à proposta do novo Plano Diretor de Belo Horizonte, como se este fosse contrário à atuação das construtoras ou à construção de arranha-céus. Mendonça (2019) esclareceu que, na verdade, o novo Plano Diretor aumenta o potencial construtivo da cidade em 40%, mas direcionaria o adensamento construtivo e populacional para as áreas próximas aos corredores de transporte coletivo, “contribuindo para a criação de uma cidade compacta e racional”. A autora destacou que a polêmica sobre o novo Plano Diretor

estaria no fato de o segmento imobiliário que produz para alta renda não desejar expandir a sua atuação para as áreas previstas para serem adensadas, tendo em vista que “para este setor, Belo Horizonte se resume à região Centro-sul”.

Em defesa do Plano Diretor, importantes manifestações de apoio passam a ser publicadas frente ao acirramento das discussões. Nesse sentido, em contraposição ao manifesto do Movimento “Mais imposto não!”, entidades civis e movimentos populares entregaram ao presidente da Câmara Municipal, Henrique Braga, em 06 de junho de 2018, uma carta-resposta⁶⁸ dirigida aos vereadores de Belo Horizonte, em favor da Outorga Onerosa do Direito de Construir e do coeficiente de aproveitamento único e unitário. O documento foi assinado por movimentos da sociedade civil organizada, entre entidades profissionais de arquitetura e urbanismo, associações de bairros, movimentos ambientais, de luta pela moradia e grupos acadêmicos. A carta-resposta esclareceu que a outorga é um instrumento voltado para a reversão dos processos de injustiça social e territorial, não afetaria negativamente a economia e não poderia ser tratada como um novo imposto (Ver anexo C).

O Ministério Público de Minas Gerais, por meio da Promotoria de Habitação e Urbanismo também publicou nota em apoio à Outorga Onerosa do Direito de Construir e à apreciação do Projeto de Lei nº 1749/2015 pelo Legislativo Municipal. A nota reforçou que o processo participativo de discussão do conteúdo do plano diretor foi

⁶⁸ A carta foi assinada pelas seguintes organizações da sociedade civil e da academia: Agroecologia na Periferia, Arquitetos Sem Fronteiras, Associação Comunitária do Planalto, Associação de Desenvolvimento do Bairro São Gabriel, Associação Habitacional Cristo Luz do Povo do Bairro Primeiro de Maio, Brigadas Populares, Centro Comunitário Pró Construção e Desenvolvimento do Taquaril, Comitê Mineiro de Apoio às Causas Indígenas, Ecologia e Observação de Aves – ECOAVIS, Espaço Comum Luiz Estrela, Fórum de População de Rua, Fundação IBI Tecnologia Alternativa, Instituto de Estudos Pró-Cidadania, Instituto dos Arquitetos do Brasil (Departamento – Minas Gerais), Instituto Educacional para Conscientização e Realização de Políticas Públicas, Movimento das Associações de Moradores de Belo Horizonte – MAMBH, Movimento Mineiro de Habitação, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, Movimento Nacional de População de Rua, Movimento Nossa BH, Movimento Salve a Mata do Planalto, Muitas Pela Cidade Que Queremos, Núcleo Habitacional Central do Estado de Minas Gerais, Núcleo Habitacional São Gabriel e Adjacências, Núcleo por Moradia do Bairro Aparecida e Adjacências, Pastoral de Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte, Sindicato dos Arquitetos de Minas Gerais, Tarifa Zero, VAS-Valle Alvarenga Sustentabilidade Ltda, Cosmópolis - Grupo de Pesquisa da Escola de Arquitetura/UFMG, Diretório Acadêmico - Escola de Arquitetura/UFMG, Grupo de Pesquisa Urbanização, Natureza e Desenvolvimento - Cedeplar/Faculdade de Ciências Econômicas/UFMG, Indisciplinar - Grupo de Pesquisa da Escola de Arquitetura/UFMG, Laboratório de Estudos Urbanos e Metropolitanos (Lab-Urb) - Grupo de Pesquisa da Escola de Arquitetura/UFMG, Laboratório Gráfico para Experimentação Arquitetônica (Lagear) - Grupo de Pesquisa da Escola de Arquitetura/UFMG, Morar de Outras Maneiras (MOM) - Grupo de Pesquisa da Escola de Arquitetura/UFMG, Observatório das Metrôpoles - Núcleo BH, Observatório dos Conflitos Urbanos de Belo Horizonte, PRÁXIS - Grupo de Pesquisa da Escola de Arquitetura/UFMG.

legítimo e recomendava que ele fosse respeitado (Ver Anexo D). A nota do Ministério Público (2018) alertava que a não apreciação das deliberações da IV CMPU, “além de ser inconstitucional, por afrontar os princípios da democracia e da participação social” geraria um considerável “prejuízo aos cofres públicos”, passível de responsabilização, em função dos recursos gastos na Conferência Municipal.

(...) A pretensão de um determinado setor econômico de que haja desistência do projeto de lei ou mesmo que a deliberação sobre a matéria seja postergada para a V Conferência de Política Urbana subjuga o interesse de toda uma coletividade (que participou ativamente da IV Conferência da Cidade por mais de 08 (oito) meses e manifestou inequívoca decisão de instituir a outorga onerosa como instrumento de justiça social) ao seu interesse egoístico, sendo certo que o indigitado setor voluntariamente abandonou a IV Conferência (MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, 2018).

A nota do Ministério Público (2018) informava ainda que o Poder Legislativo teria, para embasar o seu posicionamento sobre a OODC, “os melhores ensinamentos técnicos e decisões judiciais já proferidas pelos Tribunais pátrios e pela mais Alta Corte”. Ilustrando essa argumentação, a nota do Ministério Público discorreu, de forma extensa, sobre a sustentação jurídica da OODC.

Também a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da ONU-HABITAT III, divulgou, no início de junho de 2019, uma nota de apoio ao novo Plano Diretor de Belo Horizonte (Ver Anexo E). A nota informava que a Outorga Onerosa do Direito de Construir era um instrumento empregado em várias cidades prósperas ao redor do mundo e está ancorada em forte embasamento técnico e legal (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2019).

Entre as mais marcantes manifestações públicas de apoio ao plano diretor, está a realizada pelo Prefeito Alexandre Kalil, em maio de 2019, próximo da aprovação do Plano Diretor, diante de uma coletiva de imprensa. Nessa declaração, o Prefeito foi enfático ao criticar as campanhas lideradas por grupos de empresários contra a aprovação do Plano Diretor. Chamando a população à reflexão sobre o tema, o prefeito lançou alguns questionamentos provocativos, entre eles:

(...) Vocês acreditam que a esquerda está trabalhando para pôr imposto para pobres?

(...) Quer dizer que, agora, os grandes empresários estão preocupados com as periferias? Quero avisar que o Brasil mudou e o dinheiro deles não vai corromper ninguém na câmara e no executivo (D'OLIVEIRA, 2019).

A partir da contextualização do seu processo de construção, passa-se a analisar como toda essa efervescência em torno do debate sobre o novo Plano Diretor de Belo Horizonte e a Outorga Onerosa do Direito de Construir, que seria por ele instituída, influencia o texto final do projeto de lei aprovado, que dá origem à Lei nº 11.181/2019.

3.1.3 A Outorga Onerosa do Direito de Construir no Plano Diretor de Belo Horizonte: características e elementos constitutivos do instrumento instituído

Relatado o contexto da discussão da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Plano Diretor de Belo Horizonte, passa-se a apresentar a forma como o instrumento foi efetivamente instituído no município, associado à adoção do coeficiente de aproveitamento básico único e unitário.

Para tanto, a OODC é caracterizada a partir dos seus elementos essenciais, conforme definido no Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação da Outorga Onerosa do Direito de Construir do Ministério das Cidades⁶⁹ a saber: previsão do instrumento no Plano Diretor; definição do Coeficiente de Aproveitamento Básico (CABas); definição do Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAmax); delimitação da área de incidência; definição da natureza da contrapartida; estabelecimento de uma fórmula de cobrança de contrapartida; e definição da destinação de recursos.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir está prevista no novo Plano Diretor de Belo Horizonte, Lei nº 11.181, de 2019, em seu art. 45, como um dos instrumentos que pode ser adotado para a superação do coeficiente de aproveitamento básico⁷⁰. O art. 48 do Plano Diretor conceitua a OODC como o instrumento de política urbana que permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida do responsável legal pelo projeto licenciado pelo Executivo, em função do ônus decorrente da carga adicional na estrutura urbana. Sua aplicação em Belo Horizonte está pautada na captura e no compartilhamento do incremento do valor da terra decorrente de investimentos públicos, objetivo este alinhado com as metas globais de desenvolvimento urbano sustentável (inciso VII do artigo 4º da Lei nº 11.181/2019). **A área de incidência da Outorga Onerosa do Direito de Construir** é todo território municipal, podendo ser aplicada em todo zoneamento onde houver diferença entre o

⁶⁹ BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2012.

⁷⁰ Além da OODC, também são instrumentos de superação do potencial construtivo básico, a Transferência do Direito de Construir (TDC), a adoção de soluções projetuais de gentileza urbana, o Benefício Decorrente da Produção de HIS (BPH) e os Certificados de Potencial Construtivo Adicional de Construção (CEPACs).

CAbas e o CAmáx (ou coeficiente de aproveitamento centralidade⁷¹).

Conforme o Anexo XI da Lei nº 11.181, de 2019, o **CAbas** é o índice que, multiplicado pela área do terreno, define o potencial construtivo inerente ao mesmo, a ser exercido por empreendimento público ou privado de forma gratuita. Representa, pois, o potencial construtivo de direito do proprietário do terreno. O CAbas está definido para todo território municipal, sendo único e unitário, com exceção das áreas de preservação ambiental, que possuem CAbas com valores menores que um (Tabela 10 do Anexo XII da Lei nº 11.181/2019). Assim como a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, a adoção do CAbas unitário para todo o município está relacionada à gestão das mais-valias fundiárias e estabelece o valor a partir do qual é devido o pagamento de contrapartida ao Município, pelo uso do potencial construtivo adicional (inciso VII do artigo 4º da Lei nº 11.181/2019).

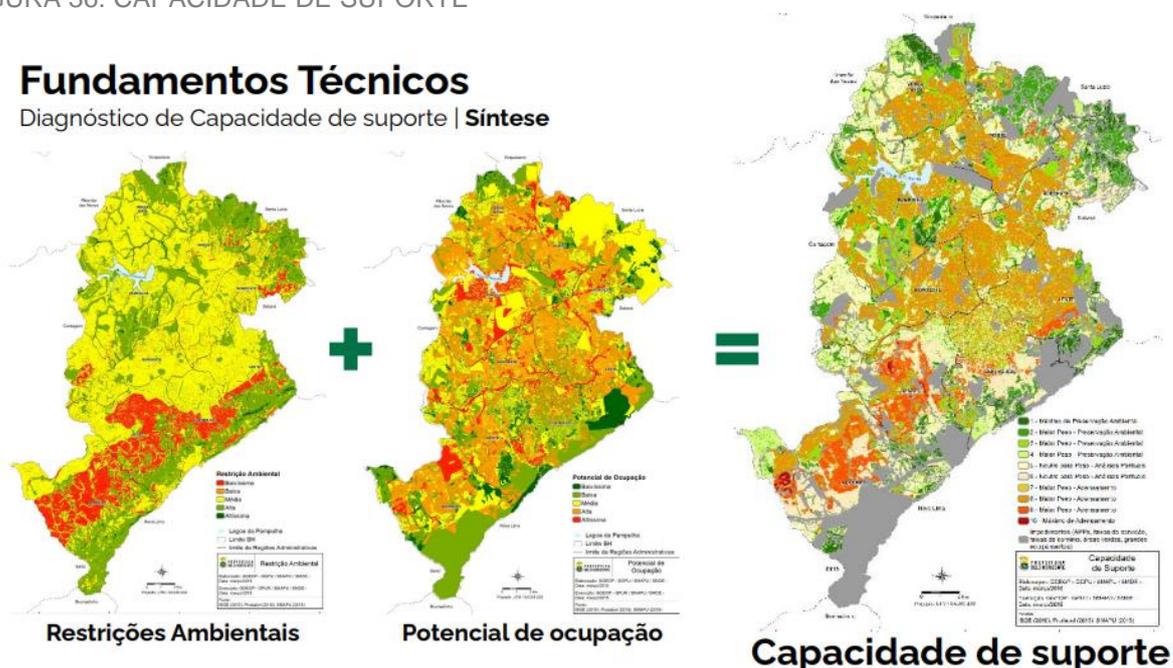
Como forma de conceder um período de adaptação ao mercado imobiliário entre a legislação até então em vigor e o novo regramento urbanístico, a Lei nº 11.181, de 2019 estabelece o Coeficiente de Aproveitamento Básico de Transição (CAbas de transição). Apresentado no capítulo de “Disposições Transitórias” do Plano Diretor, os coeficientes de aproveitamento básicos de transição vigorarão por três anos a partir da entrada em vigor da lei. O valor do CAbas de transição corresponde aos valores de CAbas que estavam vigentes no momento imediatamente anterior à entrada em vigor da Lei nº 11.181/2019 e estão apresentados no mapa do Anexo XVII da Lei nº 11.181/2019.

Conforme o Anexo XI da Lei nº 11.181, de 2019, o **CAmáx** é o índice que, multiplicado pela área do terreno, define o potencial construtivo máximo aplicável ao mesmo. O CAmáx está definido para a maior parte dos zoneamentos, mas, para as áreas que estão demarcadas com o zoneamento de centralidades – onde se pretende direcionar maior adensamento construtivo e populacional e maior concentração de atividades econômicas – o Plano Diretor possibilita a aplicação de índices ainda maiores, denominados Coeficiente de Aproveitamento Centralidades (CAcent), que substitui o CAmáx para os imóveis inseridos em centralidades, exercendo a mesma função.

⁷¹ Parâmetro que será abordado mais à frente, neste mesmo texto.

A definição do CAmáx e do CAcent é referenciada na capacidade de suporte⁷² das diversas porções do território, de forma a adequar o adensamento construtivo e populacional à infraestrutura urbana disponível ou planejada. O CAmáx e o CAcent são, portanto, índices que refletem as intenções de planejamento para a cidade e, ponderando que cerca de 57% do território de Belo Horizonte é considerado renovável (ou passível de substituição)⁷³, torna-se crucial direcionar o adensamento futuro para as áreas com maior capacidade de suporte.

FIGURA 36: CAPACIDADE DE SUPORTE



Fonte: SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO URBANO, 2020.

Observa-se que, conforme Tabela 10 do Anexo XII da Lei nº 11.181, de 2019, o CAcent pode chegar a valores consideráveis, como 5,0 (cinco). Ao analisar os

⁷² O mapeamento da capacidade de suporte tem sua origem no diagnóstico das restrições ambientais presentes no território, que abarca a análise de variáveis como risco geológico, declividade, áreas de preservação permanente, áreas potenciais para recarga de aquíferos, vegetação arbórea e rasteira, entre outros. Esse diagnóstico é contraposto a outro relacionado ao potencial de ocupação do território, que abarca variáveis, como densidade demográfica, construtiva, acessibilidade ao centro, acessibilidade interna, áreas de consolidadas, impedimentos normativos e concentração de população de baixa renda. A síntese das restrições ambientais e a síntese do potencial de ocupação são justapostas e dão origem ao mapeamento da capacidade de suporte, referência para a proposição do zoneamento e dos índices construtivos máximos (SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO URBANO, 2020).

⁷³ SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO URBANO, 2020.

índices de aproveitamento máximos que assumem valores significativamente elevados, percebe-se que o Plano Diretor permite que o mercado imobiliário tenha acesso a um volume considerável de metros quadrados virtuais, decorrentes do potencial construtivo adicional admitido nos terrenos. Com a aplicação de fatores de redução do valor da contrapartida a ser paga pelo empreendedor – como será visto mais à frente neste mesmo texto -, o valor do terreno virtual sempre será inferior ao valor do terreno real. Na prática, o que ocorre, com a adoção de índices máximos elevados, é uma disponibilização, ao mercado imobiliário, de um volume de metros quadrados virtuais, que podem ser adquiridos por valores inferiores ao praticado nos terrenos reais⁷⁴.

A **contrapartida** devida ao Município pelo uso da OODC pode ser de **natureza financeira e/ou projetual**. Em se tratando da contrapartida com natureza financeira, a Lei nº 11.216, de 2020, que regulamenta vários instrumentos de política urbana, entre eles a OODC, determina, em seu art. 14, o pagamento de dez por cento do valor da outorga para a emissão do alvará de construção⁷⁵ e, a quitação do restante, em parcela única, junto com o comunicado de início de obras, ou no prazo máximo de um ano após a emissão do alvará de construção (ou o que acontecer primeiro). A quitação integral do pagamento referente à OODC é condição para emissão de Certidão de Baixa de Construção⁷⁶ da edificação, bem como para a emissão do Alvará de

⁷⁴ Um dos argumentos contrários ao instrumento, comumente difundido nas discussões sobre a OODC, considera uma diminuição da oferta de imóveis disponíveis (aumentando o preço dos mesmos no curto prazo), em um cenário hipotético de recusa dos proprietários de terra em negociarem seus imóveis por preços mais baixos, com a “redução” do potencial construtivo para 1 (um). Esse cenário considera a premissa que o empreendedor também não reduzirá sua margem de lucro na modelagem do empreendimento. A contra-argumentação, em favor do instrumento, defende que o preço do imóvel não é definido de forma tão linear pela oferta e procura como os opositores à OODC querem difundir (conforme apresentado no Capítulo 2). Além disso, a aplicação da OODC associada à ampliação dos Coeficientes de Aproveitamento Máximos tem como consequência o aumento significativo do potencial construtivo adicional disponível, o que, em longo prazo, representa, na verdade, um aumento da oferta de metros quadrados virtuais disponíveis no mercado, por um preço consideravelmente mais baixo se comparado ao terreno real. Nesse sentido, a oferta de metros quadrados disponíveis ao mercado imobiliário não está sendo diminuída, pois há um grande volume de metros quadrados virtuais que passam a poder ser adquiridos.

⁷⁵ O Alvará de Construção é a autorização da prefeitura para se construir uma nova edificação ou modificar uma edificação anteriormente aprovada ou que já possua Baixa de Construção. O Alvará de Construção é emitido mediante análise de projeto arquitetônico (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2022).

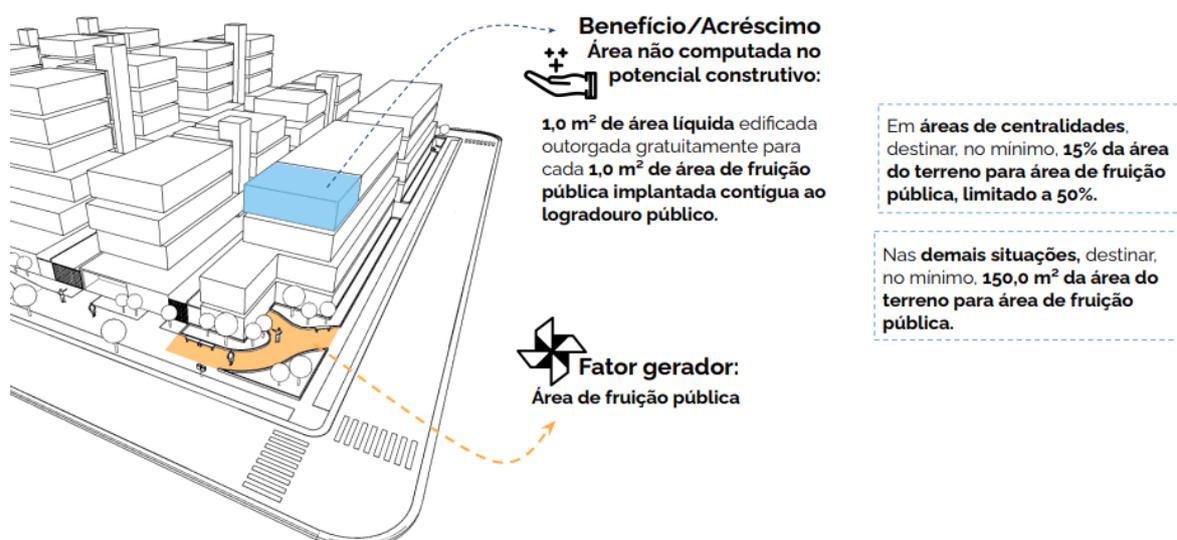
⁷⁶ A Certidão de Baixa de Construção, conhecida popularmente como “Habite-se”, é o documento necessário para a legalização oficial de toda edificação e é um dos documentos exigidos pelo Cartório de Registro de Imóveis para averbação de um imóvel. Para o caso de término de obra, o documento comprova que a edificação foi construída conforme projeto aprovado e legislação vigente à época da

Localização e Funcionamento (ALF)⁷⁷, para as atividades a serem exercidas na edificação (§2º do art. 48 da Lei nº 11.181/2019).

As contrapartidas projetuais são referentes à adoção de soluções projetuais de gentileza urbana. A Lei nº 11.181, de 2019 considera que a implantação de área permeável no afastamento frontal, em terreno natural, vegetada e arborizada, de área permeável em porção do terreno coincidente com área de vegetação relevante, e/ou a implantação de área de fruição pública geram benefícios à cidade que se equiparam ao pagamento da contrapartida financeira, na medida de sua adoção: 1,0m² de gentileza urbana adotada confere o direito à 1,0m² de área líquida edificada (Tabela 7,2 do Anexo XII da Lei nº 11.181/2019).

FIGURA 37: GENTILEZA URBANA: ÁREA DE FRUIÇÃO

Outorga gratuita para soluções projetuais de gentileza urbana



Fonte: SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO URBANO, 2020.

Além de estabelecer o coeficiente de aproveitamento básico unitário, a Lei nº 11.181/2019 limita as chamadas “áreas descontadas” ou áreas não computadas para

aprovação. Para o caso de regularização de edificação, a certidão atesta que a edificação existente atende aos critérios da legislação vigente ou da lei de regularização, a depender da data de conclusão da construção clandestina (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2022).

⁷⁷ Alvará de Localização e Funcionamento - ALF é o documento concedido pela Prefeitura que autoriza a empresa ou o(a) profissional autônomo(a) a exercer suas atividades no local licenciado, de acordo com as normas estabelecidas (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, 2022).

o cálculo da área líquida das edificações. Na prática, estas são áreas acrescidas ao potencial construtivo das edificações que não são contabilizadas como áreas líquidas⁷⁸. A Lei nº 11.181, de 2019, limita esses “acréscimos”⁷⁹, direcionando-os somente às áreas dedicadas as regras de acessibilidade e de prevenção de incêndios; às áreas de estacionamento adicionais exigidas no processo de licenciamento urbanístico e ambiental; à 0,7m² de área edificada para cada 1,0m² de área líquida construída nas unidades autônomas da edificação, a serem utilizadas nas áreas de uso comum, e nas áreas destinadas a estacionamento de veículos leves e área de manobra; ao nível térreo sem unidades autônomas (residenciais ou comerciais) ou áreas de permanência prolongada em áreas de risco de inundação; ao térreo destinado à áreas de uso comum (exceto estacionamento) em edificações residenciais adaptadas a medidas de resiliência e de sustentabilidade; ao térreo destinado às áreas de uso comum (exceto estacionamento) em edificações de uso misto ou não residencial que adotem fachada ativa (Tabela 7.1 do Anexo XII da Lei nº 11.181/2019). Nesse sentido, o novo plano diretor procura limitar os acréscimos não contabilizados na área líquida da edificação àqueles que representem alguma função ou benefício coletivo⁸⁰.

O art. 13 da Lei nº 11.216, de 2020 estabelece a **fórmula de cobrança para a OODC**, segundo a qual a contrapartida devida é o resultado do Coeficiente de Aproveitamento Oneroso multiplicado pela área do terreno, pelo valor do metro quadrado baseado na planta de ITBI e pelo fator redutor 0,5. A planta de ITBI de Belo Horizonte é constantemente atualizada, o que proporciona uma real aproximação de valor do metro quadrado constante na fórmula daquele valor praticado no mercado imobiliário. O fator redutor 0,5 permite que o valor pago pelo terreno virtual seja menor do que o valor pago pelo terreno real. Esta é uma estratégia que desestimula o espraiamento da ocupação do território, na medida que é, por exemplo, menos

⁷⁸ A área total edificada ou construída, também conhecida como área bruta, corresponde a toda área construída de uma edificação, medida externamente. Já a área líquida edificada ou construída corresponde à subtração de todas as áreas descontadas do total da área bruta.

⁷⁹ Nomenclatura que nos parece mais adequada do que descontos.

⁸⁰ A Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo que foi revogada pela Lei nº 11.181/2019 considerava como áreas não computadas na área líquida áreas destinadas a usos, como guarita, varandas e áreas privadas em apartamentos de cobertura.

dispendioso para o empreendedor construir de forma mais adensada em um mesmo terreno, do que adquirir um outro lote vizinho.

Art. 13 - O valor a ser atribuído à ODC obedecerá à fórmula $CT = 0,5 \times (CAof \times AT \times V)$, na qual:

I - CT corresponde ao valor da contrapartida onerosa devida pelo responsável legal pelo projeto licenciado;

II - CAof corresponde ao coeficiente de aproveitamento a ser praticado mediante ônus financeiro, não computado o potencial construtivo adicional decorrente da superação do CAbas adquirido a partir dos meios previstos nos incisos II a V do § 2º do art. 45 do Plano Diretor;

III - AT corresponde à área do terreno, medida em metros quadrados;

IV - V corresponde ao valor do metro quadrado do terreno, obtido de acordo com a Planta de Valores Imobiliários utilizada para o cálculo do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso Inter Vivos – ITBI (BELO HORIZONTE, 2020).

Existem ainda hipóteses de isenção do pagamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir para as instituições religiosas e seus equipamentos de assistência social vinculados⁸¹ (parágrafo único do art. 49 da Lei nº 11.181/2019). A Lei nº 11.216/2020 determina também casos de suspensão do pagamento da contrapartida onerosa para Habitação de Interesse Social 1 (HIS-1)⁸², para empreendimentos do poder público, que abriguem atividades de assistência social, instituições científicas culturais, tecnológicas ou filosóficas, cinemas e hospitais, em função de seu interesse social, desde que mantido o uso ou a natureza da atividade especificada (parágrafo 2º do art. 13 da Lei nº 11.216/2020). Também para os empreendimentos classificados como Habitação de Interesse Social 2 (HIS-2)⁸³, a prestação de contrapartida onerosa pela atribuição de ODC será cobrada no valor de 50% do total apurado, ficando o restante da cobrança suspenso enquanto permanecer tal utilização (§4º do art. 13 da Lei nº 11.216, de 2020).

Conforme art. 61 da Lei nº 11.181/2019, **os recursos obtidos por meio da outorga onerosa são destinados** majoritariamente ao Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP), que é gerido pelo Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte (CMH) e podem ser direcionados à implantação de unidades habitacionais

⁸¹ Diretriz fruto da Subemenda nº 154 à Emenda nº 146/2018 ao Projeto de Lei nº 1749/2015 do Vereador Jair Di Gregório.

⁸² Habitação de Interesse Social 1 (HIS-1) destinada às famílias com alto grau de vulnerabilidade socioeconômica.

⁸³ Habitação de Interesse Social 2 (HIS-2) destinada às famílias com médio grau de vulnerabilidade socioeconômica.

de interesse social de propriedade pública, voltadas para disponibilização à população por meio de aluguel social. Quando os terrenos nos quais são vinculados à outorga estão inseridos em áreas de centralidades ou de grandes equipamentos, os recursos referentes às contrapartidas são direcionados ao Fundo de Centralidades (gerido pelo Compur), para efetivação dos objetivos gerais da política urbana previstos no plano diretor. Também um percentual 25% da OODC advinda de áreas de centralidades e grandes equipamentos é destinada ao FMHP para investimento em HIS nas centralidades ou em sua vizinhança imediata.

3.2 OS EFEITOS DA OODC SOBRE O CAMPO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM BELO HORIZONTE

Para compreender os efeitos da OODC sobre o *campo da produção do espaço urbano* no Município, serão identificados os agentes que participaram do debate para a instituição da outorga onerosa em Belo Horizonte bem como detalhadas as estratégias por eles utilizadas em relação ao instrumento. Neste tópico, também são indicados os reflexos dessas estratégias na Lei nº 11.181, de 2019.

Até a entrada em vigor do novo Plano Diretor de Belo Horizonte, Lei nº 11.181/2019, o ***campo da produção do espaço urbano*** na cidade é normatizado pelas Leis nº 7.165/1996 (Plano Diretor) e nº 7.166/1996 (LPOUS) e suas alterações. Assim, por mais de vinte anos, uma mesma lógica normativa conduz o adensamento e o crescimento da cidade formal no município. Tais regramentos caracterizam-se pela presença de coeficientes de aproveitamento básicos variados e maiores que 1 (um) – com exceção dos zoneamentos ambientais - e, em alguns casos, como na Região Centro-Sul, área de maior interesse do mercado imobiliário, com coeficientes de aproveitamento básicos atingindo índices elevados como 2,7. Tais valores são alcançados sem o pagamento de qualquer contrapartida à municipalidade, pois não há instrumentos de gestão de mais-valias fundiárias implementados em Belo Horizonte. Dessa forma, toda valorização da terra advinda dos investimentos públicos em infraestrutura e da adoção de índices urbanísticos básicos diferenciados faz parte das expectativas de ganhos dos proprietários fundiários. Por mais de vinte anos, esta foi a forma de se projetar e de se construir na capital mineira.

Com a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Belo Horizonte, pautada nos preceitos da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, a superação do coeficiente de aproveitamento básico, único e unitário para todo o território, passa a ser possível por meio do pagamento de contrapartida à municipalidade, em decorrência da utilização do potencial construtivo adicional, pertencente à coletividade. A instituição da OODC em Belo Horizonte altera, pois, o funcionamento do *campo da produção do espaço urbano* na cidade, já que modifica as regras que o regem. Para promover tal alteração, percorre-se um longo caminho de discussão pública com a sociedade, caracterizado por intensos conflitos

entre diferentes agentes envolvidos, sendo necessários pelo menos oito anos (mais de um terço da vigência das normativas anteriores⁸⁴) para repactuar as novas “regras do jogo” do *campo da produção do espaço urbano*.

QUADRO 6: SÍNTESE: O CAMPO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM BELO HORIZONTE COM E SEM OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

CAMPO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO	
SEM OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR	COM OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR
Leis n. 7.165/1996 (Plano Diretor) e n. 7.166/1996 (LPOUS).	Leis n. 11.181/2019 (Plano Diretor) e n. 11.216/2020 (regulamenta os instrumentos de política urbana).
CABas variados e maiores que 1.	CABas único e unitário.
Ausência de pagamento de contrapartida à municipalidade pelo exercício de construir.	Pagamento de contrapartida à municipalidade pelo exercício de construir.
Valorização da terra advinda de ações públicas integrando as expectativas de ganhos dos proprietários fundiários.	Valorização da terra advinda de ações públicas parcialmente recuperada para a coletividade.
	Recursos advindos da OODC destinados à HIS e ao desenvolvimento urbano.

Fonte: Elaboração própria, 2022.

3.2.1 O campo econômico

Em Belo Horizonte, o **campo (ou subcampo) econômico** está relacionado diretamente ao *campo da produção do espaço urbano*, pois a atividade da construção civil é uma das principais do município, o que confere a seus agentes, elevados capitais econômicos e políticos. No debate sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir em Belo Horizonte, têm destaque, como **agentes** do campo econômico, os proprietários fundiários e os promotores imobiliários que, de maneira geral, atuam de forma conjunta e alinhada nas discussões relacionadas ao tema. Isto ocorre tendo em vista que, ao longo dos anos, muitas construtoras adquirem um significativo estoque de terras no município, o que faz com que esses agentes sejam, muitas vezes, um mesmo indivíduo ou empresa.

Durante as duas décadas de vigência da legislação anterior, o **habitus** dos proprietários fundiários e dos promotores imobiliários é caracterizado pela apropriação

⁸⁴ As legislações anteriores vigoraram de 1996 a 2019 (23 anos) e, do início da elaboração dos Planos Diretores Regionais, em 2011, até a aprovação do novo Plano Diretor, em 2019, passaram-se oito anos.

das mais-valias fundiárias decorrentes de ações públicas e pela crença de que o potencial construtivo adicional pertence ao proprietário do terreno. Os ganhos advindos da apropriação da renda da terra, ou mesmo da especulação imobiliária, proporcionam uma grande rentabilidade passiva para seus ativos imobiliários, capazes de produzir, de forma gratuita, em alguns casos, áreas construídas com quase o triplo da área do terreno registrado em cartório. Considerando ainda a vigência de duas décadas de um mesmo sistema normativo, os proprietários fundiários e os promotores imobiliários belo-horizontinos também se habitam a negociar, a projetar e a construir de uma determinada maneira, muitas vezes baseada em permutas e em projetos mais ou menos padronizados. Esse *habitus* estabelecido e limitado pela legislação urbanística amplia, ainda mais, os capitais econômicos e políticos dos proprietários fundiários e dos promotores imobiliários possibilitando que eles ocupem uma posição dominante no *campo da produção do espaço urbano*.

Com a instituição da OODC e do coeficiente de aproveitamento único e unitário, parte da mais-valia, antes apropriada pelos proprietários fundiários, é capturada pelo município, por meio da cobrança de contrapartida. Essa alteração nas “regras do jogo” do *campo da produção do espaço urbano* é percebida pelos proprietários fundiários e promotores imobiliários como um ataque à propriedade privada, como uma apropriação ou confisco de direitos adquiridos, como uma interferência do Estado na economia, como uma ação que diminui as possibilidades de ganho da construção civil ou mesmo que traz prejuízo à atividade.

Para combater a instituição do instrumento em Belo Horizonte e manter a sua posição como agentes dominantes no campo da produção do espaço urbano, os proprietários fundiários e os promotores imobiliários adotam uma série de **estratégias**, entre elas: deslegitimação dos fóruns participativos nos quais a proposta da OODC foi aprovada; adoção de discurso competente, praticado por pessoas em posição de autoridade, para criticar a OODC e o Plano Diretor; apelo à emoção dos interlocutores; associação da instituição da outorga onerosa à criação de um imposto; e ataque ao caráter dos defensores do instrumento.

A tentativa de **deslegitimação dos fóruns participativos nos quais a proposta da OODC foi aprovada** pode ser percebida quando os proprietários fundiários e os promotores imobiliários se retiram da IV Conferência Municipal de

Política Urbana sob a liderança do Sinduscon⁸⁵ e passam a criticar o processo participativo de discussão do plano diretor, em vários eventos públicos onde o tema foi debatido⁸⁶. Esses agentes também tentam pressionar para que a V Conferência Municipal de Política Urbana rediscuta o Plano Diretor, ao invés de debater o tema originalmente definido pelo Compur: a implementação da Nova Agenda Urbana no município. Para tanto, por meio de ações judiciais, tentam impedir, sem sucesso, a realização do fórum de discussões.

Tal estratégia foi contraposta em diversos eventos de discussão pública, pelos movimentos sociais que participaram ativamente da IV CMPU, testemunhas de sua relevância; pelo poder público municipal que comprova, documentalmente, a realização e o significativo alcance do processo participativo de discussão do Plano Diretor e; por fim, pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, que, por meio de Nota Técnica⁸⁷, reconhece a legitimidade da IV CMPU e recomenda que seus resultados sejam apreciados pelo Legislativo Municipal.

A adoção do discurso competente, praticado por pessoas em posição de autoridade, para criticar a OODC e o Plano Diretor, pode ser identificada quando os proprietários fundiários e os promotores imobiliários reúnem interlocutores com elevado capital cultural que compartilham de suas crenças, para criticar a outorga onerosa e o próprio Plano Diretor.

Nesse sentido, juristas são chamados a afirmar que a Outorga Onerosa do Direito de Construir e o coeficiente de aproveitamento básico único e unitário são confiscos de direitos adquiridos e atacam o direito constitucional da propriedade privada⁸⁸. Essa argumentação é contraposta por outros juristas e técnicos da área de planejamento urbano provenientes do poder público municipal e de instituições internacionais de desenvolvimento urbano, como o *Lincoln Institute of Land Policy*. Esses agentes trazem à tona os acórdãos do STF sobre o tema, que definem que os índices construtivos não pertencem aos proprietários fundiários, sendo meras

⁸⁵ SINDUSCON-MG, 2014.

⁸⁶ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2018b.

⁸⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, 2018.

⁸⁸ CORDEIRO; VIANA, 2018.

expectativas de direito. A exposição de técnicos da área do planejamento urbano do poder público municipal, além daqueles provenientes dos movimentos sociais, em especial da academia, das entidades técnicas profissionais e dos ativistas sociais da área do urbanismo, enfatiza a função social da propriedade e o pertencimento, à coletividade, dos índices construtivos adicionais que decorrem das ações públicas.

O discurso competente também é utilizado pelos proprietários fundiários e promotores imobiliários para afirmar que a Outorga Onerosa do Direito de Construir aumentará o custo da construção e, por isso, gerará aumento no valor final dos imóveis. Para tanto, esses agentes apresentam simulações e gráficos de viabilidade de empreendimentos imobiliários (sem detalhamento) para afirmar que, com a OODC, haverá um encarecimento de 30% a 40% no valor final dos imóveis. Essa argumentação é contraposta por técnicos da área de planejamento urbano, provenientes do poder público municipal e de instituições internacionais de desenvolvimento urbano, em especial o *Lincoln Institute of Land Policy*. Esses técnicos defendem que a cobrança da outorga onerosa não incide sobre o valor da unidade imobiliária final, mas sim sobre o valor do terreno, diminuindo seu preço na negociação. Tal discussão tem efeitos na aprovação da regra de transição constante na Lei nº 11.181, de 2019, em seu art. 356, que define a utilização de CAbas com valores maiores, baseados nos índices da lei anterior, durante os três primeiros anos de vigência do novo Plano Diretor. Essa regra de transição tem como objetivo conceder ao mercado imobiliário um período de “acomodação” para que os preços dos terrenos sejam ajustados.

O discurso competente também é utilizado para criticar a proposta de estrutura urbana do novo Plano Diretor, baseada no aumento do adensamento construtivo e populacional ao longo dos eixos de transporte coletivo, associado ao incentivo ao desenvolvimento de novas centralidades de comércio e serviços. Nesse sentido, os proprietários fundiários e os promotores imobiliários divulgam um estudo de um pesquisador da área da economia urbana que defende que as cidades mais eficientes, do ponto de vista econômico, são monocêntricas e que a criação de novos centros enfraquece o centro principal⁸⁹. Os defensores desse ponto de vista afirmam que a

⁸⁹ JARDIM, 2019.

redução dos coeficientes de aproveitamento básicos desestimulará o adensamento na região central, contribuindo para sua degradação. A academia reage a essa argumentação, explicando que tal ponto de vista não está relacionado a uma maior qualidade urbana das cidades⁹⁰. Os técnicos da área de planejamento urbano provenientes do poder público municipal também contra-argumentam, lembrando que os coeficientes de aproveitamento máximos estão sendo, na verdade, ampliados na área central e que estratégias territoriais pautadas em modelos de Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável⁹¹ estão em consonância com discussões atuais do urbanismo mundial.

O **apelo à emoção**, em especial, ao medo, pode ser percebido quando os proprietários fundiários e os promotores imobiliários afirmam que a adoção da outorga onerosa levará à estagnação econômica de Belo Horizonte, à fuga de investimentos e de impostos para a região metropolitana e, conseqüentemente, ao aumento do desemprego na cidade. Nesse mesmo contexto, afirmam que o instrumento inibirá a atuação das pequenas construtoras, que possuem mais dificuldade para mudar suas operações e que inviabilizará a tradicional prática da permuta. Ilustram tal ponto de vista dizendo que a OODC paralisou o mercado da construção civil de São Paulo e, por isso, a adoção do instrumento estava sendo revista naquele município⁹². Os técnicos da área de planejamento urbano pertencentes ao poder público municipal contra-argumentam dizendo que não há evidências empíricas de paralisações do mercado da construção civil em municípios que adotaram a outorga onerosa⁹³. A aprovação da regra de transição constante no art. 356 da Lei nº 11.181, de 2019 também é resultado dessa discussão, pois possibilita que o mercado se “acostume” e se adapte ao novo regramento municipal.

Os proprietários fundiários e os promotores imobiliários também incentivaram a desconfiança nos movimentos sociais, principalmente nos grupos sociais excluídos, ao aventarem a possibilidade desses agentes estarem sendo utilizados como “massa

⁹⁰ MENDONÇA, 2019.

⁹¹ Ver nota 51.

⁹² CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2017b); (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2018c.

⁹³ Até o momento da finalização desta dissertação, a OODC continua vigente em São Paulo.

de manobra” pelos defensores do instrumento. Os proprietários fundiários e os promotores imobiliários afirmam que a outorga onerosa não é solução para o déficit habitacional do município, pois sua arrecadação será pequena se comparada ao orçamento municipal. Nesse sentido, afirmam que os movimentos sociais não devem também enxergar a outorga onerosa como solução para os problemas habitacionais existentes. Os grupos sociais excluídos combatem essa argumentação de forma a reafirmar que estão conscientes de seu papel nessa discussão, expondo sua compreensão de que a outorga onerosa não é apenas uma ferramenta arrecadatória, mas também um instrumento de justiça social⁹⁴.

Composto majoritariamente por proprietários fundiários e promotores imobiliários, o “Movimento mais imposto não!” reúne, sob uma única plataforma, os opositores ao instrumento. O “Movimento mais imposto não!” **associa a Outorga Onerosa do Direito de Construir à criação de um imposto**, o que traz, para o instrumento, toda a contrariedade e a insatisfação típica do brasileiro em torno da ideia do pagamento de impostos. Tal estratégia faz com que a adoção de um posicionamento contrário ao instrumento seja “quase natural” e muito popular. Para divulgar tal associação, o movimento acessa veículos de imprensa e faz uma ampla campanha em suas redes sociais, que conta com peças gráficas, vídeos e “memes” com linguagens simples, direta e de fácil assimilação pelo grande público (ver figuras 27 e 28). O movimento contrata também uma pesquisa de opinião para “provar” que o belo-horizontino é contrário à criação de mais um imposto na cidade e utiliza-se do seu resultado para afirmar que a população não deseja que a Outorga Onerosa do Direito de Construir seja implementada em Belo Horizonte (ver figura 30). O “Movimento mais imposto não!” publica ainda um manifesto, assinado por instituições representantes das classes empresarial, industrial, comercial, de trabalhadores e de serviços contra o plano diretor e a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Essa argumentação que associa a OODC a um imposto é contraposta por técnicos da área de planejamento urbano, integrantes do poder público municipal, por aqueles provenientes da academia e pelos ativistas sociais da área do urbanismo,

⁹⁴ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2017b.

sendo também contraposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais⁹⁵. As contra-argumentações lembram da existência de decisões do STF que definiram que a outorga onerosa do direito de construir não é imposto.

O **ataque ao caráter dos defensores da OODC** pode ser percebido nas declarações dos proprietários fundiários e promotores imobiliários nos eventos públicos de discussão do Plano Diretor⁹⁶, nas publicações da página do Facebook do “Movimento mais imposto não!” (ver figura 31), bem como na nota oficial divulgada na página oficial do movimento em 24/05/2019⁹⁷. Nessas manifestações, os defensores da OODC são caracterizados como “inimigos de quem trabalha e produz”, representantes da chamada “ideologia de esquerda” ou mesmo de “técnicos fundamentalistas”. O capital cultural acumulado pelos diversos técnicos da área do urbanismo que defendem o instrumento, sejam provenientes do poder público, ou dos movimentos sociais, por meio de suas trajetórias acadêmicas ou profissionais, são as contra estratégias para esses ataques.

QUADRO 7: SÍNTESE - AGENTES DO SUBCAMPO ECONÔMICO

AGENTES	CAPITAL	POSIÇÃO NO CAMPO	HABITUS	ESTRATÉGIAS
Proprietários fundiários e promotores imobiliários	Econômico e Político	Dominante	<ul style="list-style-type: none"> - Acreditam que o potencial construtivo adicional pertence ao proprietário do terreno e que é legítima a apropriação das mais-valias fundiárias. - Entendem a OODC como um ataque à propriedade privada e o CAbas=1 como confisco de direitos adquiridos. 	Deslegitimação dos fóruns participativos: <ul style="list-style-type: none"> - Abandono da IV CPMU. - Pressão para a V CPMU rediscutir o Plano Diretor.
				Discurso técnico competente: <ul style="list-style-type: none"> - OODC e CAbas=1 são confiscos e atacam a propriedade privada. - OODC e CAbas=1 aumentarão o preço da unidade imobiliária final. - Crítica à estrutura urbana que incentiva a criação de novos centros.
				Apelo ao medo e à desconfiança: <ul style="list-style-type: none"> - OODC levará à recessão econômica, - Movimentos sociais são massa de manobra.
				Associação da OODC à imposto: <ul style="list-style-type: none"> - União em torno do Movimento mais imposto não! - OODC é imposto e ninguém gosta de imposto. - Produção de peças gráficas, vídeos e memes. - Contratação de pesquisa de opinião.

⁹⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, 2018.

⁹⁶ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2017b.

⁹⁷ MAIS IMPOSTO NÃO, 2019c.

				Ataque aos defensores do instrumento: - Inimigos de quem trabalha e produz, pessoas de esquerda, técnicos fundamentalistas.
--	--	--	--	--

Fonte: Elaboração própria, 2022.

3.2.2 O campo dos movimentos sociais

O **campo (ou subcampo) dos movimentos sociais** agrega os agentes que vivenciam e conferem valor de uso⁹⁸ à cidade construída no *campo da produção do espaço urbano*. É o campo da defesa dos interesses coletivos e da contestação às lógicas de produção do espaço pautadas nos interesses econômicos, responsável por gerar cidades desiguais. Na discussão belo-horizontina, nesse campo, agem os grupos sociais excluídos, provenientes, principalmente, dos movimentos de luta pela moradia, das associações de bairro, das universidades em parceria com os ativistas sociais e das instituições técnicas profissionais do campo do urbanismo, tais como o IAB.

De forma geral, os agentes desse campo utilizam-se de seus capitais sociais e culturais e, em alguns casos, conseguem acionar capitais políticos. No entanto, são agentes que ocupam uma posição hierárquica inferior no *campo da produção do espaço urbano*, tendo em vista suas possibilidades restritas de interferência direta no espaço.

Apesar do campo dos movimentos sociais reunir agentes de origens diferentes, é possível identificar **habitus** comuns em relação à Outorga Onerosa do Direito de Construir, que permitem que seus agentes defendam o instrumento naturalmente. Os agentes desse campo são atraídos para a discussão da instituição da OODC em Belo Horizonte, em função da agenda de justiça social trazida pelo instrumento. Os agentes do campo dos movimentos sociais percebem a outorga onerosa como um instrumento que busca a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e a gestão da valorização do solo urbano, com redistribuição da mais-valia fundiária para ampliação do acesso à terra urbanizada e conseqüente diminuição das desigualdades territoriais. De forma específica, a OODC é vista neste campo como uma fonte adicional de recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano e para a provisão de habitação de interesse social.

⁹⁸ O valor de uso relaciona-se à utilidade prática ou simbólica de algo e à satisfação das necessidades humanas. Já o valor de troca está relacionado ao custo de produção e às regras de mercado da oferta e da demanda. Nesse sentido, uma casa pode ser, pelo seu valor de uso, um lar afetivo, ou um abrigo, enquanto, pelo seu valor de troca, uma propriedade para investimento financeiro.

Em função dessas percepções comuns em relação ao instrumento, esses agentes unem-se em torno de um único, coeso e forte movimento social: o **“Vereador, aprove o Plano Diretor!”**. Esse movimento aplica diversas **estratégias** em defesa da Outorga Onerosa do Direito de Construir e do novo Plano Diretor de Belo Horizonte, utilizando-se das características, das experiências e das potencialidades trazidas por cada grupo de agentes do campo dos movimentos sociais. Sob a bandeira desse movimento único, os movimentos sociais **conversam com os vereadores para esclarecer eventuais dúvidas** sobre as propostas em discussão, **para sugerir emendas legislativas** ao projeto de lei e para **pressioná-los em prol da aprovação do novo Plano Diretor**. Também por meio de suas ações coordenadas, o movimento “Vereador, aprove o Plano Diretor!” divulga **carta de apoio** à instituição da outorga onerosa no município e à aprovação do Plano Diretor. O “Vereador, aprove o Plano Diretor!” mostra-se fundamental para fazer oposição ao “Movimento mais imposto não!” e assume a responsabilidade de “contra-atacar” as estratégias usadas pelos proprietários fundiários e promotores imobiliários.

Em Belo Horizonte, os **movimentos de luta pela moradia** são longevos, numerosos e muito ativos. Possuem capital político significativo, tendo em vista sua elevada capacidade de organização, fruto de sua longa história de atuação na cidade e de sua grande capacidade de mobilização de pessoas para manifestações e eventos públicos. Suas lideranças também acumulam significativo capital social, pois são reconhecidas por seus pares e por agentes pertencentes a outros campos, como importantes interlocutores nas pautas urbanas. A união dos movimentos de luta pela moradia ao movimento “Vereador, aprove o Plano Diretor!” traz experiência, força e amplia o alcance de suas ações.

O **habitus dos movimentos de luta pela moradia** sempre foi caracterizado pelas restritas possibilidades de acesso à moradia digna e, conseqüentemente, pela realização de atos, protestos e manifestações públicas em prol de melhores condições de vida e em defesa dos interesses coletivos. A introdução da OODC em Belo Horizonte não muda esse *habitus* em si, mas seu caráter de justiça social faz do instrumento uma pauta afim adicional para esses movimentos.

Além disso, como os recursos advindos da Outorga Onerosa do Direito de Construir são destinados à produção de habitação de interesse social e ao

desenvolvimento urbano, esses agentes percebem a outorga como uma fonte de recurso adicional para financiar projetos de seu interesse. Como esses recursos são direcionados a fundos geridos por conselhos municipais com participação popular, esses movimentos também percebem uma maior possibilidade de interferência e monitoramento na aplicação dos recursos arrecadados com o instrumento.

Entre as **estratégias adotadas pelos movimentos de luta pela moradia** está a **participação ativa em todos os fóruns de discussão** sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir e sobre o Plano Diretor. Na IV Conferência Municipal de Política Urbana, as lideranças desses movimentos foram delegados e tiveram sucesso na aprovação de uma série de propostas. Essas lideranças compuseram também a Comissão de Acompanhamento formada entre os delegados da IV CMPU para monitorar a elaboração, pelo Executivo, da minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor, de forma a garantir que o texto fosse fiel aos resultados da IV CMPU. Da mesma forma, as lideranças dos movimentos de luta pela moradia acompanharam ativamente todos os eventos públicos sobre o tema que se seguiram à IV CMPU, fossem eles seminários, audiências públicas ou reuniões de votação do projeto de lei na Câmara Municipal. Nessas oportunidades, essas lideranças fizeram uso da palavra para defender a outorga onerosa e a aprovação do Plano Diretor. Essa presença ativa dos movimentos de luta pela moradia em todo o processo de discussão é importante para garantir a destinação dos recursos da OODC para habitação de interesse social e para o desenvolvimento urbano na Lei nº 11.181, de 2019.

A **capacitação das lideranças dos movimentos de luta pela moradia em relação à Outorga Onerosa do Direito de Construir e ao plano diretor** é uma estratégia fundamental para o processo de discussão pública. As lideranças desses movimentos dedicaram tempo, atenção e energia para se capacitarem nos diversos eventos públicos promovidos pelo poder público municipal e pelas universidades, em parceria com os ativistas sociais da área do urbanismo. Nesse sentido, destacam-se, aqui, as ações de capacitação e empoderamento promovidas pelo movimento “Vereador, aprove o Plano Diretor!”. É também necessário destacar que essas lideranças não receberam ajuda de custo para participar desses momentos de capacitação promovidos pela sociedade civil. Assim, além de abdicarem de seus compromissos profissionais e de seu tempo com a família, as lideranças arcaram com

seus custos de deslocamento e alimentação para estarem presentes nesses encontros de capacitação.

A **defesa conceitual da Outorga Onerosa do Direito de Construir em espaços de fala institucionalizados** também é uma estratégia adotada pelos movimentos de luta pela moradia. Nas audiências públicas e seminários promovidos pela Câmara Municipal de Belo Horizonte, são frequentes as falas que relacionam a outorga onerosa à justiça social e à democratização do acesso à cidade, bem como argumentações a favor da recuperação, para a coletividade, da valorização dos terrenos privados gerados a partir da infraestrutura custeada por meio dos impostos pagos por todos os cidadãos⁹⁹. Tais manifestações públicas são importantes também para reforçar o papel consciente dessas lideranças na discussão, tendo em vista que os proprietários fundiários e os promotores imobiliários frequentemente aventam a hipótese de os movimentos de luta pela moradia estarem sendo manipulados por outros agentes de capital cultural mais elevado.

Os movimentos de luta pela moradia também são fundamentais para a **mobilização de um grande número de pessoas** para acompanhar as votações do projeto de lei do Plano Diretor na Câmara Municipal. Esses movimentos, junto com os demais agentes do “Vereador, aprove o Plano Diretor!”, enchem as galerias da Câmara Municipal de Belo Horizonte durante as votações, pressionando os vereadores em prol da aprovação do Plano Diretor.

As **associações de bairro** em Belo Horizonte também são agentes importantes para a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir e para a aprovação do plano diretor na cidade. Elas possuem capitais econômicos, políticos e sociais variados em função do nível de renda dos bairros que representa e da sua capacidade de organização e articulação. Sua capilaridade territorial é uma importante contribuição trazida por esses agentes ao movimento “Vereador, aprove o Plano Diretor!”.

O **habitus das associações de bairro** é caracterizado pela defesa dos interesses dos moradores de sua área de influência, sendo bastante territorializadas. A outorga onerosa representa, para essas associações, uma fonte adicional de

⁹⁹ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2017b.

recursos para investimento nos bairros. Além disso, as associações de bairro identificam-se com a proposta de estrutura urbana do novo Plano Diretor, em função dos incentivos ao desenvolvimento de novas centralidades, da ampliação das áreas verdes expressas no zoneamento e dos instrumentos de gestão democrática previstos no Plano Diretor.

As associações de bairro também **participam ativamente dos fóruns de discussão** da outorga onerosa e do Plano Diretor e defendem a importância desses espaços de gestão democrática em diversas audiências públicas ocorridas na Câmara Municipal de Belo Horizonte¹⁰⁰. Essa participação continuada no processo de discussão pública é um dos fatores que garante a destinação de parte dos recursos da outorga onerosa para o desenvolvimento urbano, por meio do Fundo de Centralidades.

As **associações de bairro também buscam capacitar-se** em relação ao plano diretor e à Outorga Onerosa do Direito de Construir nas oportunidades promovidas pelo poder público municipal e pelas universidades em parceria com os ativistas sociais da área do urbanismo, por meio do movimento “Vereador, aprove o Plano Diretor!”.

As **universidades e os ativistas sociais da área do urbanismo** possuem **habitus** semelhantes na discussão belo-horizontina e, por isso, são aqui tratados conjuntamente. Esse grupo reúne professores, pesquisadores, estudantes e profissionais liberais dedicados à temática urbana, presenças frequentes nas discussões sobre política urbana no município. São agentes bastante críticos que contestam a lógica da produção do espaço urbano, geradora de cidades desiguais do ponto de vista social e territorial. Defendem pautas de interesse coletivo, utilizando-se do seu elevado capital cultural, acumulado a partir de suas formações acadêmicas e de sua atuação profissional.

Acionam **estratégias** fundamentais para a discussão da outorga onerosa e do plano diretor em Belo Horizonte. **Participam ativamente dos eventos públicos** de debate sobre os temas, utilizando-se dos seus espaços de fala para **defender, conceitual e tecnicamente** a outorga onerosa e o plano diretor. Assumem o papel

¹⁰⁰ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2015c.

de capacitadores de outros agentes, multiplicando o conhecimento e divulgando informações tecnicamente precisas sobre a outorga e sobre o plano diretor. Por meio do movimento “Vereador, aprove o Plano Diretor!”, que se utiliza do conhecimento técnico desses agentes, produzem vídeos, materiais gráficos, textos e cartilhas com o objetivo de ampliar a compreensão do público geral sobre as propostas e fazer frente ao “Movimento mais imposto não!”. As universidades e os ativistas sociais da área do urbanismo tornam-se verdadeiros consultores dos demais agentes dos movimentos sociais, prestando apoio técnico, esclarecendo dúvidas e promovendo aulas sobre os temas em discussão. Esses agentes também publicam artigos nos veículos de imprensa para ampliar o acesso à informação sobre a outorga onerosa do direito de construir e sobre o Plano Diretor.

As **instituições técnicas profissionais do campo do urbanismo**, em especial o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), também estão comumente presentes nas discussões sobre política urbana em Belo Horizonte. Assim como as universidades e os ativistas sociais da área do urbanismo, são agentes com grande capacidade crítica, de proposição e elevado capital cultural. No processo de discussão pública sobre a outorga onerosa e o plano diretor de Belo Horizonte, esses agentes **mantêm-se presentes em todas as etapas**, fazendo uso da palavra para **defender técnica e conceitualmente os instrumentos**. Em virtude de sua **institucionalidade**, principal característica utilizada pelo movimento “Vereador, aprove o Plano Diretor!”, esses agentes frequentemente compõem as mesas de debate nos seminários e audiências públicas promovidas pela Câmara Municipal, o que confere importância e destaque a seus posicionamentos.

QUADRO 8: SÍNTESE - AGENTES DO SUBCAMPO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

AGENTES	CAPITAL	POSIÇÃO NO CAMPO	HABITUS	ESTRATÉGIAS
Movimentos de luta pela moradia Associações de bairro Universidades Ativistas sociais da área do urbanismo	Social, Cultural e Político	Dominada	<ul style="list-style-type: none"> - De maneira geral, exaltam o valor de uso da cidade, defendem os interesses coletivos, contestam a lógica de produção do espaço pautada em interesses econômicos e criticam as desigualdades socio-territoriais. - De forma específica, os movimentos de luta pela moradia possuem restritas possibilidades de acesso à moradia 	Movimento Vereador, aprove o Plano Diretor! União dos agentes em torno de um movimento único: - Divulgação de carta de apoio - “Tete a tete” com os vereadores. - Participação ativa nos fóruns de discussão. - Uso dos espaços institucionais de fala.

		<p>digna e, conseqüentemente realizam atos, protestos e manifestações públicas em prol da melhoria de suas condições de vida.</p> <p>- Também de forma específica, as associações de bairro defendem os interesses dos moradores de sua área de influência, sendo bastante territorializadas.</p> <p>- Com relação à ODDC, os agentes dos movimentos sociais são atraídos para a discussão pela agenda de justiça social do instrumento. Entendem a ODDC como um instrumento de justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização; como instrumento redistributivo que permite a ampliação do acesso à terra urbanizada e conseqüente diminuição das desigualdades territoriais; e como fonte adicional de recursos para o desenvolvimento urbano e para a provisão de habitação de interesse social.</p>	<p>Movimentos de luta pela moradia: experiência, força e grandes mobilizações de pessoas.</p>
			<p>Associações de bairro: capilaridade territorial.</p>
			<p>Universidades e ativistas sociais da área do urbanismo: Promoção de atividades de capacitação e produção de materiais, vídeos, peças gráficas, conteúdos técnicos e artigos em jornais.</p>
			<p>Instituições técnicas profissionais do campo do urbanismo: peso institucional.</p>

Fonte: Elaboração própria, 2022.

3.2.3 O Campo do Poder Público Municipal

O campo (ou subcampo) do Poder Público Municipal relaciona-se diretamente com o *campo da produção do espaço urbano*, tendo em vista que é nesse campo onde são definidas e implementadas as estratégias e ações de planejamento, regulação, fiscalização, monitoramento e gestão do solo urbano. Também é nesse campo que se dá o provimento de serviços e infraestrutura urbana.

No campo do Poder Público Municipal, destacam-se no debate da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Belo Horizonte agentes, como os servidores públicos, que atuam com política urbana, os vereadores e o próprio prefeito.

3.2.3.1 Os prefeitos

O **Chefe do Executivo Municipal** é responsável por gerir a administração do município; aplicar os recursos arrecadados, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal e as leis orçamentárias aprovadas pelo Poder Legislativo; e encaminhar à Câmara Municipal projetos de lei propostos pelo Poder Executivo, como o do Plano Diretor. A figura do prefeito, detentora de elevado capital político, é, portanto, dominante no *campo da produção do espaço urbano*. Os prefeitos, de forma geral,

quando são apresentados ao instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir, reconhecem-no como um tema polêmico, que pode gerar atritos com os promotores imobiliários e proprietários fundiários.

No caso belo-horizontino, a tramitação do Projeto de Lei do Plano Diretor perpassa duas gestões diferentes: a do ex-prefeito Márcio Lacerda e a do ex-prefeito Alexandre Kalil¹⁰¹. A forma como esses dois Chefes do Executivo envolvem-se com o tema da Outorga Onerosa do Direito de Construir é também diversa.

A pauta da outorga onerosa é tratada na IV Conferência Municipal de Política Urbana já em meados do segundo mandato de Márcio Lacerda. Empresário e político, o ex-prefeito era duramente criticado pelos movimentos sociais, como o “Movimento Fora Lacerda”. Talvez em função de seu momento político (final de mandato) ou mesmo pela falta de um bom trânsito junto aos movimentos sociais, Márcio Lacerda pouco se posiciona publicamente sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Como estratégia relevante adotada pelo ex-prefeito Márcio Lacerda em relação à OODC, destaca-se o encaminhamento à Câmara Municipal do Projeto de Lei nº 1.749/2015 e da Emenda Substitutiva nº 059/2016 ao PL nº 1.749/2015, que contempla, em seu conteúdo, as sugestões populares e as emendas de vereadores consideradas pertinentes pelo Executivo. Observa-se, no entanto, que, durante a sua gestão, o Projeto de Lei do novo Plano Diretor pouco avança em sua tramitação na CMBH.

Por outro lado, o ex-prefeito Alexandre Kalil, ex-diretor do Clube Atlético Mineiro de Futebol, de perfil populista, é eleito em 2016, afirmando não ser um político de carreira e, conseqüentemente, não possuir as “amarras” e “compromissos” que os políticos normalmente possuem.

Entre as estratégias adotadas por Kalil em relação à outorga onerosa e ao novo Plano Diretor está o encaminhamento de dois projetos de lei substitutivos ao PL nº 1.749/2015. O primeiro texto, a Emenda Substitutiva nº 132/2018, representa a leitura de sua gestão sobre a proposta do Plano Diretor. O substitutivo apresentado mantém os compromissos assumidos no processo participativo de construção do Plano

¹⁰¹ Alexandre Kalil é reeleito em primeiro turno, com 63% dos votos válidos para o mandato de 2020-2024, mas renuncia em março de 2022 para concorrer à eleição do Governo do Estado de Minas Gerais.

Diretor, mas promove uma significativa simplificação da proposta, com o objetivo de ampliar o potencial de aplicabilidade da lei. A emenda também assume um compromisso do Município com a Nova Agenda Urbana e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. O segundo texto apresentado, a Emenda Substitutiva nº 146/2018, abarca os resultados das discussões públicas ocorridas desde a proposição da emenda substitutiva anterior, bem como compreende uma série de emendas apresentadas pelos vereadores consideradas pertinentes pelo Executivo. Essas duas emendas substitutivas, ao mesmo tempo que sinalizam que a nova gestão dará continuidade ao processo iniciado no governo anterior, também indicam que a nova administração está aberta a melhorias e ao recebimento de propostas dos vereadores.

Para viabilizar a tramitação do Projeto de Lei do Plano Diretor na CMBH, Kalil define como líder de seu governo na Câmara Municipal o vereador Léo Burguês, político experiente que atuaria ativamente entre seus pares em prol da aprovação do Plano Diretor.

Destaca-se, como uma das estratégias de maior peso político adotada pelo ex-prefeito Alexandre Kalil em relação à Outorga Onerosa do Direito de Construir, seu declarado apoio público ao instrumento e ao Plano Diretor. Kalil, em um momento chave do processo de tramitação do projeto de lei na Câmara, próximo à realização das plenárias de votação, convoca uma grande coletiva de imprensa para afirmar seu apoio ao projeto. Nessa coletiva de imprensa, faz duras críticas à postura do “Movimento mais imposto não!” e chega a afirmar que nem a prefeitura e nem os vereadores estão à venda¹⁰².

3.2.3.2 Os vereadores

Tendo em vista que cabe ao Legislativo Municipal a proposição e a aprovação das leis, os **vereadores** são agentes dominantes no *Campo da produção do espaço urbano*, pois são os responsáveis finais pelas leis que regem o território da cidade. São, portanto, os agentes que podem aprovar ou não os projetos de lei de planos diretores, bem como a instituição de instrumentos urbanísticos, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir. São detentores de elevado capital político, atestado

¹⁰² D'OLIVEIRA, 2019.

principalmente por suas vitórias nas urnas. De maneira geral, os vereadores têm pouco conhecimento sobre temas tão complexos da política urbana como a OODC. Tendo em vista a reduzida participação desses agentes na IV Conferência Municipal de Política Urbana, a maioria dos vereadores só entra em contato com o tema da outorga onerosa e conhecem o conteúdo do Plano Diretor quando o Projeto de Lei nº 1.749/2015 entra em tramitação na Câmara Municipal. Assim, as primeiras audiências públicas sobre o projeto de lei na CMBH são marcadas por falas de vereadores ressaltando a necessidade de tempo para analisar o projeto de lei, em função de sua elevada complexidade.

Também, de forma geral, os vereadores de pauta mais progressista tendem a apoiar o instrumento, enquanto aqueles mais conservadores, ou mais ligados aos promotores imobiliários e proprietários de terra, tendem a ser contrários à Outorga Onerosa do Direito de Construir.

Em Belo Horizonte, a discussão da OODC e do Plano Diretor perpassa duas legislaturas de composições partidárias e alianças diversas. Na Décima Sétima Legislatura, 31 dos 41 vereadores eleitos integram a mesma coligação partidária que elege Márcio Lacerda para seu segundo mandato. Mesmo assim, esse vínculo não é suficiente para garantir o apoio dos vereadores ao Plano Diretor. Na Décima Oitava Legislatura, por sua vez, apenas quatro dos 41 vereadores eleitos integram a mesma coligação que elege Alexandre Kalil. É, no entanto, nessa Legislatura que o Plano Diretor é aprovado e a Outorga Onerosa do Direito de Construir é instituída em Belo Horizonte.

Nas discussões da OODC, os vereadores adotam as seguintes estratégias principais: proposição de emendas e subemendas; promoções de audiências públicas e seminários e aproveitamento desses espaços institucionalizados para expor suas opiniões; publicação de artigos em jornais; acionamento de algum dispositivo regimental da Câmara Municipal para retardar ou agilizar a tramitação do Projeto de Lei; e o exercício do voto legislativo.

No que se refere às **emendas e subemendas**, durante o processo de tramitação do Plano Diretor na Câmara Municipal, foram apresentadas 483 proposições. Apesar do montante considerável de emendas e subemendas, observa-

se uma grande concentração de propostas em dois vereadores: Gabriel, responsável por cerca de 20%, e Gilson Reis, autor de cerca de 25% das emendas apresentadas. De fato, esses dois vereadores são bastante ativos nas discussões durante a tramitação do projeto de lei e possuem posicionamentos diametralmente opostos: Gilson Reis é favorável ao Plano Diretor e Gabriel, contrário. Observa-se que dois vereadores que votam contra a aprovação do Plano Diretor na Plenária de Segundo Turno, Fernando Borja e Pedro Bueno, não apresentam emendas ou subemendas ao projeto de lei.

As temáticas que motivam a proposição de emendas e subemendas por um maior número de vereadores diferentes são as diretrizes gerais do plano diretor, a ampliação da permissividade de usos não residenciais e a retirada de demarcação de zoneamentos relacionados à produção de habitação de interesse social. A proposição de diretrizes talvez tenha sido objeto e interesse de um maior número de vereadores por tratarem de tópicos menos específicos, complexos e, conseqüentemente, de mais fácil compreensão. A temática da permissividade de uso, por sua vez, abarca propostas de ampliação das possibilidades de implantação de usos não residenciais em determinados trechos de vias. Esse tópico territorialmente localizado possibilita ao vereador o atendimento de alguma necessidade específica de seus territórios de atuação. Lógica semelhante de atendimento, têm as propostas de retirada da demarcação do zoneamento Áreas de Interesse Social-1 (AEIS-1) em alguns lotes. Essas propostas objetivam suprimir as restrições de tipologia construtiva em terrenos particulares que originalmente estavam sendo destinados à produção de habitação de interesse social.

É interessante observar que não são apresentadas emendas ou subemendas legislativas frontalmente contrárias à instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir. As propostas que versam sobre o instrumento abordam aspectos relacionados às isenções de cobrança para situações específicas, à criação de benefícios urbanísticos que gerariam descontos no pagamento da OODC, ou mesmo tratam das regras e dos procedimentos de aplicação do instrumento. O coeficiente de aproveitamento único e unitário, por sua vez, é objeto de sete emendas legislativas frontalmente contrárias ao seu estabelecimento, de autoria dos vereadores Bernardo Ramos, Mateus Simões, Gabriel e Reinaldo Gomes, propostas às emendas

substitutivas nº 132/2018 e nº 146/2018.

Ainda sobre a estratégia de apresentação de emendas e subemendas, há que se destacar a apresentação da Subemenda nº 154/2019 à Emenda nº 146/2018, pelo Vereador Jair Di Gregório, na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário, durante a tramitação do Plano Diretor no Segundo Turno. O texto apresentado pelo vereador Jair Di Gregório é a versão finalmente aprovada do Plano Diretor e traz as seguintes alterações em relação aos substitutivos anteriores:

- isenção do pagamento de outorga onerosa para as igrejas e templos – proposta aderente à bancada evangélica, da qual o vereador Jair Di Gregório é representante;
- instituição de um período de transição de três anos, durante o qual estaria vigente o coeficiente básico de transição, definido a partir dos coeficientes de aproveitamento básicos vigentes antes da entrada em vigor da nova normativa – proposta que proporciona ao mercado imobiliário um tempo de adaptação ao novo sistema normativo;
- antecipação da entrada em vigor das novas permissividades de uso – proposta aderente aos interesses dos vereadores, tendo em vista que a flexibilização da permissividade de usos não residenciais é o tema mais trabalhado nas emendas legislativas;
- atualização da data de referência da Lei de Regularização (Lei nº 9074/2019), o que permitiria que imóveis construídos de maneira irregular, até agosto de 2019, pudessem ser regularizados – proposta populista cuja abordagem agrada a um grande número de vereadores.

No que se refere à estratégia de **promoção de audiências públicas e seminários**, são realizadas várias audiências públicas e dois seminários sobre o Plano Diretor, promovidos pela Câmara Municipal. A realização de audiências públicas inicia-se logo quando o Plano Diretor entra em tramitação na CMBH, enquanto o primeiro seminário somente ocorre em 2017. Nesses eventos públicos, muitos vereadores **aproveitam os espaços de fala institucionalizados** para expor sua opinião sobre as propostas. Vereadores como Mateus Simões e Fernando Borja apresentam discursos bastante próximos aos dos promotores imobiliários e proprietários fundiários, mostrando-se contrários ao Plano Diretor e à outorga onerosa. Já, vereadores como Gilson Reis e Cida Falabella aproveitam esses espaços para declarar seu apoio ao Plano Diretor e à OODC, sendo seus discursos mais próximos aos dos movimentos sociais.

No que se refere à **publicação de artigos**, destacam-se o Vereador Mateus Simões e a Vereadora Bella Gonçalves. O vereador Mateus Simões publica dois artigos no “Portal O Tempo”: “Ricos contra pobres: o populismo que se instalou em Belo Horizonte” e “Plano Diretor aprovado: derrota da cidade de Belo Horizonte”. Contrário à proposição do plano diretor e ao instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir, os artigos do vereador expressam sua discordância ideológica com os defensores das propostas, a quem considera de posicionamento político de esquerda. A vereadora Bella Gonçalves, por sua vez, publica, também no “Portal O Tempo”, o artigo “O plano diretor não vai criar um imposto”. Favorável ao Plano Diretor e à OODC, a vereadora argumenta que a outorga onerosa não é um imposto e que tal discurso foi criado por especuladores imobiliários¹⁰³.

Em relação ao **acionamento de dispositivos regimentais da Câmara Municipal para atrasar ou acelerar a tramitação do projeto de lei**, esta foi também uma estratégia utilizada por vereadores favoráveis e contrários ao Plano Diretor.

Durante as plenárias de Primeiro e Segundo Turno, ocorreram várias obstruções de pautas regimentais que atrasaram a votação do projeto de lei. Pedidos sequenciais de verificação de quórum, solicitações de adiamento de votação, pedidos de questão de ordem e protocolos de um grande número de requerimentos para atrasar as votações foram ações comumente empregadas por vereadores contrários ao Plano Diretor, como Jorge dos Santos, Doorgal Andrada, Gabriel, Pedro Bueno e Fernando Borja.

Nesse sentido, foi fundamental a atuação do Vereador Léo Burguês, líder do Governo na Câmara e, conseqüentemente, favorável ao projeto de lei. Léo Burguês, que já se encontrava em seu quarto mandato como vereador, tinha experiência nos processos legislativos e mostrava-se profundo conhecedor do regimento da CMBH. Nesse sentido, também se utilizou de estratégias regimentais para desobstruir as pautas das sessões legislativas e contra-argumentar em relação aos inúmeros pedidos de adiamento das votações¹⁰⁴.

¹⁰³ SIMÕES, 2019a, GONÇALVES, 2019..

¹⁰⁴ CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2018e, CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2019d, SIMÕES, 2019 e SIMÕES, 2019, CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2019e.

O **voto do vereador** na Plenária de Segundo Turno é a estratégia final de seu posicionamento em relação ao projeto de lei. A última plenária ocorre em 06 de julho de 2019 e marca a aprovação do Plano Diretor, com 35 votos favoráveis ao projeto de lei e 5 votos contrários.

3.2.3.3 Os servidores públicos municipais

Os **servidores públicos municipais** que atuam com política urbana são agentes inseridos na estrutura burocrática do Poder Público Municipal, que exercem suas atividades conforme competência institucional legalmente estabelecida. No caso belo-horizontino, os servidores públicos do Executivo que mais se envolveram diretamente na discussão da Outorga Onerosa do Direito de Construir e do novo Plano Diretor de Belo Horizonte foram aqueles lotados na Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU) e, em especial, na Subsecretaria de Planejamento Urbano (Suplan).

Esses servidores públicos municipais são, em sua maioria, arquitetos e urbanistas, geógrafos e engenheiros, que também, de forma majoritária, compõem o quadro de funcionários públicos efetivos da Prefeitura de Belo Horizonte. Originários, em sua maioria, dos concursos públicos homologados em 2005 e 2012, essa equipe é formada sob a luz do Estatuto da Cidade, publicado em 2001.

São agentes detentores de capital cultural tendo em vista ser uma equipe formada por significativo número de mestres e doutores, o que confere bom trânsito no meio acadêmico; possuidores de capital social, decorrentes de relações de reconhecimento entre seus pares e entre os movimentos sociais; além de algum capital político (variável em relação a sua posição hierárquica na estrutura administrativa), em função do seu trabalho fornecer subsídios técnicos aos processos decisórios. Mesmo a Secretária Municipal Maria Caldas, representante do maior nível hierárquico entre os servidores públicos analisados, é doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais, possuindo também uma extensa trajetória no serviço público municipal e federal, o que lhe confere reconhecimento entre seus pares. Esclarece-se, no entanto, que essa equipe de servidores públicos ocupa posição inferior no *campo da produção do espaço urbano*, pois suas ações são limitadas pelas definições do Chefe do Executivo: o Prefeito.

Esses servidores públicos que atuam com política urbana, em especial aqueles lotados na Suplan, responsável por coordenar o processo de revisão do plano diretor, alinham-se com os princípios da técnica do planejamento urbano. Buscam também a conciliação de suas propostas com os interesses de ordem econômica, política e social para viabilizar seus projetos. São agentes atraídos para a discussão da

instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir, porque o instrumento visa alcançar um dos objetivos da política urbana estabelecidos pelo Estatuto da Cidade – a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização – por meio da gestão das mais-valias fundiárias. No debate belo-horizontino, utilizam-se de uma série de estratégias que se mostram importantes para o processo.

O grupo de servidores que atua com política urbana lotados na Suplan possui **um significativo sentimento de equipe**, o que fortalece uma cultura institucional pautada na **cooperação**. Sendo formados enquanto servidores públicos sob a luz do Estatuto da Cidade, têm esse marco regulatório como norteador de suas ações. Trata-se de uma equipe consciente das limitações trazidas por sua posição no *campo da produção do espaço urbano*, mas que consegue, enquanto grupo, acionar os capitais cultural, social e político que têm disponíveis¹⁰⁵.

Estratégia importante utilizada por estes agentes é a **participação de seus integrantes em diferentes momentos de capacitação sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir**, o que possibilita a disseminação do conhecimento sobre o instrumento na equipe como um todo. Além das diversas discussões e debates internos, a equipe participa de palestras, seminários, cursos e workshops sobre o tema¹⁰⁶.

Essas capacitações internas da própria equipe possibilitam que os servidores públicos que atuam na política urbana elaborem **propostas técnicas estruturadas**, pautadas em marcos teóricos e jurídicos estabelecidos, fator crucial para as discussões sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Essa segurança quanto a abordagem técnica da OODC possibilita que diferentes integrantes da equipe sejam capazes de **aproveitar espaços de fala** variados para **defender conceitual, técnica e juridicamente o instrumento**, ou mesmo esclarecer dúvidas sobre seu funcionamento.

¹⁰⁵ Nesse ponto da análise, a autora, que compõe o grupo de agentes em foco, faz apontamentos baseados não só na análise documental realizada, como também em suas percepções e vivências desse processo junto a este grupo.

¹⁰⁶ De forma a exemplificar tal apontamento, a autora, no período de 2014 a 2019, teve a oportunidade de participar, pela Suplan, de quatro cursos de formação sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de pelo menos 8 palestras sobre o instrumento.

Esses agentes transformam-se em **multiplicadores do conhecimento sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir** e promovem ações de **capacitação de outros agentes**, como as que ocorrem durante a IV Conferência Municipal de Política Urbana. Essa formação coletiva da equipe também possibilita que os servidores públicos que atuam na política urbana transmitam a autoridade necessária sobre o tema para refutar alguns argumentos dos opositores do instrumento.

Outra estratégia importante adotada pelos servidores públicos que atuam com política urbana é **a estruturação e a divulgação de dados e informações** que não só subsidiam a proposta, mas que também fornecem insumos contra os argumentos dos opositores da outorga onerosa e do Plano Diretor. Essa estratégia torna-se possível em função do extenso e estruturado banco de dados existente em Belo Horizonte e graças à existência, na Suplan, de um núcleo avançado de inteligência geográfica e análise espacial.

No Seminário “Novo Plano Diretor: qual cidade você quer para seu futuro?”, durante a exposição da Subsecretária de Planejamento Urbano Izabel Dias, ocorrida no dia 10 de novembro de 2018, são exibidos dados importantes sobre o território municipal e suas práticas construtivas. A apresentação disponibilizada no site da CMBH informa que 80% das construções de Belo Horizonte já praticam coeficiente de aproveitamento igual ou inferior a 1, mesmo antes da entrada em vigor do novo Plano Diretor. Tal informação é importante para demonstrar que as alterações propostas pelo Projeto de Lei não atingem grande parte das construções comumente erguidas na cidade.

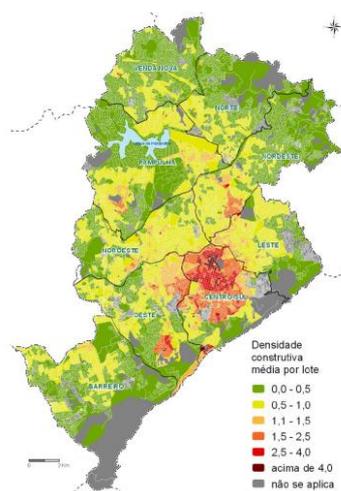
FIGURA 38: COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO PRATICADO

Situação

Belo Horizonte

80%
da cidade
pratica
**CA igual ou
inferior a 1.**

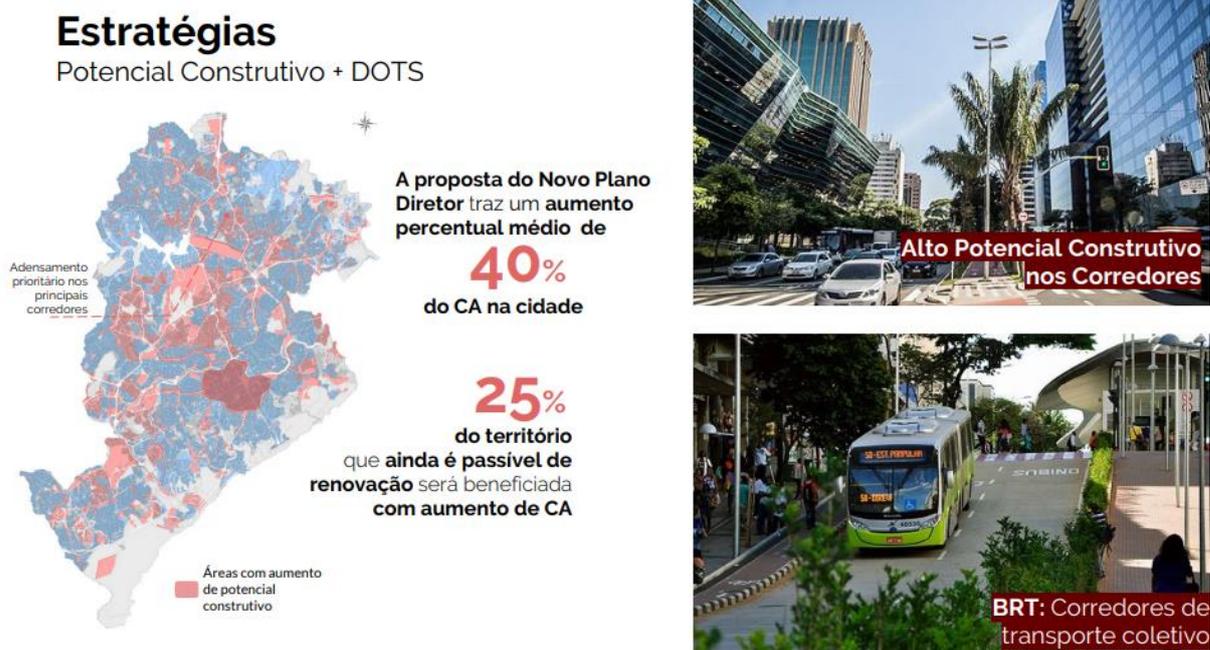
75%
dos projetos aprovados
nos últimos 5 anos
(2013 a março 2018)
são de
uso residencial



Fonte: DIAS, 2018.

A exposição também mostra que o novo Plano Diretor, na verdade, possibilitaria um aumento médio de 40% do potencial construtivo em Belo Horizonte, informação esta que se contrapõe à ideia de redução do potencial construtivo na cidade, comumente divulgada pelos opositores do Plano Diretor.

FIGURA 39: ÁREAS COM AUMENTO DE POTENCIAL CONSTRUTIVO



Fonte: DIAS, 2018.

A apresentação informa também que a área interna da Avenida do Contorno representa apenas 2% do território da cidade e está 78% consolidada. Seus lotes com algum potencial de renovação representam, portanto, apenas 0,44% do território municipal. Esse dado é importante, porque demonstra, numericamente, que a crítica divulgada pelo “Movimento mais imposto não!” por meio do vídeo que apresenta um cidadão sofrendo com a diminuição do coeficiente de aproveitamento do seu lote de 2,7¹⁰⁷ para 1,0, é cabível apenas para 0,44% do território municipal, localizado na região mais valorizada da cidade.

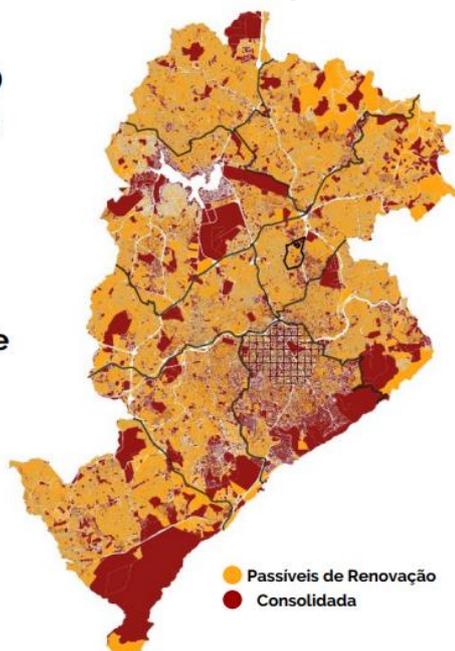
¹⁰⁷ Lembrando que o CAbas 2,7 só existe na área interna da Avenida do Contorno.

FIGURA 40: ÁREAS PASSÍVEIS DE RENOVAÇÃO

Situação

Belo Horizonte

57%
do território de
Belo Horizonte
ainda pode passar por
Renovação



A Regional
Centro Sul já
encontra-se **80%**
consolidada.

A área interna da
Av. do Contorno
representa apenas **2%**
do território da
cidade e já está **78%**
consolidada

enquanto que regionais muito próximas a
ela ainda apresentam **elevado**
potencial de renovação

como as Regionais
Leste e Oeste,
com respectivamente
43% & 49%
de **áreas passíveis de**
renovação

Fonte: DIAS, 2018.

Também há que se destacar como estratégia adotada pelos servidores públicos que atuam na política urbana a valorização das instâncias e espaços participativos. Conforme mapeamento constante da figura 21 deste trabalho. Esses agentes são responsáveis por promover 49 eventos públicos somente em 2014, além de participarem de outros 13 eventos promovidos pela Câmara Municipal entre 2015 e 2019. Tais instâncias de discussão são fundamentais, não só para a divulgação das propostas do executivo, mas também para o aprimoramento delas.

QUADRO 9: SÍNTESE - AGENTES DO SUBCAMPO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL

AGENTES	CAPITAL	POSIÇÃO NO CAMPO	HABITUS	ESTRATÉGIAS
Prefeitos	Político	Dominante	<ul style="list-style-type: none"> - São responsáveis pela gestão e administração do município. - Precisam conciliar os interesses políticos, econômicos e sociais. - Entendem a OODC como um instrumento complexo e polêmico. 	Encaminhamento de Projetos de Lei p/ CMBH. Lacerda: 1749/2015 e Emenda 059/2016. Kalil: Emenda 132/2018 e Emenda 146/2018.
				Márcio Lacerda: isenção e distanciamento das discussões públicas sobre a OODC.
				Kalil: Declarações públicas de apoio e garantia das condições políticas para a aprovação.
Vereadores	Político	Dominante	<ul style="list-style-type: none"> - São responsáveis pela proposição e aprovação das leis. - Têm pouco conhecimento sobre temas tão complexos da política urbana como a OODC. - Vereadores de pauta mais progressista tendem a apoiar o instrumento, enquanto aqueles mais conservadores, ou ligados aos promotores imobiliários e proprietários de terra, tendem a ser contrários à OODC. 	Proposição de emendas e subemendas.
				Realização de audiências públicas e seminários.
				Publicação de artigos em jornais.
				Acionamento de dispositivos regimentais da CMBH.
				Voto no projeto de lei.
Servidores públicos Suplan/SMPU	Cultural, Social e Político	Dominado	<ul style="list-style-type: none"> - Exercem suas atividades conforme competência institucional legalmente estabelecida. - Equipe formada à luz do Estatuto da Cidade. - São alinhados com os princípios da técnica do planejamento urbano. - Buscam também a conciliação de suas propostas com os interesses de ordem econômica, política e social. - São agentes atraídos para a discussão da OODC, porque o instrumento visa alcançar objetivos da política urbana estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. 	Desenvolvimento de capacidades técnicas sobre OODC e capacitação de outros agentes.
				Desenvolvimento de propostas técnicas estruturadas.
				Estruturação e divulgação de dados e informações

Fonte: Elaboração própria, 2022.

3.2.4 O Campo das Instituições Internacionais de Desenvolvimento Urbano

Como apontado no capítulo 2, o campo (ou subcampo) das instituições internacionais de desenvolvimento urbano relaciona-se ao *campo da produção do espaço urbano* por agregar instituições que atuam em pautas urbanas globais, que influenciam o nível local. Essas instituições são detentoras de elevado capital social, tendo em vista que são globalmente reconhecidas; e de elevado capital cultural, pois reúnem pensadores, referências na área da política urbana. No entanto, ocupam

posição hierárquica inferior no *campo da produção do espaço urbano*, pois, apesar de serem instituições influentes, não são tomadoras de decisão sobre as cidades e nem são produtoras diretas do espaço urbano.

A atuação dessas instituições internacionais muitas vezes está relacionada ao fomento de debates, discussões e trocas de experiências entre agentes de diferentes países, ao estabelecimento de marcos e objetivos globais a serem perseguidos, à realização de atividades de capacitação ou mesmo ao financiamento de projetos.

Especificamente com relação à Outorga Onerosa do Direito de Construir, essas instituições reconhecem o instrumento como uma maneira eficaz de se atingirem alguns objetivos da política urbana e, dessa forma, atuam como multiplicadores de conhecimento sobre ele. No debate belo-horizontino sobre a OODC e o Plano Diretor, têm destaque duas instituições: o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Onu-Habitat) e o *Lincoln Institute of Land Policy* (LILP).

Conforme informações constantes em seu site¹⁰⁸, a **Onu-Habitat** é a agência das Nações Unidas que atua em prol do desenvolvimento urbano, social, econômico e ambientalmente sustentável. A Onu-Habitat participa de forma ativa das agendas globais, em especial, na realização de ações relacionadas ao Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS11), que busca “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Também atua em prol da Nova Agenda Urbana¹⁰⁹ que define padrões globais para o alcance do desenvolvimento urbano sustentável. Destaca-se também que a Nova Agenda Urbana estabelece, em seu ponto 152, a importância da gestão da valorização do solo urbano para as cidades e trata da necessidade de disseminação do conhecimento sobre o tema junto aos gestores locais.

Promoveremos programas de desenvolvimento de capacidades acerca do uso de ferramentas legais de receitas e de financiamento de base fundiária, bem como acerca do funcionamento do mercado imobiliário para formuladores de políticas e funcionários públicos locais com foco nos fundamentos legais e econômicos da captura de valor, incluindo a quantificação, a captura e a distribuição dos incrementos do valor da terra (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016, p. 39).

¹⁰⁸ ONU-HABITAT, 2022.

¹⁰⁹ Ver nota 58

Tanto as estratégias de **capacitação** promovidas pela Onu-Habitat como o próprio **peso institucional** que seu nome carrega influenciam diretamente o texto da Lei nº 11.181, de 2019. Em seu Capítulo II, o Plano Diretor dispõe sobre os conceitos, instrumentos e parâmetros norteadores da política urbana atrelados à Nova Agenda Urbana, de forma a estabelecer o comprometimento do Município com os compromissos globais.

A **divulgação de uma nota de apoio** ao Plano Diretor de Belo Horizonte e à Outorga Onerosa do Direito de Construir é uma importante estratégia adotada pela Onu-Habitat em prol da aprovação do projeto de lei. Os elevados capitais social e cultural da instituição conferem maior peso à nota de apoio, amplamente divulgada no site Onu-Habitat e em suas mídias sociais.

O ***Lincoln Institute of Land Policy*** tem um importante papel para a formatação da proposta da Outorga Onerosa do Direito de Construir em Belo Horizonte. A instituição adota como sua principal estratégia a difusão do conhecimento técnico sobre os instrumentos de gestão de mais-valias fundiárias. O Instituto Lincoln é uma organização privada, fundada na década de 1940 nos Estados Unidos, que busca, por meio de pesquisa, treinamento e comunicação eficaz, munir os diálogos e decisões públicas de informações sobre as políticas de solo. Em seu programa direcionado à América Latina e Caribe, o Instituto Lincoln tem seu foco na promoção do uso de ferramentas de gestão de mais-valias fundiárias, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, para financiar a provisão de infraestrutura urbana e de habitação de interesse social. Desde 1993, o Instituto Lincoln capacita equipes técnicas municipais e tomadores de decisão sobre políticas de solo, bem como lidera uma rede de acadêmicos, especialistas e profissionais dedicados ao tema, para compartilhamento de soluções e práticas de implementação dos instrumentos de base fundiária (LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY, 2022).

Diversos técnicos e tomadores de decisão da Prefeitura de Belo Horizonte têm a oportunidade de participar de **cursos, eventos, workshops e palestras** promovidos pelo Instituto Lincoln sobre os instrumentos de gestão de mais-valias fundiárias, em especial, a Outorga Onerosa do Direito de Construir. Essas oportunidades ampliam a disseminação, entre o corpo técnico e os gestores municipais, do embasamento teórico, técnico e argumentativo sobre as ferramentas

de políticas de solo. A participação dos servidores municipais nas redes de discussões do Instituto Lincoln, bem como a proximidade com seus professores, em especial, Martim Smolka, Sônia Rabello e Camila Maleronka, possibilitam o compartilhamento de experiências, de desafios e de soluções para a gestão de mais-valias fundiárias.

The Lincoln Institute's partnership with Belo Horizonte has made a strategic contribution to planning and urban management decisions and to the design of value capture instruments in the city's new master plan. — Maria Fernandes Caldas, Secretary of Planning, Belo Horizonte, Brazil¹¹⁰ (LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY, 2018, p. 15).

A parceria entre o Instituto Lincoln e a Prefeitura de Belo Horizonte também viabilizou a **realização de um evento aberto ao público**, que ocorreu em agosto de 2018, no Cine Theatro Brasil Vallourec – “Outorga Onerosa de Direito de Construir: seus fundamentos jurídicos e efeitos econômicos”. Esse evento representou mais uma oportunidade de esclarecimento sobre as bases e o funcionamento do instrumento.

QUADRO 10: SÍNTESE - AGENTES DO SUBCAMPO DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

AGENTES	CAPITAL	POSIÇÃO NO CAMPO	HABITUS	ESTRATÉGIAS
ONU-Habitat E Lincoln Institute of Land Policy	Cultural e social	Dominado	<ul style="list-style-type: none"> - Atuam em pautas urbanas globais, que influenciam o nível local. - Fomentam debates, discussões e trocas de experiências entre agentes de diferentes países. - Estabelecem marcos e objetivos globais a serem perseguidos. - Realizam atividades de capacitação. - Reconhecem a OODC como uma maneira eficaz de se atingir alguns objetivos da política urbana. - Atuam como multiplicadores de conhecimento sobre a OODC. 	<p>Promoções de ações de capacitação.</p> <hr/> <p>Onu-Habitat: divulgação de nota de apoio.</p>

Fonte: Elaboração própria, 2022.

¹¹⁰ Tradução: A parceria do Instituto Lincoln com Belo Horizonte trouxe uma contribuição estratégica para as decisões de planejamento e gestão urbana e para o desenho dos instrumentos de captura de mais-valias fundiárias no novo plano diretor da cidade. Maria Fernandes Caldas, Secretária Municipal de Política Urbana, Belo Horizonte, Brasil.

3.2.5 O Campo das Mídias

Como abordado no capítulo 2, é no campo (ou subcampo) das mídias que ocorre a tradução e a divulgação, para o público geral, dos debates do *campo da produção do espaço urbano*. Nesse campo, estão os jornalistas e os próprios veículos de comunicação, sejam eles originários das mídias impressas, televisivas ou digitais. Esses agentes possuem capital social elevado, mas ocupam uma posição hierárquica inferior no *campo da produção do espaço urbano*.

Os jornalistas e os veículos de comunicação possuem grande dificuldade em compreender temas de natureza tão técnica quanto a Outorga Onerosa do Direito de Construir e essa dificuldade acarreta grandes desafios à difusão das discussões. Em Belo Horizonte, frente a essa dificuldade na abordagem do tema, os jornalistas e veículos de comunicação adotaram duas estratégias. A primeira é o **simples relato sobre os acontecimentos, com reprodução direta das falas dos demais agentes** envolvidos no debate. Nota-se reduzida ou quase nenhuma reflexão mais analítica nos materiais veiculados que são analisados para este trabalho¹¹¹. A segunda estratégia é a **concessão direta de espaço para a publicação de textos de autoria de outros agentes** atuantes na discussão. Dessa forma, verifica-se, nos textos analisados, publicações de autoria de advogados, arquitetos, economistas, professores e vereadores – integrantes do campo econômico, dos movimentos sociais e do poder público municipal.

¹¹¹ No início deste trabalho, imaginava-se que o campo das mídias iria se mostrar com maior robustez e que seria possível, inclusive, identificar diferentes linhas de pensamento de jornais específicos. No entanto, ao longo da pesquisa, percebeu-se que o debate de cunho mais crítico estava concentrado principalmente nas redes sociais e aplicativos de mensagens.

QUADRO 11: SÍNTESE - AGENTES DO CAMPO DAS MÍDIAS

AGENTES	CAPITAL	POSIÇÃO NO CAMPO	HABITUS	ESTRATÉGIAS
Jornalistas e veículos de comunicação	Social	Dominado	<ul style="list-style-type: none"> - Fazem a tradução e a divulgação, para o público geral, dos debates técnicos. - Possuem grande dificuldade em compreender temas de natureza tão técnica quanto a Outorga Onerosa do Direito de Construir e essa dificuldade acarreta grandes desafios à difusão das discussões. 	<p>Elaboração de relatos e reproduções de falas sobre as discussões da OODC.</p> <p>Publicação textos de outros agentes</p>

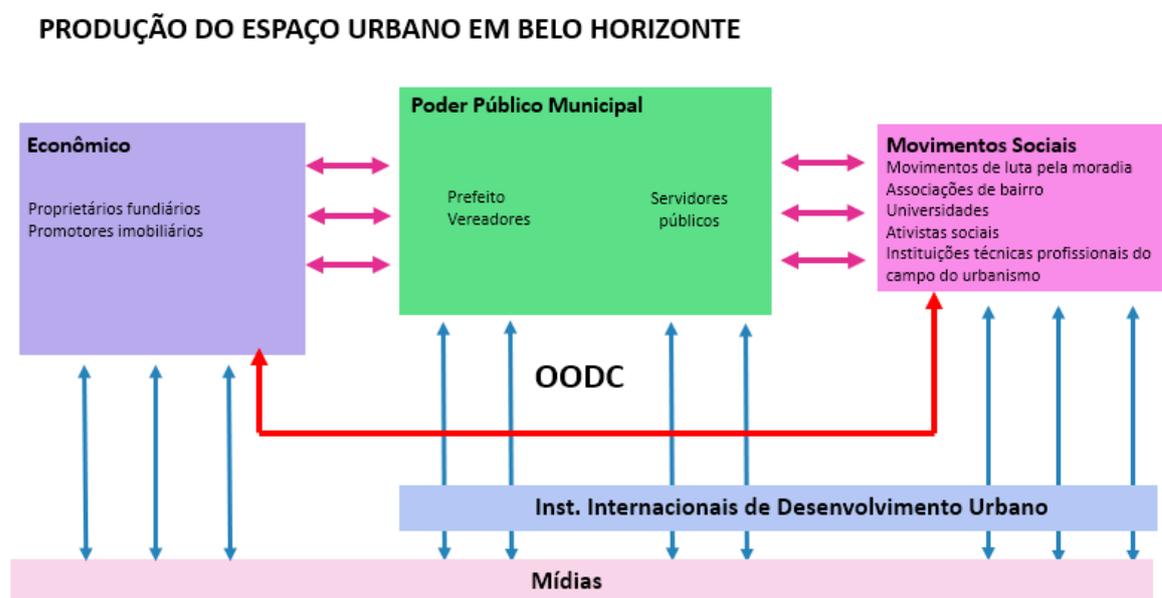
Fonte: Elaboração própria, 2022.

3.2.6 A permeabilidade entre os subcampos estudados

Pelo exposto, é possível perceber em Belo Horizonte que o protagonismo nas grandes disputas relacionadas à Outorga Onerosa do Direito de Construir no campo da produção do espaço urbano ocorre entre os agentes dos subcampos econômico, dos movimentos sociais e do poder público municipal. Enquanto os agentes do subcampo econômico oferecem resistência à instituição da OODC, os agentes do campo dos movimentos sociais acolhem e identificam-se com a perspectiva da aplicação do instrumento em Belo Horizonte. O subcampo do poder público municipal, por sua vez, é permeável às influências (ou determinações externas) desses dois subcampos, sendo também responsável por mediar seus interesses tão diversos.

Já o subcampo das mídias e o das instituições internacionais de desenvolvimento urbano, em Belo Horizonte, atuam na temática da OODC como determinações externas que influenciam os demais subcampos. São, portanto, principalmente e respectivamente, instâncias divulgadoras das discussões e referências básicas para a elaboração das propostas.

FIGURA 41: O CAMPO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM BELO HORIZONTE



Fonte: Elaboração própria, 2022.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa dedicou-se à compreensão do processo de construção técnica e política para a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), em Belo Horizonte. Para tanto, este estudo percorreu um caminho que se iniciou com a compreensão da OODC como um instrumento de intervenção nos processos de produção do espaço urbano. E, nesse sentido, a reflexão teórica apresentada foi fundamental para o entendimento do processo de urbanização capitalista, pautado na circulação, acumulação e absorção dos excedentes do capital, por uma minoria privilegiada.

Nessa discussão, percebeu-se como o pensamento neoliberal conduz os investimentos e ações públicas para as áreas mais rentáveis ao capital, já dotadas de infraestrutura e lar das classes dominantes, intensificando, pois, as desigualdades socioterritoriais existentes. A reflexão teórica possibilitou também o entendimento que o preço da terra é dado por externalidades que conferem atributos diferenciais ao imóvel. Sendo assim, o aumento das desigualdades socioterritoriais tem, por consequência, o aumento do preço da terra. Essa valorização fundiária causada pelos investimentos e ações públicas e, portanto, alheias aos proprietários de terra, gera benefícios que são privatizados de forma passiva, por esses mesmos proprietários.

É, pois, sobre esses benefícios passivamente privatizados por poucos, as chamadas mais-valias fundiárias, que o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir propõe-se a intervir. A OODC mobiliza, em prol da coletividade, esse incremento do valor da terra, para investi-lo em áreas carentes de infraestrutura, minimizando as diferenças intraurbanas presentes nos territórios das cidades.

Compreendido o processo de produção do espaço urbano em que a OODC intervém, o estudo passou a abordar a caracterização e o funcionamento do instrumento. A Outorga Onerosa do Direito de Construir foi então definida como o instrumento urbanístico que consiste na definição de cobrança de contrapartida para o exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, até o limite do coeficiente de aproveitamento máximo. Ou seja, a OODC é uma cobrança sobre o potencial construtivo adicional, que somente foi admitido em função da capacidade de suporte existente e/ou das intenções de planejamento para a cidade,

que decorrem de investimentos e ações públicas. Atuando sobre o potencial construtivo adicional, a OODC incide, portanto, sobre o incremento do valor da terra gerado por ações alheias ao proprietário fundiário e, conseqüentemente, pertencente à coletividade.

Após a caracterização do instrumento, a pesquisa apresentou os temas contenciosos do debate da Outorga Onerosa do Direito de Construir, ao lado das argumentações e referências conceituais, técnicas e jurídicas que os esclarecem. Assim, o estudo identificou as evidências que indicam que a OODC não aumenta o preço da unidade imobiliária para a o consumidor final, não fere o direito de propriedade e não é um imposto.

Com o referencial teórico apresentado, foi possível identificar que a Outorga Onerosa do Direito de Construir define um círculo virtuoso, pois recupera para a coletividade a valorização da terra gerada por ações públicas; incide sobre o agente que, historicamente, se apropria dessas valorizações (o proprietário fundiário); e reinveste o recurso mobilizado em áreas carentes de infraestrutura, para minimizar as diferenças intraurbanas.

Sendo a Outorga Onerosa do Direito de Construir um instrumento tão estruturado do ponto de vista teórico, técnico e jurídico, por que sua implementação é tão conflituosa nos municípios que pretendem utilizá-lo? Ora, a discussão de políticas urbanas nas cidades não é um processo unicamente técnico. É, sobretudo, um processo eminentemente político.

Foi, a partir da percepção da cidade enquanto complexa arena de disputa, onde interagem agentes com interesses muito diversos, que esta pesquisa se propôs a compreender como a OODC afeta o *campo da produção do espaço urbano*. Para tanto, adotou-se um caminho metodológico baseado nos conceitos de *campo*, *agente* e *habitus* de Pierre Bourdieu. Inicialmente, esses conceitos foram apresentados para posteriormente serem aplicados ao caso belo-horizontino.

O conteúdo empírico deste trabalho iniciou-se com a construção de uma linha do tempo representativa do histórico da instituição da outorga onerosa em Belo Horizonte, por meio do seu plano diretor. Essa linha do tempo identificou três grandes momentos desse processo: a elaboração dos Planos Diretores Regionais, a IV

Conferência Municipal de Política Urbana e a tramitação do Projeto de Lei do Plano Diretor na Câmara Municipal. No entanto, optou-se por focar as discussões deste estudo no período de 2015 a 2019, durante o processo legislativo, apresentando os demais momentos de forma mais sintética.

As audiências públicas, seminários e sessões de votação ocorridas na CMBH foram apresentados, destacando-se os principais pontos de vista, ilustrando-os com falas representativas, proferidas durante os eventos. Abordou-se também as atividades parlamentares do processo de tramitação, com o estudo das emendas e das subemendas apresentadas pelos vereadores, bem como dos textos substitutivos apresentados pelo Executivo. As proposições legislativas foram classificadas em autoria, temas, textos relacionados (projeto de lei original ou substitutivos) e presença ou não do conteúdo tratado no texto aprovado da lei.

Tal classificação evidenciou os temas que despertaram maior envolvimento dos vereadores, como a flexibilização de permissividade de usos não residenciais nas vias e a retirada de demarcação, em alguns lotes, de zoneamentos que implicariam em alguma restrição à ocupação, como as AEIS-1. A classificação das emendas evidenciou também que o coeficiente de aproveitamento único e unitário e a OODC propriamente dita foram objeto de poucas propostas parlamentares. Tal comportamento pode indicar uma preferência dos vereadores em tratar temas mais voltados para o cotidiano dos seus territórios de atuação; uma dificuldade na apropriação de discussões mais complexas, do ponto de vista técnico; ou mesmo uma preferência em manifestar suas opiniões, apenas de forma oral, em audiências, reuniões públicas ou com grupos específicos, a materializá-las em emendas legislativas.

Como a tramitação do projeto de lei do plano diretor na Câmara gerou significativa repercussão para além de seus espaços institucionalizados, esta pesquisa abarcou também os movimentos da sociedade civil que se envolveram na discussão, com destaque para o “Movimento mais imposto não!” e para o movimento “Vereador, aprove o Plano Diretor!”. Os dois, diametralmente opostos, reuniram e organizaram os agentes contra o plano diretor e a OODC (no primeiro caso) e a favor das propostas (no segundo caso), em torno de pautas unificadas, o que conferiu força e abrangência aos dois movimentos. Ambos se utilizaram das redes sociais e

aplicativos de mensagens para propagar peças gráficas, textos e vídeos que ilustravam suas ideias.

Realizado o resgate documental do processo belo-horizontino, a pesquisa apresentou a forma como a outorga onerosa do direito de construir foi definida na Lei nº 11.181, de 2019, como resultado de toda essa efervescência em torno do debate do novo Plano Diretor do Município. Para tanto, foram utilizadas as referências técnicas abordadas no referencial teórico.

Tendo sido caracterizada a OODC em Belo Horizonte, o estudo passou a aplicar a metodologia de Pierre Bourdieu, também abordada no referencial teórico, para compreender os efeitos do instrumento no *campo da produção do espaço urbano* da capital mineira. Assim, foi possível identificar os agentes que se inseriram nesse debate, caracterizar seu *habitus*, perceber suas estratégias implementadas e verificar se elas influenciaram ou não o texto da Lei nº 11.181, de 2019, que instituiu o novo Plano Diretor de Belo Horizonte.

Feito o resgate do trabalho até então realizado, neste momento de finalização deste estudo, é possível identificar alguns resultados e apontar algumas possibilidades, como a percepção que as maiores resistências ao instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir têm origem, de fato, nos agentes do campo econômico.

Esses agentes têm o *habitus* caracterizado pela crença que o potencial construtivo adicional pertence ao proprietário do terreno e que é legítima a apropriação das mais-valias fundiárias geradas por ações públicas. Os proprietários fundiários e os promotores imobiliários defendem, portanto, crenças que são reflexos dos privilégios que desejam conservar. Todas as estratégias adotadas por esses agentes para manter sua posição dominante no *campo da produção do espaço urbano* ocorrem porque a OODC altera sua forma de acumulação de capital. É por isso que suas estratégias deslegitimam os processos participativos, desconstroem as proposições técnicas ou mesmo amedrontam os demais agentes com o argumento da recessão econômica.

É possível ainda observar que outros agentes que individualmente se mostram contrários à Outorga Onerosa do Direito de Construir apresentam as mesmas argumentações dos agentes do campo econômico, não havendo, portanto,

motivações de discordância adicionais em seus discursos. Nesse sentido, é possível inferir que os demais agentes contrários ao instrumento foram, na verdade, sensibilizados pelas estratégias adotadas pelos proprietários fundiários e pelos promotores imobiliários.

Assim, existem indícios que apontam que, somente diretamente aos agentes do campo econômico, a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir verdadeiramente não interessa, porque o instrumento altera a forma como o capital é acumulado no *campo da produção do espaço urbano* por estes agentes. É, no entanto, notória a grande resistência que esses agentes conseguem impor à instituição do instrumento, o que mostra a força do capital econômico no *campo da produção do espaço urbano*.

Para vencer essas resistências e possibilitar a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir, por meio do seu Plano Diretor, este trabalho destaca quatro importantes especificidades do caso de Belo Horizonte:

- a atuação coesa e forte dos movimentos sociais unidos em torno do movimento “Vereador, aprove o Plano Diretor!”, que é capaz de aproveitar as diferentes características e experiências de seus integrantes. Este fator não só aumenta a abrangência de seu pleito, mas também possibilita que os agentes do campo dos movimentos sociais utilizem uma variada gama de estratégias em prol da aprovação do Plano Diretor e da instituição da outorga onerosa do direito de construir;
- o apoio à pauta pelo então prefeito Alexandre Kalil, manifesto não somente por suas declarações públicas e pela sua atuação junto à Câmara Municipal por meio do vereador Léo Burguês (líder do Governo na CMBH), mas também pela escolha da então Secretária Municipal de Política Urbana Maria Caldas, para liderar a discussão técnica e fazer as interfaces políticas necessárias ao processo;
- a apresentação de emendas e subemendas pelos vereadores, muitas das quais incorporadas ao texto final da Lei nº 11.181, de 2019. Essas proposições legislativas são essenciais para se criarem vínculos dos vereadores com o projeto de lei a ser votado, minimizar discordâncias e atender interesses de parte de seu eleitorado; e
- a existência de uma equipe coesa de servidores públicos dedicados ao tema, que acredita, de forma coletiva, no potencial transformador das propostas que apresentam à cidade, pautadas nos princípios do Estatuto da Cidade.

Por fim, é importante destacar que esta pesquisa trilhou seu caminho com o simples objetivo de lançar luz sobre os conflitos do processo técnico e político para a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir no novo Plano Diretor de Belo Horizonte. Em momento algum, esta pesquisa teve a pretensão de propor soluções para esses conflitos, tão arraigados em uma sociedade marcada por antagonismos de classe, inscritos nas formas espaciais das cidades. Este estudo reconhece, ainda, que é pouco provável a promoção de uma negociação equilibrada entre os agentes do *campo da produção do espaço urbano*, tendo em vista seus interesses diversos e seus capitais políticos, econômicos ou mesmo sociais muito díspares.

Assim, este trabalho apenas objetivou que os conflitos desse processo fossem evidenciados pelo que eles verdadeiramente são - parte de uma disputa pela cidade que contrapõe dois desejos diferentes: a manutenção dos privilégios de uma minoria que se apropria da mais-valia gerada pela coletividade *versus* a defesa dos interesses coletivos. Este estudo leva, então, a uma reflexão incômoda:

Até quando a manutenção dos privilégios de poucos irá afetar o direito de muitos a uma cidade mais justa?

REFERÊNCIAS

- BELO HORIZONTE. Projeto de Lei nº 1749/2015: **Mensagem 44**. Belo Horizonte: [s.n.], 2015.
- BELO HORIZONTE. Emenda Substitutiva 59/2016 ao Projeto de Lei nº 1749/2015: **Mensagem 29**. Belo Horizonte: [s.n.], 2016.
- BELO HORIZONTE. Emenda 132/2018 ao Projeto de Lei nº 1749/2015: **Mensagem 16**. Belo Horizonte: [s.n.], 2018a.
- BELO HORIZONTE. Emenda 146/2018 ao Projeto de Lei nº 1749/2015: **Mensagem 41**. Belo Horizonte: [s.n.], 2018b.
- BELO HORIZONTE. Lei nº 11.181, de 2019. **Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências**. Belo Horizonte: [s.n.], 2019.
- BELO HORIZONTE. Lei nº 11.216, de 2020. **Dispõe sobre a aplicação dos instrumentos de política urbana previstos nos Capítulos II, III e IV, do Título II da Lei 11.181, de 8 de agosto de 2019, que aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: [s.n.], 2020. Acesso em: 2020.
- BOURDIEU, P. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: UNESP, 2004.
- BOURDIEU, P. Estruturas, *habitus*, práticas. In: BOURDIEU, P. **O senso prático**. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 86-107.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. [S.l.]: [s.n.], 1988.
- BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. [S.l.]: [s.n.], 2001.
- BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. [S.l.]: [s.n.], 2002.
- BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES; LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY; UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Cadernos técnicos de regulamentação e implementação de instrumentos do Estatuto da Cidade: Outorga Onerosa do Direito de Construir**. Brasília, v. 1, 2012. 68 p.
- CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana. **Parecer em 1º turno sobre o Projeto de Lei 1749/2015**, Belo Horizonte, 2015a. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/1749/2015>. Acesso em: 05 mar. 2022.
- CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana da Câmara Municipal de Belo Horizonte, na 3ª Sessão Legislativa da 17 Legislatura. **Ata da 33ª Reunião Ordinária**. Belo Horizonte, 2015b. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/audiencias-publicas-visitas-tecnicas-seminarios/2c907f764facb81401500080622a3e80>. Acesso em: 03 mar.

2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana da Câmara Municipal de Belo Horizonte, na 3ª Sessão Legislativa da 17ª Legislatura. **Ata da 10ª Reunião Extraordinária**. Belo Horizonte, 2015c. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/audiencias-publicas-visitas-tecnicas-seminarios/2c907f7650d8c102015120c052ae3785>. Acesso em: 05 mar. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário da Câmara Municipal de Belo Horizonte, na 3ª Sessão Legislativa da 17ª Legislatura. **Ata da 39ª Reunião Ordinária**. Belo Horizonte, 2015d. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/audiencias-publicas-visitas-tecnicas-seminarios/2c907f76515d94230151c5fdddc44a45>. Acesso em: 05 mar. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de Lei 1749/2015: tramitação da proposta, 2016. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/1749/2015#inicioResultados>. Acesso em: 05 mar. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Parecer em 1º Turno Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário**. Belo Horizonte, 2016a. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/1749/2015>. Acesso em: 05 mar. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana da Câmara Municipal de Belo Horizonte, na 4ª Sessão Legislativa da 17ª Legislatura. **Ata da 14ª Reunião Ordinária**. Belo Horizonte, 2016b. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/audiencias-publicas-visitas-tecnicas-seminarios/2c907f76535c2bd401540c68d266678d>. Acesso em: 03 mar. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Parecer em 1º Turno sobre o Projeto de Lei Nº 1749/2015 Comissão de Orçamento e Finanças Públicas**. Belo Horizonte, 2016c. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/1749/2015>. Acesso em: 05 mar. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário da Câmara Municipal de Belo Horizonte, na 4ª sessão legislativa da 17ª Legislatura. **Ata da 25ª Reunião Ordinária**. Belo Horizonte, 2016d. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/audiencias-publicas-visitas-tecnicas-seminarios/2c907f7655c6abfd0155db2fdd370898>. Acesso em: 03 mar. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana da Câmara Municipal de Belo Horizonte na 1ª Sessão Legislativa da 18ª Legislatura. **Ata da 5ª Reunião Extraordinária**. Belo Horizonte, da 2017a. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/audiencias-publicas-visitas-tecnicas-seminarios/2c907f765af26114015af72165aa022b>. Acesso em: 05

mar. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Relatório **Seminário Novo Plano Diretor de BH**. Belo Horizonte, 2017b. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/audiencias-publicas-visitas-tecnicas-seminarios/2c907f765ceac1d4015d32ed3caa436d>. Acesso em: 03 mar. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana da Câmara Municipal de Belo Horizonte, na 2ª Sessão Legislativa da 18ª Legislatura. **Ata da 8ª reunião extraordinária**. Belo Horizonte, 2018a. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/audiencias-publicas-visitas-tecnicas-seminarios/2c907f76642e533901643dd66f050777>. Acesso em: 03 mar. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Comissões de Meio Ambiente e Política Urbana e Administração Pública da Câmara Municipal de Belo Horizonte, na 2ª Sessão Legislativa da 18ª Legislatura. **Ata da Reunião Conjunta** Belo Horizonte, 2018b. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/audiencias-publicas-visitas-tecnicas-seminarios/2c907f7665c8aa4f01667e2af2fb5297>. Acesso em: 05 mar. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário da Câmara Municipal de Belo Horizonte, na 2ª Sessão Legislativa da 18ª Legislatura. **Ata da 5ª Reunião Extraordinária**. Belo Horizonte, 2018c. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/audiencias-publicas-visitas-tecnicas-seminarios/2c907f7665c8aa4f01666475e3f84a60>. Acesso em: 05 mar. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Relatório do Seminário Novo Plano Diretor de BH**: qual cidade você quer para o futuro? Belo Horizonte, 2018d. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/audiencias-publicas-visitas-tecnicas-seminarios/2c907f7666ac4b960166b21d3b5b04d3>. Acesso em: 05 mar. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Ata da 100ª Reunião Ordinária da 2ª Sessão Legislativa da 18ª Legislatura da Câmara Municipal de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2018e. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-reunioes/2c907f7661570aef01617be873501a16>. Acesso em: 18 mar. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de Lei 1749/2015: tramitação da proposição. Belo Horizonte, 2018f. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/1749/2015>. Acesso em: 15 mar. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Ata da 14ª Reunião Ordinária da 3ª Sessão Legislativa da 18ª Legislatura da Câmara Municipal de Belo Horizonte**. 2019. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-reunioes/2c907f7667c5d277016894fcfb5e1b7d>. Acesso em: 15 mar. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Comissão de Legislação e Justiça: parecer em 2º turno sobre o PL 1749/2015., 2019a. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/1749/2015>. Acesso em: 15 mar. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Parecer em 2º turno ao Projeto de Lei nº 1749/2015: Comissão de Meio Ambiente e Política Urbana**. Belo Horizonte, 2019b. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/1749/2015>. Acesso em: 15 mar. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. CMBH. **Emendas relacionadas**, Belo Horizonte, 2019c. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/1749/2015#inicioRelacionadas>. Acesso em: 15 abr. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Ata da 43ª reunião ordinária da 3ª Sessão Legislativa da 18ª legislatura da Câmara Municipal de Belo Horizonte.**, 2019d. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/1749/2015>. Acesso em: 15 mar. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Ata da 44ª Reunião Ordinária da 3ª Sessão Legislativa da 18ª Legislatura da Câmara Municipal de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2019e. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-reunioes/2c907f7667c5d277016894fcfb5e1b7d>. Acesso em: 15 mar. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Apreciação em Plenário**. Belo Horizonte, 2019f. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/1749/2015>. Acesso em: 15 mar. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Memória CMBH**. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/A-C%C3%A2mara/memoria>. Acesso em: 05 mar. 2022.

CAMPOS, W. Wilson Ferreira Campos blogspot. **Outorga onerosa não é tributo**, 2018. Disponível em: <https://wilsonferreiracampos.blogspot.com/2018/08/outorga-onerosa-nao-e-tributo.html?m=1&fbclid=IwAR2oABYfF0rhQuo3eihnFdCjFV57A63uFrXPDCr0pmYUfwchLIXhS-3ExHk>. Acesso em: 25 mar. 2022.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2011. 517 p.

COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS. **Parecer em 2 Turno sobre o PL 1749/2015**. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/1749/2015>. Acesso em: 15 mar. 2022.

CONCIDADES. **Resolução Recomendada 148**. Brasília, seção 1, 20 out. 2014. 62-63.

CORDEIRO, E. C.; VIANA, P. Novo Plano Diretor de BH. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, ago. 2018.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989. 94 p.

CYMBALISTA, R. et al. **A outorga onerosa do direito de construir após o Estatuto da Cidade**: um panorama de implementação nos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais - RBEUR/ANPUR*. [S.l.]: [s.n.]. 2007. p. 73-93.

DI GREGÓRIO, J. **Parecer em 2º turno ao Projeto de Lei nº 1749/2015: Comissão de Desenvolvimento Econômico, Transporte e Sistema Viário**. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/1749/2015>. Acesso em: 05 mar. 2022.

DIAS, I. **Seminário Novo Plano Diretor de BH: qual cidade você quer para seu futuro**. 10 nov. 2018. Disponível em: https://www.cmbh.mg.gov.br/sites/default/files/eventos/10-11_-_painel_de_desenvolvimento_urbano_-_isabel_dias.pdf. Acesso em: 20 nov. 2022.

D'OLIVEIRA, R. BHAZ. **Kalil nega criação de novo imposto e critica setor da construção**: 'PBH e Câmara não estão à venda', 2019. Disponível em: <https://bhaz.com.br/noticias/bh/kalil-plano-diretor-empresarios-construcao/>. Acesso em: 25 mar. 2022.

FPFL/CEPAM. **Carta de Embu**. [S.l.]: [s.n.]. 1976.

FREITAS, D. M. D. **Desvelando o campo de poder dos grandes projetos urbanos da região metropolitana de Belo Horizonte**. Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura. Belo Horizonte, p. 389. 2016.

FURTADO, F. **Outorga Onerosa do Direito de Construir no planejamento municipal brasileiro**: percurso, avanços e permanências no último decênio. CONGRESSO IBEROAMERICANO DE SUELO URBANO: EL SUELO EN LA NUEVA AGENDA URBANA. CURITIBA: [s.n.]. 2017.

FURTADO, F. *et al.* **Outorga Onerosa do Direito de Construir: panorama e avaliação de experiências municipais**. **Anais... 12º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**. Universidade Federal do Pará. Belém, 2007.

FURTADO, F.; MALERONKA, C. **Outorga Onerosa do Direito de Construir: A experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos**. **Lincoln Institute of Land Policy**. [S.l.], p. 34. 2012.

GONÇALVES, B. Da Tribuna: Bella Gonçalves. **Portal O Tempo**, 2019. Disponível em: https://www.otempo.com.br/pol%C3%ADtica/gabinetona/o-plano-diretor-n%C3%A3o-vai-criar-um-novo-imposto-1.2181961?fbclid=IwAR1HwCz-YI3nINAEicguo85IloWyuC09noTi5HMM_eLjmvOyXqpt8kboDDc. Acesso em: 25 mar. 2022.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 252 p.

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOLANDA, A. B. D. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010.

JARDIM, T. Mais imposto não! **Novo plano diretor de Belo Horizonte: mais um passo para o fracasso**, 2019. Disponível em: maisimpostonaobh.com.br/2019/05/19/novo-plano-diretor-de-belo-horizonte-mais-um-passo-para-o-fracasso/. Acesso em: 05 jun. 2019.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 1999. 176 p.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, H. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. 203 p.

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. 2017-2018 Annual Report: finding answers in land. **Lincoln Institute of Land Policy**. Cambridge. 2018.

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY. Lincoln Institute of Land Policy. **Lincoln Institute of Land Policy** 2022. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/pt-br/sobre-o-instituto-lincoln>. Acesso em: 25 mar. 2022.

LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. 2ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997. 359 p.

MAIS IMPOSTO NÃO. Mais imposto não! **Maioria da população de Belo Horizonte desconhece teor do plano diretor**, 2019a. Disponível em: maisimpostonaobh.com.br/2019/04/19/maioria-da-populacao-de-belo-horizonte-desconhece-teor-do-plano-diretor/. Acesso em: 05 jun. 2019.

MAIS IMPOSTO NÃO. Mais imposto não! **Preços de imóveis em BH podem subir até 40% com novo plano diretor aponta estudo**, 2019b. Disponível em: maisimpostonaobh.com.br/2019/05/14/precos-de-imoveis-em-bh-podem-subir-ate-40-com-novo-plano-diretor-aponta-estudo/. Acesso em: 05 jun. 2019.

MAIS IMPOSTO NÃO. Mais imposto não! **Nota oficial**, 2019c. Disponível em: maisimpostonaobh.com.br/2019/05/24/nota-oficial/. Acesso em: 05 jun. 2019.

MAIS IMPOSTO NÃO! Mais imposto não! **Facebook**: maisimpostonaobh, 2018; 2019. Disponível em: <https://www.facebook.com/maisimpostonaobh/>. Acesso em: 17 jun. 2019.

MALERONKA, C. **Curso Mercado de Solo e Grandes Projetos Urbanos**. Recife: [s.n.], maio 2018.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O. B.

F.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 121-192.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.

MENDONÇA, J. G. D. 'Nem só de arranha-céus vive uma cidade sustentável'. **Portal O Tempo**, 2019. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/nem-so-de-arranha-ceus-vive-uma-cidade-sustentavel-1.2187529>. Acesso em: 25 mar. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. Ministério Público afirma que Outorga Onerosa não é imposto e recomenda aprovação do Plano Diretor. **Nossa BH**, 2018. Disponível em: <http://nossabh.org.br/2018/09/ministerio-publico-nt-plano-diretor/?fbclid=IwAR2Ei5o4WYUIOOBBotAiz6wduZG2YRoTgS4aviBiXMdWbU472EdBMBZWJw>. Acesso em: 05 jun. 2022.

MONTE-MÓR, R. **Do urbanismo à Política Urbana: notas sobre a experiência brasileira**. CEDEPLAR/UFMG. Belo Horizonte, p. 43, 1981.

MONTE-MÓR, R. O que é urbano no mundo contemporâneo? **CEDEPLAR/UFMG**. Belo Horizonte, p. 11, 2005.

NASCIMENTO, D. M. **A edificação urbana como expressão da prática informacional: análise do campo tectônico de Belo Horizonte**. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2005.

NOVAIS, P. L. J. **Uma estratégia chamada "Planejamento Estratégico": deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano**. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003.

ONU-HABITAT. Circuito urbano: Onu-habitat. **Onu-habitat**, 2022. Disponível em: <https://www.circuitourbano.org/>. Acesso em: 20 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Habitat III: nova agenda urbana. **Onu Habitat**. Quito, p. 56. 2016.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Cartilha Planos Diretores Regionais**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2013.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Anais... IV CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO**. Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano. Belo Horizonte, 2015. p. 80.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. PBH. **ONU divulga nota em apoio ao novo Plano Diretor de Belo Horizonte**, 2019. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/onu-divulga-nota-em-apoio-ao-novo-plano-diretor-de-belo-horizonte>. Acesso em: 20 mar. 2022.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Alvará de Localização e Funcionamento Imediato - ALF. **Portal de Serviços**, 2022. Disponível em:

<https://servicos.pbh.gov.br/servicos/i/5e5d2253e1bf5e706befea02/5dc8470253fd6b5bbd99185f/servicos+alvara-de-localizacao-e-funcionamento-imediato-alf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Comunicação de Término de Obra / Baixa de Construção. **Portal de Serviços**, 2022. Disponível em: <https://servicos.pbh.gov.br/servicos/i/5e5eab9de1bf5e706b18e438/5dc8470253fd6b5bbd99185f/servicos+comunicacao-de-termino-de-obra-baixa-de-construcao>. Acesso em: 20 ago. 2022.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Licenciamento de Edificação / Alvará de Construção. **Portal de Serviços**, 2022. Disponível em: <https://servicos.pbh.gov.br/servicos/i/5e6fba9aea9b0e547cd77621/5dc8470253fd6b5bbd99185f/servicos+licenciamento-de-edificacao-alvara-de-construcao>. Acesso em: 20 ago. 2022.

RABELLO, S. Regulação do Território e da Propriedade Imobiliária Urana: evolução conceitual no Direito Brasileiro. In: FERRARI, S.; MENDONÇA, J. V. **Direito em Público: homenagem ao professor Paulo Braga Galvão**. 1ª. ed. [S.l.]: Lumen Juris, 2016. p. 481-500.

RABELLO, S. A outorga onerosa do direito de construir: e a preservação do patrimônio imobiliário urbano. In: DOMINGUES, J.; TELLES, M. F. D. P. **Memória, patrimônio cultural e a questão urbana no Rio de Janeiro: contradições, conflitos e desafios**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

RABELLO, S. Sônia Rabello: A sociedade em busca do seu Direito. **Prefeitura de São Paulo arrecada R\$220 milhões em outorga onerosa**, 2019. Disponível em: <http://www.soniarabello.com.br/prefeitura-de-sao-paulo-arrecada-220-milhoes-em-outorga-onerosa/?fbclid=IwAR1VFIQdR2IeWFQoW8-4RI7chrCMIOmTUJldHC0n2r4rXrPfxCLC9CzYcwo>. Acesso em: 20 mar. 2022.

REZENDE, V. F. *et al.* A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais - RBEUR/ANPUR**, v. 11, p. 51-71, 2009.

RIBEIRO, L. C. D. Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção de moradia na cidade do Rio de Janeiro**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. 352 p.

SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA. **Anais... V CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE POLÍTICA URBANA. V CMPU**. Prefeitura de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2018. p. 77.

SIMÕES, L. Plano Diretor de BH enfrenta primeiro embate na Câmara Municipal. **Hoje em Dia**, Belo Horizonte, 04 jun. 2019. Disponível em: <https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/plano-diretor-de-bh-enfrenta-primeiro-embate-na-c%C3%A2mara-municipal-1.718819>. Acesso em: 14 jul. 2019.

SIMÕES, L. Plano Diretor travado: oposição na Câmara apresenta 3 mil

requerimentos e adia votação de projeto. **Hoje em Dia**, Belo Horizonte, 06 jun. 2019. Disponível em: <https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/plano-diretor-travado-oposicao-na-camara-apresenta-3-mil-requerimentos-e-adia-votacao-de-projet...> 1/2. Acesso em: 14 jul. 2019.

SIMÕES, M. Da Tribuna: Mateus Simões. **Portal O Tempo**, 2019. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/mateus-simoes>. Acesso em: 14 jun. 2019.

SIMÕES, M. Ricos contra pobres: o populismo que se instalou em Belo Horizonte. **O Tempo**, Belo Horizonte, 27 maio 2019a. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/mateus-simoes/ricos-contrapobres-opopulismo-que-se-instalou-em-belo-horizonte-1.2186746>. Acesso em: 05 mar. 2022.

SIMÕES, M. Plano Diretor aprovado: derrota da cidade de Belo Horizonte. **O Tempo**, Belo Horizonte, 09 jun. 2019b. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/mateus-simoes/plano-diretor-aprovado-derrota-da-cidade-de-belo-horizonte-1.2194003>. Acesso em: 05 mar. 2022.

SINDUSCON-MG. **Sinduscon-MG**, 25 abril 2014. Disponível em: <https://www.sinduscon-mg.org.br/por-discordar-da-pratica-adotada-pela-pbh-setor-da-construcao-se-afasta-da-iv-conferencia-municipal-de-politica-urbana-bh/>. Acesso em: 05 mar. 2022.

SMOLKA, M. **Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina**: Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014. 70 p.

SMPU. Desenvolvimento Orientado ao Transporte Coletivo. **Prefeitura Belo Horizonte**, 2021. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/desenvolvimento-orientado-ao-transporte-coletivo>. Acesso em: 18 ago. 2022.

SOJA, E. W. **Postmetropolis**: Critical Studies of Cities and Regions. Oxford: Malden, MS: Blackwell Pubs, 2000.

SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO URBANO. **Ebook Plano Diretor de BH**: conceitos. Belo Horizonte: [s.n.], 2020. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2020/e-book_conceitos_versao-completa.pdf. Acesso em: 20 ago. 2022.

SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO URBANO. **Ebook Plano Diretor de BH**: ocupação do solo. Belo Horizonte: [s.n.], 2020. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/politica-urbana/2020/e-book_ocupacao_versao-completa.pdf. Acesso em: 20 ago. 2022.

THIRY-CHERQUES, H. R. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. **RAP**, Rio de Janeiro, p. 27-55, jan./fev. 2006.

TONUCCI, J.; CANETTIERI, T. Observatório das metrópoles. **A aprovação do novo Plano Diretor de Belo Horizonte**, 2019. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/a-aprovacao-do-novo-plano-diretor->

de-belo-horizonte/?fbclid=IwAR1REkz9dhnXb0-__lePI7SxwG9-GIIIt6HP9A7pwb668o-BBf8PhScV_6fk. Acesso em: 25 mar. 2022.

TRE-MG. Resultado das eleições 2012. **TRE-MG**, 2012. Disponível em: <https://www.tre-mg.jus.br/eleicoes/eleicoes-2012/resultado-das-eleicoes-2012-1>. Acesso em: 05 mar. 2022.

TRE-MG. Resultado das Eleições 2016. **TRE-MG**, 2016. Disponível em: <https://apps01.tre-mg.jus.br/aplicativos/html/ele2016/consulta.html?p=> Acesso em: 07 maio 2022.

VAINER, C. Visão do Movimento Social, da Universidade e do Governo Federal sobre a Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. **Anais...** SEMINÁRIO NACIONAL DE PREVENÇÃO E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS. Salvador: [s.n.]. 2007.

VEREADOR, aprove o Plano Diretor! **Facebook**: [aproveoplanodiretor](https://www.facebook.com/watch/?v=1805670962859032), 2016; 2017; 2018; 2019. Disponível em: <https://www.facebook.com/watch/?v=1805670962859032>. Acesso em: 07 maio 2022.

ANEXO A: Acórdão STF – Recurso Extraordinário 85002

Supremo Tribunal Federal - 01/06/1976

Recurso Extraordinário nº 85.002 – São Paulo

Relator: O Sr. Ministro Moreira Alves

Recorrida: Prefeitura Municipal de São Paulo

Voto:

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) – o denominado direito de construir nada mais é, em verdade, do que uma das faculdades jurídicas que se contêm no direito de propriedade. Essa faculdade, porém, só pode ser exercitada regularmente quando o Poder Público competente autoriza esse exercício. O que vale dizer que o exercício dessa faculdade jurídica está subordinado a um controle prévio do Estado, em atenção ao interesse coletivo. Por isso, a licença de construção é um ato administrativo que se classifica entre as “autorizações”. A revogação que se dá por motivos de conveniência e oportunidade, já não será possível quando do ato tenha nascido direito subjetivo para o particular. Esse o princípio consagrado na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal.

Iniciado o trabalho de construção, surge o direito do beneficiário de dar continuidade à obra até o termo final do prazo de validade da licença (ver Caio Tácito in Licença para Construir..., RDA 114, p.471).

Ademais, como salientou o douto voto vencido do ilustre Desembargador Tito Hesbeth, o art. 48 da Lei est. 8.001, de 1973, reconhecia o direito de os recorrentes construírem segundo a legislação vigente por ocasião da apresentação do projeto, de forma que o alvará não poderia de qualquer forma ser revogado, porque inexistia poder discricionário contra legem.

Pelo conhecimento e provimento.

ANEXO B: Acórdão STF – Recurso Extraordinário 387047

Supremo Tribunal Federal – 06/03/2008

Recurso Extraordinário nº 387047 – Santa Catarina

Relator: O Sr. Ministro Eros Grau

Recorrida: Prefeitura Municipal de Florianópolis

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI N. 3.338/89 DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC. SOLO CRIADO. NÃO CONFIGURAÇÃO COMO TRIBUTO. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. DISTINÇÃO ENTRE ÔNUS, DEVER E OBRIGAÇÃO. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. ARTIGOS 182 E 170, III DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. SOLO CRIADO Solo criado é o solo artificialmente criado pelo homem [sobre ou sob o solo natural], resultado da construção praticada em volume superior ao permitido nos limites de um coeficiente único de aproveitamento.

2. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. PRESTAÇÃO DE DAR CUJA SATISFAÇÃO AFASTA OBSTÁCULO AO EXERCÍCIO, POR QUEM A PRESTA, DE DETERMINADA FACULDADE. ATO NECESSÁRIO. ÔNUS. Não há, na hipótese, obrigação. Não se trata de tributo. Não se trata de imposto. Faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de dar que consubstancia ônus. Onde não há obrigação não pode haver tributo. Distinção entre ônus, dever e obrigação e entre ato devido e ato necessário.

3. ÔNUS DO PROPRIETÁRIO DE IMÓVEL URBANO. Instrumento próprio à política de desenvolvimento urbano, cuja execução incumbe ao Poder Público municipal, nos termos do disposto no art. 182 da Constituição do Brasil. Instrumento voltado à correção de distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta, à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção ao princípio da função social da propriedade [art. 170, III da CB].

4. Recurso extraordinário conhecido, mas não provido.

ANEXO C: Carta do Movimento Vereador, Aprove o Plano Diretor!

Senhor(a) Vereador(a),

Tem circulado nas redes sociais um documento assinado por instituições empresariais e técnicas, com posicionamentos equivocados e artificiosos referentes ao Projeto de Lei nº 1749/15 (Plano Diretor Municipal), recentemente revisado e enviado à Câmara pelo Poder Executivo. Em vista disto, organizações que participaram da IV Conferência Municipal de Política Urbana, na qual se baseou o Projeto de Lei em questão, e grupos de pesquisa relacionados à questão urbana manifestam-se por meio desta carta em favor da Outorga Onerosa do Direito de Construir e do Coeficiente de Aproveitamento Básico, prestando esclarecimentos sobre estes instrumentos.

Diferentemente do que foi afirmado por entidades ligadas ao setor empresarial e da construção civil, em carta enviada a V. Sa. no dia 15 de junho, esses instrumentos não afetam negativamente as atividades econômicas, causando desemprego ou agravando a crise econômica que o país vivencia. Pelo contrário, buscam reverter processos de injustiça social e territorial causados pela legislação atual, promovendo maior igualdade de tratamento sobre a propriedade urbana.

Vale a pena esclarecer que, segundo estudos realizados pela equipe técnica por ocasião da elaboração do Plano Diretor, a maior parte da cidade utiliza hoje apenas de 0,5 a 1,0 de coeficiente construtivo. Além disso, excluindo-se as áreas de ZEIS e ZEs (áreas com usos muito específicos) 78,36% do território já está limitado pelo coeficiente 1,0 e apenas 9,17% praticam mais do que 1,0. Isto demonstra que apenas uma pequena parcela da cidade será alterada em sua capacidade construtiva não onerosa e a maior parte permanecerá com o mesmo potencial. Atualmente, os terrenos que ultrapassam o coeficiente 1,0 são aqueles onde há maior disponibilidade de serviços e infraestrutura urbana, e por isso, são classificados como áreas a serem adensadas. São justamente as áreas de maior interesse do mercado imobiliário. Como ocorre recorrentemente, os proprietários de terrenos dessas áreas tendem a incorporar a valorização decorrente da permissão de verticalização no valor das suas propriedades, o que encarece o acesso à terra urbana bem localizada.

O instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir está previsto na Lei Federal 10.257/01, Estatuto da Cidade, e é baseado no princípio de recuperação dos incrementos no valor do solo urbano gerados por ação do poder público, e não por ações do próprio proprietário e/ou empreendedor. Trata-se, portanto, de um mecanismo de combate ao “enriquecimento sem justa causa”, que incide apenas sobre os custos do terreno e não afeta os lucros ligados à produtividade ou associados à própria construção. Além disso, é importante ressaltar que o Plano Diretor estabelece prazos e descontos na Outorga, com o objetivo de não prejudicar as negociações realizadas anteriormente ao estabelecimento dessa lei, e cria um processo de transição até a sua consolidação.

Tampouco se trata de um novo imposto, como vem sendo divulgado, pois não incide sobre os bens dos proprietários. Em decisão de 2012, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a Outorga é considerada, na verdade, uma contrapartida dada sobre o uso dos direitos adicionais de construção, que são um bem público pertencente à cidade como um todo. Ela será usada para viabilizar habitação de interesse social, melhorias urbanas, e outras intervenções importantes. Dessa forma, além de não ser um imposto, o instrumento pode representar uma desoneração dos cidadãos e da cidade em relação aos impactos causados pelo adensamento construtivo. Vários municípios brasileiros já aplicam o instrumento, como Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, São Paulo, Natal e Brasília, bem como cidades em países como França, Inglaterra, Itália e Estados Unidos. A separação entre direito de propriedade e direito de construção foi recomendada pela Comissão Econômica Europeia ainda em 1971, e outras experiências similares podem ser encontradas em memorando da reunião da UN-Habitat de 1976.

Considerando os esclarecimentos acima, solicitamos que V. Sa. avalie os instrumentos de política urbana discutidos e aprovados nos processos participativos realizados no município, compreendendo que não se tratam de intervenções prejudiciais ao cidadão comum ou ao setor produtivo da cidade, mas sim de proposições legítimas, embasadas em fundamentos jurídicos e econômicos.

Também pedimos encarecidamente que V. Sa. não apoie propostas de retomada da discussão sobre o Plano Diretor na próxima conferência convocada. Isto significaria desconsiderar as discussões já realizadas durante mais de oito meses, por

mais de seis mil pessoas, na IV Conferência Municipal de Política Urbana, em 2014. A não aprovação dos resultados desse evento significaria desconsiderar a legitimidade das instâncias participativas do município e esvaziaria futuros processos chamados pelo poder público, motivando a descrença popular na relação entre Estado e sociedade civil na gestão e planejamento da cidade.

Pedimos, pelo contrário, que V. Sa. nos auxilie, conjuntamente com sua equipe de assessores, a verificar se os pontos debatidos na IV Conferência Municipal de Política Urbana estão presentes na atual versão disponibilizada pelo Poder Executivo e, se necessário, propor emendas coerentes com a discussão. Esta seria uma contribuição fundamental de V. Sa. à sociedade e aos eleitores que confiam no seu trabalho.

Finalmente, lembramos que, diferentemente dos setores que buscam impedir a aprovação do Plano Diretor e de seus instrumentos urbanísticos, aqueles que construíram seu conteúdo não visam auferir lucros sobre a propriedade urbana da terra e sobre os investimentos financiados por toda a sociedade, mas sim buscam a construção de uma cidade mais justa, diversa, dinâmica e com maior qualidade de vida para todas e todos. Entendemos que este é um importante momento para que nós, legisladores e cidadãos, deixemos claro nosso compromisso com a cidade. (Vereador, aprove o Plano Diretor!, 2016; 2017; 2018; 2019).

ANEXO D: Nota Ministério Público sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir

ID's 2927790 e 2931073

FA 0024.18.015887-5

Ref.: Outorga Onerosa do Direito de Construir

NOTA TÉCNICA

Considerações Iniciais

O Movimento das Associações de Moradores de Belo Horizonte - MAMBH encaminhou a esta PJHU, com pedido de providência, representação contra o responsável ou responsáveis pelo site <http://maisimpostonaobh.com.br/> e pela campanha “Movimento em favor de BH e contra a criação do imposto sobre moradias”.

Segundo consta, diversas instituições encaminharam uma “Carta” aos Vereadores, em 15 de junho de 2018, com manifestação contrária ao projeto de lei do Plano Diretor, na qual é feita uma equivocada afirmação, quando equiparam a Outorga Onerosa do Direito de Construir a imposto. Veja-se:

Entre os pontos prejudiciais, o projeto suprime direitos e desvirtua o instrumento da outorga onerosa, equiparando-se à criação de um novo imposto que inviabiliza investimentos, amplia a expulsão dos belo-horizontinos para outras cidades e piora a vida dos cidadãos (CARTA AOS VEREADORES, 2018).

Também consta que foi sugerido na referida carta que o projeto de lei seja levado à discussão na V Conferência Municipal de Política Urbana, já convocada pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, não obstante o projeto de lei seja fruto de ampla discussão na IV Conferência Municipal de Política Urbana, realizada em 2014, de modo que a sugestão é uma afronta ao Estado Democrático de Direito e uma forma de deslegitimar e esvaziar os espaços democráticos de construção da política urbana previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Municipal de Belo Horizonte, atualmente vigente, além de deixar claro que quem constrói a política urbana não são os cidadãos em um processo de discussão pública, mas o setor empresarial em suas atuações paralelas e questionáveis.

Consta, ainda, que além da referida carta, está sendo feita uma campanha fraudulenta, com o objetivo de confundir e desinformar o cidadão. O nome da campanha é “Mais Imposto Não”, veiculada em mídia impressa e virtual.

2. Informações técnicas sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir

Dispõe o art. 182 da Constituição da República que 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.

As diretrizes gerais da política urbana a ser elaborada e executada pelos Municípios brasileiros foram fixadas por meio da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, - Estatuto da Cidade-, das quais se sobressaem a gestão democrática por meio da participação popular e de associações representativas, a ordenação e controle do uso do solo, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

No art. 4º do referido Estatuto, constam os instrumentos da política urbana, dentre os quais a Outorga Onerosa do Direito de Construir (V, “n”).

O Plano Diretor deverá estabelecer o coeficiente de aproveitamento básico adotado para cada zona urbana municipal, ou seja, determinar a relação entre a área edificável e a área do terreno, sendo facultado a fixação de coeficiente básico único ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

Para a utilização desse importante instrumento de política urbana, instituído pelo Estatuto da Cidade, é necessário que o Plano Diretor estabeleça o coeficiente de aproveitamento básico. Significa que o proprietário do lote tem o direito de construir nos limites do coeficiente básico admitido, **mas, se pretender construir acima do coeficiente previsto, deverá adquirir esse do Poder Público Municipal.**

Cabe observar que segundo disposto no Estatuto da Cidade, no Plano Diretor também deverá constar os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, “considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área” (art. 28, parágrafo 3º) (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

Conforme nos orienta José Afonso da Silva, ao incorporar o instituto da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Estatuto da Cidade, nossos legisladores seguiram o sistema francês:

...De fato, como já visto supra, no § 55, na França, a Lei 75-1.328, de 31.12.1975, estabeleceu que uma densidade igual a 1,0 constituía o limite legal de densidade. Para a cidade de Paris, esse número era fixado em 1,5. Além desse limite, chamado *plafond légal de densité* (teto legal de densidade), o exercício do direito de construir se subordinava ao interesse coletivo. Toda construção de densidade excedente ao *plafond légal de densité* era subordinado ao pagamento, pelo beneficiário da autorização para construir, de uma soma igual ao valor do terreno... (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).¹¹²

Importa observar, ainda, que os recursos obtidos com a utilização desse instituto serão utilizados para regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental, proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico, conforme previsto no art. 31 do Estatuto.

Trata-se, portanto, de importante instrumento para o planejamento e administração da utilização do solo urbano bem ainda para financiamento da política urbana, encontrando consonância no Princípio Geral n. 10, da Declaração de Vancouver:

A terra é um dos elementos fundamentais dos assentamentos humanos. Todo Estado tem direito a tomar as medidas necessárias para manter sob fiscalização pública o uso, a propriedade, a disposição e a reserva de terras. Todo Estado tem direito a planejar e administrar a utilização do solo, que é um de seus recursos mais importantes, de maneira que o crescimento dos centros populacionais tanto urbanos como rurais baseiem-se num plano amplo de utilização do solo (DECLARAÇÃO DE VANCOUVER, 1976).¹¹³

A Carta de Embu, de 1976, já reconhecia a necessidade de adoção desse instrumento:

É constitucional a fixação, pelo Município, de um, coeficiente único de edificação para todos os terrenos urbanos (CARTA DE EMBU, 1976).

¹¹² SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

¹¹³ Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos, Vancouver, 1976.

A fixação desse coeficiente não interfere na competência municipal para estabelecer índices diversos de utilização dos terrenos, tal como já se faz, mediante legislação de zoneamento.

Toda edificação acima do coeficiente único é considerada *solo criado*, quer envolva ocupação de espaço aéreo, quer a de subsolo.

É constitucional exigir, na forma da lei municipal, como condição de criação do solo, que o interessado entregue ao Poder Público áreas proporcionais ao solo criado; quando impossível a oferta dessas áreas, por inexistentes ou por não atenderem às condições legais para tanto requeridas, é admissível sua substituição pelo equivalente econômico.

O proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas, que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação, poderá alienar a parcela não-utilizável do direito de construir.

No caso de imóvel tombado, o proprietário poderá alienar o direito de construir correspondente à área edificada ou ao coeficiente único de edificação.¹¹⁴

Vale lembrar as lições de Jacob:

... a outorga onerosa do direito de construir representa uma tentativa no sentido de se realizar a justa distribuição dos benefícios e encargos do processo de urbanização. **Se a criação de solo gera uma sobrecarga na infraestrutura urbana, as despesas com essa nova demanda devem ser financiadas, na medida do possível, pelos próprios beneficiados com a criação extra do solo, e não por toda a coletividade...**O instituto possui grande potencial ordenador do espaço urbano e constitui instrumento valioso e hábil à disposição do Município para o cumprimento de sua missão constitucional de promover o adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento territorial, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, visando ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem estar de seus habitantes....A utilização da outorga onerosa do direito de construir exige a compreensão do fenômeno urbano não mais por uma perspectiva individualista, mas por uma perspectiva que vê a cidade como um direito de todos...¹¹⁵ (JACOB, 2015, 333-351. grifo nosso).

O fundamento jurídico do conceito de solo criado está baseado na dissociação entre o direito de propriedade e o direito de construir, sendo o direito de propriedade

¹¹⁴ Carta de Embu, CEPAM, 1976.

¹¹⁵ JACOB, Vitória. **Breves Apontamentos sobre a outorga onerosa do direito de construir**. Direito ambiental e urbanístico. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2015. p.333-351.

inerente ao dono do imóvel e a definição da forma de ocupação e utilização da terra relativa a um poder e a um dever de regulação do Estado, e que, como bem explica o Arq. Ms. Daniel Montandon:

a definição de solo criado pode ser apresentada em duas linhas de abordagem: uma jurídica e outra urbanística. Do ponto de vista urbanístico, a ideia de Solo Criado está essencialmente vinculada à separação do direito de construir do direito de propriedade. Do ponto de vista urbanístico o Solo Criado está vinculado à maior intensidade de uso do solo mediada por compensações físicas que possibilitem o melhor equilíbrio entre densidade construída e espaços e equipamentos públicos (MONTANDON, 2010, p. 20)

O instituto da outorga onerosa do direito de construir em nada se confunde com imposto, que se baseia em outro arcabouço jurídico, **de modo que tratar esse importante instrumento de política urbana como se fosse aquele, nada mais é do que uma grande falácia.**

Nesse sentido, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal:

Decisão: Trata-se de recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, cuja ementa reproduz-se a seguir: "TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. IMÓVEL. ALIENAÇÃO PELO PODER PÚBLICO EM CERTAME LICITATÓRIO. ADQUIRENTE. PARTICULAR. PENDÊNCIA JUDICIAL SOBRE A TITULARIDADE DA COISA. PROPRIEDADE. ATRIBUTOS. LIMITAÇÃO DE USO, GOZO E FRUIÇÃO. IPTU E TLP. FATO GERADOR. INOCORRÊNCIA. REPETIÇÃO DO INDÉBITO. CABIMENTO." No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, "a", da Constituição da República, aponta-se violação aos arts. 5º, XXIII, e 182, §2º, do Texto Constitucional. Nas razões recursais, sustenta-se que a função social da propriedade não pode ser apontado como escusa à tributação, de modo que o deferimento de medidas cautelares restritivas não inviabiliza a ocorrência de fato gerador. A 2ª Vice-Presidência do TJDFT admitiu o recurso por reputar preenchidos os requisitos de admissibilidade. É o relatório. Inicialmente, verifica-se que o acórdão recorrido não destoa da jurisprudência desta Corte acerca da função social da propriedade. Veja-se a ementa do RE 387.047, de relatoria do Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 02.05.2008: "RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI N. 3.338/89 DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC. SOLO CRIADO. NÃO CONFIGURAÇÃO COMO TRIBUTO. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. DISTINÇÃO ENTRE ÔNUS, DEVER E OBRIGAÇÃO. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. ARTIGOS 182 E 170, III DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. SOLO CRIADO Solo criado é o solo artificialmente criado pelo homem [sobre ou sob o solo natural], resultado da construção praticada em volume superior ao permitido nos limites de um coeficiente único de aproveitamento. 2. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. PRESTAÇÃO DE DAR CUJA SATISFAÇÃO AFASTA OBSTÁCULO AO EXERCÍCIO, POR QUEM A PRESTA, DE DETERMINADA FACULDADE. ATO NECESSÁRIO. ÔNUS. Não há, na hipótese, obrigação. Não se trata de tributo. Não se trata de imposto. Faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de dar que consubstancia ônus. Onde não há obrigação não pode haver tributo. Distinção entre ônus, dever e obrigação e entre ato devido e ato

necessário. 3. ÔNUS DO PROPRIETÁRIO DE IMÓVEL URBANO. Instrumento próprio à política de desenvolvimento urbano, cuja execução incumbe ao Poder Público municipal, nos termos do disposto no artigo 182 da Constituição do Brasil. Instrumento voltado à correção de distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta, à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção ao princípio da função social da propriedade [art. 170, III da CB]. 4. Recurso extraordinário conhecido, mas não provido.” Ademais, convém reproduzir o assentado pelo Tribunal de origem: “Dessa forma, restou evidente que a impossibilidade de edificação na projeção adquirida reduziu drasticamente os poderes inerentes ao domínio, posto que o proprietário se viu impedido de usar, gozar e fruir economicamente do imóvel. Assim, ausentes essas faculdades, a propriedade torna-se mera formalidade, e, portanto, não caracteriza o fato gerador do IPTU, notadamente, quando ela não exerce sua função social, como no caso em apreço” (eDOC 3, pp. 51-52) Ademais, constato que eventual divergência ao entendimento adotado pelo juízo a quo, em relação à verificação do atendimento da função social da propriedade em concreto, demandaria o reexame de fatos e provas e o da legislação infraconstitucional aplicável à espécie, inclusive de índole local, de modo a inviabilizar o processamento do apelo extremo, tendo em vista as vedações contidas nas Súmulas 279 e 280 do STF. Confirmam-se, a propósito, os seguintes julgados: “AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IPTU. RESTRIÇÕES RELATIVAS À OCUPAÇÃO DE ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. ISENÇÃO PARCIAL. MOMENTO EM QUE SE DEVE CONSIDERAR CONCEDIDO O BENEFÍCIO. NECESSIDADE DO REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 279/STF. PRECEDENTES. Após detida análise do conjunto probatório e de normas infraconstitucionais, a instância ordinária afirmou, para o caso concreto, o momento do preenchimento dos requisitos necessários à concessão de isenção relativa à ocupação de área sujeita à preservação ambiental. O acolhimento da pretensão demandaria o reexame das evidências que deram amparo ao acórdão, o que se mostra inviável nesta via. Aplica-se, portanto, a Súmula 279/STF. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ARE 804172 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe 20.03.2015) “EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA - IPTU. TITULARIDADE E DESTINAÇÃO DE IMÓVEL. IMPOSSIBILIDADE DO REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. LIMITES OBJETIVOS DA COISA JULGADA. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA CONSTITUCIONAL INDIRETA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.” (AI 710615 ED, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, DJe 27.11.2009) Ante o exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário, nos termos do art. 21, §1º, do RISTF. Publique-se. Brasília, 30 de maio de 2016. Ministro Edson Fachin Relator Documento assinado digitalmente

(RE 964721, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, julgado em 30/05/2016, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-111 DIVULG 31/05/2016 PUBLIC 01/06/2016)

Fonseca bem analisou o tema:

Antes de todo o mais, é mister ressaltar que o Estatuto da Cidade coloca o instituto aqui analisado como um “instituto jurídico e político” (art. 4º, inciso V, n), inobstante listar, no inciso IV, aqueles que seriam instrumentos “tributários e financeiros” de desenvolvimento da política urbana. Acreditamos, ressalte-

se, que não se trata de um equívoco do legislador, pelo contrário, acreditamos que agiu corretamente em sua classificação (FONSECA).

Nesse momento, cumpre transcrever o art. 3º do Código Tributário Nacional que diz, *ipsi literis*, que “Tributo é toda **prestação pecuniária compulsória**, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL, grifos nossos).

Da definição supra, claramente percebe-se que todo e qualquer tributo deve se tratar de uma prestação pecuniária compulsória. Assim, não se trata de uma faculdade do contribuinte pagar ou não um tributo, haja vista que os impostos, taxas e contribuições impõem-se independentemente da vontade do cidadão. O ilustre professor Paulo de Barros Carvalho ensina com propriedade que “prestação pecuniária compulsória quer dizer o comportamento obrigatório de uma prestação em dinheiro, afastando-se, de plano, qualquer cogitação inerente às prestações voluntárias (que receberiam o influxo de outro modal – o ‘permitido’)”.

Ocorre que a contrapartida a ser suportada pelo beneficiário da outorga onerosa concedida pela administração municipal não é compulsória, e justamente porque o proprietário ou interessado, para construir em determinado terreno, não precisa arcar com o pagamento da referida outorga, desde que não deseje construir acima do coeficiente de aproveitamento básico estabelecido no Plano Diretor para aquela área. Do contrário, se o terreno a ser explorado estiver localizado em uma área adensável e se desejar construir acima do patamar previsto legalmente, aí sim o proprietário ou interessado deverá prestar o pagamento da quantia estabelecida previamente, passando a deter uma outorga do Poder Público para construir além do coeficiente básico. Ora, percebe-se que se trata de uma prestação voluntária, ou seja, o administrado não é obrigado a pagar a outorga onerosa para construir, diferentemente do que ocorre, por exemplo, com a taxa de licença para construção, cujo pagamento é sempre devido, independentemente da área a ser edificada.

Sobre o tema, é de extrema relevância trazer ao presente trabalho um precedente do Supremo Tribunal Federal, em Recurso Extraordinário de relatoria do Ministro aposentado Eros Grau, que assim está ementado:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI N. 3.338/89 DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC. SOLO CRIADO. **NÃO CONFIGURAÇÃO COMO TRIBUTO**. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. DISTINÇÃO ENTRE ÔNUS, DEVER E OBRIGAÇÃO. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. ARTIGOS 182 E 170, III DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. SOLO CRIADO Solo criado é o solo artificialmente criado pelo homem [sobre ou sob o solo natural], resultado da construção praticada em volume superior ao permitido nos limites de um coeficiente único de aproveitamento. 2. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. PRESTAÇÃO DE DAR CUJA SATISFAÇÃO AFASTA OBSTÁCULO AO EXERCÍCIO, POR QUEM A PRESTA, DE DETERMINADA FACULDADE. ATO NECESSÁRIO. ÔNUS. Não há, na hipótese, obrigação. **Não se trata de tributo. Não se trata de imposto. Faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de dar que consubstancia ônus. Onde não há obrigação não pode haver tributo.** Distinção entre ônus, dever e obrigação e entre ato devido e ato necessário. 3. ÔNUS DO PROPRIETÁRIO DE IMÓVEL URBANO. Instrumento próprio à política de desenvolvimento urbano, cuja execução incumbe ao Poder Público municipal, nos termos do disposto no artigo 182 da Constituição do Brasil. Instrumento voltado à correção de distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta, à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção ao princípio da função social da propriedade [art. 170, III da CB]. 4. Recurso extraordinário conhecido, mas não provido. **(STF - RE 387047/SC. Pleno. Rel. Min. Eros Grau. DJe em 02/05/2008 – grifos nossos).**

Como bem ressaltado no acórdão acima, a outorga onerosa do direito de criar solo não pode ser vista como um tributo, quer seja imposto ou taxa, posto se tratar de uma faculdade do proprietário o exercício do direito de edificar além do que estabelece o coeficiente de aproveitamento básico. O Pleno do Pretório Excelso enfatiza, ainda, que não há obrigação de pagamento por parte do potencial outorgado em relação ao outorgante, razão pela qual se torna impossível se falar em tributo.¹¹⁶

Por último, observa-se que o Projeto de Lei n. 1.749/15, que dispõe sobre o novo Plano Diretor (Emenda substitutiva n. 132 /2018), é fruto da IV Conferência de Política Urbana, realizada no ano de 2014, não cabendo ao Poder Legislativo, no uso de suas atribuições constitucionais, furtar-se à sua apreciação, ao argumento de que o tema deverá ser reapreciado na V Conferência de Política Urbana.

É equívoco deliberado afirmar que a instituição da outorga vai implicar em aumento do preço final dos imóveis e constituir fator de expulsão da população local para outros municípios da RMBH.

¹¹⁶ FONSECA, Caio Diniz. **A natureza jurídica da outorga onerosa do direito de construir**. 2015. Acesso: www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-natureza-juridica-da-outorga-onerosa-do-direito-de-construir

Segundo diversos estudos realizados, ao contrário do que veiculado pelo setor imobiliário, a instituição da outorga tende a pressionar para baixo os preços dos terrenos urbanos, em razão da diminuição da expectativa de aproveitamento antes incorporada aos seus preços.¹¹⁷

Outrossim, mostra-se fundamental que, ao lado da outorga onerosa, sejam instituídos pelo novo Plano Diretor de Belo Horizonte também outros instrumentos de política urbana que **coíbam e desestimulem a retenção meramente especulativa dos terrenos urbanos ociosos.**

Ao contrário do propalado, **é a especulação imobiliária que promove a valorização excessiva e sem qualquer contrapartida dos proprietários dos terrenos urbanos ociosos, verificada unicamente a partir de investimentos públicos realizados com recursos de toda a sociedade, em prol de uns poucos proprietários, e promove a expulsão da população carente de BH para regiões periféricas da região metropolitana.**

3.IV Conferência de Política Urbana realizada no ano de 2014

Não há o que se falar em irregularidades na IV Conferência de Política Urbana, realizada em atendimento ao Estatuto da Cidade, porquanto todas as questões foram investigadas pelo Ministério Público e foram objeto de ação civil pública, processo n. 0024.14.149928-5, que posteriormente originou acordo homologado judicialmente, cujo cumprimento foi devidamente comprovado.

Objetivando destacar a relevância dos trabalhos realizados, seguem alguns trechos do acordo firmado pelo Município de Belo Horizonte com o Ministério Público do Estado de Minas Gerais:

¹¹⁷ MALERONKA, Camila; FURTADO, Fernanda. **A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos.** Disponível em Disponível em: https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/maleronka-wp14cm1po-full_0.pdf. Acesso em: 17 set. 2018.

(...)

4. Conclusão

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é importante instrumento de política urbana e tem por objetivo realizar a justa distribuição dos benefícios e encargos do processo de urbanização, em nada se confundindo com imposto.

Sua aplicação está condicionada à previsão no Plano Diretor, que deverá estabelecer o coeficiente de aproveitamento básico e os limites máximos possíveis de serem atingidos.

No caso do Município de Belo Horizonte, como o assunto foi devidamente discutido na IV Conferência de Política Urbana, realizada em 2014, e corretamente incluído no projeto de lei do novo Plano Diretor, deverá ser apreciado pelo Poder Legislativo que, para se desincumbir de seu mister, tem à sua disposição os melhores ensinamentos técnicos e decisões judiciais já proferidas pelos Tribunais pátrios e pela mais Alta Corte.

Belo Horizonte, 20 de setembro de 2018.

Cláudia Ferreira de Souza

Promotora de Justiça

Marta Alves Larcher

Promotora de Justiça

Coordenadora Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo

ANEXO E: ONU-Habitat e o Plano Diretor de Belo Horizonte: outorga onerosa e compromissos com a Nova Agenda Urbana

O ONU-Habitat tem por mandato promover o desenvolvimento sustentável das cidades e de proporcionar moradia adequada para todos e todas. As agendas globais relacionadas ao desenvolvimento urbano, como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, incluindo o ODS 11, e a Nova Agenda Urbana (NAU), estão intrinsicamente entrelaçados com sua missão principal.

Presente no Brasil há mais de 20 anos, uma das áreas concretas de apoio do ONU-Habitat, no tema da legislação urbana, tem sido o acompanhamento da elaboração e implementação de Planos Diretores, entendendo-os como instrumentos basilares para orientar o desenvolvimento urbano das cidades brasileiras. Por exemplo, em 2014, o ONU-Habitat reconheceu a relevância do Plano Diretor Estratégico de São Paulo como uma referência de implementação da NAU por apresentar uma estratégia clara de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial sustentável, fortemente alinhada aos preceitos desta agenda.

Mais recentemente o ONU-Habitat também acompanhou (e acompanha) o processo de revisão dos Planos Diretores de Belo Horizonte, Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro, dentre outras cidades, e tem recebido diversas demandas de apoio à revisão de planos diretores em todo o país.

A exemplo, no caso de Belo Horizonte, a Câmara Municipal está na iminente aprovação em segundo turno do novo Plano Diretor, cuja proposta avança de forma significativa na abordagem trazida pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01) e pela Nova Agenda Urbana, em que o plano não é meramente uma carta de diretrizes, mas sobretudo uma ferramenta de regulação urbana que interfere no processo de produção e transformação do espaço urbano para o bem comum. Em outras palavras, condiciona o uso e ocupação do solo, a produção imobiliária e todos os imóveis urbanos a obedecerem a um modelo sustentável de desenvolvimento urbano que deve responder ao princípio norteador da Agenda 2030 definida no âmbito da ONU: “não deixar ninguém para trás”.

Uma das polêmicas do novo Plano Diretor de Belo Horizonte tem girado em torno da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Este é um instrumento empregado com sucesso por várias cidades prósperas ao redor do mundo por reconhecer o direito de construir decorrente da regulação urbana como um bem público que deve ser concedido de forma onerosa quando ocorrer sua utilização acima do coeficiente de aproveitamento básico. Isto é, a valorização imobiliária gerada pela regulação urbana deve ser revertida em melhorias urbanas em toda a cidade, sendo considerada uma ação estratégica para contribuir com a boa governança urbana. Geralmente a introdução desse instrumento gera ampla discussão envolvendo cidadãos, empreendedores, proprietários e Poder Público, o que ocorreu em Belo Horizonte e é muito saudável como um debate público e democrático. Ao mesmo tempo, é importante destacar que há forte embasamento técnico e legal para sua implementação (vide incisos IX e XI do artigo 2º da Lei Federal 10.257/01, o parágrafo 137 da Nova Agenda Urbana e diversos estudos e pesquisas desenvolvidos pelas universidades brasileiras e por institutos e entidades de cooperação técnica internacional, como BID, Banco Mundial e *Lincoln Institute of Land Policy*). Os municípios que experimentaram a sua implementação lograram forte êxito em uma conduta mais sustentável do planejamento e desenvolvimento urbano. E, nesse sentido, o ONU-Habitat estará sempre à disposição de todos eles para que seus planos possam ser eficientes nas respostas aos desafios que imperam nas nossas cidades.