

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Escola de Arquitetura e Urbanismo
Núcleo de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo

Mariana Almeida Ventura

**A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NA REGIÃO
METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE:
Entre intenção e efetividade**

Belo Horizonte
2023

Mariana Almeida Ventura

**A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NA REGIÃO
METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE:
Entre intenção e efetividade**

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

Área de concentração: Teoria, produção e experiência do espaço.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Palhares Zschaber de Araújo

Belo Horizonte

2023

FICHA CATALOGRÁFICA

V468o

Ventura, Mariana Almeida.

A outorga onerosa do direito de construir na região metropolitana de Belo Horizonte [manuscrito] : entre intenção e efetividade / Mariana Almeida Ventura. - 2023.

171 f. : il.

Orientadora: Rogério Palhares Zschaber de Araújo.

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

1. Planejamento Regional - Teses. 2. Planejamento urbano - Teses. 3. Política urbana - Teses. 4. Urbanização - Teses. 5. Belo Horizonte (MG) - Teses. I. Araújo, Rogério Palhares Zschaber II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD 711.4



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO



FOLHA DE APROVAÇÃO

A Outorga Onerosa do Direito de Construir na RMBH: Entre intenção e efetividade

MARIANA ALMEIDA VENTURA

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 18 de abril de 2023, pela Comissão constituída pelos membros:

Prof. Dr. Rogério Palhares Zschaber de Araújo – Orientador
EA-UFMG

Profa. Dra. Raquel Garcia Gonçalves
EA-UFMG

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

Natalia Aguiar Mol: 03330078677
Date: 2023-04-21 08:47:04

Prof. Dra. Natália Aguiar Mol
EA-UFMG - por videoconferência

Belo Horizonte, 18 de abril de 2023.

À Belo Horizonte, que se tornou meu lar e objeto de estudo.

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai, Hiram, por durante toda a minha vida incentivar a educação como prioridade, por incentivar a leitura e curiosidade no mundo, além de participar deste trabalho como revisor.

À minha mãe, Carmen, pelo apoio emocional e por estar sempre disposta a me acompanhar, mesmo que de longe. À Luísa, pela parceria e apoio emocional, pelas ajudas de Excel e Word e pelos tantos ensaios de apresentações de bancas ouvidos.

Ao meu orientador, Rogério, por toda a confiança em mim e nesse processo que se iniciou ainda na graduação. Agradeço pela disponibilidade, engajamento com a pesquisa e por todo o conhecimento transmitido.

Aos meus amigos de Aracaju, por estarem comigo para muito além da presença física e sempre me lembrarem de onde eu vim. Aos meus amigos de Belo Horizonte pelo acolhimento e por todas as dúvidas compartilhadas, viagens feitas, planos traçados e cervejas bebidas.

Ao Chris, pelo apoio, ajuda e carinho que ultrapassa as linhas deste trabalho. Muito obrigada por acreditar em mim em momentos que nem eu acredito e por me manter sempre firme.

À professora Natália Mol por ter ajudado a fazer com que essa pesquisa nascesse ainda na graduação e por todo o carinho sempre. Aos professores Raquel Garcia e João Tonucci por aceitarem participar da banca de defesa dessa pesquisa. Agradeço por todas as críticas, sugestões, bibliografias e contribuições fundamentais para o enriquecimento deste trabalho.

Por último, aos entrevistados e entrevistadas que com muita disposição interromperam suas atividades para me conceder opiniões e esclarecimentos relevantes e sinceros, sem os quais não seria possível atingir os objetivos deste trabalho.

RESUMO

A pesquisa busca compreender a utilização do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) com foco analítico nos processos, avanços e dificuldades observadas em torno de sua regulamentação e aplicação. Para tanto, foram classificados, mapeados e analisados os diferentes formatos de utilização do instrumento em municípios da RMBH. A metodologia adotada pela pesquisa partiu de revisão bibliográfica e análise de experiências análogas no Brasil e no exterior para, com a utilização de pesquisa documental, entrevistas e dados levantados nas Prefeituras Municipais de Belo Horizonte, Betim, Contagem e Nova Lima, buscar entender as particularidades, limites e possíveis avanços de sua implantação, bem como os possíveis impactos provocados pela escolha das fórmulas de cobrança de contrapartidas, destinação dos recursos, dispositivos de monitoramento e controle social. Assim, foi possível entender, de forma panorâmica, em quais municípios há esforços pela efetiva regulamentação da OODC, os principais obstáculos e a forma como diferentes modelos de regulamentação interferem na busca de maior equilíbrio na distribuição de custos e benefícios da urbanização, contribuindo também para o aperfeiçoamento de políticas urbanas vinculadas à sua operacionalização.

Palavras-Chave: Outorga Onerosa do Direito de Construir; Planejamento Regional; Instrumentos de Política Urbana; Legislação Urbana; Região Metropolitana de Belo Horizonte;

ABSTRACT

The research seeks to understand the use of the Land Value Capture (OODC) instrument in the Metropolitan Region of Belo Horizonte (RMBH) with an analytical focus on the processes, advances, and difficulties observed around its regulation and application. For this purpose, the various formats in which the OODC has been implemented in municipalities of the RMBH have been classified, mapped and analyzed. The research methodology started with a bibliographical review on the subject followed by the analysis of similar experiences in Brazil and abroad, so that, with the use of documental research, interviews and data provided by the City Halls of Belo Horizonte, Betim, Contagem and Nova Lima, contribute to the understanding of the particularities, limits and possible advances of its local use, as well as the possible impacts caused by the choice of the compensation charging formulas, the destination of resources, monitoring and social control instruments. Thus, it was possible to have a panoramic understanding of the municipalities in which there are efforts for the effective OODC regulation, the main obstacles and the way in which different regulation patterns interfere in the search for a greater balance in the distribution of costs and benefits of urbanization, also contributing to the improvement of urban policies related to its operation.

Key-Words: Land Value Capture; Regional planning; Urban Policy Instruments; Urban Legislation; Metropolitan Region of Belo Horizonte;

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1.** Diagrama do funcionamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Produzido pela autora, 2023. 18
- Figura 2.** “O cálculo de trás pra frente” (TOPALOV, 1978). Produzido, resumido e traduzido pela autora, 2021. 31
- Figura 3.** Mapa dos municípios pertencentes à RMBH e Colar Metropolitano. Produzido pela autora, 2023. 44
- Figura 4.** Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs) segundo categorias e Áreas de Interesse Metropolitano (AIMs). (UFMG, 2015). 47
- Figura 5.** Nível de integração metropolitana dos municípios da RMBH – 2010 (ANDRADE; MENDONÇA; DINIZ; 2015). Releitura produzida pela autora, 2022. 52
- Figura 6.** Dinâmica Imobiliária Metropolitana. (UFMG/PUCMINAS/UEMG, 2011). 54
- Figura 7.** Mapa da presença da OODC e tipo de regulamentação da na RMBH. Elaborado pela autora com base na legislação urbanística dos municípios da RMBH, 2022. 57
- Figura 8.** Mapa de estrutura urbana – Zoneamento. Anexo I do Plano Diretor de Belo Horizonte, 2019. 67
- Figura 9.** Interface inicial do SIPU. Obtida em <www.sipu.pbh.gov.br/consultar-epca>, no dia 13 de fevereiro de 2023. 70
- Figura 10.** Esquema de edifício residencial nas três situações com utilização do CA_b em BH. Elaborado pela autora, 2023. 74
- Figura 11.** Esquema de edifício residencial com superação do CA_b através do CA_{cent} no bairro Copacabana, Venda Nova, BH. Elaborado pela autora, 2023. 76
- Figura 12.** Esquema de edifício residencial com superação do CA_b através do CA_{máx} no bairro Savassi, BH. Elaborado pela autora, 2023. 78
- Figura 13.** Esquema de edifício residencial com superação do CA_b através de outorga não onerosa de ajardinamento frontal e de OODC. Elaborado pela autora, 2023. 81
- Figura 14.** Esquema de edifício misto com benefício de fachada ativa e superação do CA_b através de OODC. Elaborado pela autora, 2023. 83
- Figura 15.** Interface do Painel Indicador - Urbanização Inclusiva, página 05. Obtida em em

<www.app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojOTk5ZjI0YjgtZmY3Yi00ZTVmLTk1MTktMTA4YmY0NDE5NzJkIiwidCI6IjVkJVknZdmY2E1LWlxZDEtNDI3OS1iNzk3LWEzYTY1NzA2Y2YxOSJ9>, no dia 14 de fevereiro de 2023. 86

Figura 16. Interface do Painel Indicador - Urbanização Inclusiva, página 07. Obtida em

<www.app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojOTk5ZjI0YjgtZmY3Yi00ZTVmLTk1MTktMTA4YmY0NDE5NzJkIiwidCI6IjVkJVknZdmY2E1LWlxZDEtNDI3OS1iNzk3LWEzYTY1NzA2Y2YxOSJ9>, no dia 14 de fevereiro de 2023. 88

Figura 17. Mapa de Densidades, Macrozoneamento e Operações Urbanas Consorciadas. Anexo I do Plano Diretor de Betim, 2021. 99

Figura 18. Mapa de Áreas de Interesse, Ecossistemas, ETEs e ZCBios. Anexo II do Plano Diretor de Betim, 2021. 102

Figura 19. Mapa de Macrozonas. Anexo IV do Plano Diretor de Betim, 2021. 103

Figura 20. Esquema de um edifício residencial com utilização do Cab em Betim. Elaborado pela autora, 2023. 106

Figura 21. Esquema de edifício residencial no bairro Dom Bosco com superação do CAb. Elaborado pela autora, 2023. 107

Figura 22. Esquema de edifício residencial no bairro Chácara com superação do CAb.. Elaborado pela autora, 2023. 109

Figura 23. Mapa de Macrozoneamento. Anexo I do Plano Diretor de Contagem, 2020. 115

Figura 24. Área de Especial Interesse Urbanístico 2. Anexo IV do Plano Diretor de Contagem, 2020. 120

Figura 25. Esquema de um edifício residencial com utilização do Cab em Contagem. Elaborado pela autora, 2023. 122

Figura 26. Esquema de edifício residencial no bairro São Sebastião com superação do CAb. Elaborado pela autora, 2023. 123

Figura 27. Esquema de edifício residencial no bairro Inconfidentes com superação do CAb. Elaborado pela autora, 2023. 124

Figura 28. Mapa de Densidade Construtiva no período de 2015 a 2019. (CONTAGEM, 2022). 127

Figura 29. Mapa de frequência de aplicação da Outorga do Direito de Construir no período de 2015 a 2019. (CONTAGEM, 2022). 128

Figura 30. Mapa de Zoneamento. Anexo III do Projeto de Lei 28/2022, 2022.	132
Figura 31. Mapa de Zoneamento. Anexo IV do Plano Diretor de Nova Lima, 2007.	137
Figura 32. Resumo dos dados levantados nos municípios estudados. Elaborado pela autora, 2023.	141

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1.** População total, percentual urbano, porte, extensão territorial e grau de integração metropolitana dos municípios da RMBH. Elaborado pela autora com base nos dados do MUNIC – Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2019) e Andrade; Mendonça e Diniz (2015), 2023. 53
- Quadro 2.** Regulamentação da OODC em Municípios da RMBH. Elaborado pela autora com base na legislação urbanística dos municípios da RMBH, 2021. 55
- Quadro 3.** Relação entre grau de regulamentação da OODC e nível de integração metropolitana dos municípios da RMBH. Elaborado pela autora, 2022. 60
- Quadro 4.** Relação de CAs básicos, máximos e de centralidade conforme zoneamento disposto no Anexo XII do PD/2019. Elaborado pela autora, 2023. 66
- Quadro 5.** Benefícios urbanísticos descritos na Tabela 7 do Anexo XII da Lei 11.181/2019. Elaborado pela autora, 2023. 80
- Quadro 6.** Quadro resumo da proporção de valores da OODC e VGV em Belo Horizonte. Elaborado pela autora, 2023. 84
- Quadro 7.** Relação de CAs básicos e máximos conforme disposto no Art. 72 do Plano Diretor de Betim. Elaborado pela autora, 2023. 98
- Quadro 8.** Relação entre zoneamento e número máximo de pavimentos permitido conforme disposto no Anexo 3 da LUOS de Betim. Elaborado pela autora, 2023. 101
- Quadro 9.** Quadro resumo da proporção de valores da OODC e VGV em Betim. Elaborado pela autora, 2023. 109
- Quadro 10.** Relação de CAs básicos e máximos conforme disposto no Anexo 2 do Plano Diretor de Contagem. Elaborado pela autora, 2023. 116
- Quadro 11.** Quadro resumo da proporção de valores da OODC e VGV em Contagem. Elaborado pela autora, 2023. 125
- Quadro 12.** Arrecadação pela OODC em Contagem por região no período de 2015 a 2019 conforme Relatório de Leitura Técnica de Contagem. Produzido pela autora, 2023. 126
- Quadro 13.** Relação de CAs mínimos, básicos e máximos conforme disposto no Anexo VIII do Projeto de Lei Complementar 28/2022 de Contagem. Elaborado pela autora, 2023. 133

Quadro 14. Relação de CAs básicos e máximos conforme disposto no Anexo 2 do Plano Diretor de Nova Lima. Elaborado pela autora, 2023.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADE: Áreas de Diretrizes Especiais

AIS: Áreas de Interesse Social

AIURB: Área de Especial Interesse Urbanístico

AP: Área de Preservação Ambiental

BH: Belo Horizonte

CA: Coeficiente de Aproveitamento

CAb: Coeficiente de Aproveitamento Básico

CAcent: Coeficiente de Aproveitamento de Centralidades

CAmáx: Coeficiente de Aproveitamento Máximo

CAmín: Coeficiente de Aproveitamento Mínimo

CEPAC: Certificado de Potencial Construtivo Adicional

CF/88: Constituição Federal de 1988

CMBH: Câmara Municipal de Belo Horizonte

COMHAB: Conselho Municipal de Habitação

COMPUR: Conselho Municipal de Política Urbana

CONCIDADE: Conselho da Cidade de Nova Lima

DPURB: Departamento de Política Urbana de Betim

FC: Fundo de Centralidades

FIEMG: Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais

FMDU: Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

FMDUS: Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável

FMHP: Fundo Municipal de Habitação Popular

FMU: Fundo Municipal de Urbanização

FUMHIS: Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

HIS: Habitação de Interesse Social

IPPUB: Instituto de Pesquisa e Políticas Urbanas de Betim

ITBI: Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis

LC: Lei Complementar

LPUOS: Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo

MZ-RMBH: Macrozoneamento Metropolitano

OM: Ocupação Moderada

OOAU: Outorga Onerosa de Alteração de Uso

OODC: Outorga Onerosa do Direito de Construir
OP: Ocupação Preferencial
OUC: Operação Urbana Consorciada
PD: Plano Diretor
PDDI: Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PL: Projeto de Lei
PLAMBEL: Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
RMBH: Região Metropolitana de Belo Horizonte
SC: Solo Criado
SIMHIS: Sistema Municipal de Habitação de Interesse Social
SIPU: Sistema de Gestão dos Instrumentos de Política Urbana
SMDUH: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SMPU/BH: Subsecretaria de Planejamento Urbano de Belo Horizonte
TDC: Transferência do Direito de Construir
UCS: Uso Comercial e Serviços
UFMG: Universidade Federal de Minas Gerais
UIND: Uso Industrial
UR: Uso Residencial
US: Uso Sustentável
UT: Uso de Serviços de Turismo
VGV: Valor Geral de Vendas
ZAD: Zona Adensável
ZAE: Zona de Atividades Especiais
ZEIT: Zona de Especial Interesse Turístico
ZEU: Zona de Expansão Urbana
ZIM: Zona de Interesse Metropolitano
ZIND: Zonas de Uso Predominantemente Industrial
ZOCS: Zonas de Uso Predominantemente Comercial e Serviços
ZOR: Zona de Ocupação Restrita
ZOR: Zonas de Uso Predominantemente Residencial
ZORU: Zona de Uso Predominantemente Rural
ZUI: Zonas de Usos Incômodos
ZOR2B: Zona de Uso Predominantemente Residencial 2B
ZOCS3: Zona de Uso Predominante de Comércio e Serviços 3

ZRM: Zona Residencial Mista

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL.....	22
1.1 Regulação, planejamento e gestão	22
1.2 O capital e a urbanização	26
1.3 A renda da terra.....	28
1.3.1 Os tipos de renda da terra e a precificação imobiliária	30
1.4 Regulação e renda da terra	33
2. CONCEITUANDO A OODC	36
2.1 Regulamentando a OODC.....	40
3. A OODC NA RMBH.....	43
3.1 A Região Metropolitana de Belo Horizonte.....	43
3.2 Levantamento.....	50
4. ANÁLISE DAS REGULAMENTAÇÕES	62
4.1 Belo Horizonte	63
4.2 Betim	97
4.3 Contagem	113
4.4 Nova Lima	135
4.5 Discussão dos Resultados	141
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	147
REFERÊNCIAS.....	152
APÊNDICES.....	157
APÊNDICE I. Resumo da regulamentação nos municípios escolhidos.....	157
APÊNDICE II. Roteiros para entrevistas semiestruturadas com os servidores públicos municipais	159
ANEXOS	163

ANEXO I. Portal do Responsável Técnico da PBH, dados dos lotes escolhidos.....163

ANEXO II. Soluções Técnico-Construtivas Para Fins De Concessão Do Benefício Previsto Na Tabela 7 Do Anexo XII Da Lei Nº 11.181, De 8 De Agosto De 2019. Decreto 17.273/2020, Belo Horizonte.....165

ANEXO III. Tabela de valores de terreno por metro quadrado para fins de aplicação da Regularização Onerosa e Outorga Onerosa do Direito de Construir171

INTRODUÇÃO

A presente dissertação discute e analisa o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), com foco analítico nos processos de regulamentação do instrumento, de forma a mapear, classificar e organizar as diferentes formas como o instrumento se apresenta nos planos municipais da Região, principalmente nos Planos Diretores. O Plano Diretor (PD) é o instrumento básico da política urbana de um município e contém os princípios que norteiam o planejamento e a gestão da cidade. Através dele, a cidade pode estabelecer pactos para o cumprimento da função social da propriedade e da própria cidade, além de abordar os aspectos social, físico, econômico e administrativo do espaço do município através de diretrizes e normas legais. O termo Plano Diretor foi introduzido no Brasil através do Plano Agache (1930), porém a exigência da normativa nas municipalidades brasileiras foi trazida pela Constituição Federal de 1988, em seu Art.182:

§ 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.

A promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) instaurou a também obrigatoriedade da existência de um PD em municípios integrantes de regiões metropolitanas, entre outras áreas. Assim, os 34 municípios que integram a RMBH passaram a ter de possuir essa normativa, obrigação esta que até hoje ainda não foi totalmente atendida. Além disso, vários dos planos diretores da RMBH previamente existentes sofreram revisão após o EC e passaram a prever instrumentos urbanísticos por ele trazidos, sendo os mais comuns a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), Outorga Onerosa por Alteração de Uso (OOAU) e a Transferência do Direito de Construir (TDC). Em muitos casos, porém, sem a devida regulamentação necessária para sua efetivação.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir, instrumento central desta pesquisa, consiste em uma das estratégias do EC para melhorar a distribuição dos benefícios e dos ônus da urbanização. Seu funcionamento (Figura 1) parte da cobrança de uma contrapartida pelo exercício do direito de construir acima do

coeficiente de aproveitamento¹ básico (CA_b) adotado pelo município em terrenos urbanos — CA_b este que idealmente seria único e unitário em todo território urbano — até o limite máximo de aproveitamento definido pelo zoneamento (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012).

Esse instrumento é aplicado a partir da prerrogativa do Estado de ordenar o crescimento urbano em determinada região através da ampliação do CA máximo (CA_{máx}): em contrapartida a essa ampliação, cobra-se pela construção. O EC recomenda em seu texto que essa arrecadação seja enviada a um fundo específico para receber essa contrapartida, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) (MALERONKA; FURTADO, 2013). Os recursos obtidos no FMDU têm destinações descritas de forma ampla no Art. 26 do Estatuto da Cidade, podendo ser utilizados para programas de interesse social, saneamento básico, regularização fundiária, preservação ou criação de áreas verdes e/ou de patrimônio, urbanização de favelas etc. tratados com caráter redistributivo, de forma a possibilitar um retorno dos recursos obtidos à coletividade através do investimento na própria cidade, criando um círculo virtuoso.

¹ Parâmetro urbanístico que, ao ser multiplicado pela área do terreno, indica a quantidade de metros quadrados permitidos para construção naquele lote.

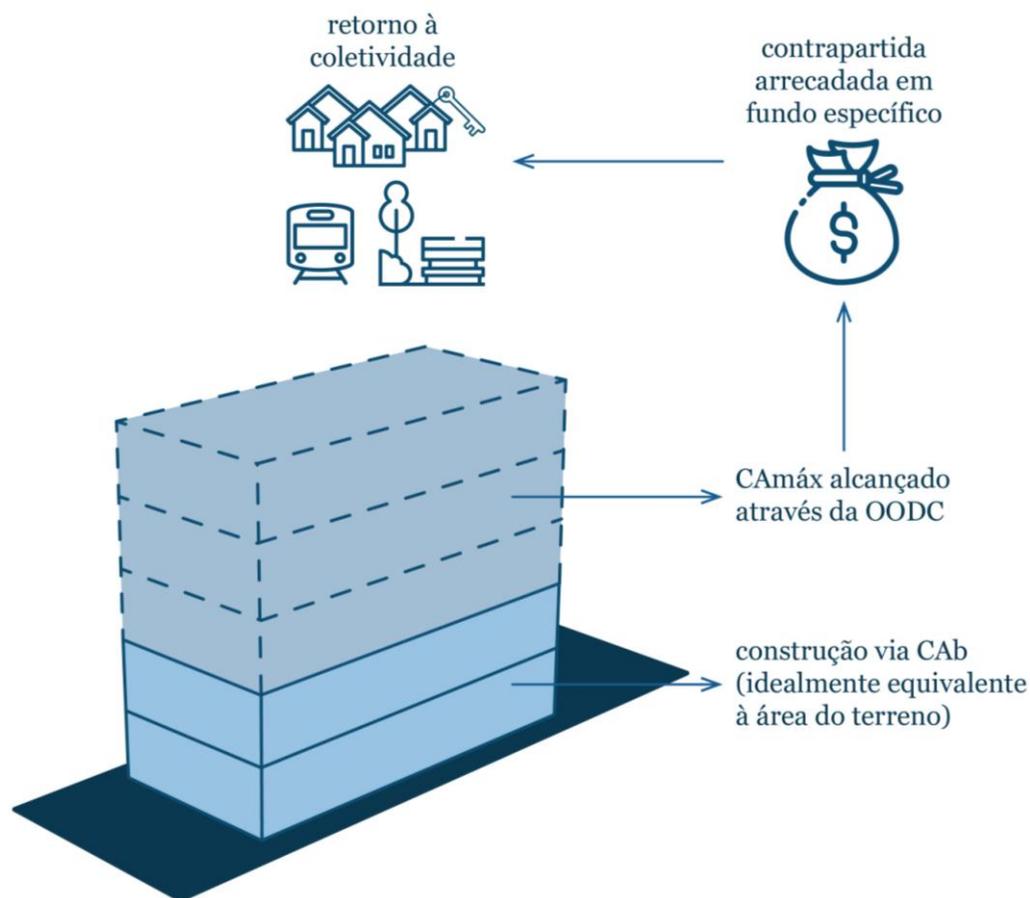


Figura 1. Diagrama do funcionamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Produzido pela autora, 2023.

Dito isso, a pesquisa objetiva investigar em quais municípios da RMBH há a previsão e regulamentação da OODC como manifestação da intenção de sua efetiva aplicação, e a forma como esta regulamentação busca ou não evidenciar a capacidade do instrumento de atingir o objetivo preconizado no Art.2º do Estatuto da Cidade (EC) de promover a "justa distribuição dos ônus e dos benefícios decorrentes do processo de urbanização". Para além deste objetivo central, objetivos específicos foram delimitados como subsídio para a construção da dissertação, a saber:

- a) Análise das normativas que regem, ou não, o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir na RMBH;
- b) Avaliação detalhada dos requisitos para aplicação da OODC como coeficientes de aproveitamento básicos e máximos; fórmula de cálculo de contrapartida; custos do instrumento através de simulações; e abrangência do instrumento em municípios escolhidos previamente;
- c) Estudo acerca das intenções do planejamento e do instrumento *versus* efetividade e gestão dos processos que o envolvem;

A escolha da escala metropolitana para o estudo do instrumento deu-se inicialmente pela constatação de que a dinâmica imobiliária a qual o funcionamento deste instrumento está vinculado não encontra solução de continuidade nos limites municipais, especialmente em áreas conurbadas e submetidas ao processo de metropolização. Permite-se, assim, a comparação entre diferentes padrões de regulamentação e a dinâmica imobiliária metropolitana, também em relação aos diferentes níveis de integração dos municípios da RMBH que adotam a OODC.

Além disso, levou-se em consideração o fato de que o Macrozoneamento Metropolitano – MZ (2017) vinculado ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI (2011) introduziu a possibilidade da OODC nas Zonas de Interesse Metropolitano com a adoção do Coeficiente Básico igual a 1,0, estratégia, em grande medida, justificada pelos avanços recentes observados na implantação do instrumento no município de Belo Horizonte. Na esteira do PDDI e do MZ, onze municípios metropolitanos também adotaram essa mesma diretriz na revisão e/ou elaboração de seus planos diretores municipais, o que reforça a necessidade dessa avaliação conjunta da adoção do instrumento na RMBH.

Assim, entende-se como justificativa para esse trabalho a contribuição que trará para o planejamento metropolitano da região através não só da documentação das normativas e regimentos que envolvem a política urbana municipal em cada um dos 34 municípios participantes, mas também ao dissertar sobre a diferença entre intenção e efetividade que o planejamento, e sua posterior gestão, estão submetidos. O estudo também preencherá uma lacuna existente nos estudos da OODC e da RMBH, que nunca foram analisados juntos dessa forma, visando contribuir para a crescente perspectiva e efetividade de sua aplicação na região.

Em termos metodológicos, a pesquisa foi realizada a partir de três pilares: revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas. A revisão bibliográfica trazida a seguir, no Capítulo 1, discute alguns conceitos considerados fundamentais para o entendimento da lógica na qual o instrumento da OODC se insere, além de uma breve contextualização e considerações acerca da sua regulamentação em nível nacional. Esta etapa articula a teoria da renda da terra com aspectos da dinâmica imobiliária, além de discutir o planejamento e gestão do uso e ocupação do solo, como elementos fundamentais para a compreensão do funcionamento do instrumento de política urbana.

A partir disso parte-se para o estudo do panorama acerca da OODC e sua regulamentação no cenário nacional, Capítulo 2, buscando conceituar e discutir o instrumento com apoio de bibliografias como os pesquisadores ligados ao *Lincoln Institute of Land Policy* (Smolka, Maleronka, Furtado, dentre outros), Jaramillo (2009) e Souza (2010), em seu conceito e acerca de sua regulamentação. Dessa forma, entende-se como satisfeito o pilar da revisão bibliográfica.

Parte-se, então, para a fase de pesquisa documental. No capítulo 3, é investigada a configuração do instrumento da OODC na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) com o intuito de evidenciar o nível de presença e de regulamentação do instrumento na escala regional. Para isso, inicialmente foi feita uma introdução sobre a RMBH, seus planos metropolitanos e o grau de comprometimento com os processos de metropolização dos municípios que a integram para então identificar cada um dos trinta e quatro planos diretores existentes, ou não, nos municípios metropolitanos e o nível de regulamentação da OODC em cada um deles.

A partir do levantamento inicial, no Capítulo 4, foram escolhidos quatro municípios para investigação do instrumento em maior detalhe. O primeiro município escolhido foi Belo Horizonte, por ser o polo e por ter passado por recentes discussões acerca da OODC em seu território, tendo esta regulamentada e em funcionamento. Betim e Contagem, por possuírem alto grau de integração com a metrópole e o instrumento também regulamentado, ainda que em diferentes graus e modos de calcular a contrapartida. Por último, foi escolhido o município de Nova Lima como uma espécie de contraexemplo, por também possuir alto grau de integração, principalmente em termos de dinâmica imobiliária com Belo Horizonte, porém não utilizar da OODC como um instrumento de arrecadação municipal.

Esse estudo levou em conta a leitura detalhada das regulamentações de política urbana de cada município, sempre com foco nos instrumentos de política urbana. De forma a complementar o método de avaliação desenvolvido para análise da efetividade do instrumento, foram feitas simulações em que, através de um lote padrão fictício, foram calculados os valores de contrapartida da OODC em pelo menos dois casos em cada município e comparados com o Valor Geral de Vendas (VGV) médio nas regiões escolhidas, permitindo uma comparação entre custo específico do instrumento e lucro geral do empreendimento.

Assim, criou-se uma base com todas as informações que envolvem a OODC para, posteriormente, entrevistar servidores públicos municipais de cada uma das quatro cidades a fim de sanar questionamentos e curiosidades sobre a OODC. Para finalizar essa fase, foi feita também uma entrevista com um servidor representante da Agência Metropolitana a fim de discutir planos e projeções sobre o comportamento do instrumento no âmbito metropolitano. É válido salientar que devido às limitações impostas pela pandemia da Covid-19, os métodos de levantamento na etapa de pesquisa documental se restringiram a investigações não presenciais: informações disponíveis nos sites das Prefeituras e contatos por e-mail e telefone.

Por último, no Capítulo 5, apresentam-se as considerações finais dessa dissertação, procurando estabelecer um diálogo entre o objetivo principal da pesquisa e o conteúdo abordado nos outros capítulos.

1. REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O presente capítulo apresenta alguns conceitos e noções que contribuem para melhor compreensão do contexto e da lógica em que está inserido o instrumento da OODC. Inicia-se com uma discussão geral acerca da regulação, planejamento e gestão relacionados ao papel mediador do Estado, particularmente em relação à dinâmica imobiliária. Posteriormente, é promovido um debate sobre o capital e a urbanização de forma a mobilizar ideias sobre os diferentes graus de provimento de infraestrutura e, com maior destaque, os diferentes fatores que influenciam a formação dos preços de terrenos urbanos.

Passa-se, então, a uma rápida discussão da renda da terra, apresentando conceitos diretamente ligados à implementação da OODC, uma vez que, na maioria dos casos, o instrumento é precificado com base nos valores de solo municipais. Por fim, toda a discussão apresentada é mobilizada e para se discutir como a regulação e renda da terra se relacionam no ordenamento do solo urbano e como o planejamento urbano afeta e é afetado pelo mercado imobiliário.

1.1 Regulação, planejamento e gestão

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

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

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

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

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

A regulação urbana na cidade capitalista, nesse raciocínio, funciona de forma a assegurar a funcionalidade do "projeto histórico capitalista" (ACSELRAD, 2015, p.59) ao invés de se comportar como algo neutro, pertencente a uma ideia de Estado igualmente neutro. Antes de discutir essa ideia de neutralidade serão comentados sinteticamente, a partir de Souza (2010), os conceitos de planejamento e gestão. Na visão do autor, o conceito de gestão vem tomando o lugar do conceito de planejamento nos últimos anos uma vez que este último carrega a ideia de ser algo maléfico e autoritário.

O termo planejamento começou a ser rejeitado nos anos 1980 com a dita "crise do planejamento urbano", fato que ganhou mais força nos anos 1990 com o avanço do neoliberalismo e o intuito de "enfraquecer o sistema de planejamento e a própria legitimidade do exercício de planejar" (SOUZA, 2010, P.46). Essa estratégia acontece ao mesmo tempo em que o Estado abre mão cada vez mais do seu papel

regulatório e aceita o imediatismo do mercado, assumindo a "lógica 'gerencial' privada para o espaço urbano, esvaziando a dimensão política ou subsumindo-a perante uma nacionalidade empresarial" (SOUZA, 2010, p.55).

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

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

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

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

Este fato, porém, não invalida nenhuma destas práticas, mas sua virtualidade pode acentuar-se quando há o entendimento que elas não precisam ser feitas unicamente pelo Estado, incentivando também a participação pública. Convém evidenciar, como traz Costa (2015), que sustentar a supremacia do saber técnico expresso por meio de normas, critérios, avaliações técnicas e relatórios em

detrimento do popular e do comum corrobora com a idealização do papel de um Estado que atua acima de classes sociais e interesses específicos de grupos. É importante, como disse Villaça (2006), que as revisões dos Planos Diretores, entre outras construções de instrumentos e planejamento, adotem métodos de baixo pra cima:

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

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

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

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

Fica assim como um dos principais desafios a aplicação dos instrumentos do EC de forma condizente com a realidade de cada município, o que pressupõe o entendimento da dinâmica imobiliária local, da regulamentação necessária e da

capacidade institucional para promover a adequada gestão dos processos e aplicação dos recursos, como é o caso da OODC.

1.2 O capital e a urbanização

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

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

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

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

Além disso, a cidade deve sempre garantir excedentes de mão de obra disponíveis e quantidades necessárias de meios de produção para que o capital se desenvolva. Ela também está constantemente criando novas tecnologias, novas necessidades, novas atividades, além de capturar atividades antes exercidas no campo. Como traz Harvey (2005), o capital precisa circular — de forma cada vez mais rápida e eficiente para diminuir o tempo que o capital permanece improdutivo — e, portanto, necessita das condições que a cidade gera a partir da grande aglomeração de serviços e pessoas numa mesma área de forma a cada vez mais anular o espaço pelo tempo. Topalov (1978) as chama de condições gerais de produção: um tipo de capital que não produz valor nem mais-valia, mas que é indispensável para a produção capitalista. Essas condições se materializam em i) infraestruturas físicas necessárias para produção e transporte; ii) reserva de mão de obra; iii) aglomeração de empresas na mesma área para aumento da produtividade; iv) a garantia de articulação entre os três elementos citados anteriormente (TOPALOV, 1978). A cidade, portanto, provê e concentra as condições ideais para que o capital se reproduza.

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

medida em que, nessa lógica radial, os serviços urbanos vão diminuindo, diminuem-se também os valores de solo urbano.

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

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

1.3 A renda da terra

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

Ela é, como diz Jaramillo (2003), um "dom da natureza" que na sociedade capitalista opera como uma mercadoria. Volochko (2018), através de conceitos leibvrianos, traz que assim o espaço urbano se torna algo comprado e vendido que se alia ao conceito de produção do espaço como fator que distancia a terra da noção

de finitude e a traz para perto de ser um bem negociável. Porém, como é questionado por Singer (1982), como pode a terra ter preço se não tem valor? A resposta para esta pergunta tem a ver com a capitalização da renda: os proprietários de terreno capturam parte do valor gerado nos processos produtivos que requerem o uso do solo para acontecerem. Isso faz com que a terra seja também naturalmente especulativa (HARVEY, 2014). Pára sobre ela uma forma de capital, o capital fictício, que se sustenta a partir de uma expectativa futura de, no caso do solo urbano, abrigar certo tipo de uso, poder construir mais, verticalizar etc.

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

Seguindo essa lógica, o capital imobiliário não se valoriza pela produção, mas pela monopolização do acesso à atividade que pode ser exercida ali. Singer (1982) salienta a falsa impressão de que o solo urbano, um lote, valoriza-se a partir das benfeitorias existentes nele, como acesso à água, esgoto etc., da mesma forma que um lote agrícola de Marx se valoriza por condições internas como a fertilidade do solo. Porém no caso urbano essas benfeitorias são valorizadas de acordo com a localização, ou seja, a valorização fundiária da mercadoria urbana envolve o espaço como um todo.

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

1.3.1 Os tipos de renda da terra e a precificação imobiliária

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

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

Dito isto, partimos para a precificação do edifício a ser construído naquele pedaço de terra urbana. De forma simplificada, o edifício a ser construído será vendido a um preço maior que o preço de produção, somado ao preço da terra e uma taxa de lucro mínima (no mínimo). Esse lucro, como argumenta Topalov (1978), é a condição para que a produção imobiliária transforme a moradia em mercadoria. Este mesmo autor traz um pensamento que ele chama "cálculo de trás pra frente" (Figura 2), que seria a formulação de preços através do pensamento de um produtor imobiliário: nessa lógica, o ponto de partida é o preço vendável da unidade imobiliária, que segue um padrão de valor/m² já conhecido. Como já dito, esse preço leva em conta o preço de produção (construção, terraplenagem) que, inclusive, pode ser muito menor que o preço de venda (aumentando, assim, o sobrelucro). Adicionado ao custo de produção existe o lucro marginal do produtor imobiliário: se os cálculos resultarem em um valor de lucro abaixo deste, o promotor não irá seguir com a incorporação. O lucro médio e o possível sobrelucro juntos significam o lucro

bruto da produção: o valor, sem outros descontos, que será lucrado daquela incorporação.

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

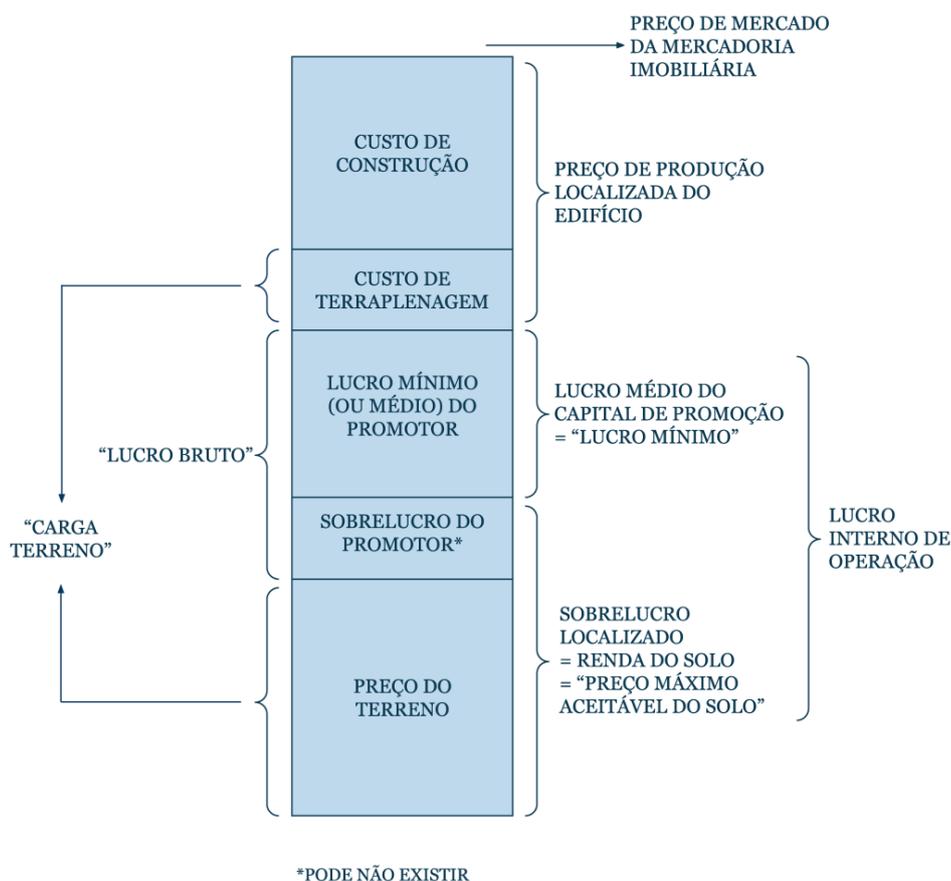


Figura 2. "O cálculo de trás pra frente" (TOPALOV, 1978). Produzido, resumido e traduzido pela autora, 2021.

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

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

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

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

máximo de sobrelucro para si. Há outro fator gerador de Renda de Monopólio no solo urbano comentada por Singer (1982): o prestígio da vizinhança. Nesse caso, classes médias aceitam pagar um valor mais alto de solo para se localizarem mais próximas aos "verdadeiros ricos", que, uma vez que perdem sua exclusividade de localização, mudam-se para outra região mais exclusiva. Nessa situação fica clara uma contradição que Harvey (2014) traz sobre a Renda de Monopólio: quanto mais se tenta usar dela, aumentando por exemplo o seu público-alvo, ela tende a banalizar e perder o seu caráter de singularidade, ou seja, seu sobrelucro pela exclusividade.

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

1.4 Regulação e renda da terra

À guisa de conclusão deste capítulo, pretende-se discutir a relação entre a renda da terra e a regulação, e como uma pode influenciar a outra. Nesta seção, acompanharemos o raciocínio de Ryan-Collins, Lloyd, Macfarlane (2017) e Jaramillo (2009) que indicam o Estado como um poderoso e decisivo agente no mercado do solo urbano, com ação antiga no tocante à regulamentação sobre o uso da terra, motivada pelo desejo de preservar a terra e os edifícios do desenvolvimento indesejado. Os primeiros autores também comentam que os objetivos do Estado na regulação e intervenção no mercado imobiliário variaram muito ao longo do tempo, sendo alguns dos seus intuitos os de controle de território, arrecadação fiscal, promoção do comércio, fornecimento de infraestrutura e aumento do preço de propriedades imobiliárias.

Duas das funções mais importantes do Estado nas cidades contemporâneas são a regulamentação e planejamento urbano (JARAMILLO, 2009). Essas disciplinas se fazem necessárias pelo fato da operação espontânea do mercado

gerar efeitos indesejáveis, como o adensamento excessivo, a segregação socioespacial, e a proliferação de terrenos com fins especulativos. Por isso, o Estado assume sua função regulatória a fim de mitigar os desequilíbrios criados pelo mercado imobiliário — políticas de desenvolvimento da terra ou intervenções fiscais destinadas a combater os aluguéis excessivos, por exemplo — e também aquelas voltadas para a economia da terra, como impostos sobre a propriedade destinados a aumentar a receita. A intervenção protagonista aqui, porém, é aquela destinada não a abolir a criação de rendas da terra, mas a capturá-las para benefício coletivo, de forma a evitar o enriquecimento exclusivo de proprietários individuais.

Dessa forma, os mecanismos de captura do valor da terra buscam socializar a renda obtida muitas vezes para pagar pela infraestrutura que gera grande parte desta (RYAN-COLLINS; LLOYD; MACFARLANE, 2017). As regulamentações do solo, porém, têm impacto considerável sobre o preço da terra, reafirmando uma tensão inerente quando se pensa em regulação e renda da terra: quanto mais efetivamente essas intervenções reduzem a prevalência desta renda, menos receitas elas geram. E para conseguir obter benefícios significativos para o público, eles devem perpetuar a sua incidência. Ou seja: a regulação urbana não pode extinguir o mercado imobiliário e a sua lógica de competitividade, pois isso pode prejudicar a própria lógica de captura dos ônus dessa lógica de mercado.

A relação próxima entre valor da terra e regulação é salientada quando se pensa que o valor de um pedaço de terra pode depender quase inteiramente do que pode ser construído legalmente sobre ele. Mudanças de legislação em que se passa a permitir ou restringir certos usos, ou, como é caso foco desta pesquisa, a construção em altura e um maior adensamento, têm o poder de alterar os preços do solo, às vezes de forma especulativa. Um exemplo de modificação legislativa que interfere no mercado imobiliário são as mudanças de zoneamento, como é explicitado por Vaz (1996) apud. Monte-Mór, Almeida (2010):

O zoneamento tem impacto direto sobre o mercado imobiliário. A adoção de um zoneamento rígido leva à criação de monopólio fundiário para os usos; por exemplo, se só há um lugar para instalação de estabelecimentos comerciais, essas áreas disponíveis serão automaticamente valorizadas. (...) Empreendedores imobiliários [muitas vezes também proprietários] interessados na mudança da classificação de uma determinada área, chegam a pagar muitos milhares de dólares para que ela seja efetivada. (VAZ, 1996, apud. MONTE-MÓR, ALMEIDA, 2010, p.6)

Inclusive, Jaramillo (2009) salienta como áreas não diretamente afetadas pelas normas podem sofrer efeitos indiretos de suas mudanças, uma vez que a regulamentação consiste em um sistema interconectado no espaço, algumas vezes não se delimitando exclusivamente à sua área de intervenção.

Com isso, os meios de captura dos sobrelucros gerados pelo mercado imobiliário, ainda acompanhando a lógica de Ryan-Collins, Lloyd, Macfarlane (2017), têm muitas vantagens teóricas, pois reduzem, em vez de aumentar, as distorções nas decisões de investimento; reduzem os preços dos imóveis ao reduzir as pressões especulativas sobre eles; e força os proprietários de terras a tomarem decisões racionais sobre a quantidade de propriedade que desejam manter com base nos custos em curso. Porém, na prática, poucos estados modernos têm cobrado tais instrumentos com sucesso, principalmente porque sempre existem barreiras políticas para introduzi-los (BROOKS, 2005, apud RYAN-COLLINS; LLOYD; MACFARLANE, 2017).

O uso e a propriedade da terra estiveram no centro da história econômica porque a terra é vital para toda atividade econômica (RYAN-COLLINS; LLOYD; MACFARLANE, 2017). É a partir da separação entre o direito de possuir e o direito de construir e usufruir, fator que será melhor explorado mais adiante, que nasce um dos instrumentos regulatórios que conversa com a renda da terra: a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), foco desta pesquisa e do capítulo seguinte.

2. CONCEITUANDO A OODC

Esse capítulo apresenta um panorama sobre a OODC e sua regulamentação no cenário nacional. Aqui, busca-se conceituar e discutir um dos instrumentos de política urbana direcionados à recuperação de parte da mais-valia imobiliária pelo Estado, em seu conceito e acerca de sua regulamentação.

A OODC consiste em um instrumento de política urbana introduzido pelo Estatuto da Cidade como uma das estratégias para melhorar a distribuição dos benefícios e dos ônus da urbanização. Refere-se à cobrança pelo exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado pelos municípios para os terrenos urbanos, até o limite máximo de aproveitamento definido pelo zoneamento (FURTADO; BIASOTTO; MALERONKA, 2012). O coeficiente de aproveitamento (CA) é o parâmetro urbanístico que, ao ser multiplicado pela área do terreno, indica a quantidade de metros quadrados permitidos para construção naquele lote. O Plano Diretor de Belo Horizonte, Lei 11.181/2019, por exemplo, em seu Anexo XI, define o CA como instrumento para cálculo do potencial construtivo de um lote:

Potencial construtivo - Área líquida edificável em um terreno, calculada a partir do produto de sua área pelo coeficiente de aproveitamento aplicável ao mesmo.”

Assim, de acordo com o zoneamento inserido, o CA básico (CA_b) limita a área líquida máxima edificável de um terreno a ser exercido por empreendimento público ou privado de forma gratuita. Tal área líquida, ainda de acordo com o Anexo XI do PD/19 de Belo Horizonte, é o resultado da subtração entre a área total edificada e as áreas não computadas para efeito do cálculo do coeficiente de aproveitamento. O CA máximo (CA_{máx}), por sua vez, indica a área líquida máxima permitida para construção em determinado lote, e pode ser alcançado através de instrumentos descritos no corpo das normativas urbanísticas. Além disso, algumas normativas também contam com outros tipos de CA, como CA mínimo (CA_{mín}), que seria o mínimo construído obrigatório para que determinado lote não seja considerado vazio, e, portanto, não esteja cumprindo a sua função social.

A OODC é um exemplo de tal superação do CA_b em busca do CA_{máx}. O instrumento instaurou-se em meados da década de 1970, através da Carta e Embu, em paralelo com discussões semelhantes que vinham acontecendo desde o início

da década na Europa. Em 1980, o conceito de Solo Criado (SC) passou a ser utilizado para se explicar a ideia de que sempre que há construção de uma área útil maior que a área real do terreno, há uma criação de solo que não existe de fato: um solo virtual. O SC é, como diz Souza (2010), o nome popular para o instrumento da OODC.

Ela é aplicada a partir da prerrogativa do Estado de ordenar o crescimento urbano em determinada região através da ampliação do CA máximo. Em contrapartida a essa ampliação, cobra-se pela construção, fator que é assegurado pelo EC como estratégia válida nos artigos 28 e 29 (MONTE-MÓR, ROBERTO LUÍS; ALMEIDA, 2010). O instrumento, comenta Jaramillo (2009), tem a virtude de que em caso de erro na estimativa da arrecadação de tal forma que seja exigida uma quantia superior ao aumento do preço do terreno pela permissão de maior adensamento — o que afetaria negativamente o proprietário — ele tem a possibilidade simplesmente de não usar a capacidade de construção adicional e, portanto, não pagar mais. Porém, continua o autor:

Em termos globais, essa possibilidade tem uma implicação normalmente considerada negativa: dessa forma, o instrumento não é neutro, pois quando isso acontece, o adensamento construtivo é inibido. (JARAMILLO, 2009, p.345, tradução da autora)

A OODC, segundo Furtado *et al.* (2006), está prevista no Plano Diretor de mais de 200 cidades do Brasil, porém em raros casos há a devida regulamentação para que ela funcione plenamente. Essa disparidade acontece pois o Estatuto da Cidade garante a liberdade de cada município de fazer uma regulamentação própria, priorizando a orientação do instrumento, porém exigindo algumas características específicas, como a criação de um fundo de arrecadação específico para a contrapartida recebida, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) (MALERONKA; FURTADO, 2013). Em 2023, 17 anos após o levantamento feito pelas autoras, essa realidade não se mostrou diferente no âmbito da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Ainda que não tenha sido feito um novo levantamento nacional, esta pesquisa discutirá nos capítulos a seguir que os raros casos em que a regulamentação permite o pleno funcionamento do instrumento ainda é uma realidade constante na RMBH.

Os recursos obtidos no FMDU têm destinações descritas de forma ampla no Art. 26 do Estatuto da Cidade, podendo ser utilizados para programas de interesse

social, saneamento básico, regularização fundiária, preservação ou criação de áreas verdes e/ou de patrimônio, urbanização de favelas etc. tratados com caráter redistributivo e vistos pelas Prefeituras como diretamente aplicáveis em melhorias urbanas. Tais fundos municipais costumam ser vistos como positivos por oferecerem uma maior transparência na aplicação dos investimentos finais.

O instrumento em questão, como já dito, funciona plenamente a partir da padronização de um Coeficiente de Aproveitamento (CA) do solo básico e único para todo o município, com a cobrança da contrapartida para se construir além do CA básico entendida como algo que pertence à coletividade. Sobre isso, é importante salientar a diferenciação trazida pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e reiterada pelo EC entre direito de propriedade e direito de construir, sendo o segundo uma concessão do Estado.

O direito de construção vincula-se ao cumprimento da função social da propriedade, prevista na CF/88: "tal princípio, mesmo não destituindo o proprietário do direito de posse da terra, implica-o em uma obrigação de sujeitar seus interesses privados aos da coletividade" (MONTE-MÓR, ROBERTO LUÍS; ALMEIDA, 2010). Fernandes (2006) comenta essa separação como a base para a instituição de instrumentos como a OODC, pensada pela CF/88 com "extrema sabedoria", ao vincular o direito de propriedade à função social desta e, por conseguinte, a processos políticos de elaboração das leis urbanas e ambientais, principalmente através dos PD e zoneamentos municipais.

O instrumento da OODC tem como pressuposto a equidade no direito de construir, motivo pelo qual a padronização do CAb (CA básico) para uma vez a área do terreno em toda a cidade é fundamental para seu bom funcionamento. Uma vez que se permite a construção de área equivalente ao terreno real, o potencial adicional torna-se um direito adicional de construção². Assim, pode-se considerar que o CA = 1,0 é o fator gerador da contrapartida, ou seja, "a condição que justifica ou reclama a sua aplicação" (SOUZA, 2010, p.235).

A importância da padronização do CAb também tem outras justificativas. Além de simplificar a utilização do instrumento, atenua a diferenciação de valores dos terrenos causada pelos diferentes zoneamentos na cidade. Assim, a Renda

² Além da OODC, há outro instrumento oneroso que permite a construção adicional, também previsto pelo Estatuto da Cidade: a Transferência do Direito de Construir.

Diferencial Urbana 02 tratada na seção anterior, sobre verticalização, aplica-se em menor intensidade. Isso acontece porque a OODC permite, teoricamente, que parte do sobrelucro seja recuperado pelo poder público e investido na coletividade. Sem ela, os beneficiados seriam os proprietários de terreno, uma vez que os empreendedores imobiliários pagam ao poder público parte do que pagariam integralmente a eles (MALERONKA; FURTADO, 2013). Esse raciocínio, caso correto, invalida a constante reclamação vinda dos empreendedores sobre a OODC e o suposto encarecimento do produto imobiliário final causado pela unificação de CA em 1,0, uma vez que a taxa da contrapartida incide sobre o terreno e não afeta o empreendedor.

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

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

Ao pensarmos na segunda função, de desconcentrar, partimos do pressuposto que ela precisa de algum esforço da função de arrecadação para existir. Isso acontece uma vez que ela funciona a partir do investimento em infraestrutura em partes da cidade menos favorecidas de forma a reduzir a

desigualdade no acesso a estas, promovendo maior equilíbrio entre diferentes regiões da cidade. Portanto, se faz necessário certo incentivo à verticalização e adensamento, já que quanto maior a criação de solo, maior a arrecadação pelo instrumento. Uma vez que maior a arrecadação, maior a possibilidade de investimento em outras áreas e maior oferta de infraestrutura para todos.

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

Jaramillo (2009) argumenta que, infelizmente, nem sempre a determinação da contrapartida a ser paga segue procedimentos rigorosos que levem em conta a formação do preço do solo, e, por isso, produz-se com frequência um efeito inibidor na construção em altura, inibindo também a arrecadação esperada por ela. Nacionalmente, Cymbalista e Santoro (2006) explicitam que alguns dos Planos Diretores que focam na arrecadação através de um maior enfrentamento dos interesses do mercado através de, por exemplo, a padronização do CAb em 1 não estão sendo sequer colocados em prática. Outros que negociam com o mercado muitas vezes acabam por enfraquecer as três funções da OODC, seja por perder sua capacidade arrecadatória ao colocar CAs básicos maiores que 1, ou sua capacidade redistributiva ao estabelecerem CAs diferenciados em distintas áreas da cidade, reproduzindo a desigualdade territorial (CYMBALISTA; SANTORO, 2006).

2.1 Regulamentando a OODC

Outra questão importante sobre o instrumento em tela tem a ver com a sua regulamentação em âmbito nacional já que, quando existe, varia muito em cada município: as fórmulas de cálculo da contrapartida são variadas, algumas cidades não padronizam o CAb, prejudicando a aplicação do instrumento. Como apontam Maleronka e Furtado (2013), falta um modelo a ser seguido nacionalmente. O Estatuto da Cidade se apresenta como uma tentativa limitada de orientar os municípios, porém tem um mérito que não pode ser ignorado que é o de esvaziar as reações negativas sobre a sua aplicação. Além disso, a arrecadação financeira costuma ser baixa devido a constantes isenções no pagamento da contrapartida. Algumas cidades, por exemplo, cobram a contrapartida apenas de edificações

residenciais de grande porte, isentando todas as outras tipologias do pagamento (FURTADO et al., 2006). Além disso, muitas vezes a contrapartida é calculada a partir de bases de valor de solo/m² desatualizadas, rebaixando os valores que poderiam ser pagos. Sobre isso, Furtado et al. (2006, p.25) comentam:

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

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

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

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

A partir da separação do direito de propriedade do direito de construir/usufruir, o Estado fica livre para regular a ocupação e inclusive vendê-la de forma a tentar recuperar para a coletividade parte da valorização imobiliária (SOUZA, 2010). Dessa forma, a OODC pode recuperar o capital investido nas áreas em que a produção

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

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

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

3. A OODC NA RMBH

Nesse capítulo, busca-se investigar a presença do instrumento da OODC na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) com o intuito de evidenciar o nível de presença e de regulamentação do instrumento na escala regional. Para isso, inicialmente foi feita uma breve introdução sobre a RMBH para então identificar cada um dos trinta e quatro planos diretores vigentes nos municípios metropolitanos e o nível de regulamentação da OODC existente em cada um deles. Posteriormente, será discutido o estudo feito com base nos municípios de Belo Horizonte, Betim, Contagem e Nova Lima, contando com análise de suas regulamentações, exemplos ilustrativos e entrevistas.

3.1 A Região Metropolitana de Belo Horizonte

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) é formada por trinta e quatro municípios de diferentes portes tanto em termos territoriais quanto populacionais, perfis socioeconômicos e graus de comprometimento com o processo de metropolização, incluindo dinâmicas imobiliárias. Segundo Magalhães, Tonucci Filho, Silva (2011), ela “agrega territórios que se vinculam fortemente às transformações urbanas vivenciadas no município da capital em diferentes graus”. A sua institucionalização se deu em 1974, junto da autarquia de Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL) com o intuito de formulação de planos para a Região, ainda que o seu processo de metropolização tenha iniciado na década de 1940 com a implantação da Cidade Industrial Juventino Dias, em Contagem (DINIZ; MENDONÇA, 2015).

Como é dito por Tonucci Filho (2012), a RMBH representa o “centro político, econômico, cultural e demográfico do estado de Minas Gerais”. Caracterizada como a terceira maior aglomeração urbana do Brasil, foi originalmente formada por 14 municípios: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. Hoje a RMBH é composta por 34 municípios que foram sendo adicionados em seus limites de 1989 até 2002. Além disso, possui o Colar Metropolitano, instituído em 1989 através da Constituição Estadual de Minas Gerais e formado hoje por 16 municípios, sendo os últimos (Bom Jesus do Amparo e São Gonçalo do Rio Abaixo) tendo sido adicionados em 2012 (Figura 3).

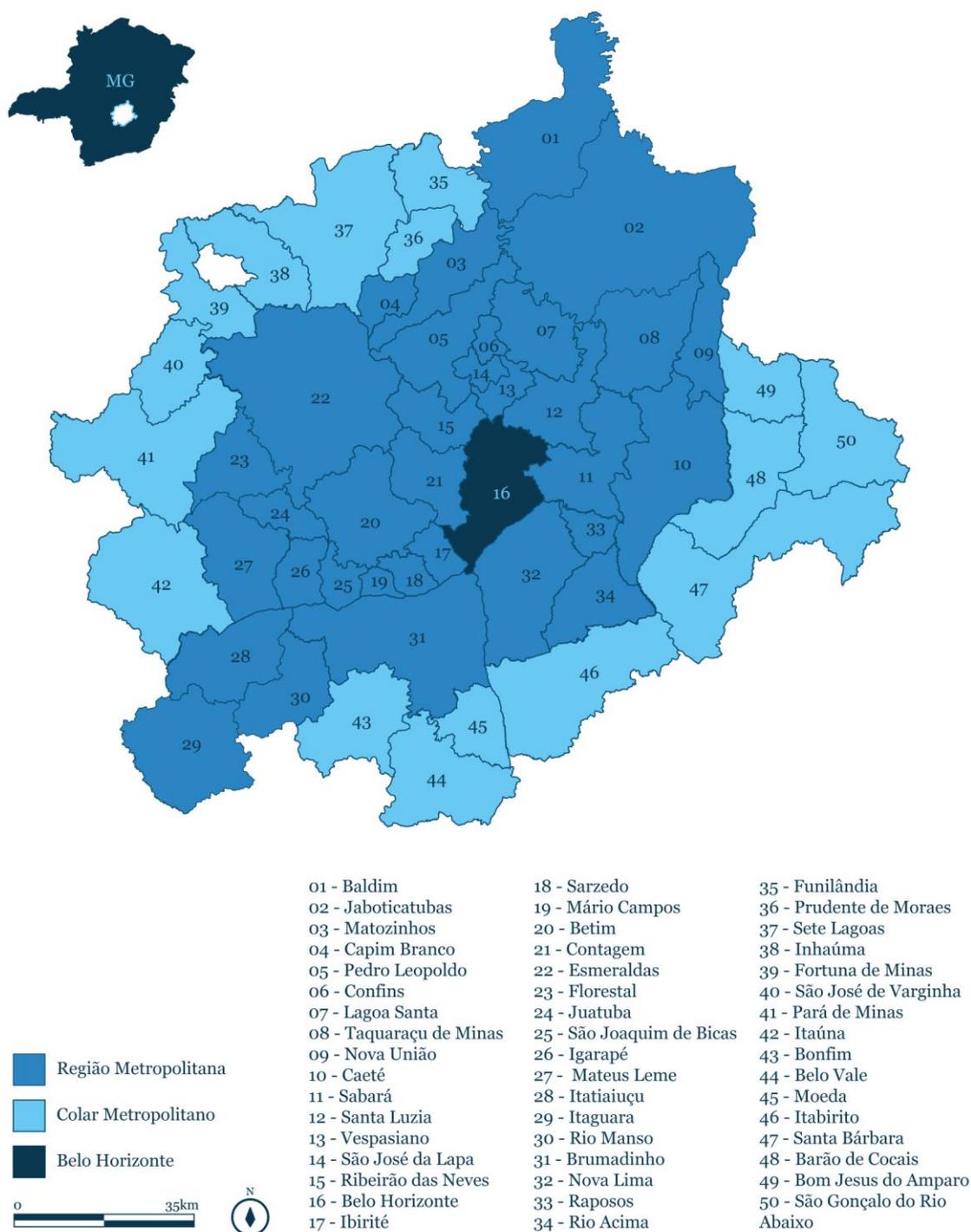


Figura 3. Mapa dos municípios pertencentes à RMBH e Colar Metropolitano. Produzido pela autora, 2023.

A delimitação oficial da Região, no entanto, não corresponde, necessariamente, à caracterização espacial do fenômeno da urbanização e ao nível de integração dos municípios ao processo de metropolização, segundo critérios demográficos, urbanísticos e socioeconômicos, como veremos mais a frente. Tonucci Filho (2009) comenta a lógica centro-periferia que estrutura a RMBH desde a sua criação, onde a porção central campo urbano é reservada às camadas de alta

renda, enquanto as regiões periféricas e distantes, aos grupos de baixa renda. Este padrão de ocupação vem se perpetuando e acentuando ao longo dos últimos anos, tendo os principais movimentos observados na RMBH sido marcados pela contínua expansão das elites em direção ao Vetor Sul; pela aglomeração das classes médias nos bairros pericentrais; pela crescente combinação de grupos médios e operariado no Eixo Industrial (Barreiro, Contagem e Betim) e consolidação dos grupos populares nas periferias (MENDONÇA, 2008, apud DINIZ e MENDONÇA, 2015).

No que diz respeito à regulação urbana, a região metropolitana se comporta, como adjetivam Araújo e Costa (2019), como uma “colcha de retalhos”, o que evidencia anos da falta de diretrizes e legislações pensadas de forma conjunta para o espaço metropolitano e evidencia a autonomia municipal na gestão do uso e da ocupação do solo. Buscando modificar essa realidade, foi contratado em 2009 o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH) à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)³, traduzindo-se em uma ferramenta constitucional para o planejamento metropolitano, prevista no art. 46, inciso III da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, que busca contribuir para o processo de integração socioespacial dos 34 municípios da RMBH (PDDI, 2011).

Além disso, foi criada a Agência Metropolitana em 2009, responsável, dentre outras funções de planejamento, pelo controle do uso do solo metropolitano, com destaque para o exame e anuência prévia de projetos de parcelamento nos municípios que integram a Região. A Agência Metropolitana busca, portanto, uma maior articulação entre os municípios pertencentes não só à RMBH, mas também ao Colar Metropolitano, buscando promover o desenvolvimento integrado da região por meio do planejamento metropolitano e ordenamento territorial.

Diferentemente do planejamento metropolitano centralizado e tecnocrata que caracterizou os anos de atuação do PLAMBEL⁴, a experiência do PDDI resultou em

³ Contratado através de convênio entre o Governo do Estado de Minas Gerais por meio da então Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano - SEDRU e a Universidade Federal de Minas Gerais, por meio do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas – CEDR, o desenvolvimento do PDDI contou ainda com a participação da Universidade de Minas Gerais – UEMG e Pontifícia Universidade de Minas Gerais – PUC Minas.

⁴ Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, órgão estadual responsável pelo planejamento e gestão da RMBH no período de 1974 a 1996. Apesar de

uma mudança significativa de objetivos, antes focados na “reforma social”, para processos de mobilização e aprendizado social (MONTE-MOR *et al.*, 2016). Elaborado através de um intenso processo participativo que envolveu professores, estudantes, pesquisadores, agentes públicos e representantes da sociedade civil de todos os municípios integrantes da RMBH, o PDDI foi estruturado em quatro Eixos Integradores (EIs) e um volume de políticas de Dimensão Estruturante que perpassam eixos temáticos integrados de acessibilidade, seguridade, urbanidade e sustentabilidade. Santos *et al.* (2019) comenta o caráter pioneiro do PDDI, realizado e aprovado pelas instâncias metropolitanas antes mesmo da promulgação do Estatuto da Metrópole, que trouxe luz para o questionamento jurídico em torno da sua capacidade de vincular os municípios (SANTOS *et al.*, 2009).

Com o intuito de dar prosseguimento às ações que operacionalizariam o PDDI, a mesma equipe elaborou o Macrozoneamento Metropolitano (MZ), que instaurou Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs), onde os benefícios regionais se sobrepõem ao interesse local. O PDDI junto do MZ busca, então:

articular processos e subverter práticas para promover, de forma integrada, o acesso equânime à terra urbana e à natureza, motivado por princípios de solidariedade territorial, justiça ambiental e pelo pleno exercício das funções públicas de interesse comum previstas no Estatuto da Metrópole (2015) (ARAÚJO, 2022).

O Zoneamento Metropolitano foi dividido em três categorias: zonas de desenvolvimento econômico relacionadas a centralidades e principais rodovias e eixos de transporte; zonas de proteção de mananciais, correspondentes a áreas de captação de água para fins metropolitanos; e zonas de proteção da paisagem e recuperação de territórios minerários. Além disso, foram criadas as Áreas de Interesse Metropolitano (AIM), áreas prioritárias para a implantação de políticas e programas do PDDI (Figura 4).

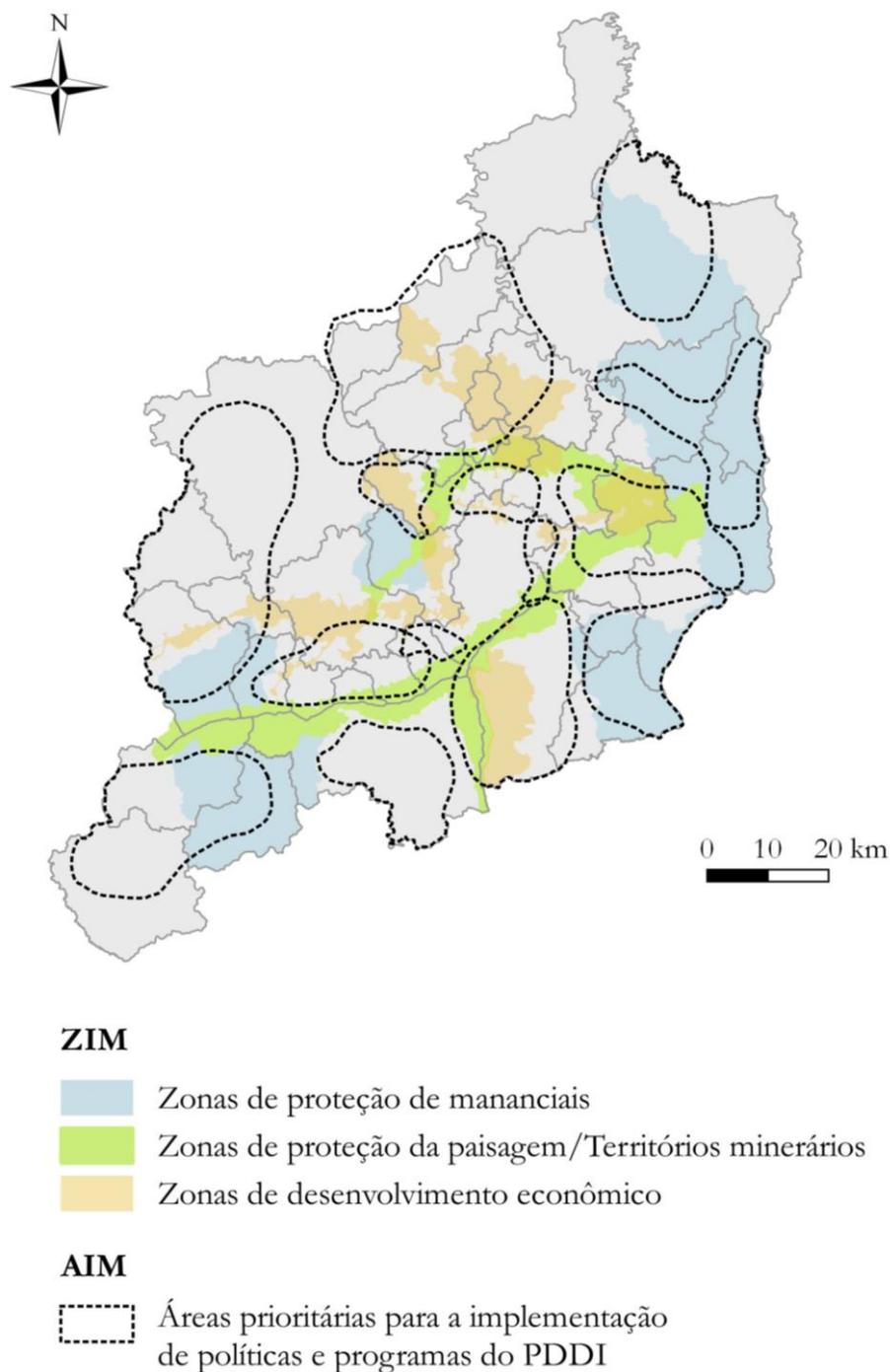


Figura 4. Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs) segundo categorias e Áreas de Interesse Metropolitano (AIMs). (UFMG, 2015).

Após a finalização do documento dos resultados do PDDI/MZ, foi iniciado um projeto de apoio à revisão dos Planos Diretores, também com a participação da UFMG (2016-2018), em que onze municípios da RMBH tiveram a metodologia de planejamento participativo aplicada em nível local, da mesma forma que havia sido feita em nível metropolitano (ARAÚJO e COSTA, 2019). Dentre as propostas trazidas pelo projeto, é importante salientar a diretriz de adoção de Coeficiente de Aproveitamento básico (CAb) único e unitário em toda a zona urbana da RMBH.

Assim, qualquer variação acima desse valor fica sujeita ao pagamento de OODC, limitadas ao Coeficiente de Aproveitamento máximo (CA_{máx}) estabelecido para cada zona. Em entrevista realizada com um servidor da Agência Metropolitana, aqui intitulado S01, foi questionado o motivo da proposta do CAb único e unitário. Através do conceito de função social da terra e de preceitos teóricos de solo criado alinhados ao que foi discutido anteriormente nessa pesquisa, foi respondido que o ponto de partida da construção em um lote urbano contar com a equivalência entre área da terra e área da edificação também facilita a criação de um instrumento metropolitano, uma vez que não haveria variação de fatores entre os municípios, o que dificultaria a regulação por parte da Agência.

O CA básico único e unitário, no entanto, não é realidade em todos os municípios da RMBH. Tal diretriz, comentou o S01, não foi aceita com unanimidade e esse é um dos fatores que implica essa não total adesão. Existem, ainda de acordo com o entrevistado, alguns motivos pelo qual existe essa resistência quanto ao CAb de 1,0. O primeiro seria a falta de conhecimento: muitos municípios da RMBH possuíam PDs “decorativos”, apenas por serem obrigados, porém não eram utilizados de fato no município. Assim, quando propõe-se algo que não é utilizado pelo município há uma rejeição inicial por desconhecimento: *“os municípios, por ignorância, no sentido de não ter o conhecimento pleno daquela informação, colocam os pés atrás e falam que não querem isso” (S01).*

Foi comentada também a resistência por parte do mercado imobiliário em municípios médios, como Nova Lima, Sabará, Igarapé, São José da Lapa, Vespasiano, uma vez que existia uma taxa de ascensão de construção à época e, por possuírem CAb variável, entre 1,5 e 2,0, não se fazia necessária a cobrança de contrapartida para construção. Essa mesma resistência foi observada em municípios maiores, com maior dinâmica imobiliária, como Belo Horizonte, Contagem e Betim. Da parte da sociedade civil, não houve muita resistência, comentou o S01.

Vale salientar que a diretriz do CAb único e unitário foi indicada para áreas de interesse metropolitano, que nem sempre vão coincidir com as áreas de interesse local do município. Como comentado na entrevista, existem municípios que vão ser mais impactados pelo interesse metropolitano do que outros, portanto, esses conflitos aparecem com diferentes pesos em cada município. Dentro dessas áreas, existem casos como o município de Vespasiano, que possuía CAb de 4,0 que foi

reduzido para 2,0. Mesmo que não tenha alcançado o CAb de 1,0 ainda, essa redução se faz importante, uma vez que em um município médio, a chance de um empreendedor com lote com CAb de 4,0 considerar a OODC como possibilidade para aumentar a sua construção é muito pequena. Assim, de acordo com a entrevista, essas reduções causadas nos PDs municipais após o PDDI-MZ foram importantes para que os municípios passassem a ter controle da sua construção.

Com relação à OODC, a entrevista elucidou uma intenção em torná-lo com peso similar ao do IPTU, em relação ao financiamento da urbanização. Foi comentado o intuito de fortalecimento do instrumento e, como uma das estratégias para este, a regulamentação presente no corpo do texto do PD, para que ele já possa ser aplicado sem a necessidade de posterior regulamentação: *“o Prefeito só não aplica se não quiser”*. Outras diretrizes padronizadas que a Agência tenta aplicar com relação à OODC tem a ver com o fundo para onde será enviada a arrecadação. Nos Planos Diretores que estão sendo revisados atualmente com assessoria direta da Agência Metropolitana, foi proposto um direcionamento e também já regulamentação do fundo no corpo do texto, também para evitar futuras burocracias ou o desuso do instrumento pela falta de instrumentação necessária. Nessa regulamentação, a principal destinação da arrecadação obtida através dos instrumentos de política urbana seriam para infraestrutura, dita pelo S01 como a principal carência dos municípios pequenos e médios da RMBH:

A gente gostaria de aplicar [a arrecadação] em supraestrutura, em equipamentos, em programas e projetos de desenvolvimento, mas eu acho que **primariamente o recurso vai pra infraestrutura e regularização fundiária antes de ir para o desenvolvimento de fato. Esses dois pontos são carentes nos municípios, então inicialmente vai-se utilizar 100% [da arrecadação] ali.** Não vai sobrar [dinheiro], por exemplo, para fazer um planejamento, uma atualização de planta cadastral, de planta genérica de valores, ou de aplicar num programa de educação cidadã, de mobilidade... Infelizmente não vai dar pra aplicar em mobilidade agora nesses municípios e talvez não dê também para habitação (S01).

Após esta introdução sobre a RMBH, PDDI-MZ e todas as questões que se relacionam com a OODC, a heterogeneidade dos municípios pertencentes à RMBH será explorada na seção seguinte através do levantamento do contexto normativo para a aplicação efetiva (ou não) do instrumento da OODC em cada um dos 34 municípios da região.

3.2 Levantamento

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

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

Para iniciar a análise, foi feito um levantamento do porte de cada município da RMBH com relação à população total, percentual urbano e extensão territorial do município e o nível de integração de cada um deles com processos de metropolização, aqui tomado como variável *proxi* da dinâmica imobiliária metropolitana (Quadro 1). Tal nível de integração foi categorizado por Andrade; Mendonça e Diniz (2015) levando em conta variáveis como população total dos municípios; grau de urbanização; densidade populacional dos setores urbanos; entrada e saída por movimento pendular; PIB do município entre outros. A partir desta categorização, os autores criaram uma matriz de correlação contendo dois componentes: as variáveis de massa (população, densidade, PIB, renda, total de movimentação pendular); e as variáveis relativas, como o crescimento populacional, proporção de trabalho não agrícola e proporção de movimentos pendulares. Esses dois componentes, juntos, resultaram no índice final de integração metropolitana divididos em seis classes: muito baixo, baixo, médio, alto, muito alto e polo, representados no mapa a seguir (Figura 5).

É importante salientar que a opção por esta categorização em detrimento das categorias definidas pelas Regiões de Influência das Cidades (REGIC, IBGE, 2018)⁵ que define a hierarquia dos centros urbanos brasileiros e delimita as regiões de influência a eles associados justifica-se pela maior especificidade do estudo de 2015 e pela maior vinculação do grau de integração observado com a dinâmica imobiliária metropolitana em função das variáveis que compõem o índice, que corroboram percepções dos estudos realizados em 2011 para o PDDI.

⁵ A hierarquia dos centros urbanos da REGIC é dividida em cinco níveis principais: Metrópoles, Capitais Regionais, Centros Sub-Regionais, Centros de Zona e Centros Locais, sendo as regiões de influências, identificadas pela ligação das cidades de menor para as de maior hierarquia urbana.

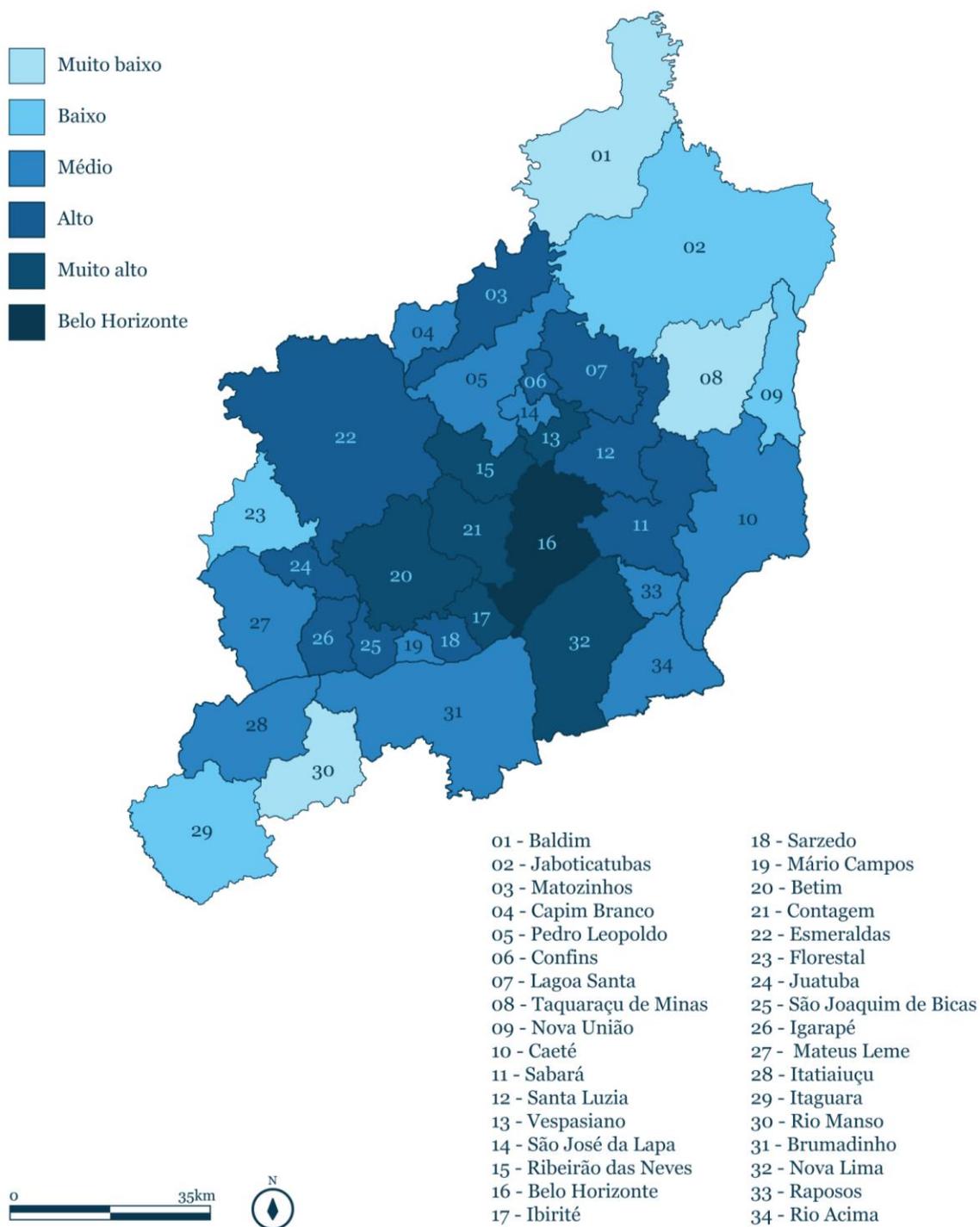


Figura 5. Nível de integração metropolitana dos municípios da RMBH – 2010 (ANDRADE; MENDONÇA; DINIZ; 2015). Releitura produzida pela autora, 2022.

CIDADE	POPULAÇÃO	% POP. URBANA	EXTENSÃO (KM ²)	PORTE	NÍVEL DE INTEGRAÇÃO
Baldim	7.780	64%	14,23	Pequeno	Muito baixo
Belo Horizonte	2.530.701	100%	7167,02	Grande	Polo
Betim	450.024	99%	1102,80	Grande	Muito alto
Brumadinho	41.208	84%	53,13	Pequeno	Médio
Caeté	45.364	86%	75,11	Pequeno	Médio
Capim Branco	9.896	91%	93,16	Pequeno	Médio
Confins	6.867	100%	140,15	Pequeno	Alto
Contagem	673.849	99%	3090,33	Grande	Muito alto
Esmeraldas	72.512	93%	66,13	Pequeno	Alto
Florestal	7.602	83%	34,48	Pequeno	Baixo
Ibirité	184.030	99%	2190,26	Médio	Muito alto
Igarapé	44.561	93%	316,07	Pequeno	Alto
Itaguara	13.510	77%	30,14	Pequeno	Baixo
Itatiaiuçu	11.354	62%	33,64	Pequeno	Médio
Jaboticatubas	20.683	62%	15,38	Pequeno	Baixo
Juatuba	27.823	98%	223,18	Pequeno	Alto
Lagoa Santa	66.744	93%	228,27	Pequeno	Alto
Mário Campos	15.814	94%	374,82	Pequeno	Médio
Mateus Leme	27.856	88%	92,00	Pequeno	Médio
Matozinhos	38.469	90%	134,59	Pequeno	Alto
Nova Lima	97.378	97%	188,78	Pequeno	Muito alto
Nova União	5.739	51%	32,27	Pequeno	Baixo
Pedro Leopoldo	65.149	85%	200,49	Pequeno	Médio
Raposos	16.501	94%	212,58	Pequeno	Médio
Ribeirão das Neves	341.415	99%	1917,90	Grande	Muito alto
Rio Acima	10.524	87%	39,55	Pequeno	Médio
Rio Manso	5.924	53%	22,79	Pequeno	Muito baixo
Sabará	137.877	97%	417,87	Médio	Alto
Santa Luzia	221.705	99%	862,38	Médio	Alto
São Joaquim de Bicas	32.696	72%	356,88	Pequeno	Alto
São José da Lapa	24.490	57%	413,09	Pequeno	Médio
Sarzedo	34.050	98%	415,46	Pequeno	Alto
Taquaraçu de Minas	4.120	46%	11,52	Pequeno	Muito baixo
Vespasiano	131.849	100%	1468,49	Médio	Muito alto

Quadro 1. População total, percentual urbano, porte, extensão territorial e grau de integração metropolitana dos municípios da RMBH. Elaborado pela autora com base nos dados do MUNIC – Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2019) e Andrade; Mendonça e Diniz (2015), 2023.

A Figura 6 apresentada a seguir ilustra de forma esquemática a dinâmica imobiliária traduzida por processos de conurbação e tendências de expansão urbana por tipologia de uso e ocupação do solo identificadas (PDDI, 2011). Sua leitura permite perceber um eixo de expansão urbana de maior valorização nos vetores norte e sul, abrangendo os municípios de Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Vespasiano, Nova Lima, Rio Acima e Brumadinho, além de parte de Contagem, Betim no vetor oeste. Nos demais municípios conurbados com Belo Horizonte concentram-se áreas de média valorização e tendência de expansão da população de baixa renda com predominância do mercado informal e da autoconstrução como em Ibirité, São Joaquim de Bicas, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia. Já em municípios com menor nível de integração com a metrópole, observa-se a pressão pela alteração de áreas rurais para uso urbano por meio de tipologias horizontais e

de baixa densidade como sítios, chácaras e condomínios residenciais unifamiliares, como em Jaboticatubas, Itatiaiuçu e Rio Manso. Municípios como Baldim, Nova União, Taquaraçu de Minas, Florestal e Itaguara, com baixo grau de comprometimento, permanecem predominantemente rurais. A partir desse primeiro panorama da RMBH e sua dinâmica imobiliária, parte-se para a análise da presença da OODC nos municípios.

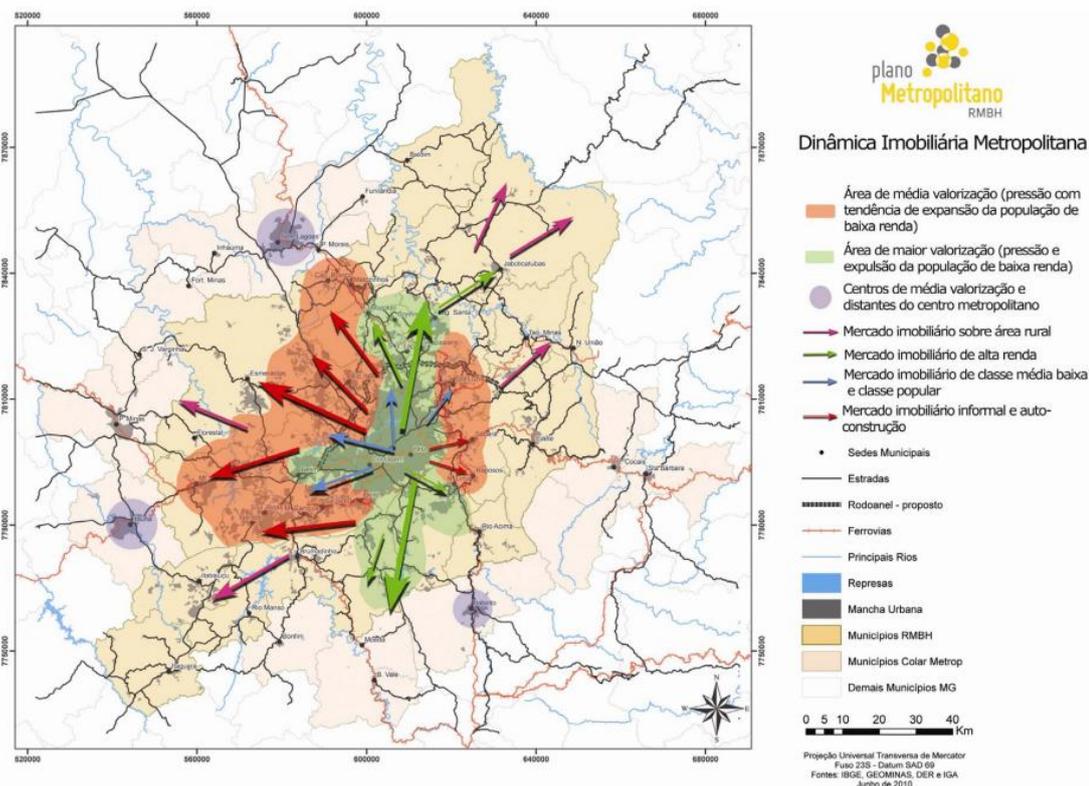


Figura 6. Dinâmica Imobiliária Metropolitana. (UFMG/PUCMINAS/UEMG, 2011).

De todos os municípios, apenas Taquaraçu de Minas não possui normativa de uso e ocupação de solo, estando o projeto de lei para seu Plano Diretor sendo finalizado no ano de 2023. Após a obtenção dos PD dos demais 33 municípios, foi feita a leitura e busca de diretrizes para utilização da OODC. Nesta fase, foram encontradas diferentes realidades, agrupadas da seguinte forma: i) municípios que não possuem qualquer diretriz de utilização do instrumento; ii) municípios que indicam a utilização do instrumento de forma superficial, sem qualquer diretriz para sua regulamentação; iii) municípios que indicam a utilização e possuem, em sua maioria, seções ou capítulos dedicados a descrição do instrumento e suas diretrizes específicas, além de indicar regulamentação em uma futura norma própria; iv) municípios que indicam a utilização e possuem seções ou capítulos dedicados a

descrição e regulamentação do instrumento, não necessitando de lei específica para tal.

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

CIDADE	PLANO DIRETOR	MENÇÃO À OODC	REGULAMENTAÇÃO DA OODC
Baldim	Lei 1.206/2019	—	—
Belo Horizonte	Lei 11.181/2019	Título II, Cap. IV, Seção II	Decreto 17.272/2020
Betim	Lei 07/2018	Título IV, Cap. XII	Lei 6.549/2019
Brumadinho	Lei 52/2006	Título II, Cap. III, Seção I	—
Caeté	Lei 2.496/2007	Título III, Cap. II, Seção IX	—
Capim Branco	Lei 1.078/06	Título III, Cap. IV, Seção II	No próprio PD
Confins	Lei 012/2009	Cap. VII, Seção III	Lei 24/2020
Contagem	Lei 248/2018	Título III, Cap. III, Seção IV	No próprio PD
Esmeraldas	Lei 2.058/2006	Título V, Cap. IV, Seção II	No próprio PD
Florestal	Lei 775/2007	Título IV, Cap. IX	—
Ibirité	Lei 021/1999	—	—
Igarapé	Lei 03/2007	Título V, Art. 70	—
Itaguara	Lei 22/2007	Título II, Cap. III, Seção I	—
Itatiaiuçu	Lei 146/2020	Título II, Cap. IV, Seção III	No próprio PD
Jaboticatubas	Lei 2.464/2016	Título V, Cap. III	No próprio PD
Juatuba	Lei 205/2021	Título II, Cap. IV, Seção III	No próprio PD
Lagoa Santa	Lei 4.129/2018	Título V, Cap. II	—
Mário Campos	Lei 27/2007	Título V, Cap. XII	—
Mateus Leme	Lei 25/2006	Título IV, Cap. IX	Lei 78/2017
Matozinhos	Lei 1.624/2001	—	—
Nova Lima	Lei 2.007/2007	Título II, Cap. I, Seção VIII	—
Nova União	Lei 615/06	—	—
Pedro Leopoldo	Lei 3.444/2016	Título III, Cap. I, Seção III	—
Raposos	Lei 979/2006	—	—
Ribeirão das Neves	Lei 207/2020	Título III, Cap. V, Seção V	No próprio PD
Rio Acima	Lei 01/2006	Título I, Cap. III, Art. 6º	—
Rio Manso	Lei 081/2019	Título I, Cap. IV, Seção III	No próprio PD
Sabará	Lei 032/2015	Título IV, Cap. II, Seção VI	No próprio PD
Santa Luzia	Lei 2699/2006	Título IV, Art. 71	Lei 3.463/2013
São Joaquim de Bicas	Lei 59/2019	Título II, Cap. VI, Seção III	No próprio PD
São José da Lapa	Lei 881/2015	Título IV, Cap. II	No próprio PD
Sarzedo	Lei 140/2020	Título II, Cap. IV, Seção III	No próprio PD
Taquaraçu de Minas	Não possui PD aprovado	—	—
Vespasiano	Lei 002/2006	Título VII, Cap. II, Art. 15	—

Quadro 2. Regulamentação da OODC em Municípios da RMBH. Elaborado pela autora com base na legislação urbanística dos municípios da RMBH, 2021.

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

Após a fase inicial do levantamento, as informações descritas na tabela foram traduzidas em um mapa com o intuito de proporcionar o entendimento da distribuição espacial da existência e tipo de regulamentação da OODC, além da possibilidade de comparação com o mapa anterior (Figura 7).

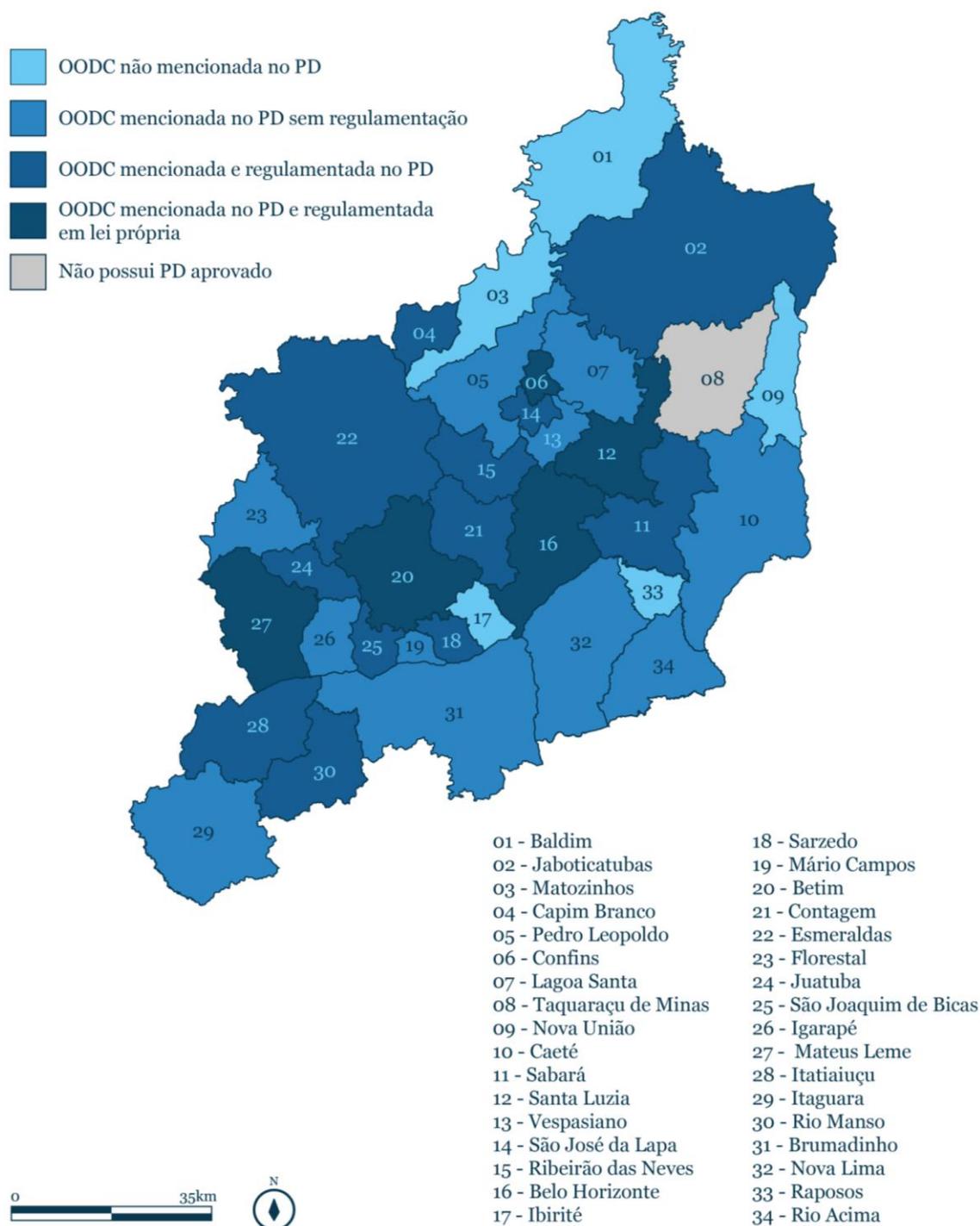


Figura 7. Mapa da presença da OODC e tipo de regulamentação da na RMBH. Elaborado pela autora com base na legislação urbanística dos municípios da RMBH, 2022.

A partir da análise dos quadros e mapas, é possível inferir as seguintes considerações: A maioria dos municípios pertencentes à RMBH possui ao menos a previsão do instrumento nos respectivos Planos Diretores em vigor: apenas 5 dos 34 municípios não o mencionam. São eles Ibirité, Raposos, Matozinhos, Nova União e Baldim, de portes variados e diferentes graus de integração metropolitana. Os três primeiros variando entre muito alta, alta e média integração, mas fortemente ligados

ao mercado popular, informal e de autoconstrução. Os últimos dois predominantemente rurais. Entre os que mencionam, 11 deles não possuem nenhum tipo de regulamentação posterior. São municípios também muito diversos. Em alguns casos, como Itaguara e Rio Acima, a OODC é apenas citada em uma listagem de instrumentos de política urbana possíveis na cidade, de forma muito similar ao artigo 4º do Estatuto da Cidade (EC), onde são elencados os instrumentos de política urbana existentes. Como não há regulamentação posterior que permita implementação, infere-se que os instrumentos foram inseridos no corpo da lei para cumprir mera formalidade de conteúdo. Outro exemplo é o município de Mário Campos, também muito rural, que descreve no PD que a OODC não possuirá regulamentação e que sua utilização será tratada caso a caso, fator que poderia dificultar a aplicabilidade do instrumento, se fosse o caso. Há ainda casos como Nova Lima e Brumadinho, fortemente ligados à dinâmica imobiliária da capital, sem qualquer regulamentação identificada.

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

Por outro lado a não regulamentação da OODC pode estar relacionada a um incentivo proposital análogo ao que chamamos de guerra fiscal, como acontece com a adoção de alíquotas diferenciadas de IPTU e ISS por municípios vizinhos. O município de Nova Lima, por exemplo, prevê o instrumento no PD mas não o regulamenta. Nos últimos dez anos, este município vem passando por processos de intensa verticalização e valorização imobiliária em áreas conturbadas com Belo Horizonte, caracterizadas por zoneamentos com altos Coeficientes de Aproveitamento e voltados para a produção de condomínios residenciais verticais de

alto luxo. Com a maior restrição nos Coeficientes de Aproveitamento Máximos (CAM) na capital, e a adoção em 2019 do Coeficiente de Aproveitamento Básico igual a 1,00 para funcionar em concordância com os preceitos da OODC, a não regulamentação do instrumento e a disponibilidade de CAs mais vantajosos e “gratuitos” pode estar causando o efeito de redirecionamento do mercado para cidades vizinhas que ainda não praticam a OODC, como é o caso de Nova Lima.

Retomando a discussão a partir do Quadro 2 e da Figura 7, que foi resumida no Quadro 3 a seguir, é perceptível que 12 municípios trazem a fórmula de aplicação da OODC já no corpo do PD, dispensando necessidade de regulamentação própria. Interessante salientar que 5 desses municípios (Itatiaçu, Juatuba, Rio Manso, São Joaquim de Bicas e Sarzedo) contam com a mesma fórmula — e o mesmo texto — o que pode se explicar por terem participado dos processos de revisão de PD assessorados pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e aprovados entre os anos de 2019 e 2021. A estratégia da regulamentação no PD que dispensa a elaboração de outra lei posterior pode ser considerada interessante pela simplificação, agilidade e maior garantia da aplicação do instrumento. Entretanto, destes, apenas Sarzedo, pela proximidade de Betim, Contagem e Ibirité, apresenta alto grau de integração metropolitana e, apesar do pequeno porte, pode ter influência de alguma dinâmica imobiliária metropolitana que justifique sua aplicação.

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

Nível de Integração Metropolitana Grau de Regulamentação da OODC	Muito baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito alto
	Não mencionada no PD	Baldim	Nova União	Raposos	Matozinhos
Mencionada no PD sem regulamentação	—	Florestal Itaguara	Brumadinho Caeté Mário Campos Pedro Leopoldo Rio Acima	Igarapé Lagoa Santa	Nova Lima Vespasiano
Mencionada e regulamentada no PD	Rio Manso	Jaboticatubas	Capim Branco Itatiaiuçu São José da Lapa	Esmeraldas Juatuba Sabará São Joaquim de Bicas Sarzedo	Contagem Ribeirão das Neves
Mencionada no PD e regulamentada em lei específica	—	—	Mateus Leme	Confins Santa Luzia	Belo Horizonte Betim

Quadro 3. Relação entre grau de regulamentação da OODC e nível de integração metropolitana dos municípios da RMBH. Elaborado pela autora, 2022.

A partir dos dados analisados nesta seção, percebem-se algumas correlações explicitadas pelo Quadro 3, além de evidências a serem aprofundadas. Os municípios indicados pelo PDDI como de atividade imobiliária mais intensa e voltada para rendas mais altas, em sua maioria, não regulamentaram a OODC. Como já comentado para a situação de Nova Lima, esse fator pode indicar uma maior dificuldade de enfrentamento de interesses do mercado que, em geral, ainda oferece muita resistência à aplicação do instrumento, especialmente em zonas mais valorizadas e de maior demanda por tipologias verticalizadas. Existem também casos de municípios com baixo ou muito baixo nível de integração com a metrópole, como Jaboticatubas e Rio Manso, em que a OODC é regulamentada, porém a atividade imobiliária do mercado formal voltada para rendas mais altas é orientada para a produção de condomínios fechados, cuja produção não é afetada pela utilização da OODC. Nestes casos, a pressão imobiliária metropolitana é pela expansão urbana sobre a zona rural, com alteração do perímetro urbano sob demanda, em que a Outorga Onerosa por Alteração de Uso⁶ seria o instrumento mais indicado.

Observa-se ainda que municípios que possuem a OODC regulamentada em lei específica como Mateus Leme, Santa Luzia e Betim, apresentam nível médio a muito alto de integração com processos metropolitanos, incluindo a expansão urbana. No entanto, à exceção de Belo Horizonte, o perfil imobiliário dos municípios

⁶ Esse tipo de outorga foi também muito difundida entre os municípios metropolitanos que tiveram seus PDs elaborados pela UFMG. Para mais detalhes consultar Araujo e Costa (2019).

com maior grau de regulamentação do instrumento é voltado para o mercado de classe média baixa ou popular, com frequência autoconstruído, indicando, novamente, um descolamento entre a possível aplicação do instrumento e as tipologias mais comumente produzidas pelo mercado imobiliário local.

Existe, portanto, alguns indícios interessantes observados na comparação entre dinâmica imobiliária e graus de adoção e regulamentação da OODC no âmbito metropolitano. Alguns municípios que estão mais distantes do município sede e o regulamentam, mesmo que no próprio PD, talvez possam nem chegar a utilizar de fato do instrumento como alternativa para arrecadação, por possuírem uma dinâmica imobiliária pouco dependente da aquisição de potencial construtivo adicional. Apresentam baixo grau de integração com processos metropolitanos de expansão urbana, menor valorização imobiliária e baixo adensamento em altura, portanto menos dependentes de CA acima do básico igual a 1,0. Há, entretanto, outros municípios que, apesar de possuírem condições ideais de mercado para a aplicação da OODC, optaram por transformar zonas específicas de seu território em áreas atrativas para a incorporação de condomínios verticalizados de alto luxo, com a concessão gratuita de altos índices de CA. Por último, existe uma grande maioria de municípios que apresentam alto ou médio grau de integração com a mancha urbana conurbada, possuem a OODC regulamentada, mas apresentam dinâmica imobiliária voltada predominantemente para média e baixa renda, que, em geral, não se utiliza do solo criado como variável dependente para construção.

4. ANÁLISE DAS REGULAMENTAÇÕES

Apresentam-se neste capítulo, as análises acerca da regulamentação da OODC em quatro municípios escolhidos para o aprofundamento das principais questões envolvendo sua implementação. São eles: Belo Horizonte que além de ser o polo da RMBH, possui regulamentação recém-aprovada da OODC ainda que em fase inicial de aplicação, como será discutido mais à frente; Betim, por ser o único município junto à Belo Horizonte categorizado no levantamento anterior como possuidor da OODC regulamentada em legislação própria e grau de integração com a metrópole considerado muito alto, além de já ter o instrumento regulamentado há dez anos; Contagem, por possuir também grau de integração com a metrópole muito alto, porém formato mais simples de regulamentação da OODC (no próprio PD), e também por prever o instrumento desde 2010, ainda que com pouca efetividade e arrecadação pouco significativa através do instrumento; e, ainda, Nova Lima, como um contraponto aos demais municípios escolhidos já que, apesar de ter grau de integração com a metrópole muito alto e intensa dinâmica imobiliária com características que poderiam implicar numa arrecadação significativa por parte do instrumento, não tem a OODC regulamentada.

Neste estudo, as normativas relevantes de cada município foram analisadas seguindo um método inspirado naquele utilizado por Furtado et al. (2006). Nele, são elencadas inicialmente as características da OODC, como previsão legal, concepção, objetivos e tempo de aplicação, além de outros pontos como abrangência, índices básicos e máximos, existência de estoque de potencial construtivo e lógica da fórmula de cálculo — valor tomado como base para o cálculo (ITBI, VGV...), progressividade ou não na fórmula, possibilidades de isenção de pagamento.

A partir da análise da fórmula, parte-se para investigação acerca da arrecadação, questionando a existência de um fundo específico para os recursos e destinação da arrecadação. Parte-se para questionar se a OODC foi inserida no PD antes ou depois do Estatuto da Cidade; se foram esperadas mudanças no valor dos terrenos municipais; se há outros instrumentos de política urbana regulamentados no município; se a OODC está sendo de fato aplicada e se já existe alguma previsão de revisão do Plano Diretor em questão.

A partir desses pontos, foi criada uma tabela-resumo (Apêndice I) que criou o terreno para elaboração do roteiro de entrevistas, passo seguinte da pesquisa, realizada com gestores municipais vinculados à aplicação do instrumento. A seguir, serão descritas as características acima listadas de cada município escolhido para pesquisa.

4.1 Belo Horizonte

A Outorga Onerosa do Direito de Construir foi prevista pela primeira vez em Belo Horizonte nas Leis 7165/1996 e 7166/1996, Plano Diretor e Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, respectivamente. Nessa época, o instrumento era introduzido no próprio corpo das leis e não possuía regulamentação específica, tornando inócua sua utilização para fins de arrecadação. Além disso, os coeficientes básicos eram variados de acordo com o zoneamento e, muitas vezes, maiores que 1,0. O Plano Diretor que o sucedeu — Lei 11.181/2019 (PD/19) — manteve a previsão da OODC, porém trouxe sua regulamentação em normativa própria, o Decreto 17.272/2020 e a Lei 11.216/2020. Foi com base nessas normativas que esta investigação se orientou.

A OODC no PD de Belo Horizonte segue as diretrizes do Estatuto da Cidade, não só em relação à captação de mais valias imobiliárias, mas também em relação às possibilidades de reordenamento do adensamento face à capacidade de infraestrutura disponível, chamada, no Plano, de capacidade de suporte. O instrumento passou a entrar em vigor nos termos da nova Lei em fevereiro de 2020, porém em regime de transição: os coeficientes de aproveitamento básicos (CAb), que de acordo com o PD/19 seriam únicos e unitários para toda a cidade, possuiriam valores ainda diferenciados e um pouco acima de 1,0 durante período de transição do Plano, que terminou em fevereiro de 2023. A OODC, portanto, entrou em pleno funcionamento a partir dessa data, quando o CAb se tornou 1,00⁷ e o instrumento passou a atuar sobre toda a área do município sempre que o coeficiente de aproveitamento estabelecido para uma determinada zona para o uso pretendido seja superior ao básico, até o máximo permitido pelo zoneamento.

⁷ À exceção às áreas de preservação ambiental, que possuem CAb que variam entre 0,05 e 0,8.

Em entrevista com o servidor representante da Subsecretaria de Planejamento Urbano (SMPU/BH), aqui nomeado S02, indicou-se que o conceito central para incorporação da Outorga Onerosa no município é o de se apropriar coletivamente dos benefícios do adensamento urbano. Foi argumentado que sem a OODC, a dotação de infraestrutura urbana pelo poder público que acaba por viabilizar o adensamento vertical e valorizar o terreno é toda capturada pelo privado:

De um modo geral, o valor é muito maior do que o ônus, mas **sem a OODC o valor é inteiramente privado e o ônus é inteiramente público**. A razão de ser da Outorga é equilibrar um pouco essa balança, basicamente (S02).

Com essa “balança” mais equilibrada, complementou S02, e a contrapartida direcionada ao fundo de centralidades, a tendência é gerar um ciclo virtuoso de valorização, espera-se a PBH. Vale lembrar, no entanto, que a OODC é um instrumento de política urbana e não de arrecadação ou de provimento de infraestrutura. Seu caráter redistributivo e sua capacidade de induzir a materialização de diretrizes e o financiamento de políticas sociais são suas maiores virtudes.

Durante a entrevista, S02 discorre sobre a diferença entre simplesmente inserir o conceito da OODC nas normativas municipais e de fato equacionar como será sua operação: *“esses detalhes, que são muito mais importantes do que o próprio instrumento da Outorga, são muito menos discutidos”*. Essa afirmação foi exemplificada com a revisão do PD/96 que aconteceu em 2010, em que foi indicada uma fórmula de contrapartida equivocada, na opinião do servidor, sem estudos nem embasamentos prévios, além de não ter existido nenhum tipo de cálculo de estoque de potencial construtivo ou regulamentação estruturada para o Fundo Municipal de Habitação. Uma Outorga Onerosa que conta com estudo, sistema para compra, definição de estoques etc. começou, de fato, a existir no município em 2020.

Esse início de funcionamento, como comentado, foi feito através do período de transição. Esse período foi caracterizado como importante para que houvesse um tempo de entendimento de como funcionaria o novo Plano, os novos critérios para os cálculos de área líquida, a nova forma de cálculo das áreas não computáveis na área líquida e para se garantir que todo o sistema que envolve a aprovação e regularização de projetos na PBH estivesse funcionando. No entanto, esse modelo foi também criticado pelo entrevistado: *“eu não acho que é um modelo bom, porque não é uma transição. É uma prorrogação de prazo para se aprovar com o CA*

antigo”. A partir de fevereiro de 2023, esse período acabou e o CAb do município agora é, de fato, único e unitário, concluiu.

O CA básico de 1,0 na cidade inteira foi um princípio fundamental adotado por parte do setor técnico, como um norte para toda a lógica do Plano do ponto de vista de sua origem conceitual. Os máximos permitidos não são únicos e variam entre 1,0 e 5,0 (Quadro 4) de acordo com o zoneamento, pautado pela capacidade de suporte medida para cada porção da cidade⁸. Essa avaliação da capacidade de suporte foi realizada por meio de análise multicritérios, abrangendo características geográficas, geológicas, urbanísticas como infraestrutura instalada e condições de mobilidade, aspectos demográficos, socioeconômicos e ambientais que, combinados, geram situações diferentes para o adensamento ou a proteção de cada área da cidade, posteriormente associada a uma categoria do zoneamento. As zonas resultantes variam, portanto, em ordem crescente de valores de CAmáx desde as mais protegidas até as mais adensáveis, entre Zonas de Preservação Ambiental (PA); Zonas de Ocupação Moderada (OM); Zonas de Ocupação Preferencial (OP) e Zona de Centralidade Regional (CR). Com o objetivo de indução adicional do adensamento em lotes cujo zoneamento seja PA, OM ou OP e estejam inseridos em área de centralidade local, utiliza-se o CA de centralidade (CAcent) que é superior, ao invés do CAmáx. Os valores de CAcent, em geral, são mais elevados do que os CAmáx.

⁸ A avaliação da capacidade de suporte das diferentes porções da cidade foi objeto dos Planos Regionais desenvolvidos em 2011 por meio de análise multicritérios e modelagens que subsidiaram o PD/19 e a definição dos estoques de potencial construtivo no território municipal. Para mais informações consultar Araujo e Campante (2013).

ZONEAMENTO	CAb	CAmáx	CAcent
PA-1	0,05/0,3	0,3	0,3
PA-2	0,5	0,8	0,8
PA-3	0,8	1,0	1,0
OM-1	1,0	1,2	1,5
OM-2	1,0	1,3	1,6
OM-3	1,0	1,5	2,0
OM-4	1,0	Não se aplica	1,2
OP-1	1,0	2,0	2,4
OP-2	1,0	3,5	3,6
OP-3	1,0	5,0	Não se aplica
CR	1,0	Não se aplica	5,0

Quadro 4. Relação de CAs básicos, máximos e de centralidade conforme zoneamento disposto no Anexo XII do PD/2019. Elaborado pela autora, 2023.

Essa hierarquização de zoneamento desde a proteção máxima ao maior adensamento possível é um exemplo de simplificação que o PD/19 trouxe. O mapa de zoneamento do Plano anterior possuía maior quantidade de zonas e de cores arbitrárias, que deixava sua leitura menos intuitiva (Figura 8). O mapa atual é mais claro e direto, de forma que quase dispensa legenda. As áreas azuis e avermelhadas representam o adensamento, sendo azul mais brando e vermelho mais intenso, e, para ambos, quanto mais forte o tom, mais adensado. A mesma lógica serve para as áreas esverdeadas. Quanto mais escuro o tom de verde, maior a proteção ambiental que incide sobre o local.

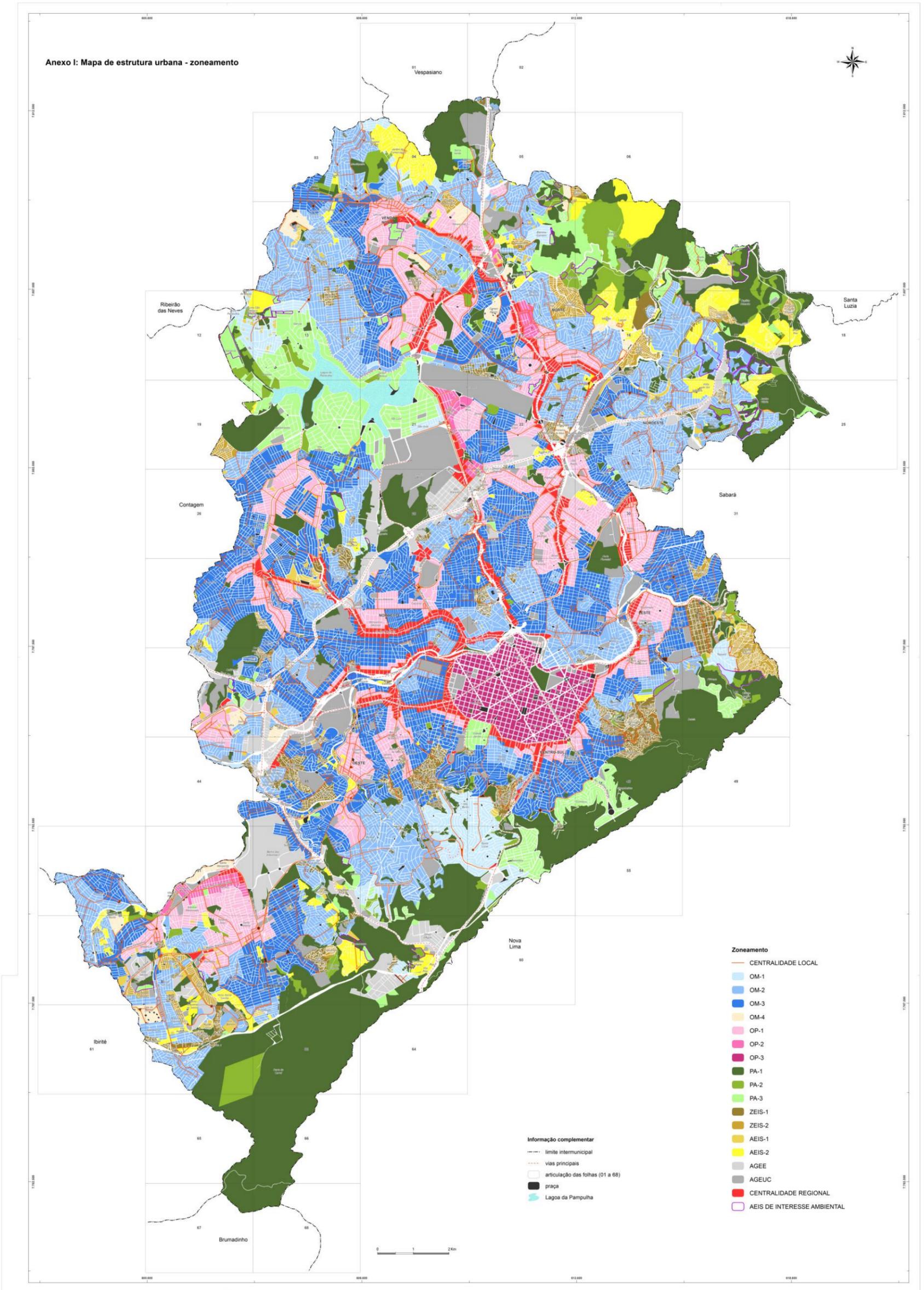


Figura 8. Mapa de estrutura urbana – Zoneamento. Anexo I do Plano Diretor de Belo Horizonte, 2019.

O Plano também conta com estoques de potencial construtivo que, segundo o Decreto Municipal 17.272/20, variam de acordo com a saturação do sistema viário; risco de inundação; vulnerabilidade climática. Foi mencionado durante a entrevista que podem haver áreas localizadas próximas a importantes eixos de mobilidade da cidade, como perto do metrô, mas que não têm, no entanto, capacidade de se adensar de forma abrupta. O exemplo citado foi o bairro Santa Tereza, caracterizado por edificações residenciais horizontais ou de baixa verticalização, comércio e serviços locais e uma ambiência local protegida por um sobre zoneamento como uma Área de Diretrizes Especiais com restrições de altura das edificações, porte e tipos de atividades não residenciais, e um conjunto urbano tombado pelo patrimônio municipal. Ou seja, há também outras especificidades que precisam ser consideradas para além da capacidade de suporte.

Outras regiões podem possuir um alto CA de Centralidade Regional, por exemplo, como uma estratégia de reordenamento territorial futuro, lembrando que esse potencial construtivo não será utilizado “do dia para a noite”, condicionado muitas vezes a investimentos em mobilidade, infraestrutura e espaços públicos. Existe, segundo o entrevistado, um acompanhamento por parte da SMPU/BH que visa investir o dinheiro arrecadado pelos instrumentos de política urbana nessas áreas à medida que o potencial delas vai sendo utilizado, para que haja uma mitigação de impactos negativos causados pelo adensamento, antes que os empreendimentos aprovados cheguem ao mercado. Dessa forma, a cidade iria se ajustando à capacidade de suporte e à provisão de infraestrutura de forma dinâmica e ao longo do tempo, concluiu:

Em tese, **potencial a cidade inteira tem**. Existe um potencial mais imediato, um potencial já realizado ou um potencial mais de longo prazo. A preocupação nesse momento é o potencial já realizado ou de curtíssimo prazo (S02).

Para fins desse monitoramento, o Município dispõe do Sistema de Gestão dos Instrumentos de Política Urbana (SIPU): uma plataforma online de livre acesso público, onde é possível verificar os níveis de estoque disponíveis que foram mapeados para toda a cidade, bem como o que já foi arrecadado através da OODC em metros quadrados e em reais (Figura 9). Esse exemplo, de uma plataforma simples, intuitiva e transparente é de extrema importância

não só para o setor técnico ser capaz de acompanhar com exatidão o nível de utilização dos instrumentos, mas também para que a população e o setor imobiliário possam ter ciência do grau de utilização de potencial construtivo em todas as áreas da cidade.

Mapa de Belo Horizonte



Unidade Territorial

POTENCIAL CONSTRUTIVO ADICIONAL

Inicial	55.906.538,17 m ²
Nível crítico	0,00 m ²
Disponível para reserva	55.543.361,41 m ²
Reservado à expirar hoje	0,00 m ² (0 reservas)
Reservado à expirar em 5 dias	23.803,85 m ² (3 reservas) ver detalhes
Reservado à expirar em 15 dias	41.089,23 m ² (12 reservas) ver detalhes
Reservado em análise documental	25.393,21 m ² (55 reservas)
Reservado com projeto em análise	204.802,79 m ²
Com alvará de construção emitido	12.975,10 m ²
Consumido	1.261,75 m ²

Figura 9. Interface inicial do SIPU. Obtida em <www.sipu.pbh.gov.br/consultar-epca>, no dia 13 de fevereiro de 2023.

Percebe-se pela Figura 9 que mesmo com três anos de OODC em vigor, o potencial realmente consumido ou com alvará válido ainda é pequeno — 14.236,85m², área equivalente menos que dois campos de futebol (1,7) — Esse fato, segundo o entrevistado, era esperado pela SMPU/BH por um conjunto de fatores: o CA básico ainda elevado no período de transição; a novidade do instrumento; a quantidade de projetos aprovados logo antes da mudança de Lei com o objetivo de garantir CA maiores, ainda em vigor, etc. No entanto, a aceleração da compra de potencial construtivo já pôde ser observada. Mesmo com o consumo de CA adicional de dezembro de 2022 (quando a entrevista foi realizada) sendo maior que o de 2020, espera-se que o volume de arrecadação que venha possibilitar o investimento em infraestrutura pública comece a ser expressivo a partir de 2025, pelos cálculos da SMPU/BH. Isso acontece porque, logo antes do período de transição terminar, houve um grande número de projetos protocolados na PBH para aprovação ainda com os CAs de transição, deixando as construtoras, como foi comentado, *“com material para construção durante um bom tempo”*.

Com relação à forma de se calcular a contrapartida a ser paga pelos coeficientes adicionais, o valor a ser atribuído à OODC obedece a seguinte fórmula:

$$CT = 0,5 \times (CAof \times AT \times V), \text{ onde:}$$

CT corresponde ao valor da contrapartida onerosa devida pelo representante legal pelo projeto licenciado; 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; AT corresponde à área do terreno, medida em metros quadrados; 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, 2019). Percebe-se, portanto, que não há progressividade na fórmula de cobrança, que resulta em 50% do valor de ITBI equivalente à área adicional adquirida. Ademais, estão isentos de pagamento

de contrapartida as edificações de interesse social, os hospitais e as entidades religiosas.

Com relação à fórmula, foi comentado pelo entrevistado que os técnicos da SMPU/BH cogitaram algumas possibilidades mais complexas, mas, depois de algum tempo e de alguns testes e simulações, chegaram à fórmula atual, considerada bastante simples. Além do CA básico de 1,0 como forte premissa, argumenta-se que o valor de 50% como fator de redução na fórmula surgiu a partir do estudo do aumento de potencial construtivo máximo que o novo Plano estava trazendo para a cidade. Se partíssemos da lógica que toda a cidade é um único terreno, como explicou S02, o potencial construtivo foi de, em média, 1,20 para 1,70 se compararmos os dois Planos Diretores. Portanto, o fator de 0,50 se traduz como a cobrança equivalente ao potencial que foi aumentado:

Se a cidade fosse um terreno só, para simplificar o cálculo, antes se permitia construir num terreno 1.000,00m² e se cobrava o valor dessa área para o dono do terreno que estava vendendo. Agora se pode construir 1.500m², e se paga 500m² a mais, de forma **que o valor do terreno permanece o mesmo e o quanto se constrói a mais é a diferença**. Então, para a média da cidade no longo prazo, com o *[fator de redução de] 50%* o valor dos terrenos permanece estável e o quanto se permite construir a mais, se cobra (S02).

Dessa forma, a tendência a longo prazo para a cidade como um todo não seria nem de valorização nem de desvalorização dos terrenos, mas sim de manutenção dos valores:

Olhando parte a parte da cidade isso não se verifica, obviamente, porque tem lugares que a tendência do terreno é valorizar e tem lugares que é desvalorizar, mesmo porque **tem lugar que se quer estimular ou desestimular a construção. Isso sempre foi assim, com Outorga ou sem Outorga**. Se eu diminuo o potencial em determinada região eu to deprimindo o valor do terreno dessa região. E do contrário, se eu aumento, eu estou valorizando substancialmente os terrenos dessa região (S02).

Além disso, comentou o entrevistado que a fórmula sem fator nenhum poderia inviabilizar a construção de certos imóveis, principalmente em áreas já muito valorizadas. Por exemplo, uma loja térrea em um edifício misto no bairro Savassi vale cerca de 20% a mais o valor do metro quadrado que um apartamento construído em cima dessa loja. Ao ser cobrado o valor de potencial construtivo adicional equivalente ao valor do terreno, a precificação

estaria sendo baseada na loja térrea e, por isso, poderia valer mais a pena para o incorporador manter apenas a loja, que não excederia o CAb, do que comprar potencial para investir em apartamentos. Caso o fator fosse maior que 50%, foi argumentada a possibilidade de causar uma inflação demasiada nos valores de terreno. Portanto, o coeficiente de redução de 0,50 é validado a partir da busca na estabilização da viabilidade nos terrenos da cidade, concluiu S02.

Assim, de forma a resumir, a PBH segue o raciocínio de que, conceitualmente, o valor do terreno é mantido e o adensamento é permitido mediante investimento privado. Assim, a Prefeitura arrecada monetariamente para que se possa investir em infraestrutura para a região a ser adensada. É uma lógica, como podemos verificar, muito pautada nos preceitos teóricos do instrumento trazidos nos capítulos anteriores.

Para ilustrar a aplicação do instrumento no município, serão apresentados aqui algumas simulações por meio de diagramas de possibilidades construtivas e estimativas de custos da OODC em diferentes áreas da cidade. Para isso, foram escolhidos três lotes em diferentes regiões e zoneamentos de Belo Horizonte, que, para essa exemplificação, serão considerados como lotes vazios com todo o seu potencial construtivo disponível. O primeiro lote está na região de Venda Nova, no bairro Copacabana, em área caracterizada como OM-2 e valor de solo para cálculo da OODC é de R\$950,00/m², o segundo na região Centro-Sul, no bairro Savassi, em OP-3 e valor de solo de R\$11.500,00/m²; e o último na região e bairro do Barreiro, em área de Centralidade Regional e valor de solo de R\$1.800,00/m². Esses valores médios de solo são fornecidos pela PBH, mediante apresentação de índice cadastral do lote, através do Portal do Responsável Técnico, utilizado para processos de aprovação e regularização de edificações⁹.

Considerando um lote hipotético de 10x30m, a normativa permite a construção de área equivalente à área do lote sem a necessidade de utilização dos instrumentos de política urbana em todos os casos, uma vez que o CAb é

⁹ Para mais detalhes consultar o Anexo I.

único e unitário. O empreendimento a ser construído em todos os exemplos será residencial multifamiliar e sempre será considerado que a área líquida é contabilizada apenas nas unidades privativas, estando as áreas comuns (áreas de lazer cobertas em geral, garagens cobertas) dentro do limite estabelecido pela Lei para que sejam descontadas, e uma taxa de ocupação média de 70%. Considerando os afastamentos laterais e de fundo de 1,5m para alturas de até 8,0m; 2,30m para alturas entre 8,0m e 12,0m o CAb permitiria, por exemplo, um edifício de três andares com dois apartamentos em cada com área média de 50m², por exemplo (Figura 10).

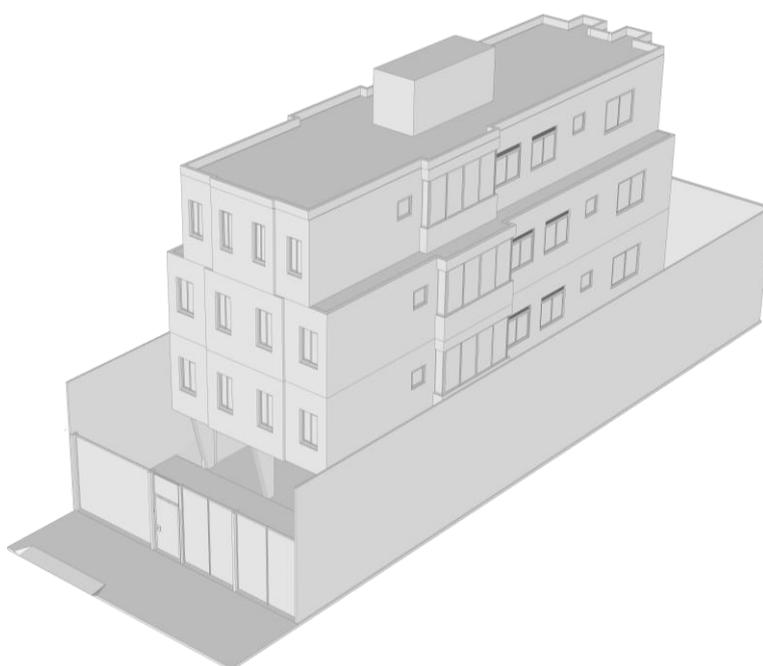


Figura 10. Esquema de edifício residencial nas três situações com utilização do CAb em BH. Elaborado pela autora, 2023.

Caso seja decidido utilizar o máximo potencial construtivo permitido para o lote em Venda Nova, o empreendedor poderia alcançar o CAmáx de 1,30, ou, caso o lote esteja inserido em algum tipo de centralidade local, poderia alcançar o CAcent de 1,60. Dessa forma, aquele mesmo edifício apresentado na Figura 10 poderia crescer em área e/ou número de pavimentos em duas situações diferentes. A aplicação do CAmáx no lote não permitiria grandes adicionais de área, apenas o acréscimo de 90m². Nesse caso, um exemplo de implantação possível seria uma edificação de quatro pavimentos com dois

apartamentos de 45m² em cada sendo os dois últimos pavimento de cobertura. No entanto, a quota de terreno por unidade habitacional¹⁰ (QT) na OM-2 é de 40, ou seja, em um lote de 300m² a quantidade máxima de unidades habitacionais permitida seria em número de sete. Um exemplo de fato possível seria o mesmo edifício de três pavimentos, porém com dois apartamentos de 65m² em cada, mantendo a implantação semelhante à da Figura 10 acima. A compra de 90m² adicionais custaria ao empreendedor R\$42.750,00. Considerando um Valo Geral de Vendas (VGV) de edifícios novos¹¹ no bairro, a título de comparação, de R\$1.700.400,00, o custo da OODC nesse caso seria equivalente a 2,51% do VGV do empreendimento. Vale salientar que, como dito anteriormente com base em autores como Jaramillo (2009), o montante da Outorga seria deduzido do valor da propriedade original negociada, no ato da compra do terreno, não alterando assim o preço final de venda ao consumidor. A comparação com o VGV é meramente comparativa.

Por outro lado, caso o lote estivesse inserido em centralidade local, poderia ser utilizado o CAcent igual a 1,60. Assim, seria possível adquirir 180m² através da OODC, o dobro do que foi considerado no exemplo anterior. Para o caso de centralidades, a QT é de 30, permitindo uma edificação com até 10 unidades num lote de 300 m². Ela poderia ser pensada, então, de forma a ter quatro pavimentos com dois apartamentos de 60m² em cada, ou cinco pavimentos com duas unidades menores, de 48m² cada (Figura 11). A partir desse exemplo pode-se exemplificar também a lógica dos afastamentos mínimos laterais e de fundos progressivos em Belo Horizonte: caso a altura da edificação seja maior que 12m, os afastamentos deverão obedecer a fórmula:

$$2,3 + (H - 12,0) / B, \text{ onde:}$$

H se define como a distância vertical em metros entre a laje de cobertura e a laje de piso do nível térreo da edificação situado acima, abaixo ou na mesma cota altimétrica média do passeio lindeiro ao alinhamento do lote; e B

¹⁰ Índice que, utilizado como divisor em equação que tenha como dividendo a área total do terreno, indica o número máximo de unidades habitacionais que podem ser implantadas no lote.

¹¹ Valor médio calculado com base em pesquisas em sites de vendas de imóveis e/ou consulta com corretores em fevereiro de 2023.

se define como fator para o cálculo dos afastamentos, sendo $B = 8$ em áreas de centralidade regional, áreas de grandes equipamentos e OP-3; $B = 6$ em áreas de centralidade local; $B = 4$ nas demais situações. Considerando um pé direito padrão de 3m, ao calcularmos os afastamentos nos pavimentos mais altos chega-se à conclusão que eles aumentam progressivamente, de forma a garantir iluminação e ventilação adequadas, além de privacidade.

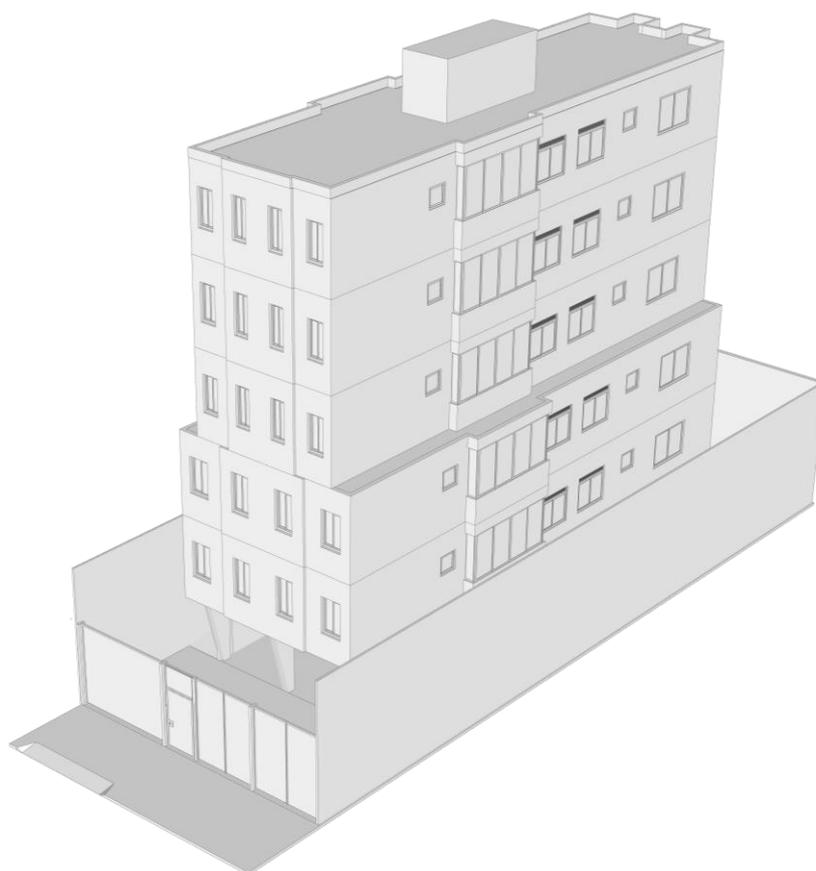


Figura 11. Esquema de edifício residencial com superação do CAB através do CAcent no bairro Copacabana, Venda Nova, BH. Elaborado pela autora, 2023.

Considerando a compra de todo o potencial excedente ao CAB disponível pela adoção do CAcent, o empreendedor pagaria R\$85.500,00 para atingir o máximo de potencial construtivo por meio da OODC. Considerando neste caso um VGV de R\$2.092.800,00, o pagamento da contrapartida equivaleria a 4% do Valor Geral de Vendas. Vale salientar que o bairro em questão não se trata de uma centralidade, ou seja, não seria possível utilizar do CAcent nela. Esse exemplo foi feito apenas para possibilitar a comparação entre uso do CAMax e do CAcent em um mesmo lote. Além disso, caso um lote inserido no bairro Copacabana estivesse inserido em alguma centralidade já consolidada, o que não é realidade, o valor de venda dos imóveis poderia ser

mais alto por conta da existência de infraestruturas, comércio e serviços causadores de rendas diferenciais e de monopólio que poderiam estar envolvida nessa precificação, e, portanto, a proporção valor de venda/ outorga poderia ser menor. É válido salientar que esse é um exemplo hipotético para ilustração do relativo poder de captura de parte da valorização do solo proporcionada pelo instrumento.

O segundo exemplo se situa na região Centro-Sul, com a possibilidade de alcance de um $CA_{máx}$ de até 5,00. Assim, o edifício com inicialmente 300m² permitidos através do CA_b poderia ter até 1.500m². Nesse caso, não existe QT no zoneamento, deixando livre a quantidade máxima de unidades a serem construídas. Assim, seria possível construir um edifício de cinco pavimentos, sendo um por andar, caracterizando uma opção de alto padrão com implantação muito similar à Figura 11 anterior, ou seis andares com quatro apartamentos de 62,5m² em cada andar (Figura 12). Nesse último caso, o afastamento mínimo lateral e de fundo no último pavimento seria de 3,3m. No caso, o custo da compra de 1.200m² adicionais ao empreendedor seria de R\$6.900.000,00, enquanto o VGV de um empreendimento nesse padrão seria de R\$21.340.206,20. Assim, o valor da contrapartida seria equivalente a 32% do VGV do empreendimento podendo, talvez, induzir o empreendedor a não comprar todo o potencial construtivo ou, como afirmam vários autores estudiosos do assunto (Jaramillo 2003; 2009, Furtado 2006; 2012 etc.), negociar com o proprietário, visando a redução do preço do lote.

Deve-se ressaltar ainda que em lotes maiores podem ser viabilizados um número muito maior de unidades residenciais com pouco acréscimo nos recuos e afastamentos. Neste sentido, os exemplos dados com a utilização de um lote de tamanho reduzido acabam por não permitir soluções mais adaptadas às demandas de mercado na região, que seriam apartamentos menores, de maior valor e com infraestrutura comum, como áreas de lazer, *coworkings* e academias. Por último, a ausência de quota (número máximo de unidades por área do lote) e os altos preços dos terrenos, induzem ainda aumento de densidade, aumentando o número e diminuindo a área líquida das unidades, com o objetivo de viabilizar o empreendimento.

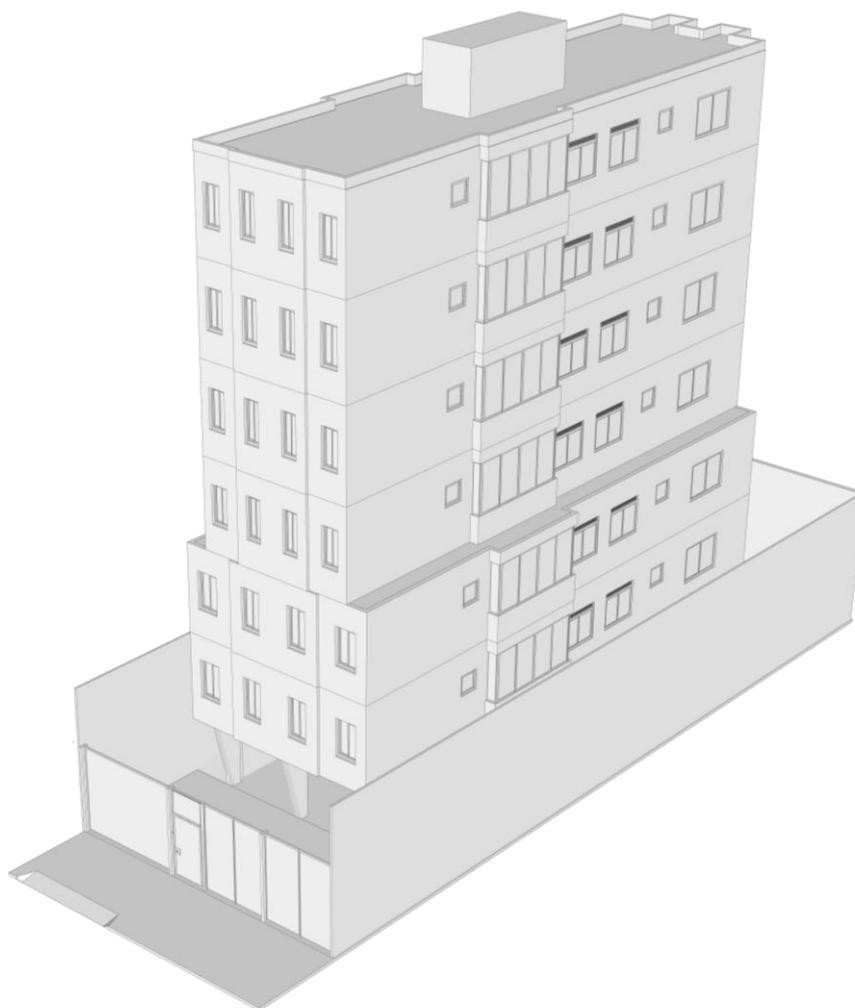


Figura 12. Esquema de edifício residencial com superação do CAb através do CAmáx no bairro Savassi, BH. Elaborado pela autora, 2023.

Por último, um lote no Barreiro, bairro que corresponde a uma Centralidade Regional (CR) onde há também a possibilidade de compra de 1.200m², porém, nesse caso, através do CAcent. Consideram-se aqui os mesmos exemplos anteriores, uma vez que em CR também não há limite para QT, seguindo a mesma lógica de afastamentos progressivos e busca de maior densidade, com a adoção de um maior número de unidades de menor área. Vale salientar que as áreas de centralidades têm regras específicas, como a proibição de fechamento frontal ou lateral no afastamento frontal mínimo e da utilização deste para fins de estacionamento, manobra de veículos etc. Nesse caso, a compra de 1.200m² adicionais custaria ao empreendedor R\$1.080.000,00: cerca de 15% do valor que se gastaria comprando a mesma quantidade de potencial adicional na Savassi, e cerca de um sexto do valor que seria arrecadado com a venda de todas as unidades privadas. O fato da

diferença entre os valores de solo dos bairros da região Centro-Sul e os demais serem considerável — o m² do solo na Savassi é mais do que doze vezes em Venda Nova e seis vezes no centro do Barreiro — pode acarretar preferências para investimentos por parte dos empreendedores fora dos arredores da Avenida do Contorno.

É interessante comentar também que o PD de BH traz opções de outorga não onerosa, conferida pela adoção de soluções arquitetônicas intituladas “gentilezas urbanas”. Nesta modalidade, ao invés do pagamento monetário para acesso ao potencial construtivo adicional, conquista-se um bônus construtivo pela incorporação de soluções projetuais entendidas como benéficas não só para os usuários da edificação em questão, mas para toda a cidade. São exemplos destas soluções, a implantação de área permeável em terreno natural, vegetada e arborizada no afastamento frontal das edificações, integralmente visível a partir do logradouro público; ou implantação de área de fruição pública no interior do lote/empreendimento privado, por exemplo, em que para cada m² de gentileza implantada ganha-se 1m² de área líquida adicional para construção, até o limite do CAmáx. Além dessas soluções, há também outra categoria de outorga gratuita: as áreas que não são computadas para cálculo da área líquida das edificações quando correspondem a soluções entendidas como benefícios urbanísticos (Quadro 5). Essas estratégias de incentivo à adoção de soluções de interesse coletivo nos empreendimentos privados ilustram o caráter menos fiscal/arrecadatório e mais urbanístico que pode ser conferido à OODC.

BENEFÍCIOS URBANÍSTICOS		
FATOR GERADOR	BENEFÍCIO	CONDIÇÃO
área líquida construída nas unidades autônomas da edificação	0,7 m ² de área edificada para cada 1,0 m ² de área líquida construída nas unidades autônomas da edificação.	Ser utilizado: - nas áreas uso comum; - nas áreas destinadas a estacionamento de veículos leves e área de manobra.
área de estacionamento adicional exigida em processo de licenciamento urbanístico ou ambiental.	Totalidade da área adicional exigida.	Exigência em processo de licenciamento urbanístico ou ambiental.
exigência de atendimento às regras de acessibilidade e prevenção e combate a incêndio	Área exigida exclusivamente para atendimento à exigência legal.	Somente para casos de desconformidade em edificações existentes;
inserção em área de risco de inundação	Área construída no nível térreo da edificação, exceto áreas de estacionamento de veículos.	*Consultar Tabela 7 do Anexo XII
adequação da edificação residencial a medidas de resiliência e sustentabilidade – solução projetual de gentileza urbana	Um nível térreo da edificação, definido em projeto, destinado a áreas de uso comum, exceto áreas de estacionamento de veículos.	Adoção de tecnologia para resiliência e sustentabilidade da edificação, conforme regulamento.
adoção de fachada ativa no nível térreo em edificação de uso misto ou não residencial – solução projetual de gentileza urbana	Um nível térreo da edificação, definido em projeto, destinado ao uso não residencial e às áreas de uso comum, exceto área de estacionamento de veículos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Destinação de, no mínimo, 50% da área do nível térreo ao uso não residencial, associada à implantação de fachada ativa na edificação no referido nível. 2. Pelo menos 50% da extensão total das fachadas frontais da edificação do nível térreo deve ser fachada ativa. 3. No caso de empreendimento constituído por mais de um bloco, o benefício será aplicado aos blocos que atenderem às condições. 4. No caso de utilização do nível térreo como área de estacionamento, esta fica limitada àquela definida como benefício do primeiro item desta tabela.

Quadro 5. Benefícios urbanísticos descritos na Tabela 7 do Anexo XII da Lei 11.181/2019. Elaborado pela autora, 2023.

Para clarear esse conceito, retornemos aos três exemplos anteriores. Caso o projeto do edifício em Venda Nova previsse a localização da área permeável obrigatória, correspondente a 20% da área do lote na OM-2, no afastamento frontal da edificação, ser-lhe-ia concedido, de forma não onerosa, 60m² de área líquida construída, correspondente à mesma metragem de área permeável, considerada gentileza urbana (Figura 13). O entendimento da legislação neste caso é de que, além de ser mais facilmente fiscalizada, a área permeável localizada no afastamento frontal, tratada como jardim e com permeabilidade visual ao transeunte é uma forma de “gentileza urbana” que traz benefícios ambientais e estéticos para a coletividade. Nesse caso, a necessidade de pagamento de contrapartida para alcance do CA_{máx} seria equivalente a apenas 30m², uma vez que o restante da metragem já seria alcançado através do benefício do ajardinamento frontal. Assim, pagar-se-ia, via OODC, um valor de R\$14.250,00 para se atingir o CA máximo da zona, passando, então, de 2,51% do VGV do empreendimento para cerca de 0,7%.

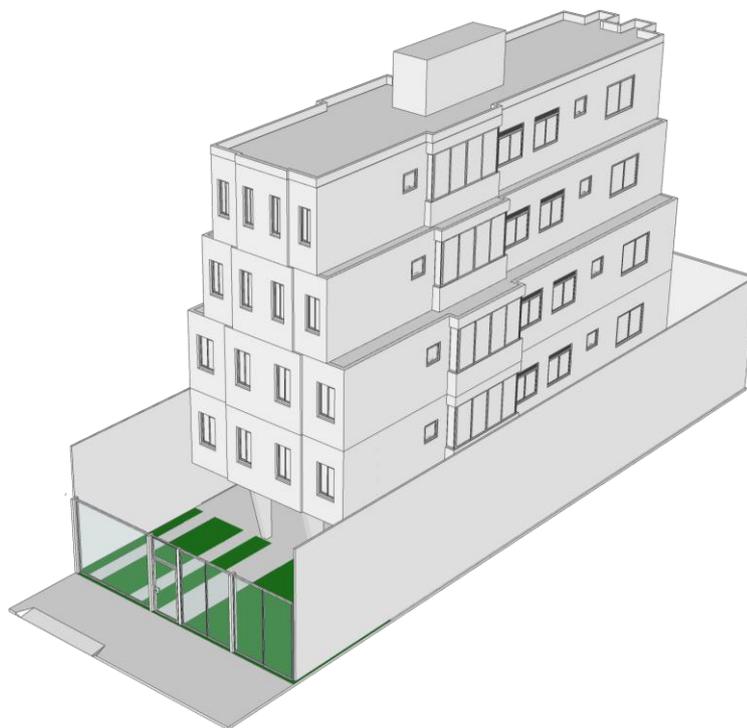


Figura 13. Esquema de edifício residencial com superação do CA_b através de outorga não onerosa de ajardinamento frontal e de OODC. Elaborado pela autora, 2023.

Considerando o exemplo do mesmo bairro com utilização do CAcent, caso o empreendedor decidisse se utilizar dos benefícios urbanísticos e adequar a edificação com medidas de resiliência e sustentabilidade¹² ele ganharia o benefício do nível térreo da edificação destinado a áreas de uso comum, como consta no Quadro 5. Nesse nível térreo cujo potencial construtivo foi adquirido de forma não onerosa, e a ser utilizado exclusivamente para uso comum, poderiam ser instaladas áreas de lazer cobertas como salão de festas, academia, salão de jogos etc. Dessa forma, o exemplo poderia chegar ao coeficiente de aproveitamento máximo da zona, pagando o mesmo valor calculado anteriormente, porém aumentando o preço de comercialização das unidades residenciais pelo fato do edifício contar com essas áreas comuns que valorizam o empreendimento.

Um último exemplo interessante de se explicitar seria o de um edifício misto na Savassi, com loja térrea construída a partir do benefício pela adoção de fachada ativa. Este foi o exemplo dado em entrevista por S02 ao explicar o fator de redução da fórmula trazido anteriormente. Nele, caso o empreendedor construísse no nível térreo um espaço não residencial com fachada ativa, — um bar aberto para a calçada, uma loja com vitrines voltadas para a rua, por exemplo — ele teria a área desse pavimento térreo descontada do cálculo da área líquida do edifício, computada para fins de CA. Para esse exemplo, a fim de explicitar melhor a utilização de um potencial mais alto aliado ao uso não residencial no térreo, serão utilizados dois módulos do lote padrão lembrados para um único empreendimento. O lote, então, ficaria com 600m² podendo chegar a até 3.000m² de área líquida edificada através do CAMax de 5,0. Assim, seria possível construir um edifício misto com 12 pavimentos residenciais com dois apartamentos de 125m² em cada — ou com quatro unidades de 62,50m², ou oito unidades de 31,00m², já que a ausência de quota tem o objetivo de garantir o adensamento em áreas já muito valorizadas com boa infraestrutura, ou seja, áreas de centralidade — sendo os dois primeiros com área privativa, e a área permeável obrigatória, correspondente a 20% da área do lote, implantada na parte posterior do edifício (Figura 14).

¹² As opções de adoção estão no Anexo II.

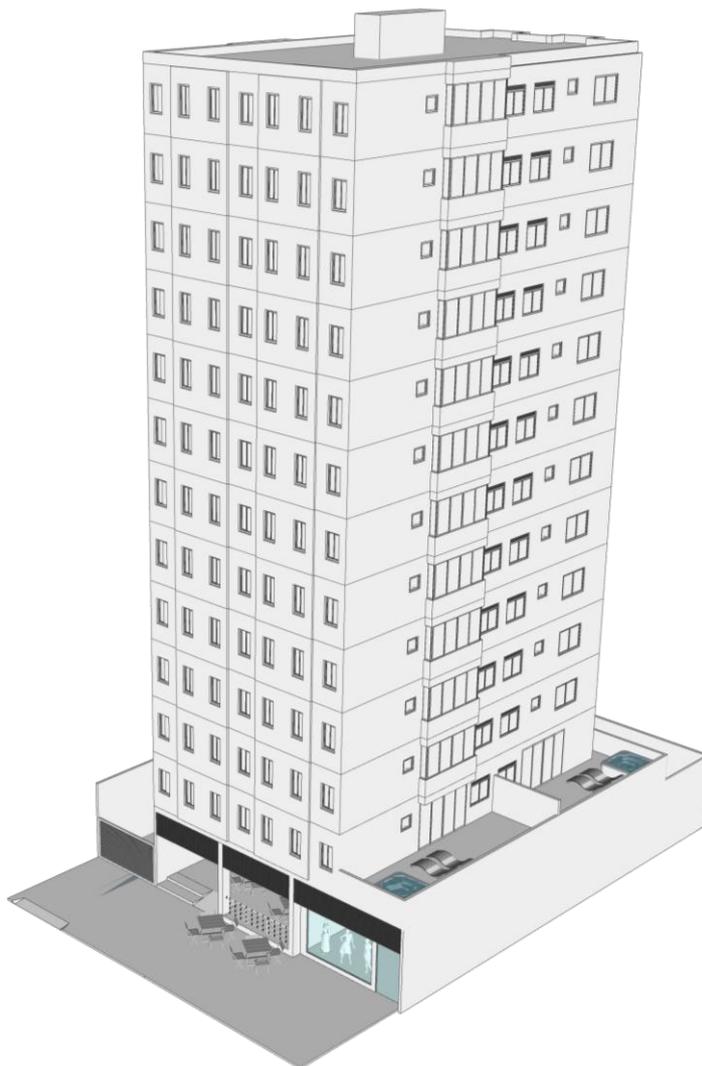


Figura 14. Esquema de edifício misto com benefício de fachada ativa e superação do CAb através de OODC. Elaborado pela autora, 2023.

Assim, a construção teria o máximo potencial possível construído através do pagamento da contrapartida no valor de R\$13.800.000,00,. Sendo o VGV neste caso o equivalente a R\$47.235.612,70, a contrapartida seria equivalente a 29% do VGV. Considerando, no exemplo, que a área comercial térrea possuía 320m² e que esta metragem não é computada na área líquida da edificação, seu valor de comercialização “abateria” aproximadamente R\$5.452.800,00 no valor pago pela compra de potencial construtivo adicional. Assim, restariam cerca de R\$8.347.200,00 para serem pagos através da venda de unidades privativas residenciais, o equivalente a aproximadamente 17% do valor que seria arrecadado com a venda de todas as unidades.

Mesmo sendo não onerosos, esses tipos de benefícios levaram um tempo para serem de fato utilizadas na cidade, como foi comentado na

entrevista. Incluídas inicialmente na alteração do PD de 2010, tiveram, em 2011, cerca de 0,11% de projetos que as incluíam dentre todos os projetos aprovados no ano. Em 2018, esse número aumentou para 4,5%. Em 2022, como será mais bem explicitado a seguir, o percentual de projetos aprovados com o uso da Outorga Não Onerosa foi de 81% em relação ao total de projetos aprovados. Esse crescimento lento no uso das gentilezas urbanas foi considerado por S02 como uma forma de conservadorismo do mercado imobiliário para a incorporação destas novidades, sintoma da falta de capacidade técnica dos projetistas e, principalmente, de entendimento dos instrumentos urbanístico e de como utilizá-los também como indutores de melhorias de projeto. A rigor, sabe-se, entretanto, que o mercado só incorpora soluções que podem ser posteriormente comercializadas como renda diferencial.

De forma a resumir os dados levantados pelas simulações, o Quadro 6 indica as proporções encontradas na comparação entre o valor da contrapartida onerosa da OODC e o VGV médio encontrado para os empreendimentos exemplificados. Para o caso dos empreendimentos localizados na região de Venda Nova, todos residenciais, a proporção OODC/VGV foi de 0,7%, o caso mais barato onde se utilizou da gentileza urbana de ajardinamento frontal como meio de ganho de área para construção de forma não onerosa, a 4,0%, em um caso hipotético do lote estar inserido em área de centralidade com maior possibilidade construtiva. No caso da Savassi, um empreendimento residencial implantado em lote pequeno resultou na maior proporção entre as duas categorias de Belo horizonte: 32%. No caso de um empreendimento misto com remembramento de lotes, esse valor caiu quase pela metade. Por último, o caso do Barreiro mostrou-se como um intermediário, com proporção de 16,7% entre o valor da contrapartida onerosa e o Valor Geral de Vendas do empreendimento fictício.

Proporção OODC/VGV	Belo Horizonte					
	Venda Nova			Savassi		Barreiro
	Lote comum	Centralidade	Gentileza Urbana	Residencial	Misto	Residencial
	2,5%	4,0%	0,7%	32,0%	17,0%	16,7%

Quadro 6. Quadro resumo da proporção de valores da OODC e VGV em Belo Horizonte. Elaborado pela autora, 2023.

Ainda sobre o acompanhamento da utilização dos instrumentos de política urbana, além da plataforma do SIPU comentada anteriormente, é possível encontrar no site da PBH o Mapa de Indicadores de Urbanização Inclusiva: um mapa interativo construído através da plataforma Power BI que tem atualização periódica da utilização deles na cidade. Em fevereiro de 2023, a plataforma indicava última atualização de dezembro do ano anterior com os dados até dezembro de 2021. Nesse período, desde a aprovação do novo Plano Diretor, houve um total de 28.000,59m² de área superada em relação ao CAb no município, entre projetos com alvará válido (ainda em construção) ou com baixa expedida (concluídos); abrangendo Outorga Não Onerosa, OODC, TDC e Operações Urbanas Simples ou Consorciadas. Na página seguinte é possível analisar o instrumento da OODC de forma desagregada (Figura 15). Nela, é possível averiguar que no mesmo período foram arrecadados R\$848.000,00 por meio de OODC, entre projetos com alvará válido e com baixa expedida. Também pode-se filtrar o valor arrecadado por grupo de Zoneamento (onde estão agrupadas todas as zonas de Ocupação Moderada e Ocupação Preferencial) ao longo do tempo, ou filtrar a pesquisa por Zoneamento; Regional; Bairro; Via; e Tipo de Projeto.

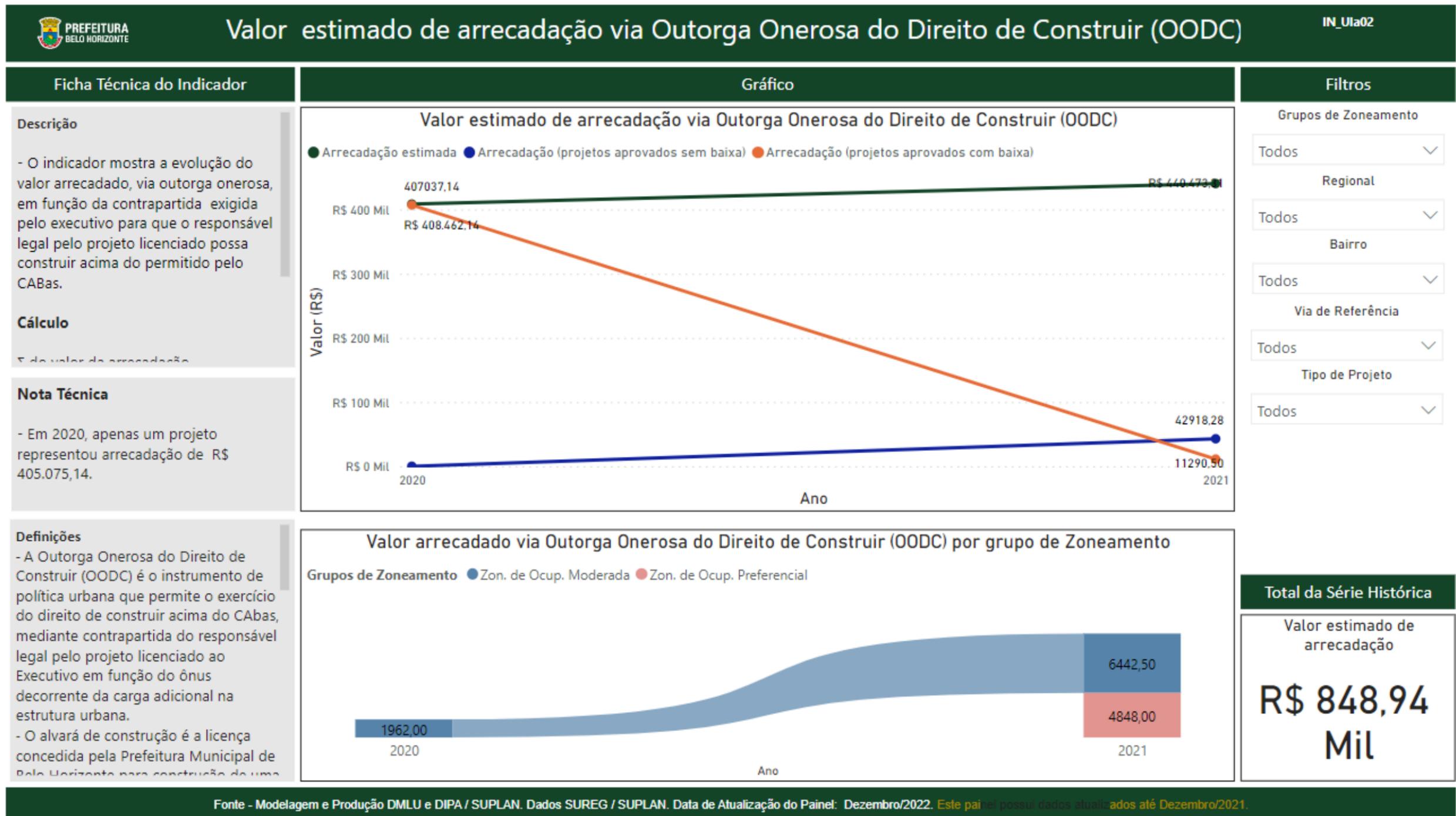


Figura 15. Interface do Painel Indicador - Urbanização Inclusiva, página 05. Obtida em <www.app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojOTk5ZjI0YjgtZmY3Yi00ZTVmLTk1MTktMTA4YmY0NDU5NzJkIiwidCI6IjVkbWZmY2E1LWlxZDEtNDI3OS1iNzk3LWVzYTY1NzA2Y2YxOSJ9>, no dia 14 de fevereiro de 2023.

Na imagem, percebe-se que a arrecadação ao longo desse período aumentou. Pode-se considerar natural a queda observada na quantidade arrecadada nos projetos aprovados com baixa uma vez que a maioria desses projetos ainda está em construção, ou seja, no grupo azul dos aprovados sem baixa. Além disso, no canto esquerdo, se nota também comentários técnicos julgados de interesse: “Em 2020, apenas um projeto representou arrecadação de R\$405.074,14”. Isso mostra o grande esforço de controle e transparência por parte da Prefeitura com relação à utilização do instrumento. Na mesma plataforma, ainda é possível averiguar a porcentagem de projetos aprovados com superação de CAb em relação ao número de projetos aprovados — que, em fev/2023, era 13,69% — e essa mesma estatística desagregada por categoria de zoneamento e pelos demais tipos de filtro já comentados. Por último, quantidades e percentuais também desagregáveis por instrumento.

Pela captura de tela da página seguinte (Figura 16), percebe-se que a OODC ainda é o instrumento menos utilizado para superação do CAb. Em 2020, ela era equivalente a 23% do total de projetos aprovados com superação do CAb, contra 77% por TDC e 54% por Outorgas Gratuitas. Aqui já aparecem os dados de 2022, que indicam terem existido 17 projetos com utilização de OODC no ano, dentre 160 com superação de CAb, traduzindo-se em 11% do total. Nesse mesmo ano, a TDC representou 14% do total e a mais utilizada foi a Outorga Não Onerosa, como já havia sido comentado, representando 81% do total. Essa disparidade no uso dos dispositivos de sustentabilidade e as gentilezas urbanas em detrimento dos outros instrumentos de superação do CAb podem indicar que são alternativas mais vantajosas na visão do empreendedor, seja pelo retorno comercial possível — como se pôde notar nos exemplos acima — ou baixo custo de implementação. Outra hipótese para esse resultado seria o já comentado conservadorismo presente no setor imobiliário de BH que demora a absorver as alternativas trazidas pela norma. Como o benefício das Outorgas Não Onerosas já existe nesse mesmo formato há 13 anos, ela pode estar sendo mais utilizada por já ser já mais familiarizar aos empreendedores, projetistas e construtores, e certamente com bom retorno, em termos de comercialização.

Com relação à destinação da arrecadação, o PD indica dois fundos específicos para depósito dos recursos: o Fundo de Centralidades (FC) e o Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP). Os recursos provenientes da utilização do instrumento em terrenos inseridos em áreas de centralidades ou de grandes equipamentos são 75% destinados ao FC e 25% destinados ao FMHP para investimentos em Habitação de Interesse Social (HIS) a serem aplicados nessas centralidades ou vizinhança imediata. Os recursos provenientes das demais áreas são 100% direcionados ao FMHP.

Segundo a normativa belo-horizontina, cabe ao Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) a gestão e a definição das prioridades para destinação dos recursos vinculados aos fundos. O COMPUR é composto por 11 representantes do Executivo Municipal; 2 representantes do Legislativo; 9 representantes da sociedade civil, sendo: 3 representantes do setor popular; 3 representantes do setor técnico; 3 representantes do setor empresarial. Como já dito, a arrecadação pode ser acompanhada por qualquer cidadão no site do SIPU. Além disso, O PD indica que os recursos obtidos por meio da OODC vinculada a terrenos fora das áreas de centralidades ou de grandes equipamentos serão destinados ao FMHP para a implantação de unidades habitacionais de interesse social de propriedade pública, voltadas para a disponibilização à população por meio de aluguel social.

Na entrevista, S02 salientou a especificidade dos investimentos que podem ser feitos através dessa arrecadação, previstos em Lei: *“o fundo não pode pagar salário de funcionários, não pode fazer uma série de coisas...”*. Foi explicado que o COMPUR já deliberou, por exemplo, sobre as áreas de centralidades prioritárias e os tipos de investimentos a serem feitos nelas:

Existem critérios do tipo... Por que investir mais na Savassi ou mais na centralidade do Barreiro? São áreas da cidade com características bastante diferentes, níveis de consolidação completamente diferentes, **tem umas que já são realidade como centralidade, outras que centralidade é um potencial...** Então quais são os critérios que a gente tem que avaliar e decidir? Esse conjunto de critérios o COMPUR já aprovou. A SUPLAN, na verdade... A Subsecretaria de Planejamento Urbano apresentou durante a reunião do COMPUR, e o COMPUR aprovou com certa facilidade...

Assim, definidos claramente os critérios para investimentos, a próxima atribuição do COMPUR seria a de fiscalizar o cumprimento das prioridades

estabelecidas e garantir transparência à prestação de contas, através de, por exemplo, os murais interativos apresentados acima. S02 adicionou que a ideia da SUPLAN junto com o COMPUR é que esses gráficos fiquem cada vez mais informativos, indicando não só o ritmo e a localização dos projetos aprovados, como também o montante arrecadado, onde foi investido, quando custou cada investimento, as regiões mais contempladas... Ou seja, como foi dito, que haja um alto grau de transparência: *“Muito mais que o COMPUR, a ideia é que o próprio público seja fiscalizador disso e eventualmente direcionador disso”*.

Esses investimentos ainda não começaram a ser realizados, entre outros motivos, pela baixa arrecadação no período de transição, como já mencionado. Até a projeção de 2025, foi indicado na entrevista que a SMPU/BH e, principalmente, o COMPUR necessitam se *“acostumar com a ideia de ter um fundo de centralidade que ele gere”*. Por outro lado, pelo fato da arrecadação gerada pela regularização onerosa já estar sendo direcionada ao FMHP há algum tempo, indica-se já haver *“algumas dezenas de milhões de reais pra gastar”* e que, mesmo com tal fundo já estando em funcionamento há algum tempo, com seus próprios investimentos e arrecadações, existe um novo desafio advindo das novas formas de arrecadação e da criação também do Fundo de Centralidades:

O próximo passo é começar a aprender a gastar, como fazer um projeto, qual vai ser, onde vai ser... São coisas que não estavam no escopo do planejamento e que agora estão. Então a gente tem um tempo para aprender a mexer com isso antes da arrecadação ser significativa (S02).

Ainda como parte da descrição e análise da regulamentação da OODC em BH, foi levantado que a OODC concorre com outros instrumentos também regulamentados em legislação específica, como a TDC e OUs. Como vimos nos painéis acima, atualmente o instrumento da Transferência do Direito de Construir é mais utilizado para superação do CAb do que a OODC. No PD anterior havia algumas limitações em relação ao uso da TDC: só se podia majorar potencial em 20% através do TDC, limitação que não existe mais. Ou seja, desde 2020 todo o potencial máximo possível para determinado lote pode ser adquirido unicamente através desse instrumento. Outro fator facilitador foi que antes de 2020 também havia diferenciações do instrumento na cidade,

com áreas mais permissivas que outras: existia a TDC da Zona Adensada, a TDC da Zona Central de BH etc. Essa diferenciação foi extinta e o instrumento funciona de forma igual para todo o município. Além disso, existia uma regra que o potencial adquirido via TDC não poderia ser executado em região diferente da proveniente, regra também extinta no novo Plano. Com a simplificação do uso do instrumento, a OODC e a TDC atualmente funcionam dentro da mesma lógica.

Outro fator determinante para o funcionamento da TDC é o fato de haver uma livre negociação do mercado sobre o preço da Unidade de TDC (UTDC) comercializada. A expectativa da equipe técnica da PBH já era de um aumento de utilização desse instrumento por esses fatores: anteriormente, com a limitação de 20%, havia um universo consumidor muito restrito e atualmente, na região Central, por exemplo, é possível majorar coeficientes de aproveitamento incidentes sobre um lote de 1,0 para até 5,0, através da TDC. *“Então há um aumento muito grande de procura de TDC, como era de se esperar, e com isso também uma apreciação da TDC. É o que a gente tem que verificado”,* concluiu S02.

No entanto, há uma condição associada à TDC que a OODC não possui: 10% da diferença entre o CAb e CAmáx só podem ser atingidos por meio de TDC. Isso quer dizer que lotes receptores de potencial construtivo tem que, obrigatoriamente, comprar 10% do potencial adicional oriundos de TDC¹³, para atingir o CAmáx da zona, como é dito no Art.45 do PD/19:

§ 4º - Em qualquer empreendimento, 10% (dez por cento) da diferença entre o CAb e o CAmáx definidos pelo zoneamento para o terreno no qual se insere somente poderão ser adquiridos por meio da TDC.

Se não houver TDC no mercado, não é possível preencher essa diferença de outra forma. Segundo o entrevistado, trata-se de uma estratégia criada pelo corpo técnico para evitar que o tombamento ou proteção ambiental — condições para a geração de TDC — sejam vistos como prejuízo adicional

¹³ Optou-se por não levar em conta essa condição nos exemplos demonstrados acima para que a OODC fosse exemplificada em seu total potencial, caso essa regra seja extinta no futuro.

para o proprietário do terreno. Esta afirmação conta com a expectativa de que sempre haverá alguma reserva de mercado para venda de Unidades de Transferência de Potencial Construtivo - UTDC, contra o argumento de que a OODC estaria concorrendo em desvantagem com ela. Ou seja, é uma reserva para combater argumentos de que o Poder Público, com “seu” instrumento, está levando vantagem com relação ao “instrumento do mercado”, argumentou o S02.

Essa lógica de fortalecer a TDC em detrimento da OODC vai no sentido contrário da isonomia que não só o texto do PD/19, mas também as próprias falas do S02 indicam buscar, afinal coloca-se uma vantagem no instrumento da TDC em detrimento da OODC, sendo o primeiro negociado no mercado, sem a intermediação da Prefeitura. Além disso, como foi visto nos relatórios publicados acima, a TDC já se encontra em maior vantagem e maior tendência de utilização no contexto do novo Plano Diretor.

No início da vigência do novo Plano, ainda no período de transição, a UTDC valia em torno de R\$150,00 e, com o fator de 0,50 na fórmula da OODC, a mesma metragem comprada pela Outorga custava em torno de R\$500,00. Ou seja, ao ser feito o estudo de viabilidade de uma construção num dado lote, percebia-se que valia mais a pena comprar potencial construtivo no mercado (via TDC) do que da Prefeitura (via OODC). Isso levou, como esperado, a uma apreciação rápida no valor da UTDC:

A notícia mais recente que eu tive foi de UTDC a R\$300,00, ou até mais que isso um pouco... **Tem alguns lugares que parece que a OODC já está começando a ficar mais barata que a TDC**, pelo tanto que estão cobrando pela UTDC (S02).

Portanto, essa relação TDC *versus* OODC, principalmente no período de transição, foi considerada pelo servidor entrevistado como algo totalmente dentro das expectativas projetadas, tendendo, no entanto, a parecer muito otimista diante das relações tão dinâmicas e complexas da formação de preços imobiliários pelo mercado.

Com relação às Operações Urbanas, houve também uma simplificação no âmbito do novo PD que procurou articulá-las melhor com os outros instrumentos de política urbana. Foi comentado que no início da regulamentação de operações urbanas em BH, como a Nova BH, faltavam

instrumentos jurídicos já previamente regulamentados, obrigando a regulamentação das operações incluírem também essas regras:

Tinha CEPAC, tinha o CA básico, o CA máximo, era um vocabulário que ainda não estava sendo muito usado. Então a operação urbana, a proposta que existia da Nova BH, e depois de ACLO, a Antônio Carlos Leste-Oeste, tinha que inventar isso do zero. E era uma complicação danada (S02).

No entanto, com o PD/19 essa realidade foi simplificada. Foi dito que a regulamentação das novas OCs se restringe a indicar, nesse tema de superação do CAb, que o dinheiro arrecadado será investido naquela mesma área e que, eventualmente, podem permitir potenciais máximos acima de 5,0. Ou seja, as ferramentas já existem e estão presentes no texto do Plano Diretor e elas complementam a normativa das Operações Urbanas: *“em vez de ter que inventar de A, B, C, D até a letra Z, com o novo Plano A, B, C, D já estão inventados e eu vou mexer só no X, Y e Z”*.

Dessa forma, foi indicado como diferença fundamental nas OUs o fato de se poder criar um laboratório de parâmetros específicos para eventualmente incorporar essas alterações no próprio PD de forma geral. Em comparação com a Nova BH, que cobria 7% da área municipal, se apresentando quase como *“um novo Plano Diretor dentro da cidade”*, a Operação Urbana Consorciada Centro-Lagoinha, que está em fase de regulamentação atualmente, tem abrangência muito menor e, por isso, permite estudar detalhes da escala urbana que são inviáveis durante a elaboração de um Plano Diretor, fato visto como um grande benefício para o S02:

O Plano Diretor tem que lidar com 16.000 vias e 600 e tantos bairros... A OUC permite uma escala mais razoável de planejamento urbano. Então existe uma harmonia, assim... Cada um está jogando na sua posição: OUCs, TDC, OODC... todas essas letrinhas estão trabalhando. **Estão fazendo o papel que lhes compete e isso obviamente com o tempo vai se ajustando, se for o caso.**

Depois de explicitadas todas as questões acerca do instrumento no PD/19 de Belo Horizonte, partiu-se para duas temáticas finais abordadas na entrevista: as reações que o instrumento causou no setor imobiliário e as possíveis modificações futuras pretendidas para aperfeiçoamento de sua aplicação. Elas serão aqui explicitadas de forma resumida. Com relação às

reações, toda a discussão acerca da implantação da OODC foi fortemente rechaçada pelos donos dos terrenos, disse o S02, e representantes do setor empresarial da construção civil, como o Sinduscon, através de reações públicas, midiáticas, sensacionalistas e falsas. Dentre os argumentos, falou-se do instrumento como uma forma desapropriação inconstitucional ou implantação de mais um imposto, isso tudo de forma sensacionalista, por meio de notícias falsas, sem conhecimento a fundo de como o instrumento de fato pretende funcionar, ou mesmo por má-fé: *“Você usa as pedras que tem na mão para tentar bater no instrumento que você não quer, mas você não quer dizer por que você não quer”*.

Dentre os que foram contrários à adoção, destaca-se o movimento “Mais Imposto Não!” que, como comentado por Matta (2023), reúne um elevado capital econômico e político além de penetrar-se nas mídias e redes sociais com estratégias apelativas e de simples assimilação para atingir, sobretudo, o público não especializado. O movimento foi coordenado pela Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), e, além disso, “representa 29 instituições das classes empresarial, industrial, comercial, de trabalhadores e de serviços, além de mais de 100 mil belo-horizontinos que assinam seu manifesto” (MATTA, 2023).

As reações que realmente interessam, segundo o entrevistado, foram aquelas que de fato discutiram as nuances de aplicação da Outorga e procuraram identificar áreas mais viáveis ou menos de se construir a partir da aquisição de potencial construtivo adicional. Esse tipo de contribuição por parte de agentes do mercado, porém, foi dita como quase inexistente. S02 comentou também reações advindas desses agentes durante o período de discussão do PL/15 que indicava apoio às OUCs pela possibilidade de compra de potencial adicional, mas desaprovava operações análogas quando o instrumento em questão era a OODC:

Na verdade, o mecanismo é o mesmo, a diferença é que operação urbana tem uma área delimitada e a OODC funciona para a cidade inteira. Então acho que falta ler. Adoraria e adoro receber críticas sobre como está sendo feita... Existem algumas pessoas específicas que têm esse tom de conversa, que falam “olha desse jeito o objetivo do planejamento não vai ser alcançado, ou vai ser alcançado menos do que se desejaria”, mas esse tom de argumentação é raríssimo (S02).

Essa preferência pela OUC, no entanto, pode ter a ver com a possibilidade de flexibilização acima do coeficiente máximo por um mecanismo negociado diretamente no mercado, no caso, financeiro. Afinal, a compra e venda de CEPACS, assim como na TDC, aposta no livre mercado como regulador dos preços do solo num local específico da cidade. Esses certificados, emitidos pelo município a partir das diretrizes de adensamento da área da operação, após negociados são convertidos em potencial construtivo até o limite estabelecido pela OUC em questão. No portal do INDISCIPLINAR¹⁴, grupo de pesquisa pertencente à EA-UFMG, explica-se que o lançamento dos CEPACs permite que a Prefeitura angarie recursos rapidamente na fase inicial das obras de infraestrutura almejadas pela operação, evitando o comprometimento do orçamento municipal:

No entanto, Ferreira e Fix (2001) entendem que os títulos podem ser muito mais benéficos para os investidores privados do que para os cofres públicos, pois criam a desvinculação entre a compra de potencial construtivo e a posse do lote, o que gera “um novo tipo de especulação imobiliária, ‘financeirizada’” (FERREIRA; FIX, 2001). Quem possuiu capital disponível durante o lançamento dos CEPACs pode comprá-los, mesmo sem possuir um terreno na área, e aguardar a valorização decorrente das obras da operação. O problema é que, sendo um título, o CEPAC só será interessante se apresentar possibilidade valorização e, para tanto, deve ser emitido em áreas de interesse prévio do mercado imobiliário. Soma-se a isso a impossibilidade de realização de obras menos lucrativas, como habitação de interesse social, nas operações urbanas, uma vez que tais obras reduziram a valorização dos títulos. (INDISCIPLINAR, 2015)

Dito isso, a comparação entre OODC e OUC/CEPACs feita pelo S02 pode estar equivocada, uma vez que, de fato, a OUC tende a ser um instrumento mais interessante para o mercado do que a OODC, como indicam pesquisas que fundamentam a literatura sobre o tema como, por exemplo, Cota (2010).

Foi comentado ainda que, após a aprovação do PD/19, a preocupação maior da Prefeitura é procurar ajudar o mercado a entender as novas oportunidades que a normativa traz, para fazer com que as intenções do

¹⁴ Disponível em http://ouc.bh.indisciplinar.com/?page_id=15. Acesso em 17 de março de 2023.

planejamento se tornem intenções do mercado. Esse comentário, no entanto, soa um pouco ingênuo diante da real relação entre o planejamento, que, em tese, visa o cumprimento da função social e a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, e o mercado que opera na lógica de acumulação capitalista visando o lucro máximo. Se o Estado se comporta, através da regulação, como uma "mão confiscadora" em detrimento da "mão invisível" da autorregulação do mercado, como foi trazido por Sanches (2000, apud Oliveira, 2014) no primeiro capítulo, soa improvável que seus interesses possam convergir em prol do interesse comum.

Com relação às possíveis modificações futuras do instrumento, foi dito que por hora não há essa perspectiva principalmente pelo fato de a OODC poder estar sendo integralmente aplicada no município há muito pouco tempo, *“não adianta rever o que nem foi colocado em prática ainda”*. A partir de 2023, acredita o entrevistado, com o tempo dado aos arquitetos e empreendedores para o aprendizado do PD, deverão ser levantadas possíveis alterações que aparecerão nos anos seguintes e, talvez, apresentá-las na Conferência de Política Urbana marcada para discussão do Plano, em 2028. Entretanto, a visão otimista do entrevistado foi recentemente contrariada pela tentativa de adiamento do período de transição para a adoção da OODC por pelo menos mais dois anos e redução do seu valor de compra pela metade. Encabeçada pelo atual presidente da Câmara dos Vereadores de Belo Horizonte (CMBH) em conjunto com representantes da Federação das Indústrias de Minas Gerais - FIEMG, foi proposto o Projeto de Lei 408/2023, que pretende alterar as regras da OODC e revogar a proibição de alteração do Plano Diretor por oito anos com o intuito de alterar artigos, disposições e estratégias do texto original do PD/19 e suas leis/decretos subsequentes, além de *“transformar Belo Horizonte na melhor capital para se investir no Brasil”* através do setor da construção civil que *“move grande parte da economia da capital, gerando muitos empregos”* e sem o impeditivo da legislação vigente que *“inviabiliza o seu desenvolvimento”* (HOJE EM DIA, 2023).

Com as mesmas estratégias dissimuladas do anterior movimento *“Mais Imposto Não!”*, foram realizadas entrevistas e coletivas de imprensa onde argumentos negativos e sensacionalistas se faziam presentes, como o desemprego que o novo *“imposto”* causaria (RONAN, 2023). Essa discussão,

até o momento desta pesquisa, esta em curso na Câmara e nas redes sociais, trazendo também grupos que defendem o PD/19 da forma como foi aprovado no COMPUR e na CMBH. Os coeficientes de transição, com validade de fevereiro de 2023, foram extintos conforme previsto e atualmente BH já é regida pelo CAb único e unitário.

Na seção seguinte será explicitado de forma similar o funcionamento atual da OODC no município de Betim, levando em conta o histórico da normativa e suas peculiaridades.

4.2 Betim

No caso do município de Betim, a OODC foi prevista no Plano Diretor de 2007, Lei 4.574, sendo posteriormente regulamentada pela Lei 5.034/2010. Foi reestruturada pelo novo PD, Lei 07/2018, com regulamentação dada pela Lei 6.549/2019. Em 2021 foi aprovada a Lei Complementar nº 15/2021 que altera os Anexos do Plano Diretor e alguns artigos da Lei. Assim como em BH, a regulamentação da OODC em Betim segue os fundamentos do EC e enfatiza a sua função redistributiva, não só em relação à captação de mais valias, mas também em relação ao reordenamento do adensamento face à capacidade de infraestrutura disponível. O instrumento passou a entrar em vigor em 2010, incidindo sobre toda área urbana do município.

A divisão territorial segundo o Plano Diretor de Betim é regida inicialmente por três macrozonas que se dividem entre a Macrozona Urbana, Macrozona de Expansão Urbana e Macrozona Rural. As duas primeiras se subdividem, de acordo com as diretrizes de uso e ocupação do solo, entre Zonas de Atividades Especiais (ZAEs) e Zonas Residenciais Mistas (ZRMs). Essas duas zonas se subdividem ainda em função da permissividade para tipos de atividades industriais, comerciais, prestação de serviços etc., porém, diferentemente dos outros PD estudados, não regem o potencial construtivo e aparecem na normativa visando, apenas, regular zonas de diversificação de atividades.

É no capítulo seguinte do Plano Diretor que se encontram as diretrizes construtivas em termos de área, quando se fala em adensamento demográfico. O Art. 13 da Lei 07/2018 indica que as Macrozonas Urbana e de Expansão Urbana ficam divididas em quatro áreas para efeito de adensamento

demográfico: áreas com predominância de alta densidade (com média de 110hab/ha); de média densidade (80hab/ha); de baixa densidade (30hab/ha); e áreas de densidade metropolitana, com densidade média igual à de alta densidade, porém com permissão para existência de lotes de maior área. Além disso, indica-se que as áreas de densidade metropolitana serão receptoras preferenciais de potencial construtivo por meio dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei.

O PD em vigor desde 2018 tornou o CA básico único e unitário com exceção às áreas de baixa densidade, em que o CA_b é 0,5 (Quadro 7 e Figura 17). Como já argumentado nos capítulos anteriores, essa padronização é fundamental para um melhor funcionamento do instrumento, uma vez que todos os lotes da cidade partem do mesmo direito básico de construção. No PD anterior, de 2007, mesmo já contando com a OODC, os CA_b não eram unitários e variavam entre 1,5 e 2,0. Os máximos permitidos na vigência atual variam entre 2,0 e 4,0 de acordo com a densidade da área. Indica-se a quantificação do CA_b conforme diretriz do Ministério das Cidades e a delimitação dos CA_{máx} conforme disponibilidade de infraestrutura e da proximidade com os principais eixos viários de ligação regional.

ZONEAMENTO	CA_b	CA_{máx}
DENSIDADE METROPOLITANA	1,0	4,0
ALTA DENSIDADE	1,0	3,0
MÉDIA DENSIDADE	1,0	2,0
BAIXA DENSIDADE	0,5	0,5

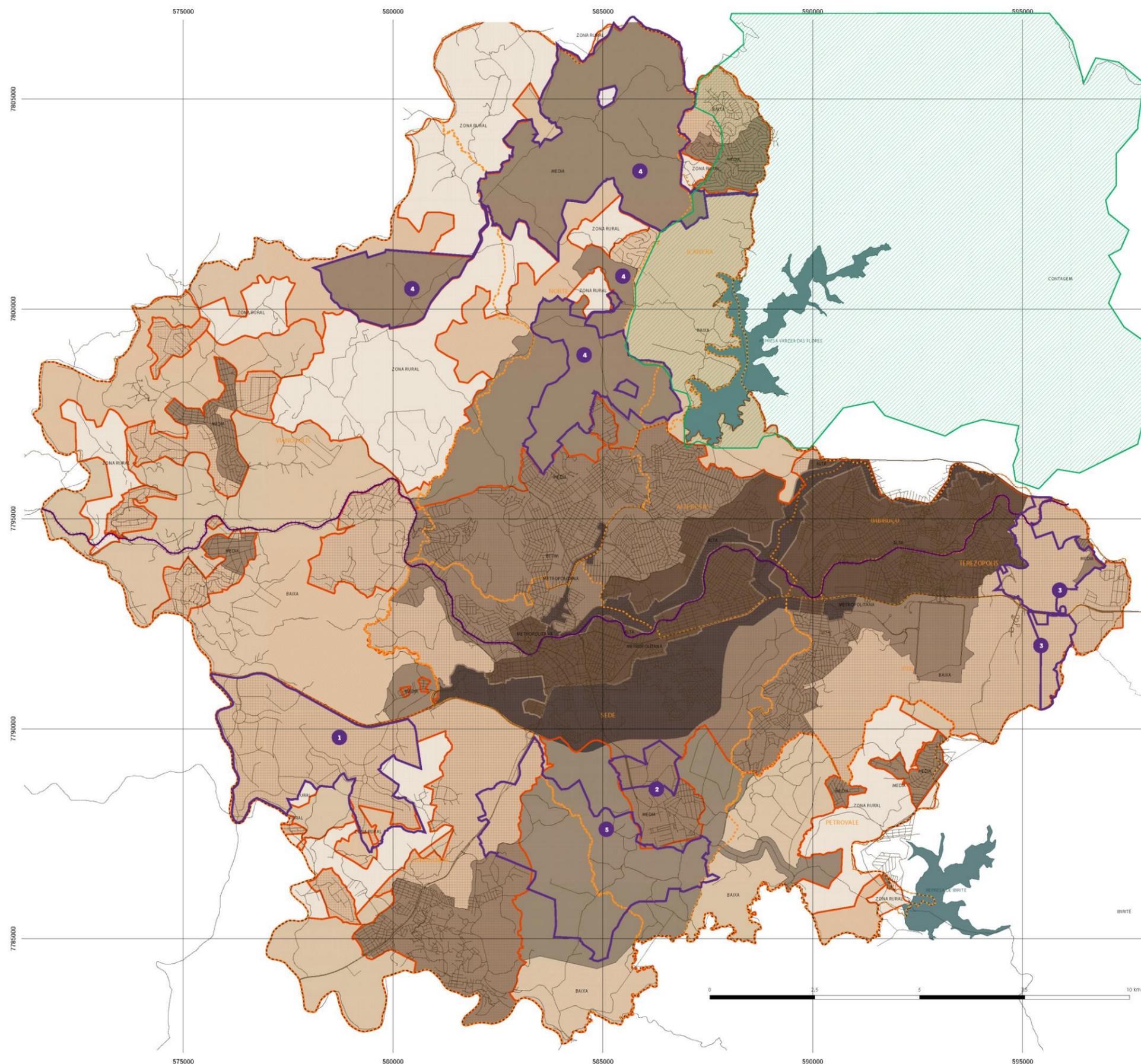
Quadro 7. Relação de CAs básicos e máximos conforme disposto no Art. 72 do Plano Diretor de Betim. Elaborado pela autora, 2023.

ANEXO I

PLANO DIRETOR

Betim • 2021

DENSIDADES, MACROZONEAMENTO, E OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS



LEGENDA

MACROZONEAMENTO

- MACROZONA URBANA
- MACROZONA EXP. URB.
- MACROZONA RURAL

DENSIDADE

- DENS. METROPOLITANA
- DENS. ALTA
- DENS. MEDIA
- DENS. BAIXA
- DENS. RURAL

- Resaca
- Limite Municípios
- Divisa Regionais
- Linha Férrea
- Rodovia
- Logradouros
- APA Estadual Várzea das Flores

OUC'S

Operações Urbanas Consorciadas

- 1 OUC Arceiras
- 2 OUC Côrego Santo Antônio
- 3 OUC Pintados
- 4 OUC Icaiversa
- 5 OUC Nova Betim



Sistema de Coordenadas de Referência: SIRGAS 2011 - UTM Zona 23 S.

	PREFEITURA MUNICIPAL DE BETIM - MG SECRETARIA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E HABITAÇÃO
	LEI COMPLEMENTAR Nº 15, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2021. DISPÕE SOBRE A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE BETIM.
ANEXO I - DENSIDADES, MACROZONEAMENTO, E OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS.	
ESCALA 1:30.000	
30 DE DEZEMBRO DE 2021	

Figura 17. Mapa de Densidades, Macrozoneamento e Operações Urbanas Consorciadas. Anexo I do Plano Diretor de Betim, 2021.

Durante a entrevista com o servidor representante do Departamento de Política Urbana de Betim (DPURB), aqui tratado como S03, comentou-se o aumento na procura não só da OODC, mas também da Transferência do Direito de Construir (TDC), a partir da revisão do PD, quando o CA básico passou a ser único e unitário. Esta mudança foi considerada positiva por simplificar as zonas e permitir que se alcançassem os objetivos do Plano Diretor de forma menos burocratizada e segmentada: “*Se não a gente acaba afastando o uso do instrumento...*”. Foi comentada a reação positiva dos empreendedores imobiliários quando da criação do instrumento em 2010 pela expectativa de geração de acréscimo de áreas construídas para além do máximo permitido pelas zonas, Porém, com a modificação recente desse cenário para o coeficiente único e unitário, essa percepção se modificou, uma vez que os valores de CAb anteriores já permitiam construções em maior densidade. A padronização do CAb para 1,0 fez o setor imobiliário se sentir prejudicado, como podemos perceber nesse trecho:

Quando nós baixamos o coeficiente pra 1,0, houve uma reação... E de fato houve muita discussão para no final conseguimos convencer a necessidade do coeficiente básico. E então houve esse aumento de [...] **necessidade de investimento do empreendedor pra poder alcançar um coeficiente que ele já tinha a prática de utilizar anteriormente**, mas que agora ele só poderia usufruir fazendo a aquisição... (S03).

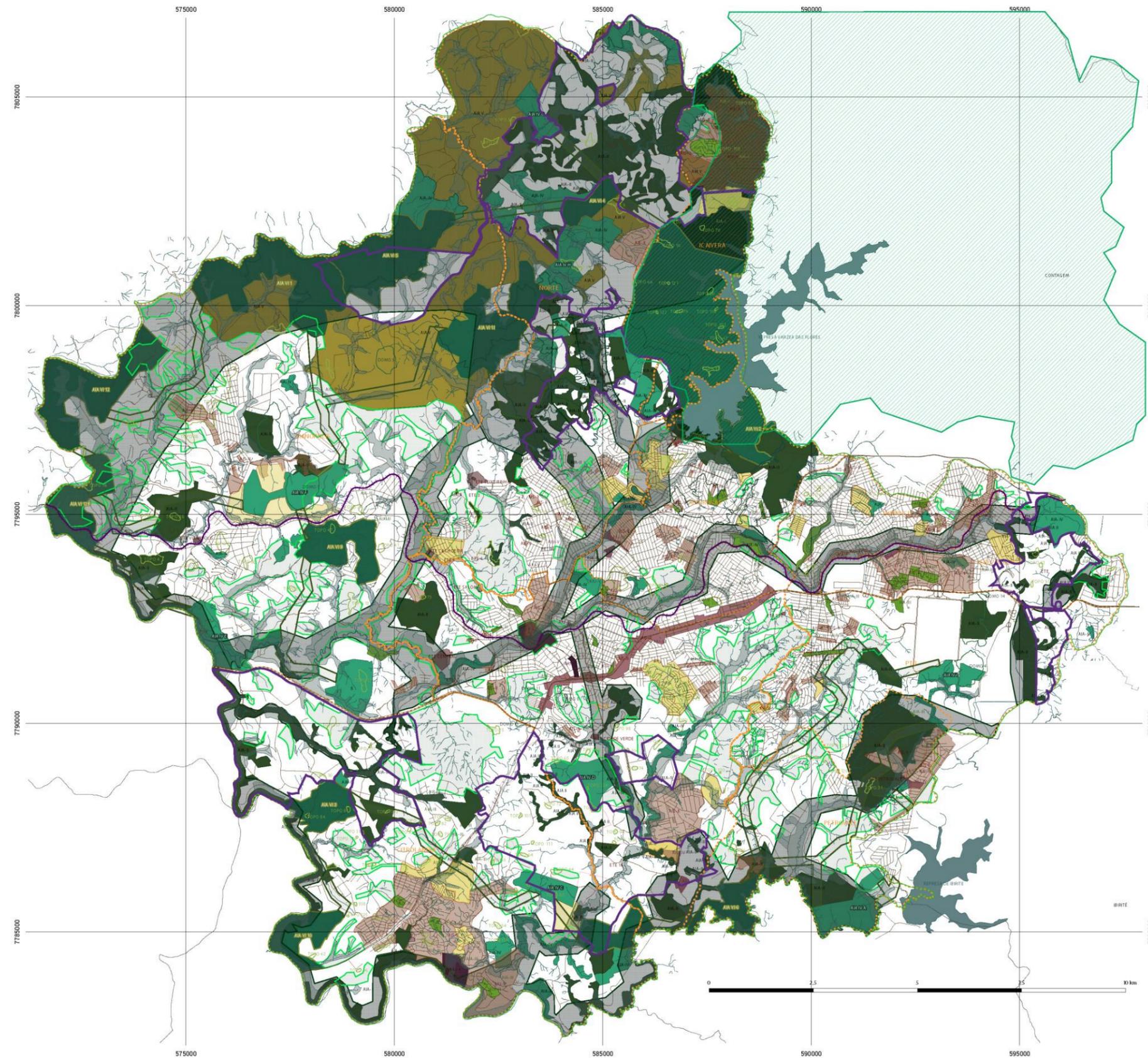
O Plano Diretor de Betim também traz a possibilidade do uso da OODC nos casos em que se deseja construir acima da previsão de número de pavimentos máximo estabelecido pela LUOS. Tal regra adiciona a condição de que, caso não haja aumento no coeficiente de aproveitamento, apenas no número de pavimentos, a taxa de permeabilidade mínima obrigatória será acrescida em 2,0% por pavimento adicional. Nesse caso, essa condicionante associada à Outorga funciona como uma espécie de bônus, uma vez que não há contrapartida monetária para a construção de mais pavimentos, apenas a condicionante do aumento da área permeável obrigatória. Caso ultrapasse o CAb, os dois tipos de Outorga podem ser utilizados em conjunto até ser alcançado o CAmáx. O parâmetro de número máximo de pavimentos, diferentemente do CA, é regido pelo zoneamento e suas várias subdivisões

indicado junto da tabela de parâmetros urbanísticos da LUOS — Lei 09/2019 — em seu Anexo II (

Figura 18), III (Quadro 8), e IV (Figura 19).

ZONEAMENTO	Nº MÁX. PVTOS.
ZRM-AIA I	13
ZRM - AIA II	2
ZRM - AIA III	2
ZRM - AIA IV	2
ZRM - AIA V	4
ZRM	3
ZRM UNIFAMILIAR	3
ZRM VIA METROPOLITANA	13
ZRM CENTROS	4
ZRM NORTE	4
ZRM SUL	4
ZAE-I	4
ZAE-II	4
ZAE-I-RV	4
ZRR-ZONA RURAL	4
ZAE-III	4
ZAE-IV	4

Quadro 8. Relação entre zoneamento e número máximo de pavimentos permitido conforme disposto no Anexo 3 da LUOS de Betim. Elaborado pela autora, 2023.



ANEXO II

PLANO DIRETOR

Betim • 2021

ÁREAS DE INTERESSE,
ECOSSISTEMAS,
ETEs e ZCBios

LEGENDA

ZCBIOS

- ZCBio Estruturante
- ZCBio Específica
- ZCBio Especial

ÁREAS DE INTERESSE AMBIENTAL

- AIA-I
- AIA-II
- AIA-III
- AIA-IV
- AIA-V
- AIA-VI (Novo)

ÁREAS DE INTERESSE SOCIAL

- AIS I
- AIS II

ÁREAS DE INTERESSE URBANÍSTICO

- AIU I à AIU VI

ECOSSISTEMAS PRINCIPAIS

- Planícies Fluviais
- Cristas
- Domos
- Topos

- Represa
- Limite Municípios
- Divisa Regionais
- Linha Fôrrea
- Rodovia
- Logradouros
- APA Estadual Vargem das Flores



Sistema de Coordenadas de Referência:
SIRGAS 2000 - UTM Zone 23 S



	PREFEITURA MUNICIPAL DE BETIM - MG SECRETARIA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E HABITAÇÃO
	LEI COMPLEMENTAR Nº 10, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2021 - DISPÕE SOBRE A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE BETIM
ANEXO II - ÁREAS DE INTERESSE, ECOSISTEMAS, ETes e ZCBios	ESCALA 1:30.000
30 DE DEZEMBRO DE 2021	

Figura 18. Mapa de Áreas de Interesse, Ecossistemas, ETes e ZCBios. Anexo II do Plano Diretor de Betim, 2021.

ANEXO IV

PLANO DIRETOR

Betim • 2021

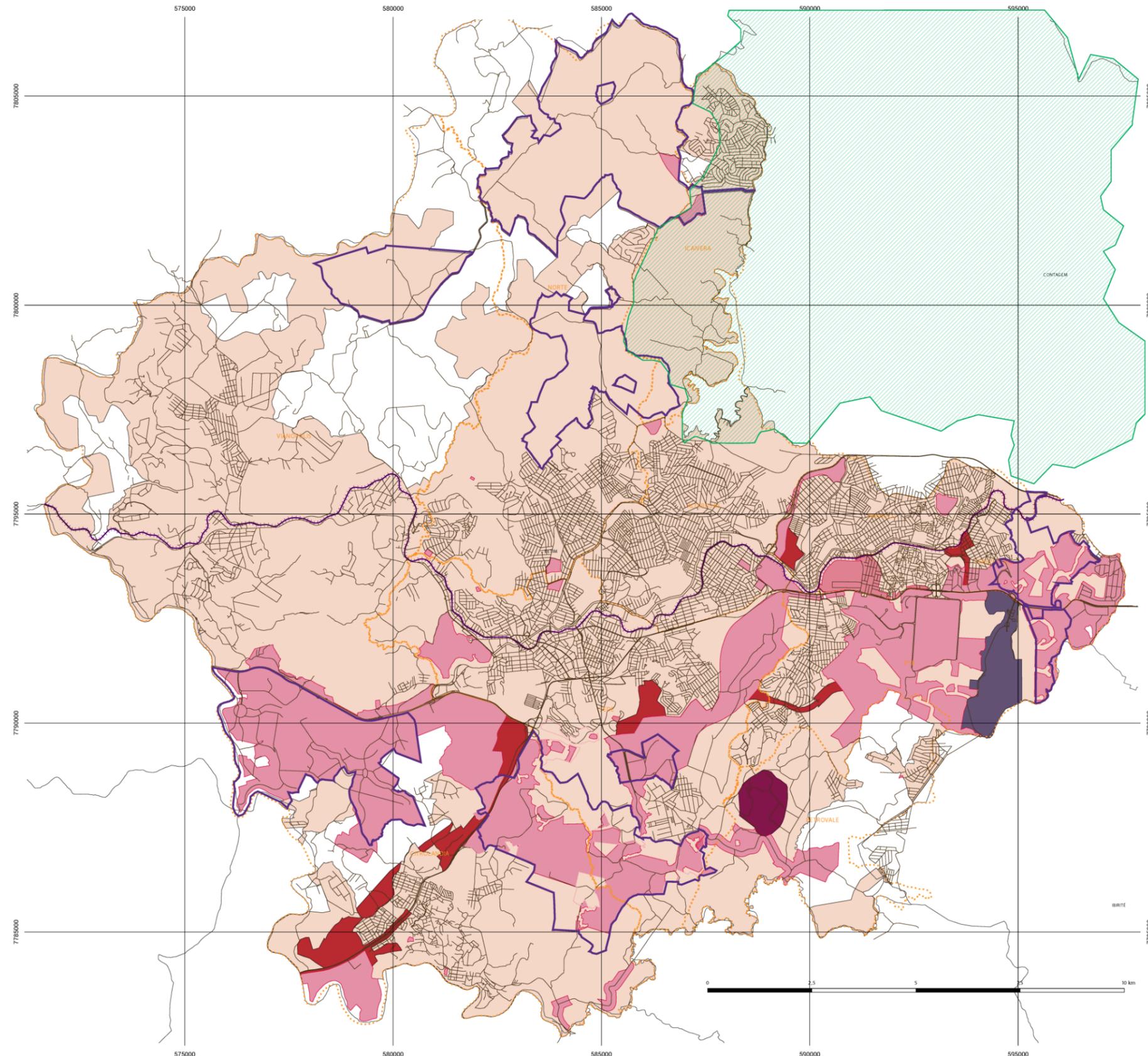
MACROZONAS

LEGENDA

MACROZONAS

- ZRM
- ZAE - I
- ZAE - II
- ZAE - III
- ZAE - IV

-  Represa
-  Limite Municipios
-  Divisa Regionais
-  Linha Férrea
-  Rodovia
-  Logradouros
-  APA Estadual Vargem das Flores



Sistema de Coordenadas de Referência:
SIRGAS 2000 - UTM Zone 23 Sul

	PREFEITURA MUNICIPAL DE BETIM - MG SECRETARIA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E HABITAÇÃO
	LEI COMPLEMENTAR Nº 15, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2021 - DISPÕE SOBRE A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE BETIM
ANEXO IV - MACROZONAS	ESCALA 1:30.000
30 DE DEZEMBRO DE 2021	

Figura 19. Mapa de Macrozonas. Anexo IV do Plano Diretor de Betim, 2021.

O PD não menciona nenhum tipo de controle de estoque de potencial construtivo, apenas de adensamento demográfico através de outros parâmetros como Quota de Terreno por Unidade Habitacional. Vale comentar também que nas áreas de alta e média densidade e nas áreas de densidade metropolitana, o coeficiente básico poderá ser acrescido até o limite de 1,50 na proporção de 0,10 de potencial construtivo adicional para cada 2,0% de aumento de área permeável, caracterizando-se novamente como um tipo de bônus a título de incentivo à adoção de maiores taxas de permeabilidade. Com relação à fórmula de cálculo de contrapartida, a Lei 6.549/2019 não apresenta uma fórmula direta, mas indica que “o valor do potencial construtivo adicional será correspondente ao valor da porção de terreno necessária para a ampliação de coeficiente de aproveitamento pleiteada” (BETIM, 2019). Tomando como base a fórmula de Belo Horizonte, entende-se que a fórmula seria algo como:

$$CT = CAof \times AT \times V, \text{ onde:}$$

CT corresponde ao valor da contrapartida onerosa devida pelo responsável legal pelo projeto licenciado; CAof corresponde ao coeficiente de aproveitamento a ser praticado mediante ônus financeiro; AT corresponde à área do terreno, medida em metros quadrados; V corresponde ao valor do metro quadrado do terreno, obtido de acordo com a Planta de Valores Imobiliários utilizada para o cálculo do ITBI. Percebe-se, portanto, que não há progressividade na fórmula de cobrança, que resulta em 100% do valor de ITBI equivalente à área adicional adquirida. Não é mencionada na normativa qualquer isenção de pagamento de contrapartida.

No entanto, durante a fase de entrevistas, revelou-se uma informação que não apareceu no levantamento. Diferente do que havia sido aferido, a contrapartida a ser calculada não parte apenas do valor do m² indicado na tabela de ITBI municipal. Pelo fato da planta de ITBI não ser reajustada anualmente, a quantia a ser considerada partiu do valor de ITBI no ano de regulamentação do instrumento e, a partir dele, através de decreto, tem

reajuste regulamentado anualmente levando em conta os índices de inflação anual publicados através do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)¹⁵.

Para ilustrar a lógica de pagamento de contrapartida, vamos utilizar o mesmo lote padrão de 10x30m utilizado na seção anterior em dois bairros diferentes da cidade. Além do mapa de adensamento demográfico (Anexo 1 da LC 17/2018, modificado pela LC 15/2021), foi utilizada a tabela com os valores de terreno por metro quadrado para fins de aplicação da OODC disponibilizada no portal do instrumento, no site da Prefeitura de Betim, onde é indicado o valor/m² de cada bairro do município, sendo adicionada nova coluna a cada ano¹⁶.

Dessa forma, o bairro Dom Bosco está inserido na ZRM, tem densidade média e o valor do solo em 2023 igual a R\$187,53/m²; e o bairro Chácara está inserido na ZRM – Via Metropolitana, tem densidade metropolitana e o valor do solo em 2023 igual a R\$270,81/m². Assim, em um lote hipotético de 300m² a normativa permite a construção de área equivalente à área do lote sem a necessidade de utilização dos instrumentos de política urbana nos dois casos. Considerando como área líquida apenas a somatória das áreas das unidades privativas (desconta-se aqui áreas de circulação, pilotis, garagem entre outros) e uma taxa de ocupação média de 70%, o CA_{ab} permitiria um edifício de três andares com dois apartamentos de 50m² em cada, por exemplo (Figura 20).

¹⁵ Decreto nº 40.745/2017; Decreto nº 41.930/2020; Decreto nº 42.433/2020; Decreto nº 43.131/2021; Decreto nº 43.672/2022.

¹⁶ Consta na tabela o ano de 2016 como primeiro aferido sendo apresentados os valores anuais até 2023, no momento da pesquisa. Consultar o Anexo III.

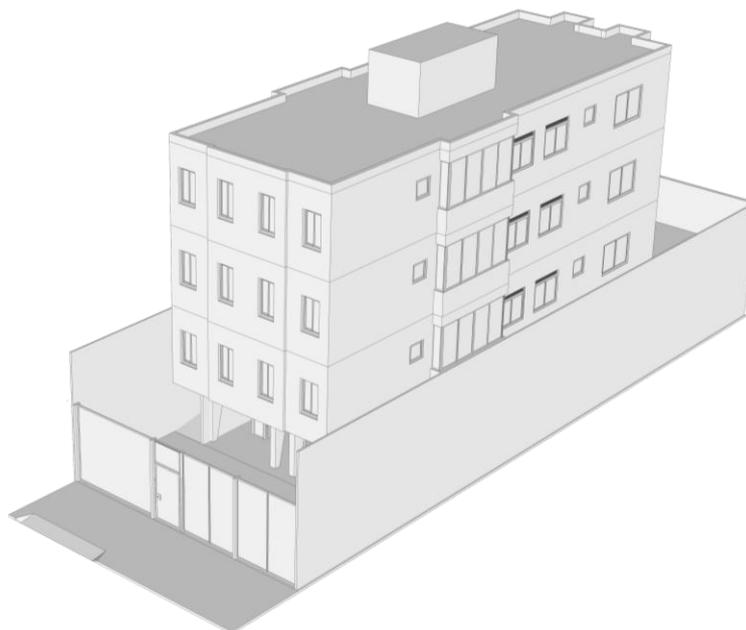


Figura 20. Esquema de um edifício residencial com utilização do Cab em Betim. Elaborado pela autora, 2023.

Caso seja decidido utilizar o máximo potencial construtivo permitido, o empreendedor com lote no bairro Dom Bosco poderia alcançar o $CA_{máx}$ de 2,0, ou seja, dobrar a área anteriormente permitida e aumentar as possibilidades construtivas em termos de área das unidades e do número de pavimentos. Dessa forma, aquele mesmo edifício poderia ter seis andares com dois apartamentos de $50m^2$ em cada, ou, utilizando outra metragem, quatro andares com dois apartamentos de $70m^2$ em cada, considerando os dois últimos apartamentos com cobertura (Figura 21). A compra de $300m^2$ adicionais custaria ao empreendedor R\$56.259,00. Considerando um VGV médio no bairro de R\$1.800.000,00, o custo da OODC seria em torno de 3% do valor de venda geral do edifício.

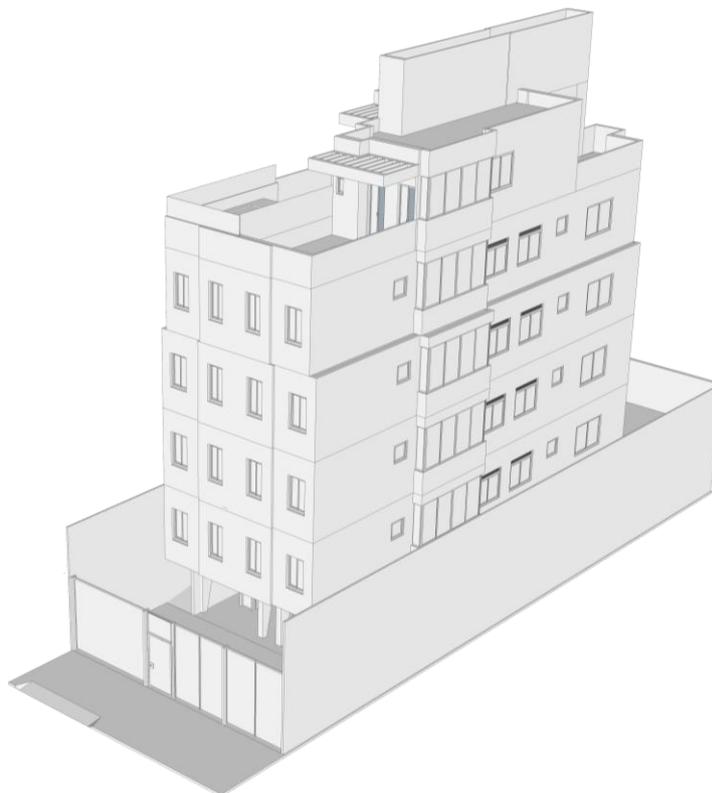


Figura 21. Esquema de edifício residencial no bairro Dom Bosco com superação do CA_b.
Elaborado pela autora, 2023.

No entanto, é importante salientar que outros parâmetros urbanísticos referentes ao lote podem inibir esse aumento de área permitido através da superação do CA_b. O Art. 26 da LC 09/2019, a LUOS de Betim, indica que os afastamentos laterais e de fundo das edificações com até 8,50m é de 1,50m e, a partir dessa altura, serão acrescidos em 25cm a cada pavimento. Considerando o esquema acima, o andar adicional ficaria com 25cm de largura a menos de cada lado e ao fundo em relação ao primeiro, fator este que poderia, ou não, inibir a construção de dois apartamentos neste andar a depender do projeto concebido e dos direcionamentos do mercado em termos da tipologia a ser comercializada.

No caso do bairro Chácara, a Lei permite alcançar um CA_{máx} de 4,0, ou seja, quadruplicar a área líquida possível apenas com o CA_b. Assim, o edifício-exemplo poderia ter 12 andares com dois apartamentos de 50m². Nesse exemplo, o zoneamento permite essa quantidade de pavimentos, não sendo necessária a utilização da outorga de acréscimo de pavimentos mediante aumento da área permeável obrigatória. Porém, caso fosse, poderia tornar a ocupação inviável por falta de área livre suficiente para aumento da taxa de

permeabilidade, induzindo, talvez, a necessidade de junção de um ou mais lotes ou a procura por lotes maiores. Como essa situação não se apresenta como um fator limitante, os afastamentos laterais e de fundo talvez se apresentem, uma vez que o décimo segundo andar precisaria ser 5 metros menor em largura e 2,5m menor no fundo.

Esse exemplo, caracterizado pela Figura 22, foi feito de modo a demonstrar a forma final da máxima ocupação possível após a aplicação dos afastamentos. Por isso, foi simulado um último pavimento de cobertura a ser viabilizado pela área “perdida” para os afastamentos nos demais pavimentos. Nos termos da Lei, o exemplo não possui impedimentos: a largura do último pavimento ficou maior que a largura mínima de um cômodo exigida pelo Código de Obras do município. Esse tipo de ocupação implica uma nova condicionante para os empreendedores, por gerar tipologias diferenciadas causadas pela não existência de um pavimento tipo padrão, o que pode ou não ser um fator limitante para o mercado.

Outra possibilidade são cinco andares com dois apartamentos de 105m² cada, considerando os dois últimos apartamentos com cobertura. A compra de 900m² adicionais custaria ao empreendedor R\$243.729,00. Considerando um VGV de R\$3.100.000,00, o custo da OODC seria cerca de 0,80% dele.

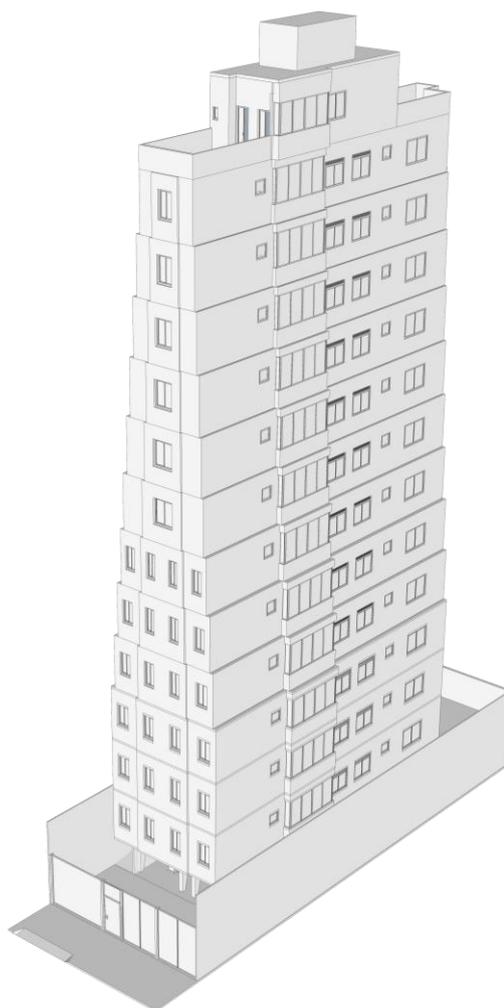


Figura 22. Esquema de edifício residencial no bairro Chácara com superação do CAB..
Elaborado pela autora, 2023.

De forma a resumir os dados levantados pelas simulações, o Quadro 9 indica as proporções encontradas na comparação entre o valor da contrapartida onerosa da OODC e o VGV médio encontrado para os empreendimentos exemplificados. Ainda que os valores encontrados sejam baixos nos dois exemplos — fator interessante uma vez que na fórmula de contrapartida do município não existe fator de redução — percebe-se uma proporção maior entre OODC e VGV no bairro de menor valor de solo, enquanto o bairro Chácara apresenta uma proporção inferior a 1%.

	Betim	
Proporção OODC/VGV	Dom Bosco	Chácara
	3,0%	0,8%

Quadro 9. Quadro resumo da proporção de valores da OODC e VGV em Betim. Elaborado pela autora, 2023.

Com relação à destinação da arrecadação efetivada pela OODC em Betim, o PD indica a criação de um fundo específico, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável (FMDUS), destinado a gerir a distribuição de recursos para implantação das políticas setoriais de interesse do Município. Porém, não foi encontrada nenhuma regulamentação deste fundo que, segundo o PD, deveria ter sido regulamentado em até 12 meses após sua publicação, que seria em 28 de dezembro de 2019. Na página do instrumento, no site da Prefeitura, encontra-se a seguinte introdução acerca da OODC:

Com a aplicação desse instrumento o IPPUB¹⁷ espera incentivar o desenvolvimento de áreas já dotadas de infraestrutura urbana, como as áreas lindeiras às avenidas sanitárias, bem como melhorar a qualidade do espaço urbano, principalmente com o acréscimo de área permeável nos casos em que o empreendedor utiliza a modalidade de acréscimo pavimentos (S03).

Percebe-se, portanto, que mesmo com mais de 10 anos de aplicação da OODC no município, o instrumento não tem funcionamento pleno, uma vez que não há destinação específica dos valores arrecadados, que parece estar “perdendo-se” no caixa único das receitas municipais, ainda que as melhorias urbanas previstas, como citadas acima, possam estar sendo realizadas independente da utilização do fundo. A entrevista comprovou esse relativo esvaziamento dos objetivos do instrumento, indicando seu uso parcial sem o aproveitamento da arrecadação para investimentos na coletividade, como podemos perceber neste trecho da resposta dada pelo servidor entrevistado:

[O município] criou todo o regulamento de como ocorreria essa operação de aquisição de potencial construtivo adicional, mas [como] o recurso [seria utilizado] não... A princípio **não havia um objetivo de destiná-lo a um fundo específico** na área de desenvolvimento urbano, então esse recurso ia para o caixa único do município (S03).

Foi salientada a previsão da criação do fundo específico para a arrecadação viabilizada pelo instrumento como algo a ser implementado futuramente e que ainda não está acontecendo. No entanto, vê-se um otimismo pelo primeiro passo dado com relação à criação do instrumento e da sua *“serventia ao planejamento da cidade na forma de recurso financeiro obtido*

¹⁷ Instituto de Pesquisa e Políticas Urbanas de Betim.

especificamente através desse instrumento de OODC”. O maior desafio pontuado com relação à regulamentação e/ou aplicação do instrumento também girou em torno da falta de controle sobre a aplicação dos recursos arrecadados:

Nós avançamos na implementação desse fundo municipal, mas há uma certa resistência ainda, porque o fundo gera um procedimento específico e burocrático em relação à aplicação desse recurso [...] Mas a cidade deve chegar à conclusão [com relação] a essa forma de gestão, porque nós teremos outros elementos, outros indivíduos participando da gestão [...] Isso certamente vai trazer benefícios no ponto de vista da discussão da cidade por parte desse conselho que vai tratar da gestão desse fundo (S03).

Curioso notar que não foi comentada a resistência pelo setor imobiliário na implantação do instrumento em si, a não ser quando à redução do CAb. Contudo, ficou evidenciada a resistência do próprio executivo municipal para criação do fundo, etapa que seria de responsabilidade do município, envolvendo, eventualmente, inclusive, o poder legislativo. O fundo para destinação da arrecadação da OODC, quando não devidamente regulamentado e em pleno funcionamento, esvazia o objetivo de melhorar a distribuição dos benefícios e dos ônus da urbanização, como preconiza o Estatuto da Cidade. Foi informado que atualmente a arrecadação está sendo utilizada principalmente para pagamento de servidores da Diretoria de Políticas Urbana que atualmente integra a Secretaria Municipal de Ordenamento Territorial e Habitação, fato que culmina em distorção dos objetivos do instrumento:

[...] eu imagino que [a arrecadação] seja pelo menos equivalente ou superior **ao custeio da nossa secretaria, do ponto de vista material e humano, ele [os custos] pode estar sendo pago com o recurso desse instrumento**, porque é algo que não é... Digamos assim, não daria pra grandes investimentos, mas acho que dá conta dessa despesa (S03).

Apesar dessa fala acima, não foi informado o valor que o instrumento já foi capaz de arrecadar, comprovando que a falta de regulamentação do fundo dificulta a transparência e o controle social, e, nesse caso, também técnico, no que tange a gestão da aplicação dos recursos.

Para finalizar a análise da regulamentação do instrumento em Betim, foi levantado que a OODC funciona concomitantemente, e de forma concorrencial, com outros instrumentos também regulamentados em legislação específica, como a Transferência do Direito de Construir (TDC) e as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). Existe ainda no município a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo (OOAU)¹⁸, outra modalidade de outorga onerosa, que é regulamentada de forma pouco detalhada no texto da Lei de Uso e Ocupação do Solo. Essa normativa estabelece, contudo, que a OOAU não pode ser utilizada em conjunto com a OODC.

Ao se questionado sobre a existência de outros instrumentos de política urbana regulamentados no município e a forma como estes eventualmente concorrem com a OODC, o entrevistado indicou a Transferência do Direito de Construir (TDC) como potencial forte concorrente, à medida que o mercado vai entendendo como as transferências funcionam. Há dez categorias possíveis para um imóvel se tornar cedente de potencial construtivo em Betim: como lote com imóvel tombado por interesse histórico, artístico, arquitetônico ou urbanístico; decretado de utilidade pública para fins de adequação ou ampliação do sistema viário; e áreas de interesse social ou ambiental em geral (seja de proteção, de reserva ou sujeitos a inundações, por exemplo).

Como os dois instrumentos funcionam ligados à superação do CAb, a comparação de viabilidade é feita e utiliza-se o instrumento mais interessante em termos financeiros, principalmente: *“Cada um está optando por aquilo que acha mais fácil e vantajoso” (S03)*. Como a TDC funciona através da compra de potencial construtivo de áreas sujeitas a proteção ambiental ou de patrimônio, existe uma preferência do setor técnico para que haja a migração de interesse da OODC para a TDC, como é comentado nesse trecho:

Nós [da área técnica] estamos torcendo pra que haja essa migração de interesses da OODC para a TDC. Porque aí nós vamos poder **alcançar outros objetivos importantes que é a da preservação ambiental, da preservação de patrimônio**, de desocuparmos. Ou

¹⁸ A LUOS de Betim, Lei 09/2019, indica que a OOAU ocorrerá em todo e qualquer Macrozona de Betim mediante requisição do direito de localização e funcionamento de atividade e empreendimento não conforme. Ela também indica a possibilidade do instrumento alterar os limites da zona urbana, de expansão urbana e rural.

não incentivarmos a ocuparmos de áreas inundáveis. [...] A gente espera conquistar a cidade para que ela entenda que esse instrumento, além de economicamente poder ser mais interessante, também **vai trazer um benefício coletivo muito maior do que a Outorga. Até que a gente tenha a outorga dentro do fundo municipal de desenvolvimento urbano**, que aí logicamente a gente vai também ter... Então, no momento está havendo essa migração pra TDC e isso é bom pra cidade (S03).

É indicado que quando o fundo estiver funcionando pode ser que haja uma política de incentivo à utilização da OODC em detrimento da TDC, porém não é a realidade atual. Além do caso da TDC, é comentado que Betim possui um grande volume de Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) quando comparada com outros municípios da RMBH e que, através delas, têm-se realizado importantes obras de infraestrutura, principalmente na área de mobilidade. Além disso, comenta-se a existência dos Certificados de Potencial Construtivo Adicional (CEPACs) como outro tipo de possibilidade de aumento do potencial construtivo nesses casos, mas que ainda não foram utilizados. Houve casos apenas de flexibilização de usos, algo que se assemelharia mais com a OOAU.

Por último, o entrevistado foi questionado sobre a previsão de alguma alteração no regulamento da OODC no município. Foi respondido que não há previsão de alteração da lei que regulamenta o instrumento nos próximos anos, mas que pode haver revisões nas Leis de Uso do Solo, de Parcelamento do Solo e no Código de Obras, o que pode, eventualmente também, impactar a aplicação da OODC. Não foi mencionado nessa lista de possíveis alterações, nenhum tipo de intenção formal ou avanço quanto à regulamentação do Fundo Municipal de Política Urbana, nem pareceu ser uma preocupação técnica do entrevistado para o pleno funcionamento do instrumento. Pelo contrário, o assunto foi arrematado de forma bastante conclusiva e positiva:

Até então não surgiu a demanda por alteração da Lei de Outorga. Ela está funcionando, do ponto de vista tanto da Prefeitura quanto dos empreendedores [...] de forma adequada, pelo que eu tenho visto (S03).

4.3 Contagem

A OODC foi prevista em Contagem pela primeira vez nas Leis 2.760/1995 e 3.015/1998, Plano Diretor e Lei de Parcelamento, Uso e

Ocupação do Solo, respectivamente. Em seguida, foi modificada pelas Leis Complementares (LCs) 033/2006 e 082/2010, e em 2018 reestruturada com a aprovação do novo Plano Diretor de Contagem, a LC 248/2018. O município discrimina o funcionamento do instrumento no corpo do próprio PD, sem a existência de lei específica para sua regulamentação. Assim como nos municípios anteriores, a OODC no PD de Contagem segue as diretrizes do Estatuto da Cidade. Na entrevista com o servidor representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SMDUH), aqui indicado como S04, foram citados dois objetivos principais para a adoção do instrumento: o de conseguir alcançar a recuperação de parte das mais valias fundiárias promovidas por investimentos feitos pelo poder público na infraestrutura de algumas áreas; e a possibilidade de geração de recursos para investimentos em habitação de interesse social através da arrecadação possibilitada pela OODC.

Desde que entrou em vigor, o instrumento incide sobre todas as áreas incluídas no macrozoneamento do município. O zoneamento municipal atual conta com as Zonas de Usos Incômodos (ZUI); Zona Adensável (ZAD); Zona de Ocupação Restrita (ZOR); Zona de Expansão Urbana (ZEU); e Zona de Especial Interesse Turístico (ZEIT) (Figura 23). Além disso, Contagem não utiliza do CA básico único e unitário, mas valores que variam entre 0,40 a 1,50 (Quadro 10). Durante a vigência do PD anterior, os valores do CA básico também variavam entre 0,40 e 1,50, porém a área de abrangência de cada zona foi modificada. Os máximos permitidos também não são únicos e variam de 0,40 a 4,00, sendo este maior potencial possível aplicado na ZAD-3 e também nos trechos da Av. João César de Oliveira que são classificados como ZUI-1.

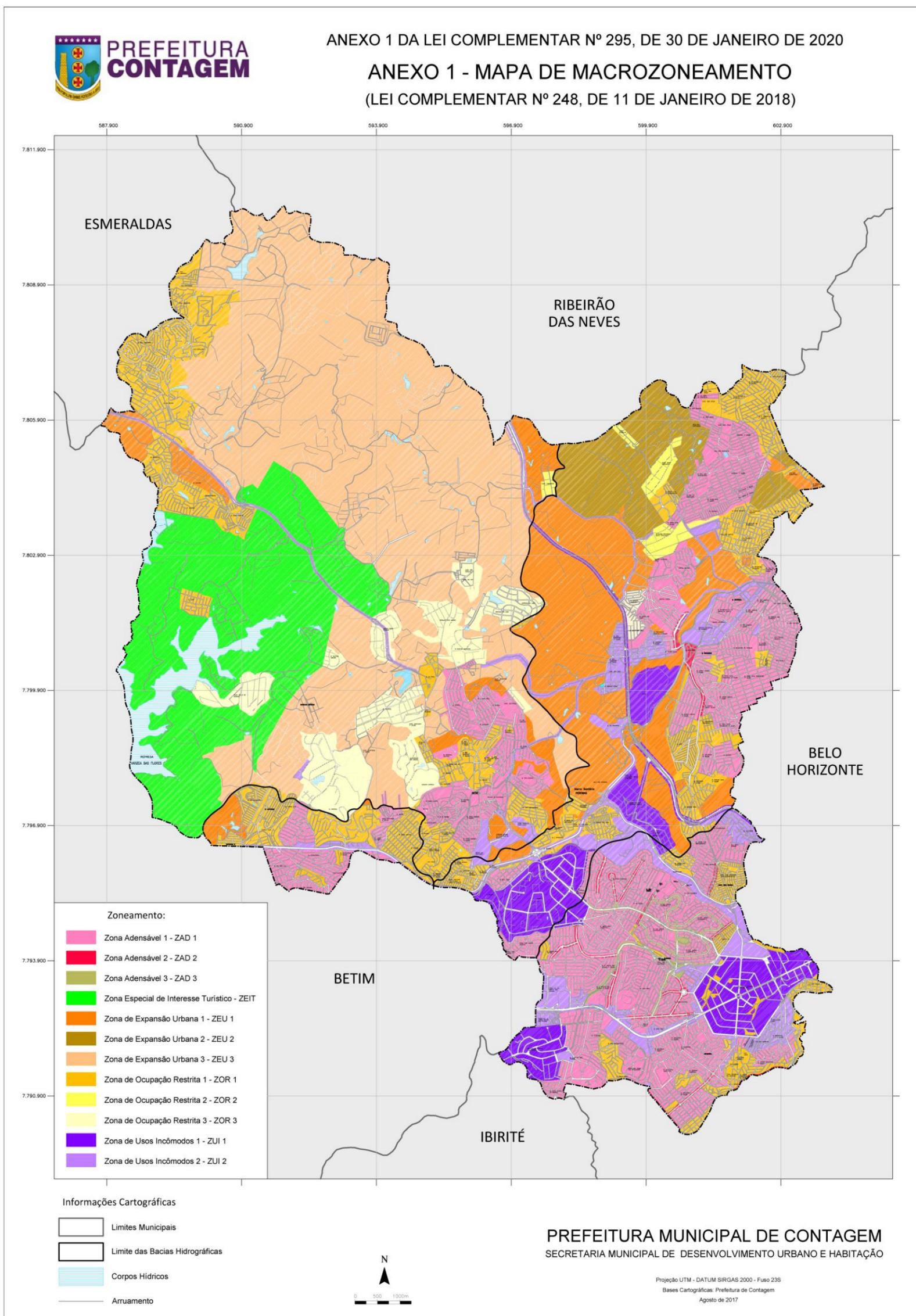


Figura 23. Mapa de Macrozoneamento. Anexo I do Plano Diretor de Contagem, 2020.

ZONEAMENTO	CAb	CAmáx
ZUI-1	1,0	2,0
ZUI-2	1,0	1,5 (residencial) 2,0 (não resid.)
ZAD-1	1,5	2,0
ZAD-2	1,5	3,0
ZAD-3	1,5	4,0
ZOR-1	1,0 (geral) 0,5 (bairro Tupã)	1,0 (geral) 0,5 (bairro Tupã)
ZOR-2	1,0	1,0
ZOR-3	0,5 (residencial) 0,4 (não resid.)	0,5 (residencial) 0,4 (não resid.)
ZEU-1	1,0	1,0
ZEU-2	1,0	1,0
ZEU-3	0,5 (residencial) 0,4 (não resid.)	0,5 (residencial) 0,4 (não resid.)
ZEIT	0,5 (residencial) 0,4 (não resid.)	0,5 (residencial) 0,4 (não resid.)

Quadro 10. Relação de CAs básicos e máximos conforme disposto no Anexo 2 do Plano Diretor de Contagem. Elaborado pela autora, 2023.

Esses coeficientes, segundo o entrevistado, condizem com a infraestrutura disponível atualmente nas diferentes porções da área urbana do município. Sua percepção é de que algumas regiões com boa infraestrutura instalada ainda apresentam baixa densidade de ocupação, permitindo-se, portanto, adensar mais. A ideia é aplicar tais coeficientes partindo dessa lógica até que seja desenvolvido um cálculo de estoque de potencial construtivo, que atualmente não existe no município. Também foi argumentado que Contagem não tem como tipologias e padrões construtivos mais comuns construções que necessitam altos coeficientes, e que na maioria da cidade a demanda por novas construções é satisfeita apenas com o CA básico.

Esse padrão de baixa densidade construtiva comentado como predominante pode também ser sintoma de uma grande quantidade de áreas não contabilizadas no cálculo de área líquida da edificação, os chamados descontos no CA. Esses descontos, se demasiados, podem mascarar o estudo

de utilização dos CAs no município, uma vez que a área bruta construída pode de fato ser muito maior que a área líquida computada para fins do cálculo do potencial construtivo utilizado. Foi comentado pelo S04 que a SMDUH produziu um estudo com o objetivo de calcular o quanto os descontos incrementavam na área da edificação e que a média encontrada foi de 60%. Isso quer dizer que uma edificação em um lote de 300m² com CA_b de 1,0 possa, de fato, em média, praticar um CA de 1,6, resultando uma construção de, na verdade, até 480m². A título de comparação, o padrão de incremento na área da edificação pelos descontos em Belo Horizonte é de 30% (VENTURA, 2020), metade da média encontrada em Contagem. Contudo, a justificativa apresentada pelo entrevistado para o entendimento dos técnicos locais de que essa média “*não chega a impactar tanto*” foi justamente a comparação com o município sede da RMBH:

O padrão construtivo aqui em Contagem acaba sendo um pouco diferente. [...] Diferentemente de BH, que a gente chega a ter quatro vagas por apartamento descontadas no CA, aqui em Contagem não é um padrão comum. Então **acaba não impactando tanto** (S04).

Os descontos no Coeficiente de Aproveitamento, como é perceptível, podem estar mascarando a densidade construtiva praticada no município. Os CAs máximos trazidos pela Lei, como já comentado, foram definidos em função da infraestrutura disponível existente. Foram apontados alguns fatores que fazem com que não sejam permitidos maiores adensamentos em certas áreas da cidade sujeitas a maiores restrições construtivas, como a área de proteção da Bacia de Vargem das Flores e a Bacia da Pampulha, com foco especial nas áreas correspondentes às cabeceiras da sub bacia do córrego Bom Jesus por ainda possuir um grande número áreas verdes e nascentes ainda preservadas. Outro fator limitador de CA máximo apontado na entrevista foi a falta de uma solução adequada para esgotamento sanitário de algumas áreas, fator que faz diminuir não só o CA máximo, mas também a Quota do Terreno por Unidade Habitacional adotados pelo zoneamento.

Além disso, o texto do PD indica que, visando a consolidação da Área de Especial Interesse Urbanístico 2 (AIURB-2) como centralidade, correspondente a trechos dos bairros Inconfidentes, Cidade Jardim Eldorado, Conjunto Habitacional Jardim Califórnia e Vera Cruz, a ocupação dos terrenos situados

nesta área fica sujeita a Coeficiente de Aproveitamento Máximo igual a oito, praticável exclusivamente mediante Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), por meio de Certificado de Potencial Adicional de Construção (Cepac). Esse é um exemplo de superação do CAb através de instrumentos de política urbana concorrentes da OODC também trazidos pelo EC.

Com relação à fórmula de cálculo de contrapartida, o valor a ser atribuído à OODC obedece a seguinte fórmula:

$$CT = 15\% \times [(CP - CAB) \times AT \times V], \text{ na qual:}$$

CT corresponde ao valor da contrapartida do beneficiário; CP corresponde ao Coeficiente de Aproveitamento praticado, limitado ao Coeficiente de Aproveitamento Máximo; CAB corresponde ao Coeficiente de Aproveitamento Básico; AT corresponde à área do terreno; e V corresponde ao valor venal do metro quadrado do terreno constante da planta de valores imobiliários utilizada para cálculo do Imposto de Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI) (CONTAGEM, 2018). Percebe-se, portanto, que não há progressividade na fórmula de cobrança, que resulta em 15% do valor de ITBI — valor, inclusive, mais baixo, calculado a partir do valor venal e não de mercado — equivalente à área adicional adquirida. Ademais, estão isentos de pagamento de contrapartida empreendimentos habitacionais de interesse social executados em Áreas de Interesse Social (AIS) e implantados em conformidade com a política habitacional do município.

O coeficiente de 15% do valor do adicional adquirido por meio da OODC nem sempre foi assim. Na primeira regulamentação do instrumento o percentual era de 20%, e na revisão de 2010 ele foi diminuído para 10%. Foi comentado na entrevista que a aplicação da Outorga aumentou bastante nesse período em que o coeficiente passou a ser 10% por ela ter ficado mais atrativa para empreendedor. Contudo, ainda assim, foi salientado que até hoje a aplicação da OODC em Contagem é muito menor do que os técnicos da Secretaria tinham expectativa que fosse.

O PD de 2018 trouxe a fórmula da OODC, considerando contrapartida como 100% do valor de ITBI equivalente à área adicional adquirida, ou seja, sem coeficientes de redução. Essa mudança alteraria bastante o *modus*

operandi em vigor na época, uma vez que implicaria em um aumento considerável na arrecadação, caso a adesão se mantivesse.

No entanto, no mesmo ano de 2018, dez meses depois, foi publicada a LC 266/18 com o único intuito de alterar a fórmula de contrapartida da OODC, adicionando o fator de redução de 0,15 na fórmula. Em 30 janeiro de 2020 foi publicada a LC 295/20 que, entre outras coisas, alterava alguns artigos relacionados à OODC. O texto dessa normativa indicava que em casos de reforma com ampliação a área líquida de construção existente, já regularmente aprovada pela Prefeitura, ficaria dispensado o pagamento da contrapartida; e também que o valor da contrapartida teria uma dedução de 30% nas edificações construídas na AIURB-2, área comentada acima que se situa nas margens das Av. Vila Rica e Olímpio Garcia, nos bairros já citados (Figura 24), com incentivo também do uso de CEPACS, desde que destinadas a residência multifamiliar ou a atividades classificadas como usos conviventes das categorias comércio varejista e/ou serviços (CONTAGEM, 2020).

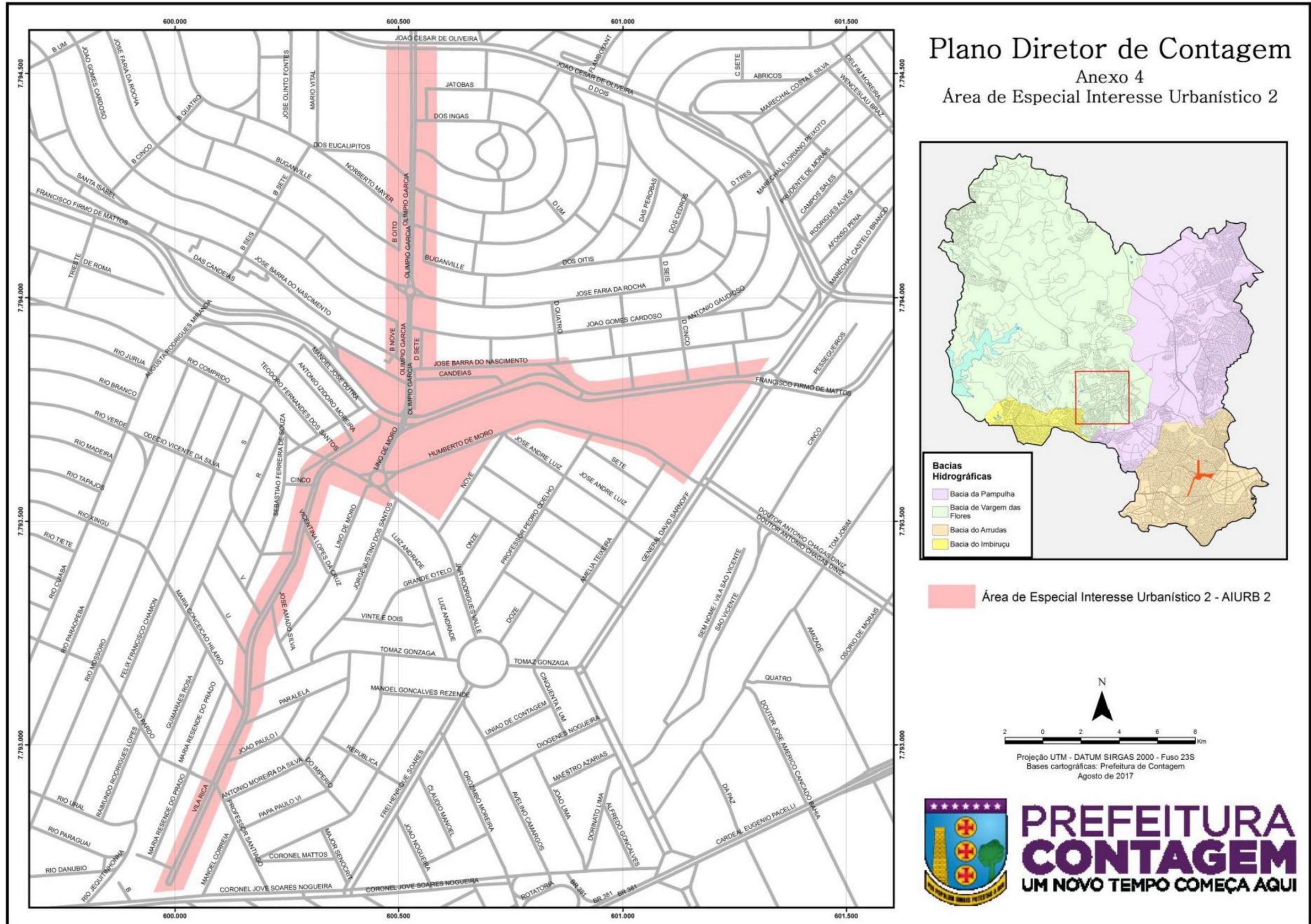


Figura 24. Área de Especial Interesse Urbanístico 2. Anexo IV do Plano Diretor de Contagem, 2020.

Com relação à cobrança da contrapartida, a Lei reafirmava que esta seria de acordo com o disposto no Plano Diretor de Contagem, fator que invalidava a publicação da LC 266/18. No entanto, no mesmo dia 30 de janeiro de 2020 foi publicada a Mensagem de Veto nº10 em que o Prefeito em exercício comunica ao Presidente da Câmara Municipal de Contagem que, “nos termos do inciso II do art. 80 c/c inciso VIII do art. 92, ambos da Lei Orgânica do Município de Contagem” decidiu por vetar parcialmente a Lei. No ponto 19 da mensagem, podemos ler a seguinte passagem sobre o cálculo de contrapartida da Outorga Onerosa:

[...] Já o §5º propõe o aumento de 100% (cem por cento) no valor da contrapartida. A prática demonstra a inviabilidade da proposta, como já ocorreu anteriormente por duas vezes, quando o instrumento foi criado e mais recentemente na sanção do Plano Diretor vigente, tendo sido necessário baixar o valor posteriormente através da Lei Complementar nº 266, de 2018. A fórmula vigente utiliza o fator de redução de 0,15. Aumentar o valor da contrapartida inviabilizaria a aplicação do instrumento (S04).

Dessa forma, vigora desde então a fórmula de contrapartida com o fator de redução de 15%. Essa modificação expressa pelo Prefeito é comentada pelo entrevistado ao justificar que o texto original do PD/2018 foi feito “*de forma meio atropelada, muito em função de sair pegando coisas de outros lugares e não fazer essa verificação [de viabilidade]*”. A mudança, mesmo que indicada como sem fundamentação técnica, é percebida como positiva por permitir o uso efetivo do instrumento, que apresentava, até então, muita resistência por parte dos empreendedores:

Quando viram que impactou diretamente no bolso do empreendedor, voltaram atrás. [...] **Eu não sei como foi feito esse estudo, se foi feito um acordo... Não sei exatamente como chegaram nesse 0,15** e não no valor anterior. Mas de qualquer forma foi bom, ao menos isso acabou sendo bom para o município (S04).

Explicados a lógica de adoção dos CAs e da fórmula de cálculo de contrapartida, partimos para a ilustração do funcionamento da OODC em Contagem, partindo do lote padrão de 10x30m em dois bairros diferentes da cidade. O primeiro lote escolhido se situa no bairro São Sebastião classificado como Zona de Usos Incômodos 2 (ZUI-2) que apresenta CAb de 1,0 e CAmáx de 1,5 para usos predominantemente residenciais, e CAmáx de 2,0 para não

residenciais. De acordo com a Certidão de Dados Cadastrais do Imóvel obtida através do portal do município, foi encontrado um valor de R\$836,98/m² para terrenos nesse bairro. Assim, em um lote hipotético de 300m² a normativa permite a construção de área equivalente a 300 m², fora os descontos, sem a necessidade de utilização dos instrumentos de política urbana.

As possibilidades aqui encontradas se assemelham muito à simulação feita para o bairro Dom Bosco em Betim, na seção anterior. Considerando a área líquida apenas das unidades privativas e uma taxa de ocupação média de 70%, o CAb permitiria, como possibilidade, uma tipologia análoga àquelas encontradas em áreas de municípios de igual CAb: edifício com três andares e dois apartamentos de 50m² por andar, e com apenas uma diferença: no caso de Contagem, os afastamentos laterais e de fundo também são progressivos, porém começam a aumentar a partir do terceiro pavimento. Assim, o primeiro e segundo pavimentos têm afastamentos padrão de 1,50m, o terceiro pavimento de 2,00m e a partir do quarto pavimento há um adicional de 30cm para cada andar adicional (Figura 25).

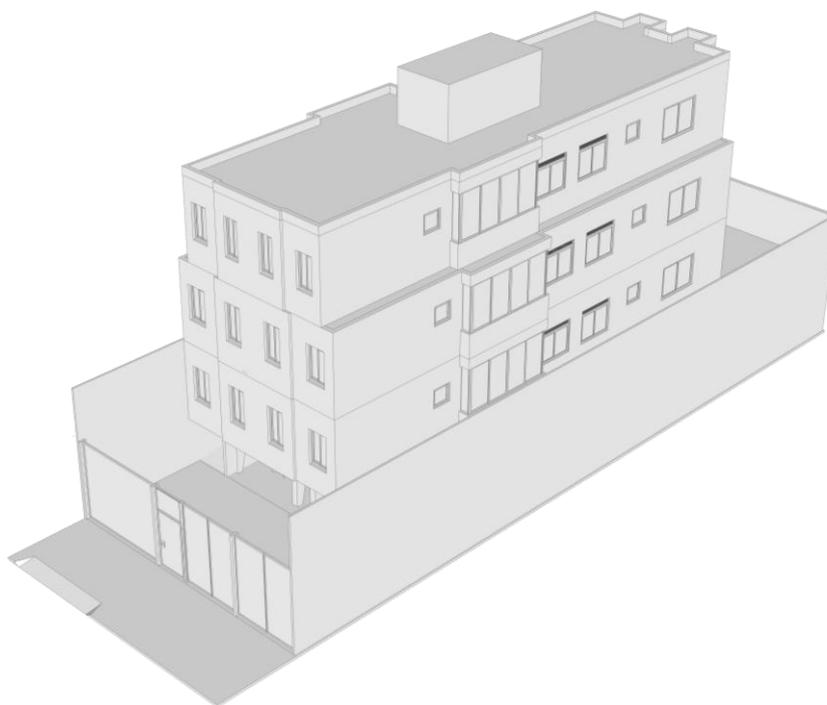


Figura 25. Esquema de um edifício residencial com utilização do Cab em Contagem.
Elaborado pela autora, 2023.

Caso seja decidido utilizar o máximo potencial construtivo permitido, é possível dobrar a área anteriormente permitida e aumentar as possibilidades

construtivas. No entanto, seguindo a lógica dos outros exemplos, caso o empreendimento a ser realizado seja residencial, o CA_{máx} é de uma vez e meia a área do lote. Dessa forma, aquele mesmo edifício poderia ter cinco andares com dois apartamentos de 45m² em cada andar (Figura 26), tipologia, inclusive, muito encontrada nos sites de vendas de imóveis no bairro ou, ainda, quatro andares com dois apartamentos de 50m² por andar, considerando os dois últimos apartamentos com cobertura. A compra de 150m² adicionais custaria ao empreendedor R\$18.089,55. Considerando um VGV no bairro igual a R\$1.720.000,00 o custo da OODC nesse caso seria de 1,05% desse valor.

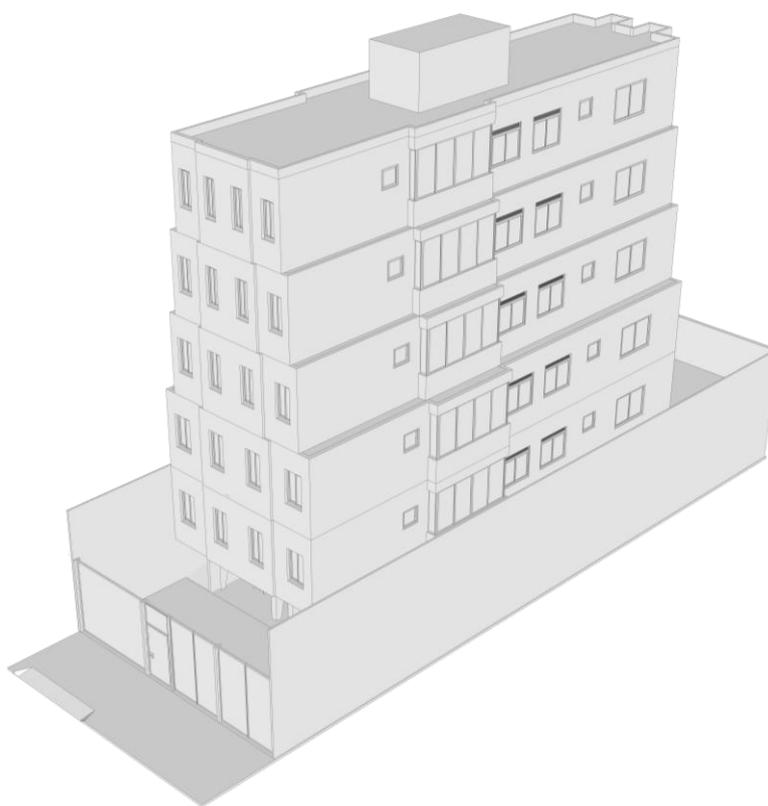


Figura 26. Esquema de edifício residencial no bairro São Sebastião com superação do CA_b.
Elaborado pela autora, 2023.

Além disso, pelo fato do bairro apresentar uma grande quantidade de galpões, essa tipologia também poderia ser recorrente. Neste caso, o CA_b de 1,0 provavelmente nem chegaria a ser usado, uma vez que o padrão de construção de galpões, na maioria das vezes, se caracteriza por sua horizontalidade, não havendo criação de solo. Mesmo que o pé direito do projeto fosse superior ao padrão de 3,0 metros, a normativa do município

permite, para essa tipologia, um pé direito de até 6,0 metros sem aplicação de nenhum tipo de fator de multiplicação.

O segundo lote escolhido está localizado no Bairro Inconfidentes, que se enquadra na Zona Adensável-3 (ZAD-3) e possui CAb de 1,5 e CAmáx de 4,0, com valor de solo de R\$1.150,63/m². Nesse caso, no mesmo lote, a normativa permite área máxima construída equivalente ao permitido pelo CAmáx no exemplo anterior. Portanto, podemos tomar a mesma Figura 26 como ponto de partida. O CAmáx da zona permite quadruplicar a área líquida construída no lote. Assim, aquele mesmo edifício poderia ter seis andares com quatro apartamentos de 50m² por andar (Figura 27), padrão também muito encontrado nos sites de vendas de imóveis no bairro ou, por exemplo, sete andares com dois apartamentos de 85m² por andar. A compra de 900m² adicionais custaria ao empreendedor R\$155.335,05. Considerando um VGV de R\$3.780.000,00 o custo da OODC seria equivalente a 4,11% dele.

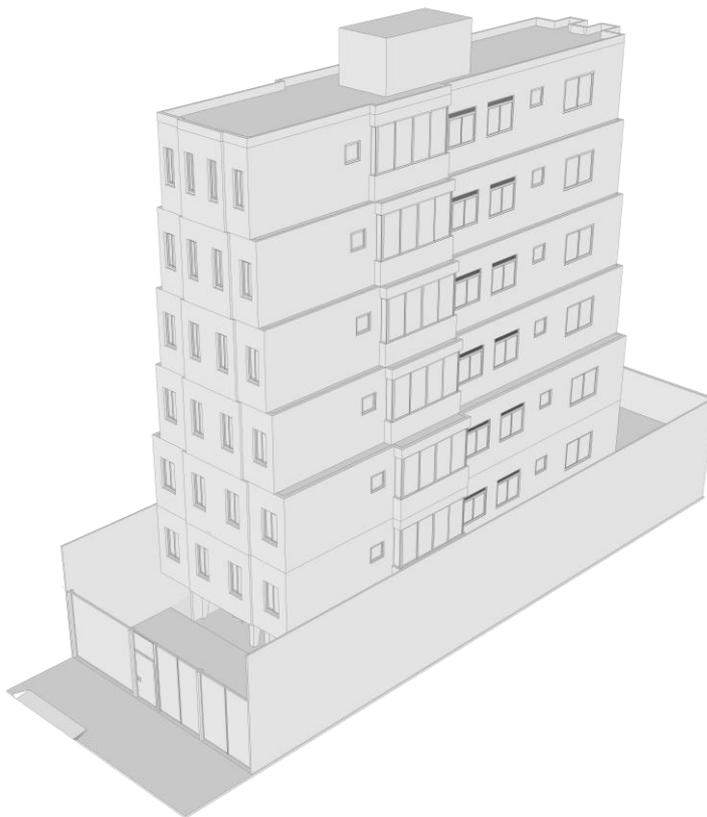


Figura 27. Esquema de edifício residencial no bairro Inconfidentes com superação do CAb.
Elaborado pela autora, 2023.

De forma a resumir os dados levantados pelas simulações, o Quadro 11 indica as proporções encontradas na comparação entre o valor da contrapartida onerosa da OODC e o VGV médio encontrado para os

empreendimentos exemplificados. Ainda que os valores encontrados sejam baixos nos dois exemplos, que pode ser explicado pelo alto fator de redução na fórmula, percebe-se que, ao contrário de Betim, a maior proporção entre OODC e VGV ocorre no bairro de maior valor de solo.

Proporção OODC/VGV	Contagem	
	São Sebastião	Inconfidentes
	1,1%	4,1%

Quadro 11. Quadro resumo da proporção de valores da OODC e VGV em Contagem. Elaborado pela autora, 2023.

Importante comentar que a SMDUH realizou recentemente um estudo para elucidar a utilização de potencial construtivo e instrumentos de superação do CAb nos últimos dez anos em Contagem. Esse estudo foi disponibilizado através de um documento intitulado Relatório de Leitura Técnica, disponível no site da Prefeitura de Contagem, gerado a partir das discussões internas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação para embasar os argumentos das proposições para o novo Plano Diretor. Na seção 4.1 do Relatório, é versado sobre o crescimento da cidade onde são apresentados resultados, tabelas e mapas com informações de altimetria das edificações no município, além de densidade construtiva e frequência da aplicação da OODC.

Mesmo que acanhados, os resultados da aplicação indicaram uma frequência maior em determinadas áreas e por algumas tipologias, sendo o empreendimento habitacional multifamiliar de médio a alto padrão o maior requerente de potencial adicional. Além disso, o estudo indicou uma maior incidência de utilização do instrumento na região do Eldorado, sendo Cidade Jardim Eldorado, Santa Cruz Industrial e Novo Eldorado os bairros com maior utilização, na regional da Ressaca, principalmente no bairro do Cabral, que sofre influência direta da dinâmica imobiliária da região da Pampulha em Belo Horizonte, e na região da Sede, principalmente nos bairros Europa e Alvorada (CONTAGEM, 2022). Além disso, o estudo indica que o instrumento foi aplicado com maior frequência em lotes de 360,00 m² quando comparados a glebas maiores. Ao todo foram registrados 36 casos de aplicação da OODC no período estudado, de 2015 a 2019, totalizando uma arrecadação de R\$6.728.511,30 (Quadro 12).

REGIÃO	ÁREA LÍQUIDA OUTORGADA (m ²)	VALOR PAGO (R\$)
Industrial	8.220,77	R\$318.738,00
Riacho	16.928,50	R\$1.000.680,00
Eldorado	32.208,10	R\$3.518.370,00
Sede	9.046,21	R\$810.344,00
Petrolândia	350,83	R\$14.482,30
Vargem das Flores	0,00	R\$0,00
Ressaca	16.749,70	R\$974.683,00
Nacional	1.850,73	R\$91.214,00
Total	85.354,84	R\$6.728.511,30

Quadro 12. Arrecadação pela OODC em Contagem por região no período de 2015 a 2019 conforme Relatório de Leitura Técnica de Contagem. Produzido pela autora, 2023.

A partir do resultado do estudo, percebe-se que a média de utilização da OODC em Contagem é de sete casos por ano, realmente uma aplicação bem pouco expressiva do instrumento. O mapa que referencia a utilização de CA bruto no município (Figura 28) indica uma presença mais forte de edificações com CA bruto até 1,0, portanto casos que dispensam o uso de OODC. Essa predominância é mais notável ainda nas partes de ocupação de menor densidade, como na bacia de Vargem das Flores. Os distritos industriais e outras áreas de concentração de atividades de grande porte se destacam pela presença de edificações com CA bruto entre 1,0 e 2,0. Nas demais áreas da cidade, casos em que o CA bruto praticado fica entre 1,0 e 2,0 estão distribuídos de forma relativamente homogênea no território ocupado do município, observando-se leve concentração nas áreas dos centros. Finalmente, os casos em que o CA bruto praticado é superior a 2,0 acontecem com maior frequência no entorno de corredores viários com concentração de usos comerciais e de serviços, como a Rua Tiradentes (Industrial), Av. João César de Oliveira (Cidade Jardim Eldorado), Av. José Faria da Rocha (Cidade Jardim Eldorado) e Rua Refinaria Duque de Caxias (Petrolândia). O estudo conclui que a cidade tem crescimento horizontal muito mais expressivo que vertical, mesmo em áreas com boa oferta de infraestrutura (CONTAGEM, 2022).

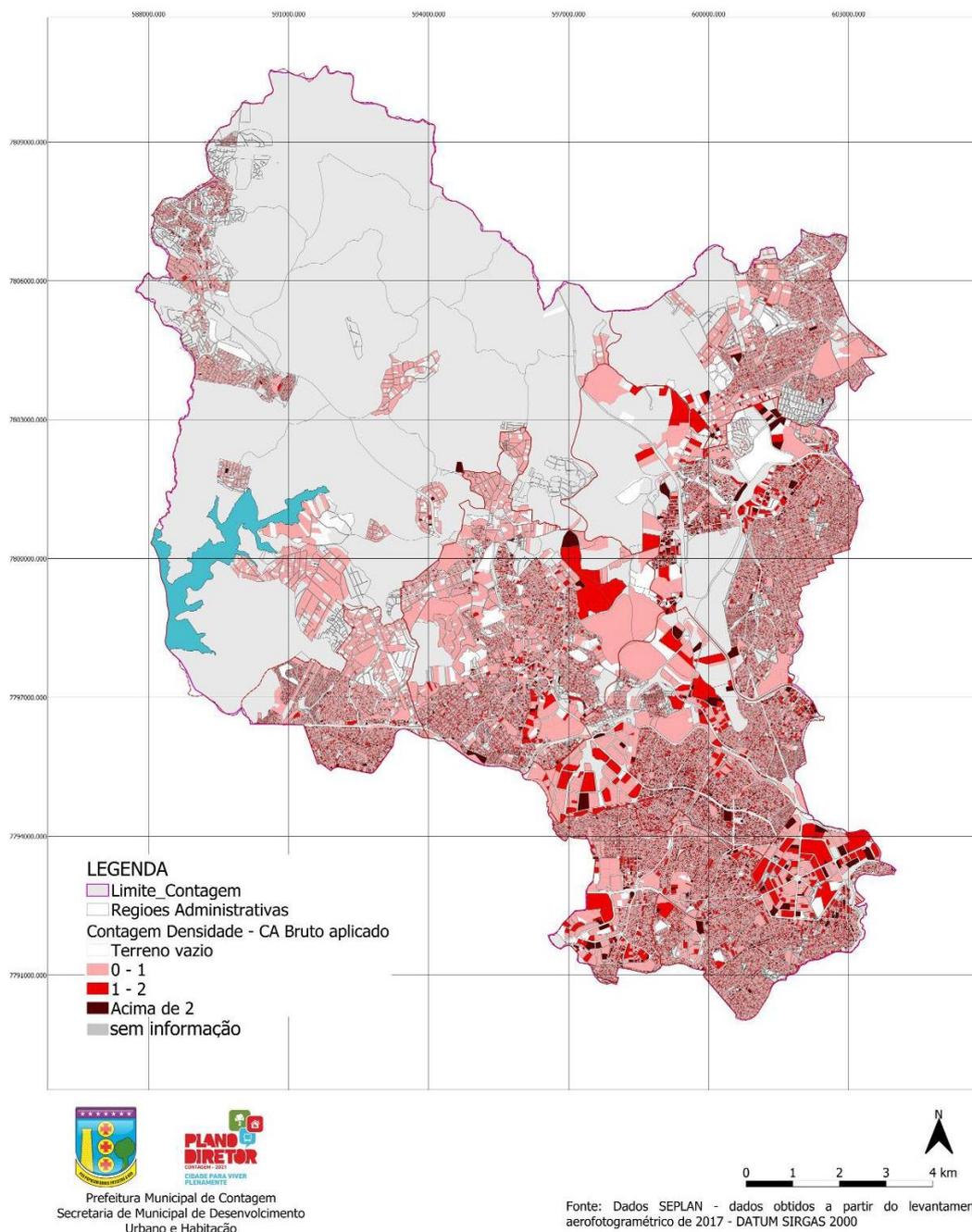


Figura 28. Mapa de Densidade Construtiva no período de 2015 a 2019. (CONTAGEM, 2022).

Quando se compara com o Mapa de Zoneamento anteriormente apresentados, é perceptível que a maior utilização de CA concentra-se nas Zonas Adensáveis e nas Zonas de Usos Incômodos. O uso da OODC, por sua vez, aparece bem mais pontualmente no mapa que a situa no município (Figura 29). Isso por levar ao entendimento de que mesmo com CAs brutos maiores que 2,0, não há a necessidade da compra de potencial adicional uma vez que a área líquida ainda pode estar dentro do limite máximo de CA_b.

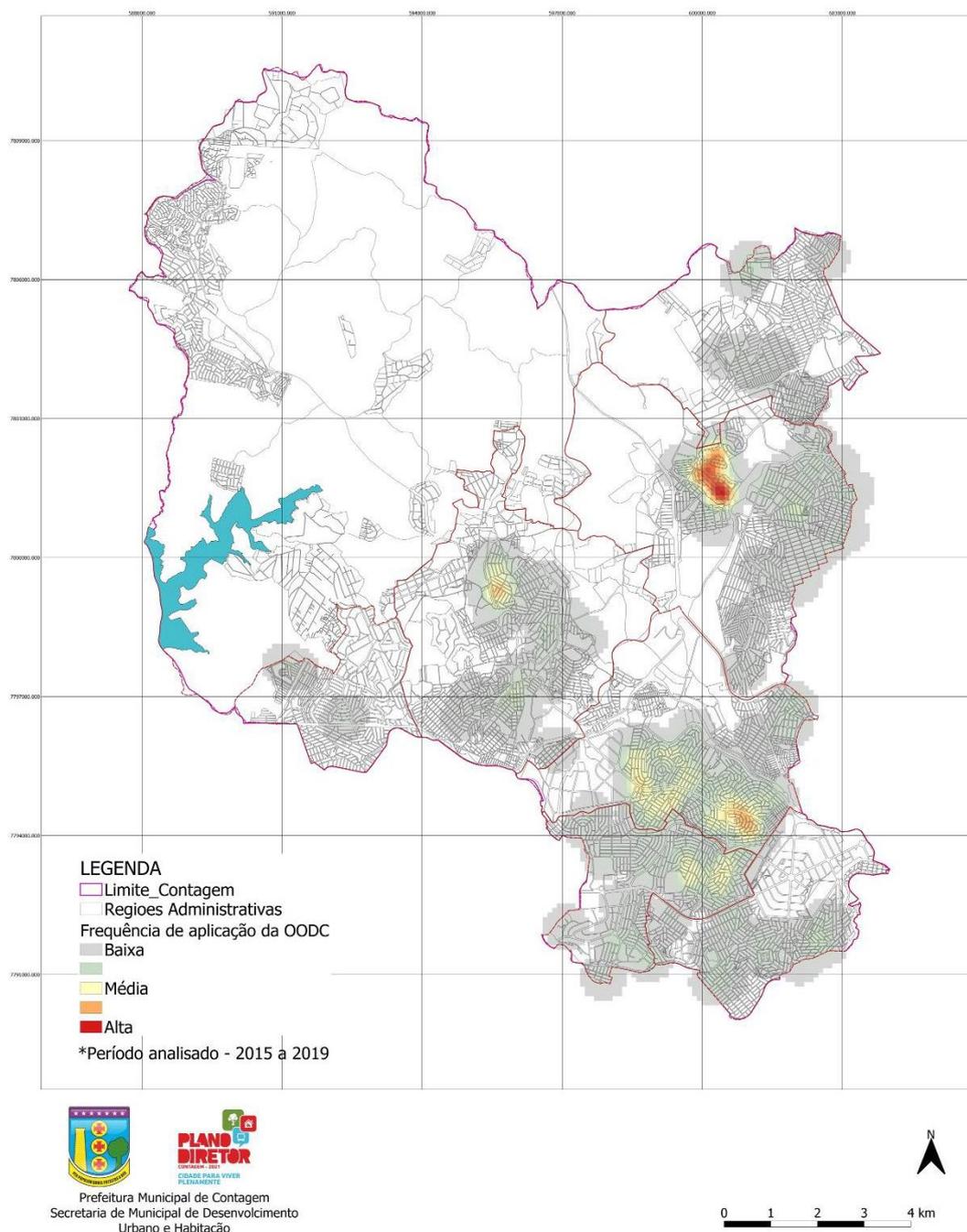


Figura 29. Mapa de frequência de aplicação da Outorga do Direito de Construir no período de 2015 a 2019. (CONTAGEM, 2022).

Com relação à destinação dos valores arrecadados pela OODC em Contagem, o PD indica o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FUMHIS) como depositário específico para os recursos. A aplicação dos recursos deve se voltar, portanto, para políticas relacionadas à habitação de interesse social, centralizando recursos orçamentários e dando suporte financeiro para a implantação das ações da Política Municipal de Habitação de Interesse Social no âmbito do Sistema Municipal de Habitação de Interesse

Social (SIMHIS) (CONTAGEM, 2018). O Fundo é gerenciado e fiscalizado pelo Conselho Municipal de Habitação (COMHAB), que também é responsável por definir prioridades e propor linhas de atuação relativas às diretrizes da política habitacional, aprovar, anualmente, a aplicação e a prestação de contas dos recursos do Fundo. O Conselho é composto por 20 membros titulares, sendo 2 representantes da Câmara Municipal; 8 representantes da Prefeitura Municipal, 5 representantes de movimentos populares vinculados à luta pela moradia; 1 representante de entidades sindicais de categorias de trabalhadores; 2 representantes de entidades da área empresarial ligadas ao setor imobiliário ou da construção civil; 1 representante de entidades de ensino superior; 1 representante de entidades representativas de categorias de profissionais liberais ou de organizações não governamentais.

Entretanto, em realidade, o entrevistado afirma que o município tem dificuldade em verificar a destinação do recurso na prática: *“Eu não consigo te afirmar que está indo certinho todo o valor [para o fundo]”*. Diferentemente do problema detectado em Betim dos valores arrecadados com a OODC irem para o caixa único da Prefeitura, Contagem possui regulamentação de destinação específica dos valores arrecadados para um fundo de habitação de interesse social gerido por um órgão colegiado, mas percebe-se o desconhecimento do setor técnico de planejamento com relação às quantias e investimentos realizados com os recursos arrecadados:

Eu não vou saber te dizer direito dessas aplicações, onde foi aplicado etc. Mas eu sei que ao menos no período 2010 a 2012 a gente teve muitos empreendimentos habitacionais [construídos], [...] várias intervenções em áreas de risco, urbanização de vilas, algumas intervenções de regularização fundiária e **eu acho que parte do recurso tenha sido usado para isso, mas eu não consigo te confirmar** (S04).

No Portal da Transparência do município, foram procuradas discriminações que se relacionassem com o instrumento, seja de receita ou de destinação posterior. No entanto, essa pesquisa se mostrou frustrada, principalmente pela quantidade de arquivos discriminados através de termos técnicos e siglas sem indicação, além de uma grande quantidade de subsegmentações dessas transações, ou descrições abrangentes (outras

receitas, receitas recorrentes, outras receitas recorrentes...) fator que tornou a busca pela informação desejada vaga e incerta.

Por fim, foi observado que a OODC funciona em Contagem concomitantemente com outros instrumentos também regulamentados no próprio PD, como a Transferência do Direito de Construir (TDC). No entanto, foi relatado que há uma “competição desleal” da TDC com a OODC, uma vez que a TDC costuma ser menos vantajosa em estudos de viabilidade das incorporações imobiliárias, por conta do fator de redução na fórmula desta da OODC. Ademais, como o valor das unidades de TDC são negociados entre proprietários dos imóveis geradores e incorporadores interessados em potencial construtivo adicional, fixar em Lei qualquer tipo de redução percentual para esse instrumento significaria impactar diretamente as possibilidades de negociação: *“Não vale a pena para o empreendedor comprar o direito de transferência se ele conseguiria pela outorga resolver com valores muito menores”*. Para o caso das Operações Urbanas Consorciadas (OUC), ainda que comentadas no PD — porém indicadas a regulamentações específicas, se for o caso — não há histórico de aplicação do instrumento. Foi comentado que o mais próximo disso foi um estudo contratado para uma possível OUC na Av. João César de Oliveira, que não vingou.

Faz-se importante ainda salientar que atualmente Contagem possui o Projeto de Lei Complementar 28/2022 (PL/22), que constitui o novo Plano Diretor, tramitando na Câmara Municipal. Esse novo Plano, ao contrário do atual, foi desenvolvido a partir das Conferências Municipais de Política Urbana com a participação de representantes dos setores técnico, poder público e sociedade civil, além de se orientar por diretrizes mais conectadas não só com o Estatuto da Cidade, mas também com o PDDI/MZ. De acordo com entrevistas públicas dadas pela atual Prefeita e pela líder do Governo na Câmara dos Vereadores, a proposta desse PL é *“conciliar o empreendedor com os interesses coletivos municipais.”* Além disso, possui viés sustentável e especial cuidado com Vargem das Flores, reduzindo as possibilidades de ocupação no local a fim de controlar o adensamento, e retomando áreas rurais que no PD/18 foram irresponsavelmente tornadas em áreas urbanas a fim de estimular a construção mesmo que em áreas de proteção de nascentes.

Além disso, o estudo comentado anteriormente serviu como base também para a tomada de decisões por parte dos técnicos para proposição de novos zoneamentos e parâmetros urbanísticos. Com isso, o PL/22 retoma as Macrozonas Rural e Urbana — MZR e MZU, respectivamente — com zoneamento da Macrozona Urbana dividido em Zona de Usos Diversificados (ZUD); Zona de Especial Interesse Social (ZEIS); Zona de Atividades Econômicas (ZAE); e Zona de Proteção Ambiental (ZPA) (Figura 30). No que tange às possibilidades construtivas, o projeto de Lei traz uma novidade importante: a adoção do CA básico único e unitário. Os CAs máximos passam a variar de 2,0 a 4,0 (Quadro 13) e, foi também instituído o CA mínimo a fim de assegurar o cumprimento da função social da propriedade em lotes vazios e subutilizados em zonas centrais, consolidadas e dotadas de boa infraestrutura.



PLANO DIRETOR DE CONTAGEM
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR ___ /2022
ANEXO III - MAPA DE ZONEAMENTO

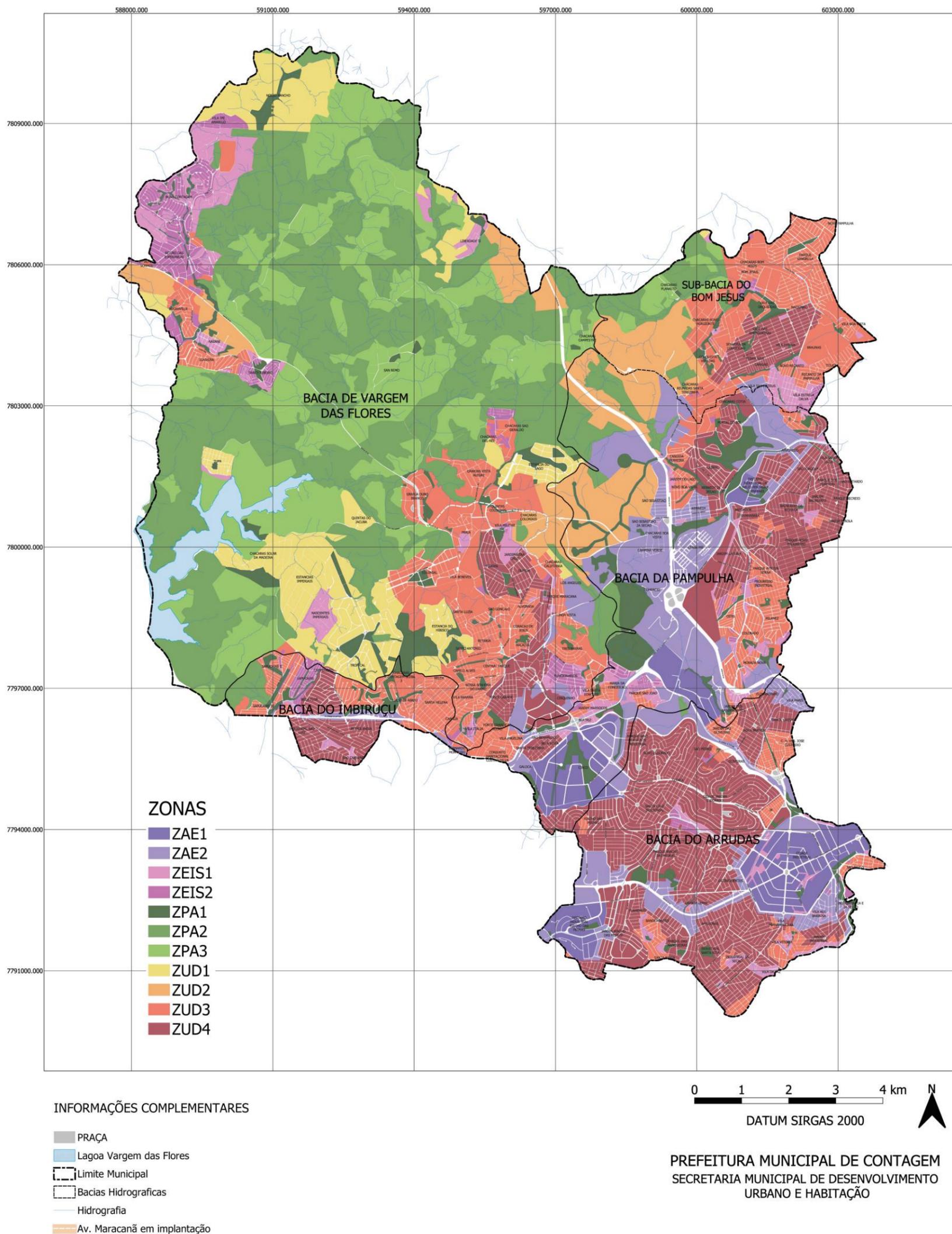


Figura 30. Mapa de Zoneamento. Anexo III do Projeto de Lei 28/2022, 2022.

ZONEAMENTO	CA _{mín}	CA _b	CA _{máx}
ZUD-1	—	0,5	—
ZUD-2	—	1,0	—
ZUD-3	—	1,0	—
ZUD-4	0,2	1,0	2,0
ZAE-1	0,2	1,0	2,0
ZAE-2	0,2	1,0	2,0
ZPA-1	—	0,05 (MZR) 0,1 (MZU)	—
ZPA-2	—	0,05 (MZR) 0,1 (MZU)	—
ZPA-3	—	0,1 (MZR) 0,2 (MZU)	—

Quadro 13. Relação de CAs mínimos, básicos e máximos conforme disposto no Anexo VIII do Projeto de Lei Complementar 28/2022 de Contagem. Elaborado pela autora, 2023.

Na entrevista realizada, S04 comentou que a adoção do coeficiente único unitário não gerou tanta mudança ou resistência, uma vez que o CA_b mais alto no PD/18 era de 1,50, e que esse 0,50 já pode tornar-se objeto de arrecadação através da OODC. Além disso, como já comentado acima, o CA_b de 1,0 acaba por não impactar a maior parte da cidade, onde predominam imóveis majoritariamente horizontais que não chegam a praticar coeficientes de aproveitamento equivalentes à área do lote, considerados os descontos. Além disso, deve-se considerar que grande parte da demanda habitacional atendida por essas tipologias em estratos de baixo e médio padrão construtivo são autoconstruídas e informais, não sendo submetidas, portanto, a qualquer tipo de controle urbano.

Com relação às proposições trazidas para a OODC, também existem algumas novidades. Primeiramente, propõe-se que o instrumento não incida em toda área urbana, apenas na ZUD-4, ZAE e ADE Centralidade, uma vez que estas são as únicas zonas que contam com CA máximo — e mínimo. Essas três são áreas que, segundo o texto do PL, possuem boa infraestrutura, condições de acessibilidade e relevo, e, por isso, potencial de adensamento em nível elevado. A fórmula de cálculo de contrapartida, por sua vez, permanece a

mesma com o fator de redução de 15%, à exceção da ADE Centralidade, que possui fator de redução de 10%, tornando o instrumento ainda mais atrativo ao adensamento dessas áreas.

Percebe-se pelo Quadro 13 que há, no máximo, a possibilidade de apenas dobrar o potencial construtivo básico pelos CAmáx estabelecidos. Os demais valores de CAmáx aplicam-se apenas para o caso de ADE Centralidade e estão dispostos na Seção IX do PL/22, que dispõe sobre esta área especial. Nela, indica-se que para o caso da ADE superposta a ZEIS-2 e ZUD-3, o CAmáx será de 2,0; caso superposta a ZUD-4 e ZAEs, o CAmáx será de 3,0; e caso superposta às mesmas zonas do caso anterior, porém em lotes cujo terreno tenha testada para vias com mais de quinze metros de largura, o CAmáx será de 4,0. Isso quer dizer que a margem de compra de potencial construtivo adicional aumentou, uma vez que o CAb diminuiu e o CAmáx aumentou ou se manteve igual. Porém, a possibilidade de arrecadação pode ter ficado mais baixa, uma vez que a aplicação dos maiores CAmáx corresponde à área em que o coeficiente de redução aplicado à fórmula é ainda menor.

Será utilizado aqui o segundo exemplo apresentado anteriormente, o do bairro Inconfidentes, para simular essa nova forma de cobrança e arrecadação da OODC em Contagem. Considerando o valor de solo de R\$1.150,63/m², e levando-se em conta que o lote está localizado em ADE de Centralidade tem-se CAmáx de 4,0 que. Aplicado a um lote de 300m² geraria um potencial construtivo adicional de 900m². Utilizando-se a fórmula padrão atual, esses 900m² se reverteriam em R\$155.335,05, como já havia calculado anteriormente. Porém, como estamos na citada ADE, o fator de redução vai para 10%, o que faria com que a arrecadação fosse reduzida para R\$103.556,70. O valor da contrapartida correspondente à OODC a ser pago pelo potencial construtivo adicional em relação ao VGV calculado em R\$3.780.000,00 corresponderia não mais a cerca de 4,11%, mas agora a uma proporção em torno de 2,70%.

Além disso, as áreas não computáveis para cálculo de área líquida, os referidos descontos, aumentaram segundo o PL do novo Plano Diretor. As áreas de circulação horizontal coletiva e do pavimento de cobertura tiveram proporção descontável aumentada, além do fator de multiplicação por pé direito

elevado ter sido exigido apenas para pés direitos maiores que 12,0 metros, ou seja, o dobro do que é atualmente, como foi comentado anteriormente em relação à tipologia galpão. Os demais descontos se mantiveram idênticos ao PD de 2018.

A adoção de outorgas não onerosas comparecem no PL com limite de CAmáx de 1,50 mediante implantação de áreas permeáveis adicionais no afastamento frontal visível à logradouro público; adoção de dispositivos de drenagem não obrigatórios; de área de fruição pública; fachada ativa; medidas de resiliência e sustentabilidade, como utilização de energias alternativas, dentre outros dispositivos incorporados aos empreendimentos. Vê-se aqui uma similaridade muito grande com o conceito de gentileza urbana trazido pelo PD de Belo Horizonte aprovado em 2019. Por último, os empreendimentos implantados em ADE de Interesse Social ficam isentos de pagamento da OODC.

Finalmente, foi perguntado ao entrevistado sobre a relevância que teve o tema da OODC nos estudos, reuniões e discussões que antecederam a formulação do texto do PL do Plano Diretor, incluindo os debates ocorridos durante a Conferência de Política Urbana. Foi dito que o instrumento esteve presente em muitas reuniões do executivo e nas leituras técnicas, mas que no caso do processo envolvendo a população em geral não houve “*demanda urgente*” para se discutir o instrumento. Nesses eventos, as discussões estavam mais focadas nas possibilidades de ocupação, ou não, de áreas de proteção ou áreas com pouca infraestrutura, além da retomada da Zona Rural do município.

Apresenta-se, a seguir, a análise sobre a normativa no município de Nova Lima, focada neste caso, na não utilização da Outorga Onerosa do Direito de Construir.

4.4 Nova Lima

A OODC foi prevista pela primeira vez em Nova Lima no Plano Diretor, Lei 2007 de 2007 – PD/07. No corpo do texto também são encontradas as diretrizes do Estatuto da Cidade em relação à captura de parte da mais valia imobiliária em função de investimentos públicos, mas, diferente dos municípios analisados anteriormente, não há menção ao reordenamento do adensamento

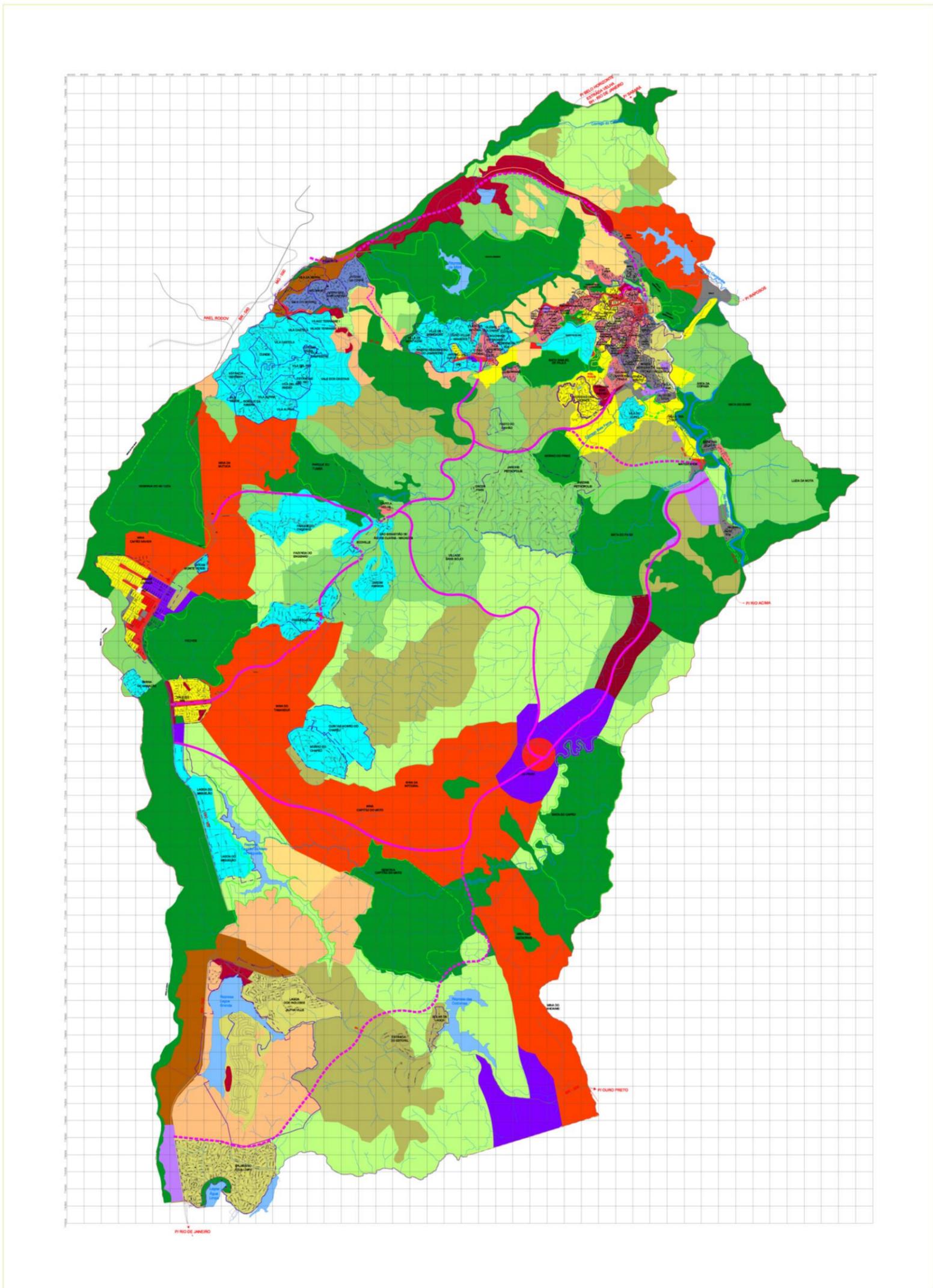
face à capacidade de infraestrutura disponível. Além disso, menciona-se a publicação futura de legislação específica para regular o instrumento, regulamentação esta que nunca foi implementada.

Por este motivo, o instrumento não foi devidamente aplicado, uma vez que não há normativa que especifique a fórmula de contrapartida, entre outras informações e procedimentos necessários à sua implementação. No PD/07 há uma regulamentação simplificada do instrumento que explicita as áreas de atuação da OODC, que, se aplicada, não incidiria sobre toda a área urbana, mas apenas em duas zonas: ZOR2B¹⁹ — Zona de Uso Predominantemente Residencial 2B — e ZOCS3²⁰ — Zona de Uso Predominante de Comércio e Serviços 3. Nelas, segundo o texto, seria autorizada a construção acima do limite de potencial construtivo representado pelo coeficiente de aproveitamento básico até o coeficiente de aproveitamento máximo, em troca de contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário.

O zoneamento do município possui cinco categorias com suas respectivas subcategorias. São elas as Zonas de Uso Predominantemente Residencial (ZOR); Zona de Uso Predominantemente Rural (ZORU); Zonas de Uso Predominantemente Comercial e Serviços (ZOCS); Zonas de Uso Predominantemente Industrial (ZIND) (Figura 31). Nelas, são determinados os usos permitidos: Uso Residencial (UR); Uso Comercial e Serviços (UCS); Uso de Serviços de Turismo (UT); Uso Industrial (UIND); e Uso Sustentável (US). Cada categoria de uso tem uma gradação que aumenta de porte conforme a sequência crescente de letras ou números.

¹⁹ Segundo o texto do PD/07, “é permitido na ZOR2B o uso residencial multifamiliar admitindo verticalização com gabarito acima de 5 (cinco) pavimentos e, os usos estabelecidos no ANEXO II - Parâmetros de Uso, Zonas Predominantes e Zonas Especiais, e conforme delimitação no Mapa 04 – Zoneamento Municipal” (NOVA LIMA, 2007).

²⁰ Segundo o texto do PD/07, as ZOCS3 são zonas que permitem “o exercício de atividades não residenciais de comércio varejista e serviços de médio e grande porte, acima de 5 pavimentos e têm seus usos estabelecidos no ANEXO II - Parâmetros de Uso, Zonas Predominantes e Zonas Especiais, e conforme delimitação no Mapa 04 – Zoneamento Municipal.” (NOVA LIMA, 2007)



LEGENDA		OBS. MAPA SUJEITO A RETIFICAÇÃO APARTIR DE ATUALIZAÇÃO DE BASE CARTOGRÁFICA	
ZOR 1A - Zona Residencial 1A	ZEUS - Zona Especial De Uso Sustentável	ZORU - Zona Rural	Ferrovias
ZOR 1B - Zona Residencial 1B	ZEIS - Zona Especial de Interesse Social	ZERUR - Zona Especial de Revitalização Urbana	Hidrografia
ZOR 2A - Zona Residencial 2A	ZERU - Zona Especial de Requalificação Urbana	ZEPAM - Zona Especial de Proteção Ambiental	Sistema Viário
ZOR 2B - Zona Residencial 2B	ZEEU - Zona Especial De Expansão Urbana	ZND 1 - Zona Industrial 1	Rodovias
ZOR 2C - Zona Residencial 2C	ZOCS 1 - Zona de Comércio e Serviço 1	ZND 2 - Zona Industrial 2	Limite do Município
ZOR 3 - Zona Residencial 3	ZOCS 2 - Zona de Comércio e Serviço 2	Obs. ZOCS 1 em círculo é indicativo de uso a ser determinado por regulamentação específica.	Viação Proposta e Melhorar
ZETUR HAB - Zona Especial de Turismo e Habitação	ZOCS 3 - Zona de Comércio e Serviço 3		Viação Proposta a Construir
			Limites dos Bairros
			Limites das Unidades de Conservação e RPPN
			Curva de Nível - 50m
			Curva de Nível - 10m

PLANO DIRETOR DE NOVA LIMA
 CONTEUDO: ZONEAMENTO
 Escala 1:37.500 Julho 2007

Fonte: Base Cartográfica - Prefeitura Municipal de Nova Lima

Figura 31. Mapa de Zoneamento. Anexo IV do Plano Diretor de Nova Lima, 2007.

As zonas anteriormente descritas podem abrigar usos que não condizem com sua nomenclatura — uma área de ZOR, por exemplo, pode permitir um UCS — porém, algumas vezes com condicionantes para construção. Dessa forma, temos categorias de Zonas que podem ter subcategorias gradativas (ZOR-1, ZOR-2, ZOR-3...) e categorias de Usos que também possuem tal graduação (UR-1A, UR-1B, UR-2-A, UR-2B, UR-3, UR-4...). A quantidade de subcategorias nas Zonas e Usos dificulta a leitura e entendimento do Plano, tornando-o complexo e confuso, como uma colcha de retalhos, apontando para uma possível tentativa de acomodação dos diversos interesses particulares que incidem sobre o território municipal. Essa separação conceitual entre zonas e usos permitidos e suas informações contidas em quadros ou mapas, como indica Curi (2019), obriga a consulta a anexos diferentes para ligar o zoneamento ao uso nele permitido, dificultando o seu entendimento.

Além disso, Nova Lima não adota o CA básico único e unitário, possuindo este, por sua vez, valores que variam entre 0,60 (uso sustentável) e 2,00 (multifamiliar ou comercial com seis ou mais pavimentos, ou de grande porte). Indica-se na Lei que se poderá acrescer em até 20% o CA básico através da OODC. Os máximos permitidos, por sua vez, têm valor único de 4,00 (Quadro 14), obedecidas os demais parâmetros do zoneamento e as restrições complementares de cada ADE (Áreas de Diretrizes Especiais).

ZONEAMENTO	Cab	CAmáx
UR-1A	1,2	4,0
UR-1B	1,2	4,0
UR-2A	1,2	4,0
UR-2B	1,7	4,0
UR-2C	2,0	4,0
UR-3	—	—
UR-4	0,8	4,0
UCS-1A	1,2	4,0
UCS-1B	1,2	4,0
UCS-2A	1,7	4,0
UCS-2B	2,0	4,0
UT	1,0	4,0
UIND-1A	1,2	4,0
UIND-1B	1,2	4,0
UIND-2	1,2	4,0
US	0,6	4,0

Quadro 14. Relação de CAs básicos e máximos conforme disposto no Anexo 2 do Plano Diretor de Nova Lima. Elaborado pela autora, 2023.

Ademais, o PD/07 indica que o estoque de potencial construtivo adicional passível de ser concedido mediante OODC será calculado e periodicamente reavaliado em função da capacidade do sistema de circulação, da infraestrutura disponível, das limitações ambientais e das políticas municipais de desenvolvimento urbano, podendo ser diferenciado por uso residencial e não residencial e que, caso se constate tendência à saturação do estoque de potencial construtivo adicional, o Poder Executivo poderá suspender a utilização da OODC e da TDC.

Com relação à destinação dos valores arrecadados com a aplicação da OODC, o PD indica o Fundo Municipal de Urbanização (FMU) com a finalidade *de apoiar ou realizar investimentos destinados a concretizar os objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes do PD em obediência às prioridades nele estabelecidas*. O texto também indica que os recursos obtidos com a OODC serão destinados a *regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de*

interesse social para a população de baixa renda; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; 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 (NOVA LIMA, 2007).

É importante também mencionar que o município conta com o Conselho da Cidade de Nova Lima, o CONCIDADE, regulamentado pela Lei 2.122/2009, responsável pela gestão e controle do FMU. Esse conselho é composto por seis representantes do poder público municipal; cinco representantes de entidades ligadas a movimentos populares; dois representantes de entidades empresariais; dois representantes de entidades de trabalhadores; um representante de entidades profissionais, acadêmicas e/ou de pesquisa; um representante de organizações não governamentais. No entanto, apesar do Conselho estar regulamentado, o fundo específico para arrecadação proveniente da OODC não faria sentido uma vez que as ferramentas necessárias para arrecadação não estão regulamentadas.

Outros instrumentos de política urbana também estão previstos no PD, como TDC e Direito de Preempção, porém sem regulamentação necessária para a efetiva implementação. Com esta pesquisa acerca da normativa novalimense, é perceptível que o município possui todo arcabouço legal para a implementação da OODC, além de possuir dinâmica imobiliária propícia para significativa arrecadação de valores dada as tipologias de grande verticalização, alta densidade construtiva e alto padrão que caracterizam algumas regiões como é o caso do Vale do Sereno, em área limítrofe com Belo Horizonte, como comentado anteriormente. Contudo, o município não dispõe da necessária regulamentação que permita a efetivação da OODC, apontando para um possível desinteresse da administração municipal em sintonia com a possível resistência do mercado habituado a acessar de forma gratuita os coeficientes de aproveitamento em vigor nas áreas mais valorizadas da cidade.

Curi (2019) indica que em 2014 houve uma tentativa de revisão do PD, com a contratação de uma equipe técnica, mas que, por motivos políticos esta foi interrompida. O autor diz que em 2017 houve uma nova movimentação para revisão, também sem sucesso. Em 2021 a PNL fez algumas reuniões públicas

a fim de discutir a revisão do Plano Diretor e, em 2022 foi anunciada a etapa de coleta de dados para o novo Plano, anúncios estes feitos de forma abrangente e resumitiva no portal de notícias, no site da Prefeitura. Com o objetivo de elucidar questões levantadas na análise da regulamentação, entrou-se em contato com o Departamento de Política Urbana de Nova Lima para solicitar entrevista com algum servidor habilitado. Após tentativas via e-mail, *whatsapp* e presencial — todas frustradas — a análise do município de Nova Lima ficou carente de participação do setor responsável pela política urbana.

4.5 Discussão dos Resultados

O estudo das normativas e as entrevistas realizadas buscaram esclarecer o nível da presença da OODC nos municípios escolhidos, em termos de planejamento, regulamentação e gestão. Como resultados preliminares, serão resgatados alguns conceitos trazidos na revisão bibliográfica relacionados com os dados encontrados.

Visando organizar os dados obtidos, foi feito um esquema (Figura 32) que resume os principais pontos que tangem o pleno funcionamento do instrumento, como a previsão no PD; sua regulamentação; o tratamento dos CAs básicos; a existência, controle e transparência do fundo de arrecadação e dos investimentos feitos através desta. Na figura, se o ponto analisado for presente no município a célula estará preenchida, caso negativo estará em branco.

	Belo Horizonte	Betim	Contagem	Nova Lima
OODC prevista				
OODC regulamentada				
Cab único e unitário				
Fundo de arrecadação regulamentado				
Transparência na arrecadação				
Investimentos realizados				
Transparência nos investimentos				

Figura 32. Resumo dos dados levantados nos municípios estudados. Elaborado pela autora, 2023.

A partir da figura acima, voltamos primeiramente para a discussão sobre regulação, planejamento e gestão. Como dito no capítulo inicial, planejar é uma ação diretamente ligada ao futuro, enquanto gerir é algo feito no presente: os termos e as práticas são, entretanto, complementares. Nesse sentido, para uma efetividade da Outorga Onerosa do Direito de Construir o planejamento e

a gestão devem caminhar de mãos dadas e se retroalimentarem. Do contrário, a possibilidade de retorno à coletividade e a promoção da justa distribuição dos ônus e dos benefícios decorrentes do processo de urbanização ficarão mantidos apenas como um desejo expressado pelo Estatuto da Cidade, pelo desejo muitas vezes purificado de contradições dos urbanistas, Planos Diretores municipais que nasceram a partir do ideário da Reforma Urbana da busca pelo cumprimento da função social da propriedade e das cidades.

Essa discussão se faz importante por alguns motivos: percebe-se que a previsão da OODC consta nos quatro PDs analisados, único ponto unânime entre eles, ou seja, o primeiro passo foi dado. O passo seguinte, que seria a regulamentação do instrumento, já não é mais cumprido totalmente. A maior parte dos municípios metropolitanos não avançou para a sua efetiva regulamentação e municípios, como de Nova Lima, onde, diante da intensa dinâmica imobiliária, faria todo o sentido fazê-lo, parece não haver condições técnicas nem políticas para a sua implementação. Isso reflete o relato de Carvalho (2021) de muitos PDs não condizerem à realidade do município, ou à real intenção do planejamento urbano municipal, por terem sido concebidos sem a devida participação dos diferentes segmentos da sociedade civil, sem levar em consideração os fundamentos, as diretrizes e instrumentos do EC ou, em sua maioria, por consistirem em meras cópias de Planos de cidades maiores, gerando um descompasso entre a normativa e a realidade local.

Nos três municípios que apresentam normativas que possibilitam a real aplicação da OODC, apenas dois deles adotam o CA único e unitário para toda a área urbana. Esse é outro ponto de tensão entre o que traz o EC e o que ocorre de fato. Como dito por Furtado *et al.* (2006), a liberdade trazida pelo EC para que cada município tenha uma regulamentação própria do instrumento pode prejudicar o pleno funcionamento deste, como pode ser visto em Contagem, por exemplo, que, além de ter um CAb maior que 1,0, diminuindo o intervalo possível de utilização da OODC, tem fator de redução na fórmula que faz com que o valor arrecadado em cada caso seja muito menor do que seria possível e relevante para implementar melhorias urbanas. Além disso, salienta-se também o que foi discutido a respeito das rendas diferenciais no primeiro capítulo: a importância da padronização do CAb simplifica a utilização do instrumento e atenua a diferenciação de valores dos terrenos causada pelos

diferentes zoneamentos na cidade fazendo com que a Renda Diferencial Urbana 02, relacionada à verticalização, aconteça em menor intensidade.

Os itens seguintes, relacionados ao fundo de arrecadação e aos investimentos possibilitados pela OODC dizem muito mais respeito ao âmbito da gestão do que do planejamento, propriamente dito. Gerir a OODC para garantir a utilização e o retorno dos recursos arrecadados em prol da coletividade foi o quesito mais defasado entre os municípios. Apenas Belo Horizonte e Contagem possuem regulamentação para o fundo de arrecadação da OODC, fator que viabiliza o controle, a priorização e a transparência na utilização dos recursos. Em Betim, os recursos arrecadados vão para o caixa único das receitas municipais, fazendo com que sua gestão não se relacione com os fundamentos do instrumento nem com o objetivo do planejamento de promover maior equilíbrio entre custos e benefícios da urbanização, incluindo os investimentos em habitação de interesse social.

Ainda com relação especificamente à transparência na utilização dos recursos arrecadados, fator importante para o controle não só municipal, mas também social do instrumento, apenas Belo Horizonte demonstrou possuir ferramentas adequadas. Mesmo Contagem contando com o Portal da Transparência Municipal, as informações encontradas são confusas, altamente subsegmentadas e desnecessariamente técnicas e criptografadas, o que impede que a informação seja, de fato, acessível ao público em geral.

Por último, com relação aos investimentos realizados, em Belo Horizonte, há o controle efetivo dos valores arrecadados, mas não houve ainda tempo suficiente de aplicação da OODC que resultasse investimentos para a coletividade. Já em Contagem, como indicado na entrevista, já se utilizou o montante arrecadado em investimentos em habitação social, mas não houve, entretanto, como aferir essa informação. Não há relatório técnico sobre esse investimento ou qualquer outro tipo de informação que correlacione este tipo de receita com seu posterior gasto, fazendo com que nem o próprio Departamento de Política Urbana do município saiba ao certo o que aconteceu com o valor arrecadado.

Como conclusão sobre os processos de regulamentação e aplicação da OODC nos municípios pesquisados e, particularmente nos três em que foi possível realizar entrevistas com os gestores responsáveis pela

operacionalização do instrumento, percebe-se que não há plena compreensão da complexidade e do controle necessário ao efetivo funcionamento do instrumento, principalmente por parte do setor técnico de Contagem e Betim. É como se apenas o planejamento de como e onde o instrumento se aplica e a regulamentação de como calcular as contrapartidas bastassem para garantir que seus objetivos fossem automaticamente alcançados.

No caso de Belo Horizonte, onde a estrutura de planejamento é mais robusta e a capacitação da equipe técnica maior, observou-se maior conhecimento maior sobre os fundamentos e sobre a prática do instrumento, ainda que envolvido em um certo otimismo que pode estar menosprezando as reais resistências do mercado. Ainda que numa única entrevista, observou-se a tendência ao tratamento simplificado do comportamento do mercado imobiliário frente a novas normas como algo totalmente previsível, ignorando não só as diversas possibilidades de arranjos de parâmetros urbanísticos e tipologias na concepção dos empreendimentos, como as complexas e dinâmicas relações entre fatores que concorrem para a formação de preços imobiliários pelo mercado.

Na entrevista realizada com o S01, da Agência Metropolitana, foi questionado o posicionamento da Agência com relação à regulamentação irregular do instrumento na RMBH. O entrevistado voltou a destacar o conhecimento ainda incipiente, não só por parte dos gestores locais, mas também da sociedade civil tanto sobre o instrumento, como o potencial impacto positivo que sua plena aplicação pode causar no território urbano. Além disso, S01 salientou que nas revisões de Planos Diretores Municipais em curso a Agência consegue atuar de forma muito mais próxima do município, mesmo que nem sempre como a prestadora de serviços contratada para fazer a revisão. Dessa forma, existe maior possibilidade de interferência no processo, visando assegurar uma adoção coerente dos instrumentos de política urbana:

Nos municípios que não têm abrangência metropolitana prevista pelo MZ a gente deixa um pouco mais livre, o que a gente quer é que o município estabeleça a cultura de aplicar o instrumento. Então, a Agência vai tentar fazer com que o município tenha uma regulamentação mais simples, que seja [mais simples], mas que regule o instrumento. Que cobre um valor pequeno, tudo bem também, mas que crie a cultura do instrumento. [...] A Agência tem esse papel de informar, de capacitar [...] eu acho que dificilmente um

município da RMBH, e do Colar [Metropolitano] passe pelo processo de revisão sem demandar alguma interferência da Agência, que seja [no mínimo] acompanhamento [na fase] de planejamento.

Dessa forma, segundo S01, a Agência tenta influenciar positivamente os municípios, ainda que prevendo, inicialmente, uma versão mais simples do instrumento, adaptada à realidade do município e sem tanto impacto na iniciativa privada ou na sociedade civil, complementou, para que, no longo prazo, seja possível visualizar uma padronização e coerência maior no que diz respeito aos instrumentos de política urbana na RMBH, fazendo também com que essa aplicação local tenha um reflexo em nível metropolitano. O servidor, por fim, comenta o sucesso que a Agência tem tido nessa interlocução: *“a gente conseguiu fazer com que as pessoas entendessem bem as propostas”*.

Percebe-se, no entanto, na intenção expressa pelo S01, uma tentativa de controle e de assessoria técnica muito mais na lógica e no ideário do planejamento, dando a devida importância à regulamentação formal do instrumento, sem, entretanto, abordar a questão política, do pacto social e das negociações que podem criar as condições para a sua efetiva implementação, bem como da capacidade técnica e administrativa para a gestão pós-implantação da OODC, dentre outros instrumentos. O primeiro passo a ser dado é, obviamente, a criação de um arcabouço legal e procedimentos administrativos que permitam a efetiva aplicação do instrumento, definição das contrapartidas, criação e definição da forma de gestão do fundo e critérios para a priorização dos investimentos. Contudo, mesmo com todo este aparato, e no âmbito da gestão que as ações de planejamento podem se materializar, com maior participação e controle social.

Para tanto, não basta que o município se estruture apenas tecnicamente num contínuo esforço de planejamento e gestão, avaliação da capacidade de suporte, cálculo e acompanhamento do estoque de potencial construtivo, contabilidade e transparência com relação aos valores arrecadados, definição de critérios para a aplicação dos recursos, avaliação de resultados, dentre outras ações de planejamento e gestão.

Trata-se de um instrumento que, a ser aplicado como preconiza o Estatuto da cidade, desafia a lógica perversa da própria produção do espaço urbano, por meio da qual, os custos da urbanização (infraestrutura, serviços,

equipamentos) são coletivizados, enquanto o lucro advindo da valorização imobiliária, dentre outros benefícios da urbanização, é privatizado, beneficiando sobremaneira proprietários de terra e incorporadores imobiliários. Avançar a efetividade da OODC implica, não só mudança de conceitos e de cultura, mas o enfrentamento de interesses políticos e de grupos, com os quais os municípios têm que negociar.

Em termos metropolitanos, o que nos revelam os exemplos estudados é a grande desigualdade na regulamentação e aplicação do instrumento, fazendo com que a dinâmica imobiliária que não respeita limites municipais, possa ser mais um fator de agravamento de disparidades regionais, comprometendo, inclusive, o desenvolvimento equilibrado de áreas conturbadas e de Zonas de Interesse Metropolitano, como é o caso do Vale do Sereno na divisa de Belo Horizonte com Nova Lima.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, por meio desta dissertação, compreender como o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir tem sido utilizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte. A análise dos processos de regulamentação do instrumento permitiu mapear, classificar e organizar os diferentes estágios de previsão e regulamentação do instrumento em cada um dos 34 municípios da RMBH, além de possibilitar a análise e discussão mais aprofundada de sua aplicação em quatro municípios, Belo Horizonte, Contagem, Betim e Nova Lima. Estes municípios apresentam diferentes estágios de regulamentação e aplicação da OODC, em diferentes contextos e dinâmicas imobiliárias, também em relação aos resultados esperados em função das políticas urbanas locais. Percebe-se que, mesmo 22 anos após a promulgação do Estatuto da Cidade, marco referencial da política urbana nacional, a implementação de instrumentos compensatórios de política urbana como a OODC, com algum grau de efetividade é uma caminhada difícil e constante, com muitos obstáculos, alguns poucos avanços e permanentes ameaças de retrocessos.

Com o apoio das contribuições teórico-conceituais trazidas no Capítulo 1 foi possível salientar o gargalo existente entre intenção e efetividade que envolve instrumentos de política urbana ancorados nos princípios da Reforma Urbana e da gestão democrática das cidades, e que buscam melhorar a distribuição dos benefícios e dos ônus do processo de urbanização, tal como preconizados pelo EC. Além disso, a fala de Souza (2010) trazida na seção em que se diz que planejar é uma ação diretamente ligada ao futuro, enquanto gerir é algo que é feito no presente, salienta a necessidade de um contínuo esforço pela aplicação e avaliação dos instrumentos de política urbana existentes nos Planos Diretores. Neste sentido, esta pesquisa evidenciou como a regulamentação de um instrumento de política urbana, por si só, não garante a sua efetiva aplicação.

A discussão acerca da renda da terra urbana e dos processos de produção do espaço urbano e da urbanização capitalista foi fundamental para o entendimento da lógica por trás do instrumento da OODC que articulada às características da dinâmica imobiliária na escala metropolitana e local, permitiu

melhor compreensão dos embates causados entre os ideais do planejamento e as dificuldades de efetivação de seus objetivos. O estudo da teoria da formação do preço da terra urbana apoiado em Topalov (1978), através do “cálculo de trás pra frente”, deu apoio às simulações desenvolvidas no Capítulo 4 e à possibilidade de comparação entre o Valor Geral de Vendas dos empreendimentos e o cálculo da contrapartida gerada pela OODC. Considerando como ponto de partida o preço vendável da unidade imobiliária, somado ao valor oneroso do instrumento e ao lucro marginal do empreendedor que, como explica Topalov (1978), não tem variação elástica, é possível chegar ao preço do terreno de forma residual, que, como foi comprovado pelas simulações, seria o grande afetado com a implantação do instrumento oneroso na cidade.

Por último, a lógica das rendas diferenciais causadas pelas diversas localizações dos lotes urbanos sustenta a importância do Coeficiente de Aproveitamento básico único e unitário, uma vez que, como salienta Jaramillo (2009), a regulamentação urbana interfere diretamente nos preços do solo por causar uma diferenciação de direitos e possibilidade, e, inclusive, áreas não diretamente afetadas pelas normas podem sofrer efeitos indiretos de suas mudanças, uma vez que a regulamentação consiste em um sistema interconectado no espaço, algumas vezes não se delimitando exclusivamente à sua área de intervenção.

Por sua vez, o Capítulo 2 trouxe a conceituação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e a introdução a cerca dos seus embates com relação aos distintos interesses envolvidos na sua regulamentação e efetividade. Essa investigação serviu de base principalmente para o posterior estudo das regulamentações municipais e, também, para construção das entrevistas que culminaram em resultados que comprovam o distanciamento entre intenção, regulamentação e gestão no planejamento urbano. Percebe-se, no entanto, que as discussões trazidas pela literatura ainda orbitam na inexistência do instrumento em si ou de sua regulamentação, como foi trazido por Maleronka e Furtado (2013) em sua crítica acerca da falta de um padrão de regulamentação nacional a ser seguido. Essa característica possivelmente prejudicial, como trazem as autoras, pôde ser notada nos estudos de caso que indicaram, como

no exemplo de Contagem, altos fatores de redução na fórmula de contrapartida que culminam em um baixo valor arrecadatório.

No entanto, a “falta de noções básicas sobre o instrumento” citada por Furtado et al. (2006) se fez presente em situações que vão muito além da simples regulamentação da OODC. Esta, uma vez regulamentada, passa por problemas como a falta de uma gestão ativa e permanente do instrumento, inexistência de fundo municipal regulamentado e funcionando para receber e aplicar os recursos da OODC, e de um corpo técnico municipal capaz de operar o instrumentos em todas as etapas de sua implementação até o efetivo retorno à coletividade.

A escolha da Região Metropolitana de Belo Horizonte como objeto empírico justificou-se como relevante e oportuna, seja pela possibilidade de se comparar as diferentes realidades submetidas, em maior ou menor grau, a processos de integração metropolitana dos quais fazem parte a dinâmica imobiliária, mas também por poder revisitar uma das diretrizes do planejamento metropolitano que há mais de 10 anos preconizou a adoção do Coeficiente de Aproveitamento Único Unitário e a Outorga Onerosa do Direito de Construir num contexto regional. Diante da ausência de estudos sistemáticos sobre o instrumento da OODC na RMBH, espera-se que os levantamentos, categorias e análises realizados no Capítulo 3 da pesquisa possam subsidiar a continuidade de estudos sobre a regulamentação e implementação do instrumento na RMBH e em outras partes do país.

Da mesma forma, considera-se que os objetivos específicos descritos na introdução também foram cumpridos, uma vez que foi possível analisar, no Capítulo 4, as normativas que regem, em diferentes graus, o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir na RMBH; avaliar os requisitos para aplicação da OODC como a definição de coeficientes de aproveitamento básicos e máximos; de fórmulas de cálculo de contrapartidas; bem como avaliar, por meio de uma amostra de quatro municípios, como as intenções de planejamento e a operacionalização do instrumento encontram maior ou menor efetividade nos processos de gestão que se sucedem.

Entende-se que a escolha de investigar o instrumento em Belo Horizonte, Betim, Contagem e Nova Lima se mostrou oportuna por permitir explicitar contradições que envolvem um instrumento que pretende tratar de

forma igual, realidades muitas vezes diferentes, principalmente em termos da dinâmica imobiliária que não encontra solução de continuidade nos limites municipais. Além da falta de padronização discutida anteriormente e os diferentes entendimentos sobre o papel da OODC em cada município, entende-se também como relevante resultado dessa pesquisa a contribuição metodológica desenvolvida com a leitura analítica das normativas, as categorias de análise adotadas, as simulações comparativas e as entrevistas, sempre esclarecedoras da dimensão qualitativa presente nos processos de regulamentação e aplicação dos instrumentos de política urbana. Espera-se que os métodos aqui utilizados possam ser não só replicados em pesquisas análogas futuras, mas também aperfeiçoado.

Dito isso, entende-se que o objetivo geral de investigar em quais municípios da RMBH há a previsão e regulamentação da OODC como manifestação da intenção de sua efetiva aplicação, e a forma como esta regulamentação busca ou não evidenciar a capacidade do instrumento de atingir o objetivo preconizado no Art.2º do Estatuto da Cidade (EC) de promover a "justa distribuição dos ônus e dos benefícios decorrentes do processo de urbanização" foi alcançado. Considera-se, contudo, limitações desta pesquisa, inicialmente, o número reduzido de entrevistas realizadas, e o fato de terem sido. Feitas apenas com servidores públicos diretamente envolvidos com a implantação do instrumento. Além da maior dificuldade de envolvimento de agentes do mercado imobiliário na pesquisa, deve-se destacar que grande parte do trabalho foi desenvolvida durante períodos de restrição da Pandemia da Covid-19, obrigando que a maior parte dos encontros fosse realizada de forma remota.

Outra limitação refere-se à simplificação das simulações realizadas, podendo resultar tipologias muito esquemáticas e reducionistas da grande diversidade de arranjos possíveis pela combinação de parâmetros urbanísticos, tipos de lotes, programas arquitetônicos, produtos de mercado e preços de terrenos, ainda que tenham importante caráter ilustrativo das possibilidades de aplicação do instrumento. Desta forma, entende-se que mesmo que simplificadas, a grande contribuição das simulações foi a aplicação do "cálculo de trás para frente" como método de avaliação da viabilidade econômico-

financeira do instrumento, o qual, acrescido de outras variáveis, pode, inclusive, ser aperfeiçoado em estudos futuros.

Finalmente, deve-se comentar que as recentes discussões acerca dos projetos de lei que visam modificar o Plano Diretor de Belo Horizonte, com foco específico no enfraquecimento do instrumento da OODC, revelam o grau de conflito e instabilidade de sua utilização. No caso em tela, foi exatamente no município sede da RMBH, onde foram observados os maiores avanços na implementação do instrumento até o momento. Enquanto esta pesquisa já se caminhava para suas conclusões, todo o debate em torno do instrumento volta à tona suscitando novos conflitos e resistências, por conta do PL 508/2023 que tramita na Câmara Municipal de Belo Horizonte com a proposta de redução dos valores de contrapartida da OODC. Essa ocorrência reforça a efemeridade das conquistas que envolvem instrumentos de planejamento urbano que buscam enfrentar fundamentos estruturais da propriedade privada. São questões que não se limitam a razões técnicas, já que estão necessariamente atreladas ao campo político e, portanto, devem sempre contar não só com a participação popular, mas também com a transparência nos processos e resultados, inclusive da aplicação dos recursos.

Por outro lado, ainda sobre essa polêmica recente, é interessante, observar que da nota técnica publicada pelo setor empresarial de Belo Horizonte a favor das alterações propostas pelo PL 508/2023 não há mais questionamentos sobre a OODC em si, anteriormente taxada pelo setor como “um novo imposto”, mas sim sobre a forma como a fórmula de cálculo de contrapartida foi trazida no PD/19. Esse fato salienta o principal desafio para estudos futuros, assim como a necessidade avaliação da aplicação dos recursos. Nesse sentido, ressalta-se a importância e atualidade desta pesquisa bem como a continuidade do trabalho até aqui realizado reveste-se da mais concreta importância, uma vez que seus resultados podem auxiliar, inclusive, na contra argumentação daqueles que de maneira infundada tentam inviabilizar avanços que integram o Plano Diretor que, a menos de quatro anos em vigor, tem o mérito de ter sido construído democraticamente.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade social, conflitos ambientais e regulação urbana. *O Social em Questão*, v. XVIII, n. 22, p. 57–68, 2015. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_33_1_Acserald.pdf>.
- ANDRADE, Luciana Teixeira De; MENDONÇA, Jupira Gomes De; DINIZ, Alexandre Magno Alves (Org.). *Belo Horizonte: Transformações Na Ordem Urbana*. 1ª ed. Rio de Janeiro; Belo Horizonte: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; PUC-Minas, 2015.
- ARAÚJO, Rogério Palhares Zschaber De. Direito à cidade e à natureza no planejamento metropolitano: rupturas e permanências em dois momentos da regulação urbano ambiental na Região Metropolitana de Belo Horizonte. *III Congreso de la Asociación Iberoamericana de Historia Urbana: Repensar la ciudad Iberoamericana. Construir el pasado y diseñar el futuro*. Madrid: Asociación Iberoamericana de Historia Urbana, 2022. .
- ARAUJO, Rogério Palhares Zschaber De; CAMPANTE, Ana Lucia Goyata. Avaliando a capacidade de suporte e o estoque de potencial construtivo no espaço urbano: Reflexões sobre a utilização de métodos de análise multicritérios na experiência recente de planejamento urbano em Belo horizonte, MG. *Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Recife, PE: [s.n.], 2013. p. 15.
- ARAÚJO, Rogério Palhares Zschaber De; COSTA, Heloisa Soares de Moura. Buscando superar tabus do planejamento metropolitano no âmbito da regulação urbano-ambiental: experiência recente na Região Metropolitana de Belo Horizonte. *IV Seminário Urbanismo e Urbanistas no Brasil*, v. Anais, 2019.
- BALDWIN, R.; CAVE, M. *Understanding regulation: theory, strategy and practice*. New York: Oxford University, 1999.
- BELO HORIZONTE. *Decreto nº 17.272. 2020. Regulamenta as Seções II, III, V e VI do Capítulo IV do Título II da Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019, os Capítulos V e VI da Lei nº 11.216, de 4 de fevereiro de 2020, e dá outras providências*. Belo Horizonte: PMBH, 2020a.
- BELO HORIZONTE. *Lei nº 11.181. 2019. Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências*. . Belo Horizonte: PMBH, 2019
- BELO HORIZONTE. *Lei nº 11.216. 2020. Dispõe sobre a aplicação dos instrumentos de política urbana previstos nos Capítulos II, III e IV do Título II da Lei nº 11.181, de 8 de agosto de 2019, que aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: PMBH, 2020b.
- BETIM. *Lei Complementar nº 07. 2018. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do município de Betim*. Betim: Prefeitura de Betim, 2018.

BETIM. *Lei nº 6.549. 2019. Dispõe sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir, nos termos dos artigos 82 e 83 da Lei Complementar nº 07, de 28 de dezembro de 2018.* Betim: Prefeitura de Betim, 2019.

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

CONTAGEM. *Caderno II - Relatório de Leitura Técnica.* . Contagem: Prefeitura Municipal de Contagem/MG. , 2022

CONTAGEM. *Lei Complementar nº 248. 2018. Institui o Plano Diretor do Município de Contagem e dá outras providências.* Contagem: Câmara Municipal de Contagem, 2018.

CONTAGEM. *Lei Complementar nº 295. 2020. Disciplina o parcelamento, a ocupação e o uso do solo no Município de Contagem, e dá outras providências.* . Contagem: Câmara Municipal de Contagem. , 2020

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

COTA, Daniela Abritta. *A Parceria Público-Privada Na Política Urbana Brasileira Recente: Reflexões a Partir Da Análise Das Operações Urbanas Em Belo Horizonte.* 2010. 430 f. Univesidade Federal de Minas Gerais, 2010.

CURI, Leopoldo Ferreira. *Plano Diretor de Nova Lima: uma abordagem frente aos principais processos de uso e ocupação do solo no contexto do planejamento urbano brasileiro.* 2019. 249 f. Universidade Federal de Minas Gerais, 2019.

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

DIA, Hoje em. *Empresários e vereadores apresentam pacote para alterar Plano Diretor em BH e incentivar negócios.* Disponível em: <<https://www.hojeemdia.com.br/minas/empresarios-e-veredores-apresentam-pacote-para-alterar-plano-diretor-em-bh-e-incentivar-negocios-1.943868>>. Acesso em: 17 mar. 2023.

DINIZ, Alexandre Magno Alves; MENDONÇA, Jupira Gomes De. Nota metodológica: configuração dos vetores de expansão da RMBH. In: ANDRADE, LUCIANA TEIXEIRA DE; MENDONÇA, JUPIRA GOMES DE; DINIZ, ALEXANDRE MAGNO ALVES (Org.). *Belo Horizonte: transformações na ordem urbana.* 1A. ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2015. .

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In:

ALFONSIN, BETÂNIA DE MORAES; FERNANDES, EDÉSIO (Org.). . *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006. p. 2–24.

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

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

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

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

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

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

INDISCIPLINAR. *Operação Urbana*. Disponível em: <http://oucbh.indisciplinar.com/?page_id=15>. Acesso em: 17 mar. 2023.

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

JARAMILLO, Samuel. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. 2ª ed. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes, 2009.

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

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

MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho; TONUCCI FILHO, João Bosco Moura; SILVA, Harley. Valorização imobiliária e produção do espaço: novas frentes na RMBH. *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*, p. 17–40, 2011.

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

Notable de Intervención Urbana, v. WP14CM1PO, p. 38, 2013.

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*. 2023. 224f. f. Universidade Federal de Minas Gerais, 2023.

MONTE-MÓR, Roberto Luís; ALMEIDA, Luiz Felype. *Formação e recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas”: das esferas do debate ao caso do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo*. 2010.

MONTE-MÓR, Roberto Luís De Melo *et al.* *The University and Metropolitan Planning: an innovative experience*. *Nova Economia*. Belo Horizonte: UFMG, 2016. v. 26. p. 1133–1156.

NOVA LIMA. *Lei nº 2007. 2007. Dispõe sobre Plano Diretor de Nova Lima, o sistema e o processo de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano do Município e dá outras providências*. Nova Lima: Prefeitura de Nova Lima, 2007.

NOVA LIMA. *Lei nº 2122. 2009. Cria o Conselho da Cidade de Nova Lima e dá outras providências*. . Nova Lima: Prefeitura de Betim. , 2009

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

RONAN, Gabriel. *Câmara de BH quer adiar data em que Plano Diretor entra em vigor*. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/politica/camara-de-bh-quer-adiar-data-em-que-plano-diretor-entra-em-vigor-1.2799114>>. Acesso em: 17 mar. 2023.

RYAN-COLLINS, Josh; LLOYD, Toby; MACFARLANE, Laurie. *Rethinking the economics of land and housing*. Londres: Zed Books Ltd., 2017.

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

SANTOS, Diego Pessoa *et al.* (Org.). *Pensar Metropolitano: 10 Anos da Agência RMBH*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Agência de Desenvolvimento da RMBH, 2019.

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

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

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

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. *Cidade Fractal – Transformações*

Recentes na Região Metropolitana de Belo Horizonte. *XIII ENANPUR – Encontro Nacional da ANPUR*, 2009.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH. p. 235, 2012. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-23052012-151814/pt-br.php>>.

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

UFMG/PUCMINAS/UEMG. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH.* . Belo Horizonte: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.rmbh.org.br/pddi/>>. , 2011

UFMG. *Projeto do Macrozoneamento Metropolitano – MZ-RMBH.* . Belo Horizonte: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.rmbh.org.br/mzrmbh/>>. , 2015

VENTURA, Mariana. *Descontos no Coeficiente de Aproveitamento: Evolução e Comparação.* . Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais. , 2020

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

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

APÊNDICES

APÊNDICE I. Resumo da regulamentação nos municípios escolhidos

CARACTERÍSTICA DA OODC	BELO HORIZONTE	BETIM	CONTAGEM	NOVA LIMA
Previsão Legal	O instrumento foi previsto pelo PD/96, com regulamentação no próprio PD, coeficientes diferentes e sem regulamentação do FMDU. Foi reestruturado pelo PD/19, que o regulamenta através do Dec.1727/20 e Lei 11216/20	O instrumento foi previsto pelo PD/2007 sendo regulamentada pela Lei 5.034/2010. 2012 Foi reestruturada pelo novo PD/18, com regulamentação na Lei 6.549/19.	O instrumento foi previsto pelo PD/2006 sendo regulamentada pela LPUOS 082/2010. Foi reestruturada pelo novo PD/18, com regulamentação no próprio texto do PD	O instrumento foi previsto pela Lei 2.007/2007, Plano Diretor.
Concepção	A OODC segue as diretrizes do EC e enfatiza a visão redistributiva, não só em relação à captação de mais valias mas também em relação ao reordenamento do adensamento face à capacidade de infra-estrutura disponível.	A OODC segue as diretrizes do EC e enfatiza a visão redistributiva, não só em relação à captação de mais valias mas também em relação ao reordenamento do adensamento face à capacidade de infra-estrutura disponível.	A OODC segue as diretrizes do EC e enfatiza a visão redistributiva, não só em relação à captação de mais valias mas também em relação ao reordenamento do adensamento face à capacidade de infra-estrutura disponível.	A OODC segue as diretrizes do EC e enfatiza a visão redistributiva com relação à captação de mais valias, mas não faz menção com relação ao reordenamento do adensamento face à capacidade de infra-estrutura disponível.
Objetivos	Encontram-se na lei, dentro dos objetivos gerais de política urbana, os seguintes objetivos relacionados à OODC: a função social da propriedade, em conformidade com o disposto na Constituição da República e na legislação infraconstitucional; a garantia do direito a uma cidade sustentável, entendida como aquela que proporciona o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações; a justa distribuição dos benefícios e dos ônus do processo de urbanização; o equilíbrio das funções da cidade, de forma a garantir a diversidade dos processos de ocupação regular do território de modo harmônico e eficiente;	Encontram-se na lei, dentro dos objetivos gerais de política urbana, os seguintes objetivos relacionados à OODC: o incentivo ao adensamento populacional nas áreas próximas à infraestrutura instalada, às áreas já urbanizadas e às centralidades; a definição da política de adensamento populacional em compatibilidade com a infraestrutura do sistema viário, sanitária e da rede de equipamentos comunitários; a justa distribuição dos benefícios e encargos decorrentes do processo de urbanização, evitando a transferência gratuita, para proprietários de imóveis urbanos, da valorização decorrente da ação do poder público;	Encontram-se na lei, dentro dos objetivos gerais de política urbana, os seguintes objetivos relacionados à OODC: controlar a ocupação do solo para adequar o adensamento da cidade às condições do meio físico e à infraestrutura urbana, proteger as áreas e edificações de interesse ambiental, histórico e cultural; estimular a multiplicidade e a diversificação de usos, visando a facilitar a instalação de atividades econômicas e serviços, a fim de constituir-se um espaço urbano mais rico em possibilidades de apropriação e contribuir para a redução das necessidades de deslocamentos diários da população; Utilização dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano visam a garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, facilitar processos de proteção, requalificação e dinamização de espaços urbanos e promover uma distribuição mais justa de ônus e benefícios do processo de urbanização e de ocupação da cidade.	Encontram-se na lei, dentro dos objetivos gerais de política urbana, os seguintes objetivos relacionados à OODC: promover de forma eficaz a operacionalização do controle do parcelamento, uso e ocupação do solo, de forma a evitar: a utilização inadequada dos níveis urbanos; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; compatibilizar os instrumentos de política econômica, tributária e financeira e os gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano com prioridade para os investimentos geradores de bem estar, de oportunidades de trabalho e renda e de redução das desigualdades econômicas e sociais; promover a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; promover a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização ou de reurbanização;
Tempo de aplicação	O instrumento passou a entrar em vigor em fevereiro de 2020, porém ainda com coeficientes de transição, um pouco maiores que 1,00. A OODC terá o seu pleno funcionamento a partir de fevereiro de 2023.	O instrumento entrou em vigor em 2010 com a sua regulamentação.	O instrumento entrou em vigor em 2010 com a sua regulamentação.	O instrumento não foi devidamente aplicado, uma vez que não há legislação específica que explore a fórmula de contrapartida, entre outras informações necessárias para aplicação. No PD/2007 há uma regulamentação simplificada, que explicita as áreas de atuação da OODC e dá outros caminhos, porém esta indica a futura regulamentação contendo "a fórmula de cálculo para a cobrança; os casos passíveis de isenção do pagamento da contrapartida financeira; o valor da contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário" que, porém, nunca foi criada.
Índice sobre toda área urbana?	Sim.	Sim.	Sim.	Não.
Abrangência	O PD/19 estabeleceu que o direito de construir é oneroso em todo o território do município sempre que o coeficiente de uso pretendido seja superior ao básico, até o máximo permitido pelo PD.	O PD/18 estabeleceu que o direito de construir é oneroso em todo o território urbano do município sempre que o coeficiente de uso pretendido seja superior ao básico, até o máximo permitido pelo PD.	A Outorga Onerosa do Direito de Construir poderá ser aplicada em todas as áreas incluídas no macrozoneamento do Município.	No PD, o Art.116 da Seção VIII indica que poderá ser autorizado a OODC "nas ZOR 2B e nas ZOC33 acima do limite representado pelo coeficiente de aproveitamento básico até o limite estabelecido mediante a aplicação do coeficiente de aproveitamento máximo em troca de contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário."
Há controle de estoque?	Sim, o estoque de potencial construtivo adicional, segundo o Dec.1727/20, varia de acordo com a saturação do sistema viário; risco de inundação; vulnerabilidade climática. Existe, inclusive, a plataforma do SIPU online onde é possível verificar o estoque em todas as áreas da cidade, bem como o que já foi arrecadado em m ² e em R\$.	Não é mencionado em nenhum regimento.	Não é mencionado em nenhum regimento.	Sim. O PD/2007 indica que o estoque de potencial construtivo adicional passível de ser concedido mediante OODC será calculado e periodicamente reavaliado em função da capacidade do sistema de circulação, da infraestrutura disponível, das limitações ambientais e das políticas municipais de desenvolvimento urbano podendo ser diferenciado por uso residencial e não residencial.
Índice básico único?	Sim. 1,00 para toda a cidade com exceção de zonas de proteção ambiental que variam entre 0,05 e 0,8.	Sim. 1,00 para toda a cidade com exceção às áreas de baixa densidade que tem CA único de 0,50.	Não. Variam de 0,40 (Zona de interesse turístico e de expansão urbana) a 1,5 (Zona Adensável).	Não. Variam de 0,6 (uso sustentável) a 2,00 (multi-familiar de 6 ou mais pavimentos; comercial de 6 ou mais pavimentos/grande porte)
Índice máximo único?	Não. Variam entre 1,20 a 5,00 de acordo com a capacidade de suporte da região.	Não. Variam entre 2,00 a 4,00 de acordo com a densidade da área. Tem-se como acréscimo máximo 20% (vinte por cento) do coeficiente estabelecido pela LPUOS	Não. Variam de 0,40 (Zona de interesse turístico e de expansão urbana) a 4,0 (Zona Adensável e de usos incômodos). Além disso, visando a consolidação da AIURB-2 como centralidade, a ocupação dos terrenos situados nesta área fica sujeita a Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM) igual a 8,0 (oito), praticável exclusivamente mediante Operações Urbanas Consorciadas, via Certificado de Potencial Adicional de Construção (Cepac).	Não. O PD/2007 prevê que o coeficiente de aproveitamento máximo fica fixado em 4 (quatro) vezes a área do lote, obedecidas as demais disposições desta lei e as restrições complementares dos planos de cada ADE. O aumento em relação ao Cab é padrão, porém como o Cab diferencia de acordo com o uso, o Cam fica também diferente.
Índice básico OODC diferiu dos antigos índices básicos?	Sim. Os antigos Cab variavam entre 1,00 e 3,00, com exceção das zonas de proteção ambiental que podiam chegar a 0,05 e 0,3.	Na lei anterior (que já contava com a OODC) os Cab variavam entre 1,50 e 2,00, com exceção às áreas de baixa densidade que tinha Cab de 0,50.	Sim, anteriormente o Cab de toda zona urbana era 1,0 com exceção da Zona Adensável (1,5) e as Zonas de Ocupação Restrita e de expansão urbana (entre 0,4 e 0,5). O que parece é que os Cabs se mantiveram entre 0,4 e 1,5, mas as áreas de abrangência destes modificaram.	Não foi encontrado texto de PD anterior ao de 2007.
Fórmula de cálculo	O valor a ser atribuído à OODC obedecerá à fórmula $CT = 0,5 \times (CA_{of} \times AT \times V)$, na qual: I - CT corresponde ao valor da contrapartida onerosa devida pelo responsável legal pelo projeto licenciado; II - CA _{of} 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	O regulamento não apresenta uma fórmula direta, mas indica que "O valor do potencial construtivo adicional será correspondente ao valor da porção de terreno necessária para a ampliação de coeficiente de aproveitamento pleiteada." Entende-se que a fórmula, usando a de BM como base, seria algo como "CT = CA _{of} x AT x V", onde: I - CT corresponde ao valor da contrapartida onerosa devida pelo responsável legal pelo projeto licenciado; II - CA _{of} corresponde ao coeficiente de aproveitamento a ser praticado mediante ônus financeiro; 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	CT = (CP - CAB) x AT x V, na qual: I - CT corresponde ao valor da contrapartida do beneficiário; II - CP corresponde ao Coeficiente de Aproveitamento praticado, limitado ao Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CAM); III - CAB corresponde ao Coeficiente de Aproveitamento Básico; IV - AT corresponde à área do terreno; V - V corresponde ao valor venal do metro quadrado do terreno constante da planta de valores imobiliários utilizada para o cálculo do Imposto de Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI). Além disso, existe uma outra modalidade de contrapartida que diz respeito às áreas em que o Cab do PD/2018 é maior que o Cab do PD/2006. No caso de terrenos que passaram por alteração do CAB, a cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir obedecerá à fórmula $CT = (CAB_{atual} - CAB_{anterior}) \times AT \times V$. A Outorga Onerosa do Direito de Construir será aplicada nas áreas em que o coeficiente de aproveitamento básico do terreno (CAB) tenha sido aumentado por esta Lei Complementar, em relação ao Plano Diretor instituído pela Lei Complementar nº 033/2006.	Não convém.
Valor tomado com base de cálculo	ITBI	ITBI	ITBI	Não convém
Há progressividade na fórmula de cobrança?	Não.	Não.	Não.	Não convém.
Existem casos em que há isenção de pagamento da contrapartida?	Edificações de interesse social, hospitais e entidades religiosas.	Informação não encontrada.	Sim, empreendimentos habitacionais de interesse social executados em AIS e implementados em conformidade com a política habitacional do Município ficam isentos da contrapartida	Não convém.
É previsto um fundo específico para os recursos?	Sim. O Fundo de Centralidades (FC) e o Fundo Municipal de Habitação Popular (FMHP)	Indica-se sua criação no texto do PD/18, porém não foi encontrada nenhuma regulamentação. Diz no PD que deveria ser regulamentado em até 12 meses após publicação do PD, que seria em 28/12/2019.	Sim. O Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FUMHIS).	Sim. O PD/2007 prevê o Fundo Municipal de Urbanização com a finalidade de apoiar ou realizar investimentos destinados a concretizar os objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes da lei do Plano Diretor, em obediência às prioridades nele estabelecidas.
Destinação da arrecadação	Segundo o PD, serão destinados ao FC os recursos provenientes, entre outros, da ODC vinculada a terrenos incluídos em porções territoriais classificadas como áreas de centralidades ou áreas de grandes equipamentos, sendo que 25% da arrecadação proveniente da ODC deverão ser destinados ao FMHP para investimento em HIS nas centralidades ou em sua vizinhança imediata. É indicado também que a gestão do FC ficará a cargo do Executivo e caberá ao Compur, a partir de proposta apresentada pelo Executivo, definir prioridades para destinação dos recursos vinculados ao FC.	A única menção a um fundo específico, chamado de "Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável", indica que este seria destinado a equilibrar a distribuição de recursos para implantação das políticas setoriais de interesse do Município.	Políticas relacionadas a habitação de interesse social	Segundo o PD, os recursos obtidos com a OODC serão destinados a regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social para a população de baixa renda; constituição de reserva fundiária; ordenamento e direcionamento da expansão urbana; implantação de equipamentos urbanos e comunitários; 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.
É regulamentado um fundo específico para os recursos?	Além das diretrizes contidas no próprio PD exploradas nas linhas acima, não existe lei, decreto ou outra regulamentação específica para os fundos.	Não.	A Lei Orgânica de Contagem, no artigo 193, indica: Visando à implantação da política habitacional, o Município constituirá Fundo de Habitação Popular, a ser regularizado em lei complementar, com recursos provenientes de orçamento municipal, convênios com entidades públicas ou privadas, além de outras fontes. Parágrafo Único - Ao Poder Executivo, em conjunto com representantes de entidades da sociedade civil e dos servidores públicos, cabe as seguintes atribuições: a) gerenciar e fiscalizar o Fundo de Habitação Popular; b) definir prioridades e proposição de linhas de atuação relativas às diretrizes da política habitacional; c) aprovar, anualmente, a aplicação e a prestação de contas dos recursos do Fundo de Habitação Popular. O Fundo é regulamentado pela Lei 38/2007.	Sim, através da lei 2062/2008. Ela cria o Conselho da Cidade de Nova Lima e o Fundo Municipal de Habitação. Tal Fundo, segundo esta e o PD, tem recursos provenientes de dotações orçamentárias e créditos adicionais suplementares a ele destinados; repasses ou dotações de origem orçamentária da União ou do Estado de Minas Gerais a ele destinados; empréstimos de operações de financiamento internos ou externos; contribuições ou doações de pessoas físicas ou jurídicas; contribuições ou doações de entidades internacionais; acordos, contratos, consórcios e convênios; rendimentos obtidos com a aplicação do seu próprio patrimônio; contribuição de melhoria decorrente de obras públicas realizadas com base na lei do Plano Diretor; receitas provenientes de concessão urbanística; retornos e resultados de suas aplicações; multas, correção monetária e juros recebidos em decorrência de suas aplicações; de transferência do direito de construir; alienação de certificados de potencial construtivo adicional; outras receitas eventuais; receitas resultantes da contribuição compulsória mencionada no PD/2007.
Controle social	A gestão dos recursos arrecadados se dá pelo FC e o seu controle, se dá através do Conselho Municipal de Política Urbana - COMPUR, com 11 representantes do Executivo; 2 representantes do Legislativo; 9 representantes da sociedade civil, sendo: 3 representantes do setor popular; 3 representantes do setor técnico; 3 representantes do setor empresarial. Pode ser acompanhada a arrecadação por qualquer cidadão no site do SIPU.	Não há nenhum tipo, uma vez que o fundo nunca foi efetivamente criado.	A gestão dos recursos arrecadados se dá pelo FHP e o seu controle se dá através do Conselho Municipal de Habitação - COMHAB constituído por 20 membros titulares, sendo 2 representantes da Câmara Municipal; 8 representantes da Prefeitura Municipal; 5 representantes dos movimentos populares vinculados à luta pela moradia; 1 representante de entidades sindicais de categorias de trabalhadores; 2 representantes de entidades da área empresarial ligadas ao setor imobiliário ou da construção civil; 1 representante de entidades de ensino superior; 1 representante de entidades representativas de categorias de profissionais liberais ou de organizações não governamentais.	A gestão dos recursos arrecadados se dá pelo FMH e o seu controle se dá através do Conselho da Cidade de Nova Lima com seis representantes do poder público municipal; cinco representantes de entidades dos movimentos populares; dois representantes de entidades empresariais; dois representantes de entidades de trabalhadores; um representante de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; um representante de organizações não governamentais.
O destino dos recursos é claramente orientado às camadas sociais ou áreas de menor rendimento?	Sim. O PD indica que os recursos obtidos por meio da ODC vinculada a terrenos não incluídos em áreas de centralidades ou áreas de grandes equipamentos serão destinados ao FMHP e poderão ser destinados à implantação de unidades habitacionais de interesse social de propriedade pública, voltadas para a disponibilização à população por meio de aluguel social.	Não convém.	Sim. O fundo centralizará recursos orçamentários e dará suporte financeiro para a implantação das ações da Política Municipal de Habitação de Interesse Social no âmbito do SINHS	Sim. O PD indica que os recursos obtidos por meio da OODC serão destinados, entre outros, a regularização fundiária; execução de programas e projetos habitacionais de interesse social para a população de baixa renda; implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
Foi prevista alguma forma de implementação de transição?	Sim.	Não.	Não.	Não convém.
Comentários	Existem formas de Outorgas Gratuitas, intituladas no PD de Gentilezas Urbanas. "Podem ser concedidas mediante o emprego das seguintes soluções de gentileza urbana: I - implantação de área permeável, em terreno natural, vegetada e arborizada no afastamento frontal das edificações, integralmente visível do logradouro público; II - implantação de área de fruição pública; III - qualificação do nível térreo, por meio de: a) implantação de fachada ativa nas edificações de uso não residencial ou de uso misto; b) garantia de permeabilidade visual nas edificações de uso residencial."	Nas áreas de alta e média densidade e nas áreas de densidade metropolitana, o coeficiente básico poderá ser acrescido até o limite de 1,50 (um virgula cinquenta) na proporção de 0,10 (zero virgula dez) de potencial construtivo para cada 2,0% (dois por cento) de aumento de área permeável, sendo um tipo de outorga gratuita.	Nova Lima possui todo o aparato jurídico para ter a OODC aplicada, a dinâmica imobiliária "perfeita" nas áreas de alto luxo para aplicação do instrumento. Ela "só" não possui a fórmula de aplicação.	

DEFINIÇÃO E OBJETIVOS				
A OODC foi inserida antes ou depois do Estatuto da Cidade?	Antes, no PD/96, porém sem regulamentação ou aplicação efetiva.	Depois, em 2007.	Depois, em 2007.	Depois, em 2007.
Se antes, regulamentada antes ou depois do EC?	Depois, tendo regulamentação e início da aplicação apenas com o PD/19 e suas regulamentações de 2020.	Não convém.	Não convém.	Não convém.
Tem o nome de OODC no PD atual, de Solo Criado, ou outro?	OODC	OODC	OODC	OODC
Os principais objetivos são urbanísticos (prevê reordenamento), fiscais ou ambos?	Pela minha interpretação da lei, urbanísticos. Vale a pergunta na entrevista.	Pela minha interpretação da lei, urbanísticos. Vale a pergunta na entrevista.	Pela minha interpretação da lei, urbanísticos. Vale a pergunta na entrevista.	Pela minha interpretação da lei, urbanísticos. Vale a pergunta na entrevista.
Foram esperados efeitos sobre os valores da terra na cidade?	A ser perguntado na entrevista, se convir.	A ser perguntado na entrevista, se convir.	A ser perguntado na entrevista, se convir.	Não convém.
Índices máximos se referem à capacidade de infraestrutura existente ou à projetada a ser financiada através da densificação?	Existente. (Vale a pergunta na entrevista, se convir...)	Existente. (Vale a pergunta na entrevista, se convir...)	Existente. (Vale a pergunta na entrevista, se convir...)	Existente. (Vale a pergunta na entrevista, se convir...)
Há outros instrumentos complementares conformando um sistema (ou foi introduzido especificamente)?	Sim. TDC, OUCs, OUS, Direito de Preempção, Utilização de compulsórios, IPTU progressivo, CEPACs.	Sim. Outorga Onerosa de Alteração de Uso, TDC, OUCs, Direito de Preempção, Utilização de compulsórios, IPTU progressivo.	Sim. Operações Urbanas Simples e Consorciada, Direito de Preempção, Utilização de Compulsórios, IPTU Progressivo, TDC, Contribuição de Melhoria, Consórcio Imobiliário.	Sim, TDC, OUC, Direito de Preempção, Utilização de Compulsórios.
Se sim, eles estão regulamentados?	Alguns como TDC, Direito de Preempção sim. As operações urbanas, não.	TDC e as Operações Urbanas Consorciadas sim. A COAU é regulamentada de forma simplória na própria LPUOS.	Todos são regulamentados no próprio PD, com exceção das Operações Urbanas, Direito de Preempção e Contribuição de Melhoria que é indicada regulamentação em Lei Específica, que não foi encontrada.	Não.
EVOLUÇÃO E SITUAÇÃO ATUAL				
A OODC foi aplicada?	Sim	Sim (7)	Sim	Não.
A partir de quando está vigente?	Desde fev/20 com Cas de transição. A partir de fev/23 em pleno funcionamento.	Desde 2010, tendo mudado suas regras em 2018.	Desde 2010, tendo mudado suas regras em 2018.	Não convém.
A aplicação da OODC originou reações negativas?	Sim	A ser perguntado na entrevista, se convir.	A ser perguntado na entrevista, se convir.	Não convém.
Em caso positivo, partiram de que agentes? (empresários imobiliários, proprietários da terra, comunidade, outros)	Principalmente dos agentes imobiliários, SINDUSCON	A ser perguntado na entrevista, se convir.	A ser perguntado na entrevista, se convir.	Não convém.
Estão previstas alterações da OODC no âmbito da revisão ou adaptação dos PDs ao EC?	A ser perguntado na entrevista, se convir.	A ser perguntado na entrevista, se convir.	A ser perguntado na entrevista, se convir.	A ser perguntado na entrevista, se convir.

APÊNDICE II. Roteiros para entrevistas semiestruturadas com os servidores públicos municipais

BELO HORIZONTE

O que se esperava com a adoção do instrumento da OODC no município?

Que tipo de reações à adoção da OODC originou?

Da parte de quais agentes? (empresários imobiliários, proprietários da terra, comunidade, outros).

O município está aplicando o instrumento da OODC? Desde quando?

Está aplicando de forma plena? Se não, com tem sido operada esta transição.

Quais têm sido os principais obstáculos/desafios pra a sua aplicação?

Para quando se prevê sua plena aplicação?

Como foram definidos os CAs máximos de cada zona? O que é considerado?

Como foi decidida a fórmula de cálculo de contrapartida?

Como funciona o cálculo de estoque de potencial construtivo?

Como se avalia a aplicação conjugada da OODC com outros instrumentos tipo operação urbana, TDC...?

Desde a sua aplicação, a OODC já apresentou resultados considerados significativos na arrecadação municipal? Como se chama o fundo?

Para onde tem ido estes recursos?

Como funciona o fundo?

Quem delibera sobre/quais os critérios para sua aplicação? Como seu funcionamento é acompanhado? Existe uma estrutura de fiscalização?

Estão previstas alterações da OODC no âmbito da revisão do PD?

BETIM

O que se esperava com a adoção do instrumento da OODC no município?

Que tipo de reações à adoção da OODC originou?

Da parte de quais agentes? (empresários imobiliários, proprietários da terra, comunidade, outros).

O município está aplicando o instrumento da OODC? Desde quando?

Está aplicando de forma plena? Se não, com tem sido operada esta transição.

Quais têm sido os principais obstáculos/desafios pra a sua aplicação?

Para quando se prevê sua plena aplicação?

Como foram definidos os CAs máximos de cada zona? O que é considerado?

O município trabalha com uma fórmula de cálculo de contrapartida?

Como funciona o cálculo de estoque de potencial construtivo?

Como se avalia a aplicação conjugada da OODC com outros instrumentos tipo operação urbana, TDC...?

Desde a sua aplicação, a OODC já apresentou resultados considerados significativos na arrecadação municipal? Como se chama o fundo?

Para onde tem ido estes recursos?

Como funciona o fundo?

Quem delibera sobre/quais os critérios para sua aplicação? Como seu funcionamento é acompanhado? Existe uma estrutura de fiscalização?

Estão previstas alterações da OODC no âmbito da revisão do PD?

CONTAGEM

Desde quando o PD de Contagem prevê a OODC?

O município está aplicando o instrumento da OODC? Desde quando?

Caso a data de aplicação seja diferente da previsão, qual o motivo?

Caso esteja aplicando, está de forma plena? Se não, quais têm sido os principais obstáculos/desafios?

Para quando se prevê sua plena aplicação?

O que se esperava com a adoção do instrumento da OODC no município?

Como foi decidida a fórmula de cálculo de contrapartida?

O município trabalha com estoque de potencial construtivo? Como ele é calculado/monitorado?

Porque o Ca não é 1,0?

Como foram definidos os CA máximos de cada zona? O que foi considerado como critério?

Como se avalia a aplicação conjugada da OODC com outros instrumentos tipo operação urbana, TDC...?

Desde a sua adoção, a aplicação da OODC tem apresentado resultados considerados significativos na arrecadação municipal? Há este dado disponível na participação da receita municipal?

Há uma regulamentação específica para este fundo de arrecadação da OODC?
Quem delibera sobre sua aplicação? Como seu funcionamento é acompanhado?
Existe uma estrutura de fiscalização?

Que tipo de reações à adoção da OODC originou quando criada?

Da parte de quais agentes? (empresários imobiliários, proprietários da terra, comunidade, outros).

OODC presente nas oficinas? Reações?

Estão previstas alterações para a aplicação OODC no âmbito da revisão do PD?
Quais?

NOVA LIMA

Desde quando o PD de NL prevê a OODC?

Qual foi a motivação da previsão deste instrumento no PD?

Qual o motivo para a não existência de uma regulamentação que possibilite a aplicação do instrumento?

Quais seriam os principais obstáculos/desafios pra a sua regulamentação/aplicação?

Já houve algum tipo de discussão a respeito da adoção do instrumento?

Se sim, que tipo de reações originou? Da parte de quais agentes? (empresários imobiliários, proprietários da terra, comunidade, outros).

Existe uma previsão de aplicação da OODC?

Observa-se que em Nova Lima não se adota o CA básico igual a 1,0. Por quê?

Como foram definidos os CA máximos de cada zona? O que foi considerado como critério?

Porque no PD indica-se que a OODC seja utilizada apenas em áreas de ZOR2B e ZOCS3?

Há outros instrumentos de política urbana relacionados à dinâmica imobiliária tipo operação urbana, TDC,... que estão sendo aplicados no município?

AGÊNCIA METROPOLITANA

Qual, na sua opinião, foi o motivo da proposta do PDDI/MZ de adoção do CA único e unitário para todos os municípios da RMBH? Você concorda com esta estratégia?

Sabe dizer se houve resistência à época? Por parte de quais Municípios ou setores?

Como se encontra o andamento da revisão do PDDI/MZ?

Qual a ideia que prevalece com relação aos instrumentos de política urbana do Estatuto, em particular no que se refere à diretrizes de adoção da OODC? Ainda existe a intenção dessa padronização de CAb como diretriz para toda RMBH ou pelo menos para todas as ZIMs?

O que se poderia ganhar (ou perder) com isso?

A Agência tem acompanhado a adoção da OODC e/ou da Outorga Onerosa de Mudança de Uso do Solo Rural para Urbano em municípios da RMBH? O que há de novidade com relação a adoção destes instrumentos?

Como a Agência enxerga a regulamentação irregular do instrumento na RMBH por cada município? Pretende agir no sentido de sua padronização? Em que sentido? Quais seriam as diretrizes gerais?

O mapa de grau de comprometimento com processos de metropolização utilizado na pesquisa (explicar como foi produzido e mostrá-lo) reflete, na sua opinião, a distribuição espacial da dinâmica imobiliária a partir de BH? Você observa nuances/tendências que o mapa não reflete?

O mapa trazido pelo PDDI sobre os diferentes eixos e padrões de produção imobiliária (mostrar o mapa e explorar sua legenda), na sua opinião, ainda prevalece?

Foram feitos estudo ou levantamentos mais recentes que indicam outras tendências nesses eixos e padrões?

Você gostaria de acrescentar algum comentário ou questão importante que não foi perguntada?

ANEXOS

ANEXO I. Portal do Responsável Técnico da PBH, dados dos lotes escolhidos.

Detalhes do Lote ×

DADOS GERAIS	
Valor m ² base IPTU	R\$ 273,88
Valor m ² base ITBI	R\$ 950,00
INFORMAÇÕES URBANÍSTICAS	
Zoneamento	OM-2 - Ocupacao Moderada - 2
Coefficiente de Aproveitamento básico de transição	1,00 (100,00%)
Centralidade local	Não
Taxa de permeabilidade	30% -
AEIS-ambiental	Não
Área de Diretrizes Especiais (ADE)	ADE Bacia da Pampulha
Setor Área de Diretrizes Especiais (ADE)	Não
Conexão verde	Sim
Conexão de Fundo de Vale	Não
Lote inserido em Área de Operação Urbana Simplificada	Não

Informações do Lote localizado em Venda Nova, BH. Acessado via <https://urbano.pbh.gov.br/edificacoes/#!/rt/projetos/273171/detalheLote/46066>, 22 de março de 2023.

Detalhes do Lote



DADOS GERAIS	
Valor m ² base IPTU	R\$ 4.748,68
Valor m ² base ITBI	R\$ 11.500,00
INFORMAÇÕES URBANÍSTICAS	
Zoneamento	OP-3 - Ocupacao Preferencial - 3
Coefficiente de Aproveitamento básico de transição	2,70 (100,00%)
Centralidade local	Não
Taxa de permeabilidade	20% - 20% para terrenos com área maior que 360m ² ou 10% para terrenos com área menor ou igual a 360m ²
AEIS-ambiental	Não
Área de Diretrizes Especiais (ADE)	ADE Avenida do Contorno
Setor Área de Diretrizes Especiais (ADE)	ADE Avenida do Contorno - Setor ADE Residencial Central
Conexão verde	Não
Conexão de Fundo de Vale	Não
Lote inserido em Área de Operação Urbana Simplificada	Não

Informações do Lote localizado na Savassi, BH. Acessado via <https://urbano.pbh.gov.br/edificacoes/#/rt/projetos/273171/detalheLote/118243>, 22 de março de 2023.

Detalhes do Lote



DADOS GERAIS	
Valor m ² base IPTU	R\$ 547,84
Valor m ² base ITBI	R\$ 1.800,00
INFORMAÇÕES URBANÍSTICAS	
Zoneamento	CR - Centralidade Regional
Coefficiente de Aproveitamento básico de transição	1,80 (100,00%)
Centralidade local	Não
Taxa de permeabilidade	20% - 20% para terrenos com área maior que 360m ² ou 10% para terrenos com área menor ou igual a 360m ²
AEIS-ambiental	Não
Área de Diretrizes Especiais (ADE)	Não
Setor Área de Diretrizes Especiais (ADE)	Não
Conexão verde	Não
Conexão de Fundo de Vale	Não
Lote inserido em Área de Operação Urbana Simplificada	Não

Informações do Lote localizado no Barreiro, BH. Acessado via <https://urbano.pbh.gov.br/edificacoes/#/rt/projetos/273171/detalheLote/246853>, 22 de março de 2023.

ANEXO II. Soluções Técnico-Construtivas Para Fins De Concessão Do Benefício Previsto Na Tabela 7 Do Anexo XII Da Lei Nº 11.181, De 8 De Agosto De 2019. Decreto 17.273/2020, Belo Horizonte.

Art. 88 Para concessão do benefício urbanístico referente à adequação da edificação residencial às medidas de resiliência e sustentabilidade, deverão ser adotadas soluções técnico-construtivas no empreendimento em licenciamento, conforme disposto no Anexo I, de forma a totalizar:

- I – 150 (cento e cinquenta) pontos, para empreendimentos sem elevador;
- II – 180 (cento e oitenta) pontos, para empreendimentos com elevador.

Anexo I

1. ÁREAS VERDES E PERMEÁVEIS

SOLUÇÃO	PARÂMETRO	PONTUA
---------	-----------	--------

		ÇÃO
1.1. Área em terreno natural dotada de vegetação e arborização em área de uso comum	a) acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) em relação à taxa de permeabilidade – TP – exigida;	10
	b) acréscimo de mais de 30% (trinta por cento) e de até 50% (cinquenta por cento) em relação à TP exigida;	30
	c) acréscimo de mais de 50% (cinquenta por cento) em relação à TP exigida.	50
1.2. Cobertura vegetal em área de uso comum	a) razão da área permeável sobre terreno natural pelo nº de árvores de porte médio ou grande inferior a 100m ² (cem metros quadrados) e de até 50m ² (cinquenta metros quadrados);	10
	b) razão da área permeável sobre terreno natural pelo nº de árvores de porte médio	20

	ou grande inferior a 50m ² (cinquenta metros quadrados);	
	c) área vegetada sobre laje com substrato maior ou igual a 50cm (cinquenta centímetros), em área superior a 10% (dez por cento) da área do terreno;	10
	d) jardim drenante em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) da área vegetada do empreendimento.	10

2. ECONOMIA ENERGÉTICA

SOLUÇÃO	PARÂMETRO	PONTUAÇÃO
2.1 Mecanismos economizadores	a) elevadores com acúmulo de energia na descida;	50
	b) sensor de presença e lâmpadas de LED nas áreas de uso comum.	10
2.2 Economia de energia	a) uso de energia solar para	50

	produção de, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) da projeção de uso de energia das áreas de uso comum;	
	b) uso de energia solar para aquecimento de, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) da água quente consumida – NBR 7198;	30
	c) medição individualizada de gás por unidade.	5

3. ECONOMIA DE ÁGUA E GÁS

SOLUÇÃO	PARÂMETRO	PONTUAÇÃO
3.1 Mecanismos economizadores	a) bacia sanitária com caixa acoplada de duplo acionamento;	10
	b) arejadores ou pulverizadores nas torneiras das instalações sanitárias;	5

	c) sistema de reaproveitamento de água de chuva com medidor;	20
	d) medição individualizada de água por unidade.	10

4. MOBILIDADE

SOLUÇÃO	PARÂMETRO	PONTUAÇÃO
4.1 Incentivo à mobilidade ativa	a) implantação de bicicletário com, pelo menos, uma vaga para bicicleta a cada duas unidades habitacionais;	20
	b) implantação de paraciclos ou bicicletário em área de fruição pública ou no afastamento frontal, desde que abertos ao uso público, em proporção mínima de uma vaga para bicicleta para cada 100m ² (cem metros quadrados) de terreno.	10
4.2	a) ponto de carga	15

Incentivo à diminuição do uso de combustíveis fósseis	de veículo elétrico em pelo menos 5% (cinco por cento) das vagas do empreendimento.	
---	---	--

5. RESÍDUOS

SOLUÇÃO	PARÂMETRO	PONTUAÇÃO
5.1 Incentivo à reciclagem	a) contenedores destinados à separação de material reciclável.	10
5.2 Tratamento de efluentes	a) estação de tratamento de efluentes para o edifício.	50

ANEXO III. Tabela de valores de terreno por metro quadrado para fins de aplicação da Regularização Onerosa e Outorga Onerosa do Direito de Construir

Tabela de valores de terreno por metro quadrado para fins de aplicação da Regularização Onerosa e Outorga Onerosa do Direito de Construir								
DECRETO Nº 40745, DE 22 DE MAIO DE 2017 - DECRETO Nº 41930, DE 06 DE JANEIRO DE 2020 - DECRETO Nº 42433, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2020 DECRETO Nº 43.131, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021 - DECRETO Nº 43.672, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2022 .								
Bairro	Valor M2 2016	Valor M2 2017	Valor M2 2018	Valor M2 2019	Valor M2 2020	Valor M2 2021	Valor M2 2022	Valor M2 2023
ACUDE						133,29	147,18	155,86
ACUDE (AGRO-PECUARIA ADIR)	176,79	75,00	77,21	80,19	83,33	86,85	95,90	101,56
AFONSO GONCALVES DA SILVA		250,00	257,35	267,28	277,73	289,48	319,64	338,50
ALIANÇA						75,96	83,88	88,83
ALTA VILLA	166,07	70,45	72,52	75,32	78,27	81,58	90,08	95,39
ALTO BOA VISTA	117,86	50,00	51,47	53,46	55,55	57,90	63,93	67,70
ALVORADA	206,26	87,50	90,07	93,55	97,21	101,32	111,88	118,48
AMARANTE	206,26	87,50	90,07	93,55	97,21	101,32	111,88	118,48
AMAZONAS	206,26	87,50	90,07	93,55	97,21	101,32	111,88	118,48
AMORAS	58,93	25,00	25,74	26,73	27,78	28,96	31,98	33,87
ANGOLA	589,31	250,00	257,35	267,28	277,73	289,48	319,64	338,50
AROEIRA, LEMOS E ARRANCHADOS			40,27	41,82	43,46	45,30	50,02	52,97
AROEIRAS						73,76	81,45	86,26
ARQUIPELAGO VERDE	188,58	80,00	82,35	85,53	88,87	92,63	102,28	108,31
ARVOREDOS CLUB RESIDENCIA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
BANDEIRINHA DE BAIXO						66,68	73,63	77,97
BANDEIRINHA DE CIMA		87,50	90,07	93,55	97,21	214,98	237,38	251,39
BARREIRO DE CIMA			72,06	74,84	77,77	81,06	89,51	94,79
BATATAL	178,36	76,00	78,23	81,25	84,43	88,00	97,17	102,90
BELA VISTA	130,83	55,50	57,13	59,34	61,66	64,27	70,97	75,16
BOA VISTA	176,79	75,00	77,21	80,19	83,33	86,85	95,90	101,56
BOM RETIRO	353,59	150,00	154,41	160,37	166,64	173,69	191,79	203,11
CABANA					55,55	57,90	63,93	67,70
CACHOEIRA	176,79	75,00	77,21	80,19	83,33	86,85	95,90	101,56
CAMPOS ELISEOS	176,79	75,00	77,21	80,19	83,33	86,85	95,90	101,56
CAPELINHA	176,79	75,00	77,21	80,19	83,33	86,85	95,90	101,56
CAVA JOAO LEITE E MATA DO ESPIGAO						81,43	89,92	95,23
CENTRO	1.767,93	750,00	772,05	801,85	833,20	868,44	958,93	1.015,51
CHACARA	471,45	200,00	205,88	213,83	222,19	231,59	255,72	270,81
CHACARA SANTA CECILIA	176,79	75,00	77,21	80,19	83,33	86,85	95,90	101,56

Fonte: Departamento de Urbanismo da Prefeitura de Betim, 2023.