



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Reestruturação estratégica e valorização do espaço urbano no Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte ¹

Luciano dos Santos Diniz

lucianodiniz@dcsa.cefetmg.br

Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais-(CEFET-MG)
Brasil

Paulo Fernandes Sanches Junior

sanches@dcsa.cefetmg.br

Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais-(CEFET-MG)
Brasil

Maura Pardini Bicudo Vêras

mmveras@pucsp.br

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP
Brasil

Nayara Silva de Noronha

nayara.noronha@ifsuldeminas.edu.br

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais
Brasil

¹ Os autores agradecem o apoio concedido pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMO

Desde 2005, o Poder Público, em articulação com o capital privado, tem implementado ações destinadas à reestruturação econômico-espacial do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), a partir da implementação de um modelo de gestão estratégica do espaço metropolitano. O plano estratégico metropolitano objetiva a diversificação da base industrial do Vetor Norte da RMBH, mediante a atração de investimentos e da criação de polos de alta tecnologia, visando garantir sua maior competitividade no cenário internacional. As ações modificadoras procedidas pelo Estado têm influenciado a valorização da terra urbana e a apropriação do espaço pelo mercado fundiário/imobiliário. Isto se deve, sobretudo, ao efeito que as políticas públicas têm sobre a planta de valores do solo urbano. Por se tratar de mercadoria que gera rendas àqueles que a possuem e em razão de sua fixidez no espaço, a terra urbana é extremamente sensível a qualquer variação que ocorra no seu entorno. Haja vista que: (i) o preço dos imóveis é fixado externamente a ele, seja pelas atividades realizadas noutros terrenos, seja pelas características das atividades que competem por seu uso; (ii) a cada utilização de um terreno, alteram-se as características dos terrenos do entorno, cujas externalidades influem no preço do próprio imóvel em questão. Assim, a renda diferencial que o proprietário do solo auferir varia em função das vantagens locacionais. Sendo essa a razão pela qual os proprietários tentarão, pelos mais diversos meios, influenciar as ações do Estado, a fim de atrair para as áreas onde possuem terras benefícios que aumentem a sua capacidade de obter renda territorial, e afastando delas as eventuais políticas que possam lhes resultar em perdas. No Brasil, a promulgação do Estatuto da Cidade, lei nº 10.257 de julho de 2001, consolidou a obrigação do Estado de recuperar a valorização fundiária por ele induzida (“mais-valias fundiárias urbanas”), bem como por meio da gestão dessa valorização tornar efetivo o cumprimento da função social da propriedade e, assim, de toda a cidade. Contudo, o mecanismo especulativo surge e se desenvolve pela ineficiente atuação dos Municípios, quando deixam de cobrar, por meio dos instrumentos urbanísticos adequados (contribuição de melhoria, IPTU progressivo no tempo, outorga onerosa do direito de construir), pelo ressarcimento dos custos por ele despendidos no processo de urbanização. Assim, o objetivo deste trabalho foi verificar a valorização do solo induzida pelo Poder Público no Vetor Norte da RMBH, a partir de 2005, analisando os instrumentos urbanísticos adotados ou não por alguns dos Municípios que compõem o Vetor Norte da RMBH, para a recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas”. Para tanto, utilizou-se de pesquisas bibliográfica e documental, as quais permitiram verificar a ocorrência de alteração da ordem fundiária; na infraestrutura urbana e a recuperação das mais-valias.

ABSTRACT

Since 2005, the Government, in conjunction with private capital, has implemented actions aimed at the economic-spatial restructuring of the North Sector of the metropolitan region of Belo Horizonte, from the implementation of a model of strategic management of metropolitan space. The Metropolitan Strategic Plan aims to diversify the industrial base of the North Sector of the



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

metropolitan region of Belo Horizonte, by attraction investments and the creation of high-tech poles, aiming to ensure its greater competitiveness in the international scenario. Modifying actions taken by the State have influenced the valorization of urban land and the appropriation of space by the land / real estate market. This is mainly due to the effect that public policies have on the urban land values. Because it is a commodity that generates income to those who own it and because of its fixedness in space, urban land is extremely sensitive to any variation that occurs in its surroundings.. It should be noted that: (i) the price of real estate is fixed externally to it, either by the activities carried out in other lands, or by the characteristics of the activities that compete for its use; (ii) each use of a land changes the characteristics of the surrounding land, whose externalities influence the price of the property in question. Thus, the differential rent that the landowner earns varies according to the locational advantages. This is why landlords will try, through a wide variety of means, to influence the actions of the State in order to attract benefits to the land where they have land that increase their capacity to obtain territorial income, and loss. In Brazil, the enactment of the City Statute, Law n. 10.257 of July 2001, consolidated the obligation of the State to recover the land valuation it has induced ("urban land capital gains"), as well as by managing this valuation effective the fulfillment of the social function of the property and thus of the whole city. However, the speculative mechanism arises and is developed by the inefficient action of the Municipalities, when they stop charging, by means of the appropriate urbanistic instruments (contribution of improvement, progressive IPTU in time, granting onerous of the right to construct), by reimbursement of the costs by him urbanization process. Thus, the objective of this work was to verify the valorization of the soil induced by the Government in the Northern Vector of the RMBH, from 2005, analyzing the urban instruments adopted or not by some of the Municipalities that make up the North Sector of the metropolitan region of Belo Horizonte, for the recovery of "Urban land capital gains". For this purpose, bibliographic and documentary research was used, which allowed to verify the occurrence of alteration of the land order; in urban infrastructure and the recovery of capital gains.

Palabras clave

reestruturação econômico-espacial; Valorização imobiliária; Mais-valias fundiárias.

Keywords

economic-spatial restructuring; Real estate valuation; Capital gains



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introdução

Nas últimas décadas, a cidade capitalista tem sofrido profundas transformações na sua organização, motivadas por mecanismos econômicos e financeiros relacionados a um projeto neoliberal, cujos princípios têm orientado a condução dos novos processos de planejamento e gestão estratégicos pelo Poder Público, num cenário de competição interurbana. Como resultado, o tecido urbano é moldado pelo interesse do capital, que utiliza o solo urbano com o fim precípua de garantir o funcionamento da economia global e a circulação, em diferentes escalas, de pessoas e bens (Harvey, 2011).

A reestruturação urbana se torna um negócio rentável, favorecendo que o capital, ramificado em suas distintas frações, se aproprie do espaço-mercadoria como *locus* de realização de investimento produtivo. Assim, o arranjo espacial da cidade capitalista é moldado com o propósito de aumentar as forças produtivas e torná-la competitiva no cenário global.

Nesse processo, o Estado tem papel determinante como agente indutor de novos arranjos espaciais, influenciando diretamente na transformação do espaço urbano, no provimento de infraestruturas e equipamentos, enfim, na organização de fixos e de fluxos (Santos, 1993). Assim o fazendo com a aplicação de recursos públicos e, por vezes, em benefício das classes dominantes (Castells, 1983; Lipietz, 1988).

Isto se deve, sobretudo, ao efeito que as políticas públicas têm sobre a planta de valores do solo urbano. Por se tratar de mercadoria que gera rendas àqueles que a possuem e em razão de sua fixidez no espaço, a terra urbana é extremamente sensível a qualquer variação que ocorra no seu entorno. Haja vista que: (i) o preço dos imóveis é fixado externamente a ele, seja pelas atividades realizadas noutros terrenos, seja pelas características das atividades que competem por seu uso; (ii) a cada utilização de um terreno, alteram-se as características dos terrenos do entorno, cujas externalidades influem no preço do próprio imóvel em questão. Assim, a renda diferencial que o proprietário do solo auferir varia em função das vantagens locacionais. Sendo essa a razão pela qual os proprietários tentarão, pelos mais diversos meios, influenciar as ações do Estado, a fim de atrair



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

para as áreas onde possuem terras benéficos que aumentem a sua capacidade de obter renda territorial, e afastando delas as eventuais políticas que possam lhes resultar em perdas. Nesse passo, o dinheiro passa a reger o território e o valor de troca (da mercadoria, do espaço) passa a ter primazia frente ao valor de uso (Lefebvre, 1972; Santos, 2011).

No Brasil, a promulgação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de julho de 2001, consolidou a obrigação do Estado de recuperar a valorização fundiária por ele induzida (“mais-valias fundiárias urbanas”), bem como por meio da gestão dessa valorização tornar efetivo o cumprimento da função social da propriedade e, assim, de toda a cidade. Contudo, o mecanismo especulativo surge e se desenvolve pela ineficiente atuação dos Municípios, quando deixam de cobrar, por meio dos instrumentos urbanísticos adequados (contribuição de melhoria, IPTU progressivo no tempo, outorga onerosa do direito de construir), pelo ressarcimento dos custos por ele despendidos no processo de urbanização. Assim, o objetivo deste trabalho foi verificar a valorização do solo induzida pelo Poder Público no Vetor Norte da RMBH, a partir de 2005, analisando os instrumentos urbanísticos adotados ou não por alguns dos Municípios que compõem o Vetor Norte da RMBH, para a recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas”.

II. Reflexões sobre renda da terra (urbana) e a configuração da cidade capitalista

O sistema capitalista, atraído pelas vantagens da aglomeração e pela socialização das condições gerais da produção, apropria-se do espaço citadino – lugar privilegiado da acumulação do capital e da reprodução da força de trabalho –, como condição e meio para a realização concreta do ciclo produtivo, em seus momentos de produção, distribuição, circulação, troca, consumo de mercadorias e, por conseguinte, realização do lucro (Lojkine, 1979; Topalov, 1979). As cidades são vistas, então, como *growth machines*, organizadas como empresas dedicadas ao aumento dos níveis de renda, mediante a intensificação do uso da terra (Logan & Molotch, 1987).

Para Santos (2009, p. 107), a especulação imobiliária se alimenta dessa dinâmica (que inclui expectativas) e é resultado da conjugação de dois movimentos convergentes: (i) a superposição de um sítio social ao sítio natural, “uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-os às suas exigências funcionais”, daí certas localizações se tornarem mais atrativas e também mais valorizadas; (ii) a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. Sendo essa a razão pela qual diversas parcelas da cidade ganham ou perdem valor ao longo do tempo.

Desse modo, a valorização da terra está intrinsecamente relacionada às vantagens e oportunidades que a localização do bem pode propiciar ao comprador (investidor), enquanto meio de produção (consumo produtivo) ou enquanto condição de produção (como a habitação, entendida como consumo improdutivo, do ponto de vista da acumulação) (Silva, 2013).

Logo, o acesso às (poucas) regiões privilegiadas com infraestrutura e prestação de serviços fica restrito aos grupos de maior renda, devido à excessiva valorização (elitização) do solo, relegando a população mais pobre às zonas pior servidas, nas quais o preço a ser pago pelo direito de morar é menor (Singer, 1979).

Ou seja, as características básicas dos imóveis (edificados ou não) influem sobremaneira nas relações de oferta e demanda de parcelas do espaço urbano – tais como: (i) suas características internas: físicas e funcionais; (ii) sua acessibilidade: face aos demais equipamentos e serviços



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

urbanos e às conexões regionais; (iii) suas condições de vizinhança; e (iv) a infraestrutura urbana disponível: redes de serviços e equipamentos coletivos –, cujos efeitos de vizinhança vão se diluindo conforme aumentam as distâncias (L. C. Costa, 1978).

As cidades brasileiras (independentemente do tamanho) acabam exibindo problemáticas parecidas, relacionadas a demandas por emprego, transporte, habitação, lazer, água, esgotamento sanitário, educação, saúde, etc., as quais, todavia, se diferenciam em grau e intensidade. Este cenário é agravado pela urbanização corporativa empreendida sob o comando dos interesses do capital, ávido pela aplicação dos recursos públicos em investimentos econômicos – por vezes, orientados à renovação e à revitalização urbana –, em detrimento dos gastos sociais (Maricato, 2002; Santos, 2009).

As cidades, e sobretudo as grandes, ocupam, de modo geral, vastas superfícies entremeadas de vazios. Nessas cidades espraiadas, características de uma urbanização corporativa, há interdependência do que podemos chamar de categorias espaciais relevantes desta época: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infra-estruturas (sic), especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferização da população, gerando, graças às dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia. Cada qual dessas realidades sustenta e alimenta as demais, e o crescimento sistêmico dessas características. As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa, há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes. O modelo rodoviário urbano é fator de crescimento disperso e de espraiamento da cidade. Havendo especulação, há criação mercantil de escassez e acentua-se o problema do acesso à terra e à habitação. Mas o déficit de residências também leva à especulação, e os dois juntos conduzem à periferização da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho urbano. As carências em serviços alimentam a especulação, pela valorização diferencial das diversas frações do território urbano. A organização dos transportes obedece essa lógica e torna ainda mais pobres os que devem viver longe dos centros, não apenas porque devem pagar caro seus deslocamentos como porque os serviços e bens são mais dispendiosos nas periferias. E isso fortalece os centros em detrimento das periferias, um verdadeiro círculo vicioso. (Santos, 2009, p. 106).

III. Poder Público Municipal e os desafios da política urbana

Com a promulgação da CR/88, promoveu-se a descentralização da gestão urbana, assegurando ao Poder Municipal a autonomia e competência necessárias para definir o planejamento e a gestão urbanos adequados às suas especificidades locais, em detrimento da



homogênea política urbana exercida, até então, pelo governo ditatorial do período anterior (Maricato, 2010).

A introdução do "direito urbanístico" (art. 24, inciso I) e da "política urbana" (arts. 182 e 183), na CR/88, buscou promover uma necessária reforma na dinâmica urbana, a partir da disponibilização de instrumentos jurídicos que permitissem a ordenação territorial das cidades, propiciando qualidade de vida e bem-estar a seus habitantes.

A partir da edição de normas gerais de urbanismo, o art. 182 da CR/88 atribui ao Município, como o ente federativo responsável pela promoção da política urbana, o encargo de "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, e garantir bem-estar de seus habitantes". Estabelece, ainda, que o Plano Diretor "é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana" (§1º) e que a propriedade urbana deve cumprir sua função social, em consonância com as exigências fundamentais de ordenação expressa no Plano Diretor (§2º).

As bases da nova ordem jurídico-urbanística brasileira foram consolidadas com a aprovação do Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da CR/88 e assegura o direito às cidades sustentáveis, dando suporte jurídico consistente e inequívoco à ação dos governos e da sociedade organizada para controle dos processos de uso, ocupação, parcelamento e desenvolvimento urbano (Fernandes, 2010).

A combinação entre os instrumentos regulatórios tradicionais do planejamento urbano (zoneamento, loteamento/desmembramento, taxas de ocupação, modelos de assentamento, coeficientes de aproveitamento, gabaritos, recuos, entre outros), com os novos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (determinação de edificação/parcelamento/utilização compulsórios, aplicação extrafiscal do IPTU progressivo no tempo, desapropriação sanção com pagamento em títulos da dívida pública, direito de superfície e preempção, outorga onerosa do direito de construir) ampliou o espaço de ação dos Municípios na construção de uma ordem urbana economicamente mais eficiente e politicamente mais justa, sem desconsiderar os aspectos sociais e ambientais da cidade (Fernandes, 2002). Contudo, a utilização dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e a efetivação das novas possibilidades de ação pelo Poder Público Municipal depende,



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

fundamentalmente, da prévia definição das estratégias de planejamento a serem adotadas e de sua explicitação na legislação urbanística municipal, começando com a lei do Plano Diretor.

Em uma sociedade flagrantemente patrimonialista, as forças contrárias à efetivação da função social da propriedade tem se utilizado de subterfúgios no sentido de impedir sua aplicação pelo Poder Público e, bem assim, manter o padrão injusto e insustentável de ocupação da terra urbana, em que a propriedade imobiliária é concebida quase que exclusivamente como uma mercadoria. De modo que, não sem razão, Castells (1983, p.23) afirma que “a desordem urbana não existe de fato, ela representa a organização proveniente do mercado”.

Conforme Ribeiro e Lago (1994), estabelece-se, via intervenção do Estado, um crescimento urbano segregador e excludente. Por um lado, as políticas públicas atendem prioritariamente às necessidades do capital em matéria de infraestrutura e serviços urbanos. Por outro, face à omissão do Poder Público no tocante ao controle do crescimento urbano, o espaço urbano é organizado em consonância com a especulação imobiliária, encarecendo sobremaneira o preço da terra. O que resulta a segregação social das camadas populares, obrigadas a morar em áreas periféricas, além de elevar os custos do processo de urbanização, provocando a subutilização das infraestruturas e urbanidade já instalada e uma dependência do automóvel, com inequívocos impactos socioambientais e à mobilidade dos cidadãos (Maricato, 2010).

Não bastasse, a maioria dos Municípios brasileiros ou não implementaram seu Plano Diretor ou possuem "arremedos" de Plano, contribuindo para a desorganização dos centros urbanos e intensificando sobremaneira as externalidades negativas da urbanização desordenada (L. S. Diniz, 2008). Em muitos casos, o Plano Diretor exige a regulamentação dos instrumentos aprovados por lei municipal específica, o que demanda nova atuação do Legislativo e geram inúmeros conflitos no processo de aprovação. Em outros, apesar de regularmente aprovados, os instrumentos não são utilizados pelo Executivo municipal, seja pela inércia na execução de políticas públicas, seja pela alternância dos interesses políticos com as mudanças de gestão, que muitas vezes desvirtuam os objetivos aprovados.

Veja que, após a aprovação do Estatuto da Cidade, o Ministério das cidades promoveu pesquisas para averiguar o andamento da elaboração dos Planos Diretores, sendo que os dados



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

obtidos na pesquisa realizada em todos os Estados do Brasil, em meados de 2007, demonstraram que, em um universo de 1.522 Municípios: (i) 5,7% (ou 89 deles) não estão fazendo o Plano Diretor; (ii) 1,2% (ou 18 deles) estão sem revisá-lo desde outubro de 1996; (iii) 7,1% (ou 110 deles) não concederam informações a respeito; (iv) 49,8% (ou 773 deles) ainda estão com o projeto do respectivo Plano Diretor em desenvolvimento ou em fase de aprovação; e, por fim, (v) tão somente 36,2% (ou 562 dos Municípios) têm o principal instrumento de política urbana devidamente aprovado; apesar do art. 49, parágrafo único, do Estatuto da Cidade prever o prazo de até 5 anos, contados da publicação da norma em comento, para que os municípios enquadrados na Lei o aprovassem (BRASIL, 2008).

É importante chamar a atenção para o fato de que o mecanismo especulativo surge e se desenvolve pela ineficiente atuação do Poder Público, quando deixa de cobrar, por meio dos tributos adequados: **(i)** os investimentos que realiza no espaço citadino, responsáveis pela valorização imobiliária dos bens particulares (contribuição de melhoria); **(ii)** o valor de mercado dos bens imóveis (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU) e de sua respectiva transmissão (imposto sobre a transmissão de bens imóveis - ITBI); **(iii)** a não utilização, subutilização ou não edificação dos bens imóveis, pela eventual retenção especulativa do proprietário (IPTU progressivo no tempo), entre outros instrumentos urbanísticos previstos na CR/88 e no Estatuto da Cidade, transformando a propriedade imobiliária “no santuário da especulação parasitária que persegue o lucro sem risco” (Bollaffi, 1979, p. 66).

Forçoso ressaltar que os tributos imobiliários de competência dos Municípios, além de contribuírem para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (contribuição de melhoria, IPTU progressivo no tempo), constituem inestimáveis fontes de receitas para as administrações públicas municipais (IPTU e ITBI), demandando maior atenção na sua aplicação e no atingimento dos fins a que se destinam. Principalmente se considerado que a maior parte dos Municípios criados após a promulgação da CR/88 (passaram de 4.189, em 1988, para 5.565, em 2011), sobrevive apenas devido ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e possui baixíssima capacidade institucional, com dificuldades de ordem técnica, gerencial e financeira. Diante da escassa receita financeira, os Municípios tendem a destinar poucos recursos correntes



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

para as funções urbanas (habitação, urbanismo, saneamento e transporte), sendo que, muitas vezes, o montante obtido pelos repasses dos demais entes federados, cobre apenas o custeio da máquina municipal e a prestação de alguns serviços básicos previstos constitucionalmente (Macdowel, 2007).

IV. Metodologia

Para cumprir o objetivo proposto no presente trabalho, utilizou-se de pesquisas bibliográfica e documental, as quais permitiram verificar a ocorrência de alteração da ordem fundiária; na infraestrutura urbana; bem como a existência de instrumentos urbanísticos destinados à recuperação das mais-valias.

V. Reestruturação Estratégica, valorização do solo e recuperação de “mais-valias fundiárias” na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)

Nos últimos anos, a RMBH vem sendo alvo de grandes projetos urbanos capitaneados pelo governo do Estado e em parceria com a iniciativa privada. Investimentos expressivos em setores tradicionais como a mineração, a siderurgia, o mercado imobiliário e a indústria da construção civil, os serviços produtivos e de transporte, associados a uma reestruturação produtiva em setores de alta tecnologia (aeronáutica, biotecnologia, semicondutores, informação, microeletrônica, softwares, farmacoquímica) – objetivando, inclusive, a inserção e/ou consolidação metropolitana no cenário nacional e internacional –, são acompanhados de grandes obras públicas de infraestrutura e de suporte a serviços de caráter metropolitano. Os planos de desenvolvimento econômico adotados pelos Poderes Públicos do Estado e do Município de Belo Horizonte partem das mesmas premissas e evidenciam as práticas de empreendedorismo urbano na condução dos novos processos de planejamento e gestão estratégicos das regiões.

Nesse processo, o Poder Público tem atuado como fomentador e articulador da expansão urbana, assumindo a implantação das obras que induzem a constituição de novos empreendimentos



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

e o desenvolvimento econômico da região. O plano estratégico de desenvolvimento do Vetor Norte da RMBH está ancorado na capacidade estruturante de quatro “grandes projetos urbanos”: (i) AITN – *Hub* internacional de transporte de passageiros e cargas e primeiro aeroporto indústria do país, localizado no Município de Confins; (ii) a “Linha Verde” – projeto de ampliação e modernização da via MG-10, que conecta o centro da capital diretamente ao AITN; (iii) o Centro Administrativo (CAMG) – instalado às margens da “Linha Verde”, atualmente abriga os órgãos da administração direta e parte da administração indireta do Governo do Estado. A instalação do CAMG numa área marcada pela ocupação marginalizada altera, simbolicamente, o *locus* da centralidade do poder político do Estado, fomentando o desenvolvimento da região; e (iv) o Anel Viário de Contorno Norte (Rodoanel Norte) – conjuntamente à “Linha Verde”, forma a principal estrutura sobre a qual o *design* de toda a rede de transporte metropolitana é baseado. O Rodoanel interligará o AITN às principais áreas industriais da RMBH, favorecendo as atividades da plataforma logística de desenvolvimento industrial, além de melhorar a acessibilidade de Belo Horizonte às cidades de São Paulo, Brasília, Vitória e Rio de Janeiro (Minas Gerais, 2008; 2010; G. M. Costa & Magalhães, 2011; S. C. Diniz & Monte-Mór, 2012).

Ao favorecerem a reprodução do espaço metropolitano, esses quatro megaprojetos contribuem para o fomento de novas frentes de valorização do capital, a partir de vultosos aportes de recursos públicos/privados, impulsionando o desenvolvimento da região, com significativa valorização fundiária, modificação dos padrões de uso e ocupação socioeconômicos nas áreas do entorno e reversão do processo de ocupação de população de baixa renda que marcava aquela periferia (H. S. M. Costa & Mendonça, 2010).

O próprio PDDI-RMBH (Minas Gerais, 2011, p. 50) aponta o forte aquecimento no mercado imobiliário da região, a verticalização nas áreas melhor servidas de infraestrutura e mais próximas do CAMG, a especulação em relação ao preço dos imóveis e a intensificação do número de condomínios residenciais fechados, com estruturas destinadas ao consumo e ao lazer, voltados para as classes mais abastadas.

Atraídas pelo cenário de desenvolvimento, grandes lojas de departamento, de alcance nacional/regional, passaram a atuar na região. Verifica-se, ainda, um incremento na infraestrutura

urbana, nos equipamentos culturais, de lazer, desporto e transporte; a instalação de uma estação multimodal de transportes (“Estação Vilarinho”) conjuntamente ao primeiro *shopping* de grande porte da região; a oferta de novas instituições privadas de ensino superior, de novos centros de saúde públicos e privados, entre outras atividades comerciais que, até então, eram inexistentes ou limitadas na região. Daí que, as vantagens locacionais implementadas no Vetor Norte da RMBH tornaram-no mais atrativo e, por consequência, mais valorizado (L. S. Diniz, 2015).

A instalação dos grandes empreendimentos impactou o mercado da terra no Vetor Norte da RMBH, observando-se um significativo aumento nos registros de ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis), entre os anos de 2000 e 2010. Tal fato reflete não só o aumento do volume de negócios imobiliários (compra/venda), como o aquecimento desse mercado na região, com uma expressiva demanda por casas, apartamentos e lotes, para fins residenciais ou comerciais (Sathler *et al.*, 2011).

Apesar da significativa valorização imobiliária/fundiária no Vetor Norte da RMBH, verifica-se a parca adoção, pelo Poder Público Municipal, de instrumentos urbanísticos que possibilitem a recuperação, ao menos em parte, dessa valorização, de modo a impedir que os investimentos públicos utilizados na região sejam apropriados, em forma de renda, pelos proprietários privados dos imóveis beneficiados na região.

Na pesquisa realizada pelo Ministério das Cidades (Brasil, 2008), entre outubro de 2006 e março de 2007, para monitorar os Planos Diretores municipais, verificou-se que no universo de 33 (dos 34) Municípios que compõem a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH):

- (i) 81,8% (27 Municípios) preveem o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, aqui incluídos Belo Horizonte e os sete Municípios do Vetor Norte da RMBH: Confins, Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, São José da Lapa, Vespasiano;
- (ii) 81,8% (27 Municípios) indicam a possibilidade de aplicação do IPTU progressivo no tempo, incluindo-se Belo Horizonte. Sendo que dos sete Municípios do Vetor Norte da RMBH apenas Vespasiano não prevê tal instrumento na legislação municipal; e



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- (iii) 57,6% (19 Municípios) instituem a contribuição de melhoria – instrumento imprescindível à recuperação da valorização de imóveis urbanos gerada por investimentos do Poder Público. Nesse aspecto, apenas os Municípios de Belo Horizonte, Confins, Santa Luzia e São José da Lapa preveem o instrumento no Plano Diretor Municipal.

Vale dizer que a previsão normativa dos instrumentos urbanísticos não implica necessariamente na sua aplicabilidade, eis que a regular execução de tais instrumentos está condicionada à delimitação da forma e das áreas de aplicação, quiçá da elaboração/revisão da norma legal específica.

No caso de Belo Horizonte, embora os instrumentos urbanísticos mencionados acima estejam inseridos no Plano Diretor (Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996), e na Lei de parcelamento, ocupação e uso do solo (Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996), ambas alteradas segundo as diretrizes do Estatuto da Cidade pela Lei nº 9.959/2010² e atualmente em vigor no Município³, não há a plena aplicação dos mesmos no território municipal. Salienta-se, inclusive, que após a realização da 4ª Conferência Municipal de Política Urbana, entre os meses de fevereiro e agosto de 2014, reunindo mais de oito mil pessoas para pensar o futuro da cidade, a proposta de regulamentação da contribuição de melhoria e do IPTU progressivo no tempo no âmbito municipal obteve parecer favorável, sendo incluída no Projeto de Lei (PL) que propõe alterações no Plano Diretor e na Lei de parcelamento, ocupação e uso do solo (Belo Horizonte, 2014).

Ocorre, porém, que, além da aplicabilidade dos instrumentos estar condicionada à aprovação do PL pelo Poder Legislativo municipal, sua operacionalização está atrelada à estruturação do Poder Executivo para sua aplicação, não sendo possível vincular um prazo específico para tanto (Belo Horizonte, 2014). Ainda, em relação à cobrança de IPTU e ITBI, verifica-se que a “Planta de Valo-

² No Plano Diretor, o art. 46 estabelece que a contribuição de melhoria, o IPTU e o ITBI devem ser utilizados como instrumentos complementares do desenvolvimento urbano e do ordenamento territorial. Por sua vez, os artigos 74-B a 74-F do Plano Diretor preveem a aplicação do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, os quais também estão elencados nos artigos 14-C e 14-D da Lei de parcelamento, ocupação e uso do solo.

³ Ressalta-se que a primeira revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte ocorreu em 2000, por intermédio da Lei Municipal nº 8.137, de 27 de dezembro de 2000.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

res Genéricos”⁴ atualmente utilizada como base para a tributação dos impostos imobiliários apresenta uma grande defasagem em relação ao valor de mercado dos imóveis, porquanto, desde a sua elaboração no ano de 2003, é reajustada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial – IPCA-E⁵ e não pela real variação dos valores dos bens⁶ (Gomes, 2008; Almeida, 2009). Ressalta-se que a atualização da “Planta de Valores Genéricos” do Município para fins de incidência do IPTU está condicionada à aprovação de Lei específica pelo Poder Legislativo, o mesmo não ocorrendo para a incidência do ITBI, permitindo-se, então, a atualização dos valores dos imóveis transacionados pelo Poder Executivo municipal.

VI. Considerações finais

Pensar a cidade como viabilizadora dos direitos dos cidadãos e fazer com que estes direitos sejam efetivamente assegurados é o objetivo de quem busca a realização de uma política que proporcione pleno desenvolvimento urbano e ordene as funções sociais da cidade, com a finalidade de proporcionar o bem estar de seus habitantes. Esta é a essência da política urbana: viabilizar os direitos fundamentais dos cidadãos.

Contudo, inobstante os meios disponíveis para a regulação urbana, o contínuo crescimento da população citadina, a sobrecarga nos recursos, infraestrutura e instalações urbanas acabam por impossibilitar a garantia do direito à cidade e o acesso as suas funções sociais, em razão do mau funcionamento dos instrumentos de gestão urbana destinados a viabilizar o crescimento sustentado

⁴ Nela estão presentes os dados genéricos necessários ao estabelecimento do valor de base de cálculo dos impostos imobiliários, tais como: valor do metro quadrado do terreno em uma determinada região; valor do metro quadrado de construção associado a um dado tipo construtivo; condições de aplicação dos fatores de correção, etc. (Almeida, 2009).

⁵ Produzido pelo IBGE, desde 1991, o IPCA-E realiza um balanço trimestral da inflação e é correntemente utilizado como índice de reajuste do IPTU (IBGE, 2014).

⁶ Forçoso mencionar que, especificamente em relação à cobrança do ITBI, o Órgão arrecadador municipal adota o maior valor venal do bem para servir como base de cálculo do imposto. Ou seja, caso o valor previsto na “Planta de Valores Genéricos” seja inferior àquele autodeclarado quando da transferência – transmissão ou cessão – da propriedade do bem imóvel, aplica-se o valor declarado na transação e promove-se a atualização da “Planta de Valores Genéricos”. Entretanto, via de regra, as informações autodeclaradas quanto ao valor do imóvel são subestimadas, prática que se manifesta sobretudo quando o imóvel não é novo ou financiado (Aguilar & Simões, 2012).



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

das cidades - sobretudo quando baseados numa concepção de cidade pré-determinada e estática. Ou seja, direitos nominalmente reconhecidos na ordem jurídica urbanística não são passíveis de materialização na falta de processos, mecanismos e instrumentos adequados.

Diante da concentração da propriedade e da riqueza, da prevalência dos interesses privados, da força política dos interesses especulativos e da corrupção endêmica, as políticas e os projetos urbanos, de maneira geral, acabam se transformando em mecanismos de transferência de fundos públicos para processos privados de valorização. De maneira que o processo de construção e consolidação de uma nova ordem jurídica urbanística nos Municípios brasileiros depende de, entre outros fatores, maior mobilização social e política no tocante à questão urbana, para que se possa avançar no sentido da promoção da inclusão social e do desenvolvimento sustentável. Em última análise, somente através de um processo amplamente participativo é possível fazer com que os princípios de política urbana determinados pelo Estatuto da Cidade sejam, de fato, cumpridos, garantindo-se a promoção da integração espacial, da justiça social e do desenvolvimento sustentável.

VII. Bibliografia

AGUIAR, Marina Moreira de; SIMÕES, Rodrigo. A influência da localização no preço dos imóveis: uma aplicação do modelo hierárquico para o mercado de Belo Horizonte (2004-2010). In: Seminário sobre a Economia Mineira, 15, 2012, Diamantina. **Anais...** Diamantina: Cedeplar-UFMG, 2012.

ALMEIDA, Lúcia Karine de. **Tendências e contradições do processo de expansão do segmento mercantil-capitalista de provisão de moradias na região de Venda Nova – Belo Horizonte/MG.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). 2009, 221 f. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano de Belo Horizonte. **IV Conferência Municipal de Política Urbana.** Resultado Final, 2014.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

BOLLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. p. 37-70.

BRASIL. **Campanha Plano Diretor**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/planejamento-urbano/350-campanha-plano-diretor.html>. Acesso em: 29 set. 2017.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

COSTA, Luiz Carlos. Aspectos político-administrativos do planejamento urbano. In: TOLEDO, Ana Helena Pompeu de; CAVALCANTI, Marly (org.). **Planejamento urbano em debate**. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978.

COSTA, G. M.; MAGALHÃES, F. N. C. Processos socioespaciais nas metrópoles de países de industrialização periférica: reflexões sobre a produção do espaço metropolitano de Belo Horizonte, Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 13, n. 1, p. 9-25, mai. 2011.

COSTA, H. S. M.; MENDONÇA, J. G. Urbanização recente e disputa pelo espaço na dinâmica imobiliária metropolitana em Belo Horizonte. In: XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Caxambu, 2010. **Anais do XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Caxambu: ABEP, set. 2010.

DINIZ, Luciano dos Santos. O processo de urbanização e a regulamentação da mobilidade urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 40, p. 27-35,



jul./ago. 2008. Disponível em:

<http://www.editoraforum.com.br/sist/conteudo/lista_conteudo.asp?FIDT_CONTEUDO=54704>. Acesso em: 21 nov. 2017.

DINIZ, Luciano dos Santos. **(Re)estruturação urbana e o processo de gentrificação em Venda Nova – Belo Horizonte/MG**. Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil, 2015.

DINIZ, S. C.; MONTE-MÓR, R. L. M. A pequena produção popular e solidária como instrumento de fortalecimento e reorganização metropolitana: a visão do PDDI-RMBH. In: XV Seminário sobre a Economia Mineira, 2012, Diamantina. **Anais do XV Seminário sobre a Economia Mineira**. Diamantina: CEDEPLAR/UFMG, 2012.

FERNANDES, Edésio. **Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil**, Belo Horizonte, Mandamentos, 2002.

FERNANDES, Edésio. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística**. São Paulo, Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

GOMES, Maria do Carmo Andrade Gomes. O mapeamento cadastral do Curral del-Rei: arqueologia de um assentamento urbano de origem colonial. **Anais do III Simpósio Luso-Brasileiro de Cartografia Histórica**, Ouro Preto, p. 1-19, nov. 2009.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 21. ed., São Paulo: Loyola, 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 12 nov. 2017.



LEFEBVRE, Henri. **O pensamento marxista e a cidade**. Tradução Maria Idalina Furtado. Povoá de Varzim: Ulisseia, 1972.

LIPIETZ, Alain. **O capital e seu espaço**. São Paulo: Nobel, 1988.

LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey L.. **Urban fortunes**: the political economy of place. Berkeley-CA: University of California Press, 1987.

LOJKINE, Jean. O papel do Estado na urbanização capitalista. In: FORTI, Reginaldo (org.). **Marxismo e urbanismo capitalista**. São Paulo: Ciências Humanas, 1979. p. 15-51.

MACDOWEL, Maria Cristina. Financiamento urbano no Brasil: um olhar sobre as finanças municipais. In: CUNHA, Egláisa Micheline Pontes; DE CESARE, Claudia M. de. **Financiamento das Cidades**: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – SEMINÁRIOS NACIONAIS. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 21-44.

MARICATO, Erminia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos B.; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3. ed., Petrópolis: Vozes, 2002. p. 121-192.

MARICATO, Erminia. **O Estatuto da Cidade Periférica**, São Paulo, Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU. **Programa de Desenvolvimento e Gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Plano de Ações Imediatas para o Vetor Norte**. Belo Horizonte: Instituto Horizontes, 2008.



MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE). **Plano Macro-Estrutural do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)**. Belo Horizonte: JURONG Consultants Pte Ltd., 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH** – Propostas de Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários – Volume 1. Belo Horizonte: UFMG – CEDEPLAR / FACE, mai. 2011.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, LAGO, Luciana Corrêa do. **Reestruturação nas grandes cidades brasileiras: o modelo centro/periferia em questão**, 1994. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.ufri.br/download/reestruturacao_cidades.pdf. Acesso em: 18 nov. 2017.

SANTOS, Milton. Les espaces de la globalisation. **Cahiers Du Gemdev**, Paris, n. 20, p. 162-172, 1993.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed., 2. reimpr., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. In: SANTOS, Milton (*et al.*). **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 3. ed., Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. Cap. 1, p. 13-21.

SATHLER, Douglas; LEMOS, Sálvio; VALLE, Maria Izabel Marques do; LEIVA, Guilherme; SOUZA, Elieth Amélia de; SOUZA, José Moreira de; ROCHA, Vicente Eustáquio; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares; RIBEIRO, Ana Pimenta; COELHO, Rodrigo Carvalho; BORGES, Paulo Eduardo; LIMA, Laura Bertolino Souza; FERREIRA, Leonardo Luis Avendanha Gabrich. O



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

impacto dos grandes empreendimentos no mercado da terra na RMBH: o Vetor Norte em perspectiva. **Geografias**. Belo Horizonte, v. 7, n. 1, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.cantacantos.com.br/revista/index.php/geografias/article/viewArticle/128>>. Acesso em: 02 out. 2017.

SILVA, Margarete Maria de Araújo. **Água em meio urbano, favelas nas cabeceiras**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). 2013, 273 f. Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais.

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: Alfa-Omega, 1979.

TOPALOV, Christian. **La Urbanización capitalista**: algunos elementos para su análisis. México: Edicol, 1979.