

Formação e recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas”: das esferas do debate ao caso do Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte.*

Autor:

Luiz Felype Gomes de Almeida**

Roberto Luís Monte-Mór***

Resumo:

O artigo destaca as principais esferas que permeiam o debate sobre a formação e recuperação da valorização imobiliária induzida por ações públicas, conceituada como “mais-valias fundiárias urbanas” e os instrumentos legais existentes, principalmente no Estatuto das Cidades, para a recuperação de tal valorização induzida. É realizado um estudo de caso de alguns dos municípios que compõem o Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (VN RMBH) no que diz respeito ao tema. Mesmo possuindo condições oportunas observa-se que os municípios ainda não implementam de fato os instrumentos legais destacados, mesmo que estes estejam previstos em seus planos diretores.

Palavras chave: “mais-valias fundiárias urbanas”; Estatuto das Cidades; VetorNorte RMBH.

Área temática: 2 – Economia Mineira

*Este artigo é tomado da versão mais aprofundada apresentadas nos capítulos II e III da monografia de graduação do autor.

**Funcionário da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU-MG e economista pela UFMG

***Professor doutor e pesquisador do CEDEPLAR - UFMG

Introdução:

A busca por uma teoria que aborde de forma clara e precisa os determinantes da composição da renda fundiária e suas implicações sobre a dinâmica e organização social está presente no trabalho de autores clássicos como Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx, dentre outros. Tomando por base tal teoria, ou mais ainda, as incoerências que ela aponta, alguns trabalhos a têm discutido sob uma ótica específica: a geração de renda fundiária, que se traduz na valorização monetária do solo, e é principalmente ocasionada por ações do poder público, implicando práticas e estratégias para corrigir as incoerências geradas e conseguir sua recuperação.

Este artigo caminha segundo essa orientação, tendo como objeto de estudo o debate geral a respeito da valorização do solo induzida pelo poder público e como os aspectos principais que permeiam tal discussão podem ser observados em uma localidade específica.

O ensaio é assim dividido em três itens. No primeiro, apresenta-se os principais aspectos que permeiam o debate a respeito da recuperação do que se convencionou denominar “mais-valias fundiárias urbanas” decorridas principalmente da ação do poder público. Faz-se uma revisão da literatura pertinente ao tema, assim como a exposição dos principais instrumentos legais que possibilitam sua recuperação.

No item 2, é feita uma contextualização para alguns municípios que compõem o Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (doravante denominado VN RMBH) levando-se em conta o tema discutido ao longo do artigo.

O terceiro e último item contém as considerações finais, no qual são recuperadas as conclusões parciais obtidas com o estudo e levantadas algumas questões no que concerne à continuidade do debate ora apresentado.

1. Recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas”: fundamentos teóricos e principais instrumentos:

1.1 Uma breve revisão sobre o tema

Tendo como base a teoria da renda da terra marxista e argumento principal a apropriação imerecida por parte do proprietário de terras da valorização imobiliária devida a atuação do poder público, vários autores tem se dedicado elaborar trabalhos que abordem essa questão de forma contemporânea. Tais trabalhos, mesmo que com focos diferentes, partem de um mesmo pressuposto.

Na medida em que o Estado, por meio de alterações nas normas urbanísticas ou devido a investimentos públicos diretos em uma região, atua de forma a induzir à valorização fundiária, cabe a ele também prover instrumentos que dêem conta de recuperar ao menos parte dessa valorização e impedir que recursos advindos da coletividade sejam transformados em ganhos apropriados de forma privada. Mais do que isso, além de recuperar, seria também de responsabilidade do poder público desenvolver programas de redistribuição dos recursos às áreas preteridas de sua atuação (BARTRUSIS, 2006). Trata-se de promover um desenvolvimento urbano sustentável por meio da recuperação desse sobre valor a que a literatura especializada cunhou de “mais-valias fundiárias urbanas” (FURTADO, 1999; SMOLKA & AMBORSKI, 2000).

Mesmo que o termo “mais-valia” aplicado a termos fundiários pareça estranho o utilizamos, baseados na literatura ora apresentada, como uma expressão do excedente de preço induzido pelas ações do poder público que acabam por compor o valor da terra urbana e serem apropriados em forma de renda pelo proprietário. Dá-se maior ênfase não ao conceito em si, mas nas incoerências e distorções que levam à sua existência.

O poder público ao atuar em determinada região em detrimento de outra, acaba por induzir à valorização imobiliária, que na maioria dos casos, é apropriada de forma privada. Na medida em que se faz possível que ao menos parte dessa valorização retorne para o poder público via taxas,

contribuições e outros mecanismos legais, podem as diferentes entidades de governo, além de recuperar seus investimentos, direcioná-los às regiões inicialmente preteridas. Pode ocorrer que em determinadas ocasiões a atuação do poder público incorra mesmo em desvalorização dos terrenos (“minus-valias”), ou ainda, que seja objetivo do Estado reinvestir os recursos recuperados na região inicialmente favorecida, e não em outra, de forma a prover benefícios à coletividade ali presente.

David Ricardo esboça em sua obra Princípios de Economia Política e Tributação um modelo de tributação baseado na renda da terra retida pelo proprietário. Porém, é na obra Progress and Poverty de Henry George, economista político norte-americano, que o imposto sobre a propriedade aparece como marca principal.

Basicamente, George defendia a tributação apenas do que não era fruto do esforço humano, como a propriedade de terras, tida pelo autor como um privilégio concedido a uma restrita classe (LENZ, 1996). Furtado (1999) sugere a divisão do conceito de “mais-valias fundiárias urbanas” em duas categorias. A primeira equivale o conceito à renda da terra como realização econômica da propriedade, correspondendo nesse sentido a toda renda fundiária. Já a segunda categoria, equivalente aos incrementos no valor das terras, está relacionada apenas aos acréscimos na renda.

As práticas defendidas por George deveriam levar ambas as categorias em conta. Não seria necessário ao Estado tomar a propriedade em si, pois tal atitude conduziria a um verdadeiro conflito de interesses, mas deveria tributar-se toda a renda, deixando apenas o necessário para a manutenção da terra, que por sua vez não se configura como excedente. Conforme as palavras do autor em sua obra e citado por Furtado:

Não é necessário confiscar terra, somente é necessário confiscar renda. [...] Deixando aos proprietários uma percentagem da renda que seria provavelmente muito menor que o custo e as perdas envolvidas em tentar arrendar as terras através de uma agência do Estado, e usando a máquina [governamental] existente, podemos, sem choque ou estardalhaço, garantir o direito comum à terra tomando a renda para usos públicos. ... Nós já tomamos uma parcela da renda na tributação. Temos apenas que realizar algumas mudanças nos modos de tributação para tomá-la inteiramente. (GEORGE, 1992, p.405 *apud* FURTADO, 1999, p. 74)

Sua abordagem limitava-se à tributação por parte do governo. O debate atual sobre recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas” vai um pouco além. Como já destacado, não basta ao Estado tributar, mas também ter um plano para redistribuição de modo a promover uma “gestão social da valorização da terra”, que objetiva distribuir de forma mais igualitária os benefícios advindos da urbanização, seja induzida ou não pelo poder público. (SANTORO & CYMBALISTA, 2005).

A despeito das dificuldades, os benefícios da implantação de mecanismos de taxaço sobre o valor e valorização da terra podem ser destacados, conforme Ingram (2009):

For example, some of the additional benefits claimed for a land value tax are that it reduces speculation in land, increases the density of urban development when it replaces a typical property tax, promotes economic development generally, encourages investment in real property, and fosters compact development by stimulating infill development and reducing leapfrog development. (INGRAM, 2009, p. 2)

Com base na teoria marxista sobre a renda fundiária, compreende-se que o proprietário toma posse de uma renda que não lhe cabe por direito. Diante disso aparece o primordial argumento que justifica a ação do Estado no sentido de recuperar a “mais-valia fundiária urbana”. Esse argumento, conforme salienta Furtado, permeia uma questão ética, na medida em que a obtenção privada dos benefícios públicos é “anti-social” sendo que “ao contrário do valor original (preço de aquisição) que foi pago pelo proprietário, o incremento de valor da terra, ou parte dele, é recebido de forma gratuita por ele, sendo alheio ao seu esforço” (Idem, p. 9 e 71). Na medida em que os investimentos públicos são financiados por recursos da coletividade, deve essa ser a beneficiada pelas benesses advindas dos mesmos e não o proprietário privado do solo.

O debate a respeito do tema estabelece-se no centro da relação entre a esfera econômica, onde estão presentes as idéias de redistribuição, tributação, equidade e bem estar; jurídica, na medida em que os instrumentos de captura são sujeitos a uma formalização legal; e por fim na esfera política, responsável pela boa vontade na aprovação das leis e promoção de sua legitimidade, conforme apontado na Figura 1, abaixo. Conseguir conciliar os interesses e exigências de cada uma de tais esferas mostra-se, contudo, extremamente complicado.

No âmbito econômico salienta-se, sobretudo a instituição da propriedade privada, também já exaustivamente discutida pelos economistas políticos clássicos. Trata-se de lidar aqui com um estrato social com alto poder aquisitivo, que passa por sua vez a exercer também razoável influência na esfera política, seja por meio de lobbies ou financiamento de campanhas. Temas que envolvem tributação também não são fáceis de serem levados adiante, principalmente em países como o Brasil que apresentam elevada carga de impostos e tem sua história marcada por práticas de corrupção e má gestão dos recursos públicos.

Em termos jurídicos, faz-se necessária a elaboração das leis que tracem as diretrizes de implementação dos instrumentos de recuperação. Cabe a ressalva de que a interpretação dada ao código civil vigente na América Latina contribui para que se fortaleça a noção de serem incontestáveis os direitos de propriedade do solo. Tal fator, de cunho até mesmo cultural, impõe restrições ao planejamento urbano estatal, principalmente no que diz respeito à gestão e uso do solo e acaba até mesmo por induzir à noção de ser uma obrigação do Estado o provimento de infraestrutura e promoção do desenvolvimento, sem, contudo, estabelecer critérios de contrapartida (FERNANDES & MALDONADO, 2009).

Por fim, advêm da boa vontade política a aprovação de leis que possibilitem a provisão de práticas de recuperação das “mais-valias fundiárias urbanas”. Tal esfera garante a legalidade dos instrumentos ao aprová-los em suas câmaras de decisão. Vale destacar ainda que tal legalidade não é suficiente para o cumprimento de uma lei. Faz-se necessário conjuntamente um processo que garanta a legitimidade das ações políticas (FERNANDES, 2003). A junção entre legalidade e legitimidade faz-se essencial ao cumprimento de qualquer instrumento jurídico, principalmente para aqueles que apontem para uma maior interferência do Estado na organização social do espaço e envolvam políticas de tributação e compensação como nos casos das práticas aqui estudadas. A sociedade deve possuir a noção de justiça do processo para que possa legitimá-lo, cabendo ao poder público promover tal envolvimento. Barreiras são inevitáveis nessa esfera, como o alto custo político para implementação de instrumentos de captura de valorização fundiária ou de tributação sobre a propriedade.¹

¹ Na região Metropolitana de Belo Horizonte os casos de Betim e Contagem são exemplares nesse sentido, onde mesmo existindo a necessidade de retorno de cobrança do IPTU para fins de arrecadação, a medida nem mesmo é cogitada pelos prefeitos municipais. Conforme matéria do jornal Estado de Minas do dia 26 de abril de 2009, o autor caracteriza o retorno à cobrança do imposto equivalente a “assinar a sentença de morte política”.

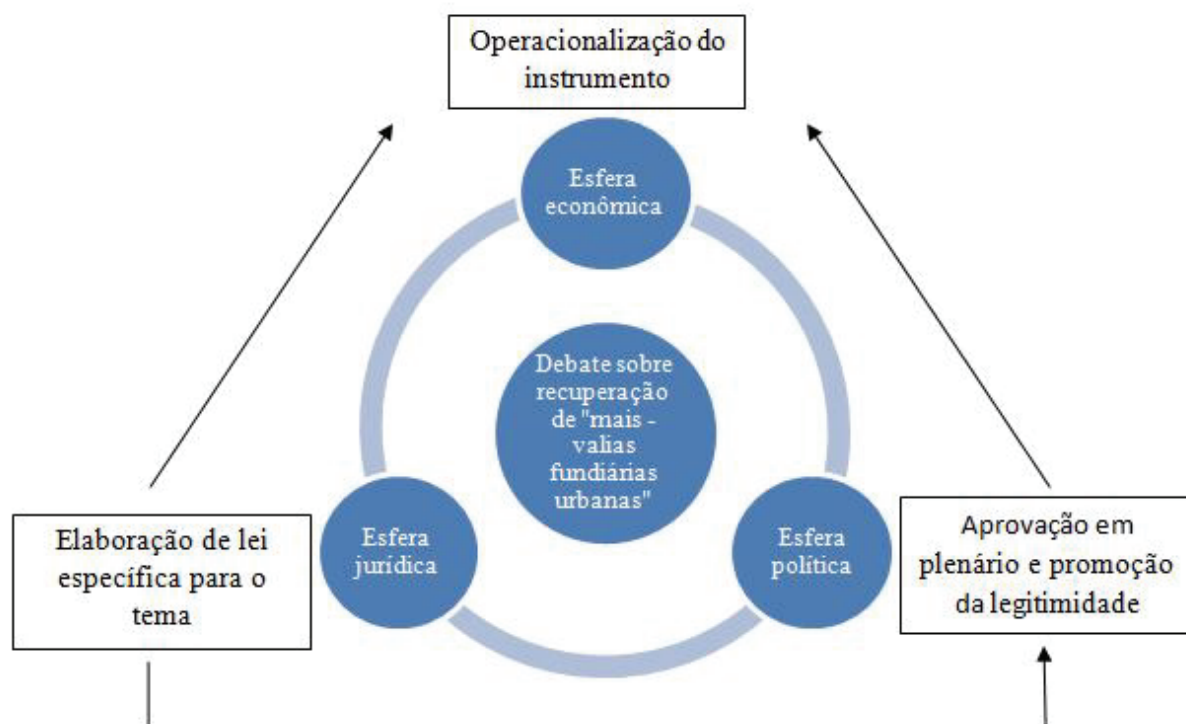


FIGURA 1 – Esferas envolvidas no debate sobre recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas”

As setas indicam uma relação de dependência entre as esferas. Primeiramente faz-se necessária a disposição jurídica para o instrumento a ser utilizado de tributação. Em seguida deve ocorrer a validação política, via aprovação em plenário e promoção da legitimidade. Por fim, realiza-se economicamente a política através da implementação do tributo e sua arrecadação.

Mesmo que os argumentos e benefícios apresentados anteriormente possam parecer bastante razoáveis e até mesmo lógicos, o que se percebe em países da América Latina é um verdadeiro divórcio entre a teoria apresentada e as práticas efetivamente realizadas (FURTADO & SMOLKA, 2005).

Contudo, mesmo sendo justificável, quais seriam as motivações por parte do Estado em implementar instrumentos de recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas”? Smolka e Amborski (2000) destacam as três a que julgam principais, a saber:

- Recuperação como forma de aprofundamento da tributação sobre o valor da terra.
- Recuperação para o financiamento da infra-estrutura urbana.
- Recuperação para o controle de uso do solo.

A arrecadação do governo não consegue acompanhar a acelerada urbanização, seja essa última motivada ou não pelo poder público. Nesse sentido, a aplicação dos instrumentos de recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas” aparece como alternativa ao provimento de recursos públicos.

No Brasil, especificamente, podemos apontar uma quarta motivação relacionada ao cumprimento da função social da propriedade, prevista na Constituição da República. 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. O poder público, por sua vez, é responsável por prover mecanismos que efetivem o cumprimento de tal função estruturando uma cidade mais justa e ordenada. Nas esclarecedoras palavras de DI PIETRO (2006, p.3) “enquanto a função social da propriedade impõe um dever ao proprietário (...) o princípio da função social da cidade impõe um dever ao poder público.”

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, assim como por meio da gestão dessa valorização tornar efetivo o cumprimento da função social da propriedade (CYMBALISTA, SANTORO & PIZA, 2005), e assim, de toda a cidade. Conforme destaca a lei:

Art. 2. A política urbana tem por objetivo ordenar o **pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade** e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I- **garantia do direito a cidades sustentáveis** (...);

II- **gestão democrática** por meio da participação população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III- cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em **atendimento ao interesse social**. (BRASIL, 2001, artigo 2, incisos I, II e III, grifos nossos.)

Segundo Alfonsin (2003):

Calçada no princípio da função social da cidade e da propriedade, a lei estabelece um novo paradigma legal, enfraquecendo a concepção liberal que preconiza um direito de propriedade absoluto, exclusivo e perpétuo e que esteve presente no ordenamento civil do século passado, mas que é ainda largamente influente. Por outro lado, a nova lei permite dar efetividade à política urbana idealizada pela Constituição Federal. (ALFONSIN, 2003, p.94)

Rolnik (2001) ressalta ainda que a norma possui três focos principais, a saber: provisão de instrumentos urbanísticos que induzam e normatizem o uso e ocupação do solo; a promoção da participação da sociedade civil no planejamento urbano e consequentemente no ordenamento do crescimento da cidade e, por fim, a promoção da regularização fundiária de forma a diminuir a lacuna entre o mercado formal e informal de terras.

O Estatuto surge assim com vias a promover um crescimento urbano sustentável, justo e participativo que priorize o interesse social e da coletividade em detrimento do individual. Entretanto, mais do que isso, a lei aparece em termos econômicos como um instrumento de regulação do mercado imobiliário urbano que, voltado exclusivamente aos interesses privados, atua de forma seletiva na ocupação do espaço urbano levando à consolidação de cidades excludentes com extensas áreas periféricas, como visto no caso de São Paulo por Torres & Gonçalves (2007).

Esse modelo de expansão é o que tem vigorado há muito nas cidades brasileiras, refletido principalmente nas grandes metrópoles nas quais a diferenciação entre classes sociais se expressa tanto em termos físico-espaciais quanto psico-sociais, criando verdadeiramente uma “institucionalização de sua [classe menos favorecida] inferioridade, da sua desclassificação e da imobilidade social de seus habitantes” (QUEIROZ, 2004, p. 40).

Claramente o Estatuto da Cidade não possui aparato para solver todos os problemas urbanos atuais. Entretanto, a lei, norteadada pelo princípio de que os interesses da coletividade se sobrepõem aos privados e de que não importa quem seja o proprietário de terras, garante a esfera legal para o cumprimento da função social da propriedade. A importância do Estatuto não está apenas em suas diretrizes, mas sim no que busca atingir com a aplicação das mesmas e na participação popular para definição dos rumos da cidade (ROLNIK, 2001).

1.2 Principais instrumentos de recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas”²

O principal instrumento de planejamento urbano municipal é o Plano Diretor. Trata-se, a rigor, de uma lei municipal que estabelece as diretrizes para o crescimento urbano da cidade. É nele, conforme previsto também no Estatuto da Cidade, que os instrumentos da lei federal devem estar estabelecidos.

² Nosso cordial agradecimento à professora Fernanda Furtado da UFF pela imprescindível ajuda nesta parte do trabalho.

A elaboração dessas leis aponta para a forma como a cidade será construída, e devem estar submetidas ao princípio da função social da cidade e da propriedade. Complementarmente, os municípios elaboram leis de uso e ocupação do solo que definem tanto o tipo como a intensidade de utilização das terras urbanas em diferentes zonas. As determinações de tal legislação têm influência direta no mercado imobiliário, conforme destacado por Vaz (1996, p. 1):

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.

Corre-se assim o risco de serem criadas expressivas rendas advindas pela ação do próprio poder público, na medida em que ele se sujeita aos interesses econômicos privados não cumprindo, desse modo, a função social da propriedade.

Outra forma de valorização, porém voltada não mais ao tipo, mas à intensidade de uso do solo, tem que ver com as alterações nos padrões construtivos, principalmente o coeficiente de aproveitamento, de determinados terrenos. Em uma palavra, o Estado tem como direito a definição do percentual de construção em determinado terreno. À medida que eleva esse coeficiente, a terra em questão tende a se valorizar.

A transformação de tais modificações em renda fundiária urbana é bem trabalhada por Samuel Jaramillo (1994). Furtado (1999) sintetiza o trabalho do autor com destaque às suas principais conclusões. Basicamente, Jaramillo aponta que a terra urbana gerará tanto uma renda primária, advinda do processo de construção do espaço, e outra secundária, fruto da utilização da terra. Serão determinadas pelos diferentes tipos de utilização do solo (renda diferencial), ou pela escassez (renda de monopólio). Furtado (1999) aponta ainda que, na visão do autor, diferentes tipos de rendas secundárias poderão se manifestar em um mesmo terreno e que o Estado, por meio de sua atuação, acaba por ser gerador de renda.

Por exemplo, em uma zona de uso comercial de luxo, uma área de uso residencial suportaria naquela hierarquia [de uso do solo urbano] uma renda de menor magnitude, porém se esta área é interessante para residências de alto luxo, e como um dos mecanismos para que isto se concretize, pode operar aí uma renda de monopólio de segregação que seja superior à renda diferencial de comércio que esta área poderia suportar.

Dentro desse referencial, pode-se reconhecer que o Estado, ao definir usos específicos para terrenos ou grupos de terrenos urbanos, é capaz de produzir um impacto importante sobre os preços dos terrenos e sobre a possibilidade dos proprietários de se apropriarem de rendas fundiárias urbanas. (Furtado, 1999, p. 90).

As ações do poder público por meio de investimentos diretos são as de maior evidência no cotidiano da cidade. Exemplificam-se nas construções de vias públicas, redes de saneamento básico, grande projetos urbanísticos, escolas, hospitais e assim por diante. Nesses casos, a região beneficiada, em comparação com as demais, tem ampliado seu valor de troca que, ao realizar-se na esfera da circulação, paga maior renda³.

Agora vejamos quais os instrumentos disponíveis ao poder público para apropriar-se de tal valorização de forma a garantir o desenvolvimento urbano sustentável e o cumprimento da função social da propriedade. A Figura 2 apresenta o tema de forma esquemática.

³ Tal mecanismo não se apresenta como foco do presente artigo, mas é bem trabalhado por Marx para o caso rural, assim como por Topalov (1980) e Harvey (1973) no caso urbano e da construção civil. Uma síntese dessas discussões teóricas é apresentada em ALMEIDA, 2009.

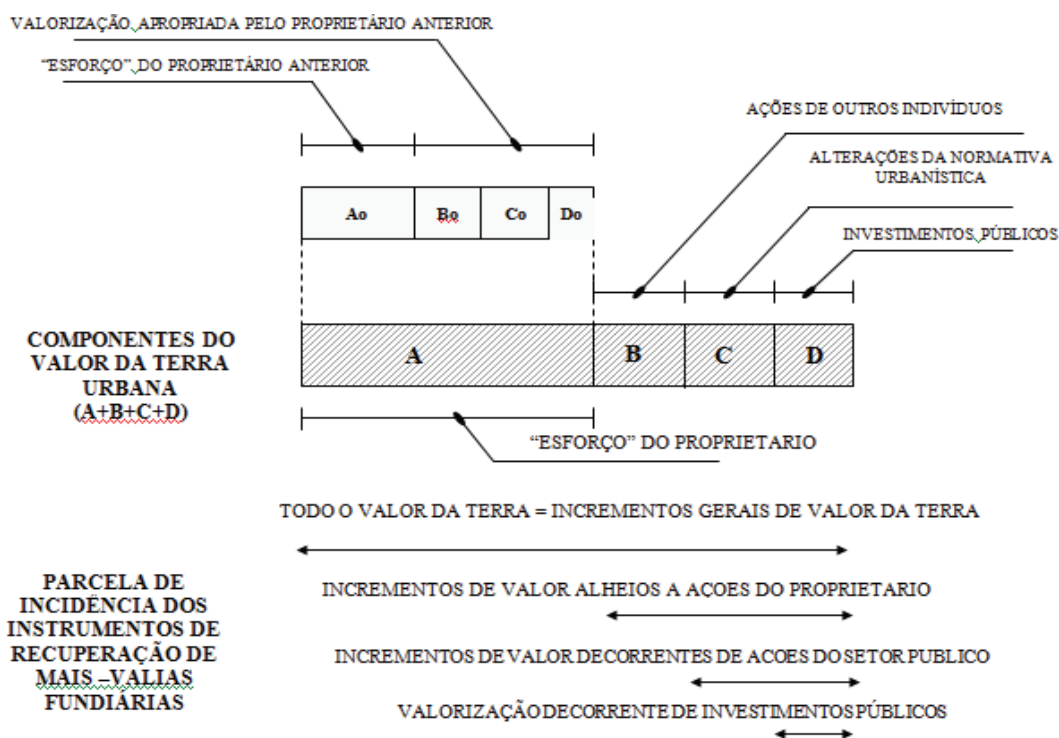


FIGURA 2 - Esquema de Valorização Fundiária
Fonte: FURTADO, 2006, corrigido pela autora.

Primeiramente, para recuperar $A+B+C+D$, qual seria o instrumento? O Estatuto da Cidade não prevê algo específico nesse sentido para o mercado imobiliário. O Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU parece-nos o mais adequado a tal situação por ter como base de cálculo o valor venal do imóvel por completo (valor estimado de mercado). Porém, a falta de um bom cadastro municipal de valores das terras somado aos elevados índices de negligência e ao bom significado político que pode representar a ausência de sua cobrança faz com que tal instrumento acabe por ser rejeitado em determinados municípios, ou tenha pouca representatividade nos demais (PEREIRA, 2007).

Outro instrumento também a ser destacado é o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, cobrado após a transação de determinado imóvel, que assim como o IPTU é calculado com base no valor de mercado do imóvel⁴. Semelhantemente, exigiria uma base de dados municipal atualizada sobre o mercado imobiliário.

Conforme apontado em relatório preliminar produzido pela Fundação João Pinheiro em 2009 para a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU-MG percebe-se no Brasil uma grande defasagem entre o real valor do imóvel e o que é registrado nos cartórios. Tal estratégia dá-se justamente como forma de “driblar” a tributação. O relatório aponta ainda que, na medida em que o tributo será pago apenas no momento em que é lavrada a escritura, muitos agentes do mercado imobiliário realizam apenas contratos particulares, adiando assim a arrecadação do imposto.

Em terras cujo fim seja estritamente especulativo (leia-se: não cumprem sua função social) o Estatuto da Cidade prevê um tributo específico, capaz de recuperar toda a parcela de valorização. Trata-se do IPTU progressivo. O artigo 5º da lei institui que o poder público poderá outorgar tanto o parcelamento, como a edificação ou utilização compulsória de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, com a determinação de prazos para que seja tomada uma atitude por parte do proprietário. Decorrido o prazo, poderá ser iniciada a cobrança de IPTU progressivo no tempo, majorada ano a ano, até ser atingida a alíquota máxima de 15% do valor do imóvel. Após

⁴ Ambos os Impostos são definidos pela Constituição da República no artigo 156, inciso I e II respectivamente.

cinco anos de cobrança o poder público tem legalmente o direito de realizar a desapropriação do imóvel com indenização por meio de títulos da dívida pública. Além de garantir o cumprimento da função social da propriedade, o IPTU progressivo permite ao órgão gestor recuperar parte da valorização do imóvel advinda do desenvolvimento da região e ainda, caso venha a operar a desapropriação, não comprometer sua liquidez imediata.

Smolka e Amborski (2000) destacam ainda outros dois instrumentos tributários que abrangem a parcela total da valorização da terra. O primeiro é o imposto sobre o valor da terra integral no qual a tributação incide sobre o valor total da terra e não apenas ao das áreas construídas. Semelhantemente a esse, existem ainda os “impostos com alíquotas diferenciadas do imposto predial, uma para a terra e outra distinta para edificações ou melhoramentos” (p. 22). Vale a ressalva que tais instrumentos não estão previstos na legislação brasileira mas, ressaltam os autores, já há experiências exitosas de implementação em outros países.

Mas ao excluir tanto A quanto B, ou seja, concentrando-se tão somente na valorização diretamente gerada pela atuação do poder público (C+D), quais seriam os instrumentos?

O primeiro ao qual damos destaque é a Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC ou Solo Criado, que está relacionado à intensidade do uso da terra urbana. BARTRUSIS (2006) aponta que tal instrumento é visto por certos juristas como uma bitributação, devido à incidência já existente do IPTU sobre o valor do imóvel. No entanto, o princípio pelo qual o Estatuto da Cidade é norteado para a aplicação de tal instrumento, como apresentado em Cymbalista, *et. al.* (2007), aponta que, na realidade, a outorga onerosa constitui uma separação entre os chamados direitos de propriedade e o direito de construir. O instrumento aplica-se quando o governo, que tem a prerrogativa de ordenar o crescimento urbano, autoriza a ampliação em determinada região do coeficiente de aproveitamento, que por sua vez incorre em valorização, representada pela parcela C no esquema apresentado.

Sendo assim, em contrapartida a esse direito concedido, o poder público possui regulamentação que autoriza a cobrança. O Estatuto da Cidade prevê que:

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

Art 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (BRASIL, 2001, artigos 28 e 29.)

A definição da quantia proporcional a ser paga deve ser prevista em lei municipal específica presente no plano diretor, conforme prevê o artigo 30 da lei.

O artigo de Smolka & Amborski (2000) explicita que a constituição da OODC inspira-se no *Planfond Légal de Densité* (PLD), de origem francesa. Na mesma racionalidade da outorga, os autores identificam ainda os “bônus de zoneamento ou densidade” em que, ao invés da contrapartida em dinheiro, os proprietários fornecem algum tipo de benefício público, como a construção de uma escola, i.e., em compensação pelo aumento do direito de construção ou adensamento. No Brasil, tal instrumento assemelha-se às Operações Urbanas Consorciadas – OUC que apresentamos a seguir.

Tais Operações regem-se pelo princípio de que a cidade não pode ser gerida apenas pelo poder público, privado ou até mesmo pela sociedade civil, mas sim por todos esses de forma a garantir a uma “gestão democrática”. De acordo com Cymbalista, *et. al.* (2005, p.25):

O instrumento da Operação Urbana Consorciada (OUC) utiliza-se do mesmo raciocínio da Outorga Onerosa, permitindo alterações nos índices urbanísticos e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, mas associa essas alterações a um plano urbanístico para um perímetro determinado. Significa que estabelece uma área dentro da qual a valorização recuperada deverá ser aplicada na própria área.

Assim como a Outorga Onerosa, as OUC devem possuir lei específica que defina a área a sofrer interferência, o programa de ocupação da mesma, dentre outros requisitos conforme disposto no artigo 33 do Estatuto da Cidade.

Trata-se verdadeiramente de um consórcio entre os diferentes agentes sociais com foco no desenvolvimento de uma determinada área específica. No entanto, assim como os demais instrumentos previstos no Estatuto, as Operações podem ser adaptadas a realidade de uma região qualquer. Caso exemplar é o da cidade de São Paulo que implementou as chamadas Operações Urbanas Interligadas nas quais um número de Habitações de Interesse Social - HIS deveriam ser fornecidas como contrapartida à ampliação do direito de construir em outra região qualquer, ou seja, as áreas de atuação não necessariamente eram as mesmas (AMBROSIS, 1999). Tal caso, que ocorreu antes da instituição do Estatuto, significa, de fato, uma mescla daquilo que é previsto na lei com os bônus de zoneamento relatados anteriormente.

Por fim, destacamos as contribuições de melhorias, um instrumento antigo praticado tanto no Brasil, conforme estabelecido na Constituição da República artigo 145, inciso III, como em outros países, principalmente os latino-americanos. É um instrumento básico no que tange aos investimentos públicos em determinada região e possui, de forma bem simplista, o seguinte raciocínio: na medida em que o governo traz uma melhoria por meio do provimento de infraestrutura ou outra obra pública qualquer, os custos dos investimentos devem ser divididos entre os beneficiados na região. No entanto, a cobrança da contribuição enfrenta diversas barreiras e tem baixa representatividade na arrecadação dos municípios brasileiros (PEREIRA, 2007).

Destacamos assim, de forma bastante objetiva, os principais instrumentos de recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas” previstos na legislação brasileira e abordados na literatura pertinente ao tema.

Cabe por fim apenas recuperar dois pontos principais. O primeiro diz respeito à ausência de garantia de que o instrumento será operacionalizado apenas pela sua previsão jurídica. Como dissemos, trata-se de um processo contínuo, no qual várias etapas devem ser cumpridas para a sua efetivação. O Estatuto da Cidade, mesmo simbolizando um grande avanço em termos de planejamento urbano no País, apenas aponta um caminho e de certa forma legaliza no Brasil a “gestão social da valorização fundiária”. Ou seja, cabe aos governos locais promover a coesão entre as esferas econômica, jurídica e política que permeiam o tema viabilizando assim a efetiva operação dos instrumentos previstos em lei.

Em segundo lugar, ressalta-se que é obrigação da entidade pública estabelecer um plano de aplicação dos recursos arrecadados, conforme previsto também no próprio Estatuto. Tal prerrogativa é essencial. Sem sua ocorrência, o Estado acabaria por atuar como o proprietário de terras descrito por Marx n’O Capital apenas expropriando renda devido a um direito de propriedade a ele concedido.

2. Formação e recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas” no Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte:

Esta segunda seção do artigo pretende observar de que forma a discussão apresentada tem sido expressa na região do Vetor Norte da RMBH (VN). Objetiva-se uma contextualização da região com intuito de se construir um argumento que justifique a implementação dos instrumentos de recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas” decorrentes da ação do poder público na localidade. Logo em seguida verifica-se se os municípios que a compõem possuem o aparato necessário para a legalização e operacionalização das leis em seus respectivos territórios.

A região, conforme PBH (2008), é composta pelos municípios de Confins, Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, São José da Lapa e Vespasiano. Destacaremos também Belo Horizonte por ser a sede da região metropolitana.

O VN é historicamente marcado pelas menores taxas de desenvolvimento e dinamismo econômico de toda RMBH, apresentando uma população majoritariamente de baixa renda e com baixos níveis de escolaridade (PBH, 2008; SEDRU, 2009). Com base no estudo de Impacto de Vizinhança elaborado previamente à instalação do novo Centro Administrativo do Estado - CAMG (MINAS GERAIS, 2006) e demais relatórios produzidos pelo poder público, elaboramos uma linha cronológica resumida do desenvolvimento histórico do VN, apresentada abaixo na Figura 3.

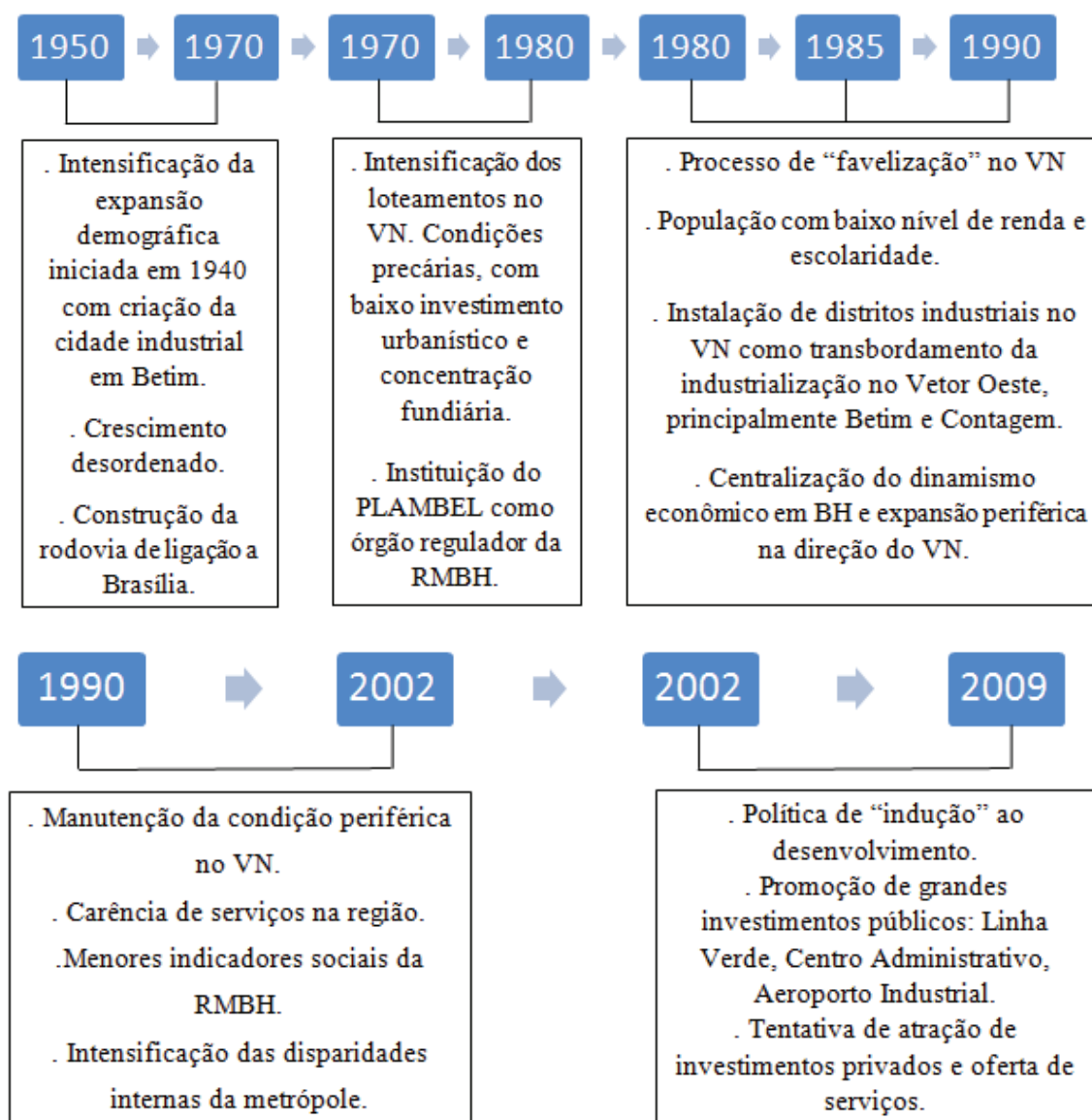


FIGURA 3 – Desenvolvimento no VN RMBH: 1950 - 2009

Observa-se assim que durante muitos anos o VN caracterizou-se como o foco de expansão da periferia pobre da metrópole. Conforme destacado em relatório preliminar⁵ produzido pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR para a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU-MG:

Com a análise combinada da predominância de renda e escolaridade e da vulnerabilidade ao processo de transformação urbana, pode-se reafirmar que a Região Metropolitana de Belo Horizonte produz o modelo centro-periferia que marcou o desenvolvimento e a segregação social da maioria das metrópoles brasileiras. (SEDRU, 2009, p. 20 e 21).

Todo esse cenário de expansão periférica repercutirá, por sua vez, na formação do mercado de terras e composição dos assentamentos na região. A Tabela 1, abaixo, expressa com base nos planos de regularização fundiária coordenados pela SEDRU, a situação da irregularidade de terras nos municípios do VN.

⁵ O estudo foi contratado pela SEDRU no âmbito do projeto Estratégia de Desenvolvimento da Cidade (CDS) com foco na redução da desigualdade social e da pobreza, para o Vetor Norte e Área de Influência do Contorno Viário Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

TABELA 1: Irregularidade Fundiária nos municípios do VN RMBH

Município	Projeção total de domicílios para o ano de 2007	Assentamentos irregulares	Nº de domicílios em assentamentos irregulares	Percentual de domicílios irregulares em relação ao total
Confins	1.842	28	1.258	68,3
Lagoa Santa	14.393	81	6.919	48,07
Pedro Leopoldo	17.118	43	7.850	45,86
Ribeirão das Neves	99.174	117	44.058	44,42
Santa Luzia	65.075	102	29.957	46,03
Vespasiano	27.511	25	8.355	30,37

Fonte: SEDRU-MG, 2009

Nota: O município de São José da Lapa está com o plano em fase de elaboração.

Os planos de regularização fundiária destacam ainda que foi nas décadas de 80 e 90 que ocorreu uma maior intensificação na formação de assentamentos irregulares no VN RMBH, em decorrência, como já vimos, tanto do crescimento da metrópole quanto do transbordamento da expansão industrial no Vetor Oeste. Tal processo é comum ao desenvolvimento da urbanização brasileira de forma geral, resultando na “constituição duas ordens urbanas [...] a cidade formal [centro da metrópole], das elites e das camadas médias, cidade ‘urbanizada’ [...], e a cidade informal, ilegal, irregular, das camadas populares, cidade ‘desurbanizada’ onde operam os mecanismos informais de acesso a terra.” (CARDOSO, 2003, p. 21).

No caso do VN RMBH, como se pode perceber, a representatividade da irregularidade é expressiva e até mesmo alarmante em determinados municípios como o de Confins, onde aproximadamente 70% dos domicílios estão em situação irregular. Casos de menor representatividade percentual são também expressivos em termos absolutos, como o município de Vespasiano onde mais de 8.000 domicílios estão irregulares.

No contexto de instrumentalização prática das diretrizes do Estatuto das Cidades, esse cenário não é nada favorável. O poder público não tem nem mesmo o controle e registro do uso, ocupação e transações comerciais relacionados à terra; ao mercado imobiliário. Enfrenta assim uma barreira para tornar legítima a recuperação das “mais-valias fundiárias urbanas”. Nesse ínterim, a regularização fundiária mostra-se como essencial para a “gestão social da valorização” aparecendo também um dos instrumentos previstos no Estatuto (artigo 2, inciso XIV) com vias a promover a gestão democrática da cidade.

Além de levantamento das informações sobre os assentamentos irregulares, os planos de regularização fundiária desenvolvidos para a RMBH têm como objetivo final suprir a lacuna jurídica no processo de forma a permitir a implementação prática da regularidade. O Termo de Referência para contratação dos trabalhos explicita:

Deverá ser entregue a **minuta do projeto de Lei** que cria o Programa Municipal de Regularização Fundiária Sustentável, com os respectivos parâmetros, critérios e procedimentos necessários para a regularização fundiária dos assentamentos irregulares identificados no Plano Municipal de Regularização Fundiária. (Termo de referência para contratação dos Planos de Regularização Fundiária nos municípios da RMBH, grifo nosso. Disponibilizado pela SEDRU).

Ou seja, o poder público estadual, tendo em vista o contexto em que se enquadra a situação fundiária dos municípios da RMBH, adotou como política de planejamento urbano a elaboração de planos que viabilizem a regularização das terras na região. Possibilita, conseqüentemente, um maior controle da ocupação do solo por parte dos municípios assim como a melhoria das habitações irregulares. Mais do que a elaboração dos planos, exige-se a entrega de uma minuta de Lei que facilite ao município garantir o cumprimento, ao menos jurídico, da regularização. Por mais que o mercado de terras irregulares crie suas próprias instituições e formalidades (ABRAMO, 2007), o

mesmo encontra-se a margem do direito público e, conseqüentemente, da possibilidade real de fiscalização.

Considerando que as terras informais tem sido o a porta de entrada da população de baixa renda para o uso do solo urbano, na medida em que a legislação urbanística mostra-se por vezes voltada aos interesses das classes de alta renda (ABRAMO, 2007), cabe ao poder público ter o cuidado de garantir o acesso à terra às camadas menos favorecidas nesse processo de regularização.

Destaca-se que regularizar não significa apenas a implantação de uma regulação jurídica ou urbanística nos loteamentos ou apenas promover isoladamente melhorias nos mesmos. O processo apresenta-se em sua forma completa como a coligação de todos esses fatores possibilitando a regularização da permanência dos moradores com a concomitante melhoria nas condições de vida da população (ALFONSIN, 2003).

Em tal cenário estão inseridos os municípios do VN RMBH. Há incidência de alta irregularidade fundiária, mas hoje acompanhada da iniciativa do poder público em solucionar tal questão de forma participativa.

Um segundo aspecto que destacamos é a elevada insuficiência tributária dos municípios que compõem a localidade. Os dados do Sistema do Tesouro Nacional, apresentados nas Tabelas 2 e 3 abaixo, apontam tanto para a baixa arrecadação tributária como para a dependência financeira dos municípios em relação às transferências correntes advindas do governo federal e estadual.

TABELA 2: Participação percentual das Receitas Tributárias sob a Receita Corrente dos municípios do VN RMBH nos anos de 2003 a 2008.

Município	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Confins	9,17	10,09	9,09	8,54	7,93	8,35
Lagoa Santa	20,91	21,61	17,24	19,91	19,72	20,41
Pedro Leopoldo	13,16	13,43	10,11	10,68	12,38	12,51
Ribeirão das Neves	13,26	6,20	6,56	6,57	7,41	7,66
Santa Luzia	16,22	16,46	15,38	13,95	14,01	13,07
São José da Lapa	7,56	5,53	4,81	4,48	4,85	5,51
Vespasiano	13,06	10,28	8,35	9,98	9,51	8,89
Belo Horizonte	30,36	30,24	29,87	31,95	32,60	31,60

Fonte: Sistema do Tesouro Nacional

TABELA 3: Participação percentual das Transferências Correntes sob a Receita Corrente dos municípios do VN RMBH nos anos de 2003 a 2008

Município	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Confins	88,65	87,62	88,29	87,10	88,39	86,80
Lagoa Santa	71,29	69,72	71,74	68,70	65,74	69,77
Pedro Leopoldo	82,69	82,35	81,85	81,67	81,14	81,60
Ribeirão das Neves	82,83	83,51	83,20	82,35	81,76	81,10
Santa Luzia	72,55	72,73	73,12	74,77	77,11	76,58
São José da Lapa	90,51	90,71	91,79	92,15	91,91	91,39
Vespasiano	80,25	78,11	80,82	76,32	78,72	79,29
Belo Horizonte	49,87	49,50	49,65	52,77	51,94	53,18

Fonte: Sistema do Tesouro Nacional

Percebe-se como a grande parte dos recursos disponíveis para os municípios implementarem suas políticas não advém de recursos próprios, mas de transferências de outros níveis do governo. Sperotto (2001), em estudo realizado a respeito dos gastos públicos para municípios do Rio Grande do Sul na década de 90, destaca que o peso das transferências na composição dos recursos é de aproximadamente 70%, enquanto que a receitas tributárias respondem por aproximadamente 13%. Maia e Dowell (1997), em uma abordagem para todos os municípios brasileiros, com dados de

1995, mostram que para aqueles com até 5.000 habitantes a representação das transferências correntes é de 91%; na faixa entre 5.000 e 10.000 habitantes, 89,5%; e apenas em municípios com mais de 50.000 habitantes tal percentual sofre uma queda significativa, indo para aproximadamente 75%. Mesmo que o estudo tenha sido realizado com dados de 14 anos atrás, os valores das contas nos municípios que compõem o VN RMBH e a baixa variação do grau de dependência das transferências ao longo do período apontam que a realidade discutida pelos autores permanece. Por mais que tais transferências sejam necessárias, tendo em vista o princípio da distribuição das receitas arrecadadas, podem por vezes induzir a ineficiência dos municípios seja na arrecadação ou no uso dos recursos (MOREIRA, et. al. 2006). Cossío (1998, p. 9) destaca que:

A análise teórica dos efeitos da utilização de transferências intergovernamentais como mecanismo de correção dessas disparidades [socioeconômicas inter-regionais] permite induzir que a elevação da participação de transferências intergovernamentais ou a redução do peso das receitas tributárias provocam a expansão das despesas públicas e a redução do esforço fiscal de arrecadação das unidades receptoras destas transferências.

No caso do VN RMBH, em cidades como São José da Lapa e Confins, com população respectivamente de 18.855 e 5.966 habitantes em 2008, mais de 90% das receitas advêm de tal fonte de recursos. Até mesmo em Belo Horizonte esse percentual ultrapassa o patamar de 50% nos últimos 3 anos. Ou seja, apresenta-se na localidade um cenário de insuficiência da receita tributária e dependência das transferências intergovernamentais. Em Ribeirão das Neves, município com população superior a 300.000 habitantes, o percentual é também alarmante, ultrapassando o patamar de 80% em todo o período.

Como tratamos durante o trabalho a respeito da tributação sobre a propriedade cabe destacar que, em municípios como Lagoa Santa e Pedro Leopoldo, a representatividade média ao longo do período da arrecadação do IPTU em relação à receita tributária é de aproximadamente 30%. No entanto, em outras cidades como São José da Lapa e Confins tal percentual cai para 6% e 12%, respectivamente. No caso desse último, o alto grau de irregularidade fundiária, conforme visto anteriormente, nos serve de boa explicação para tal resultado. Em São José da Lapa, como vimos, há grande insuficiência tributária, em sentido geral.

Por outro lado, vemos que em Vespasiano, município que apresenta o menor nível de irregularidade, a representação média do IPTU é de aproximadamente 20%, ou seja, menor do que em cidades como Lagoa Santa e Pedro Leopoldo que apresentam maiores níveis de irregularidade.

Com isso inferimos que, apesar de não haver dúvida entre a relação entre irregularidade e arrecadação do IPTU, que é lógica, a representatividade de tal imposto será determinada por outras variáveis como uma maior fiscalização por parte do poder público, variedade de tributos cobrados no município, dentre outros. A maior representatividade do Imposto Predial, porém, não pode ser desprezada, servindo como indicador da importância e significado dado pela gestão municipal na tributação sobre a propriedade privada, por vezes abandonada devido seu custo político.

Apontou-se, primeiramente, a situação da irregularidade fundiária nos municípios. Tal característica é agora somada à questão da insuficiência tributária na região. Tais cenários, entretanto, como compreendido no destaque da literatura, são comuns a grande parte dos municípios brasileiros.

No entanto, no VN RMBH temos um fator específico de destaque. Nos últimos anos, a região tem sido foco de intensa atuação estatal de indução de desenvolvimento por meio de vultosos investimentos públicos em obras de acessibilidade, fornecimento de infra-estrutura, e desenvolvimento de grandes projetos urbanos.

De acordo com dados contidos em PBH (2008), o valor total dos investimentos na região é da marca de R\$ 1.6000.000.000 (um bilhão e seiscentos milhões de reais). Dentre as obras destacadas estão:

- A implantação do Contorno Viário Norte, conhecido como Rodoanel, que visa a ligação dos municípios de Betim e Sabará sem a necessidade de se passar por Belo Horizonte.

- A construção da Cidade Administrativa de Minas Gerais (CAMG) que concentrará grande parte do funcionalismo público estadual na região do bairro Serra Verde em Belo Horizonte e áreas de divisa com Vespasiano e Santa Luzia.
- Implantação da estação de metrô no bairro Vilarinho em Belo Horizonte.
- Continuidade das obras de expansão do Aeroporto Internacional Tancredo Neves no município de Betim.

Há de se ressaltar ainda, mesmo que não presente no relatório, a construção da denominada Linha Verde, financiada por recursos tanto estaduais como do município de Belo Horizonte, que contribuiu para a melhoria ao acesso à região em questão.

Tais ações do poder público acabarão por incorrer na geração e pagamento de rendas diferenciais urbanas seja pelos processos de melhorias na localização, seja no provimento de equipamentos de infra-estrutura básica⁶. A terra é valorizada devido aos investimentos públicos viabilizados com recursos da coletividade.

O caso do CAMG é exemplar nesse sentido. De acordo com os laudos comparativos que compõem o processo N. 02405861.684-8 referente a um caso de desapropriação em determinada região vizinha à Cidade Administrativa, o preço de uma mesma gleba de terras passou de R\$ 1.410.000,00 (hum milhão, quatrocentos e dez mil reais) em março de 2008 para R\$ 4.728.370,00 (quatro milhões, setecentos e vinte e oito mil, trezentos e setenta reais) em junho de 2009. Ou seja, uma variação de aproximadamente 335% em pouco mais de 1 ano de execução das obras de implantação do empreendimento. Para fins de melhor visualização, destacamos na FIG. 4 abaixo as regiões a que se referem os laudos.



FIGURA 4: Cidade Administrativa de Minas Gerais

Fonte: Wikimápia

Nota: As áreas delimitadas pelas elipses correspondem àquelas avaliadas pelos laudos.

Como a avaliação é feita com uma amostra majoritariamente de lotes em oferta próximos à região e de características físicas semelhantes, podemos inferir que as demais áreas passam também por esse processo de valorização. Entretanto, há de se ressaltar que, ao mesmo tempo, não sendo a amostra composta por lotes efetivamente negociados, mas apenas ofertados, grande parte desse acréscimo de valor pode ser atribuído às expectativas por parte dos moradores ou pela impressão

⁶ Sobre tais rendas ver Lojkine (1980)

própria de cada um a respeito de “quanto vale” seu lote. Tais expectativas são claramente geradas pelos investimentos públicos e as possibilidades e novas condições urbanas trazidas pelos mesmos para a região.

No caso do mercado de compra e venda, a negociação entre comprador e vendedor pode acabar por regular o preço aproximando-o mais de seu patamar real. Em termos de desapropriação, entretanto, isso não ocorre e o poder público fica à mercê da decisão judicial que aceita ou não os laudos realizados para a avaliação. Além deste, outros 10 processos estão em andamento na região, todos sob o mesmo ou semelhante critério de avaliação. Tendo em vista que a materialização do interesse público na região só se viabiliza na medida em há a desapropriação e com ela o pagamento da indenização, o Estado é por vezes “driblado” pelos interesses privados.⁷

Ou seja, aqui temos o que denominamos de “caso absurdo”, onde o poder público é diretamente responsável pela valorização da terra, através da geração de renda de localização e equipamentos e, além de não recuperá-la, é obrigado a obtê-la via pagamento de indenização a valores muito acima da realidade original. De forma alguma poderíamos ser contra as indenizações, apenas ressaltamos que em termos de valorização fundiária, o poder público estadual deveria estar provido de instrumentos que dessem conta de tal situação. Vale a ressalva que tais instrumentos nada têm que ver com aqueles previstos no Estatuto da Cidade, de aplicação exclusiva ao poder municipal, e relacionados ao mercado de compra e venda de terrenos. Os desafios para tal processo são indiscutivelmente elevados e não nos cabe discuti-los no escopo do presente trabalho. O caso, em termos de valorização fundiária induzida pelos investimentos públicos é, por sua vez, exemplar.

Voltando especificamente aos municípios analisados, apresentamos na Tabela 4 o levantamento dos dados referentes à arrecadação e variação da mesma para o ITBI no VN RMBH para o período compreendido entre os anos de 2003 e 2008.

TABELA 4: Arrecadação do ITBI e variação percentual nos municípios do VN RMBH para o período 2003-2008

Município	Arrecadação em Reais						Variação
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Confins	20.637,54	25.015,55	34.539,56	22.148,81	31.048,83	27.130,19	31%
Lagoa Santa	539.005,70	631.587,00	1.039.934,57	1.047.764,00	1.727.687,00	3.725.890,68	591%
Pedro Leopoldo	289.774,00	215.147,27	256.979,43	263.232,30	365.213,69	522.449,95	80%
Ribeirão das Neves	373.637,37	425.330,62	496.842,35	538.230,33	810.080,37	921.832,76	147%
Santa Luzia	217.747,00	476.770,03	445.190,09	790.884,35	864.486,03	966.619,03	344%
São José da Lapa	35.015,81	105.343,79	26.916,64	67.034,12	97.330,24	208.470,29	495%
Vespasiano	149.606,00	134.243,00	176.987,00	266.102,00	594.003,00	744.609,00	398%
Média							298%
Belo Horizonte	58.315.687,72	63.172.421,31	70.741.872,81	85.448.151,46	112.520.477,10	137.919.450,30	137%

Fonte: Sistema do Tesouro Nacional

Como vimos na seção anterior, o ITBI apresenta alguns problemas em relação à representação real da dinâmica imobiliária de determinada localidade. Os municípios em questão foram historicamente marcados pela expansão periférica da metrópole apresentando elevado grau de informalidade, ou seja, muitas transações não são registradas e consequentemente não há arrecadação do tributo.

⁷ Entrevista com a Dra. Suely Corrêa, advogada da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais – CODEMIG.

No entanto, um aumento tão expressivo como dos municípios do VN RMBH serve de bom indicativo do aquecimento imobiliário na região. Vemos que a variação média no período atinge o patamar de aproximadamente 300%. Os municípios de Lagoa Santa e São José da Lapa destacam-se nesse cenário com variações de 591% e 495% respectivamente. Ou seja, considerando-se que o ITBI é calculado com base no valor venal do imóvel e que só é cobrado em relação inter vivos percebe-se que a região tem sido altamente atrativa em termos de transações imobiliárias. O aumento na arrecadação pode assim nos indicar tanto a elevação no número de transações (aquecimento imobiliário) como nos valores dos imóveis (base de cálculo). Mais negócios têm sido realizados e escriturados possibilitando maior arrecadação pelo poder público municipal.

As expectativas criadas com os investimentos públicos, como já destacado, levam a valorizações de terra na região. Conforme PBH (2008) mostra-se que lotes no município de Confins duplicaram de preço entre 2006 e 2008 enquanto outros tiveram valorização de aproximadamente 500%. Tal acréscimo se dá devido principalmente às melhorias implementadas no Aeroporto Internacional e desenvolvimento da Linha Verde, conforme destacado no relatório. O trabalho destaca ainda uma situação semelhante no município de Pedro Leopoldo.

Ainda nesse sentido, em entrevista realizada com o senhor Fabiano Abrão, da *Partners Empreendimentos*, incorporadora de Lagoa Santa, é informado que o preço de um lote médio na cidade de cerca de 1.000 metros quadrados era avaliado há 4 anos atrás por aproximadamente R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) passando para próximo de R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais) nos dias atuais. Valorização em grande parte devida às iniciativas do poder público, que promoveram o adensamento populacional na região por meio das melhorias na acessibilidade.

O empresário ressaltou a importância dos investimentos públicos para o desenvolvimento da localidade e consolidação do mercado imobiliário no município. Destacou principalmente a transferência dos vôos e melhorias no Aeroporto Internacional Tancredo Neves e a construção da Linha Verde. Soma-se a isso a implantação do centro de manutenção da empresa Gol Linhas Aéreas que estimulou o mercado de compra de imóveis em detrimento do de aluguéis, assim como a construção do CAMG, que já estimula a procura de lotes na cidade acabando por elevar os preços.

Percebe-se fortemente na região a criação de uma valorização por expectativas, tanto no caso das terras em torno do CAMG como nos municípios que compõem o VN RMBH.

Temos enfim um cenário que nos gera um argumento. O VN RMBH é composto por municípios que majoritariamente apresentam baixos índices de renda e de escolaridade. Soma-se a isso uma insuficiência tributária que acaba por promover alta dependência em relação às transferências intergovernamentais para o financiamento de ações que busquem a resolução dos problemas sociais e promoção de outras iniciativas que visem um desenvolvimento urbano sustentável.

Ao mesmo tempo a região nos últimos anos tem sido foco de grandes investimentos públicos que levam a formação de “mais-valias fundiárias urbanas” e ao aquecimento do mercado imobiliário. Percebe-se ainda um esforço por parte do poder público estadual em promover a regularização fundiária nos municípios, o que possibilita futuramente uma maior fiscalização dos loteamentos e consequentemente do mercado de imóveis.

Abre-se assim uma janela de oportunidade para que os municípios, carentes de recursos, fortaleçam sua arrecadação por meio da implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade de forma a recuperar a “mais-valia fundiária” induzida pelos investimentos públicos, promovendo uma gestão social da valorização.

Como já visto, a operacionalização de tais práticas perpassa diversas esferas de cunho jurídico, político ou econômico. Há ainda a dificuldade de mensuração da valorização devida às ações do poder público, o que implica, por sua vez, a necessidade dos municípios possuírem um banco de dados atualizado assim como uma equipe técnica especializada a respeito do tema que seja capaz de operacionalizar a tributação.

Cabe-nos, então, nesta parte final do presente trabalho e levando-se em conta as problemáticas envolvidas na questão, realizar uma exploração que consiga identificar se os

municípios do VN RMBH inseridos no contexto supracitado, têm previsto e colocado em prática os instrumentos que visam a recuperação das “mais-valias fundiárias urbanas”.

O primeiro passo para tal identificação deu-se através da exploração dos planos diretores municipais. Além dos instrumentos de recuperação básicos previstos no Estatuto da Cidade (OUC, OODC e IPTU progressivo), procurou-se identificar ainda se os municípios apresentam nos textos que compõem os planos a previsão da contribuição de melhoria ou algum outro tipo de ferramenta de gestão social da valorização, como os bônus de zoneamento e impostos com alíquotas diferenciadas, voltados à realidade específica de cada município.

A Tabela 5 apresenta os resultados da pesquisa. Utilizamos como base de informações o Sistema Integrado de Uso e Regulação do Solo – SIRUS, desenvolvido pela empresta Tectran, contratada pela SEDRU-MG. O sistema⁸ integra o texto dos planos diretores municipais a uma base cartográfica, identificando qual município prevê ou não determinado instrumento estabelecido no Estatuto da Cidade. Para o reconhecimento de políticas específicas, deu-se o exame diretamente aos textos que compõem as leis municipais.

TABELA 5: Previsão dos instrumentos de recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas” nos planos diretores dos municípios do VN RMBH

Município	Ano de instituição / revisão do PD	IPTU progressivo	OODC	OUC	Contribuição de Melhoria	Outro instrumento
Confins	2006	sim	sim	sim	sim	não
Lagoa Santa	2006	sim	sim	sim	não	não
Pedro Leopoldo	2008	sim	sim	sim	não	sim
Ribeirão das Neves	2006	sim	sim	sim	não	não
Santa Luzia	2006	sim	sim	sim	sim	não
São José da Lapa	2006	sim	não	não ²	sim	não
Vespasiano	2006	não	sim	sim	não	não
Belo Horizonte	2000 ¹	sim	não	não ³	sim	não

Fonte: Elaboração própria com base no SIRUS e planos diretores municipais

Nota 1: em processo de revisão no ano de 2009

Nota 2: aparece o termo operações interligadas

Nota 3: aparece o termo operações urbanas

Como se vê, o resultado em termos de previsão dos instrumentos é bastante satisfatório nos municípios analisados. Ou seja, o cumprimento ao menos da esfera jurídica no debate sobre recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas” é em partes realizado pelos municípios, fato que não pode ser desprezado.

Entretanto, é visível o engessamento de conduta em relação àquilo que é previsto no Estatuto da Cidade. Tendo em vista que o artigo 42 da lei afirma que o Plano Diretor deve conter no mínimo os instrumentos nela previstos, entendemos que há espaço para a elaboração de práticas específicas que se adequem à realidade de cada município.

Apenas em Pedro Leopoldo, vê-se algo nesse sentido. Nos artigos 182 e 184 do plano diretor municipal lê-se que:

Art. 182 - Para fins de *ressarcimento dos custos* com as obras de conclusão de loteamento inacabado, o Município promoverá, ainda, a imediata execução das garantias oferecidas pelo loteador por ocasião da concessão do alvará de aprovação do projeto com a imediata incorporação ao patrimônio municipal dos lotes vinculados.

Parágrafo Único - Se a execução das garantias não for suficiente para o *ressarcimento integral dos custos de urbanização*, o Município, com base na legislação federal:

I. requererá judicialmente o levantamento das prestações depositadas no Registro de Imóveis, com os respectivos acréscimos de juros e correção monetária, e, se necessário, das prestações vencidas até o seu completo ressarcimento;

⁸ O acesso ao sistema é público podendo ser feito através do site <http://200.150.15.5/sirus/index2.php>.

II. na falta ou quando da insuficiência de depósitos, exigirá o ressarcimento do loteador inadimplente ou, se necessário, de pessoa física ou jurídica beneficiária de qualquer forma e integrante do grupo econômico ou financeiro a que ele estiver vinculado. (PEDRO LEOPOLDO, 2008, grifos nossos).

Ou seja, o poder público é legalmente autorizado a cobrar pelo ressarcimento dos custos por ele despendidos no processo de urbanização do município e finalização de loteamentos que estejam inacabados. Por mais que não se trate de um instrumento que vise a recuperação da valorização do terreno devida à finalização ou implantação de infra-estrutura, enquadra-se no debate que propomos, pois viabiliza ao governo municipal a recuperação de seu investimento que provém de recursos da coletividade e acaba por beneficiar diretamente apenas o proprietário.

Outro aspecto que chama a atenção de forma positiva é a previsão na lei do município de Santa Luzia que aponta como diretriz a capacitação dos técnicos municipais a fim de operacionalizar a aplicação dos instrumentos de política urbana. Tal aspecto faz-se também essencial, como a já destacada necessidade de manutenção de um banco de dados atualizado, a fim de implementar de forma prática a gestão social da valorização fundiária.

Belo Horizonte é o único município com Plano Diretor elaborado anteriormente à aprovação do Estatuto da Cidade. Ainda assim, a previsão dos instrumentos já é percebida. Apenas a Outorga Onerosa do Direito de Construir não aparece, mas passará a integrar a legislação após a aprovação de sua revisão enviada à Câmara Municipal no presente ano. Tal instrumento é de suma importância em regiões de maior adensamento populacional, como a metrópole, que tendem a verticalizar-se cada vez mais, possibilitando assim ao poder público apropriar-se da valorização em detrimento da concessão do direito de construir.

Contudo, mesmo que o cenário pareça satisfatório à primeira vista, o que se observa em grande parte dos textos da lei é a simples repetição daquilo que é proposto no Estatuto da Cidade. Em uma palavra, não há na maioria dos casos a tentativa de adequação da legislação federal à realidade do município, mas percebe-se a previsão dos instrumentos apenas, aparentemente, como forma de ser cumprido o que o Estatuto define.

Em casos como Lagoa Santa e Vespasiano há simplesmente a listagem dos instrumentos sem a delimitação de áreas, conforme determina a lei federal, e nem mesmo de um prazo determinado para a elaboração de lei específica que aborde o tema.

Nesse ínterim, cabe então observar se os municípios no VN RMBH, no contexto em que estão atualmente inseridos, não apenas prevêm como também implementam os instrumentos de política urbana, mais especificamente de recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas” previstos nos planos diretores municipais.

Tal materialização econômica é subordinada ainda a uma segunda exigência jurídica a respeito do tema. Como visto na seção anterior, além da previsão no Plano Diretor, necessita-se de uma lei específica a respeito de cada instrumento que detalhe de forma mais minuciosa os critérios utilizados para sua implementação. Tomando como exemplo o caso da OODC, lemos no artigo 30 do Estatuto da Cidade:

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

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

III – a contrapartida do beneficiário. (BRASIL, 2001)

Para fins de identificação da existência de tais leis nos municípios que compõem o VN RMBH utilizamos como base de dados a Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2008 (MUNIC) que é realizada anualmente pelo IBGE. A MUNIC é operacionalizada por meio do envio de um questionário preenchido pelos próprios técnicos municipais e devolvido ao IBGE. Por mais que ocorram erros no preenchimento, a pesquisa é importante fonte de informações já servindo de base para trabalhos anteriores (CYMBALISTA, et. al. 2007).

No questionário são feitas perguntas sobre o estabelecimento de lei específica para os instrumentos Solo Criado ou OODC, Operações Urbanas Consorciadas e Contribuição de Melhoria. O IPTU progressivo não aparece na pesquisa. Questiona-se ainda se os municípios possuem um Conselho Municipal de Política Urbana, de desenvolvimento urbano, da cidade ou similar que se responsabilize pelo acompanhamento e cumprimentos das diretrizes de política urbana.

A Tabela 6 abaixo apresenta o resultado obtido através da exploração da MUNIC para os municípios do VN RMBH.

TABELA 6: Existência de Comitê Municipal de Política Urbana e lei específica para cumprimento dos instrumentos de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas nos municípios do VN RMBH.

Município	Comitê Municipal de Política Urbana	Solo Criado / OODC	Contribuição de Melhoria	Operação Urbana Consorciada
Confins	não	não	não	não
Lagoa Santa	sim	não	sim	sim
Pedro Leopoldo	não	não	sim	não
Ribeirão das Neves	sim	sim	sim	sim
Santa Luzia	não	não	não	não
São José da Lapa	não	sim	não	não
Vespasiano	sim	não	não	não
Belo Horizonte	sim	não	sim	não

Fonte: MUNIC, 2008.

Tal apresentação já nos mostra um retrato mais real no que diz respeito à recuperação de “mais-valias fundiárias” nos municípios analisados e desfaz ao menos parcialmente o cenário satisfatório apresentado na Tabela 4. Reforça a tese apresentada nos estudos destacados anteriormente, de que há um divórcio entre a previsão e a efetiva implementação dos instrumentos de gestão social da valorização imobiliária.

Há de se levar em conta, entretanto, que a elaboração recente dos planos diretores municipais no VN RMBH e a carência de um corpo técnico especializado para o acompanhamento do desenvolvimento urbano municipal mostram-se como fortes barreiras à implantação dos instrumentos⁹.

Em relação aos dados fornecidos pela MUNIC, percebe-se como ainda a recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas” no VN RMBH não conseguiu ser operacionalizada. Como ressaltamos não há a informação a respeito da legislação sobre o IPTU progressivo, no entanto a pesquisa aponta a previsão de lei para a contribuição de melhorias, que é também prevista no Estatuto como instrumento de política urbana.

O município de Confins é o que chama mais a atenção, pois ao mesmo tempo em que prevê todos os instrumentos em seu Estatuto não apresenta legislação específica para a implementação de nenhum deles. Como já vimos, a alta irregularidade fundiária na cidade é uma barreira à fiscalização do mercado imobiliário e consequentemente no estabelecimento de parâmetros exatos que possibilitem a operacionalização da recuperação das “mais-valias fundiárias urbanas”. Trata-se ainda de um município com população pequena e pouco adensado, onde a implantação da OODC, por exemplo, não faria muito sentido.

Em Lagoa Santa, observa-se a existência do Comitê, assim como de leis específicas em relação à contribuição de melhoria e às Operações Urbanas Consorciadas. Em consulta à Secretária Adjunta de Planejamento do município foi esclarecido que ainda não foi realizada nenhuma OUC na cidade. No entanto, um instrumento específico no município denominado “Termo de ajuste de conduta” já é operacionalizado. Nesse, são cedidas para loteamento áreas institucionais, ou seja, que

⁹ Entrevista com a Sra. Liliana Sousa, superintendente de apoio a gestão do solo metropolitano da SEDRU e responsável pela coordenação dos planos de regularização fundiária nos municípios da RMBH.

pertencem à prefeitura e em contrapartida, o empreendedor deve financiar a implantação de um serviço público, como a restauração de uma praça ou a pavimentação de uma via, em outra área da cidade determinada pelo poder público municipal. Tendo em vista uma realidade específica, a saber, a existência de áreas públicas com manutenção precária, desenvolve-se uma política de urbanismo para o município.

Em relação à contribuição de melhoria, entretanto, por meio dos dados fornecidos pelo STN, vemos que durante o período de 2003 a 2008 a arrecadação para tal instrumento é praticamente nula. Apenas nos anos de 2006 e 2007 há lançamento de receita para tal conta, respectivamente nos valores de R\$ 200,00 (duzentos reais) e R\$ 17,00 (dezessete reais).

Em Pedro Leopoldo, não há lei específica para os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, a saber, OODC e OUC. No entanto, já há no plano diretor municipal, para o caso da Outorga, a especificação da fórmula de cálculo e áreas passíveis de aplicação do instrumento. Sua regulamentação é, no entanto, subordinada à elaboração de lei específica¹⁰ que conforme apontado pela MUNIC é ainda inexistente. Em relação à contribuição de melhoria, que possui lei específica, mas não está prevista no plano diretor municipal, apresenta-se nulo o registro contábil para sua arrecadação no período analisado.

Ribeirão das Neves é o caso em que a possível operacionalização da recuperação de “mais-valias fundiárias” parece mais próxima de ocorrer, ao menos em termos jurídicos. Todos os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade estão regulamentados tanto pelo Plano Diretor Municipal como por lei específica. A contribuição de melhoria é respaldada apenas por essa última. Além disso, há ainda a existência de um Conselho de acompanhamento do desenvolvimento urbano municipal, denominado como COPLAN. Contudo, em consulta ao presidente do mesmo, foi esclarecido, que nenhum dos instrumentos já foi efetivamente viabilizado no município, mesmo que todos estejam regulamentados. Em relação à contribuição de melhoria, os balanços apontam que a arrecadação foi nula no período entre 2003-2008.

No município de Santa Luzia, destaca-se que mesmo com a disposição no plano diretor municipal de que deve haver a capacitação dos gestores para o cumprimento da política urbana, não há nem mesmo a existência de um comitê de acompanhamento. Assim como em Confins, nenhum dos outros demais instrumentos possui legislação específica, o que inviabiliza sua realização econômica.

Por fim, em São José da Lapa e Vespasiano, o cenário é semelhante aos dos demais municípios que compõem o VN RMBH, no qual há a previsão no plano diretor municipal, mas sem a especificação em lei. Em São José da Lapa chama a atenção o fato de haver uma lei específica para a OODC, entretanto, ao buscarmos a identificação das áreas e dos coeficientes básicos e máximos de aproveitamento do uso do solo no município por meio do SIRUS, a informação não é disponibilizada. O Plano Diretor municipal, aprovado em 2006, previa o estabelecimento de tais coeficientes, ou seja, há apenas 3 anos foi feita a regulamentação. Tendo em vista o cenário geral da região, é certo que a implementação de tal instrumento no município ainda não foi realizada.

Em Vespasiano, há de se destacar que mesmo não havendo nem mesmo previsão tanto no plano diretor como em lei específica para a contribuição de melhoria, os dados do STN demonstram que houve arrecadação para tal conta com valores significativos, como no ano de 2003, na ordem de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). Entretanto, nos últimos anos a contribuição teve valor nulo para o município.

Considerando esse cenário, percebemos que mesmo mostrando-se como uma oportunidade aos municípios do VN RMBH de aprofundarem sua base tributária, tendo em vista o contexto atual, com vias a promover um desenvolvimento urbano sustentável, a legitimidade dos instrumentos de recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas” mostra-se ainda incipiente na região. Garante-se a

¹⁰ A outorga onerosa de que trata este artigo deverá ser regulamentada por lei municipal específica, devendo o Executivo encaminhar anteprojeto da mesma à consideração do Legislativo, no prazo máximo de 180 dias após a aprovação desta Lei.” (Plano diretor municipal, artigo 145, parágrafo primeiro, Pedro Leopoldo).

legalidade, mas sem legitimidade, como resultado do cumprimento parcial das esferas teóricas do debate, jurídica e política, mas não da prática, na esfera econômica. Infelizmente persiste na legislação, mesmo com a “boa intenção” promovida pelo Estatuto da Cidade, a característica ressaltada por Villaça (95:2) de:

incapacidade dos planos diretores de corresponderem o discurso sobre si próprios. Os planos se revelam incapazes de ir além do discurso. O destino dos planos é a prateleira, onde, na melhor das hipóteses, funcionam como obras de consulta acadêmica.

3. Considerações Finais

No Brasil, o debate sobre recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas” ganhou força principalmente após o ano de 2001, com a aprovação do Estatuto das Cidades. Sabemos que a injustiça social e espacial, marca registrada das grandes cidades brasileiras, não terminará da noite para o dia. A lei, porém, já aparece como um avanço, na medida em que legaliza a promoção de um desenvolvimento urbano sustentável no País.

Entende-se que a operacionalização dos instrumentos que promovam a gestão social da valorização fundiária signifique mais do que simplesmente tributar uma camada da população, mas sim caminhar no sentido de promover uma sociedade mais justa que distribua determinados benefícios para todos e não apenas para um grupo específico. Contudo, a prática da teoria não se mostra de fácil viabilização esbarrando principalmente, mas não unicamente, em barreiras de cunho jurídico, político e econômico.

No debate que propomos no presente trabalho percebemos que nos municípios analisados que compõem o VN RMBH cumprem-se as esferas jurídica e política que permeiam o tema de forma parcial, tendo em vista que os Planos Diretores já foram elaborados e aprovados, mas não há, na maioria dos casos, a existência de lei específica para aplicação dos instrumentos. A esfera econômica, que materializa a recuperação das “mais-valias fundiárias urbanas”, possibilitando ao poder público a “gestão social da valorização imobiliária” e consequentemente o cumprimento da função social da propriedade mostra-se, por sua vez, ainda não efetivada.

Tal cenário, a nosso ver, se dá devido a dois fatores principais. Primeiramente pelas dificuldades específicas a tal processo como a legislação recente na região, a falta de corpo técnico especializado e a previsão dos instrumentos sem uma contextualização adequada à realidade de cada município. Em segundo lugar, devido a questões de cunho cultural, e assim de escopo mais amplo e mensuração complicada. Estas se referem principalmente à noção de serem incontestáveis os direitos de propriedade privada, assim como da dificuldade, em termos práticos, de compreensão da injustiça prefigurada na apropriação de renda fundiária por parte do proprietário de terras. Em uma palavra, a apropriação da valorização e de renda é tida como comum e até mesmo como direito do proprietário, o que dificulta a correção das incoerências engendradas por tal prática.

O presente artigo representa apenas um esforço inicial e o despertar do interesse para a continuidade de estudos sobre o tema no VN RMBH. A visualização prática da recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas” na Região, assim como a inserção de outras discussões como a quantificação das variáveis que influenciam a (des)valorização do solo e uma abordagem metropolitana para o tema aparecem como outras perspectivas, tendo em conta o estudo ora apresentado, possibilitando assim a ampliação do debate.

Referências Bibliográficas:

- ABRAMO, Pedro. A cidade COM-FUSA: A mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n.2, p. 25-54, nov. 2007.
- ALFONSIN, B. M. O significado do Estatuto da Cidade para a regularização fundiária no Brasil. In: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro; Adauto Lúcio Cardoso. (Org.). **Reforma Urbana e Gestão**

- democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. 1ª ed. Rio de Janeiro: REVAN / FASE, 2003, v. 1, p. 93-102.
- ALMEIDA, Luiz Felype. Formação e recuperação de “mais-valias fundiárias urbanas”: dos conceitos de renda da terra ao caso do Vetor Norte da região Metropolitana de Belo Horizonte. 2009. 50 f. Monografia de graduação (Economia). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais.
- AMBORSKI, David; SMOLKA, Martin. **Captura de mais-valias para o desenvolvimento urbano**: uma comparação inter-americana. Curso de Financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil. Lincoln Institute of Land Policy, maio 2000.
- AMBROSIS, Clementina de. Recuperação da valorização imobiliária decorrente da Urbanização. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999.
- BARTRUSIS, Nelson. Valorização da propriedade fundiária urbana. **Caderno metrópoles**, São Paulo, v. 16, p. 121-139, 2006.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 7.165 de 27 de agosto de 1996** (com alterações introduzidas pela Lei 8.137 de 21 de dezembro de 2000). Consolidação do Plano Diretor de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2003.
- BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação. **Estudo sobre os impactos oriundos de iniciativas localizadas no eixo norte da RMBH e definição de alternativas de desenvolvimento econômico, urbano e social para o município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: 2008. v. 2, v. 3. Relatório final.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: 2001.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- CARDOSO, Adauto Lúcio. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n.10, p. 9-25, jul/dez 2003.
- CONFINS. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 438, de 26 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a revisão da Lei Municipal nº 002/99, que instituiu o Plano Diretor de Confins. Confins, 2006.
- COSSÍO, Fernando Andrés Blanco. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. 1997. 131 f. Dissertação (Mestrado em Economia). Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1997.
- CYMBALISTA, *et. al.* A Outorga Onerosa do Direito de Construir após o Estatuto da Cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n.2, p. 73-93, nov. 2007.
- CYMBALISTA, Rodrigo; PIZA, Mariana Levy; SANTORO, Paula. Estatuto das cidades: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: SANTORO, Paula (Org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Caderno Pólis, 9.
- CYMBALISTA, Rodrigo; SANTORO, Paula. Introdução a expressão “gestão social da valorização da terra”. In: SANTORO, Paula (Org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Caderno Pólis, 9.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função social da propriedade pública. **Revista eletrônica de direito do estado**, n.6, abr/jun 2006. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 10 set. 2009.
- FERNANDES, Edésio. Gestão metropolitana. **Caderno Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 65-99, jan.-jun. 2004
- FERNANDES, Edésio; MALDONADO COPELLO, Maria Mercedes. Law and Land Policy in Shifting Paradigms and Possibilities for Action. **Land Lines**, julho 2009. Lincoln Institute of Land Policy.
- Estado de Minas**. Belo Horizonte, 26 abr. 2009. Caderno Política, p. 10.

- FURTADO, F. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação**. 1999. 266 f. Tese (Doutorado). – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- FURTADO, Fernanda. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos. In: SANTORO, Paula (Org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Caderno Pólis, 9.
- FURTADO, Fernanda; SMOLKA, Martin. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: Bravura ou Bravata? In: SANTORO, Paula (Org.). **Gestão social da valorização da terra**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Caderno Pólis, 9.
- GEORGE, Henry. **Progress and poverty**. New York: Robert Schalkenbach Foundation, 1979, Centenary Edition, paperback ed., 1992 *apud* FURTADO, F. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação**. 1999. 266 f. Tese (Doutorado). – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- HARVEY, David. Valor de uso, valor de troca e a teoria do uso do solo urbano. In: _____. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1973. cap. 5, p. 131-166.
- IBGE. **Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros 2008 (MUNIC 2008)**. Brasília: IBGE, 2009.
- INGRAM, George K. Foreword. In: DYE, Richard F.; ENGLAND, Richard W (Eds.). **Land Value Taxation**. Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2009.
- JARAMILLO, Samuel. **Hacia una Teoría de La Renta Del Suelo Urbano**. Bogotá: Ediciones Uniandes, 1994 *apud* FURTADO, F. **Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação**. 1999. 266 f. Tese (Doutorado). – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- LAGOA SANTA. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 2633, de 10 de outubro de 2006**. Institui o Plano Diretor do município de Lagoa Santa. Lagoa Santa, 2006.
- LOJKINE, Jean. Existe um renda fundiária urbana? In: FORTI, Reginaldo (Org.). **Marxismo e Urbanismo Capitalista: textos críticos**. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979, p. 81-91.
- MAIA GOMES, Gustavo; MAC DOWELL, M. C. Os Elos Frágeis da Descentralização: Observações sobre as finanças dos municípios brasileiros, 1995. In: XXV Encontro Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia ANPEC, 1997, Recife. **Anais do XXV Encontro Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia ANPEC**, 1997.
- MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos avançados**, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003.
- MARX, Karl. **O capital**. Livro 3, v. 6. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. **O mercado da terra na RMBH: Estudo de caso no entorno do Aeroporto de Confins**. Belo Horizonte: 2009. Relatório preliminar.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. **Documento preliminar de insumos gerais para o macrodiagnóstico e de análise das finanças públicas municipais**. Belo Horizonte: 2009.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de desenvolvimento Regional e Política Urbana. **Plano de Regularização Fundiária Sustentável**, produto II. Diagnóstico. Belo Horizonte: 2009.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. Anexo I - Termo de Referência: Planos de Regularização Fundiária Sustentável – Municípios RMBH. **Edital de Tomada de Preço Nº 002/2009**.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Estudo de Impacto Ambiental: Centro Administrativo do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2006.
- MOREIRA, Tito Belchior *et. al.* Transferências redistributivas e desequilíbrios regionais: uma análise exploratória da gestão pública local. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 27, n. 2, p. 515-542, outubro 2006.

PEDRO LEOPOLDO. Câmara Municipal. **Lei n.º 3034, de 01 de julho de 2008**. Dispõe sobre a política de planejamento urbano do município de Pedro Leopoldo, institui o plano diretor e dá outras providências. Pedro Leopoldo, 2008.

PEREIRA, Flávio Pedrosa. **Planos Diretores e desenvolvimento urbano sustentável: um estudo sobre os instrumentos urbanísticos para a recuperação de mais-valias fundiárias urbanas**. 2007. 223 f. Dissertação (Mestrado e Desenvolvimento em Meio Ambiente). Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2007.

PLAMBEL. **O mercado de terras na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, 1978. Relatório de pesquisa.

QUEIROZ, Luiz César. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: _____ (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, cap. 1, p. 17-40.

RIBEIRÃO DAS NEVES. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar n.º 036, de 10 de outubro de 2006**. Institui o Plano Diretor municipal e estabelece as diretrizes e proposições de desenvolvimento no município de Ribeirão das Neves. Ribeirão das Neves, 2006.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os Economistas).

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade** – instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. 2001. Disponível em <http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=76>. Acesso em: 08 set. 2009.

SANTA LUZIA. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 2.699, de 10 de outubro de 2006**. Institui o Plano Diretor do município de Santa Luzia. Santa Luzia, 2006.

SÃO JOSÉ DA LAPA. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 575, de 10 de outubro de 2006**. Institui o Plano Diretor do município de São José da Lapa e dá outras providências. São José da Lapa, 2006.

SPEROTTO, Fernanda. Gasto social, política social e cidade: o caso dos municípios com população superior a 100 mil habitantes no Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 124-155, agosto 2001.

TOPALOV, Christian. Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil. In: FORTI, Reginaldo (Org.). **Marxismo e Urbanismo Capitalista: textos críticos**. São Paulo: Editora Ciências Humanas, 1979, p. 53-80.

TORRES, Haroldo de Gama; GONÇALVES, Renata. O mercado de terras em São Paulo e a continuada expansão da periferia. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n.2, p. 9-24, nov. 2007.

VAZ DE MELLO. **Lauda Pericial de Avaliação**. Processo de falência Nº 02405861684-8. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2008 e 2009.

VAZ, José de Carlos. Legislação de Uso e Ocupação do Solo. **Boletim Dicas - idéias para a ação municipal**, n. 77, 1996. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=127>. Acesso em: 17 set. 2009.

VILLAÇA, Flávio. A Crise do Planejamento Urbano. **São Paulo em perspectiva**. 1995. Disponível em: https://www.seade.gov.br/produtos/spp/v09n02/v09n02_07.pdf

VESPASIANO. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar n.º 002, de 26 de dezembro de 2006**. Institui o Plano Diretor participativo do município de Vespasiano e dá outras providências. Vespasiano, 2006.