

RECUPERAÇÃO DE MAIS VALIAS FUNDIÁRIAS E ACESSO A TERRA URBANIZADA: O CASO DO MUNICÍPIO DE CONTAGEM-MG

Luiz Felype Gomes de Almeida
Economista e Mestre em Arquitetura e Urbanismo (UFMG)
luizfelype.almeida@gmail.com

INTRODUÇÃO¹

O artigo faz uma análise sobre a recuperação de mais valias fundiárias e acesso a terra urbanizada no município de Contagem-MG. Para isso, além desta introdução o trabalho encontra-se dividido em 3 seções.

Inicialmente realiza-se uma caracterização da cidade em termos socioeconômicos. Em seguida, analisam-se especificamente os casos referentes à aplicação do IPTU; da Utilização, parcelamento e edificação compulsórios seguido do IPTU progressivo no tempo; da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC; e das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, instrumentos ligados diretamente ao nosso objeto de estudo. Por fim, a terceira e última seção apresenta uma síntese conclusiva para o trabalho.

A CIDADE DE CONTAGEM

Aspectos gerais:

O município de Contagem, localizado a oeste de Belo Horizonte – MG possui atualmente uma população igual a 600.841 habitantes, com taxa de crescimento demográfico de 1,7% a.a. entre 1990 e 2010. Segundo o Censo 2010, enquanto a população cresce 34% no período o volume de domicílios tem variação igual a 73% o que por si só aponta para um movimento de produção imobiliária intensa no município.

Os dados apontam um expressivo aumento percentual do volume de habitações com até 3 moradores acompanhado da redução de tal indicador para aqueles com 5 ou mais habitantes. Há assim um movimento de pulverização das unidades familiares no município o que atua como estímulo aos investimentos em construção civil e no mercado imobiliário local.

Observa-se que os aumentos em termos populacionais e no número de domicílios ocorrem conjuntamente com o achatamento da remuneração dos indivíduos. Nos últimos dez anos há

¹ O presente artigo foi extraído do terceiro capítulo da dissertação do autor.

uma significativa variação positiva nos domicílios com faixas de renda até 5 salários mínimos, com destaque às faixas de ½ a 1 salário e de 1 a 2. Cresce também o número de domicílios sem rendimentos, consequentemente com acesso dificultado ao mercado.

Por outro lado, observa-se uma redução significativa do número de domicílios vagos no município. Contudo, apesar de tal decréscimo, permanece na localidade, como na maior parte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, um saldo negativo na relação entre o valor do déficit habitacional e da vacância municipal (UFMG, 2011).

O número de domicílios em aglomerados subnormais no município para 2010 é igual a 16.774 unidades abrigando uma população de mais de 58.000 pessoas, aproximadamente 10% dos residentes. No ano 2000, de acordo com levantamento realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole – CEM/CEBRAP para o Ministério das Cidades, esses valores eram respectivamente iguais a 14.440 e 57.168².

Estrutura urbana e mercado imobiliário local:

A estruturação urbana de Contagem foi marcada de forma significativa pelo desenvolvimento industrial ocorrido no município. É a indústria que consolida e motiva de forma primária a ocupação do território local. Nessa trajetória, a criação em 1941 da Cidade Industrial Juventino Dias é o ponto principal (SOARES, 2006). Destaca-se ainda que todo desenvolvimento da estrutura urbana de Contagem e seu desenho são marcados por um agudo espraiamento. Diversos núcleos urbanos são formados com diferentes graus de interação com a metrópole, mas com pífia ou nula relação entre eles (CONTAGEM, 1993).

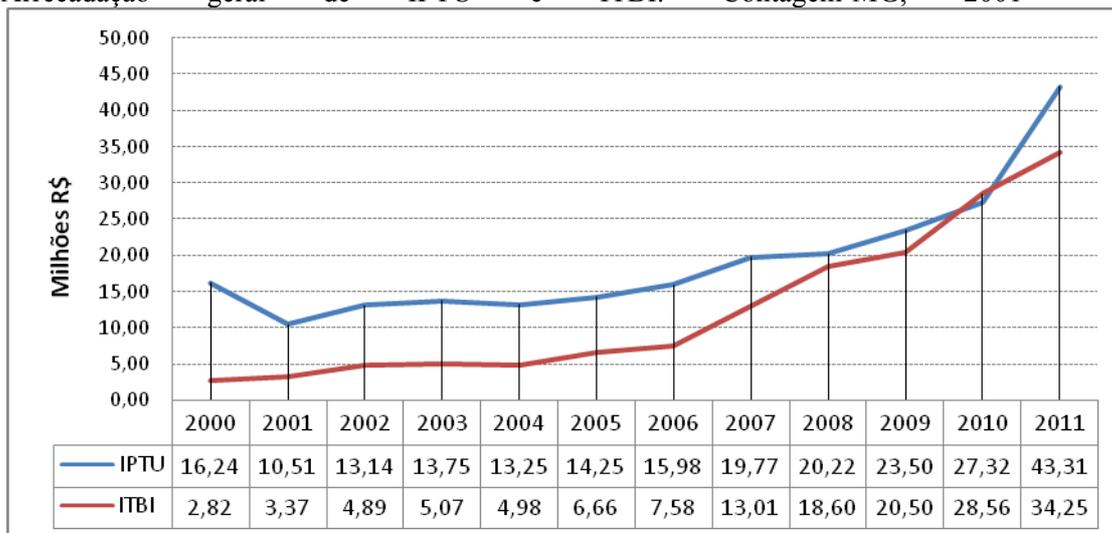
Ao longo do tempo acontece um adensamento de áreas afastadas do centro principal (Distrito Industrial) rumo, sobretudo à Sede, e da Sede em direção às regiões Nordeste e Noroeste do município, onde se localiza a principal periferia, a região de Nova Contagem. Percebe-se que de forma geral a precarização dos assentamentos e os conflitos fundiários pelo uso da terra por populações de baixa renda são também um fator estruturante na formação urbana de Contagem (CONTAGEM, 2012).

² Ressalta-se ainda que segundo uma metodologia específica utilizada no estudo, além desse número, outra significativa parcela da população habita os denominados assentamentos precários, assim classificados, dadas suas características em termos de infraestrutura, serviços ofertados, rendimentos dos chefes de família, dentre outros aspectos que se aproximam dos existentes nos aglomerados subnormais. Para Contagem, quando levado em conta esse acréscimo, a população residente em assentamentos precários, em 2000 sobre para 95.663 enquanto o número de domicílios é igual a 23.963 unidades. CEM (2007), pgs. 149 e 151.

A respeito do mercado imobiliário, os dados de arrecadação do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI sugerem-nos tanto a valorização dos imóveis como o crescimento das transações imobiliárias. Entre 2001 e 2011, o aumento dos recursos recolhidos para o tributo foi da ordem de 1117%, chegando até mesmo a ultrapassar os valores arrecadados pelo IPTU³. O Gráfico 1 abaixo apresenta essa trajetória.

GRÁFICO 1

Arrecadação geral de IPTU e ITBI. Contagem-MG, 2001 – 2011.



Fonte: STN

Nos últimos anos uma série de obras públicas tem promovido a expansão imobiliária no município e a valorização de diferentes áreas antes depreciadas. Desde a década de 90 até os tempos atuais destacam-se, sobretudo a construção da Avenida Sarandi, o prolongamento da Via Express e mais recentemente a construção do túnel que perpassa a BR 040⁴. Além dessas, ocorre outra série de obras de menor porte disseminadas no território municipal.

A produção imobiliária acontece, sobretudo por meio da multiplicação de pequenos condomínios marcados por uma verdadeira constância na tipologia de construção. A Figura 8 apresenta uma ampliação para uma das localidades de maior aquecimento imobiliário com a delimitação das áreas com empreendimentos comerciais em vias de construção (destaque em azul) e fotos das unidades habitacionais recentemente construídas.

³ Ressalta-se desde já que tal ocorrência é estimulada pela elevada isenção de IPTU existente em Contagem, a qual será discutida mais adiante.

⁴ Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por técnico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 30 de janeiro de 2013.

FIGURA 8 – Localização dos empreendimentos residenciais e comerciais de grande porte no Bairro Cabral, Contagem-MG



Fonte: Elaboração própria

Como visto anteriormente a maioria dos domicílios na localidade percebe uma renda nas faixas mais baixas de salários (até 3 salários mínimos). A produção imobiliária, por sua vez passa ao largo dessa população concentrando-se nas classes mais altas de renda. A Tabela 02 abaixo que sistematiza os dados do Programa Minha Casa Minha Vida evidencia essa questão.

TABELA 02

Produção Imobiliária do Programa Minha Casa Minha Vida por faixas de renda. Contagem – MG. 2009 – 2012.

Unidades MCMV	Faixa de Renda (R\$)			Total geral
	Até 1.600,00	De 1.600,00 a 3.100,00	De 3.100,00 a 5.000,00	
Financiadas a Pessoas Físicas	178	658	115	951
Financiadas a Empresas	568	3.218	2.202	5.988

Fonte: Ministério do Planejamento, Coordenação e Gestão.

Marca também a estrutura imobiliária local um significativo cenário de concentração de terras. Conforme apresentado na Tabela 03, construtoras⁵ possuem elevadas porções de terras sob sua propriedade. Esse cenário possibilita às empresas uma atuação sobre o território que perpetua o modelo de desenvolvimento e expansão urbana espalhados, ao invés da aplicação de iniciativas que visem um maior adensamento das áreas, as quais, poderiam viabilizar a aplicação de instrumentos urbanísticos.

⁵ Foram selecionadas as 18 empresas com maior concentração de terras. Primeiramente retirou-se aquelas com 10 ou mais terrenos em sua propriedade. Em seguida, acrescentou-se a esse número as que possuísem algum terreno com área superior a 69.000 metros quadrados (somatório das áreas de terreno da empresa de menor concentração de acordo com o primeiro critério).

TABELA 03

Empresas com maior concentração de terrenos vagos. Contagem – MG, 2012

Proprietário	Número de Terrenos Vagos	Área Total (m ²)	% sobre Total Geral
Companhia Imobiliária e Construtora Belo	188	454.256	5%
PCL Pavimentação Campos LTDA	155	355.055	4%
MRV S/A	24	287.263	3%
Nog Participações S/A	5	236.514	2%
Fundação Ezequiel Dias	1	200.000	2%
Lince Imobiliária LTDA	3	150.554	2%
Marsil LTDA	45	147.625	2%
Empresa Agrícola São Gabriel S/A	2	137.786	1%
América Futebol Clube	2	132.065	1%
Granja Ouro Branco Minas LTDA	51	118.850	1%
Prospectiva Empreendimentos e Participação	1	116.860	1%
Manchester Tubos e Perfilados S/A	2	109.650	1%
Rede Ferroviária Federal S/A	2	102.776	1%
Fundação Libanesa de Minas Gerais	1	100.000	1%
Alimenta Alimentação Industrial S/A	1	79.549	1%
Patrimasa Patrimonial S/A	1	71.434	1%
Pastoril Imóveis	23	69.673	1%
Total: Maiores Concentrações	507	2.869.910	29%
Total Geral	1284	9.829.093	100%

Fonte: Secretaria de Fazenda municipal

Percebe-se na dinâmica local que as construtoras atuam como podem na maximização de seus lucros, por meio da produção em grande escala e monótona no ambiente urbano, favorecida pela grande concentração de terras em seu poder. Parte da população, inquieta com tal cenário, reage exigindo regras diferenciadas para a localidade em que residem.

O que faz o poder público municipal para mediar dessa relação? Resguarda os interesses individuais de ambos os lados, sobretudo através da inércia e das distorções existentes na aplicação dos instrumentos de mais valia fundiária e acesso a terra urbanizada no município como veremos em seguida.

INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO URBANA

Imposto Predial e Territorial Urbano, utilização compulsória e IPTU Progressivo no Tempo:

Como vimos, o município de Contagem tem sua história marcada pelo grande espraiamento de sua mancha urbana, o aumento das áreas periféricas e o bloqueio do mercado ao acesso à moradia pelas famílias de baixa renda. Em todos esses aspectos encontra-se alguma relação e justificativa para a aplicação do IPTU tanto por seus componentes fiscais como extrafiscais⁶.

No entanto, a cobrança do IPTU em Contagem mostra-se inexistente para grande parte dos imóveis ali localizados. A alta isenção ocorre desde 1989, primeiro ano de mandato do prefeito Ademir Lucas. Por meio da lei 1.973/89 todas as residências existentes ou a serem construídas a partir de então se tornavam isentas da cobrança independentemente do seu valor venal ou localização:

Art. 1º - Fica o Prefeito de Contagem autorizado a isentar do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, a partir do exercício de 1989, o imóvel construído, **destinado exclusivamente a residência e como tal utilizado.** (...)

Argumenta-se no município que o principal propósito da medida era de cunho político, utilizando-se assim do tributo como um instrumento de planejamento eleitoral ao invés de urbano. Segundo Ademir, a isenção tinha como único fim beneficiar a população, “imposto que tanto sacrifica as famílias de Contagem”⁷. Mais ainda, dada a concentração industrial existente na localidade, que garantia uma elevada arrecadação de outros tributos, as receitas advindas do IPTU poderiam ser renegadas.

Em 1992, a Câmara Municipal de Contagem alterou por meio da lei 2.342 a legislação anterior, permitindo que mesmo as residências sem o registro de “habite-se” pudessem ser objeto de isenção. Findo o mandato, seguiram-se a Ademir Lucas os prefeitos Altamir José Ferreira (PSDB), Newton Cardoso (PMDB), Paulo Matos (PTB), o qual retorna com a

⁶ Sobre a extrafiscalidade do IPTU, ver CAMARGO (2008) e ANASTASIA (1986).

⁷ Entrevista concedida ao Jornal O Tempo de Contagem. Disponível em: <http://www.otempo.com.br/otempocontagem/noticias/?IdEdicao=62&IdCanal=3&IdSubCanal=&IdNoticia=1823&IdTipoNoticia=1>. Acesso em 20 fev. 2013.

cobrança, Ademir Lucas (PSDB) que novamente traz a isenção e Marília Campos (PT) que mantém essa mesma postura nos últimos 8 anos.

Ano após ano os decretos de regulamentação do tributo criam adaptações na tentativa de aprimoramento da cobrança, sem, contudo, extinguir a isenção residencial. O Quadro 01 apresenta a composição da legislação de 2013.

QUADRO 1

Tipo de imóvel, artigo de regulamentação, alíquota e fatores de apuração do IPTU segundo o decreto 005 de 2013. Contagem – MG

Tipo de imóvel	Artigo de regulamentação	Alíquota (%)	Fatores de apuração
Residencial - terreno até 720 m ²	Parágrafo 1º, art. 2º	0	Não se aplica.
Residencial - terreno superior a 720 m ²	Parágrafo 3º, art. 2º; inciso V, art. 3º; inciso I, art. 3º.	0,6 para residência e 2 para área de terreno excedente a 720 m ² .	Localização, tempo de construção, espécie, padrão de acabamento, acidentes geográficos e profundidade.
Fins residenciais não	Inciso II, art. 3º.	0,75	Localização, tempo de construção, espécie, padrão de acabamento.
Não edificado	Inciso III, art. 3º.	2	Localização, acidentes geográficos e profundidade.
Edificados sob administração do CINCO* ou localizados na Cidade Industrial e sem utilização	Inciso IV, art. 3º.	2	Iguais aos residenciais tributáveis.
Área de terreno excedente a 10 vezes da construída	Inciso VI, art. 3º.	2	Iguais aos terrenos tributáveis.

*Centro Industrial de Contagem

Fonte: Elaboração própria

Há uma intensificação pelo poder público da taxaço sobre os imóveis não edificados, com alíquotas de até 2% sobre o valor venal. Tal iniciativa parece-nos mais uma medida de compensação dos valores não arrecadados do que parte de uma política de estímulo ao uso adequada do uso da terra. Afirmamos isso pelo simples fato de que estimulando o uso o poder público acabaria por incitar também o fim de sua fonte de receitas.

Vale considerar ainda que, se de acordo com Admir Lucas a isenção não possuiu motivações meramente políticas/eleitorais, o retorno à cobrança esbarra justamente nesses fatores.

Nos períodos de eleição, o tema sempre surge como promessa de campanha ou arma de ataque de um candidato ao outro:

A prefeita de Contagem Marília Campos do PT, mente descaradamente mais uma vez ao dizer na campanha de 2004 que não cobraria IPTU e **afirmando que a isenção é uma conquista do povo de Contagem** e novamente em 2008 tornou a afirmar isso em sua campanha pela Prefeitura de Contagem, agora no ano que se encerra seu mandato a Prefeita volta a cobrar IPTU e ainda cobrando valores extremamente caros para a maioria da população. Alertamos aqui as pessoas e ao mesmo tempo pedimos a todos que não votem no PT. (Jornal local “Ouro Branco”, em 21/04/2012).

Durante toda esta semana, a prefeita e candidata à reeleição (...) Marília Campos (PT) esteve nas portas das fábricas, em plena madrugada, conversando com os trabalhadores, aos quais reafirmou seu compromisso de **manter a isenção do IPTU residencial**. (Jornal local “Folha de Contagem”, edição 522, publicada em 2008)

No programa eleitoral de Ademir foi exaustivamente reproduzida uma fala de Marília Campos, proferida na época em que era vereadora em Contagem. Na fala, a petista ressalta que o PT é contrário à isenção do imposto, uma das principais fontes de arrecadação dos municípios de médio e grande porte. A resposta de Marília Campos também veio pela TV. Depois de reafirmar "o compromisso" dos partidos de sua coligação de manter suspensa a cobrança do imposto em um eventual mandato, pediu aos eleitores para não darem ouvidos à mensagem do concorrente. (Terra, publicada em 31/10/2004).

“O candidato pelo PSDB, Ademir Lucas, afirmou que vai deixar transparente para a população de Contagem de que a isenção do IPTU, proposta defendida pelo prefeito e candidato à reeleição Paulo Mattos (PMDB), não passa de ‘uma medida eleitoreira’. ‘Durante quatro anos o prefeito cobrou o IPTU e, agora, às vésperas da eleição, propõe a isenção, bandeira defendida por mim’, disse Ademir”. (Jornal Folha de São Paulo, publicado em 11/10/2000)

Quando passamos a considerar a progressividade do imposto no tempo atrelado à utilização compulsória do solo, o que se observa é um total vácuo em termos de regulamentação e utilização do instrumento.

Como apresentado na Tabela 01, existem atualmente no município mais de 1.200 terrenos vagos em áreas urbanizadas, representando mais de 9 milhões de metros quadrados de área. Desses, 511 terrenos, ou o equivalente a 29% da área, estão concentrados sob propriedade de apenas 18 empresas.

Os demais se mostram distribuídos entre 573 proprietários, sendo 73% composto por pessoas físicas e os outros 27% por pessoas jurídicas – 38% dessas ligadas aos setores imobiliários, entre construção e promoção dos empreendimentos. Tais áreas localizam-se em mais de 100 bairros do município. Trata-se de grandes extensões de terra, algumas ainda com

características rurais, mas muitas outras localizadas em áreas bastante urbanizadas e com implantação de infraestrutura.

Ao cruzarmos esses dados com aqueles presentes na lei que institui o IPTU municipal, percebemos que 16% de todas essas áreas possuem valor do metro quadrado até 50 reais, 24% entre 50,00 e 100,00, 42% entre 100,00 e 200,00, 12% entre 200 e 400 reais e os outros 5% com valor acima de 400 reais. Percebe-se assim que grande parte dos terrenos ocupa faixa de preços que, se fossem utilizadas para a construção, dificilmente poderiam ser acessadas por uma população de baixa renda pelos mecanismos usuais de mercado regulado pela compra e venda, considerando-se os valores das benfeitorias e o tamanho da unidade padrão entre 45 e 55 metros quadrados.

Apresenta-se assim um extenso território para aplicação da utilização compulsória e IPTU progressivo no tempo como forma de promover tanto a redução no preço dos como a construção de habitações de interesse social

Na primeira versão do Plano Diretor, o capítulo destinado à previsão da utilização compulsória e IPTU progressivo era composto de 07 artigos⁸. Nessa versão já estava definido que apenas áreas localizadas nas Zonas de Adensamento, Zonas de Expansão Urbana 1 e Zonas de Uso Incômodo poderiam ser objeto do instrumento. Entretanto, apesar da definição dos prazos, não houve regulamentação.

A revisão realizada no Plano Diretor em 2006 tornou a redação para o tema mais superficial e a aplicação com viés mais restritivo e menos auto aplicável. O capítulo que a ele faz referência passou a possuir apenas 03 artigos, sendo suprimidos os prazos de notificação e execução das exigências do poder público e a conceituação dos termos envolvidos. A aplicação do instrumento além de mais restrita em termos de zonas para sua implementação ainda estaria sujeita a regulamentação das Áreas de Interesse Social 2 que correspondem no município às regiões mais comumente denominadas como “ZEIS vazias”.

O plano diretor engessa as possibilidades de operação dos instrumentos fazendo que os mesmos percam quase que totalmente uma de suas funcionalidades principais. Nesse debate, mais uma vez entram em cena as questões relacionadas à política e enfrentamento de interesses diversos que estão inseridos no desenvolvimento do espaço urbano. Conforme apontam os técnicos entrevistados:

⁸Capítulo V, artigos 29 a 35.

O que você pode fazer é aplicar os instrumentos, não é? IPTU progressivo, mas lá nem IPTU tem, quanto mais IPTU progressivo. Não tem IPTU residencial, que dirá o IPTU progressivo⁹.

No PD de Contagem tem a previsão para implantação dos instrumentos do Estatuto, mas não tem regulamentação. Aí eu também acho, é opinião pessoal minha, de percepção do próprio instrumento. Dificilmente você vai utilizar em algum município. Você conhece algum no Brasil que aplica isso? Nenhum, porque político nenhum vai bancar isso não¹⁰.

Sobre os compulsórios: se a gente já tem dificuldade em cobrar Outorga Onerosa imagine com que o prefeito vai chegar e dizer: 'eu quero o seu terreno porque você está especulando com seu terreno'. Nenhum prefeito peita isso. É uma coisa política muito complicada¹¹.

Os relatos refletem a questão objetiva ligada a como os interesses sociais, sobretudo os ligados à propriedade, encontram-se submetidos aos interesses políticos. Transparece ao mesmo tempo uma verdadeira e intensa descrença a respeito do instrumento. Os limites colocados bloqueiam assim sua efetividade.

Outorga Onerosa do Direito de Construir:

Dentre os instrumentos para recuperação de mais-valias fundiárias, a OODC é aquele com maior efetividade no município de Contagem.

Foram definidas como passíveis de aplicação as Zonas de Adensamento, para a qual o coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4,0 e as Zonas de Uso Incomodo com um CAM igual a 2,0. Os coeficientes básicos de aproveitamento são iguais a 1,5 e 1 respectivamente¹².

A Outorga, vista pelos técnicos entrevistados como o único instrumento que verdadeiramente funciona em Contagem, foi regulamentada em 1998 por meio da lei n 3.015 sancionada pelo então prefeito Newton Cardoso (PMDB). Conforme destaca a ex-técnica da SDU municipal e o prefeito objetivava ter com o instrumento uma nova e valiosa fonte de receitas para cidade. Observa-se, contudo, que nos últimos anos a *fonte secou* e a arrecadação deixou quase completamente de existir.

⁹Informação verbal – Entrevista concedida ao autor pela ex Secretária Adjunta de Habitação do município, em 07 de fevereiro de 2013.

¹⁰Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por técnico da Secretária Adjunta de Habitação do município, em 13 de fevereiro de 2013.

¹¹Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por ex técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 23 de janeiro de 2013.

¹² Artigos 20 e 21 da lei 2.760 de 1998 que institui o plano diretor de Contagem.

Como forma de “incentivar” a utilização do instrumento em 2010 foi aprovada a nova lei de uso e ocupação do solo no município, a qual reduziu de maneira significativa os valores a serem pagos como contrapartida. O Quadro 2 contém as fórmulas de segundo as leis citadas.

QUADRO 2

Fórmulas de cálculo de contrapartida para execução da OODC segundo leis de uso e ocupação do solo. Contagem-MG.

ZONA	CA	VALOR DA CONTRAPARTIDA lei 3.015/1998	VALOR DA CONTRAPARTIDA lei 082/2010
ZAD	$1,5 < CA < 2,0$	$C = V \times St \times 0,2 (CA - 1,5)$	$C = V \times St \times 0,1 (CA - CAB)$
	$2,0 < CA < 3,0$	$C = V \times St \times [0,1 + 0,6 (CA - 2,0)]$	
	$3,0 < CA < 4,0$	$C = V \times St \times (CA - 2,3)$	
ZUI	$1,0 < CA < 4,0$	$C = V \times St \times (CA - 1,0)$	$C = V \times St \times (CA - 1,0)$

Fonte: Elaboração própria.

Onde “C” corresponde ao valor da contrapartida, “V” o valor do metro quadrado do terreno para cálculo do ITBI, “St” a área total do terreno e “CA” o coeficiente de aproveitamento utilizado.

Como se vê, há a manutenção da fórmula de cálculo para as Zonas de Uso Incômodo, mas uma uniformização da cobrança nas Zonas Adensáveis, tornando-se o valor da contrapartida função da décima parte da diferença entre o coeficiente máximo utilizado ($1,5 < CA < 4,0$) e o básico para a zona.

A atual fórmula reforça ainda mais o papel da OODC apenas como uma mera taxa que calculada dessa forma será até mesmo regressiva. Além disso, cabe mencionar que a modelagem não segue o melhor padrão técnico existente, qual seja o do terreno virtual (FURTADO *et all*, 2012). Chama mais atenção nesse cenário o fato de que a diminuição no valor ocorreu como uma espécie de tentativa forçada de indução do mercado imobiliário a produzir nas áreas voltadas ao adensamento. Dessa maneira, pretende-se que o mercado acompanhe a outorga e não o contrário.

A redução da OODC como chamariz ao mercado imobiliário, desconectada de políticas que combatam o espraiamento e promovam o uso racional da terra, representa uma verdadeira inversão de papéis no qual o poder público torna-se objeto e não sujeito no processo de

formação do espaço urbano local. A Outorga transforma-se de *obrigação* do proprietário com vias à promoção da função social da propriedade em *meio de troca* pelo uso mais intensivo da terra e sua apropriação de forma privada.

Por fim, a destinação dos recursos da OODC municipal também se mostra enviesada e conflituosa em relação ao que prevê o Estatuto da Cidade. Os recursos obtidos, como apontam os técnicos entrevistados, são encaminhados a um fundo único da prefeitura e destinados a diferentes ações relacionadas ou não às previsões da legislação federal.

Áreas de Interesse Social – AIS 2:

A legislação urbanística municipal apresenta previsões sobre a destinação prévia de terras para empreendimentos voltados para baixa renda. No plano diretor é previsto o mapeamento e regulamentação das denominadas Áreas de Especial Interesse Social – AIS-2. Conforme se lê:

Art. 22 Áreas de Especial Interesse Social – AIS são áreas destinadas á habitação de Interesse Social, compreendendo as seguintes categorias:

(...)

II- AIS-2: áreas públicas ou particulares com terrenos ou edificações subutilizadas ou não utilizadas, onde haja interesse público em produzir empreendimentos habitacionais de interesse social não podendo localizar-se em ZUI-1, ZEU-2 ou ZEU-3 salvo o previsto no parágrafo segundo desta lei complementar.

No escopo da elaboração do PLHIS em 2012 (06 anos após o PD) o mapeamento aconteceu, mas de forma bastante intrigante. Aproximadamente 1/3 das áreas encontra-se em Zonas restringidas pelo Plano Diretor. O fato aponta para um perceptível descasamento no interior da prefeitura no âmbito das ações promovidas pelas Secretarias de Habitação e de Desenvolvimento Urbano.

A Tabela 04 aponta para a discrepância existente entre o mapeamento realizado e as previsões legais para o município.

TABELA 19

Quantitativo do mapeamento para regulamentação das AIS-2 e de áreas restritas segundo o Plano Diretor e o Projeto de Lei para sua revisão. Contagem-MG.

Região Administrativa	Área mapeada (m ²)	Área em desacordo com PD (m ²)	Zoneamento Impedido	Área em desacordo com PL (m ²)	Zoneamento Impedido
Eldorado	309.982	48.705	ZUI 1	48.705	ZUI 1
Industrial	98.474	38.083	ZUI 1	-	-
Nacional	210.105	100.872	ZEU 2	106.115	ZEU 2 e ZOR 2
Petrolândia	528.527	503.282	ZEU 3	525.348	ZEU 3 e ZOR 3
Ressaca	555.228	140.535	ZEU 2	140.535	ZEU 2
Riacho	57.665	-	-	-	-
Sede	1.224.434	548.532	ZEU 2 e ZEU 3	593.651	ZEU 2, ZEU 3 e ZOR 3
Vargem das Flores	165.307	110.409	ZEU 3	28.152	ZOR 3
Total	3.149.722	1.490.418	-	1.442.506	-

Fonte: PLHIS, Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo de Contagem.

Como pode ser visto, tanto o Plano Diretor atual como o projeto de sua revisão especificam uma série de áreas onde a previsão de AIS-2 é totalmente restrita. Contudo o Plano de Habitação realizado com trabalho de campo indica áreas em tais zonas totalmente possíveis e adequadas para construção.

Os impedimentos parecem-nos ainda mais contraditórios uma vez que se permite que em áreas como as Zonas de Expansão 2 e 3 (ZEU), restritas para delimitação de AIS, sejam realizados empreendimentos com grandes lotes de 1.000 e 2.000 metros quadrados respectivamente. Em verdade, tanto o plano diretor vigente como o projeto de lei permitem que após a implantação do sistema de reversão de esgotos em áreas no interior dessas zonas de expansão, elas sejam convertidas em ZEU 1 ou Zonas de Adensamento – ZAD's, tornando-se assim passíveis de serem mapeadas como AIS-2. Esse processo, porém, torna a regulamentação do instrumento mais morosa e legalmente complexa.

No projeto de lei existente essa restrição mostra-se ainda mais contraditória uma vez que, além das ZEU's 2 e 3 e ZUI 1, ficavam impedidas para previsão de Áreas de Interesse Social as denominadas Zonas de Ocupação Restrita 2 e 3. No entanto, o projeto passa a permitir o uso residencial multifamiliar nessas mesmas zonas, mas apenas para grandes empreendimentos com lotes iguais a 1.000 e 2.000 metros quadrados.

Dessa forma, tem-se que o arranjo legal e institucional do município apresenta debilidades e contradições que impedem a realização de fato do acesso a terra urbanizada às famílias de baixa renda.

Esses limites legais impostos no Plano Diretor e a previsão de áreas no Plano Local de Habitação manifesta também uma verdadeira cisão entre as concepções e posturas técnicas dos servidores locais no que diz respeito ao uso do território. Conforme relata a técnica responsável pela condução do processo de elaboração do PLHIS:

As favelas estão sempre próximas dos distritos industriais, e o Plano Diretor fala que lá é uso incômodo então não pode ter assentamento habitacional, mas como não pode ter se eles são uma realidade? Assim é gerada muita discussão, muita queda de braço. Do ponto de vista técnico sempre houve um dilema grave, uns dizendo para a prefeita: ‘isso [a demarcação de AIS-2] é importante’ outros falando ‘isso é ‘fria’, não faça isso, porque vai atrair fluxos migratórios vai atrair população de outras cidades’”. Houve flexibilização, houve concessões para a MRV, mas para a população de baixa renda a flexibilidade inexistente ou é pontual, acarretando irregularidades, que posteriormente onera os cofres públicos. (...) Isso é uma coisa gravíssima em Contagem. Há um corpo técnico que está instalado ali que pensa que está fazendo um bem para a cidade, eles agem de boa fé achando que com isso estão preservando a cidade ambientalmente, mas não, a restrição legal é que está levando a cidade a ser ilegal, a ser precária, a ser irregular, a ser especular¹³.

A declaração encontra respaldo não só no que concerne à questão da regulamentação das AIS-2, mas a todo o plano diretor e regulação urbanística do município que parecem mesmo desconectados da realidade da população local e da dinâmica econômica ali existentes.

A construção técnica e operacional do plano diretor segue a concepção de uma cidade mecânica e estática. Como na questão das mudanças ocorridas na cobrança da OODC as restrições à delimitação das AIS-2 sugerem uma submissão de Contagem a um modelo ideal de cidade organizada, o qual por sua vez desconsidera a realidade territorial, bloqueando nas mais diferentes frentes que as famílias possam ter acesso a terra urbanizada e de qualidade.

A essa “queda de braço” no debate técnico somam-se as questões políticas ou de interesses econômicos. Os trechos abaixo evidenciam essa questão:

Aí eu acho que existe certa retração política com temor de regulamentar e aplicar esses instrumentos porque o inimigo é muito poderoso, o outro lado é muito poderoso¹⁴.

Então, ao longo de uns 8 anos de um governo democrático e popular não se demarcaram essas áreas. Mas ao mesmo tempo em que não se demarcou do ponto de

¹³Informação verbal – Entrevista concedida ao autor pela ex Secretária Adjunta de Habitação do município, em 07 de fevereiro de 2013.

¹⁴Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por ex-técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município, em 23 de janeiro de 2013.

vista de uma reserva, mais de uma postura do município em dizer pro proprietário: “olha aqui você vai ter de produzir HIS”, ao mesmo tempo muitas áreas foram desapropriadas e efetivados para HIS, só não se fez enquanto uma medida jurídica, uma demarcação territorial que cobrisse todo o município. A prefeita se comprometeu com a equipe do Plano a mim particularmente que coordenava a equipe do Plano do gabinete dela a demarcar essas terras, isso no segundo semestre de 2012, quase que na calada da noite, se fosse vitoriosa nas eleições e dependendo de como fosse essa vitória. Porque político não quer comprar desgaste. (...) Só que ela não conseguiu¹⁵.

Acredito que todo município tenha esse problema com o empresariado né? Se eu demarco que essa área é destinada a produção de HIS, AIS-2, isso impacta né? Porque para o proprietário do terreno ele acha que isso desvalorizou o preço da terra dele. Então fica conflitante. A gente não conseguiu a regulamentação da AIS-2. Não vou te falar do porquê de não ter acontecido, não sei te falar o porquê que ela não continuou. A minha leitura é que tem um problema maior que é o dono da terra, o proprietário da terra, existe um movimento forte deles para segurar¹⁶.

Assim, as questões de acesso a terra por meio dos demais instrumentos aqui discutidos parecem-nos para o caso de Contagem uma verdadeira utopia, dadas as barreiras, distorções e contradições encontrados no tratamento a eles dados. De um lado opera o bloqueio formal da legislação enquanto do outro atua o interesse político/eleitoral no entrave da aplicação real do conteúdo previsto no plano diretor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse artigo observamos/constatamos que nos últimos 10 anos percebe-se o aquecimento do mercado imobiliário em Contagem-MG estimulado pelos investimentos públicos da prefeitura e medidas do governo federal. Essa situação, contudo acontece sem a contemplação da população de menor renda na localidade.

Percebe-se que utilização do IPTU como instrumento de regulação urbana é nula no município, dada a alta isenção do tributo residencial e o seu uso como ferramenta de campanha política. Para o caso da utilização compulsória e IPTU progressivo, além da restrição e morosidade legal, o fator político aparece como determinante para a não execução do instrumento.

A OODC, apesar de regulamentada e executada no município, parece-nos distorcida de seus propósitos urbanísticos. Sua composição, sobretudo após a mudança da legislação, assemelha-se mais à cobrança de uma mera contrapartida e isca para o mercado do que um instrumento de regulação do uso do solo e gestão social da valorização imobiliária. Por fim as áreas de

¹⁵Informação verbal – Entrevista concedida ao autor pela ex Secretária Adjunta de Habitação do município, em 07 de fevereiro de 2013.

¹⁶Informação verbal – Entrevista concedida ao autor por técnica da Secretária Adjunta de Habitação do município e coordenadora do Programa Minha Casa Minha Vida municipal, em 05 de março de 2013.

Interesse Social – AIS 2 apresenta um mapeamento contraditório bem como enfrenta barreiras em sua execução dado tanto por fatores políticos como por embates técnicos.

O cenário revelou-se assim bastante deficiente tendo na aplicação dos instrumentos de recuperação de mais valias fundiárias como de acesso a terra urbanizada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. O IPTU como Instrumento de Administração Urbana. In: *Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, n. 1, p. 149-164, 1986. Disponível em: www.fjp.mg.gov.br/revista/analiseconjuntura/include/getdoc.php?id=122&article=10&mode=pdf. Acesso em: 01 mar. 2013

BRASIL. Ministério das Cidades. *Assentamentos Precários no Brasil Urbano*. Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades; CEBRAP, 2007. 393 p.

CAMARGO, Juliana Wernek de. *O IPTU como Instrumento de Ação Urbanística*. 2008. Belo Horizonte. Editora Fórum.

CONTAGEM. Prefeitura Municipal. *Decreto n° 005 de 07 de janeiro de 2013*. Dispõe sobre o lançamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU para o exercício financeiro de 2013 e dá outras providências. Contagem, 2013, 05 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei n° 1973 de 13 de julho de 1989*. Dispõe sobre a isenção do IPTU e dá outras providências. Contagem, 1989, 02 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei n° 2.342 de 18 de maio de 1992*. Altera dispositivo da lei 1973, que dispõe sobre a isenção do IPTU e dá outras providências. Contagem, 1992, 01 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei Complementar n° 033 de 26 de dezembro de 2006*. Institui o Plano Diretor do Município de Contagem e dá outras providências. Contagem, 2003, 34 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei Complementar n° 2760 de 01 de agosto de 1995*. Institui o Plano Diretor do Município de Contagem e dá outras providências. Contagem, 1995, 39 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei Complementar n° 082 de 11 de janeiro de 2010*. Disciplina o parcelamento, a ocupação e o uso do solo no Município de Contagem e dá outras providências. Contagem, 2010, 48 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Lei Complementar n° 3015 de 15 de janeiro de 1998*. Disciplina o parcelamento, a ocupação e o uso do solo no Município de Contagem e dá outras providências. Contagem, 1998, 53 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Plano de Habitação de Contagem*. Volume I. Contagem, 2012, 164 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Plano de Habitação de Contagem*. Volume III. Contagem, 2012, 116 p.

_____. Prefeitura Municipal. *Projeto de Lei Complementar nº 10 de 25 de junho de 2012*. Institui o Plano Diretor do Município de Contagem e dá outras providências. Contagem, 2012, 31 p.

_____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. *A estrutura urbana de Contagem: evolução e quadro atual*. Coleção Plano Diretor – Volume II. Contagem: Prefeitura Municipal de Contagem, 1993.

FOLHA ON LINE. *Candidatos de Contagem discutem sobre isenção do IPTU*. [2000]. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u8826.shtml>. Acesso em: 20 fev. 2013.

FOLHA DE CONTAGEM. *Marília garante isenção do IPTU e término das obras*. [200-] Disponível em: <http://www.folhadecontagem.com.br/site/modules.php?name=News&file=article&sid=5155>. Acesso em: 20 fev. 2013.

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

HOJE EM DIA. *IPTU vira peça eleitoral em Contagem em Minas*. [2004]. Disponível em: <http://noticiascl.terra.cl/tecnologia/interna/0,,OI413002-EI4019,00.html>. Acesso em: 20 fev. 2013.

JORNAL OURO BRANCO. *Prefeita mentiu para população de Contagem sobre cobrança de IPTU!*[2012]. Disponível em: <http://bairroourobranco.com/portal/prefeita-mentiu-para-a-populacao-contagem-agora-tem-iptu/>. Acesso em: 20 fev. 2013.

SOARES, Marcy Regina Martins. *Migração intrametropolitana e movimentos pendulares na Região Metropolitana de Belo Horizonte: o caso do município de Contagem – 1991/2000*. 2006. 141 f. Dissertação (Mestrado). Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

UFMG. *Plano Diretor de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte-PDDI-RMBH. Produto 6 – Relatório Final – Definição das propostas de políticas setoriais, projetos e investimentos prioritários (em seis volumes)*. Belo Horizonte, UFMG: 2011.

RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

Ex Secretária Adjunta de Habitação de Contagem. Entrevista concedida em 07 de fevereiro de 2013.

Consultor técnico da Secretária Adjunta de Habitação de Contagem. Entrevista concedida em 13 de fevereiro de 2013.

Consultor técnico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Contagem. Entrevista concedida em 30 de janeiro de 2013.

Consultora técnico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Contagem. Entrevista concedida em 30 de janeiro de 2013.

Ex coordenadora técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município. Entrevista concedida em 23 de janeiro de 2013.