



INTERFACES SOCIOESTATAIS NA POLÍTICA URBANA DE BELO HORIZONTE: IMPASSES NA CONSOLIDAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

Território, cultura e identidades

RESUMO

O artigo aborda dois momentos da aprovação legislativa do instrumento da outorga onerosa do direito de construir (OODC) em Belo Horizonte: como integrante do Plano Diretor em 2019 e em projeto de lei específico em 2023, voltado para seu "abrandamento". Com o foco em interfaces socioestatais - Conferência e Conselho Municipal de Política Urbana -, investigamos como mudanças nos subsistemas da política urbana local, especialmente nas coalizões governantes, afetaram o acesso e influência de movimentos sociais e outros atores favoráveis a OODC nos espaços decisórios voltados para a sua implementação. A metodologia inclui revisão bibliográfica, levantamento documental e entrevistas com atores envolvidos. Tem-se em vista contribuir para os debates relativos às condições que favorecem ou limitam a influência de movimentos sociais na produção de políticas urbanas e seus instrumentos urbanísticos, especificamente no caso daqueles voltados à captura de mais valias do solo.

ASPECTOS METODOLOGICOS

O trabalho recorreu a métodos qualitativos de pesquisa, em uma perspectiva exploratória e descritiva. A revisão bibliográfica voltou-se para a literatura referente às interfaces socioestatais e o delineamento da trajetória institucional da política urbana de Belo Horizonte e identificação de atores relevantes. O levantamento documental buscou documentos produzidos durante o debate público na Câmara Municipal, em paralelo a matérias produzidas por jornais locais e aportes das redes sociais de movimentos sociais favoráveis e contrários ao Plano Diretor e a OODC. Complementarmente foram realizadas entrevistas com atores selecionados do subsistema da política urbana local, do governo e



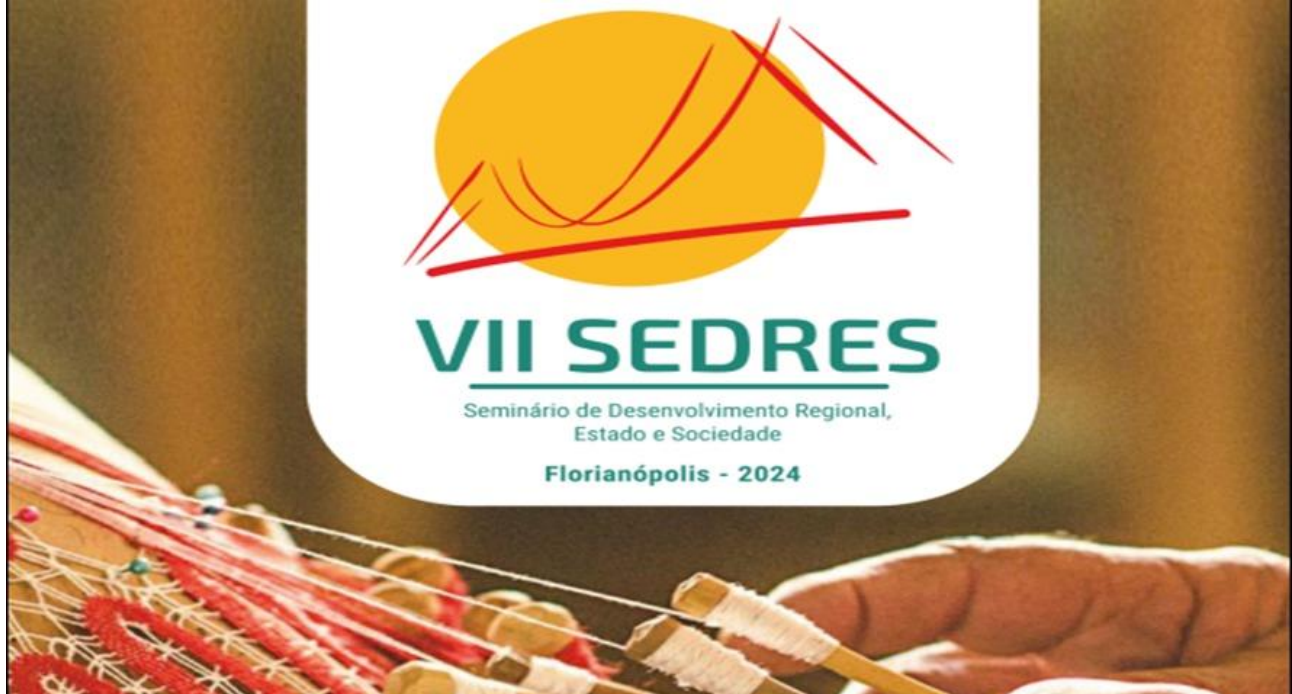
da sociedade civil. As entrevistas voltam-se para mapear e compreender as narrativas dos atores no contexto do subsistema da política estudada.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A OODC, que integra a pauta do movimento pela reforma urbana no Brasil desde a redemocratização, é um instrumento que visa a gestão da valorização do solo urbano e a aquisição de recursos financeiros para a política urbana. Sua implementação depende da aprovação de projetos de lei, e no caso de Belo Horizonte, deriva de deliberações acerca de um novo Plano Diretor para o município, no âmbito da IV Conferência Municipal de Política Urbana. Este debate mobilizou diversos segmentos do governo e da sociedade civil, incluindo os movimentos sociais, tanto contrários quanto favoráveis aos dispositivos do plano, sendo a OODC um dos principais focos de disputa. (Matta, 2023)

Neste sentido, o debate técnico e conceitual da OODC é atravessado pelo contexto político em que o instrumento é concebido, aprovado e implementado. Como contexto político, nos referimos às estruturas relacionais da política urbana local: as coalizões governantes, os atores envolvidos, seus recursos, acessos e possibilidades de influência. São três os principais conceitos que relacionam as variáveis citadas acima e são utilizados neste estudo: interfaces socioestatais (Pires e Vaz, 2012), encaixes institucionais (Carlos, 2017) e as estruturas relacionais de regime e subsistema (Abers, Silva e Tatagiba, 2018).

Para além de algo objetivado e externo, o contexto político deve ser abordado de modo que evidencie as relações de interdependência entre os diversos atores e instituições que interagem rotineiramente em determinado setor de política pública (Abers, Silva e Tatagiba, 2018). Nessa linha, partindo do pressuposto de que os movimentos sociais são relevantes para políticas públicas, Tatagiba e Teixeira

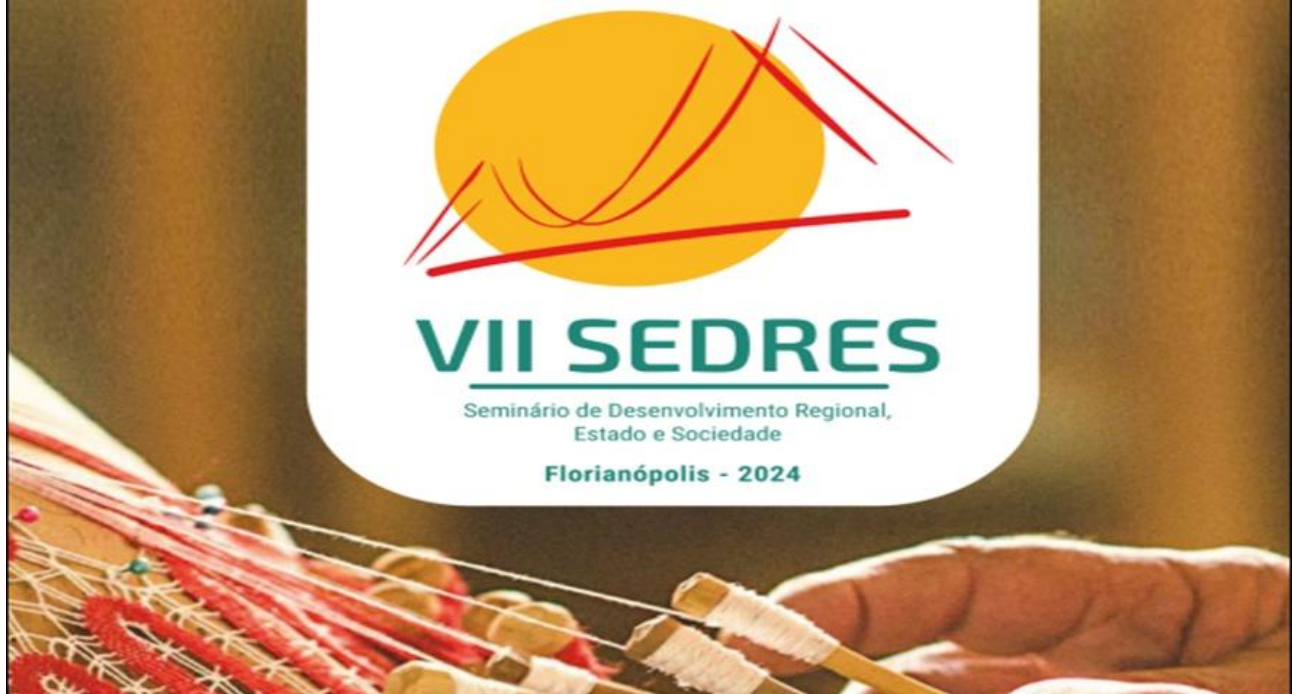


(2016) apresentam que a estrutura de mobilização do movimento produz resultado condicionada à mediação de fatores do contexto político.

O argumento analítico explorado neste artigo é de que, observando o subsistema de política urbana de Belo Horizonte, as mudanças no regime, em especial nas coalizões governantes, acarretaram redução no acesso e influência dos movimentos sociais aos espaços de decisão acerca do Plano Diretor, abrindo flancos para atuação de agentes relacionados aos interesses do mercado imobiliário. Os movimentos sociais favoráveis à manutenção da OODC com seu repertório de ação não lograram incidir nos rumos da implementação do instrumento.

O subsistema de política urbana de Belo Horizonte conta com instituições participativas relevantes desde 1996: o Conselho Municipal de Política Urbana e as Conferências Municipais de Política Urbana, destacando-se o papel das conferências como fóruns de deliberação e decisão, as quais oferecem condições para o fomento de encaixes institucionais entre os atores relevantes deste subsistema, tanto das coalizões contrárias quanto favoráveis aos instrumentos de política urbana.

Como resultado, nota-se a correlação temporal entre os ajustes na OODC e as mudanças nas coalizões governantes, em especial relativas à Mesa Diretora da Câmara Municipal e na gestão da Prefeitura. Vimos diferenças entre as abordagens na política priorizadas no 2º momento em relação ao 1º momento, decorrentes das mudanças no regime e das articulações com representantes da sociedade civil - anteriormente, mais voltadas para a agenda dos movimentos sociais, e posteriormente, associadas aos agentes econômicos. São notados, por parte dos movimentos sociais, rotinas semelhantes de interação com o estado, compreendendo a presença em instituições participativas, ao lado de protestos e ações diretas.



RELAÇÃO COM A SESSÃO TEMÁTICA

Trata-se de uma reflexão acerca dos processos coletivos de incidência de movimentos sociais na produção de políticas públicas, e em especial, acerca das condições que favorecem ou limitam a influência dos movimentos sociais na construção, proposição e defesa de políticas de desenvolvimento urbano em âmbito local. O trabalho desvela os diferentes atores em cena, as disputas territoriais em torno da produção da cidade e dos instrumentos urbanísticos de política urbana, que remetem ao conflito em torno das perspectivas da “cidade-mercadoria” e da cidade inclusiva, justa, do bem-viver.

REFÊRENCIAS

ABERS, R; SILVA, M. K; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. Lua Nova (Impresso), p. 15-46, 2018.

MATTA, R. F. N. O processo de construção técnica e política para a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir no novo Plano Diretor de Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, p. 219, 2023.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. VAZ, Alexander. Participação social como método de governo?: um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Rio de Janeiro, p. 60, 2012.

TATAGIBA, L; TEIXEIRA, A. C. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. Sociologia e Política. v. 24, n. 58, p. 85-102, 2016.