

Junia Maria Ferrari de Lima

**Bairro Concórdia em Belo Horizonte:  
entrave ou oportunidade à cidade- negócio?**

Belo Horizonte

Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais

2009

Junia Maria Ferrari de Lima

## **Bairro Concórdia em Belo Horizonte: entrave ou oportunidade à cidade- negócio?**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Planejamento e dinâmicas socioterritoriais

Orientadora: Profa. Dra. Jupira Gomes de Mendonça

Belo Horizonte

Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais

2009

*Aos meus pais João Alberto e  
Marylena pela oportunidade da vida  
e aos meus filhos Lucas e João Vitor  
pela continuidade dela.*



## AGRADECIMENTOS

Este trabalho é resultado de um rico processo de crescimento individual para o qual foi fundamental a colaboração de inúmeras pessoas, tantas que seria impossível nomeá-las sem risco de omissão. Assim, agradeço a todos que colaboraram, apoiaram e acreditaram nesta trajetória.

Algumas pessoas tiveram papel decisivo durante todo esse processo e por isso gostaria de registrar aqui os meus agradecimentos especiais. Em primeiro lugar a minha orientadora Professora Jupira Gomes de Mendonça, pelo comprometimento e confiança, fundamentais para o resultado desta dissertação. Sua experiência e ponderação me ajudaram a definir os caminhos, sem, contudo interferir nas minhas escolhas finais.

À Mariana Maia, bolsista de iniciação científica do LABURB/UFMG, minha colaboradora diária e que carinhosamente se disponibilizou para diversas tarefas e à Professora Denise Morado, parceira e amiga de vários momentos e cujas contribuições foram também fundamentais.

Aos colegas de mestrado, em especial a Lucia Karine e Paola Rogêdo, agradeço pelas discussões, troca de informações e de aflições. Da Prefeitura de Belo Horizonte, agradeço especialmente ao Felipe da PRODABEL, pelos mapas, tabelas e informações; ao Julio Trindade do Controle de Patrimônio da Secretaria de Finanças, que disponibilizou vários documentos importantes para a pesquisa histórico-documental; e ao Sérgio Moraleida, da Gerência de Tributos Imobiliários, pelas discussões, esclarecimentos e dados que subsidiaram boa parte das tabelas.

À equipe da Escola de Arquitetura da UFMG, especialmente Renata do NPGAU e todo o pessoal da biblioteca, sempre disponíveis e parceiros. À Professora Silke Kapp e suas preciosas contribuições na Banca Intermediária.

Aos professores Luciana Lago e Roberto Monte-Mór, meus agradecimentos pela participação e contribuições na banca final. Também agradeço a

disponibilidade e presteza do Professor Edésio Fernandes, que mesmo distante, está bastante presente neste trabalho.

Aos moradores e amigos do bairro Concórdia que me receberam e sem os quais não seria possível a concretização deste trabalho e à Andréia Ribeiro que me possibilitou o acesso ao bairro e sua história.

Às amigas, Márcia, Eliane, Rô e Claudinha que não desistiram de mim, apesar do distanciamento muitas vezes necessário.

Aos meus pais, aos meus filhos e a Bá pela confiança, força, cumplicidade e paciência. Às tias Gracy e Sarinha pela retaguarda e pelo carinho, vocês também foram fundamentais.

Ao Mauro, companheiro de todas as horas, obrigada pelo carinho, pelo apoio e também pelos confrontos necessários a um processo de crescimento pessoal como este.

A todos que, de forma direta ou indireta, contribuíram para que este trabalho se realizasse os meus mais sinceros agradecimentos.

## RESUMO

No atual panorama das cidades brasileiras é fácil constatar uma ocupação cada vez mais desequilibrada do solo urbano, com predomínio do adensamento periférico por uma população de baixa renda em contraposição à concentração desigual dos equipamentos e serviços urbanos nas áreas centrais. Simultaneamente, há uma crescente submissão da terra urbana à ação do capital imobiliário em busca do máximo lucro na provisão de moradias em nossas cidades, favorecido em diversos aspectos pela ação do Estado: seja através dos investimentos públicos, do modelo econômico-social vigente ou da legislação. Algumas porções do solo urbano, entretanto, se apresentam como obstáculos à expansão do mercado imobiliário, muito embora apresentem muitas das condições necessárias à sua atuação. Apesar da localização e acessos privilegiados, associado a uma legislação permissiva no que diz respeito ao coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação, algumas áreas urbanas permanecem relativamente inalteradas e sem grandes transformações em relação às demais áreas circunvizinhas.

Este trabalho tem como objetivo trazer à discussão os elementos que propiciaram esta “interdição” ao mercado imobiliário, a partir do estudo do bairro Concórdia em Belo Horizonte, cujas características de ocupação se mantiveram ao longo dos seus 80 anos de história, apesar de sua privilegiada localização em relação a toda infraestrutura central da cidade.

O instituto jurídico da “enfiteuse ou aforamento” torna-se elemento central nesta discussão a partir da análise de sua utilização como forma de distribuição dos lotes do bairro e como uma das prováveis causas da fixação da população local. Pretende-se, assim, contribuir para as discussões no âmbito do planejamento urbano atual, onde se buscam instrumentos que efetivamente garantam a implementação do conceito de Função Social da Propriedade e da Cidade.

Palavras-chave: Renda fundiária; Legislação Urbanística; Função Social da Propriedade.

## **ABSTRACT**

In the current scenery of the Brazilian cities it is easy to observe an increasingly unbalanced occupation of the urban land, with a prevalence of the peripheral concentration by a low-income population, contrasting with an uneven concentration of urban equipment and services in the central areas. At the same time, there is a growing submission of the urban land to the action of the real estate capital, in search of the maximum profit in providing dwellings in our cities, favored in several aspects by the action of the State: Be it through public investments, the prevalent social-economic model or the legislation. However, some sections of the urban land are obstacles to the real estate market expansion, although they present many of the conditions that are necessary to its action. In spite of the privileged location and access, together with an allowing legislation regarding the utilization coefficient and occupation rate, some urban areas remain relatively unchanged and not greatly transformed in relation to the adjoining areas.

This paper sheds light on the elements that made possible this “interdiction” to the real estate market, through the study of Bairro Concordia in Belo Horizonte, the occupation characteristics of which remained the same along its 80 years of history, despite its privileged location in relation to the central city infrastructure.

The juridical institute of “emphyteusis” becomes a central element in the discussion about the subject, through the analysis of its use as a way of distribution of the neighborhood lots and as one of the probable causes of the local population fixation. So the purpose here is to contribute to the discussions in the range of the current urban planning, which searches for testified effectivity tools for the implementation of the concept of Social Function of the Property and the City.

Keywords: Land Income; Urban Legislation; Social Function of the Property.

:

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1	Plano de Aarão Reis para Belo Horizonte.....	54
FIGURA 2	Companhia de Cigarros Souza Cruz, na zona industrial do Barro Preto.....	59
FIGURA 3	Abertura da Avenida Antonio Carlos na altura do Conjunto IAPI.....	64
FIGURA 4	Mapa do Município de Belo Horizonte com destaque para o Bairro Concórdia – Sistema Viário.....	87
FIGURA 5	Mapa do município de Belo Horizonte em Regiões Administrativas e Bairros com ênfase no bairro Concórdia e vizinhos.....	88
FIGURA 6	Mapa da malha viária do bairro com superposição da Planta aprovada em 1929.....	89
FIGURA 7	Fotografia de residência típica do bairro com mais de um domicílio por lote.....	91
FIGURA 8	Fotografia de residência típica do bairro com mais de um domicílio por lote.....	91
FIGURA 9	Mapa do perímetro da área operária na 8.a seção da zona urbana de Belo Horizonte.....	95
FIGURA 10	Planta da Villa Operária Concórdia, de 1928.....	99
FIGURA 11	Mapa de Belo Horizonte elaborado em 1936, com destaque para a região do bairro Concórdia e adjacências.....	100
FIGURA 12	Residência original da época, propriedade da Sra. Unízia, na Rua Parus .....	102
FIGURA 13	Residência original da época, Rua Pageu .....	102
FIGURA 14	Companhia Renascença Industrial, na Villa Renascença .....	104
FIGURA 15	Superposição das Plantas de 1942/1989 .....	120
FIGURA 16	Planta de 1942/1989 e ortofoto de 1989 do bairro Concórdia ...	121
FIGURA 17	Planta da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1976 .....	123
FIGURA 18	Planta da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1985 .....	125



FIGURA 19	Planta da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996/2000.....	126
FIGURA 20	Vista do bairro com as poucas edificações multifamiliares verticais .....	127
FIGURA 21	Vista do bairro com as poucas edificações multifamiliares verticais .....	128
FIGURA 22	Vista do bairro com as poucas edificações multifamiliares verticais .....	129
FIGURA 23	Vista do único edifício mais alto do bairro, à Rua Jacuí, na divisa com o Bairro renascença.....	130
FIGURA 24	Mapa sistema viário do bairro Concórdia com ênfase nas Ruas Jacuí, Panema e Jaguaribe.....	131
FIGURA 25	Vista de um lançamento imobiliário na Rua Pitanguí.....	131
FIGURA 26	Vista do bairro Concórdia com edifícios do Bairro da Graça ao fundo.....	132
GRÁFICO 1	Financiamento imobiliário – SPBE.....	80
GRÁFICO 2	Densidade de moradores por domicílio cada setor censitário....	119

## LISTA DE TABELAS

1 - Zoneamento atribuído, Categorias de Uso e Modelos de Assentamento permitidos pela Lei 2662/76 para Belo Horizonte.....	74
2 - Rendimento do responsável pelo domicílio particular permanente por faixa salarial.....	90
3 - Preço m <sup>2</sup> dos terrenos nos bairros.....	112
4 - Tipos construtivos dos domicílios.....	113
5 - Classes de pontuação por padrão da edificação.....	115
6 - Padrão construtivo dos domicílios.....	116
7 - Unidades por Lote.....	116
8 - Dimensões dos terrenos com edificações do tipo casa.....	117
9 - Data de Construção dos Domicílios (CA, AP e BA).....	118
10- Densidade de moradores por domicílio em cada setor censitário .....	119

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AH –	Áreas Homogêneas
BDMG –	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BNH –	Banco Nacional de Habitação
CA –	Coeficiente de Aproveitamento
CDI –	Companhia de Distritos Industriais
CEMIG –	Centrais Elétricas de Minas Gerais
CMI –	Câmara do Mercado Imobiliário de Minas Gerais
CNDU –	Conselho Nacional de Política Urbana
CNPU –	Comissão Nacional de Política Urbana
CTC –	Comissão Técnica Consultiva
IAB –	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IAPI –	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IBGE –	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEPHA –	Instituto Estadual de Patrimônio Histórico e Artístico
INCRA –	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDI –	Instituto Nacional de Desenvolvimento Industrial
IPEAD –	Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais
IPO -	Initial Public Offering
IPTU –	Imposto Predial e Territorial Urbano

IQVU –	Índice de Qualidade de Vida Urbana
IVS –	Índice de Vulnerabilidade Social
LPOUS –	Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo
MA –	Modelo de Assentamento
PBH –	Prefeitura de Belo Horizonte
PDIES -	Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PLAMBEL –	Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PND –	Plano Nacional de Desenvolvimento
POS –	Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Urbana
RMBH –	Região Metropolitana de Belo Horizonte
SAGMACS –	Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais
SBPE -	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SE –	Setores Especiais
SERFHAN –	Secretaria Federal de Habitação e Urbanismo
SFH –	Sistema Financeiro da Habitação
SEPLAN –	Secretaria de Planejamento
SINDUSCON –	Sindicato da Indústria da Construção
UP –	Unidade de Planejamento
ZA –	Zona Adensada
ZAP –	Zona de Adensamento Preferencial

ZAR –	Zona de Adensamento Restrito
ZC –	Zona Comercial
ZCBH –	Zona Central de Belo Horizonte
ZEIS –	Zona Especial de Interesse Social
ZR –	Zonas Residenciais

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>2</b>	<b>A QUESTÃO URBANA: UMA DISCUSSÃO SOBRE O PAPEL DO CAPITAL IMOBILIÁRIO E DO ESTADO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO INTRA-URBANO</b> .....	23
<b>2.1</b>	<b>O espaço intra-urbano como um grande negócio</b> .....	25
2.1.1	Elementos da Teoria da Renda de Marx.....	26
2.1.2	Valor de uso e valor de troca .....	33
2.1.3	O capital imobiliário e a questão fundiária.....	36
<b>2.2</b>	<b>O papel do Estado na estruturação da cidade</b> .....	38
2.2.1	Direito de propriedade X Função social da propriedade e da cidade .....	41
2.2.2	Enfiteuse X Direito de superfície .....	45
<b>3</b>	<b>ALIANÇAS ESTRATÉGICAS: ESTADO E CAPITAL IMOBILIÁRIO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM BELO HORIZONTE</b> .....	51
<b>3.1</b>	<b>De Aarão Reis à metropolização na década de setenta</b> .....	53
3.1.1	De capital político-administrativa à cidade industrial.....	55
3.1.2	Da industrialização à metropolização .....	66
<b>3.2</b>	<b>Da metropolização ao planejamento</b> .....	70
3.2.1	A primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte.....	71
3.2.2	A Lei 7166/1996.....	78
<b>4.</b>	<b>ESTUDO DE CASO: A PRODUÇÃO DO ESPAÇO INTRA-URBANO NO BAIRRO CONCÓRDIA</b> .....	84
<b>4.1</b>	<b>Caracterização do bairro</b> .....	85
<b>4.2</b>	<b>O papel do Estado na estruturação do bairro</b> .....	93
<b>4.3</b>	<b>A dinâmica do Uso e Ocupação do Solo no bairro</b> .....	105
4.3.1	O Uso e Ocupação hoje .....	110
4.3.2	O papel da Legislação de Uso e Ocupação do Solo.....	122

<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>133</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>140</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>153</b>
	ANEXO A Documento comunicando prazo para demolição de cafua .....	153
	ANEXO B Documento que comprova a idoneidade do candidato.....	154
	ANEXO C Solicitação de aforamento da Sra. Maria Celestina.....	155
	ANEXO D Escritura de aforamento do Lote 02 da quadra 43.....	156
	ANEXO E Primeiro título de aforamento da Vila Concórdia .....	157
	ANEXO F Fichas para controle de pagamento dos aforamentos.....	158

# 1 INTRODUÇÃO

---

No atual panorama das cidades brasileiras é fácil constatar uma ocupação cada vez mais desequilibrada do solo urbano, com predomínio do adensamento periférico por uma população de baixa renda em contraposição à concentração desigual dos equipamentos e serviços urbanos nas áreas centrais. Simultaneamente, há uma crescente submissão da terra urbana à ação do capital imobiliário em busca do máximo lucro na provisão de moradias<sup>1</sup> em nossas cidades, favorecido em diversos aspectos pela ação do Estado: seja através dos investimentos públicos, do modelo econômico-social vigente ou da legislação.

Para Ribeiro há uma estreita ligação entre mercado de terras e Estado, na medida em que o mercado se apropria dos investimentos públicos como instrumento de valorização e especulação fundiária:

a relação entre mercado de terras e o processo de estruturação das cidades é vista como decorrente, de um lado, [...] [da] especulação com os preços fundiários, e, de outro, da estreita ligação entre valorização fundiária e investimentos públicos (1997, p. 37).

Nesse mesmo sentido, em estudo recente sobre a localização espacial dos diversos grupos sociais na Região Metropolitana de Belo Horizonte, Mendonça nos apresenta o papel determinante da dinâmica imobiliária na segregação sócio-territorial em Belo Horizonte: “O mercado imobiliário constitui-se, então, na tradução, em preço do solo, dos processos de segregação nas cidades, ao mesmo tempo em que é agente ativo na formação desses processos” (2002, p. 206).

A dinâmica imobiliária, entretanto, tem também seus entraves, ou seja, algumas porções do solo urbano, por motivos que buscaremos compreender ao longo deste trabalho, apresentam obstáculos à expansão do mercado imobiliário, muito embora apresentem também muitas das condições necessárias à sua atuação. Apesar da localização e acessos privilegiados,

---

<sup>1</sup> Note-se que aqui tratamos exclusivamente da produção de moradias no mercado imobiliário empresarial, não incluindo as unidades produzidas através de políticas públicas ou da auto-construção.



associado a uma legislação permissiva no que diz respeito ao coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação, algumas áreas urbanas permanecem relativamente inalteradas e sem grandes transformações em relação às demais áreas circunvizinhas.

É o caso do bairro Concórdia, em Belo Horizonte, cuja ocupação ainda é predominantemente térrea, com moradias de baixo custo, enfim, sem grandes transformações desde sua implantação no final dos anos 1920. Diferentemente dos bairros adjacentes – Renascença, Cachoeirinha, Bairro da Graça e Nova Floresta, cujo processo de renovação do parque imobiliário, bem como do padrão construtivo já mostram sinais evidentes e apontam na direção de outro grupo social.

O objetivo deste trabalho é, portanto, investigar por que o bairro Concórdia permaneceu relativamente inalterado ao longo de sua história e por que o mercado imobiliário ainda não alcançou esta porção do território, tendo em vista suas condições de localização, acessibilidade e coeficiente de aproveitamento favoráveis.

A hipótese levantada é de que um possível obstáculo à ação do capital imobiliário<sup>2</sup>, cuja lógica se orienta pelo *valor de troca*, é o *valor de uso* do solo urbano. Ou seja, enquanto para a população em geral a propriedade da terra representa a possibilidade de morar e/ou trabalhar usufruindo dos benefícios da localização ou infra-estrutura urbana, para o mercado imobiliário, a propriedade é uma possibilidade de ganhos extras ou de valorização do capital através da apropriação dos recursos urbanos disponibilizados pelo poder público, além de uma forma de controle do processo de expansão da cidade em função de seus interesses.

Outra hipótese é que aquela porção do território se configura como mercado reserva de terras, e por isso ainda não apresenta evidências de alteração na sua paisagem. Para isto é necessário que se comprove um processo de

---

<sup>2</sup> Em especial o capital incorporador, sempre em busca de novas porções do território para expandir o mercado imobiliário, antecipando novos nichos e, portanto, com impactos maiores sobre o território, diferentemente do pequeno construtor, que atua de forma mais pontual, sem alterar significativamente o uso e a ocupação da região onde atua.

substituição recente, ou mesmo de interesse do mercado imobiliário junto aos moradores.

Ainda resta como alternativa a investigação sobre a configuração dos lotes e a forma como se dá sua ocupação (unifamiliar ou multifamiliar; próprio ou alugado; herança ou aquisição; etc.), bem como uma avaliação quanto à sua regularização, incluindo-se aí os aspectos relativos à titularidade e à aprovação dos mesmos junto à PBH. Busca-se assim, a compreensão de possíveis entraves ao mercado imobiliário, em função desses aspectos. Aqui então, as perguntas são: por um lado, quais são as razões pelas quais a população do bairro ainda não cedeu ao “canto da sereia” do valor de troca, em contraste com os bairros vizinhos? Por outro lado, há fatores de ordem urbanística ou legal que configuram entraves ao capital imobiliário no bairro?

Nesse sentido, este trabalho propõe, a princípio, um aprofundamento da discussão sobre as estratégias do Capital imobiliário que, associado à ação do Estado cumpre papel fundamental na formação do espaço intraurbano das nossas cidades. Trata-se também de ampliar o debate em torno da questão urbana no Brasil, tendo em vista as discussões recentes sobre a função social da propriedade<sup>3</sup>, e a busca por uma política fundiária mais justa, que possa contribuir para a inversão da ordem desigual como as nossas cidades vêm se configurando em seu crescente processo de urbanização.

No Brasil esse processo tem suas origens com a promulgação da Lei das Terras e a supressão de fato da importação de escravos em 1850. Segundo Deák e Schiffer (1999), estas medidas contribuíram significativamente para a transição ao modelo assalariado de trabalho, na medida em que “transformam a terra em propriedade privada” retirando do trabalhador seu meio de sobrevivência e obrigando-o a vender sua força de trabalho em troca de um salário, além de obter suas necessidades de sustento diretamente no mercado.

Assim, o processo de urbanização no Brasil é relativamente recente em relação aos países europeus. Para se ter uma idéia, em 1940 sua taxa de urbanização

---

<sup>3</sup> O princípio da Função Social da Propriedade e da Cidade ganhou destaque a partir da Constituição de 1988 e conseqüentemente, aparece nos Planos Diretores dos municípios, que têm na Constituição sua orientação. Este princípio, entretanto, remonta à Constituição de 1934, não sendo, portanto inovação da última Constituição.

era de apenas 26,35%, em 1980 alcançou 68,86% (SANTOS, 1998) e, de acordo com o último CENSO (IBGE, 2000) adentrou o século XXI com a significativa cifra de 80%. “O país, se ainda não está inteiramente ‘urbanizado’, tem [hoje] seguramente caráter preponderantemente urbano” (DEÁK; SCHIFFER, 1999, p.1).

Tamanha alteração na concentração da população urbana trouxe significativas e urgentes necessidades, dentre as quais a moradia, “mercadoria complexa” tanto pela imobilização de capital que demanda em sua produção, quanto por sua necessidade crescente de novas porções de terra urbana.

A produção de moradias é, portanto, determinante na estruturação do espaço urbano, não só por sua vinculação com a terra, mas também pela demanda por investimentos públicos que viabilizem sua articulação com a cidade. Nesse sentido, o capítulo 2 deste trabalho, busca compreender o processo de valorização da terra urbana, enquanto, simultaneamente, *marco do lucro* e *objeto de lucro*<sup>4</sup> (RIBEIRO, p. 1997). Essa discussão tem como premissa básica o solo urbano como um instrumento de valorização do capital, portanto, mercadoria a ser negociada em dois aspectos, ou seja: tanto como condição para a produção capitalista de moradias quanto para a espacialização dos meios de produção necessários ao funcionamento da cidade (infra-estrutura, comércio e serviços).

Nesse mesmo sentido, busca-se compreender os elementos que fundam a análise marxista sobre a renda fundiária, buscando uma abordagem final que considere o solo urbano<sup>5</sup>, bem como as relações diferenciadas que o mercado estabelece diante dos valores atribuídos ao solo, ou seja, *valor de uso* e *valor de troca*. O objetivo é utilizar esses fundamentos no sentido de ampliar a compreensão dos processos analisados.

---

<sup>4</sup> Para Ribeiro (1997) existem dois tipos de demandas pelo solo urbano: a primeira é determinada pela necessidade de se viabilizar a produção e a circulação de mercadorias, ou seja, a terra urbana é um *marco do lucro*. A segunda, por sua vez, se traduz no próprio *objeto de lucro*, na medida em que serve de substrato para a produção de moradias.

<sup>5</sup> Tendo em vista que Marx considera apenas a terra agricultável para efeito de suas análises, recorreremos aos neo-marxistas, que posteriormente estudaram o deslocamento da teoria marxista para o solo urbano, a fim de se compreender a ação do capitalismo na composição das cidades. Dentre eles Lefebvre, Harvey, Topalov, Lojkine e Castells, no âmbito da literatura internacional, e Ribeiro, Singer, Deak e Abramo, no âmbito nacional. Além desses, podemos citar contribuições da geografia, como Moraes e Costa.

Aqui a discussão também avança no sentido de compreender as estratégias do Capital imobiliário, identificando seus atores e o papel desempenhado por cada uma das partes, além dos mecanismos que regulam o mercado de terras em busca do *sobre-lucro de localização*<sup>6</sup>.

O Estado, por sua vez, tem sob sua responsabilidade duas funções fundamentais, ou seja, legislar sobre o uso do solo e prover os meios de produção (LOJKINE,1981). Nesse sentido é fundamental a análise das legislações urbanísticas de Belo Horizonte e seus rebatimentos no território. Dentre os autores que discutiram o assunto destacamos Freitas (1996), Cota (2002), Mol (2004) e Epaminondas (2006).

Freitas (1996) analisou as perspectivas do planejamento urbano, tendo como objeto de estudo o bairro Carlos Prates, em Belo Horizonte. O objetivo era discutir a importância das especificidades intraurbanas e das relações espaço-temporais no sentido de uma política urbana mais integradora. Cota (2002) discute, em sua dissertação de mestrado, a atuação do capital imobiliário na estruturação do espaço, com ênfase na produção de moradias para o segmento de média-baixa renda, em Belo Horizonte. A discussão gira em torno da análise da eficácia da legislação urbanística como instrumento de distribuição mais justa do espaço urbano, ao mesmo tempo em que favorece a ação do capital imobiliário. Para Mol (2004), o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte, elaborados em 1996, incorporaram o princípio da Função Social da Sociedade como forma de garantir um espaço socialmente mais justo. Assim, ela avalia a efetividade desta legislação através de uma análise comparativa com a atual conformação do espaço em Belo Horizonte. Epaminondas (2006) analisa as principais leis municipais de parcelamento, ocupação e uso do solo de Belo Horizonte e as instâncias de participação popular na estruturação do Bairro Buritis em Belo Horizonte, identificando a emergência de novas práticas e políticas urbanas mais democratizadas, identificando novas tendências para o planejamento urbano.

---

<sup>6</sup> "O sobre-lucro de localização surge quando um incorporador consegue comprar o terreno por um preço estabelecido por um determinado uso, para nele realizar um empreendimento que permite um uso mais rentável" (RIBEIRO,1997, p. 129).

A legislação tem possibilidades que vão além dos parâmetros urbanísticos, ou seja, as questões relativas à propriedade e ao seu direito de uso ou de posse são também instrumentos fundamentais na estruturação do solo urbano, uma vez que possibilita ou interdita o acesso à moradia. A discussão entre o princípio da função social da propriedade e da cidade e o direito de propriedade no Brasil caminha no sentido de buscar uma nova ordem jurídico-administrativa que solucione este impasse (FERNANDES, 2001), (CASTRO, 2001), (ALFONSIN, 2001) e (FERNANDES, 2008). Os instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade a partir da Constituição de 1988, como o Direito de Superfície e a Concessão do Direito Real de Uso, são aqui discutidos no sentido de avaliar suas possibilidades e eficácia.

Belo Horizonte, objeto deste trabalho, foi planejada para ser a Capital político-administrativa por excelência, além de ter a industrialização como principal indutor de seu crescimento<sup>7</sup>. A organização socioespacial de seu território, assim como nas demais metrópoles brasileiras, também é reflexo das estratégias entre Estado e Capital Imobiliário. Sua ocupação se definiu, a princípio, no sentido periferia-centro em função de diversos aspectos que discutiremos mais profundamente no capítulo 3, mas, ao longo de sua história, esta ordem se inverte para um modelo centro-periferia. Através de uma síntese da evolução urbana e do mercado imobiliário de Belo Horizonte procuraremos, nesse capítulo, compreender como se deu sua ocupação e expansão, relacionando a legislação urbanística da época à atuação do capital imobiliário e aos investimentos públicos. Desta maneira busca-se compreender a relação entre esses dois agentes na composição do território municipal.

Nesse sentido, foram relevantes as contribuições dos Relatórios de Prefeitos e das legislações municipais e estaduais, onde foi possível resgatar cronologicamente, as ações do Estado. Guimarães (1991) discute a construção do espaço em Belo Horizonte sob a ótica da dinâmica entre o Estado e as classes trabalhadoras em torno da questão do acesso à moradia. A ausência

---

<sup>7</sup> Entretanto, segundo Monte-Mór (1994,p.15) “esta [atribuição] lhe foi negada nas dificuldades de seus primeiros governos”. Na primeira década do século XX, Belo Horizonte se destaca como importante pólo têxtil e a consolidação de seu caráter industrial se efetiva com a implantação de um parque industrial mais competitivo em Contagem, na década de 30.

de um espaço definido no Plano da nova Capital para os operários envolvidos em sua construção inaugura um processo histórico de segregação socioterritorial em Belo Horizonte.

Este trabalho se completa com o estudo de caso sobre o bairro Concórdia, pela relevância de seu espaço diferenciado em relação ao seu entorno, sob a ótica da dinâmica imobiliária. Situado no anel pericentral da Avenida do Contorno, ou seja, próximo às áreas mais valorizadas da cidade e, portanto, com localização e acessibilidade privilegiadas<sup>8</sup>, apresenta ainda uma ocupação pouco diferenciada em relação a suas origens, com a permanência do mesmo grupo social e da maior parte de seu patrimônio imobiliário. Diferentemente, nos bairros circunvizinhos, já é possível perceber alterações nas tipologias construtivas e nos padrões de acabamento, bem como diferenças reais no valor dos imóveis, ou seja, há indícios significativos de renovação dos imóveis e do padrão socioeconômico dos moradores.

No capítulo 4, então, a partir da história do bairro, cujas origens remontam a um acordo com a municipalidade como alternativa de moradia a uma comunidade que até então vivia, de forma “ilegal”, em uma porção do território particularmente interessante à expansão de zonas residenciais para a elite da capital, são apresentadas análises qualitativas e quantitativas que buscam responder às questões levantadas sobre a permanência de sua estrutura socioespacial.

A opção simultânea pela pesquisa histórica e pelas pesquisas quantitativa e qualitativa como instrumentos de investigação tem como objetivo ampliar a compreensão da dinâmica do bairro, na medida em que considera os aspectos históricos e, portanto difíceis de ser coletados na observação de campo, além da observação direta dos processos mais contemporâneos. Segundo Yin (2005, p. 26), “o estudo de caso [...] acrescenta duas fontes de evidências que usualmente não são incluídas no repertório de uma pesquisa histórica: observação direta dos acontecimentos que estão sendo estudados e entrevistas com as pessoas nelas envolvidas”.

---

<sup>8</sup> Atributos suficientes para atrair o mercado imobiliário de renda média e alta, como se dá nos demais bairros cuja localização se assemelham.

A pesquisa qualitativa se baseia na observação de campo visando identificar evidências de alterações urbanísticas na área, além de entrevistas com lideranças, grupos representativos locais, corretores e incorporadores que atuam na região além de moradores. Esta pesquisa busca compreender aspectos de ordem subjetiva que normalmente não são explicitados nas pesquisas quantitativas, ou seja, sentimentos com relação àquele local, memórias, identidades, aspectos positivos e negativos, além de simulações do tipo “se pudesse escolher, você moraria aqui mesmo ou em outro bairro? Em qual outro bairro? Por quê? Você já tentou vender seu imóvel antes? Já foi abordado por algum corretor de imóveis?”. Assim esperamos trazer para esta análise todos os dados relativos à dinâmica do bairro, desde os acordos para distribuição dos lotes na origem de sua formação, até as atuais condicionantes que determinam a fixação da população naquele local.

Por sua vez, os dados quantitativos servem de suporte para a análise, quais sejam dados com maior abrangência, no que diz respeito ao perfil dos moradores (renda, tempo de permanência no bairro, deslocamentos, etc.), além daqueles que se relacionam ao tipo de habitação (data das edificações, área dos terrenos, preço por m<sup>2</sup>, tipologia e padrão de acabamentos, dentre outros).

O universo quantitativo também pode ser ampliado através de dados dos órgãos municipais, estaduais e federais de pesquisa, diferentemente da pesquisa qualitativa que deverá ser realizada estritamente em campo. Espera-se, assim, disponibilizar o maior número de informações, de maneira a construir um arcabouço confiável de conclusões, que confirme, ou não, as hipóteses levantadas neste trabalho.

O trabalho finaliza com as considerações finais, onde se pretende sintetizar as conclusões extraídas da análise empírica, à luz das questões teóricas aqui sistematizadas inicialmente. O objetivo é contribuir para a discussão que busca o acesso à terra urbana, viabilizando o conceito da função social da propriedade.

## 2 A QUESTÃO URBANA: UMA DISCUSSÃO SOBRE O PAPEL DO CAPITAL IMOBILIÁRIO E DO ESTADO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO INTRA-URBANO

---

A atuação simultânea de alguns dos agentes envolvidos na dinâmica de ocupação do solo urbano – Poder Público, empreendedores e proprietários - têm papel decisivo, cada um a seu modo, na estruturação da cidade e, conseqüentemente no preço do solo urbano.

Enquanto o Poder Público atua na execução das obras estruturantes (infra-estrutura sanitária e sistema viário) e no controle do potencial construtivo através da legislação urbanística, o capital imobiliário, por sua vez, se apropria desses investimentos - que são públicos – buscando antecipar as oportunidades de maior valorização e, portanto obtendo a máxima de lucro sobre a terra urbana. Desta forma há uma majoração de preços e uma conseqüente hierarquização do espaço intra-urbano, o que gera oportunidades desiguais na sua apropriação. Esses fatores tornam algumas regiões da cidade mais atrativas ao mercado imobiliário e, portanto, com melhor potencial de lucro para os empreendedores, sempre em busca do *sobrelucro de localização*. Esses também atuam na promoção de novas áreas para o mercado imobiliário, alterando de forma significativa a estrutura urbana. Segundo Maricato (1988) <sup>9</sup>, “o volume de recursos provenientes de toda a sociedade, captados pela renda imobiliária, é muito grande para que as análises econômicas o ignorem, como frequentemente acontece”.

A expressão “espaço intra-urbano” foi aqui adotada preferencialmente a “espaço urbano” para designar o recorte do referencial empírico. Isto se justifica pela maneira abrangente com que a expressão “espaço urbano” vem sendo utilizada atualmente e pela necessidade de se diferenciar as leituras de recorte mais local daquelas de caráter regional. Segundo Villaça (2001, p.18):

[...] espaço urbano – e todas aquelas [expressões] afins – está hoje de tal forma comprometida com o componente urbano do espaço

---

<sup>9</sup> MARICATO, Ermínia. Sociedade: a cidade é um grande negócio. *Revista Teoria e Debate*, [S.l.], n. 3, 1988. Disponível em: <[www.fundacaoperseuabramo.org.br/td/td03/td3\\_sociedade.htm](http://www.fundacaoperseuabramo.org.br/td/td03/td3_sociedade.htm)>. Acesso em: 04 dez. 2008.



regional que houve necessidade de criar outra expressão para designar o espaço urbano; daí o surgimento e uso de intra-urbano.<sup>10</sup>

Mendonça (2002) observa em sua tese resultados diferentes sob as perspectivas intra-urbana e regional (que ela denomina macro, em suas conclusões). Sob a perspectiva intra-urbana percebe-se uma heterogeneização da população, entretanto, quando se observa sob a ótica da RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte, as conclusões são bem diferenciadas, ou seja, pode-se falar em homogeneização dos grupos com polarização das extremidades e alto índice de segregação socioespacial. Percebe-se, portanto, diversidade nas conclusões e resultados quando os focos são intra-urbanos ou regionais.

A não consideração das particularidades intra-urbanas é ainda uma lacuna na prática de planejamento urbano em Belo Horizonte segundo Freitas (1996). Para ela, apesar das novas perspectivas de planejamento inauguradas com a Constituição de 1988, ainda se observa uma tendência a desconsiderar as especificidades locais.

Tais práticas ainda tendem a ser homogeneizadoras, desconsiderando “o *locus* primordial [...] onde se desenvolve a vida cotidiana, ou seja, [...] [o espaço] das interações imediatas, da atribuição de valores de uso, da identificação, da subjetividade e da apropriação [...], pois não há lugar para tais abordagens na prática sócio-espacial capitalista” (1996, p. 4).

Segundo Villaça (2001) espaço intraurbano e espaço regional têm distinções que são fundamentais e, portanto, com conteúdos que necessitam ser abordados de forma diferenciada. Entretanto, é importante ressaltar que, embora distintos, os espaços intra-urbano, regional e global são complementares e se inter-relacionam.

Diante da relevância dessa abordagem, utilizaremos a expressão “espaço intra-urbano” para designar a área específica em estudo e as demais que se fizerem necessárias dentro de Belo Horizonte e “espaço regional” quando o contexto referir-se à RMBH.

---

10 Para aprofundamento ver (VILLAÇA, 2001).

## 2.1 O espaço intra-urbano como um grande negócio

---

O debate sobre a atual organização de nossas metrópoles, especialmente diante de uma nova ordem produtiva<sup>11</sup>, tem buscado renovar antigas discussões sobre a relação entre o solo urbano e sua apropriação dentro do contexto da produção capitalista. A questão urbana, segundo Ribeiro (1997), passa a ter como objeto central políticas que visem à solução de problemas urbanos decorrentes de um mercado de terras subordinado à lógica da especulação e da valorização fundiária à custa dos investimentos públicos.

Nesse sentido são pressupostos desta discussão: a relação direta entre a configuração territorial e o modelo econômico de produção que a sustenta, além da crescente necessidade de ampliação do espaço urbano a caminho da cidade contemporânea. Também é premissa básica que “os preços fundiários são formados a partir da hierarquia de preços gerada pelas várias demandas dos agentes capitalistas que valorizam seus capitais através da utilização e da transformação do uso do solo urbano” (RIBEIRO, 1997, p.40).

Assim, o solo urbano, bem como toda a estratégia em torno de sua valorização e distribuição, torna-se o objeto central desta discussão. O objetivo é esclarecer os mecanismos que atuam nos bastidores desta articulação, cuja lógica tem configurado cidades tão desiguais, sob o ponto de vista socioterritorial. Inclua-se aí o papel fundamental do Estado, cuja forma assumida de intervenção se traduz no planejamento e gestão urbanos, ou seja, através dos investimentos públicos, da legislação de uso e ocupação do solo e também da sustentação de um modelo econômico-social capitalista, mesmo que esse modelo se apresente em visível crise.

---

11 Reestruturação produtiva, pós-fordismo ou desindustrialização, é a transformação decorrente das inovações tecnológicas que alteraram a produção industrial dos últimos tempos, permitindo a desconcentração geográfica da produção, ao mesmo tempo em que intensifica a integração dos indivíduos através dos “espaços de fluxos” ampliados. Para aprofundamento ver CASTELLS (1989).

Segundo Deák (1992) <sup>12</sup>: “o preço do solo é o instrumento de mercado fundamental na organização espacial da produção capitalista em geral e na grande aglomeração urbana em particular”. Nesse bojo, as origens da fundamentação do preço do solo e seus desdobramentos, serão compreendidos na sessão seguinte.

### 2.1.1 Elementos da teoria da renda de Marx

---

De acordo com Karl Marx, em sua obra *O Capital*, o espaço é condição e meio de produção, simultaneamente, o que lhe confere centralidade na discussão da questão urbana. É condição geral da produção capitalista, na medida em que oferece o substrato necessário à realização de qualquer trabalho humano. Segundo Moraes e Costa (1993, p.127), “a terra é uma realidade natural e material que se define como receptáculo do trabalho humano historicamente acumulado”. É, portanto, parte do custo da produção, expresso sob a forma de capital constante, ou seja, a instalação física da produção.

É meio de produção, pois desempenha um outro papel fundamental, ou seja, representa todo o entorno necessário à produção e circulação da mercadoria: se materializa na cidade que acolhe o homem (mão-de-obra disponível), nas vias e estradas que possibilitam a circulação da mercadoria, no comércio que absorve a produção<sup>13</sup>, etc.

Ribeiro (1997) vai mais além e define o solo urbano como condição para os agentes capitalistas que valorizam seus capitais através da sua utilização e

---

12 DEÁK, Csaba. Uma interpretação histórica da teoria de renda. *Revista de Desenvolvimento Urbano e Regional*, n.2, p 41-57; Sinopses 18, p-26-39, 1992. Disponível em: <[www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c\\_deak/CD/3publ/index.html](http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/index.html)>. Acesso em: 27 nov. 2008.

13 O que TOPALOV (1979) denominou por “efeitos úteis de aglomeração ou elementos de uso complexo”, também chamado por alguns economistas de “externalidades”.

transformação. Seja como *marco do lucro* ou como *objeto do lucro*<sup>14</sup>, o solo urbano é condição para esses agentes obterem seus ganhos extraordinários.

Para estabelecermos as bases teóricas desta investigação é necessário que se faça, a princípio, a distinção entre *valor, preço e lucro*, uma vez que são categorias diferentes e que serão sistematicamente utilizados no transcorrer desta discussão. Segundo Ribeiro (1997, p. 39) “O debate só tomará caminhos mais profícuos se partir de uma constatação fundamental: o fato de que a terra é um bem não produzido que, portanto, não tem valor, mas adquire um preço” Nesse sentido vamos recorrer aos elementos da teoria da renda de Marx, uma vez que entendemos ser a única via que relaciona a economia com a valorização do solo.

Antes, porém é fundamental abordarmos uma ciência que antecede a teoria de Marx e que por isso tem papel determinante em suas conclusões. Conhecida como Economia Clássica, esta ciência nasce impulsionada pela necessidade de se compreender um novo modelo econômico que se configura na Idade Média e cujo modo de produção estava centrado na exploração do trabalho alheio e na apropriação privada dos lucros (MORAES; COSTA, 1993). Suas origens estão associadas ao surto comercial que se dá no século XVII, onde uma nova classe se configura adquirindo cada vez mais força – a burguesia. Era, portanto conveniente, que qualquer teoria econômica “afinada” com seu tempo buscasse compreender os altos ganhos mercantis desta classe em franco processo de ascensão, reconhecendo como “natural” (e, portanto justo), estas relações de acumulação. Assim, associando o conceito de valor às *dádivas da natureza*, justificavam-se seus ganhos.

Posteriormente, já no auge da revolução industrial (séc. XVIII), surgem duas correntes que marcam definitivamente a economia clássica: Adam Smith, na Inglaterra, cujo pensamento se orientava pela não intervenção do Estado

---

14 Para RIBEIRO (1997) o espaço urbano pode ser considerado um marco do lucro para os agentes econômicos que ali investem seus capitais na produção e na circulação de mercadorias. Também pode ser considerado como objeto do lucro, na medida em que se torna um produto resultante do uso e transformação do solo urbano (objeto imobiliário).

(abandonando os princípios do mercantilismo<sup>15</sup>), e os fisiocratas<sup>16</sup>, na França, que centram sua análise na *produção*. Entretanto, estes (os fisiocratas) ainda tratam a economia como uma ordem econômica regida por leis naturais, pois consideravam apenas o retorno da terra como fonte de mais-valia, e portanto, capaz de gerar excedente. Assim, o *valor* ainda está vinculado a um valor físico nato (terra), sem associação com qualquer trabalho social e a *mais-valia*, por sua vez, permanece como uma “dáviva da natureza”, portanto sem qualquer caráter de exploração social.

Adam Smith, entretanto, vai mais além, pois entende, pela primeira vez, que o valor de troca de uma mercadoria deve ser proporcional à quantidade de trabalho que ela demanda e não a uma qualidade natural do produto gerado. Assim, o *valor* começa a ser associado ao trabalho, ou seja, passa a ser entendido como *valor-trabalho*, e a *mais-valia*, também passa a ser reconhecida como um *sobretabalho*<sup>17</sup> gerado na produção de uma determinada mercadoria, e apropriado somente pelo proprietário. Entretanto, mesmo negando à terra o atributo de *fonte de toda a riqueza* (como faziam os fisiocratas), Smith conservava a idéia de que, como recurso natural que era, a terra deveria gerar ao seu proprietário um outro tipo de renda que seria apenas um pagamento, segundo Deák (1992)<sup>18</sup> “por uma dáviva da natureza monopolizada por uma classe” (dos senhores de terra).

Assim, esse conceito de *renda fundiária* foi também introduzido por Smith como sendo outra forma de *mais-valia* e se dá a partir de uma analogia com o sistema feudal (já ultrapassado na época), considerando a renda como aquele

---

15 Para a chamada “escola mercantilista”, o valor confundia-se com a moeda, e a riqueza de um país media-se por sua capacidade em acumular metais como o ouro e a prata. Assim, valorizava-se a acumulação através da exploração dos metais das colônias recém-descobertas, ou através de práticas mercantilistas monopolistas que, mediante a tutela do Estado, controlavam os preços praticados.

16 Escola surgida na França durante o séc. XVIII, com Quesnay e Turgot dentre outros. Para eles somente a agricultura poderia proporcionar um excedente (ou mais-valia), Assim, seria o único trabalho considerado produtivo (diferente do comércio ou indústria).

17 Sobretabalho é aquela parcela de trabalho excedente e não remunerado ao operário.

18 DEÁK, Csaba. Uma interpretação histórica da teoria de renda. *Revista de Desenvolvimento Urbano e Regional*, n.2, p. 41-57; Sinopses 18, p-26-39, 1992. Disponível em: <[www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c\\_deak/CD/3publ/index.html](http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/index.html)>. Acesso em: 27 nov. 2008.

tributo pago pelo camponês que explorava a terra ao senhor feudal, seu proprietário. Isto conduziu o pensamento econômico de forma equivocada por muito tempo, uma vez que esta relação senhor feudal-trabalhador do campo, já não se estabelecia mais. O que havia então era um arrendamento das terras do proprietário para o capitalista, que a utilizava como fonte de exploração de bens agricultáveis, através de mão-de-obra assalariada. Já se configurava, portanto, uma outra relação de uso da terra, e aí já não cabia mais qualquer analogia entre renda fundiária e aquele sistema pré-capitalista.

Para Ribeiro (1997, p.55):

...nos moldes de produção pré-capitalista não se pode falar em renda no mesmo sentido que na economia capitalista, pois a produção não é regulada por um lucro médio. No feudalismo, a renda é a forma que toma diretamente o produto do sobretrabalho, apropriado pelo senhor feudal. Neste caso, a propriedade da terra é o eixo das relações de produção, enquanto no capitalismo a propriedade privada coloca-se na esfera das relações de distribuição. Ou seja, trata-se de parte do excedente da mais-valia apropriada em segunda mão pelo proprietário da terra.

No século XIX, a economia política dá outro salto na direção de ampliar sua compreensão sobre o modelo econômico vigente e em franca ascensão – o capitalismo já estava na fase da grande indústria neste momento. David Ricardo, um dos maiores representantes desse período, acrescenta novos ingredientes que permitem uma melhor compreensão em torno do conceito já consolidado do *valor-trabalho* e de renda. Além da parcela de *sobretrabalho* retirada dos operários para os proprietários diretamente do produto final, ele reconhece também no trabalho de implantação das máquinas e insumos necessários à produção final mais uma fonte de *sobretrabalho* e, portanto, de *mais-valia*: “além daquela parcela que é retribuída pelo salário, existe outra já contida nos meios de produção” (MORAES; COSTA, 1993, p.103).

Com relação à renda, em seus *Princípios da Economia Política*, Ricardo avança significativamente, introduzindo o conceito de *renda diferencial*, posteriormente ampliado por Marx. Entretanto, a essência de sua teoria reside no estabelecimento de um preço médio de produção, estipulado a partir da produção no pior solo (produção de cereais nesse caso) e que serve como parâmetro para os demais solos. Assim, o pior solo não gera renda, pois seu

custo só paga o preço médio de produção, a remuneração só será possível, portanto àqueles que conseguirem produzir com custo abaixo desse preço médio. Isto acaba se tornando um problema, pois quem disponibilizaria sua terra sem que dela obtivesse o retorno em forma de renda? Marx resolve este impasse posteriormente com a introdução do conceito de *Renda Absoluta* que será abordado mais à frente.

Ainda no século XIX Marx (O Capital) resgata as formulações mais avançadas dos clássicos Smith e Ricardo, para posteriormente ultrapassá-las e ampliá-las, tomando uma direção distinta. A partir de uma longa reflexão de ordem filosófica estabelece a base de seu pensamento, qual seja a relação dialética entre economia e sociedade. Para Marx, antes do capitalismo a circulação de mercadorias se dava pela fórmula [M(mercadoria)-D(dinheiro)-M(mercadoria)], ou seja, venda de uma mercadoria para compra de outra. A partir do processo de produção capitalista a expressão se altera para [D-M-D'], onde D é o dinheiro empregado originalmente na produção de M (que é a mercadoria para circulação) e D' é a soma do dinheiro investido + um incremento (*mais-valia*) que o transforma em Capital.

A obtenção deste incremento ou *mais-valia* é que transforma o dinheiro em capital e sua obtenção não pode se dar apenas através da circulação de mercadorias (por ser troca de equivalentes) nem tampouco pelo aumento sistemático dos preços, pois isto o excluiria da concorrência. Para se obter a *mais-valia*, portanto, é necessário um elemento que se transforme em *criação de valor*. Esse elemento é a força de trabalho humana, que por sua vez cria *valor* – idéia resgatada de Smith, e de onde advém a *mais-valia*. O dono do Capital-dinheiro então compra esta força de trabalho, cujo *valor* é determinado pelo tempo socialmente necessário para a sua produção (custo da manutenção do operário - alimentação, deslocamento e aluguel) em determinada formação histórico-social.

O Capital gerado a partir daí possibilita novos investimentos na produção, sempre em busca de aumentar este incremento (ou *mais-valia*), seja pelo aumento das horas de trabalho do operário – *mais-valia absoluta* -, seja pela automação do processo produtivo que reduz o tempo gasto na produção da

mercadoria – *mais-valia relativa* -, que por sua vez cria um “exército de reserva” desprovido de terras e recursos, completamente dependente e disponível para a produção capitalista (um dos elementos considerados fundamentais no funcionamento desse processo).

O **lucro**, para Marx, será a relação entre a *mais-valia* e o conjunto do capital investido. Este capital pode ser subdividido em capital constante e capital variável. O primeiro diz respeito aos custos de manutenção, matéria-prima, equipamentos, etc., e o capital variável, por sua vez, diz respeito aos custos com a mão-de-obra. A soma dessas duas categorias é o que se nomeia por *Capital global*. A taxa de lucro, por sua vez, é calculada pela média obtida entre os custos de todos os concorrentes do mesmo setor de produção (lucro médio). O **preço** da produção é então determinado pela somatória entre o Capital global e o lucro médio, diferente do **valor**, determinado pela quantidade de trabalho socialmente necessário para a produção de uma mercadoria. Individualmente a mercadoria é vendida, não pelo seu *valor*, mas por seu *preço* de produção.

Quando a mercadoria em discussão é a terra, entretanto, é necessário que se pontuem algumas peculiaridades. Para Ribeiro (1997, p. 39-40) uma constatação é fundamental:

...o fato de que a terra é um bem não produzido que, portanto, não tem valor, mas que adquire um preço [...] e somente adquire um preço porque o seu uso permite aos agentes econômicos obterem ganhos extraordinários nos investimentos que realizam na cidade. O preço da terra é somente um reflexo da disputa entre os diversos capitalistas pelo controle das condições que permitem o surgimento dos sobrelucros de localização.

Assim, temos que o preço da terra (ou renda fundiária) é determinado pela capacidade de ganho que ela pode proporcionar ao seu proprietário – *valor de troca*. Esta capacidade é determinada pelas diferenças entre uma e outra porção de terra, ou seja, por um *diferencial* que passa, tanto por suas qualidades naturais, quanto pelas benfeitorias ali introduzidas e, especialmente, pelas características únicas que aquela terra possa apresentar em relação às demais. Marx então, classifica a renda fundiária segundo quatro critérios diferenciais, ou seja: *renda diferencial I*, *renda diferencial II* e *renda de monopólio*, além da *renda absoluta*.



A *Renda diferencial I* decorre de circunstâncias favoráveis criadas pela natureza, e, portanto, não reprodutíveis e monopolizáveis. Desta forma, quanto mais produtiva for a terra, maior sua renda diferencial. Esta relação se dá através da comparação com a “pior terra” que determina o custo mais elevado de produção. Entretanto, ele insere uma nova possibilidade de renda diferencial, obtida através de investimento de capital nos terrenos menos férteis, e que ele chamou *Renda Diferencial II*. Assim, a produtividade pode ser alterada e a parcela de lucro aumentada. Esta força natural não é a fonte do lucro extra, mas apenas a condição básica para a produção capitalista. Portanto, mesmo abolindo a propriedade privada o lucro existiria, “ou seja, sua origem é o fato de um capital utilizar gratuitamente condições excepcionais de produtividade, o que lhe permite produzir em condições superiores à média” (RIBEIRO, 1997, p.60).

Segundo Marx, a *Renda diferencial II* é resultante de benfeitorias proporcionadas por investimentos de capital que tornem a terra mais fértil (no caso da terra agricultável, através de insumos) ou mais rentável por suas diferenças locacionais (melhor localização gera custos menores e, conseqüentemente, lucros maiores).

A *Renda de Monopólio*, segundo Marx, é aquela que confere ao proprietário o poder de estipular preços bem acima do valor das mercadorias, em função de uma localização privilegiada, ou recurso natural que lhe garante exclusividade, ou seja, a partir da apropriação de um bem cujo valor de uso não é reproduzível ou o é apenas parcialmente.

Outro tipo de renda gerada pela propriedade da terra é denominada por Marx como *Renda Absoluta* e se traduz por um tributo auferido ao preço de produção, como forma de inserir o “pior terreno” no rol dos concorrentes. Esta renda viabiliza a produção nestas áreas, uma vez que permite “compensar” suas condições mais desfavoráveis em relação às demais terras. A renda Absoluta é, portanto, o meio de viabilizar o “pior terreno”, que, por sua vez, é a base para o cálculo da *renda diferencial*. A terra não gera renda, mas confere ao proprietário o poder de sua utilização (inclusive através de aluguel), ou simplesmente, oferece a possibilidade de retenção na expectativa de sua

valorização. Por ser resultado único e exclusivo da propriedade particular da terra, seria eliminada no caso de nacionalização do solo. Assim Marx resolve o impasse gerado por Ricardo, que não considerava a renda no pior terreno.

Mesmo que para Marx esta abordagem tenha se dado para a compreensão da terra agricultável, podemos utilizar os mesmos princípios para a terra urbana, que a partir daqui, será tratada por *solo urbano*. Neste caso as qualidades naturais do solo deixam de estar vinculadas à sua fertilidade e passam a ser atribuídas à sua topografia e localização, e as benfeitorias introduzidas deixam de ser os insumos ao solo e passam a ser aquelas advindas da transformação do seu uso (legislação) e do potencial urbano local<sup>19</sup>. As características únicas, por sua vez, são estabelecidas por critérios que o mercado imobiliário cria, normalmente associando seu uso à aquisição de status simbólico. Assim, estas diferenças passam a determinar a hierarquia do solo urbano, ou seja, quanto maior seu diferencial, maior seu *valor de troca*, selecionando seu acesso à população por critérios econômicos.

### 2.1.2 Valor de uso e valor de troca

---

Vimos que para Marx o conceito de *valor* aparece sempre associado ao trabalho social despendido – não há valor sem trabalho -, e que o *valor de troca* de uma determinada mercadoria está vinculado à quantidade de trabalho socialmente empregada em sua produção. Entretanto, quando se fala em espaço (terra agricultável ou solo urbano) o conceito de valor pode estar associado a uma outra categoria: *valor de uso*, ou seja, um bem de utilidade geral, não necessariamente um produto do trabalho humano, mas um bem natural cujo uso se dá para simples existência.

Assim, o termo valor pode ser reconhecido em dois significados distintos, ou seja, *valor de uso* – quando expressa a utilidade de um dado objeto - e *valor de troca* – relação quantitativa que mensura a capacidade de troca desse objeto

---

<sup>19</sup> Entenda-se potencial urbano como toda a capacidade instalada na cidade – infraestrutura, acessibilidade, inserção econômica, etc.

por outro(s). Marx dá ênfase a esta distinção, a princípio, para posteriormente estabelecer uma relação dialética entre eles, ou seja, o *valor de troca* de um objeto só se estabelece mediante uma necessidade (*valor de uso*) que ele satisfaz em um outro que não o possui. “Assim, desde que não é *valor de uso* para seu possuidor, deve ser (...) para outros (...) Para tornar-se *valor de troca*, a mercadoria deve encontrar a necessidade particular que ela possa satisfazer” (MARX *apud* HARVEY, 1980, p. 133).

Se considerarmos apenas o *valor de uso* de um determinado objeto acabamos por destituí-lo de sua capacidade de troca, e portanto, o deixamos fora da esfera econômica. Entretanto, se adotamos o princípio dialético marxista, que considera o *valor de uso* como *condição* para o *valor de troca*, o mesmo objeto é resgatado dessa categoria de isenção e adquire status de mercadoria, ao mesmo tempo em que é inserido na esfera da investigação econômica.

Segundo Harvey (1980), para os estudiosos do espaço urbano (geógrafos, sociólogos e urbanistas) que consideram apenas o *valor de uso* do solo (abordagem essencialmente espacial) como sustentáculo conceitual de análise, é fundamental o resgate dos princípios marxistas, uma vez que neles se considera também o *valor de troca* do solo. Há, portanto uma ampliação na compreensão de sua dinâmica, além de sua necessária inserção no campo da economia política<sup>20</sup>. Assim, partiremos desta premissa básica para o avanço da nossa reflexão, ou seja, o solo e suas benfeitorias são considerados mercadorias, cujos *valores de troca* são estabelecidos a partir do *valor de uso* que suscitam.

Entretanto, não podemos categorizar o solo como uma mercadoria qualquer, uma vez que tem características peculiares. Ainda segundo Harvey (1980, p. 135-136), são seis os aspectos que estabelecem esta diferenciação: “O solo e suas benfeitorias não podem deslocar-se livremente”, portanto confere a seu proprietário o *monopólio* de determinar o uso que lhe convier; “o solo urbano e suas benfeitorias são mercadorias das quais nenhum indivíduo pode dispensar”

---

20 Esta inserção considera os princípios da produção capitalista também para a análise da dinâmica do uso do solo urbano, que passa a adquirir status de mercadoria.

e justamente por ser indispensável isso concede ao solo uma categoria essencial na organização espacial da produção capitalista; “o solo e suas benfeitorias mudam de mãos relativamente com pouca frequência”, o que o torna pouco disponível ao mercado; “o solo é algo permanente e a probabilidade de vida das benfeitorias é muitas vezes considerável”, ou seja, podem propiciar oportunidade de ganhos só pelo fato de existirem, mesmo sem uso e sem que requeiram cuidados regulares para manter seu potencial de troca. Assim, há um duplo interesse em sua posse, seja como valor de uso ou como valor de troca, tanto de imediato quanto em um tempo futuro: “a troca no mercado ocorre em um momento do tempo, mas o uso se estende por um período de tempo”. O fato de o período de uso ser grande acaba determinando grande desembolso de dinheiro e isto implica, diretamente, o envolvimento de instituições financeiras na intermediação destas negociações. Isto vincula ainda mais o mercado do solo à economia capitalista que a viabiliza; e finalmente, “o solo e suas benfeitorias têm usos diferentes e numerosos que não são mutuamente exclusivos para o usuário (...) todos têm diferentes necessidades e consomem aspectos diferentes da moradia em quantidades diferentes em suas vidas diárias”. Assim, é necessário que os valores de um determinado comprador ou locatário *coincidam* com os valores de um determinado solo e suas benfeitorias, o que não se dá de maneira tão fácil e regular.

É fundamental, portanto, que *valores de uso* e *valores de troca* se encontrem para tornar o solo e suas benfeitorias mercadorias. Entretanto, quando o *valor de uso* de determinadas porções do solo urbano ultrapassa seu *valor de troca*, o mercado imobiliário não consegue se impor. Trata-se, portanto, de um entrave que deve ser transposto mediante acréscimo de novas porções de solo urbano, através de estratégias específicas que abordaremos no próximo item.

### 2.1.3 O capital imobiliário e a questão fundiária

---

O mercado imobiliário dificilmente gera um “mercado de concorrência perfeita”, ou seja, o preço pago nem sempre coincide com seu valor de troca, devido à complexidade dos fatores envolvidos em sua composição. Um desses fatores diz respeito aos diversos segmentos envolvidos – residencial, comercial e loteamentos – que por sua vez se dividem em submercados diferenciados (luxo, classe média e popular), cada um com lógicas e objetivos peculiares, determinando assim, preços também diferenciados.

Segundo Marques e Torres (2005, p.214), a produção imobiliária se dá através de pelo menos quatro grandes formas de produção da habitação, que se subdividem em dois segmentos com orientações distintas. O primeiro, cuja produção está fora da lógica capitalista é voltado para a autoconstrução. Neste caso o valor preponderante é o *valor de uso*. E o segundo segmento, onde o *valor de troca* supera o de uso, e cuja orientação se dá pela obtenção do lucro e que o autor denomina de “mercado capitalista da habitação”. Este último, por sua vez, se subdivide em três formas de produção: a primeira constituída pelos pequenos construtores, a segunda direcionada à população de baixa renda (produção pública) e a última, constituída pelos capitais imobiliários ou incorporadores, e cujo papel é determinante na estruturação das nossas cidades, na medida em que procura capturar novas porções de solo urbano, obtendo daí sobrelucros fundiários.

Da mesma forma Ribeiro (1997, p.124) sintetiza a produção imobiliária em dois blocos: o capitalista e o não-capitalista. A produção não capitalista corresponderia ao segmento “*popular*” que corresponde a todas as formas de auto-produção de moradia, não sendo exclusivamente regulado pelas condições capitalistas de produção. O mercado capitalista, por sua vez, se divide em três sub-mercados: as cooperativas e companhias estaduais de habitação, o sub-mercado normal e o monopolista.

O sub-mercado normal, ou *concorrencial*, está menos subordinado à localização do que o sub-mercado monopolista, pois encontra limites na capacidade de pagamento das camadas médias, cuja demanda o sustenta.

O sub-mercado *monopolista* tem outra lógica, isto é, não é regulado pelas condições normais do mercado, mas está subordinado à quantidade de unidades produzidas, à capacidade de pagamento dos usuários e à diferenciação das moradias que produz. O que determina seu preço é a sua não-reprodutibilidade, ou seja, sua localização privilegiada, que determina um valor extra ao terreno e às demais áreas contíguas, o “prestígio social da vizinhança”. Segundo Singer (1979, p.27), este último fator decorre da “tendência dos grupos mais ricos de se segregar do resto da sociedade e da aspiração dos membros da classe média de ascender socialmente”.

Mendonça (2002, p.20) sintetiza os mecanismos de atuação da incorporação imobiliária na valorização do solo, nos seguintes aspectos: “urbanização e ocupação de novas áreas, alteração de usos e formas de ocupação do solo ou mudanças no status simbólico de determinadas zonas urbanas”. Ainda nesse sentido, associa esses mecanismos à hierarquização do solo e conseqüente mobilidade residencial: “ao criar novas áreas de ocupação e ao transformar o uso do solo, [o mercado imobiliário] constitui mecanismo de seleção e alocação de grupos sociais em sua luta pela apropriação de recursos desiguais”.

As transformações no uso do solo e, por conseguinte no seu preço, também são determinados, como vimos anteriormente, pela disponibilidade de infraestrutura. O Estado promove as melhorias urbanas e controla o potencial construtivo, atuando como gerador de renda diferencial no mercado de terras, e o mercado imobiliário, por sua vez, tira proveito dessa atuação agregando maior valor a terra – e, portanto, obtendo “valorização diferencial do uso do solo” –, além de restringir seu acesso à população de baixa renda por meio da majoração de preços. Para Singer (1979, p.36),

Sendo o montante de serviços urbanos escassos em relação às necessidades da população, o mercado os leiloa mediante a valorização diferencial do uso do solo, de modo que, mesmo os serviços fornecidos gratuitamente pelo Estado aos moradores – como ruas asfaltadas, galerias pluviais, iluminação pública, coleta de lixo, etc. – acabam sendo usufruídos apenas por aqueles que podem pagar o seu “preço” incluído na renda do solo que dá acesso a eles.

## 2.2 O papel do Estado na estruturação da cidade

---

O Estado é a organização política da classe economicamente dominante, segundo Lojkine (1981) e, portanto, atua fortalecendo e aprimorando o sistema econômico que o sustenta – neste caso o sistema capitalista - criando condições para sua reprodução.

Nesse sentido, historicamente o Estado capitalista vem assumindo a árdua tarefa de equilibrar “em níveis toleráveis”, segundo Santos (1984), as tensões sociais decorrentes das exigências subordinadas, por um lado à lógica desse modo de produção (lógica do capital), e por outro, às necessidades das classes trabalhadoras. Seja como provedor dos meios de consumo coletivo ou legislando sobre o uso do solo, o Estado tem sido, sem dúvidas, um dos agentes mais importantes na estruturação das cidades.

Sabe-se que no modo de produção capitalista não há interesse do capital pelos custos da reprodução do trabalho, pois “estão fora do processo de produção e, portanto não sujeitos à lei do valor” (SANTOS,1984, p.22). Desta forma transfere-se para a sociedade (leia-se Estado) a responsabilidade pela provisão e gestão dos bens de consumo coletivos (transportes, educação, saúde, infraestrutura e habitação) que por sua vez estão estreitamente ligados à produtividade do trabalho e, portanto, à valorização do capital, na medida em que garantem a reprodução da força de trabalho. Assim o Estado, além de atuar como promotor da infraestrutura também garante a sustentabilidade do sistema econômico vigente.

Para Santos (1984, p. 50),

Isto explica o papel cada vez mais decisivo do Estado no provimento dos bens e serviços urbanos [...] as despesas com a reprodução do trabalho, continuam a ser improdutivas do ponto de vista do capital individual, apesar de serem condição necessária para a reprodução do capital no seu todo, [...] [desta forma] se transfere para o Estado a resolução do *problema social*.

Os bens de consumo coletivos relativos à mobilidade, por exemplo, estão diretamente subordinados ao Estado e são determinantes como instrumentos de inserção urbana da população. Assim, se os investimentos públicos relativos à mobilidade se concentram na ampliação e melhoria da rede viária, vai

privilegiar os proprietários de veículos, portanto, a população com melhor renda. Se, ao contrário, estes investimentos são canalizados para o transporte público de massa, certamente favorecerão mais diretamente às camadas mais baixas e que dependem de grandes deslocamentos (normalmente são os que se encontram mais distantes dos centros de produção e trabalho).

A acessibilidade é, pois condição fundamental para a inserção urbana e social da população, além de agregar valor ao solo, pois cria diferenças locacionais que tornam o solo urbano mais rentável - *Renda diferencial II*. Assim, uma área cuja localização se integra mais ao espaço urbano, ou seja, que tenha maior acessibilidade, certamente terá maior valor de troca em relação àquelas que não dispõem desse atributo.

A transformação no preço do solo advinda das “ações provedoras” do Estado é objeto de interesse dos especuladores, na medida em que antecipa as áreas a serem beneficiadas e, portanto, onde haverá possibilidade de ganhos extras através da valorização do solo<sup>21</sup>. Quando esta antecipação não é possível, o mercado imobiliário atua adquirindo grandes áreas adjacentes ao perímetro urbano, com pouca acessibilidade, e comercializa para a população de baixa renda, deixando para ela a tarefa de pressionar o Poder Público no sentido de viabilizar essa acessibilidade. Desta forma, cresce a demanda por bens e serviços nas áreas periféricas carentes, ao mesmo tempo em que ocorre a subutilização da infraestrutura central já existente, gerando ônus para o município.

Além de provedor dos meios de consumo coletivo, o Estado tem papel determinante na estruturação da cidade e na valoração da terra urbana, na medida em que legisla sobre o uso e a ocupação do solo. Atuando como regulador do potencial construtivo, também determina renda diferencial à terra urbana. Se um lote se encontra em região de adensamento preferencial, por exemplo, certamente terá um valor agregado diferente daquele cujo potencial construtivo é mais restritivo.

---

21 O solo urbano em si não produz valor pois não demanda trabalho para se materializar, mas o ambiente da cidade sim, este demanda trabalho socialmente gasto para produzi-lo. Logo, este trabalho produz um valor.



Pode-se dizer também que a legislação urbanística “é o meio de que se vale o Estado para ordenar e controlar os espaços habitáveis” (COTA, 2002, p.3). Ao estabelecer o que é ou não permitido na cidade “acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura situações de plena cidadania e regiões de cidadania limitada”, definindo também uma histórica relação de favor entre provedores (Estado) e devedores (população ilegal), que é a “verdadeira fonte do sucesso político” brasileiro. Sob esse aspecto compreendem-se também as bases do clientelismo, onde vem se fundamentando a política urbana brasileira (ROLNIK, 1997).

Em geral, o Estado combina vários mecanismos, no sentido de garantir o equilíbrio das forças antagônicas que sustentam o sistema capitalista. Se por um lado ele não consegue suprir todas as necessidades coletivas, por outro ele “tolera” as favelas ou legaliza/urbaniza áreas ocupadas pela população de baixa renda, como forma de garantir a manutenção do sistema. Ou seja, esta ilegalidade é funcional, pois garante o baixo custo de reprodução da força de trabalho (MARICATO, 2002).

A questão, pois, não é a falta de uma legislação urbanística que dê conta das desigualdades na distribuição dos territórios na cidade, pelo contrário “um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço no Brasil [...] [Entretanto] Cumprem [apenas] o papel do plano-discurso [...] Tudo depende das circunstâncias e dos interesses envolvidos” (MARICATO, 2002, p.147-148).

Um exemplo recente foi a Constituição de 1988. A partir da emenda popular proposta pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana<sup>22</sup> e assinada por mais de 130.000 pessoas, pela primeira vez na história do Brasil, a Constituição inclui em seu texto um capítulo específico sobre a política urbana. O Capítulo II traduz em seus artigos 182 e 183, parte das expectativas desse movimento

---

22 Este movimento agregou no final da década de 1980 diversas organizações da sociedade civil e Organizações Não Governamentais (ONG's) no sentido de garantir a inclusão, na nova Constituição, do “ideário da reforma urbana” resumido em quatro princípios básicos: “1. Gestão democrática da cidade; 2. Municipalização da política urbana; 3. Novos instrumentos de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade; 4. Política de investimentos urbanos que favoreça as necessidades coletivas de consumo das camadas populares” SANTOS Jr.(1996) *apud* ALFONSIN (2000, p.209).

social no que diz respeito ao direito à cidade, à função social da cidade e da propriedade e à gestão democrática da cidade. Numa ação conjunta inédita, Estado e sociedade civil resgatam<sup>23</sup> o princípio da função social da propriedade subordinando a ação privada sobre o solo urbano àquela função.

Entretanto, sua aplicabilidade foi retardada em 13 anos, até que sua regulamentação fosse finalizada na forma da Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001, mais conhecida por Estatuto da Cidade<sup>24</sup>. Além disso, a exigência de Planos Diretores que normalizassem a implementação dos instrumentos específicos que oferecem suporte legal para o cumprimento da função social da propriedade, também adiou por mais 05 anos<sup>25</sup> sua efetivação<sup>26</sup>.

Outra limitação é a dificuldade em conciliar o princípio da função social da propriedade e da cidade da Constituição de 1988 – portanto uma visão mais coletiva – à forma individualista como o Código Civil brasileiro interpreta o direito de propriedade. Segundo Fernandes (2008, p. 48) “O Código Civil ainda considera a terra e o direito de propriedade imobiliária quase que exclusivamente em função das possibilidades econômicas oferecidas aos proprietários individuais”. Este é um antigo paradigma do direito urbanístico brasileiro que busca uma nova ordem jurídico-urbanística de natureza mais social, através da revisão do conceito de direito de propriedade.

### 2.2.1 Direito de propriedade X Função social da propriedade e da cidade

---

Para falarmos de direito de propriedade, é necessário primeiro recuperar historicamente como se formou, uma vez que em tempos primitivos não se falava em propriedade individual. Nessas sociedades o conceito de coletivismo predominava: não só a propriedade, mas também as relações de trabalho “se sustentavam sobre o interesse cooperativo” (MATTOS, 2000, p. 58). Somente

---

23 Trata-se de resgate, uma vez que sua inserção na legislação brasileira remonta à década de 1930. Entretanto, sua efetivação (se assim podemos dizer), é fruto da nova Constituição de 88.

24 Para aprofundamento na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade ver (BRASIL, 2001).

25 Os municípios tiveram prazo para elaboração dos respectivos planos diretores até 2006.

26 Isto sem contar os diversos municípios que até hoje tentam regulamentar seus planos diretores nas Câmaras Municipais, sem qualquer avanço.

a partir da Antiguidade Clássica é que se delineiam os “primeiros traços individualistas” da propriedade: para os gregos, antes mesmo das leis, o direito de propriedade já era protegido pela religião, sendo considerado sagrado. Para os romanos, esta individualização acontece apenas num terceiro momento, ou seja, a princípio, a propriedade tinha caráter coletivo, depois familiar e só posteriormente, de forma gradativa, tornou-se individual<sup>27</sup>.

Posteriormente a propriedade romana sofre algumas limitações a esse caráter individualista com a consolidação do direito de vizinhança, que submetia os proprietários a algumas normas regulamentadoras, especialmente com relação às faixas de recuo nas vias públicas. Assim, segundo Mattos (2000, p. 59) “a propriedade romana desatrelou-se um pouco do individualismo extremado do início, para conhecer leve colorido social”. Esta concepção do direito de propriedade servirá de modelo para o Ocidente por muito tempo.

Na Idade Média duas concepções distintas de propriedade podem ser registradas. A primeira, a partir do cristianismo de São Tomás de Aquino, que propunha a propriedade individual, desde que atendesse aos interesses da coletividade, como um prenúncio do “que mais tarde se consolidaria como *função social da propriedade*” (MATTOS, 2000, p. 59). A segunda, já no período feudal, representou um momento até então inédito, onde se configuravam dois direitos diferentes sobre uma mesma propriedade, ou seja, o *domínio útil* do feudatário que explorava a propriedade e o *domínio eminente* do Estado detentor das terras.

Este tipo de relação se repete mais tarde na Europa e na América através do instituto jurídico conhecido como *enfiteuse* ou *aforamento*<sup>28</sup> e que discutiremos no próximo item. Trata-se de situação semelhante, só que o *aforado*<sup>29</sup> não tem

---

27 Ibidem (2000).

28 Segundo o Código Civil Brasileiro de 1916, em seu Capítulo II:

*Art.678 Dá-se a enfiteuse, aforamento ou emprazamento, quando por atos entre vivos [...], o proprietário atribui a outrem o domínio útil do imóvel, pagando a pessoa que o adquire [...] uma pensão ou foro anual, certo e invariável.*

*Art.679. O contrato de enfiteuse [ou aforamento] é perpétuo [...] por tempo limitado considera-se arrendamento [...]*

29 Aforado é aquele que detém o domínio útil do lote, ou seja, o direito de explorá-lo ou utilizá-lo. A remuneração, ou foro, pago ao proprietário, não tem relação com a forma como ele utiliza aquele lote, pois é determinada através de valor fixo.

com a terra uma relação de exploração econômica pelo proprietário tal como o feudatário<sup>30</sup>, pois ali se admite o *domínio útil* também para fins de moradia.

Posteriormente ao feudalismo, com o advento da Revolução Francesa, há um retorno ao direito de propriedade individual romana, numa contestação a todos os modelos dos regimes antecedentes: feudalismo e absolutismo. “Na declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, a propriedade era tida como inviolável e sagrada” (MATTOS, 2000, p. 60). Num segundo momento, entretanto, a propriedade precisa se sujeitar às normas de vizinhança impostas pelo Código Civil francês (em 1804) e a partir daí passa a adquirir contornos menos individualistas.

No Estado Socialista (já no séc.XX), há uma coletivização da propriedade, chegando mesmo à sua supressão em alguns países que adotaram este modelo político. Para Marx a propriedade era um bem de produção do capitalismo e, portanto não poderia se prestar a este serviço, nem tampouco estar nas mãos de alguns poucos.

Assim, a propriedade caminhou de um formato mais coletivo para outro de individualização extremada até retomar o caminho inicial e buscar contornos mais socializados. No Brasil, tanto a Constituição de 1824, quanto a de 1891, ambas alinhadas com o Código Civil francês de caráter individualista, previam “o exercício pleno e ilimitado da propriedade [...] como reflexo do pensamento liberal da época” (Ibidem, p.64).

Em 1934, a Constituição estabelece, pela primeira vez no Brasil, o conceito da função social da propriedade, reafirmado posteriormente na Constituição promulgada pelo Estado Novo de Getúlio Vargas, em 1937.

Entretanto, no Código Civil brasileiro de 1916, regulamentado em seu artigo 524, a propriedade era vista como um “instituto privatístico por excelência”<sup>31</sup>, o que determinava um conflito conceitual com o princípio da propriedade socializada da Constituição. Somado a isto, a falta de instrumentos nas duas

---

30 O feudatário, por sua vez, tem uma relação econômica com o lote e com o proprietário, pois, em troca de moradia, explora a terra e repassa ao senhor feudal um percentual desse recurso.

31 Ibidem ( p. 65).

constituições que dessem suporte legal ao cumprimento da função social da propriedade, acabaram favorecendo o direito de propriedade individual preexistente no Código Civil.

Nas demais constituições brasileiras posteriores a 1934 (em 1946, 1967 e a Emenda Constitucional de 1969) também considerou-se a função social da propriedade como princípio constitucional, mas o direito urbanístico, ainda orientado pelo Código Civil de 1916, não consegue avançar diante do conflito entre a Função Social da Propriedade e o Direito absoluto e individual da propriedade.

Na Constituição de 1988, entretanto, foram previstos instrumentos que garantissem o atendimento à função social da propriedade, bem como sanções no caso do seu descumprimento. Segundo Mattos (2000), a partir dessa nova conjuntura, não se deveria inclusive falar em direito de propriedade, mas sim, em direito à propriedade, uma vez que esta passa a estar subordinada a algumas condições para se realizar. Ou seja, “o reconhecimento do direito à propriedade passa a se condicionar ao cumprimento de uma função social definida previamente em lei” (Ibidem, p.66).

Nesse sentido, diversos instrumentos são disponibilizados pelo Estatuto da Cidade com o intuito de garantir a função social da propriedade e da cidade, cabendo ao município, através de seu Plano Diretor, determinar quais serão utilizados, como e onde. Dentre esses instrumentos, estão o Direito de Superfície e a Concessão de Uso Especial<sup>32</sup>, que aqui nos interessam particularmente, tendo em vista o Estudo de Caso do bairro Concórdia proposto nesta dissertação, e que será discutido de forma mais detalhada nos capítulos posteriores.

---

32 A princípio editado como Direito Real de Uso no Estatuto da Cidade, sofreu veto presidencial por caber sua utilização nas terras públicas. Depois de forte pressão social, a Medida Provisória 2220 de 2001, que trata da Concessão de Uso Especial, vem corrigir essa lacuna na legislação.

## 2.2.2 Enfitense X Direito de superfície

---

Na construção do pensamento jurídico brasileiro no início do século XX, especialmente no que diz respeito ao direito de propriedade, foram adotados princípios do pensamento europeu, especialmente o alemão e o francês<sup>33</sup>, cujas raízes estão no direito romano. A elite brasileira envolvida com a elaboração do pensamento jurídico nacional abandona “nossas raízes jurídicas portuguesas, bem como [...] toda tradição consuetudinária praticada pelos grupos étnicos (índio ou negro), formadores da raça brasileira” (CASTRO,2001, pág.80) e com isso vários princípios e costumes até então utilizados são também abandonados e substituídos.

Um desses princípios jurídicos é o Sistema de Sesmarias, instituto antigo que vinculava a produtividade da terra à sua posse, ou seja, se passados 05 anos e a destinação produtiva não fosse obedecida, o proprietário perdia seu direito sobre aquela propriedade que era então devolvida ao Estado. Assim, segundo Castro (2001, p.82) “prestigiava-se o conceito de propriedade útil, já que esta era distribuída a quem pudesse tê-la de forma produtiva”. Este sistema foi aqui utilizado por três séculos, dando origem às *terras devolutas*, ou seja, aquelas terras devolvidas ao rei quando não havia produtividade comprovada.

Outro costume da época, bastante utilizado, era a “posse ou ocupação para cultivo”<sup>34</sup>, em geral ds terras devolutas, hábito corrente entre colonizadores e colonos no Brasil, que veio inclusive a se tornar “modo legítimo de aquisição do domínio”, segundo Lima (1954) *apud* (Castro, 2001, p.97). Com a Lei de Terras de 1850 esse costume foi abolido e reforçado posteriormente pelo Código Civil de 1916 que consagrou a “teoria objetiva da posse”<sup>35</sup>.

O instituto jurídico da enfitense foi um outro tipo de acordo muito utilizado no Brasil, desde a época da sua colonização, onde se delegava a um outro – que

---

33 Código de Napoleão.

34 Para se configurar posse ou ocupação era preciso que a terra fosse cultivada, mais uma vez a produtividade da terra se vinculava à propriedade.

35 Segundo Orlando Gomes (1973) *apud* Castro (2001, p. 96) a teoria objetiva da posse não é “como parece aos partidários da teoria subjetiva, o poder físico da pessoa sobre a coisa, mas, sim, a exterioridade da propriedade” e continua “a posse é poder de fato e a propriedade é poder de direito”.

não o proprietário – “o direito real de possuir, usar e gozar de coisa alheia e de empregá-la na sua destinação natural sem lhe destruir a substância, mediante o pagamento de um foro anual invariável” (PEREIRA, 2001, p. 157).

Segundo o Vocabulário Jurídico de De Plácido e Silva (1998, p. 308), o termo enfiteuse é derivado do grego *emphyteusis* que significa “plantar ou melhorar terreno inculto” sendo utilizada com este fim na civilização grega. A enfiteuse foi também adotada pelo Direito Romano<sup>36</sup> só que em caráter perpétuo, em decorrência da necessidade de fixar as pessoas nas terras recém-conquistadas pelo Império Romano. Consistia em um tipo de arrendamento feito entre o Estado (ou Corporações Sacerdotais) e um enfiteuta<sup>37</sup>, podendo o último gozar de todos os seus produtos. Entretanto, diferentemente dos gregos, não havia aí necessariamente a garantia do cultivo e da produtividade da terra.

Também no direito lusitano, este tipo de acordo era muito utilizado nos terrenos incultos mediante pagamento de renda ou “foro” anual. Além disso, o contrato poderia se dar, não só na modalidade perpétua, mas também sob a forma de acordos temporários. Segundo Pereira (2001), este negócio jurídico foi nomeado *emprazamento* ou *aforamento* em Portugal, e tem registros de sua utilização desde os primeiros séculos da monarquia lusitana.

No Brasil a enfiteuse, ou aforamento foi largamente utilizada não só vinculada à produtividade da terra, mas também como moradia nas terras urbanas. Na cidade de Petrópolis, por exemplo, era comum a distribuição de lotes à nobreza que acompanhava a família real. Em Ouro Preto este instituto também foi largamente utilizado, estendendo-se posteriormente a Belo Horizonte<sup>38</sup>, quando se deu a transferência da capital. Foi aqui um recurso utilizado pela municipalidade na distribuição de lotes para instalação de vilas proletárias, no início do século XX. Na Inglaterra, segundo Edésio Fernandes<sup>39</sup>, grande parte do território se encontra ocupado sob esta modalidade jurídica, garantindo até hoje a habitação social para boa parte da população.

---

36 Segundo Pereira (2001), os primeiros contratos de enfiteuse do Império Romano datam do século II.

37 Nome concedido àquele que utiliza a terra sem ter dela a posse ou domínio direto.

38 No Capítulo 03, quando aprofundaremos a história da ocupação de Belo Horizonte, este assunto será melhor discutido.

39 Em entrevista concedida, via skype, no dia 04 de março de 2009.

Segundo Pereira (2001, p. 155), a utilidade desse instituto tem reconhecimento no Brasil “proporcionando o aproveitamento de terras incultas, a urbanização de áreas próximas aos grandes centros e, [...] a instalação de núcleos industriais ou ‘cidades industriais’ em vários pontos do território pátrio”. Diferentemente de outras formas de direito real de uso<sup>40</sup> que favorecem menos o usuário, a enfiteuse ou aforamento revela maior amplitude de direitos – *domínio útil* - ao enfiteuta ou aforado<sup>41</sup>, sem, contudo destituir do senhorio o *domínio direto*, bem como o direito de preferência ou *preempção* para reaquisição do *domínio útil*.

Entretanto, e talvez justamente por isso, este instituto sofreu manifestações contrárias por diversas vezes – em 1950, em 1965 e em 1969 – até finalmente ser eliminado no Código Civil de 2002. Assim, como as demais práticas e costumes no trato das propriedades, o instituto da enfiteuse ou do aforamento, foi abandonado desconsiderando as nossas tradições jurídicas e substituído pelo Direito de Superfície no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e no Código Civil de 2002.

Segundo a Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001, em seu artigo 21 que delibera sobre o Direito de Superfície:

O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no Cartório de Registro de Imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa

O Código Civil de 2002 também introduziu o Direito de Superfície gratuito ou oneroso nos seus artigos 1.369 a 1.377, desde que o prazo seja pré-determinado. Segundo o art. 1.369:

O proprietário pode conceder a outrem o direito de construir ou de plantar em seu terreno, por tempo determinado. Mediante escritura pública devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis.

---

40 O Código Civil de 2002 considera como direitos reais em seu artigo 1.225 a propriedade, a superfície, as servidões, o usufruto, o uso, a habitação, o direito do promitente comprador do imóvel, o penhor, a hipoteca e a anticrese.

41 Direito de hereditariedade e de explorar o terreno através de aluguel, ou outra destinação que não diminua o seu valor.



Parágrafo único: O direito de superfície não autoriza obra no subsolo, salvo se for inerente ao objeto da “concessão”.

Assim, o Código Civil só admite contratos com prazos pré-determinados uma vez que não contempla a modalidade perpétua em seu texto, ao contrário do Estatuto que admite a indeterminação do prazo. Já com relação ao uso, o Código Civil admite sua utilização no caso das terras urbanas e rurais, diferentemente do Estatuto da Cidade que só reconhece o Direito de Superfície para os terrenos urbanos, mas ampliando esta utilização não só ao solo, mas também ao subsolo e espaço aéreo, ao contrário do Código Civil, limitado apenas ao uso do solo.

Estas diferenças de interpretação tendem a confundir a legalidade dos contratos nestas transações, o que interfere na sua utilização.

O Direito de Superfície tem origem no Direito Romano e decorreu da necessidade de se permitir a construção em solo alheio. Na Antiguidade clássica foi consagrado como “direito real sobre a coisa alheia”, permitido apenas para edificações, não se aplicando, portanto à exploração do solo agricultável. Era uma nova modalidade de propriedade onde o direito de uso se limitava apenas à superfície e às edificações ali implantadas, diferentemente do direito de propriedade, que continuava sob o domínio do Estado ou de um particular.

Segundo Silvio de Salvo Venosa<sup>42</sup>, “o instituto não foi introduzido no Código Civil francês, pois era visto como forma de manutenção da propriedade feudal”, portanto em desacordo com os novos padrões liberais da época (1804). O Código civil português, por sua vez, inseriu a modalidade do Direito de Superfície em 1948, sobretudo pela carência habitacional do país, naquele momento. Neste caso específico do direito lusitano, o proprietário ou fundeiro tinha a expectativa de receber de volta o solo com a obra, se o instituto fosse estabelecido em caráter temporário.

---

<sup>42</sup> *Direito de Superfície*. Disponível em: <[http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/2088/DIREITO\\_DE\\_SUPERFICIE](http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/2088/DIREITO_DE_SUPERFICIE)>  
Acesso em: 27 abr. 2009.

Outros instrumentos de aplicação similar disponibilizados pela atual legislação brasileira são: a Concessão de Uso Especial – para fins de moradia individual ou coletiva, através da Medida Provisória 2.220/2001 e a Usucapião para imóveis urbanos, previsto no artigo 183 da Constituição de 1988. São instrumentos semelhantes no que diz respeito à dimensão máxima dos imóveis em 250m<sup>2</sup>; bem como sobre a necessidade de ser a única moradia; além da possibilidade de sua aplicação em caráter individual ou coletivo. As diferenças, por sua vez, residem nas questões relativas ao tipo de terreno (público ou privado) e ao tempo de ocupação do imóvel, ou seja, a Concessão de Uso Especial beneficia as ocupações já estabelecidas até 30 de junho de 2001 e é passível de ser aplicada às terras públicas, enquanto a Usucapião refere-se ao direito de propriedade para aqueles que ocupam imóveis particulares, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição (BRASIL, 2001).

Há também uma diferença significativa no que diz respeito à posse, pois no caso da Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia não ocorre a transferência da propriedade para o morador, mas fica garantido seu direito de uso e sua permanência, uma vez que não é alienável. A Usucapião, por sua vez, implica em aquisição da propriedade plena, podendo o morador disponibilizá-lo ao mercado imobiliário, caso desejar, o que é discutível quando se pretende garantir a finalidade social da área.

Os dois instrumentos, entretanto, só podem ser utilizados para ocupações já estabelecidas. No caso de novos assentamentos, as possibilidades se restringem apenas ao Direito de Superfície, cuja utilização em áreas públicas não é mencionada na lei.

A Concessão do Direito Real de Uso, por sua vez, é uma outra modalidade do direito real sobre a coisa alheia, instituída no Brasil em 1967 através da Lei 271, portanto, muito antes do Direito de Superfície. Entretanto, em 1968 ela não é regulamentada e deixa de existir. Segundo Edésio Fernandes<sup>43</sup>, “diferentemente da Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia, [a Concessão do Direito Real de Uso] não é direito subjetivo do ocupante, além

---

<sup>43</sup> Através de entrevista via e-mail, em junho de 2009.

de ser gratuita e por prazo indeterminado e, diferentemente da usucapião, pode ser revogada se o beneficiário tiver outra moradia”.

Assim, apesar de todo o “novo” aparato legal disponibilizado pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, o que se vê é que a prática do conceito de função social da propriedade ainda soa acanhada e sujeita a discursos diferentes. Alguns conceitos antigos, entretanto, cuja aplicabilidade é indiscutível e de fácil interpretação, são abandonados em nome de justificativas nem sempre claras, e de uma modernização muitas vezes complicadora, tendendo mesmo à estagnação. Segundo Castro (2001, pág.99)

“o direito brasileiro tende a ser construído a partir de modelos ideais, alienígenas, em detrimento dos costumes e tradições praticados pela sociedade brasileira. Isto acarreta [...] um abismo entre a proposta teórica do sistema normativo e sua apreensão e compreensão”.

Enquanto isso permanece a histórica aliança entre Estado e Capital Imobiliário perpetuando processos de segregação socioterritorial, e produzindo cidades “fragmentadas, excludentes, segregadas, ineficientes, caras, poluídas, perigosas, injustas e ilegais [...] já que a lógica especulativa do mercado vê na propriedade tão somente um valor de troca [...] uma mercadoria” (FERNANDES, 2008, p. 48).

### **3 ALIANÇAS ESTRATÉGICAS: ESTADO E CAPITAL IMOBILIÁRIO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM BELO HORIZONTE**

---

Uma vez discutidas as estratégias que orientam a ação do mercado imobiliário, inclusive com relação à construção do valor no caso da terra urbana, bem como o papel do Estado enquanto instrumento de fundamentação desta ação, a proposta deste capítulo é compreender como evoluiu historicamente a aliança entre esses dois agentes em Belo Horizonte, bem como as conseqüências dessa interlocução na configuração do seu território. A fim de reconstituir-se o processo de ocupação/expansão da cidade sob o viés das políticas urbanas vamos remontar à época da construção da cidade – quando é iniciada a distribuição dos lotes na nova Capital – e a partir daí até os tempos atuais.

Segundo os Estudos Básicos para elaboração do Plano Diretor de Belo Horizonte em 1996, é possível identificar as diferentes “safras” do mercado imobiliário, ou seja, sua expansão, contração ou alteração, a partir da adoção das diferentes políticas urbanas praticadas. Nesse sentido, foi utilizada como metodologia na produção dos Estudos Básicos a divisão da história de Belo Horizonte em quatro momentos distintos, ou seja, da fundação até os anos 50 “época em que se estrutura o mercado imobiliário e se estabelece uma dinâmica de relacionamento entre poder público e agentes”; daí até a década de 60, “quando se inicia seu processo de industrialização e metropolização” e cuja marca final se dá com o golpe de 1964; um terceiro momento que corresponde ao período de dominação militar (1964-1985) caracterizado por uma política centralizadora do Estado<sup>44</sup> e pela criação do BNH – Banco Nacional de Habitação; e o último momento que se inicia com o processo de abertura política da década de 80 e vai até a época de elaboração do referido estudo, na década de 90. (BELO HORIZONTE, 1995, p. 41).

Este trabalho, entretanto, pretende se orientar de outra forma, não por discordar da periodização proposta pelos Estudos Básicos, mas por acreditar

---

44 Leia-se aí Estado Federal.

que todos aqueles momentos estão contidos em dois blocos maiores cujo divisor de águas é a década de setenta. A relevância desta marca histórica se dá pela criação da RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte e pela promulgação de duas legislações fundamentais no controle do uso e ocupação do solo urbano, neste período: a primeira diz respeito à Lei federal de parcelamento 6.766 de 1979 e a segunda à Lei municipal de 1976 – primeira Lei de Uso e Ocupação do solo de Belo Horizonte.

A primeira foi o resultado de um processo em âmbito nacional, afinado com outras ações centralizadoras do mesmo período e que veio ao encontro de uma demanda por maior controle da proliferação indiscriminada de loteamentos para a população de baixa renda sem qualquer infraestrutura, em todo o Estado nacional. A última foi a consolidação de um processo que se inicia na construção da cidade de Belo Horizonte, através de ações pontuais e isoladas de planejamento do território municipal e que culminaram com a promulgação de sua primeira lei de uso e ocupação do solo na década de 70, a partir de uma proposta elaborada pelo órgão técnico metropolitano, o PLAMBEL.

Neste trabalho, portanto, optamos por dividir a história de Belo Horizonte em dois períodos, cujo limite se dá com a promulgação da Lei Municipal 2662 de 29 de novembro de 1976. O primeiro período, por sua vez se subdivide em dois momentos<sup>45</sup>: uma etapa inicial que vai da construção da nova Capital até os anos 50 quando se dá a consolidação de sua vocação industrial e uma etapa posterior que segue daí até os acontecimentos que antecederam a promulgação da referida Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1976.

A partir daí uma nova parte da história de Belo Horizonte começa a ser escrita, e por isso adotamos esse momento como marco histórico. É notável uma preocupação com as ações indiscriminadas do mercado imobiliário e seu controle começa a ser discutido de forma mais efetiva, mesmo que seus resultados tenham sido contraditórios, a princípio.

---

45 Para esta periodização adotaremos alguns dos momentos históricos utilizados pelos Estudos Básicos para o Plano Diretor de 1996, por acreditar que eles encerram ações distintas e significativas e, portanto, devem ser consideradas como divisor de águas.

### 3.1 De Aarão Reis à metropolização na década de setenta

---

Belo Horizonte foi uma capital planejada, o que já lhe conferiu algumas peculiaridades, ou seja, um plano que pressupunha uma ocupação ordenada. Assim, atendendo aos princípios urbanísticos da época<sup>46</sup> e à função de centro político-administrativo, ambos em caráter prioritário à topografia, a nova capital é inaugurada em 12 de dezembro de 1897, depois de eliminar os vestígios do velho arraial, pois, segundo a Comissão Construtora, era incompatível com a grandiosidade do arrojado projeto de Aarão Reis.

Segundo Bolthausen (1961), o Plano de Aarão Reis propunha a adoção de dois traçados superpostos para a área central, que ele denominou zona urbana, tal como em Washington de L'Enfant, ou seja, uma malha de ruas ortogonais se sobrepondo a uma rede de avenidas em diagonal, que por sua vez era delimitada pela Avenida do Contorno, então Avenida 17 de dezembro (ver FIG.1). Este tipo de ordenação determinou quarteirões quadrados e idênticos, com lotes de pouca frente e maior profundidade. Para Goitia (1982, p. 169), este tipo de traçado foi muito utilizado no século XIX, pois era mais compatível com a especulação de terrenos urbanos e seu aproveitamento máximo:

Qualquer outra solução funcional para além da simples quadrícula teria prejudicado seus interesses. Se as ruas não fossem todas de tráfego e aproximadamente da mesma hierarquia, os valores dos terrenos seriam perigosamente afetados.

Fora da área reticulada da zona urbana, a cidade ainda abrigava mais duas grandes áreas: um anel pericentral para além da Avenida do Contorno, “com ruas retilíneas, mas não regulares e quadras irregulares sem nenhuma medida padrão” (BOLTHAUSER, 1961, p. 29) denominada zona suburbana e destinada a sítios e chácaras<sup>47</sup> – e uma zona rural, onde se estabeleceriam as Colônias Agrícolas, cuja função seria a de “cinturão verde” para abastecimento da

---

46 O plano de Aarão Reis é fortemente influenciado pelos padrões barrocos da época, amplamente adotados na Europa (Paris e Barcelona) e no Plano de Washington. Para mais detalhes ver (BOLTHAUSER, 1961).

47 Entenda-se zona suburbana apenas como área fora dos contornos da zona urbana e não como zona operária ou proletária, uma vez que diversos terrenos foram ali doados pelo Poder Público, juntamente com terrenos da zona urbana, como incentivo à transferência da elite ouropretana para a nova Capital. Era comum distribuir a um mesmo beneficiário um terreno na zona urbana (com dimensão menor) e um na zona suburbana (áreas maiores para sítios ou chácaras).

cidade. Note-se que à classe trabalhadora não foi designada qualquer área no Plano de Aarão Reis, inaugurando, desde o início da história da cidade, uma controversa e segregada ocupação.

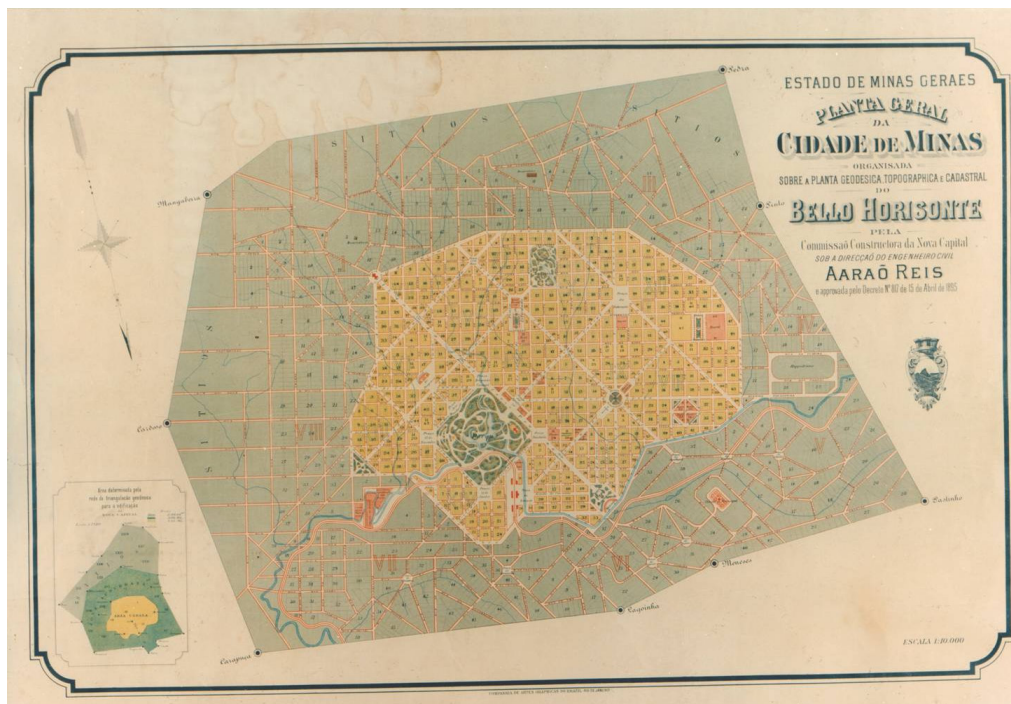


FIGURA 1 – Plano de Aarão Reis para Belo Horizonte

Fonte: MUSEU ABÍLIO BARRETO. Belo Horizonte, [19--].

O plano de construção da nova capital tinha a pretensão de controlar a expansão da cidade no sentido centro-periferia, no entanto, os altos preços dos terrenos na zona urbana, bem como uma legislação bem restritiva determinaram a ocupação da cidade no sentido inverso, ou seja, a população de alta renda que se estabelece na zona urbana (funcionários públicos e proprietários de terra em Ouro Preto) representava uma minoria e a área central fica subutilizada. Em contrapartida, a área suburbana é ocupada pela população de baixa renda, que era a grande maioria, chegando a representar em 1912, 68% da população recenseada em Belo Horizonte, segundo o PLAMBEL (*apud* COSTA, 2006). A ocupação da zona suburbana, no entanto, se dá de maneira desordenada, procurando apenas obter-se o maior número de lotes, sem qualquer planejamento.

Este tipo de ocupação vai mobilizar diversas ações do Estado, no sentido de buscar as melhores soluções, desde legislações pontuais incentivando a ocupação da zona urbana (onde foram feitos investimentos maciços em infraestrutura), até alterações de zoneamento e tentativas de controle da expansão desenfreada de loteamentos nas zonas suburbana e rural.

### 3.1.1 De capital político-administrativa a cidade industrial

Desde o momento de sua fundação, a nova capital contou com o papel fundamental do Estado, que logo se configurou como o indutor básico de sua expansão, não só pela responsabilidade de planejar seu espaço, mas também pelo fato de ser o maior detentor das terras do município e o responsável por sua distribuição. A nova capital foi concebida para o poder que nela se exerceria<sup>48</sup> e assim, os lotes foram distribuídos para os segmentos da população diretamente ligados ao aparato estatal e aos proprietários de terra em Ouro Preto, como forma de estimular a “elite ouropretana”, ainda reticente a essa transferência.

A maior parte dos terrenos da área urbana fica então retida nas mãos de proprietários que não tinham interesses imediatos em sua ocupação. Associado à disponibilização de várias glebas da zona rural, em função da falta de recursos dos proprietários<sup>49</sup>, Belo Horizonte assiste a um aporte de terras que favorece a ação dos especuladores imobiliários:

... a Lei n.º 3 de 17 de dezembro de 1893 [...] concedera a cada um dos proprietários de móveis em Ouro Preto, a título de compensação pela desvalorização que naturalmente se verificaria nas propriedades ali [...] Acontecia, porém, que era tal o ânimo revel dos habitantes da velha capital contra aquela mudança, que muitos beneficiados da referida lei se desinteressaram por completo daquele direito [...] [anunciando] que venderiam por qualquer preço os mesmos terrenos [...] Sabedores disso, não faltaram espíritos negociastas de vários pontos do Estado que foram ou mandaram a Ouro Preto adquirir, na ‘bacia das almas’ grande quantidade daqueles terrenos, o que lhes proporcionou godos lucros. Para exemplo, citaremos o Sr. José Francisco de Macedo que, por haver adquirido numero considerável daqueles lotes, recebeu a cognominação que lhe deu a inventiva popular de José dos Lotes (BARRETO, 1995, p. 416).

---

48 Isto pode explicar a opção pelo padrão barroco de desenho urbano empregado na cidade.

49 Devido ao desinteresse do Estado em subsidiá-las.



Assim, no final dos anos 20 acontece o primeiro boom imobiliário da cidade com o lançamento de diversos loteamentos periféricos. Aproveitando-se da oferta de crédito e da crise do café, o capital financeiro acaba migrando seus investimentos para o setor imobiliário, em busca de maior rentabilidade. Esta alternância de investimentos também poderá ser identificada em alguns momentos posteriores.

É também dessa época a política de implantação de Vilas<sup>50</sup> para o segmento de baixa-renda, numa tentativa de acomodar um número significativo de pessoas que ocupavam, de forma “ilegal”, terrenos da zona urbana de Belo Horizonte e cujo processo de valorização estava crescente. O prefeito Affonso Vaz de Mello manifesta esta preocupação em seu relatório de Prefeitos, no ano de 1918:

No intuito de localizar definitivamente o proletariado desta Capital, que se acha na sua quasi totalidade installado provisoriamente em terrenos da zona urbana, que esta Prefeitura não poderá ceder para construcção de casinhas de valor mínimo, sinão a título precário, como até agora foi feito, deseja esta administração criar Villas Proletárias, precisando, para tal fim, que o digno Conselho legisle a respeito. A Prefeitura precisa preparar-se para poder opportunamente remover grande número de operários installados provisoriamente na área operária – Barro Preto – os quaes, à vista das disposições da Lei n.o 138, de 16 de outubro de 1917, não poderão mais conseguir domínio definitivo dos lotes que ocuparem, nem por compra, como ficou estabelecidos nos títulos provisórios, expedidos de acordo com o decreto n.o 1.516, de 2 de maio de 1902, nem por cessão gratuita de conformidade com a Lei n.o 33, de 11 de fevereiro de 1909 e decreto n.o 2.486, de 30 de março de mesmo ano e nem por aforamento por falta de condições previstas em lei. (BELO HORIZONTE, 1918, p.14).

No intuito de estimular a ocupação destas vilas, a prefeitura busca uma forma de distribuição dos lotes que os tornassem acessíveis à população de operários, responsáveis pelo maior contingente de pessoas que até então ocupavam precariamente os valorizados terrenos da zona urbana. É assim que, através da Lei Municipal 335 de 04 de abril de 1928, é instituído o sistema de enfiteuse ou aforamento, até então suspenso por falta de regulamentação<sup>51</sup>, para distribuição de lotes aos operários da cidade. Este instituto jurídico

---

50 Segundo Guimarães (1991, p. 191) “Diferentemente da concepção de vila adotada em outros estados [...], onde vila significa um conjunto pequeno de casas homogêneas,[...], em Belo Horizonte o nome refere-se a aglomerações de casas nas zonas suburbanas e rural. Nesta cidade, praticamente não existem construções de tipo vila na zona urbana, mesmo porque foram proibidas pela prefeitura, a partir de 1933”.

51 Este instituto foi regulamentado pelo Código Civil de 1916.

utilizado na época em outras cidades passa então a ser a forma encontrada pela prefeitura para viabilizar este tipo de transação em Belo Horizonte<sup>52</sup>:

Artigo 1.o – Os lotes situados nas villas proletárias a que se refere o artigo 12 da lei 309 de mil novecentos e vinte e seis, serão dados em “emphyteuse”, de acordo com o Código Civil, aos operários, ou que reunirem as condições do artigo dezesseis da mencionada lei;<sup>53</sup>  
 Artigo 2.o – O fôro será fixado pelo Prefeito entre cem a trezentos réis o metro quadrado, conforme o valor do lote.  
 Artigo 3.o – Os contractos de aforamento de que trata a presente lei deverão conter as cláusulas de inalienabilidade e impenhorabilidade, uma vez que assim o requeira ao Prefeito a parte interessada.  
 Artigo 4.o - O laudêmio a que se refere o artigo seiscentos e oitenta e seis do Código Civil será de trinta por cento sobre o preço da alienação, quando esta não se verificar para o operário.  
 Artigo 5.o – Revogam-se as disposições em contrário.

Além da política de criação de vilas nas zonas suburbanas, a administração municipal adota medidas que estimulem o adensamento das áreas centrais, em função da desproporção entre a demanda de serviços acarretada por área tão extensa e a sua capacidade de arrecadação tributária (LEMOS, 2002). Através da Lei Municipal 0226 de 02 outubro de 1922, fica autorizada (e estimulada) a verticalização na zona central, com maior aproveitamento dos terrenos:

Art2.o Nas construções ou reconstruções de prédios urbanos ou suburbanos, situados no alinhamento das ruas, a altura será:  
 a) no mínimo de cinco metros;  
 b) no máximo duas vezes e meia a largura da rua, quando esta for de menos de doze metros;  
 c) no máximo três vezes a largura da rua, quando esta for de mais de doze metros;

Além disso, foi proibida a construção de prédios de um só pavimento em diversas vias da região central. A princípio a nova legislação não teve impacto sobre a verticalização, pois as medidas superavam a demanda do mercado local, mas segundo Mendonça (2002, p. 4) estabeleceu-se o início de uma “era de intensificação da ocupação como forma de superar a lógica da renda fundiária e viabilizar o mercado imobiliário”.

52 Não apenas os operários foram beneficiados com esta lei, vários terrenos na cidade foram negociados desta forma atendendo solicitações de toda ordem - desde instituições de ensino, esportivas e culturais, até particulares. Para aprofundamento ver Relatórios de prefeitos da época. Em Belo Horizonte os aforamentos foram feitos de forma dispersa, com exceção do bairro Concórdia, única vila onde todos os terrenos foram distribuídos sob esta modalidade.

53 A lei 309 de 1926 delibera sobre as condições para se ter acesso aos lotes das villas proletárias, ou seja, ser “comprovadamente pobre” ou ser operário.

Mesmo assim, em 1931 a zona urbana comportava apenas 30% de seu potencial de ocupação, em contraposição à zona suburbana, que continuava a superar, em muito, os números relativos à ocupação do território municipal. O relatório relativo ao exercício de 1931, apresentado pelo Diretor de obras Municipais ao então prefeito Luís Pena, identifica essa desproporção com relação à ocupação e expansão da zona suburbana, e descreve a cidade sendo circundada “de maneira asfixiante por um emaranhado de vielas de 10 a 14m de largura”. Este mesmo relatório faz menção à existência de 24 bairros e vilas “clandestinos” na cidade, como um prenúncio do intenso processo de periferização que se agravaria ao longo de sua história.

A fim de estimular a ocupação das manchas ociosas na região central instituiu-se, através da Lei Municipal nº 363 de setembro de 1930, o “Regulamento Geral de Construções em Belo Horizonte” que amplia a proibição das construções de prédios de um só pavimento para 23 vias da área central da cidade e em “todas as avenidas asfaltadas, ou calçadas a paralelepípedos rejuntados a asfalto”. Foi uma medida de caráter elitista, na medida em que criou parâmetros construtivos inacessíveis para a maior parte da população. Nesta mesma oportunidade, a cidade também altera seu zoneamento original e passa a ser organizada em quatro novas áreas: zona central, zona urbana, zona suburbana e zona rural.

Em 1933, visando controlar seu desordenado processo de expansão, uma nova legislação<sup>54</sup> associa a função comercial à zona central e a função residencial à zona urbana e reitera as proibições, instituídas na Lei 363/1930, com relação à construção de edifícios de um só pavimento em algumas vias da área central, além da obrigatoriedade de 03 pavimentos mínimos para os novos edifícios construídos naquele local<sup>55</sup>.

Em 1936 é criada a Zona Industrial de Belo Horizonte<sup>56</sup>, no Barro Preto, numa faixa de 150 metros compreendida entre o Ribeirão Arrudas e as linhas da Estrada de Ferro Central do Brasil e Oeste de Minas. As indústrias da cidade,

---

54 Decreto 0165 de 01 de setembro de 1933, que vem modificar a Lei N.º363, de 1930.

55 Art.62. do Decreto 0165/1933.

56 Lei Estadual n.º 98/36, e Decreto n.º 104/36

até então concentradas próximo à Praça da Estação, deslocam-se para a região junto à Avenida do Contorno. Das inúmeras indústrias que ali se instalaram, destaca-se a Cia. de Cigarros Souza Cruz<sup>57</sup> (ver FIG. 2), implantada na atual Avenida Augusto de Lima. A região, a princípio de perfil industrial, se consolida posteriormente como área comercial e assim permanece até os dias atuais, em área central da cidade.



FIGURA 2 – Companhia de Cigarros Souza Cruz, na zona industrial do Barro Preto.

Fonte: FIEMG. [193-]. Disponível em: <<http://www.fiemg.com.br/bh100/index.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2008.

Nesse sentido, em 1937, Belo Horizonte já somava 603 estabelecimentos industriais empregando 9.766 pessoas. Entretanto, eram núcleos ainda dispersos, sem um parque industrial que concentrasse e fortalecesse a indústria mineira, que perde sua hegemonia no setor siderúrgico com a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional no Estado do Rio de Janeiro em 1942 (GOULART, 1999). A consolidação desse Parque se daria somente na década seguinte, em Contagem, município vizinho.

O estímulo ao adensamento e ocupação da zona central associado à importância da cidade como pólo industrial e comercial tornam urgentes ações mais abrangentes no que diz respeito às políticas urbanas da Capital. Assim, em 1934, na gestão do prefeito José Soares de Mattos (1933-1935) é instalada

---

<sup>57</sup> Dados coletados no site da FIEMG. Disponível em: <<http://www.fiemg.com.br/bh100/index.htm>>, Acesso em: 05 nov. 2008

a Comissão Técnica Consultiva de Belo Horizonte, liderada pelo engenheiro e urbanista Lincoln Continentino e cujo objetivo era a formatação de um plano de expansão racional para a cidade. Segundo a Fundação João Pinheiro (2007, p.166):

Embora a Prefeitura reconhecesse sua dificuldade financeira para a realização dos planos da cidade, a CTC<sup>58</sup> representava um esforço de sistematização e busca de coerência nas intervenções necessárias. Sua criação traduzia, junto com o Plano da Cidade de 1933, a primeira proposta de planejamento depois da construção da cidade, com ações da atuação da Comissão Construtora da Capital. A CTC pretendia abranger diversos aspectos da vida urbana de Belo Horizonte por meio de cinco subdivisões: Higiene, Engenharia, Arquitetura e Urbanismo, Indústria e Jurídica.

Além de Continentino, especialista em saneamento, a Comissão contava com a participação dos profissionais Luiz Signorelli, Ângelo Murgel e Fábio Vieira Marques. A proposta de Continentino era de um plano mais totalizante e abrangente. Apesar de não ter sido integralmente implementado, tratou de questões importantes tais como: estabelecimento de grandes avenidas fazendo a ligação entre as zonas urbanas e suburbanas; substituição de alguns arruamentos por outros mais adequados à topografia da cidade; zoneamento com a divisão da cidade em zonas residencial, comercial e industrial; além da elaboração do código de obras<sup>59</sup>, até hoje em vigor no município (GOMES; LIMA *apud* COSTA, 2006).

Em 1935, o então Prefeito Otacílio Negrão de Lima, através dos Decretos 145 e 433, instituiu a modalidade de hasta pública<sup>60</sup> para venda de diversos lotes na zona urbana de Belo Horizonte (GUIMARÃES, 1991). Com estas ações ele pretendia estimular a ocupação da zona urbana e, conseqüentemente, aumentar a arrecadação dos impostos municipais. Para evitar a retenção desses lotes e a conseqüente ação dos especuladores, ele determina como cláusula para aquisição, a apresentação do projeto da casa e o compromisso de construí-la num prazo máximo de 24 meses (48 meses para o caso de o pretendente ser funcionário público).

---

58 Comissão Técnica Consultiva.

59 Decreto 0084 de 21 de dezembro de 1940.

60 Hasta Pública ou Praça Pública é o mesmo que leilão.

Outro Decreto cuja intenção era conter a especulação imobiliária foi o de N.º 54, no mesmo ano de 1935 que transfere aos loteadores a responsabilidade pela implantação dos serviços urbanos necessários às inúmeras vilas que iam sendo aprovadas desordenadamente nas periferias. O objetivo era garantir o mínimo de infraestrutura para estas áreas, além de aliviar a municipalidade de tamanha demanda por serviços. Segundo Relatório do Prefeito Negrão de Lima (BELO HORIZONTE, 1935, p. 27),

Muitas fortunas particulares, em Belo Horizonte, fizeram-se à custa das vilas; enriqueceram-se os seus proprietários, criando, para os cofres públicos, problemas de saneamento, conforto, polícia e assistência, que custarão dezenas e dezenas de milhares de contos de réis.

Apesar dessas ações o que se viu foi justamente o contrário, ou seja, para fugir das responsabilidades, os loteadores passaram a criar loteamentos clandestinos, institucionalizando o que Guimarães (1991, p.189) chamou de “cidade oficiosa”, separada da cidade oficial. Ainda no sentido de conter a ação dos especuladores e daqueles que se beneficiavam na retenção dos imóveis urbanos, através do Decreto 57 de 22/11/1935, o Prefeito Otacílio Negrão de Lima faz incidir taxaço para aqueles lotes urbanos não edificados, aumentando posteriormente as penalidades, tendo em vista que a medida não conseguiu seus intentos no primeiro momento. Era um prenúncio do que hoje o Estatuto da Cidade estabelece como IPTU progressivo.

Em 1936, Belo Horizonte voltou a ser subdividida em três zonas, para efeito da cobrança de impostos municipais: urbana, suburbana e rural. Esta diferenciação levava em consideração a infraestrutura instalada, bem como sua posição na hierarquia da cidade. As vilas ficaram sujeitas aos valores arbitrados para a zona suburbana (GUIMARÃES, 1991).

Nesta mesma época o sistema de aforamento, a princípio concedido apenas aos operários da Vila Concórdia, se estende a outras Vilas: Vila São Jorge ou Morro das Pedras (Gameleira); Vila Conceição ou Pedreira Prado Lopes (Lagoinha) e Vila Santo André (Carlos Prates). Mesmo com todas estas medidas adotadas pelo Poder Público, a retenção dos lotes na zona urbana continua, assim como a proliferação de loteamentos clandestinos.

A década de 30 foi marcada por diversas tentativas do Estado no sentido de estimular o adensamento das áreas centrais, entretanto, o que se via ainda era a predominância na ocupação das zonas suburbanas e vilas. Segundo Costa (2006), o adensamento e a verticalização da cidade relacionava-se explicitamente à categoria social, pois nos bairros tradicionais (em geral para população de mais alta renda), permitiam-se edificações com três pavimentos, ao contrário dos conjuntos habitacionais com dois pavimentos e das residências térreas destinadas a segmentos de baixa renda na zona suburbana.

Na gestão posterior, com o discurso de modernizar e embelezar a cidade, mais uma área de elite é criada, reforçando a segregação social na forma de ocupação do território municipal. Em junho de 1940, o professor e urbanista Agache é convidado pelo então Prefeito Juscelino Kubitschek para conceber um plano urbanístico que permitisse a integração da Pampulha<sup>61</sup> ao conjunto urbano de Belo Horizonte. Já prevendo um déficit habitacional para população de baixa renda na cidade, Agache reconhece naquela região uma das áreas disponíveis para esta demanda. Entretanto, ao contrário da visão funcionalista do urbanista francês, JK prefere o modelo de Continentino, cujos lotes e padrões de moradias eram mais condizentes com seus planos para a elite econômica e cultural da cidade:

Discordei do ilustre urbanista. O que tinha em mente era capitalizar, em benefício de Belo Horizonte, a beleza daquele recanto, com a formação de um lago artificial, rodeado de residências de luxo, com casas de diversão que se debruçassem sobre a água (KUBITSCHEK, 1975, p. 34).

O padrão deveria ser o mesmo utilizado na concepção das “cidades-jardim”, já implantado em algumas capitais brasileiras, nos moldes das garden-cities inglesas. O modelo do tipo “jardim” definiu uma qualidade urbana, respaldada pelo poder econômico de seus moradores, capaz de enfrentar a especulação imobiliária circundante (IEPHA, 2003). A abertura da Avenida Antonio Carlos viabiliza o acesso à região e inaugura uma série de outras ações para o “embelezamento” da Pampulha na década de 40, ou seja, o conjunto

---

61 A Pampulha, até então, era uma região distante da zona urbana, cujo lago artificial fora criado na gestão do Prefeito Otacílio Negrão de Lima para ser um reservatório, a fim de resolver a questão do abastecimento de água da cidade.

modernista de Niemeyer: Cassino, Igreja, Iate Clube e Casa do Baile (1942-1944). Era uma tentativa de constituir uma região elitizada na capital que, no entanto, se manteve como reserva de um mercado que recentemente vem se realizando orientado para o segmento imobiliário concorrencial.

Em contrapartida, Juscelino, a fim de compensar a atenção dada à criação do bairro residencial da Pampulha, ao mesmo tempo em que buscava garantir a mão-de-obra para as indústrias da capital, através do Decreto 75 de 1940, lança as bases do que seria o primeiro conjunto habitacional destinado aos operários da cidade, o IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários<sup>62</sup>. O local escolhido era onde se instalava, na época, um grande aglomerado conhecido como Favela da Pedreira Prado Lopes. Assim, vários intuítos se realizariam em uma mesma ação, ou seja, o alcance político-social pretendido viria através da desmobilização da favela existente com posterior ocupação da área com moradias para os operários. Quanto aos antigos moradores da Pedreira, outras áreas ainda mais distantes seriam destinadas, excluindo-os definitivamente do percurso da elite a caminho da Pampulha<sup>63</sup> (ver FIG. 3):

A atenção que demos à criação do bairro residencial da Pampulha tinha de ser contrabalançada [...] a dois passos da cidade se vinham localizando classes de menor capacidade econômica, operários e até mendigos [...] verificamos a possibilidade de subdividir aquela área<sup>64</sup> e revender ou aforar toda a gleba sem dúvida valorizada pelas condições naturais e pelos serviços que já haviam atingido. Encarando, porém, o assunto em seus aspectos fundamentais – o econômico, o higiênico e o urbanístico – comparamos as duas soluções possíveis: a primeira seria a de se fazer erguer ali mesmo, um novo bairro em condições satisfatórias; a segunda, promover a aquisição de terrenos fora da cidade, para neles localizar os moradores da Pedreira. (BELO HORIZONTE, 1940, p. 76)

O que se deu na verdade foi a opção pelas duas alternativas, ou seja, no local onde estava até então instalada a favela da Pedreira Prado Lopes é lançado o empreendimento de edifícios para moradia operária – IAPI – e os antigos

62 O IAPI foi o primeiro projeto de habitação destinada à classe trabalhadora em Belo Horizonte, na modalidade de apartamentos. O projeto inicial previa 11 torres, das quais apenas 9 foram construídas. As obras foram iniciadas somente em 1944, após 04 anos da assinatura do decreto que o referendou.

63 O Conjunto IAPI foi construído em área às margens da Avenida Antonio Carlos, única via de acesso ao novo bairro da Pampulha.

64 Ele se referia à Pedreira Prado Lopes.



moradores são deslocados para uma área denominada Mato da Lenha, hoje bairro Salgado Filho, bem distante dali. Segundo Guimarães (1991, p. 218)

Ao que tudo indica, os moradores da Pedreira nunca pisaram no IAPI: 20% das 928 unidades foram destinadas a funcionários da Prefeitura e 80% a operários da indústria. [Ou seja] Aqueles que tinham renda para concorrer a um apartamento.



FIGURA 3 – Abertura da Avenida Antonio Carlos, note-se à esquerda, a área destinada à implantação do Conjunto IAPI.

Fonte: MUSEU ABÍLIO BARRETO. Belo Horizonte, [193-].

Na mesma década, dentro do espírito de desenvolvimento nacional via industrialização que se estabelece com o governo Vargas, a capital finalmente consolida sua vocação industrial, com a implantação da Cidade Industrial de Contagem (1941) e sua respectiva hidrelétrica de Gafanhoto, na região de Ferrugem, a 9 km de Belo Horizonte. O prolongamento da Avenida Amazonas até o novo parque a oeste da capital, definiu, portanto, o eixo industrial do que seria a região metropolitana de Belo Horizonte. Nesse mesmo contexto, há um

aumento significativo na demanda por habitações para a população operária. Segundo Costa (1983) as próprias indústrias assumem o papel de provedores, uma vez que o Estado não dispunha de uma política habitacional que desse suporte. Entretanto eram moradias emprestadas aos operários, ou seja, sua utilização estava vinculada ao emprego. Segundo Costa (1983), os valores relativos à habitação eram retirados diretamente dos salários dos trabalhadores criando uma forma de controle político da força de trabalho.

A demanda por habitações operárias na região do novo Distrito Industrial acaba gerando retenção de terrenos por parte de particulares e das Companhias imobiliárias, acarretando problemas de grande alcance para a cidade, segundo o Plambel (*apud* GUIMARÃES, 1991, p. 208).

Com o intuito de viabilizar o novo Distrito Industrial de Contagem, é criada a CEMIG (Centrais Elétricas de Minas Gerais, em 1952), solucionando também a demanda de energia elétrica da cidade. É um novo impulso à economia mineira, que, associado a uma rede de transportes efetiva, possibilita a consolidação da infraestrutura necessária ao seu crescimento.

No que diz respeito ao mercado imobiliário de Belo Horizonte, segundo os Estudos Básicos do Plano Diretor de Belo Horizonte (1995), a maior empresa do ramo na época era a COMITECO<sup>65</sup>, que comercializava quase que exclusivamente loteamentos, pois a preferência por residências unifamiliares ainda prevalecia. Um outro nicho do mercado que representava investimento seguro era a compra de casas para aluguel. Os empreendimentos eram modestos, sem grandes empresas ou maiores investimentos constituídos para este fim, apenas pequenos financiamentos junto aos bancos locais: “Era comum o consórcio entre firmas e bancos para abertura de novos loteamentos” (BELO HORIZONTE, 1995, p. 44). Entretanto esses loteamentos eram oferecidos, em sua maioria, sem qualquer infraestrutura, o que gerava pressão sobre o Poder público, bem como retenção especulativa.

---

65 Segundo o Plano Diretor (BELO HORIZONTE, 2005), esta era uma empresa de propriedade de portugueses, que surge por volta de 1935.

Delimita-se, desde então, o perfil do que seria a Belo Horizonte dos anos 2000: crescimento acelerado da periferia para comportar a grande massa de trabalhadores, e conseqüentemente dos loteamentos clandestinos; proliferação das favelas em áreas centrais como alternativa para a população de baixa renda e, contrapondo-se a tudo isto, a especulação dos imóveis da zona urbana e retenção de lotes em áreas urbanizadas.

### 3.1.2 Da industrialização à metropolização

Em 1958, com a construção do Edifício JK, inaugura-se a tendência para os grandes edifícios residenciais em Belo Horizonte e as pequenas construtoras vão surgindo em busca desse novo nicho para os setores de renda média e alta. É o início do mercado empresarial da provisão de moradias impulsionado a partir de alterações na legislação urbanística<sup>66</sup>, que prevê ampliação da zona urbana, ao mesmo tempo em que abre espaço para verticalização fora dos limites da Avenida do Contorno.

Se no primeiro momento há um adensamento dessas regiões adjacentes à Avenida do Contorno, logo em seguida, em conseqüência de um intenso processo de especulação imobiliária, acaba havendo expulsão de parte da população para novas áreas mais distantes. Amplia-se assim o mercado de terras, com a anexação de extensas áreas sem qualquer infraestrutura, muitas vezes além dos limites do município, dando início ao processo de metropolização e ensaiando os contornos da Região Metropolitana que se consolidará na década de 70.

De acordo com o PLAMBEL (*apud* BELO HORIZONTE, 1995), “a década de 50 corresponde ao período áureo dos loteadores: 48% dos lotes aprovados no Aglomerado Metropolitano entre os anos 1950 e 1976, o foram nesta década”. A mesma pesquisa registra um aumento significativo no valor dos terrenos. Segundo Costa (1983), em 1950 a região central tinha lotes com preços até 5 vezes superiores aos seus vizinhos e somente na década de 60 começa a se formar um anel pericentral com preços equivalentes.

---

66 Lei Municipal 0592 de novembro de 1956.

Na gestão do prefeito Américo René Gianetti (1951-1954), foi contratado o Plano Diretor de Belo Horizonte, através da Lei Municipal 0232 de setembro de 1951, estabelecendo uma Comissão que tratasse igualmente, do “Distrito de Venda Nova e povoados”. Foram convocados profissionais de renome, dentre os quais Niemeyer e Burle Marx, para compor a referida comissão, entretanto, não se tem notícias da elaboração desse plano. Por outro lado, esta iniciativa deixou preparada uma estrutura administrativa que seria utilizada na gestão seguinte pelo prefeito Celso Mello de Azevedo (1955-1959).

Na tentativa de buscar soluções mais efetivas foi contratada uma equipe que levantou, de forma minuciosa, a estrutura urbana de Belo Horizonte - a SAGMACS (Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais) -, veiculada ao movimento Economia e Humanismo, do Padre Lebrecht (França). Em seu diagnóstico registram: “a grave situação da maioria da população, a deficiência de equipamentos urbanos e infraestrutura e o alto grau de especulação imobiliária” (MELO, 1991, p.55).

Esse diagnóstico fundamentou a proposta de um Plano Diretor, cujo caráter multidisciplinar permitiu um estudo minucioso que abrangesse, não só os aspectos físicos da cidade, como também os de cunho político-administrativos e aqueles ligados às condições sócio-econômicas da população. Apesar de todas as informações levantadas, o plano se ateu às questões ligadas ao ordenamento físico da cidade, apontando para a necessidade da descentralização dos setores de comércio e serviços e consolidação de sub-centros (Venda Nova, Barreiro, Cachoeirinha, Gameleira, dentre outros), além da inovação do sistema viário, com hierarquização das vias (expressas, semi-expressas, comerciais principais e secundárias e ruas comuns).

No sentido de conter a especulação imobiliária, foi proposta a taxa progressiva dos terrenos não edificados<sup>67</sup>, além de parâmetros urbanísticos tais como: taxas de ocupação do terreno, quota de espaço *per capita*, índices de

---

67 Conceito já utilizado anteriormente com outro formato e que volta à pauta, demonstrando sua importância como instrumento de controle da especulação imobiliária. Posteriormente será resgatado, na LPUOS de 1996, ainda que de forma precária.

aproveitamento ou utilização dos terrenos (BELO HORIZONTE; SAGMACS, [1959?]; [1961?] *apud* FREITAS, 1996, p. 51).

Apesar de não ter sido implementado na ocasião, este Plano representou um avanço no planejamento da cidade, não só pelo detalhado banco de dados que disponibilizou, mas também pela introdução de alguns conceitos utilizados posteriormente nas Leis de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte, tais como: hierarquização viária, instrumentos urbanísticos de controle do uso do solo e descentralização da cidade.

No início da década de 60 o mercado financeiro tornou-se mais atrativo por causa da inflação e o mercado imobiliário entra em crise, também pela dificuldade em se manter obras a preço fechado<sup>68</sup>. As políticas habitacionais patrocinadas pelo capital industrial até então, entram em declínio em função de grandes contingentes migratórios e conseqüente disponibilização de farta mão-de-obra para a indústria. Há, portanto, uma estagnação na produção imobiliária, que deixa de ser atrativa para o capital financeiro.

Nessa época, no sentido de ampliar à esfera nacional as discussões relativas ao crescimento desordenado das cidades brasileiras, foi realizado em 1963, no Hotel Quitandinha em Petrópolis, o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, com a chancela do IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil) principal responsável pelo evento. Foi a primeira mobilização nacional no sentido de buscar alternativas para os problemas urbanos que se repetiam em todo país: intenso movimento migratório nas capitais ampliando cada vez mais as periferias e favelas sem qualquer infraestrutura; reforma agrária; acesso à educação e saúde, dentre outros. Enfim, era a oportunidade de se discutir as questões urbanas e sociais do país.

Entretanto, com o Golpe Militar de 1964, estas questões tomam rumos bem diferentes: até então subordinadas ao município, as decisões relativas às

---

68 Os primeiros construtores não tinham esta atividade como permanente, pois o mercado ainda não dispunha de recursos do governo para subsidiá-lo. No princípio eram prédios pequenos, de três andares, sem elevador (perfil amplamente utilizado em BH), e com preço fixo e fechado. Desta forma, o construtor executava a obra com recursos próprios somados a uma parcela de sinal paga pelos futuros proprietários, e só viria a receber seu lucro no final do pagamento de todas as demais parcelas (normalmente 60) (BELO HORIZONTE, 1995).

políticas habitacionais e urbanas passam a ser centralizadas em nível federal, além de ficar fora do âmbito de discussão da sociedade civil. Interrompe-se uma profícua discussão, cujas bases só serão retomadas vinte anos mais tarde.

É criada, em agosto de 1964, a SERFHAU – Secretaria Federal de Habitação e Urbanismo, e posteriormente o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) como alternativas para reaquecer o mercado de provisão de moradias para média e baixa renda, até então estagnado. É também criado o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), além da Lei Federal 4504/64, que dispõe sobre o Estatuto da Terra. Apesar de representar um importante passo no controle da expansão indiscriminada das cidades em direção às áreas rurais, seu alcance era reduzido tendo em vista a dificuldade de corpo técnico disponível para fiscalização. A partir de 1967, com a Lei Federal 271<sup>69</sup>, ficam estabelecidas as responsabilidades por equipamentos e serviços urbanos aos loteadores, como um prenúncio para a Lei Federal 6766/79, que posteriormente normatiza de forma mais efetiva os parcelamentos do solo no Brasil.

O pequeno investidor então recua, pois não dispõe de recursos para cumprir todas as exigências da nova legislação. Em contrapartida, os empreendimentos mudam de perfil em Belo Horizonte: o loteamento comum na década de 50, sem qualquer infraestrutura é substituído por outros onde já se identifica a provisão de alguns serviços urbanos, demonstrando que o rigor da legislação apresentava resultados positivos. Acreditava-se que, através de uma parceira público-privada, os novos loteamentos poderiam apresentar, não apenas a infraestrutura urbana, mas também a incorporação de edifícios voltados para os segmentos médios (BELO HORIZONTE, 1995).

Em Belo Horizonte, o bairro Cidade Nova nasceu dentro desse espírito em 1966, entretanto, dificuldades na agilização dos procedimentos do BNH impediram que os edifícios fossem construídos e lançados simultaneamente. Assim, os lotes foram vendidos a particulares e construtores, que os

---

69 Substituindo o decreto-lei nº 58 de 10/12/37, que obrigava o loteador a registrar o negócio em cartório.

repassaram ao mercado imobiliário posteriormente, provocando aumento significativo em seus valores.

Por outro lado, há um considerável aumento na demanda por lotes populares, pois, em função das novas exigências para parcelamentos, os pequenos investidores, até então os únicos responsáveis pelo provimento dos loteamentos de baixa renda, mudam sua estratégia. Segundo Costa (1983), esse deslocamento é proposital e acarreta o surgimento de novos loteamentos além do perímetro urbano “onde a terra era barata e a legislação não valia”. Há, portanto uma “explosão” de novos bairros distantes com conseqüente adensamento, que caracterizarão a década de 70.

Criam-se então, as chamadas cidades-dormitório, cuja função era puramente a de garantir um local para dormir após a jornada de trabalho na metrópole. Estes intercâmbios pressionam a capital no que diz respeito a transporte, saúde, educação e saneamento, tornando urgente a tomada de medidas em âmbito mais regional.

### 3.2 Da metropolização ao planejamento

---

Na década de 70 o governo federal elabora o I PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), reforçando a tendência das políticas centralizadoras da época, mas reconhecendo a importância das áreas urbanas nesse desenvolvimento. Nesse bojo são criadas as primeiras Regiões Metropolitanas do país, dentre as quais a de Belo Horizonte<sup>70</sup>.

Segundo Freitas (1996), ainda no âmbito federal é criada a SEPLAN (Secretaria de Planejamento) em 1974, que passa a coordenar a política urbana do país. Nesse sentido, a partir da elaboração do II PND em 1974, é instituída a CNPU (Comissão Nacional de Política Urbana), cujas atribuições seriam a de coordenar as regiões metropolitanas, além da política urbana

---

70 Em 1973 a Lei Complementar n°14 criou as regiões metropolitanas de Belo Horizonte, São Paulo, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Em 1974, a Lei complementar n°20 cria a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A RMBH foi criada em 73 pelo governo federal e regulamentada pela Lei Estadual 6303/74.

nacional. Em 1979 esta Comissão é substituída pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU.

Nesse mesmo ano é promulgada a Lei Federal 6.766, com o intuito de estabelecer maior controle sobre o parcelamento do solo nos loteamentos que proliferam nas periferias das regiões metropolitanas brasileiras. Criada a partir de uma pressão da elite paulista (capital industrial), cujos interesses são prejudicados com as longas distâncias percorridas pelos operários que passam a morar cada vez mais distante dos postos de trabalho, a nova legislação torna-se importante instrumento de luta, apesar dos interesses que determinaram sua origem, pois além de criar parâmetros para o parcelamento cria “punições severas para aqueles que a descumprirem” (COTA,2002, p.78). Consequentemente há também uma nítida restrição às ações do pequeno capital imobiliário, responsável pelos loteamentos sem infra-estrutura<sup>71</sup>.

Além desta ação em nível nacional, a questão urbana assume maior relevância também no cenário municipal, pois a capital já apresentava níveis de saturação em termos de ocupação horizontal e os primeiros indícios de conurbação com alguns municípios da região metropolitana já podiam ser notados. Nesse sentido, é instituído o PLAMBEL – Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - em 1974, com o objetivo de elaborar o planejamento da RMBH. A legislação urbanística passa então a desempenhar papel fundamental na estruturação do espaço urbano. Assim, é formatado um plano em nível regional - Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Urbana – POS, que por sua vez serviria como base para a elaboração da primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte, em 1976.

### 3.2.1 A primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte

A primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte - Lei N.º 2662 de 29 de novembro de 1976 – tinha como objetivos, segundo COSTA (2006),

---

71 A Lei 6.766 estabelece as responsabilidades do loteador, com relação à provisão de infraestrutura, o que acaba onerando este tipo de empreendimento e, conseqüentemente, diminuindo seu percentual de lucro.



promover e ordenar o território em prol do bem estar da coletividade, mesclando as classes sociais tanto quanto possível, de maneira a provocar uma melhor distribuição dos equipamentos e da infraestrutura urbana. O objetivo era conter a ação do mercado imobiliário, entretanto, a prática não se manteve alinhada com esse discurso inicial<sup>72</sup>.

Em seu Artigo 1.o a nova Lei deixa clara sua opção por uma concepção urbanística mais abrangente, demonstrando a intenção de um planejamento integrado entre município e Região Metropolitana:

Artigo 1.º - Esta lei estabelece as normas de uso e ocupação do solo do município, de acordo com as recomendações do Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDIES) e do Plano de Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana (POS).

Artigo 2.º – Para efeitos do artigo anterior, esta Lei regula o zoneamento do território do município, disciplina o parcelamento do solo, estabelece as categorias de uso e modelos de assentamentos urbanos e delimita áreas a reservar para as vias públicas e projetos especiais.

No Artigo 2.º revela seus elementos normativos, ou seja, a adoção de um zoneamento estruturado a partir de três elementos fundamentais: modelos de parcelamento<sup>73</sup>, categorias de uso<sup>74</sup> e modelos de assentamento<sup>75</sup>. Segundo Amaral (1996, p. 73):

Sua característica operacional básica é a combinação diferenciada destes três elementos criando zonas com características de restrições diferenciadas, que vão desde o uso exclusivamente residencial unifamiliar até zonas de indústrias pesadas, onde não são admitidos os demais usos. Entre estes dois extremos existem diversos zoneamentos com diferentes graus de miscigenação de usos residenciais e não-residenciais.

A opção pelas categorias de uso é tipicamente funcionalista, reforçada pela combinação entre os modelos de assentamento e zoneamentos que determinavam as possibilidades de utilização dos lotes. Isto acabou criando

---

72 Para aprofundamento das legislações urbanísticas de Belo Horizonte ver: FREITAS(1996); COTA(2002); EPAMINONDAS (2006).

73 Inserindo o conceito de tamanho mínimo dos lotes

74 As categorias de uso propostas foram: residencial, comercial, industrial e institucional.

75 Os modelos de assentamento determinam a taxa de ocupação e o coeficiente de aproveitamento dos lotes, em função da densidade pretendida, e estão vinculados aos usos permitidos. A Taxa de Ocupação refere-se ao percentual do lote a ser ocupado pela edificação e o Coeficiente de Aproveitamento está relacionado ao seu potencial construtivo, determinando seu nível de adensamento. .

“uma certa especialização dos espaços urbanos” (EPAMINONDAS, 2006, p. 46).

O padrão radiocêntrico de ocupação foi reforçado, na medida em que foi estimulada a ocupação e o adensamento das áreas centrais. Para Amaral (1996, p. 74) a concentração de atividades na área central provocou um “desbalanceamento no sistema de transporte coletivo”, pois havia grande concentração em determinados momentos, em contraposição a uma grande ociosidade na maior parte do dia.

O zoneamento proposto pela LUOS/76, consolidou áreas específicas para as diferentes classes (ver TAB. 1): para o segmento de alta renda, zonas com baixa densidade (ZR-1 e ZR-2), nos bairros da Pampulha, Serra, Mangabeiras, Sta. Efigênia, Sta. Lúcia e Belvedere; para as camadas populares, potenciais construtivos relativamente baixos e média densidade (ZR-3); verticalização para a classe média (ZR-4) nas adjacências da Avenida do Contorno e alta densidade para o centro (ZR-5 e ZR-6). Novamente a histórica tentativa do Estado em ocupar os vazios urbanos e melhorar o aproveitamento da infraestrutura central através da indução à verticalização destas áreas.

Nas áreas cujo potencial construtivo foi reduzido<sup>76</sup> houve queda absoluta no valor dos seus lotes (ZR-1 e ZR-2), enquanto naquelas cuja permissividade de usos foi estimulada (ZC-3, por exemplo), houve acréscimo imediato nos seus valores. A nova Lei, portanto, ao contrário do que se propôs, ou seja, regular a ação do mercado imobiliário, acabou por atender aos seus interesses, pois ampliou as áreas de verticalização no centro e adjacências da Avenida do Contorno (COSTA, 2006), criando novos nichos de mercado para segmentos de renda média e alta.

Segundo Mendonça (2000), esse modelo de legislação cristalizou a segregação existente na medida em que instituiu um zoneamento que distribuiu vantagens e privilégios de forma desigual no território municipal, ou seja, a regulamentação do potencial construtivo criou a possibilidade de alteração do perfil de cada área e, como conseqüência, o sobrelucro de localização.

---

76 Além da restrição ao tipo de uso que passa a ser estritamente unifamiliar.

**TABELA 1**  
**Zoneamento atribuído, categorias de uso e modelos de assentamento**  
**permitidos pela Lei 2662/76 para Belo Horizonte**

ZONAS	LOTE MÍNIMO (m <sup>2</sup> )	M.A. PERMITIDOS	DENSIDADE RESIDENCIAL	LOCALIZAÇÃO PREPONDERANTE	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS
ZR-1	1.000	MA2, MA15	Baixa	Pampulha, Serra, Mangabeiras, Sta. Efigênicia, Sta. Lúcia, Belvedere.	Atende aos setores de alta renda.
ZR-2	360	MA1, MA15	Baixa		
ZR-3	360	MA1, MA2, MA3, MA8, MA12, MA13, MA15	Média	Em toda área urbana além da Av. do Contorno.	Atende aos estratos médios da população, enfatizando o uso residencial familiar.
ZR-4	360	MA1, MA2, MA3, MA4, MA5, MA8, MA12, MA13, MA15	Média	Na orla da Av. do Contorno.	Uso residencial multifamiliar vertical. Propõe a substituição de usos por prédios de apartamentos.
ZR-5	450	MA1, MA2, MA4, MA5, MA6, MA7, MA15, MA18, MA15	Alta	Interna à Av. do Contorno.	Atende extratos de alta renda. Exclusivo residencial
ZR-6	450	MA1, MA2, MA4, MA5, MA6, MA7, MA9, MA10, MA11, MA18, MA19	Alta	Nas quadras do centro, com vértices nas avenidas centrais.	Uso múltiplo. Verticalidade acentuada.
ZC-1	360	MA1, MA2, MA3, MA4, MA5, MA8, MA12, MA13, MA15, MA18	Média	Nas vias locais coletoras dos bairros.	Uso comercial e de serviços de caráter local. Tendência vertical.
ZC-2	360	MA1, MA2, MA3, MA4, MA5, MA6, MA9, MA12, MA16, MA18, MA19	Média	Vias artérias, sistema viário regional. Setores de alta renda.	Nível superior de comércio e serviços. Ocupação vertical.
ZC-3	360	MA1, MA2, MA3, MA4, MA5, MA8, MA9, MA12, MA16, MA18, MA19	Alta	Lindeira às vias arteriais (Amazonas, Antonio Carlos, Pedro II, Cristiano Machado, etc)	Vários usos e combinações de usos. Ocupação vertical.
ZC-4	360	MA1, MA2, MA3, MA4, MA5, MA8, MA12, MA13, MA14, MA15, MA16, MA19	—	Lindeira às marginais de vias expressas ou regionais.	Uso industrial, depósitos e serviços pesados. Ocupação vertical ou horizontal.
ZC-5	450	MA1, MA2, MA9, MA10, MA11, MA19	Alta	Quadras de avenidas centrais.	Uso múltiplo. Áreas centrais. Ocupação vertical.
ZC-6	450	MA1, MA2, MA17	Alta	Centro urbano principal.	Uso exclusivamente comercial e serviços. Alta verticalidade.
ZC-1	—	MA1, MA3, MA8, MA12, MA13, MA14, MA15, MA16	—	Área de cunho industrial - Barreiro.	Uso industrial de porte variado (serviços, depósitos, etc.).

Fonte: MATOS (1984, p. 71) *apud* COTA (2002, p. 79).

Além da nova Legislação urbanística, importantes investimentos públicos na década de 70 também constituíram instrumentos de indução de crescimento em Belo Horizonte, bem como a estratificação de determinadas áreas. O potencial construtivo da Lei 2662/76 nos zoneamentos do tipo ZR4, ZR5, ZR6 e ZCs e a inserção de novas vias estruturantes, abrindo novos vetores para o mercado imobiliário concorrencial, acabou gerando Renda Diferencial, prontamente assimilada na forma de valorização destas áreas.

Foram relevantes as obras viárias da Avenida Cristiano Machado, da Via Expressa, do Conjunto Elevado Castelo Branco, do 1.º Túnel Lagoinha-Concórdia, da Avenida Raja Gabaglia e do viaduto do Barreiro, que ampliaram as conexões da área central com as demais regiões. Na Região Centro-sul, a abertura da Avenida Prudente de Moraes e o prolongamento da Avenida Afonso Pena até o bairro Mangabeiras estenderam os acessos às áreas pericentrais que viriam a se tornar novos redutos dos segmentos de alta renda.

O mercado imobiliário reagiu positivamente a estas ações e, aliado à crise no mercado financeiro após a queda da Bolsa em 1970, passou a oferecer boas oportunidades para o Capital financeiro. Novamente o capital imobiliário alterna com o mercado financeiro um ciclo de bons investimentos. O pico desse novo boom imobiliário se dá em 1976, com a construção de um grande volume de apartamentos para as famílias de renda média. O BNH tem participação direta nestes números, na medida em que disponibiliza os recursos necessários para financiar esta faixa de renda.

Toda esta movimentação possibilitou, não apenas uma expansão na oferta de novas áreas para as classes média e alta, como também uma expulsão das famílias de baixa renda para áreas ainda mais distantes, reforçando o processo de periferização da cidade. O acesso aos imóveis nas áreas centrais torna-se inviável aos segmentos de baixa-renda e a periferia se amplia para fora de Belo Horizonte. Abrem-se assim, dois novos vetores de crescimento: um no eixo sul (estrada BH-Nova Lima) voltado para o segmento de média e alta renda e um outro, de caráter popular e sem infraestrutura, nos interstícios entre as sedes de BH e dos municípios que compõem a Região Metropolitana, especialmente

aqueles que não dispunham de maior rigor na legislação, como Ribeirão das Neves e Ibirité.

Ainda nos anos setenta, com o “milagre econômico”, há um aporte do capital estrangeiro industrial para a RMBH, a partir de mecanismos de crédito e isenção fiscal oferecidos pelo governo do Estado. Através de órgãos como o BDMG, o INDI e o CDI, o poder público assume o custo de implantação das fábricas e o capital estrangeiro assume todo o investimento relacionado ao maquinário, material elétrico e transportes (COSTA, 1983, p. 103). Indústrias como a FIAT e a FMB se implantam em Betim, reforçando o eixo industrial a oeste de Belo Horizonte, e determinando o surgimento de novos bairros residenciais para a população de operários e funcionários.

A região metropolitana, portanto, passa a crescer demograficamente mais do que seu núcleo urbano (GOMES, 2007, p. 10) demonstrando um novo tipo de migração até então inédito, ou seja, deixam de ser do tipo rural-urbano e passam a ser do tipo urbano-urbano entre os municípios metropolitanos. A população de renda mais alta ocupa espaços cada vez maiores na capital e a população de baixa renda desloca-se para os municípios vizinhos, ou para as vilas e favelas.

O início da década de 80 é o ápice do mercado imobiliário, que chega a lançar 17.034 novos apartamentos em 1982, segundo Gomes (2007). Entretanto, com o início da crise econômica em 1983, esses números recuam para 2.229 em 1985 e se mantêm neste patamar por toda a década. É um período de desaquecimento da economia nacional que tem efeito imediato sobre a renda dos segmentos médios e baixos da população, diminuindo substancialmente a demanda agregada nessas faixas.

Nesta mesma época é aprovada em Belo Horizonte a Lei N.º 4034 de 25 de março de 1985. A nova Lei de Uso e Ocupação do Solo era uma revisão da Lei 2662/76, mantendo seu modelo funcionalista e a estruturação de seu zoneamento através dos mesmos elementos, ou seja, as categorias de uso, os modelos de assentamento e os modelos de parcelamento. A novidade fica por conta do desmembramento da ZR4 em três zonas com diferentes graus de

adensamento, tendo em vista o impacto que este zoneamento havia provocado na ocupação das áreas adjacentes à Avenida do Contorno. Assim, a ZR4 teve seu potencial de adensamento diminuído, a ZR4A é uma nova categoria com densidade intermediária e a ZR4B com o grau aumentado de adensamento.

A outra inserção importante diz respeito ao SE4 – Setor Especial 4, onde finalmente são identificadas as vilas e favelas de Belo Horizonte, ignoradas pela Lei anterior. A cidade passa a considerar em seu mapa oficial a existência desse enorme contingente<sup>77</sup>.

Mesmo com estas alterações, não houve mudanças significativas na estruturação do espaço intra-urbano de Belo Horizonte, pelo contrário, o que se viu foi a consolidação de um processo iniciado com a Lei 2662/76. Segundo Epaminondas (2006, p. 52):

De fato, as tendências existentes foram reforçadas. Entretanto, se até 1975 a cidade vivia um processo de expansão física, a partir da década de 1980, o que ocorre é um processo de adensamento e a reprodução, pelo mercado imobiliário, de padrões já estabelecidos.

No cenário nacional, entretanto, o debate entorno das questões urbanas ressurgiu de forma significativa através de movimentos sociais diversos<sup>78</sup>, dentre os quais a mobilização em nível nacional pelas “Diretas Já” nas eleições presidenciais de 1984, o que encerra definitivamente a era militar. Em seguida é promulgada a nova Constituição de 1988, que através de seus artigos 182 e 183, considera pela primeira vez as políticas urbanas em seu texto, resgatando as discussões interrompidas com o Golpe de 64 e em resposta à Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana<sup>79</sup>.

---

77 Somente em 1993, no entanto, com a criação da URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, a Prefeitura implementa uma política urbana efetiva e direcionada especificamente às vilas e favelas. Antes de 1993 as ações do poder público eram pontuais, sem qualquer planejamento integrado.

78 É importante registrar o papel decisivo da Igreja Católica nesse sentido, através da divulgação do documento - “Uso do Solo e Ação Pastoral” produzido na Conferência Nacional dos Bispos de 1975, onde já manifestavam sua desaprovação aos critérios de acesso à terra urbana.

79 Essa emenda de iniciativa popular foi assinada por mais de 130 mil pessoas, inaugurando um novo período de participação da sociedade na deliberação das questões urbanas.

### 3.2.2 A Lei 7166/1996

---

Nesse bojo é promulgada a Lei municipal 7166<sup>80</sup>, em 1996 – nova Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte - já em consonância com o novo Plano Diretor da cidade. A novidade é a inserção de alguns conceitos, ou resgate deles<sup>81</sup>, que alteram o padrão funcionalista das legislações anteriores, ou seja, agora há uma intenção em se promover uma cidade socialmente mais justa e descentralizada.

A partir dos artigos 182 e 183 da nova Constituição de 1988, Belo Horizonte se adianta<sup>82</sup> e estabelece seus novos parâmetros urbanísticos, antecipando a implementação de instrumentos tais como Transferência do Direito de Construir<sup>83</sup>, Convênio Urbanístico de Interesse Social<sup>84</sup>, ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social<sup>85</sup>, dentre outros. O objetivo era controlar a atuação do capital imobiliário, promovendo a redistribuição mais justa do território e garantindo o cumprimento da função social da cidade.

Entretanto, todo este aparato regulatório ainda se mostrou “pouco eficaz para intervir na histórica tendência do mercado imobiliário de Belo Horizonte”. (COTA; MOL, 2008, p. 245). Os novos zoneamentos, baseados em critérios de adensamento, continuam a estimular o mercado para os segmentos de alta renda – ZA (zonas adensadas e, portanto sujeitas a diminuição dos coeficientes de aproveitamento) e ZCBH (zona central de Belo Horizonte, com altos índices de adensamento). No caso da ZA, o que se percebeu na prática foi uma retração no número de projetos aprovados em relação ao período anterior, na medida em que os coeficientes de aproveitamento foram reduzidos. Entretanto, através de estratégias do mercado e de uma exceção da Lei, para lotes com área superior a 800m<sup>2</sup> e testada superior a 20m, o CA – Coeficiente de Aproveitamento - aumenta para 2, o que acaba por incentivar a junção de

---

80 Lei No 7166/96 (LUOS) e No 7165/96 (Plano Diretor), posteriormente revisadas no ano 2000 – Lei No 8137/00.

81 Ou resgate deles, uma vez que já foram propostos em épocas anteriores, tais como função social da propriedade e taxaço progressiva de terrenos não edificados na zona urbana.

82 Se adianta pois, a regulamentação desses artigos, na forma do Estatuto da Cidade, só aconteceria em 2001.

83 É a possibilidade de transferir para outro lugar o potencial construtivo previsto para um determinado lote.

84 Parceria entre a municipalidade e a iniciativa privada no provimento de programas de habitação social.

85 São áreas na cidade, que em função de sua ocupação por uma população de baixa renda, demandam parâmetros urbanísticos diferenciados e mais permissivos, a fim de garantir a regularização desses imóveis.

lotes para se obter as condições necessárias para o melhor aproveitamento, e assim promover o adensamento dessas áreas. Além disso, ao serem aprovados descontos no cálculo do CA para garagens, pilotis, varandas, entre outros, há um ganho efetivo de área, aproximadamente o dobro do que é permitido em lei. A ZCBH, apesar de apresentar alto nível de saturação, permanece como a área de melhor potencial construtivo em função do CA mais permissivo (COTA; MOL, 2008).

Ainda que de modo menos expressivo, a LUOS 7166/96 contribuiu para a abertura de novas frentes de ocupação do território, com a implantação das ZAPs (zonas de adensamento preferencial) em bairros que atendem aos segmentos de média e baixa renda. Assim, o que se percebe é que a implantação de infraestrutura urbana associado à legislação urbanística (ambos de responsabilidade do Estado) continuam a definir o tipo de ocupação do território em BH, ou seja, ZA e ZCBH para os segmentos de renda média e alta e ZAP para os segmentos de média e baixa renda.

Nos anos 90, devido às altas taxas de lucro do mercado financeiro e às limitações do sistema de crédito (o BNH estava já extinto), o mercado imobiliário passa a depender de recursos próprios e seu nível de atividade passa a ser determinado pela capacidade de poupança do comprador (GOMES, 2007, p.12). A partir daí aprofunda-se o padrão segregador na RMBH, com o mercado imobiliário voltado para a produção e comercialização preferencialmente, de unidades compatíveis com o segmento de alta renda.

São produzidas 11.380 unidades de apartamentos em Belo Horizonte no ano de 2001, índice bem próximo dos números de 1981 e 1982 (11.032 e 17.034 unidades respectivamente). Entretanto, logo em seguida há um desaquecimento e estes números despencam para apenas 2.756 unidades em 2005<sup>86</sup> (GOMES, 2007).

---

86 Dados da pesquisa elaborada pela Gerência de Tributos Imobiliários da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, cuja fonte é o lançamento do IPTU de maio/2006. Referem-se a apartamentos prontos e, portanto iniciados em anos anteriores. Já a pesquisa elaborada pelo IPEAD para a Câmara do Mercado Imobiliário, aponta números bem diferentes uma vez que trabalham com dados fornecidos por empresas, incorporadoras e construtoras, ou seja,



A partir de 2004, com a implementação de dois marcos regulatórios importantes, há uma alteração significativa no mercado imobiliário nacional: a Resolução 3.177 de abril de 2004<sup>87</sup>, e a promulgação da Lei 10.931 de agosto de 2004, que instituiu o Patrimônio de Afetação<sup>88</sup>. O volume de recursos alocados no mercado aumenta significativamente<sup>89</sup> (ver GRAF. 1) devido à retomada do crédito pelos agentes que integram o SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), o que insere o mercado imobiliário em um novo ciclo de crescimento. Com mais segurança, os agentes financeiros passam a oferecer vantagens tais como prazos melhores, menores taxas de juros e maior percentual financiado por imóvel (cerca de 80% do valor do imóvel). Estas vantagens viabilizam o crédito para um número maior de usuários, ampliando o acesso ao mercado imobiliário. Segundo o SBPE, foram financiadas 195.900 unidades em 2007, contra apenas 28.900 unidades em 2002, em todo o Brasil.

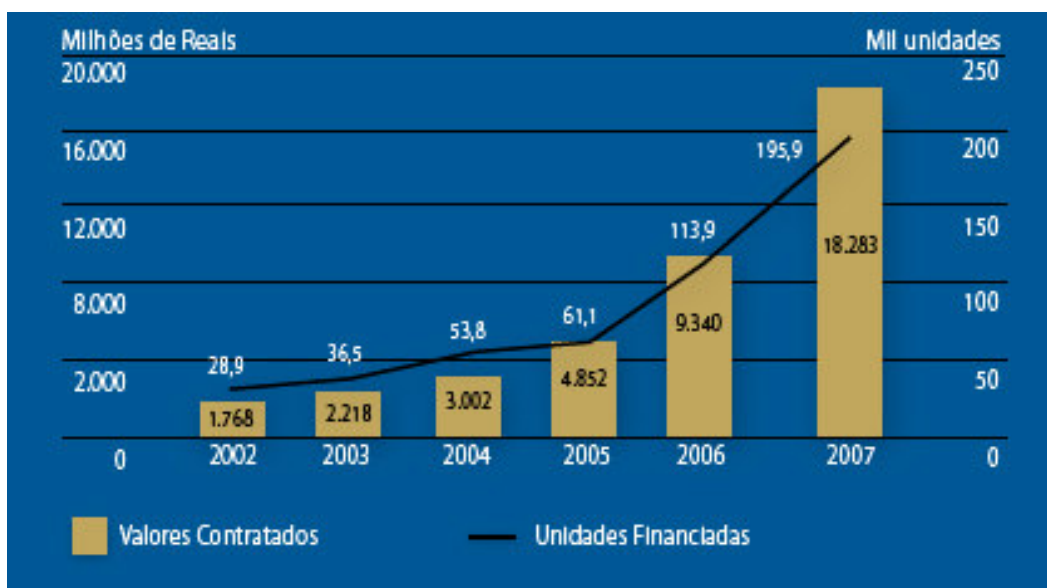


GRÁFICO 1 – Financiamento imobiliário – SPBE

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL; ABECIP. Disponível em:  
<http://www.snic.org.br/pdf/relat2007-8web.pdf>. Acesso em: out. 2008

referem-se ao número de lançamentos efetuados no ano (não se referem necessariamente a unidades residenciais prontas), e que o IPTU só vai registrar posteriormente.

87 Esta resolução instituiu a exigibilidade para aplicação de recursos da poupança em financiamentos habitacionais.

88 Os empreendimentos construídos sob este regime não respondem por dívidas tributárias do incorporador, com orçamento e contabilidade próprios, o que oferece mais garantias aos clientes.

89 Há portanto, um aumento da ordem de 680% no volume dos investimentos – de 28,9 milhões de Reais em 2002 para 195,9 milhões em 2007.

A recuperação da renda real do cidadão devido à estabilidade econômica do país, também contribuiu para o aumento significativo da demanda solúvel. Associado a maior oferta de crédito e com uma legislação que disponibiliza mais zonas de verticalização na cidade, o mercado imobiliário em Belo Horizonte também reage positivamente em busca das perdas por tantos anos de desaquecimento. A construção civil também responde em movimento ascendente, através de um maior número de contratações e de consumo de materiais.

Segundo Ariano Cavalcanti de Paula<sup>90</sup>, presidente da Câmara do Mercado Imobiliário de Minas Gerais (CMI), “é natural esse reaquecimento, pois o mercado imobiliário ficou 20 anos parado, pagando o rombo que o BNH deixou, sem política habitacional em todo o Brasil”. O mercado se autofinanciava, com as construtoras funcionando como “bancos” para seus clientes. Nem todas as construtoras podiam financiar seus clientes, assim, o mercado ficou muito pequeno e cresceu pouco em face do tamanho do país. E continua, “apenas o mercado voltado para o segmento de alta renda se manteve sem abalos em todo o período, exatamente porque trabalha com recursos próprios”.

Em outros momentos da história vimos, repetidamente, o capital alternar suas preferências: ora se aproveitava o aquecimento do mercado imobiliário, ora se apostava nas altas taxas de juros do mercado financeiro. No momento atual, entretanto, o quadro que se delineia é bem diferente: o capital imobiliário e o capital financeiro se unem no sentido de aproveitar o momento favorável. Diversas empresas ligadas à construção civil fizeram IPO<sup>91</sup> desde o ano passado, obtendo elevados volumes de recursos no lançamento de suas ações, pois os investidores nacionais e estrangeiros também identificaram este promissor ciclo de investimentos.

---

90 Em entrevista concedida em Setembro de 2008.

91 IPO é uma sigla para a expressão Initial Public Offering que significa a abertura do capital de uma empresa no mercado acionário. Grosso modo, a empresa é avaliada, divide esse valor em ações e disponibiliza uma parte na bolsa de valores para serem vendidas, e assim capitalizar.

Entretanto, passada a euforia inicial, inclusive de fusões e aquisições<sup>92</sup>, há empresas que valem hoje bem menos do que valiam no momento da abertura do capital, algumas são incorporadas por grupos maiores<sup>93</sup>, e outras resolvem vender seu *land bank*<sup>94</sup>, em busca de capitalização. Em suma, um novo tipo de negócio se delineia no cenário financeiro, sugerindo novos caminhos para o mercado imobiliário, no que diz respeito aos ganhos de capital. A nova lógica é: grandes grupos lançam grandes empreendimentos, a fim de garantir ganhos em escala. Segundo o economista José Pereira Gonçalves, em matéria publicada na revista *Construção & Mercado: negócios de incorporação e construção*<sup>95</sup>, o mercado aponta para um déficit habitacional significativo nos segmentos de média e baixa renda, ou seja, empreendimentos que envolvem muitas unidades e grandes áreas para implantação.

Assim, a dinâmica imobiliária empresarial se configura, nesta década, com um novo padrão de desigualdade: de um lado, o segmento monopolista, com uma produção ditada pela demanda e caracterizada por um perfil específico - grandes áreas construídas e altos preços (chegando a cerca de R\$5.000,00 por metro quadrado, em 2006) – na região centro-sul da cidade e no vetor sul da RMBH e, de outro lado, o segmento concorrencial de renda média-baixa se expande cada vez mais nos municípios vizinhos a norte e oeste, de Belo Horizonte.

Apesar desse fôlego no mercado imobiliário e da abertura para os segmentos de baixa e média renda, o que se percebe é que as alterações na organização socioespacial de Belo Horizonte não representaram ruptura, mas, ao contrário, consolidaram as tendências de ocupação delineadas desde a sua fundação, ou seja, áreas centrais ocupadas por um segmento de alta renda e com desconcentração demográfica em contraposição à crescente periferização da

---

92 Em Belo Horizonte, por exemplo, foi criada a MASB (união das empresas mineiras Sta Bárbara, Alicerce e Metro – pertencente ao grupo Asamar);

93 É o caso da Construtora Tenda, que foi integrada à Fit Residencial Empreendimentos Imobiliários, uma divisão da GAFISA de S. Paulo, também focada no segmento de construção de habitações para segmentos de média e baixa renda (FOLHA DE SÃO PAULO de 02/09/2008, p.B7)

94 Termo utilizado para o “banco de terras” das grandes incorporadoras.

95 Publicada em agosto/2008, pela editora PINI.

população de baixa renda com altos índices de adensamento, a norte, noroeste e oeste (MENDONÇA,2002).

A renovação das áreas adjacentes à Avenida do Contorno também vem se consolidando desde a Lei 2662/76, com o antigo zoneamento ZR4. O que se vê é uma substituição progressiva das antigas residências térreas da antiga zona suburbana por edifícios novos, que tentam reproduzir os modelos adotados nas zonas mais valorizadas da cidade. Assim, bairros como Prado, Padre Eustáquio e Carlos Prates, na região Noroeste e Nova Floresta, Bairro da Graça e Renascença na região Nordeste, vem apresentando diferenças no perfil socioeconômico dos seus moradores, bem como nítida preferência pelos apartamentos, que acabam representando maior percentual em relação aos demais tipos de domicílio.

Neste trabalho, interessa-nos especialmente a análise da Região Administrativa Nordeste, uma vez que apresenta diferenças notáveis no que diz respeito à dinâmica imobiliária. Diferentemente dos demais bairros que compõem o anel pericentral da Avenida do Contorno alguns bairros desta região ainda apresentam um alto índice de permanência da população, sem alteração do padrão térreo de suas residências e, portanto sem indícios de renovação. A verticalização se dá de forma pontual em alguns deles indicando que o capital imobiliário ainda não alcançou esta porção do território belorizontino. Dentre estes bairros estão a Cachoeirinha, a Nova Floresta, a Renascença e o bairro Concórdia, cujas origens estão ligadas à política de implantação de vilas operárias na década de 1930, em Belo Horizonte.

Neste trabalho nos interessa especialmente o Bairro Concórdia por apresentar números mais significativos no que diz respeito à quantidade de domicílios térreos, bem como com relação ao valor dos terrenos, que ali é menor do que nos demais bairros vizinhos. Chama a atenção também o elevado tempo de permanência da população em seus domicílios demonstrando que o bairro não sucumbiu à ação do mercado imobiliário, apesar de sua posição privilegiada em relação ao centro de Belo Horizonte. No próximo capítulo aprofundaremos esta discussão, buscando compreender as causas desta diferenciação.

## **4 ESTUDO DE CASO: A PRODUÇÃO DO ESPAÇO INTRA-URBANO NO BAIRRO CONCÓRDIA**

---

A estrutura intra-urbana das cidades é resultado de diversas ações. Neste trabalho abordamos os papéis do capital imobiliário (Mercado) e do poder público (Estado) uma vez que há uma estreita relação entre esses dois agentes na determinação do uso, ocupação e valoração do solo urbano. Discutimos nos capítulos anteriores como o capital imobiliário se apropria dos investimentos públicos promovidos pelo Estado, buscando antecipar as oportunidades de valorização da terra urbana, além de atuar incorporando novas áreas que alteram significativamente a estrutura intra-urbana e a demanda por serviços. Por outro lado, o Poder Público dispõe de outro instrumento que tem grande impacto sobre a configuração da cidade, ou seja, os mecanismos legais de controle do uso e ocupação do solo. Assim, o Estado, em suas diversas formas de atuação, tem exercido papel decisivo no acesso desigual à cidade.

Em Belo Horizonte a história não tem sido diferente. Na estruturação de seu território foi determinante a ação do Estado, não só pelo Plano da nova Capital, no séc. XIX, mas principalmente pela estratégia adotada na distribuição dos seus lotes (uma vez que detinha a maior parte deles). Assim, na tentativa de compor a zona urbana de maneira a reproduzir os padrões estéticos da nova ordem republicana, a Comissão Construtora da nova Capital não previu, em seu plano original, espaço para a população operária que foi “distribuída” na zona suburbana e agrícola em vilas desprovidas de qualquer infraestrutura, iniciando um histórico processo de segregação socioterritorial.

Nesse bojo, nasce o bairro Concórdia, a princípio como Vila Operária Concórdia, marcando sua história com as contradições da cidade moderna e planejada.

A dinâmica imobiliária, entretanto, tem também seus entraves, ou seja, algumas porções do solo urbano, diferentemente do que se espera, acabam se tornando obstáculos à sua expansão. Apesar da localização e acessos privilegiados, associado a uma legislação favorável, no que diz respeito ao

coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação, o bairro Concórdia não sucumbiu às pressões do capital imobiliário e permaneceu relativamente inalterado em relação aos bairros que ocupam posição semelhante na cidade. Nesse sentido, interessa-nos aqui, aprofundar a compreensão dos diversos aspectos do bairro, sejam eles históricos, socioeconômicos ou mesmo de ordem legal, que garantiram a permanência daquela população por tanto tempo no mesmo local.

Foram relevantes na orientação deste trabalho as contribuições dos moradores através das entrevistas realizadas no bairro<sup>96</sup> entre janeiro e abril de 2009. Os depoimentos determinaram a direção da pesquisa histórico-documental que ocorreu paralelamente<sup>97</sup>. Também foi possível checar, mesmo que através das poucas entrevistas, a pertinência dos dados socioeconômicos levantados no IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Prefeitura de Belo Horizonte e Fundação João Pinheiro<sup>98</sup>.

Com relação ao mercado imobiliário da região foram entrevistados corretores<sup>99</sup> que atuam no bairro há algum tempo, no sentido de esclarecer como se dá a lógica desse mercado em relação aos demais bairros circunvizinhos.

---

96 Foram realizadas 15 entrevistas no total, pois o intuito era o de captar informações qualitativas e, uma vez que as repostas começaram a se tornar repetitivas, entendemos que o conteúdo desejado já tinha sido apreendido e as entrevistas foram encerradas.

97 Na entrevista com o Padre Candinho foi esclarecido como se deu a distribuição dos lotes no bairro e daí partimos em busca dos documentos que comprovassem sua relação com a permanência da população no bairro.

98 Como os dados do IBGE se referem ao último censo realizado em 2000, utilizamos também os dados do Cadastro do IPTU 2008, que se encontra mais atualizado. Como se tratam de bases espaciais diferentes, os números relativos aos domicílios apresentam diferenças.

99 Foram entrevistados dois corretores imobiliários. Um é autônomo e atua no bairro há 15 anos, onde também é residente, trata-se do Sr. Camilo, entrevistado em abril de 2009. A outra, Sra. Rosário, representa a Renascença Imóveis, também atuante na região há 15 anos.

#### 4.1 Caracterização do bairro

---

O bairro Concórdia está situado na Região Administrativa<sup>100</sup> Nordeste de Belo Horizonte e tem seu perímetro definido pelas ruas Jacuí, Pitangui, Paru, Madeira, Javari e Avenida Cristiano Machado (ver FIG. 4) , segundo a delimitação de bairros populares da Prefeitura de Belo Horizonte. Os bairros adjacentes são: Floresta (único fora da região Nordeste), Bairro da Graça, Cachoeirinha, São Cristóvão, Lagoinha, Renascença, Colégio Batista e Nova Floresta (ver FIG. 5).

Neste trabalho especificamente, damos ênfase aos bairros vizinhos: Renascença, Nova Floresta, Bairro da Graça e Cachoeirinha, pois foram todos criados na mesma época<sup>101</sup> e contexto, portanto parâmetros para uma análise da dinâmica de uso e ocupação do bairro Concórdia.

A unidade espacial adotada neste trabalho foi a divisão de bairros populares da PBH, aqui escolhida por ser a que mais se aproxima da planta original da Vila Concórdia, facilitando assim a leitura da evolução de sua ocupação (ver FIG. 6), a ser discutida nos próximos itens.

O acesso ao bairro atualmente é feito principalmente por vias arteriais como as Avenidas Cristiano Machado e Antonio Carlos, que estabelecem a conexão da área central de Belo Horizonte com as regiões Nordeste, Norte e Noroeste. São também importantes corredores viários por onde circula o transporte coletivo para diversos pontos da cidade, o que torna a região extremamente acessível. A Rua Jacuí, outra importante via arterial, além de limite é também opção de acesso ao bairro, tendo sido sua única conexão com a cidade na época de implantação da vila.

---

100 O município de Belo Horizonte é dividido em 09 Regiões Administrativas: Nordeste, Noroeste, Norte, Centro-sul, Oeste, Leste, Pampulha, Venda Nova e Barreiro.

101 Todos remontam à década de 1930 e tiveram suas origens ligadas à política de implantação de vilas e bairros para população operária e de baixa-renda em geral.

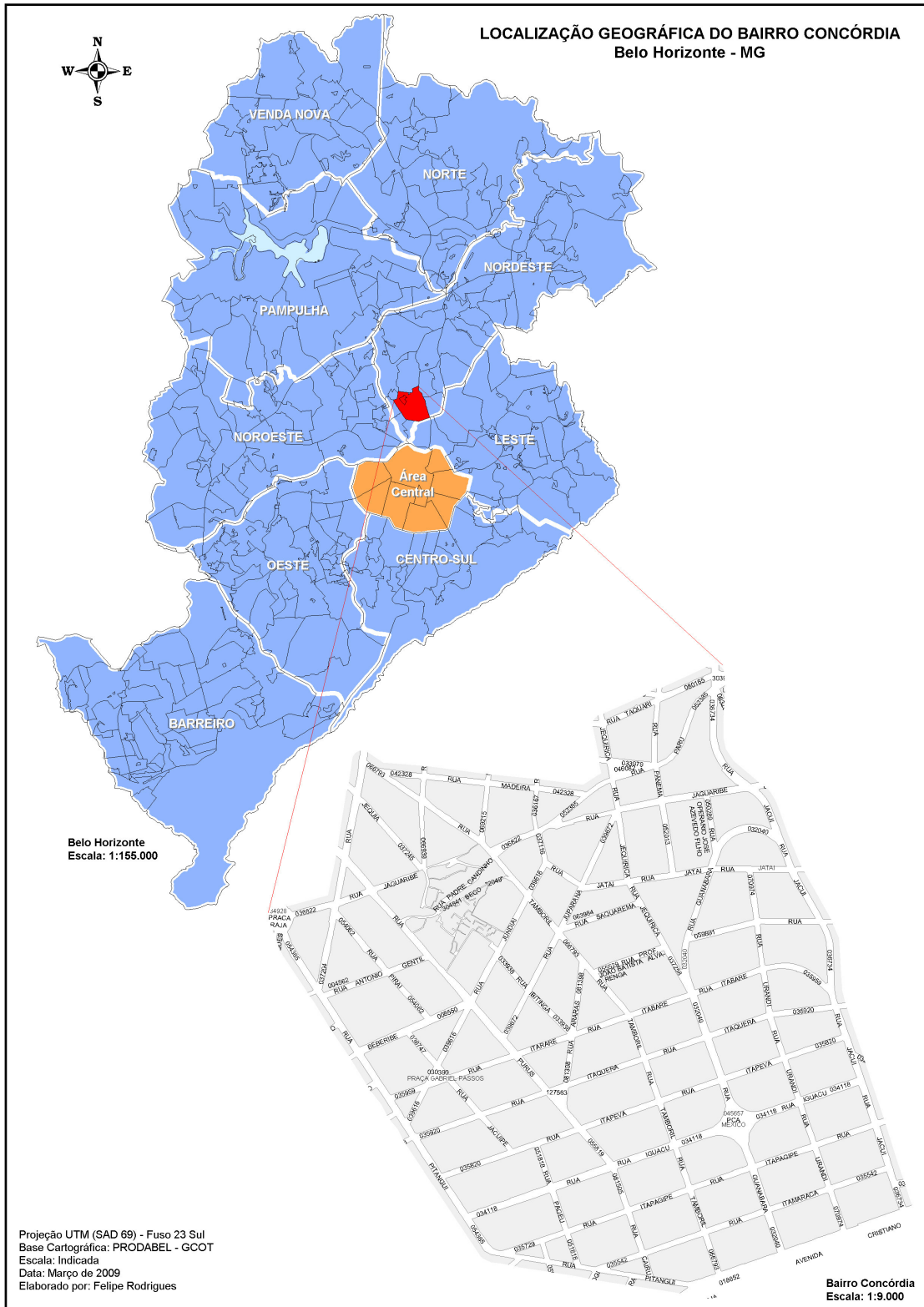


FIGURA 4 – Mapa do Município de Belo Horizonte com destaque para o Bairro Concórdia – Sistema Viário

Fonte: PRODABEL, 2009. Trabalho por Felipe Rodrigues.



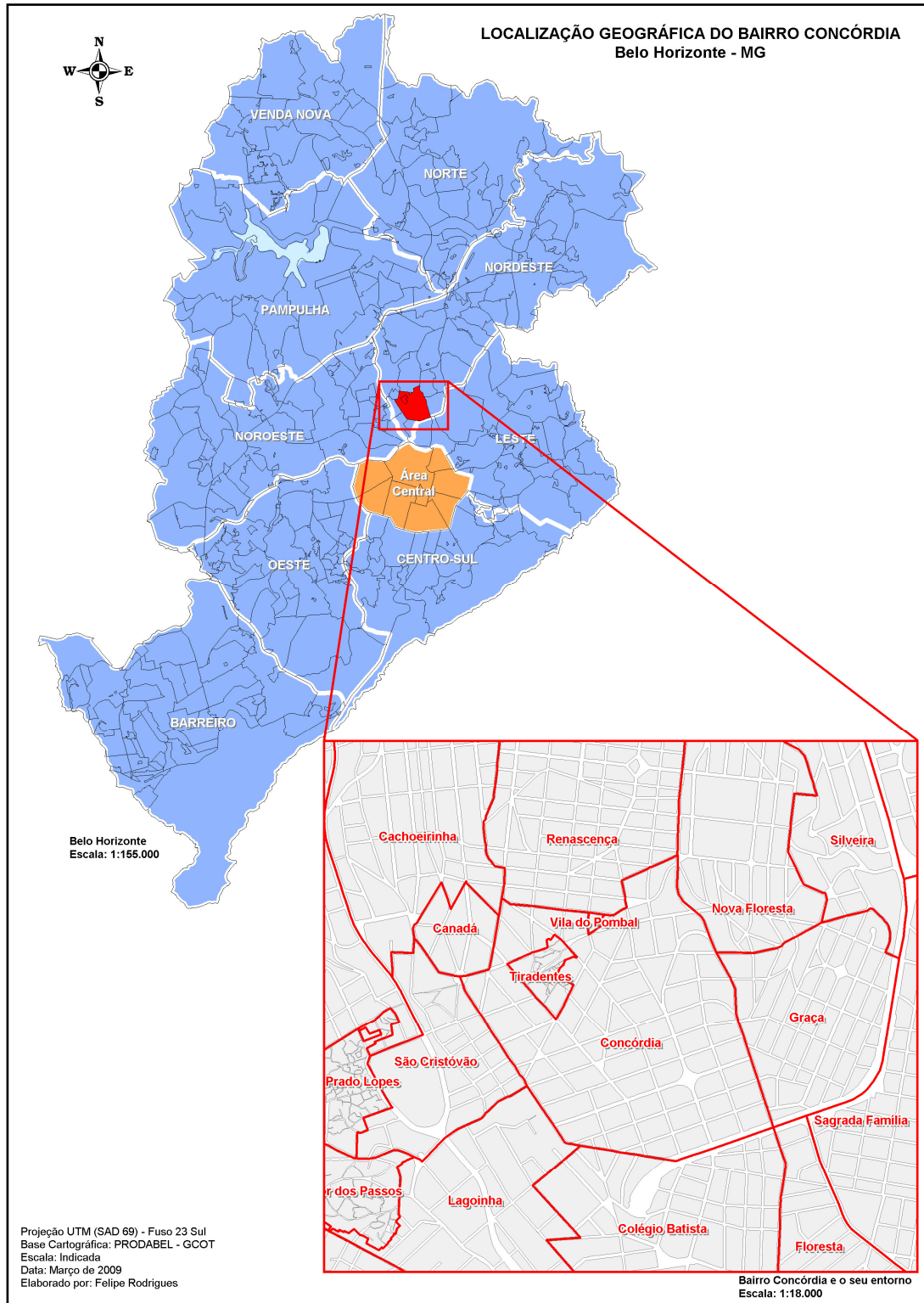


FIGURA 5 – Mapa do município de Belo Horizonte em Regiões Administrativas e bairros com ênfase no Bairro Concórdia e vizinhos

Fonte: PRODABEL, 2009. Trabalhado por Felipe Rodrigues.



FIGURA 6 – Mapa da malha viária do bairro com superposição da Planta aprovada em 1929

Fonte: Alunos da disciplina de Urbanismo I da Escola de Arquitetura da UFMG, 2008.  
Equipe: Ana Luiza Vigorito Pena, Gabriel Barbosa de Souza, Jefferson Gurgel de Vasconcelos e Thiara Vaz Ribeiro.

O tipo de ocupação predominante no bairro é o multifamiliar horizontal, ou seja, mais de uma residência por lote, com baixíssima renovação das edificações existentes e muitos acréscimos posteriores (ver FIG. 7 e 8). Esta tipologia é reflexo de uma baixa composição da renda familiar, pois uma vez que não há recursos suficientes para a aquisição de residências em outro local tão central, a família tende a permanecer e construir no mesmo lote.

Segundo os dados do IBGE relativos ao Rendimento por Faixa Salarial por Domicílio Particular Permanente<sup>102</sup> (ver TAB. 2), há predominância da faixa que compreende de 01 a 05 salários mínimos, na maioria dos bairros da região. Entretanto, quando se comparam os percentuais, o bairro Concórdia apresenta 63% dos seus domicílios nesta faixa, diferentemente dos demais, o que pode indicar uma alteração nos padrões de renda da vizinhança.

**TABELA 2**  
Rendimento do responsável pelo domicílio particular permanente por faixa salarial

RENDIMENTO POR FAIXA SALARIAL	CONCÓRDIA %		RENASCENÇA %		NOVA FLORESTA %		CACHOEIRINHA %		BAIRRO DA GRAÇA %	
1 a 5	2320	63%	1254	46,6%	475	27,8%	1879	59,7%	542	31,8%
5 a 10	668	18,5%	708	26,2%	462	27,2%	648	20,5%	488	28,6%
10 a 15	191	5,2%	248	9,2%	239	14%	188	6%	249	14,6%
15 a 20	120	3,3%	188	7%	191	11,2%	118	3,8%	162	9,5%
Mais de 20	100	2,7%	186	7%	277	16,3%	93	3%	213	12,5%
S/ rendimento	281	7,3%	108	4%	60	3,5%	220	7%	51	3%
TOTAL	3680	100%	2692	100%	1704	100%	3146	100%	1705	100%

Fonte: IBGE. Censo Demográfico do Brasil, 2000. Trabalhado por Mariana Maia, 2009.

<sup>102</sup> Segundo o IBGE (2000), dos 3736 domicílios do bairro, 3.680 são particulares permanentes, 03 particulares improvisados e 53 coletivos. Entenda-se aí que as unidades espaciais relativas aos setores Censitários extrapolam os limites da divisão dos bairros populares, o que determina diferenças significativas no número total de domicílios quando comparados aos números do IPTU (utilizados mais a frente) que, além de excluir a Vila Tiradentes e a Vila Pombal (por não haver recolhimento desse imposto), tem sua abrangência limitada à divisão dos bairros populares.



FIGURA 7 – Fotografia de residência típica do bairro com mais de um domicílio por lote

Fonte: Alunos da disciplina de Urbanismo I da Escola de Arquitetura da UFMG, 2008.  
Equipe: Ana Luiza Vigorito Pena, Gabriel Barbosa de Souza, Jefferson Gurgel de Vasconcelos e Thiara Vaz Ribeiro.



FIGURA 8 – Fotografia de residência típica do bairro com mais de um domicílio por lote

Fonte: Alunos da disciplina de Urbanismo I da Escola de Arquitetura da UFMG, 2008.  
Equipe: Cristina M. Oliveira, Luciane Faquinesi, Luyse Silva e Mariana Maia.

O bairro é bem servido de escolas públicas, totalizando 04 estabelecimentos de ensino<sup>103</sup> e duas creches, além de uma escola Infantil particular, disponibilizando à população tanto o Ensino Fundamental como o Médio. Também dispõe de um Posto de Saúde próximo à Praça Parus, além do Hospital São Francisco, cujo atendimento tem abrangência regional.

Além da Praça Parus o bairro Concórdia também possui a Praça do México, a Praça da Bandeira e a Praça Gabriel Passos, além de um campo de futebol – Campo do Inconfidência (na Vila Tiradentes) - tradicional na cidade pela intensa programação esportiva. Ainda que com infraestrutura precária, essas praças são equipamentos que favorecem o lazer e a qualidade de vida do bairro. Segundo o IQVU<sup>104</sup> – Índice de Qualidade de Vida - o bairro Concórdia dispõe hoje do 3º melhor índice em relação à cidade, superior aos bairros periféricos, que seriam alternativas de moradia para a população do bairro Concórdia, no caso da venda dos imóveis.

Além disso, segundo depoimento dos moradores, o bairro é famoso por suas festas e manifestações culturais<sup>105</sup>. O Sr. Geraldo Drumond<sup>106</sup> nos conta que hoje estas comemorações se tornaram mais escassas em razão da violência crescente na região. Entretanto, segundo dados da Prefeitura Municipal, não há números expressivos de ocorrências de fatos violentos no bairro. Talvez por se tratar de área onde todos se conhecem, qualquer episódio tende a repercutir em escala maior do que em outros bairros onde a população em geral mal toma conhecimento dos ocorridos.

Hoje o bairro Concórdia dispõe de bons serviços urbanos e boa qualidade de vida em relação à cidade, entretanto nem sempre foi assim. Sua ocupação inicial se deu sem qualquer infraestrutura, demonstrando descaso do Poder Público com a população operária que para lá foi deslocada, a fim de “liberar” para o mercado imobiliário os valorizados lotes ocupados na zona urbana.

---

103 Escolas Estaduais Benjamim Guimarães Flávio dos Santos e Escolas Municipais Hugo Pinheiro Soares e René Giannetti, além de duas creches.

104 O IQVU é um índice calculado pela Prefeitura de Belo Horizonte, como síntese de vários indicadores, dentre os quais os serviços urbanos disponibilizados.

105 Para aprofundamento nas atividades culturais do bairro ver (RIBEIRO, 2008)

106 O Sr. Geraldo Drumond é morador tradicional do bairro desde 1937 e foi entrevistado em abril de 2009.

## 4.2 O papel do Estado na estruturação do bairro

---

Um dos maiores desafios da Comissão Construtora da nova Capital foi acomodar o grande contingente de novos habitantes, em sua maioria operários que chegavam a Belo Horizonte em busca das oportunidades de trabalho. Para se ter uma idéia, durante o período de construção da cidade (1893-1897), a população do arraial passou de 600 para 12.000 pessoas, numa região onde se contabilizavam não mais do que 430 casas, gerando uma séria crise de habitações: “Dois anos antes da inauguração, a cidade já possuía duas áreas de aglomerados de cafuas – o Córrego do Leitão (no Barro Preto) e a Favella ou Alto da Estação (em Santa Teresa), ambas na zona urbana” (GUIMARÃES, 1991, p. 70).

No intuito de definir uma área para essa população, o Prefeito Bernardo Monteiro determina, através do Art. 23 do Decreto-lei 1.516 de 02/05/1902, que se reserve a 8.a secção urbana para residências provisórias de operários. Entretanto, nos artigos que o antecedem, é mencionada uma alteração no zoneamento daquela área<sup>107</sup> de urbana para suburbana. Esta alteração pode estar vinculada a uma maior flexibilização dos parâmetros construtivos<sup>108</sup>, o que certamente favoreceria a ocupação por operários. Além disso, a exclusão de uma área operária dos limites da zona urbana afetaria, de forma positiva, a valorização de seus terrenos.

Art.11. Fica considerada zona suburbana a parte urbana da cidade, compreendida pelas avenidas Christovam Colombo, Contorno, Itacolomy e Amazonas [grifo meu], conservando-se o projecto de ruas e avenidas em vigor, bem como a divisão em secções e quarteirões; mantido em tudo o projecto da cidade.

[...] Art. 15 A Prefeitura poderá, a todo tempo, declarar urbanos os terrenos de que trata este decreto, vigorando então as disposições concernentes às construções urbanas.

[...] Art. 18 Os terrenos desta parte da cidade terão o preço de 50 Réis por metro quadrado.

[...] Art. 23 Para a residência provisória de operários fica reservada a 8.a secção urbana.

---

<sup>107</sup> Os limites estabelecidos no artigo 11 coincidem com os limites da 8.a secção urbana (ver FIG. 9), onde se conclui ser a mesma área.

<sup>108</sup> Os parâmetros urbanísticos eram diferenciados para as zonas urbanas e suburbanas, com menor rigor para a última, além de menores valores de impostos.

Art. 24 As concessões para este fim serão feitas, a título provisório e gratuito, observadas as prescrições no mesmo estabelecidas e os regulamentos em vigor.

Buscava-se, simultaneamente, resolver o problema de moradia para o operário e garantir a permanência da mão-de-obra necessária na cidade. Essa medida também facilitou o processo de demolição das demais cafuas da zona urbana, nas favelas do Córrego do Leitão (Barro Preto) ou no Alto da Estação (Bairro Sta. Tereza) que se encontravam em terrenos mais centrais e, portanto sujeitos à uma maior valorização:

A transferência da população operária do centro para o bairro onde se acha atualmente localizada, foi tarefa difícilíssima, que entretanto, consegui sem reclamações nem violência.

Cerca de 600 cafuas no Leitão e 300 no logar denominado Favella e em outros pontos, foram removidas com uma população de cerca de 2.000 pessoas para a 8.a secção suburbana<sup>109</sup>, onde fiz concessões a título provisório, para o estabelecimento destes operários, que constituem elemento indispensável ao progresso da Capital.

[...] Com esta medida sua permanência se tornou segura (BELO HORIZONTE, 1902, p. 43).

Posteriormente, preocupada com o aumento significativo da população nestas áreas, a Prefeitura redefine as zonas urbanas e suburbanas, reincorporando aquela porção que tinha sido declarada provisoriamente suburbana. Estas áreas continuam servindo à população operária, contudo há uma redução significativa de sua extensão (ver FIG. 9) a partir do Decreto Estadual N.º 2.486 de 30/03/1909:

Art. 1º. Fica designada para área operária a parte da 8.a secção urbana limitada pelas avenidas Paraopeba, Christovam Colombo e 17 de Dezembro, e ruas Rio Grande do Sul e Barbacena [grifo meu], compreendendo os quarteirões de Nos. 22 a 27, 30 a 33 e 38 a 42.

Esta área começa a interessar ao mercado imobiliário, que posteriormente inicia uma série de leilões para venda de alguns terrenos da região. Os valores estavam bem acima das possibilidades dos operários residentes, e assim aumenta a pressão para a liberação de toda a 8.a secção urbana. Torna-se necessário novamente encontrar um outro local para acomodar toda aquela gente, de preferência fora da zona urbana, para que este problema seja definitivamente solucionado.

<sup>109</sup> Aqui parece haver um equívoco, pois a área determinada era a 8.a Secção Urbana para os operários, a não ser que ele tenha se referido à nova condição de zona suburbana daquela área. De qualquer forma, a 8.a secção suburbana estabelecida na planta da cidade, refere-se à região de Sta. Efigênia, onde foram estabelecidos os militares.

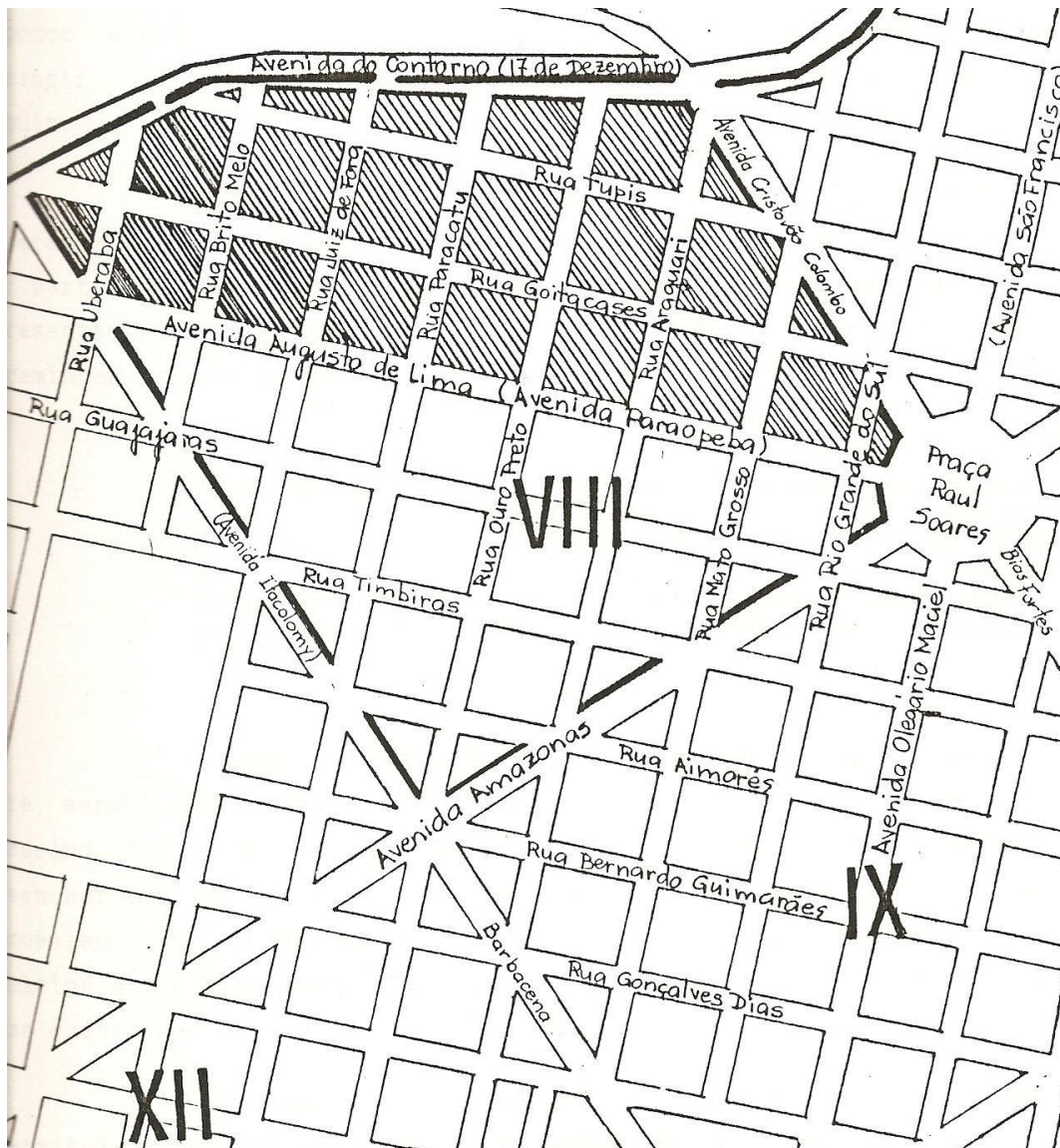


FIGURA 9 – Mapa do perímetro da área operária na 8.a seção da zona urbana de Belo Horizonte. Área sem hachure corresponde ao Decreto 1.516 de 02/05/1902 e área hachurada corresponde ao Decreto 2.986 de 30/05/1909.

Fonte: GUIMARÃES, 1991, p.112.



Assim, a ocupação da 8.a seção urbana, a princípio tolerada pelo poder público<sup>110</sup> em função da necessária mão-de-obra passa, num segundo momento, a representar um obstáculo ao processo de ocupação da cidade. Era um numero significativo de 'barracos e cafuas'<sup>111</sup> obstruindo, na visão da municipalidade, áreas centrais da cidade em processo de crescente valorização. A prefeitura começa então a buscar locais fora da "cidade oficial"<sup>112</sup> – nas zonas suburbanas e agrícolas – onde pudesse construir vilas operárias para abrigar este enorme contingente de trabalhadores. O prefeito Affonso Vaz de Mello manifesta esta preocupação em seu relatório de Prefeitos, no ano de 1918:

No intuito de localizar definitivamente o proletariado desta Capital, que se acha na sua quasi totalidade installado provisoriamente em terrenos da zona urbana, que esta Prefeitura não poderá ceder para construcção de casinhas de valor mínimo, sinão a título precário, como até agora foi feito, deseja esta administração criar Villas Proletárias, precisando, para tal fim, que o digno Conselho legisle a respeito. A Prefeitura precisa preparar-se para poder opportunamente remover grande número de operários installados provisoriamente na área operária – Barro Preto – os quaes, à vista das disposições da Lei n.o 138, de 16 de outubro de 1917, não poderão mais conseguir domínio definitivo dos lotes que ocuparem, nem por compra, como ficou estabelecidos nos títulos provisórios, expedidos de acordo com o decreto n.o 1.516, de 2 de maio de 1902, nem por cessão gratuita de conformidade com a Lei n.o 33, de 11 de fevereiro de 1909 e decreto n.o 2.486, de 30 de março de mesmo ano e nem por aforamento por falta de condições previstas em lei. (BELO HORIZONTE, 1918, p.14)

Segundo Guimarães (1991), nessa época foram criadas diversas vilas nas zonas suburbana e agrícola de Belo Horizonte, sendo que a primeira Vila Operária a ser reconhecida oficialmente foi a *Villa Operária Concórdia*<sup>113</sup> em 06 de setembro de 1928, a fim de acolher, preferencialmente, a população que até

110 Desde a inauguração da cidade em 1897, foi estabelecida a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (órgão subordinado à Presidência do Estado) como a responsável pela continuidade da construção da cidade, desfazendo-se a Comissão Construtora.

111 Segundo Guimarães (1991, p. 64) "cafua são casas de barro, cobertas de capim; os barracos são feitos de tábuas, cobertos de capim ou zinco [...] barracões são construções de alvenaria levantadas, em geral, nos fundos de outras casas".

112 Ou seja, a cidade concebida por Plano de Aarão Reis, com lotes devidamente demarcados e providos de infraestrutura, estava restrita até então aos limites da Avenida do Contorno.

113 Primeiro nome atribuído à Vila oficialmente. Antes disso a região era conhecida por Villa Caiux ou Retiro. Segundo Arreguy e Ribeiro (2008), a história relativa à origem do nome Concórdia está associada a um acordo firmado entre a municipalidade e a comunidade residente naquela área a ser desapropriada, depois de diversas discussões, especialmente com uma determinada senhora que se recusava a firmar este acordo: "da discórdia com a Prefeitura, veio finalmente a concordia entre as partes" (grifo meu).

então ocupava provisoriamente a oitava seção urbana – área conhecida por favela da Barroca<sup>114</sup>, onde se concretizariam posteriormente os projetos de construção da Praça Raul Soares e do prolongamento da Avenida Amazonas. Era a oportunidade de resgatar o valor de troca das áreas ‘nobres’ em processo de favelização:

O Prefeito de Bello Horizonte, usando de atribuições legais e de acordo com a autorização que lhe é conferida pelo artigo 12, da Lei 309, do Conselho Deliberativo, e, considerando já haver sido subdividida a área denominada Pasto da Prefeitura, de acordo com o projecto aprovado em 4 de julho de 1927<sup>115</sup>. Considerando ser evidente necessidade criação de villas onde possam os operários adquirir sem grandes sacrifícios os terrenos necessários às construções de suas casas e conseqüente organização de seu patrimônio. Considerando que a área subdividida, pela sua proximidade do centro urbano e pela facilidade com que poderão ter as respectivas ruas circuladas de bondes, propiciará a seus habitantes uma aproximação constante dos centros de trabalho, decreta a referida subdivisão a primeira Villa Operária de Bello Horizonte, que se denominará Villa Concórdia. Mando, portanto, a quem o cumprir e execução do presente decreto pertencerem: que o faça cumprir tão inteiramente como nelle se contém.  
Bello Horizonte, 6 de setembro de 1928 – O prefeito, Christiano M. Machado. Decreto 31 de 06/09/1928. (BELO HORIZONTE, 1928).

O projeto da Vila Concórdia é oficialmente aprovado em 23 de dezembro de 1929 pelo então prefeito Alcides Lima, com previsão de uma área de 917.300,00m<sup>2</sup> (ver FIG.10). Entretanto tanto o projeto, como sua implantação já tinham sido iniciados anteriormente. Na medida em que iam sendo demarcadas novas quadras e lotes mais famílias iam sendo transferidas.

Segundo o Relatório do Prefeito Christiano Machado (BELO HORIZONTE, 1926/1927, p. 91), cuja gestão antecedeu o prefeito Alcides Lima, em 1926 é feito o levantamento da área:

A subdivisão [em planta] foi feita em 77 quarteirões, com um total de 1.890 lotes, com o mínimo de área de trezentos metros quadrados, distribuídos em três ruas de quatorze metros de largura, vinte e cinco de doze metros, quatro de dezesseis e uma de dez metros.

114 Segundo Guimarães (1991, p. 158) “as favelas da Barroca e Prado Lopes [...] formaram-se entre 1909 e 1914, com famílias expulsas do Córrego do Leitão e do Barro Preto. Em 1929 inicia-se o processo de remoção da Barroca que se prolonga até 1945.

115 Na planta de loteamento, entretanto consta a data de 23/12/1929 como sendo a data de aprovação pelo então prefeito Sr. Alcides Lins.

Segundo o mesmo Relatório (1926/1927, p. 92) em 1927 iniciam-se as obras de abertura das primeiras ruas e a demarcação dos primeiros quarteirões e lotes:

a locação do projecto a pouco referido foi iniciada no começo deste mez e já estão definitivamente marcadas no terreno as seguintes ruas: Iguassú, Itapagipe e Itamaracá e parte das ruas Jacuhy, Guanabara, Urandy, Tamboril, Cayrú e Pagehú,[...] limitando 18 quarteirões, com 429 lotes.

Conforme consta nos Relatórios de Prefeitos da época, a Vila Concórdia foi implantada na área conhecida por Pasto da Prefeitura, entretanto, em sua planta de aprovação (1928) consta a seguinte observação: “a Villa Concórdia originou-se do loteamento de terrenos situados no local denominado Retiro de propriedade da Prefeitura de Belo Horizonte”. É possível inclusive, identificar este local na planta de 1936 (ver FIG.11) coincidindo com o local de implantação da Villa. Segundo Romano (1997) próximo a esta área a prefeitura tinha um pasto destinado aos animais utilizados pela funerária municipal, a que provavelmente, se referiam os documentos que mencionavam “Pasto da Prefeitura”.





Outra versão sobre a criação da Vila Concórdia nos foi relatada pelo Padre Candinho<sup>116</sup>, vigário que trabalha na paróquia do bairro há 27 anos. Segundo ele, no ano de 1936, Belo Horizonte sediaria o Congresso Eucarístico Nacional. Por ser evento que reuniria grande número de pessoas, tornou-se necessária a criação de uma área na cidade que pudesse acolher este enorme contingente. Desta forma, a Praça Raul Soares (e adjacências) tornou-se uma boa opção, pois além de central era também plana. Esta versão também foi confirmada pelo Sr. Geraldo Drumond, morador do bairro desde 1937. Segundo Guimarães (1991), a escolha da Praça Raul Soares como local para receber o Congresso Eucarístico de 1936 determinou sim a remoção de parte da população proletária que ali vivia. Só que o local para onde aqueles moradores foram transferidos não seria a Vila Concórdia, mas sim a Vila São Jorge ou Morro das Pedras.

A pressão pela desmobilização das áreas ocupadas na zona urbana tornava-se cada vez maior. A prefeitura enviava um documento ordenando a demolição imediata da “cafua” de maneira a intimidar os moradores, que saíam em busca de alternativas para a nova moradia (ver Anexo I, p.153):

De ordem do Sr. Engenheiro Chefe da Secção comunico-vos que de acordo com o artigo 80 do regulamento de construcções estaes intimado a demolir a cafua de vossa propriedade, no prazo de quinze (15) dias, a contar da presente data [...] sob pena da Lei.  
Belo Horizonte, 30 de setembro de 1929.

No sentido de facilitar e agilizar estas transferências são disponibilizados pela prefeitura, na gestão do prefeito Christiano Monteiro Machado<sup>117</sup>, 05 tipos de projetos econômicos para habitações operárias, de forma gratuita. Em geral eram residências construídas com adobe, compostas de dois quartos, cozinha, sala e banheiro e ainda hoje é possível encontrar remanescentes destas primeiras moradias no bairro (ver FIG.12 e 13).

---

116 O Padre Cândido João São Thiago, mais conhecido por Padre Candinho, trabalhou na Paróquia de N. Sra. Das Graças (no bairro Concórdia) por muitos anos e hoje, apesar de estar “aposentado” da função de pároco da igreja, ainda é muito atuante nas obras sociais locais, trabalhando ali diariamente. Esta entrevista foi concedida em fevereiro de 2009.

117 Época também dos primeiros registros de aforamento concedidos na Vila Concórdia.



FIGURA 12 - Residência original da época, propriedade da Sra. Unízia, na Rua Parus

Fonte: Autora, 2009.

FIG  
UR  
A  
13 -  
Res  
idê  
nci  
a  
orig  
inal  
da  
épo  
ca,  
Ru  
a  
Pag  
eu



Fon  
te:

Alunos da disciplina de Urbanismo I da Escola de Arquitetura da UFMG, 2008.

Equipe: Ana Luiza Vigorito Pena, Gabriel Barbosa de Souza, Jefferson Gurgel de Vasconcelos e Thiara Vaz Ribeiro.

Em 1930, já na gestão do prefeito Luiz Barbosa Gonçalves Pena, era oferecido pela prefeitura o transporte para a mudança das famílias, inclusive dos

materiais aproveitados das antigas moradias. O objetivo era, portanto agilizar ao máximo as desapropriações. Neste mesmo ano mais 376 novos lotes foram demarcados na Vila Concórdia pelos topógrafos da prefeitura, ampliando assim a possibilidade de novos assentamentos (BELO HORIZONTE, 1930).

No início a situação da Vila Operária Concórdia era bem precária, segundo Romano (1997, p. 47) “Serviços básicos eram praticamente inexistentes. As ruas não eram calçadas; não havia sistema de esgoto nem água encanada. Água retirava-se das cisternas. Esse quadro permaneceu por muitos anos”. Inclusive há registros em Relatórios de prefeitos sobre a implantação de chafarizes na região, exatamente com o intuito de minimizar tal problema.

No ano de 1938, em área bem próxima, entra em atividade a fábrica têxtil Cia. Renascença Industrial (ver FIG.14), ocupando aproximadamente 21 mil m<sup>2</sup>, na região hoje conhecida como bairro Nova Floresta<sup>118</sup>. Suas atividades provocam um grande impulso à expansão do vetor nordeste da capital, inclusive com a implantação da linha de Bonde que atenderia toda a população residente na região. A Companhia Renascença, além de seu parque industrial, constrói também um grande empreendimento imobiliário destinado à sua vila operária, em local antes denominado por Vila Industrial Mello Viana, que atenderia cerca de 1.000 trabalhadores, dentro do espírito predominante da época de provisão de moradias operárias pelo segmento industrial. Com a implantação da vila operária, a região passa a ser conhecida por Vila Renascença, dando nome ao bairro posteriormente.

---

118 Ali a Companhia funcionou até 1996.



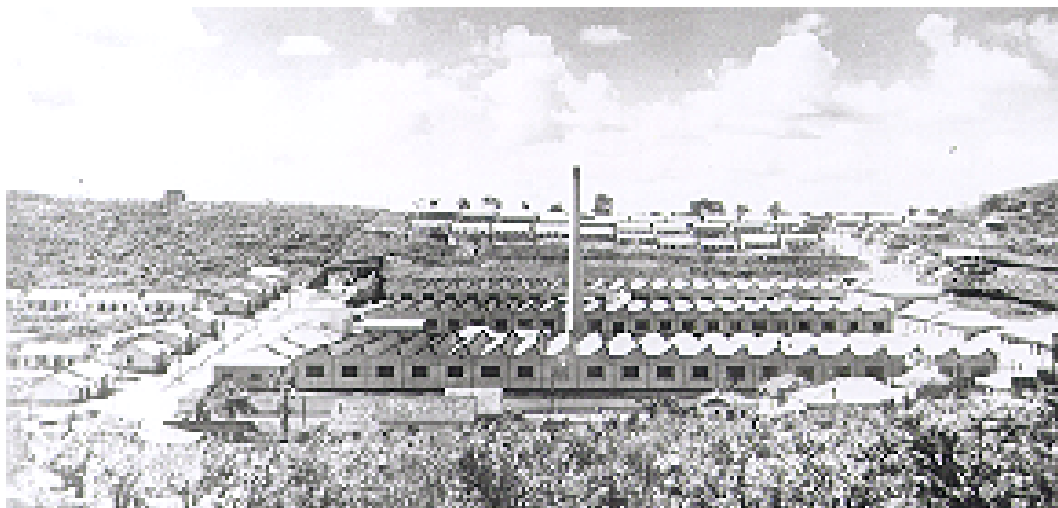


FIGURA 14 – Companhia Renascença Industrial, na Villa Renascença.

Fonte: FIEMG. Disponível em: <<http://www.fiemg.com.br/bh100/index.htm>>. Acesso em: set.2008

Os bairros Cachoeirinha<sup>119</sup> e Nova Floresta, criados na década de 1930, ampliaram ainda mais a vizinhança da Vila Concórdia, apesar das precárias condições de transporte, calçamento e abastecimento de água<sup>120</sup>. Posteriormente, na década de 40, com a construção no bairro Cachoeirinha do conjunto habitacional conhecido como IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários - é reforçado o caráter operário da região. Nessa mesma época tem início a abertura da Avenida Pampulha, atual Antonio Carlos, que além de atender à demanda deste novo empreendimento abre mais uma via de conexão da região com o centro da cidade.

Em 28 de julho de 1948 a Vila Concórdia é promovida à condição de bairro, pelo então Prefeito Otacílio Negrão de Lima, através da Lei Municipal N.º 0036:

O povo do Município de Belo Horizonte, por seus representantes, decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1.º - Fica adotada a denominação de Bairro do Concórdia para a chamada Vila Concórdia, de vez que essa zona da Capital possui

119 Também criado em função de uma indústria têxtil na década de 1930 – Companhia Mineira de Fiação e Tecelagem, conhecida como Fábrica da Cachoeirinha.

120 Segundo relatório do Prefeito Christiano Machado, foi construído um “compartimento” no local conhecido como Menezes, bem como um reservatório na Lagoinha com capacidade para abastecer de água toda a região: “Já se acham concluídos o compartimento do Menezes e o reservatório do alto da Lagoinha, que irá servir à Vila Operária. Aquelle, com capacidade para 7.500.000 litros, permitirá uma perfeita regularidade de fornecimento do liquido às zonas abastecidas pelo grande reservatório” (BELO HORIZONTE, 1927/1928, p. 35). Entretanto, o fornecimento de água era muito irregular, além de ser disponibilizada apenas através de chafarizes públicos espalhados pela vila.

todos os requisitos necessários á denominação que lhe dá a presente lei.

Em 1967 é aprovado o projeto do Bairro Cidade Nova, consolidando a ocupação do vetor nordeste, especialmente depois da inauguração do Túnel da Lagoinha em 1971 e da Avenida Cristiano Machado em 1974. Estas obras estruturantes estabelecem uma conexão bem mais ágil da região nordeste com o centro da cidade favorecendo substancialmente sua acessibilidade.

Já o arruamento interno do bairro Concórdia, apesar de definido desde a década de 1950, só receberá pavimentação em 1980, e a regularização do abastecimento de água só se dá na década de 1970, o que denota o descaso da municipalidade com a população ali instalada. Segundo os moradores, o bairro “ficou esquecido” por muitos anos e o esgotamento sanitário só se completou recentemente através do programa “Caça-esgotos” da COPASA.

No final da década de 1980, a ocupação do bairro já está consolidada, inclusive na área destinada a um parque no projeto original, e que rapidamente foi invadida transformando-se no que hoje é a Vila Tiradentes<sup>121</sup>, cujo reconhecimento foi feito através do Decreto N.º 6.345 de 28 de setembro de 1989.

#### **4.3 A dinâmica do Uso e Ocupação do Solo no bairro**

---

O bairro Concórdia teve, como vimos, sua origem associada à política de criação de vilas operárias no início do século passado, em Belo Horizonte. Para cada uma destas vilas, entretanto, adotou-se uma política de distribuição dos lotes, seja pela simples doação, seja pelas modalidades de hasta pública ou aforamento (enfiteuse), os últimos muito utilizados na época.

No caso da Vila Operária Concórdia utilizou-se o instituto jurídico da enfiteuse ou aforamento, discutido anteriormente no capítulo 2. O acordo estabelecido

---

<sup>121</sup> Segundo dados da URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - a Vila se encontrava em área 100% da prefeitura, com extensão de 39.339m<sup>2</sup> e uma população de 2.850 habitantes em 1990.

entre a Prefeitura e os aforados teve peculiaridades que certamente foram determinantes, não só na conformação física do bairro (dimensão dos lotes, forma de ocupação e adensamento), como também na fixação de sua população, como veremos adiante.

O primeiro passo para aquisição dos lotes era uma solicitação que o pretendente deveria encaminhar à Prefeitura, comprovando sua condição de operário ou “reconhecidamente pobre”, além de uma certidão de idoneidade (ver Anexo I, p.154). Uma vez deferida a solicitação pelo prefeito, segundo depoimento do Sr. Geraldo Drumond, o pretendente deveria procurar um intermediário, conhecido como Zé dos Lotes<sup>122</sup>, que fazia a averiguação das condições de cada candidato<sup>123</sup> e, uma vez cumpridas todas as exigências, encaminhava o processo à Prefeitura. Ainda segundo o mesmo relato, havia uma outra pessoa, de nome Rosalvo de Melo Franco, funcionário da Prefeitura e morador da região, a quem cabia a função de determinar o lote de cada um dos pretendentes aprovados. Era ele quem conduzia o novo proprietário, uma vez que o arruamento ainda não estava completamente implantado e assim, era difícil a identificação da localização exata dos lotes<sup>124</sup>.

A partir daí era então formalizado o acordo entre as partes – Prefeitura e aforado, em termos que transcrevemos abaixo, tendo como modelo o documento assinado em 18/08/1930, pelo então prefeito Christiano Machado, em deferimento à solicitação da Sra. Maria Celestina Mendes<sup>125</sup>. Trata-se da escritura de aforamento do Lote 02 da quadra 43 (ver Anexo I, p. 156):

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE  
 TÍTULO N.º (492)  
 Lote (2)      Quarteirão (43) da Villa (Concórdia)  
 Escritura de aforamento que fazem entre si a Prefeitura de Belo Horizonte e o operário (Maria Celestina Mendes) na forma abaixo:  
 Aos (18 dezoito) dias do mez de (Agosto) de Mil novecentos e trinta (1930), nesta cidade de Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Geraes, no edifício n.º 372 da Avenida João Pinheiro, onde

<sup>122</sup> Já mencionado no Capítulo anterior. Segundo o mesmo depoimento o Zé dos Lotes ficava em um “ponto” na Praça Sete, onde era facilmente encontrado.

<sup>123</sup> Especialmente a condição de não possuir outro imóvel na cidade.

<sup>124</sup> Segundo depoimento de uma moradora, Sra. Unízia Conceição de Almeida Rosa, o terreno adquirido por seus pais foi demarcado de forma equivocada e a família teve que interromper a construção da primeira casa, transferindo-a para o local correto. Ela também acrescentou que diversas famílias tiveram o mesmo problema.

<sup>125</sup> A cópia do documento de solicitação da Sra. Maria Celestina se encontra no Anexo I (p.155).

funciona a Prefeitura, compareceram partes justas e contractadas, a saber: como outorgante proprietária a Prefeitura de Bello Horizonte, representada por seu Prefeito Sr. (Dr. Alcides Lins), e pelo director do Patrimônio Sr. (Dr. Deusdeth Teixeira) e como outorgado foreiro (Maria Celestina Mendes), operário, (viúva), todos residentes nesta capital e conhecidos das testemunhas abaixo nomeadas e assignadas perante quaes pelos representantes da outorgante foi dito que, sendo a Prefeitura de Bello Horizonte senhora e legítima possuidora do lote de terreno numero (dois) do quarteirão (quarenta e treis) da Villas Proletária (Concórdia), com área, limites e confrontações da respectiva planta aprovada, dá o mencionado lote em aforamento ao outorgado (Maria Celestina Mendes), sob as cláusulas e condições seguintes: I) o foreiro se obriga ao pagamento de (150 Réis) por metro quadrado de terreno aforado, ou seja, o total de (quarenta e seis mil e duzentos Réis), por ano, de uma só vez, até o dia 30 de janeiro de cada anno ou em duas prestações semestrais de (vinte e treis mil e cem Réis), cada uma, a primeira até o dia 30 de janeiro e a segunda até o dia 30 de julho de cada anno; II) o aforamento nas condições pactuadas, passará ao cônjuge sobrevivente a aos herdeiros do foreiro, em linha recta, na forma de leis civis, mas será indivisível para o effeito de se construírem novas casas; III) os sucessores do foreiro poderão transmitir, uns aos outros, as suas partes no contracto, que vigorará enquanto existir um herdeiro que dê cumprimento às suas obrigações; IV) o lote e suas benfeitorias não poderão ser alienados e nem penhorados para pagamento da dívida, nos termos do art. 4.º da lei 347, de 27 de Março de 1920; V) as transferências do contracto, seja por “causa mortis”, seja por transferência entre herdeiros, na forma da clausula III, só valerão depois de averbadas as escripturas ou certidões de partilhas na Directoria do Patrimônio; VI) os direitos decorrentes do aforamento não podem ser legado pelo nem constituir objectos de outros contactos; VII) si o foreiro cumprir fielmente as clausulas deste contracto, e não infringir as disposições de leis municipais, poderá adquirir a propriedade plena do lote, pagando de uma só vez 40 foros, depois de 10 annos de contracto, e 20 foros depois de 30 annos de contracto; IX) si o foreiro edificar definitivamente o lote, poderá, estando quite, requerer a praça do mesmo, ficando-lhe garantida a preferência na arrematação, preço por preço; X) no caso de realizar-se a praça, que se fará com as formalidades do artigo 18 da lei 309, si o arrematante não for o foreiro, ficará obrigado a indenizar-lhe as bemfeitorias; XI) ficará rescindido de pleno direito este contracto: a) si o foreiro, durante treis annos consecutivos não pagar o foro, impostos, taxas e multas; b) si não fizer construção definitiva dentro de 4 annos, a contar desta data; c) si transferir o aforamento a outrem; d) se permitir que outrem edifique no terreno; e) si a qualquer tempo for verificado que fraudou a prova necessária para obter o aforamento; f) si infringir qualquer cláusula deste contracto. XII) no caso de ser liquidado o aforamento, a Prefeitura descontará no valor das bemfeitorias a importância dos foros, impostos e taxas devidos pelo foreiro; XIII) no caso da rescisão deste contracto, por culpa do foreiro, não terá este direito a indemnização alguma pelas bemfeitorias que tiver no lote, as quaes pertencerão à Prefeitura, uma vez rescindido o contracto, de pleno direito, em qualquer das hipóteses da cláusula XI, independente da interpellação judicial; XIV) a falta de pagamento dos foros nos prazos assignados na clausula I sujeitará a multa de 20%, e no fim de treis annos, cahirá o prazo em commisso, perdendo o foreiro todo o direito que tiver sobre o dito terreno, que volverá immediatamente ao domínio pleno da Prefeitura, independente de pronunciamento judicial, não sendo mais admittido o foreiro a purgar a mora, ainda

que ofereça toda a importância devida. Pelo outorgado, foreiro, foi dito, perante as mesmas testemunhas, que aceitava a presente escritura em todos os seus termos. E por assim se acharem contractados, assignam a presente, (assinatura do Prefeito, do Diretor do Depto. De Patrimônio da Prefeitura, do aforado e das testemunhas).

Segundo a cláusula I, o valor deste aforamento era de 150 Réis por m<sup>2</sup>, perfazendo um total de 46.200 Réis por ano (neste caso), o que nos leva a concluir tratar-se de um terreno de aproximadamente 308m<sup>2</sup>: “o foreiro se obriga ao pagamento de (150 Réis) por metro quadrado de terreno aforado, ou seja, o total de (quarenta e seis mil e duzentos Réis), por anno, de uma só vez, [...] ou em duas prestações semestrais de (vinte e treis mil e cem Réis), cada uma”.

Estes valores eram calculados com base em uma tabela da Prefeitura que determinava, conforme sua localização, o preço dos terrenos na cidade. Na zona urbana o valor era bem mais alto do que aqueles praticados nas zonas suburbanas, que por sua vez, tinham seus valores ainda maiores do que aqueles destinados às vilas operárias, numa proporção que favorecesse a aquisição dos lotes por parte da população de baixa renda:

Art.1.º Ficam revogadas as disposições da Lei 138, de 1917, que prohibem a alienação, a título gratuito ou oneroso, de terrenos de propriedade do município da capital.

Art.2.º Esses terrenos quando em condições de receber construção, serão vendidos em hasta publica, pelo prazo mínimo de trinta dias, com as formalidades da Lei n.º 85, fixando-se o preço mínimo de um a cinco contos de Réis, como base da proposta para os urbanos e de um mil Réis por metro quadrado para os suburbanos.

Parapho único. Os terrenos suburbanos das Villas proletárias e bairros militares serão vendidos independentemente de hasta publica, ao preço de 50 Réis por metro quadrado. Lei 0225. (BELO HORIZONTE, 1922.)

No caso deste contrato, cujo valor foi de 150 Réis o metro quadrado, é possível que tenha havido algum reajuste nas tabelas, uma vez que o decreto acima mencionado refere-se ao ano de 1922, e o contrato de aforamento tem data de 1930. Mesmo assim, este ainda é um preço bem abaixo dos terrenos da zona suburbana.

Com relação ao numero de foros, a cláusula VIII determina: “si o foreiro cumprir fielmente as clausulas deste contracto [...], poderá adquirir a propriedade plena do lote, pagando de uma só vez 40 foros, depois de 10 annos de contracto, e

20 foros depois de 30 annos de contracto”. Isto nos leva a entender que o foreiro deveria pagar um total de 50 foros pelo lote, que poderiam ser feitos ano a ano<sup>126</sup>, ou de uma só vez, mas, mesmo nesse caso, depois de transcorridos o mínimo de 10 anos. Esta cláusula acaba determinando a fixação das famílias por períodos longos, uma vez que seria muito difícil, na condição de operários, a antecipação de tantos foros por parte dos candidatos.

O contrato também previa a possibilidade de transmissão do bem em linha sucessória, ou seja, garantia aos herdeiros o direito de continuidade ao benefício e, portanto de permanecerem no mesmo local:

o aforamento nas condições pactuadas, passará ao cônjuge sobrevivente a aos herdeiros do foreiro, em linha recta, na forma das leis civis, [...] os sucessores do foreiro poderão transmitir, uns aos outros, as suas partes no contracto, que vigorará enquanto existir um herdeiro que dê cumprimento às suas obrigações. (BELO HORIZONTE, 1922)

Assim, os termos do acordo acabam favorecendo a fixação das famílias, seja pelo longo período para quitação dos lotes, seja pela garantia de sucessão do direito de posse aos descendentes do foreiro. Isto pode explicar os dados referentes ao tempo de permanência no mesmo local.

A mesma cláusula II que garante a posse contém uma restrição quanto à indivisibilidade do lote e quanto à construção de mais de uma residência: “e será indivisível para o efeito de se construírem novas casas”. Esta cláusula impediu o desmembramento dos lotes, favorecendo a permanência da distribuição original até os dias atuais. Entretanto, o mesmo não se pode dizer da construção de mais de uma residência no mesmo lote, pois é prática ainda bastante utilizada no bairro, contrariando o acordo.

Outra cláusula importante impunha como condição de posse a edificação em um prazo máximo de até 4 anos, além de interditar a transferência do aforamento para outra pessoa<sup>127</sup>, sob pena de rescisão do referido contrato. Estas condições garantiram a efetiva ocupação dos lotes distribuídos, além de

---

126 O que demandaria 50 anos para efetivar a posse e receber o registro do imóvel.

127 Apesar de não poder transferir o aforamento, era comum o proprietário construir e alugar a residência a um terceiro. O Sr. Geraldo Drumond confirmou esta prática uma vez que sua família residiu, a princípio, em regime de aluguel no bairro Concórdia antes de adquirir lote próprio.

explicar os poucos lotes vagos no bairro hoje: “ficará rescindido de pleno direito este contracto [...] b) si não fizer contrucção definitiva dentro de 4 annos, a contar desta data; c) si transferir o aforamento a outrem; d) se permitir que outrem edifique no terreno “. Isto também pode explicar a pequena incidência de comércio na região, uma vez que os terrenos eram distribuídos apenas para uso residencial. Somente depois de quitados, os lotes poderiam ser vendidos a terceiros e, então se sujeitarem às alterações de uso.

Em outros contratos de aforamento disponibilizados pela Diretoria de Patrimônio da Secretaria de Finanças da Prefeitura de Belo Horizonte, foi possível constatar diferenças quanto aos termos de acordo, normalmente variando-se os valores relativos aos foros<sup>128</sup>. O primeiro título distribuído para a Villa se deu em 1930 (ver ANEXO I, p.157) e posteriormente constam mais de 2870 registros semelhantes nos livros da prefeitura. Entretanto, na planta original do bairro são demarcados apenas 1.890 lotes (ver Fig. 10), o que nos leva a concluir que alguns desses aforamentos foram refeitos, ou seja, resultam da desistência de contratos anteriores<sup>129</sup>.

#### 4.3.1 O Uso e Ocupação hoje

---

Hoje o bairro Concórdia se apresenta como um espaço diferenciado em relação aos demais circunvizinhos<sup>130</sup> no que diz respeito à ocupação do solo. Apesar de dispor da mesma infraestrutura dos demais, bem como usufruir da mesma proximidade com o centro da cidade, encontra-se ainda com uma configuração bem próxima da original, sem alterações significativas dos padrões construtivos, diferentemente dos seus vizinhos, que já apresentam outras tipologias e padrões de acabamento, indicando renovação das antigas residências operárias.

---

128 Sempre que mudava o prefeito, outro termo era impresso, alterando-se o nome do novo prefeito, bem como alguns termos do contrato relativos aos valores dos foros ou taxas de transferência.

129 Para obtermos o número exato das desistências seria necessário relacionar todos os contratos de aforamentos disponíveis na prefeitura e no Arquivo Público, mapeando todos os endereços para ver se há repetição dos mesmos. Não havia, entretanto, tempo hábil para este tipo de trabalho e este resultado não tem influência sobre as conclusões desta pesquisa, portanto não dispomos desses dados neste trabalho.

130 Bairros como Cachoeirinha, Nova Floresta, da Graça e Renascença, também criados para acolher vilas operárias. Diferentemente do Concórdia, nesses bairros não foram encontrados registros de aforamentos.

Criado no início da ocupação de Belo Horizonte justamente como uma alternativa para garantir a expansão do mercado de terras na zona urbana, contraditoriamente o bairro passou a representar um obstáculo, na medida em que não dispõe de lotes que possam interessar aos incorporadores<sup>131</sup>, nem imóveis disponíveis para esse mercado. Segundo a corretora Rosária<sup>132</sup>, há peculiaridades no mercado imobiliário do bairro Concórdia que o diferenciam dos demais: Cachoeirinha (onde mora), Renascença, bairro da Graça e Nova Floresta:

Os poucos imóveis disponíveis no bairro Concórdia, apesar dos preços mais baratos, ficam aqui [na imobiliária] por muito tempo, não há demanda para aquela região. Além disso, normalmente são imóveis que envolvem muitos herdeiros, com inventários complicados [...]. No bairro Cachoeirinha, apesar de não estar ainda tão verticalizado como o Renascença, há grande procura por imóveis, é muito mais fácil vender nestes outros bairros.

Também confirma estas diferenças o corretor Camilo<sup>133</sup>, que conhece bem o mercado da região, pois atua ali há 15 anos, além de ter nascido no bairro Concórdia: “aqui tem lotes de 300 a 400m<sup>2</sup> e o preço varia entre 300,00 e 500,00 o m<sup>2</sup>. Nos bairros vizinhos (Renascença, Cachoeirinha e Colégio Batista) o preço já pula para 800,00 a 1.000,00 o m<sup>2</sup>. A diferença é bem grande e a oferta de imóveis também, no Concórdia tem menos imóveis disponíveis para venda”. Outra peculiaridade a seu ver é o tempo de permanência da população no bairro, normalmente acima de 30 anos, o que dificulta a disponibilização de imóveis para o mercado, e completa: “as pessoas moram aqui [no Concórdia] há muito tempo, junto com os filhos e até netos, quando os proprietários morrem os filhos não vendem por causa do valor a ser dividido que é muito baixo, aí não vale a pena para eles”.

Segundo a Gerência de Cadastros Tributários da Prefeitura de Belo Horizonte que estabelece os valores do IPTU, o preço do m<sup>2</sup> dos lotes da região é diferente daqueles apontados pelo corretor Camilo (ver TAB. 3). Entretanto, como a avaliação de imóveis para fins tributários ainda se baseia no tradicional

---

131 Os poucos lotes disponíveis têm áreas que variam de 300 a 450m<sup>2</sup>, além de estarem dispersos, ou seja, para se tornar interessantes, deveriam pelo menos contar com a disponibilidade de alguns imóveis vizinhos que pudessem ser agregados, de forma a garantir maior área edificada.

132 Ela representa a Renascença Imóveis. A entrevista foi concedida em fevereiro de 2009.

133 Em entrevista concedida em março de 2009.



método do Custo de Reprodução<sup>134</sup>, sem acompanhar a lógica e a dinâmica do mercado imobiliário, a base de dados do IPTU tende a apresentar valores diferentes da realidade.

TABELA 3  
Preço m<sup>2</sup> dos terrenos nos bairros

M <sup>2</sup> TERRENO	CONCÓRDIA	RENASCENÇA	NOVA FLORESTA	GRAÇA	CACHOEIRINHA
0 a 100,00	9				
101,00 a 299,00	552	99			211
300,00 a 399,00	834	781			495
400,00 a 499,00	409	1226	1108	6	291
500,00 a 599,00		106	76	1384	8
TOTAL	1804	2212	1184	1390	1005

Fonte: BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Gerência de Cadastros Tributários. Dados trabalhados pela autora, 2009.

Segundo o cadastro do IPTU o preço do m<sup>2</sup> dos terrenos no bairro Concórdia varia de 101,00 a 499,00, com predominância da faixa compreendida entre 300,00 e 399,00, tal como no bairro Cachoeirinha. Nesse sentido, os valores correspondem àqueles estabelecidos pelo corretor Camilo, anteriormente. Nos demais bairros, entretanto, já é possível identificar números diferentes. Apesar de uma maior valorização dos terrenos, com predominância de uma faixa de preço mais alta, ou seja, de 400,00 a 599,00, estes valores ainda estão aquém daqueles praticados no mercado, segundo o mesmo corretor. Nos bairros da Graça e Nova Floresta há maior valorização, com predominância da tipologia de apartamento, cuja construção certamente significou a renovação do parque imobiliário, a princípio constituído por casas operárias. Segundo Gomes (2007) o processo de valorização começa com algumas edificações de qualidade superior que acabam influenciando as áreas mais próximas, de maneira a alterar o padrão de ocupação da região, para um de categoria superior.

134 Segundo Gomes (2007, p 2.), o método do Custo de Reprodução (ou Substituição) "consiste na obtenção do valor venal de cada imóvel somando-se o custo do terreno com o custo de reprodução da edificação". Em Belo Horizonte, adota-se o modelo de referência do lançamento do IPTU de 1990, cujos valores vem sendo atualizados ano a ano, sem contudo levar em consideração que "a demanda é localizada espacialmente em função dos padrões de renda, oferta de serviços, acessibilidade e pelos padrões de uso na vizinhança, entre outros fatores". Assim, ainda persiste uma diferença significativa entre os valores de imóveis praticados no mercado e aqueles que servem de base à tributação do IPTU. Entretanto, como aqui nos interessa a comparação entre bairros, esta base de dados é suficiente e adequada.

Ainda segundo o cadastro do IPTU 2008<sup>135</sup> os tipos construtivos são classificados em: casa, apartamento, barracão, lotes vagos, vagas residenciais, vagas comerciais, lojas, salas e galpões. Para este trabalho vamos considerar apenas aquelas tipologias que se referem a domicílios, uma vez que o nosso objetivo aqui é compreender a permanência da população residente. Assim, trataremos mais especificamente dos tipos construtivos: casa (CA), apartamento (AP) e barracão (BA).

No bairro Concórdia, a casa ainda é a tipologia dominante assim como no Cachoeirinha e Renascença (ver TAB. 4). Já nos bairros da Graça e Nova Floresta, além do maior número de apartamentos, há uma alteração no padrão de acabamento destas edificações com tendência à ascensão (ver TAB. 5).

TABELA 4  
Tipos construtivos dos domicílios

TIPOS CONSTRUT.	CONCÓRDIA		RENASCENÇA		NOVA FLORESTA		GRAÇA		CACHOEIRINHA	
	Unid.	%	Unid.	%	Unid.	%	Unid.	%	Unid.	%
Casa - CA	1365	73,7	1571	69,1	397	32,5	496	34,7	620	55,7
Apartamento - AP	212	11,3	555	24,4	772	63	862	61	285	25,6
Barracão- BA	227	12,3	86	3,8	5	1,2	32	2,3	100	9
Lotes Vagos - LV	49	2,7	60	2,7	39	3,3	28	2	109	9,7
TOTAL	1853	100	2272	100	1223	100	1418	100	1114	100

Fonte: BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Cadastro IPTU, 2008. Dados trabalhados pela autora, 2009.

A predominância de casas no bairro Concórdia é mais significativa do que nos bairros vizinhos, ou seja, 73,7% de seu parque mobiliário é composto por esta tipologia construtiva, enquanto no Renascença esse percentual cai para 69,1% e no Cachoeirinha para 55,6%. Com relação aos bairros da Graça e Nova Floresta a diferença é ainda maior, pois apresentam percentuais de apenas

135 Os dados do Cadastro do IPTU são do ano de 2008, portanto mais recentes do que aqueles disponibilizados pelo Censo 2000 e por isso mais adequados para uma leitura atualizada da área de estudo. Por outro lado, seu recorte espacial adota outra lógica, ou seja, dividiu-se a cidade em "Áreas Isótimas" ou áreas que possuem homogeneidade de padrões. Além disso, esse cadastro não contempla, necessariamente, domicílios que não pagam IPTU ou anexos construídos sem aprovação da prefeitura. Assim, sua área de abrangência e consequentemente os números apresentados são bem diferentes do Censo. Como aqui nos interessa comparar os dados relativos aos imóveis (que não constam nos dados do IBGE) optamos pelo banco de dados disponibilizados pela Gerência de Cadastros Tributários da prefeitura, ou seja, o Cadastro do IPTU.

35,7% e 32,5% respectivamente. Por outro lado, com relação à tipologia de apartamentos, estes números se invertem e o bairro Concórdia fica com o menor percentual – 11,4% - indicando pouca renovação de seu patrimônio. Nos demais bairros os números são mais representativos: Renascença 24,4%; Nova Floresta 63,1%; Graça 62% e Cachoeirinha 25,6%. Isto pode ser entendido como um processo de renovação em estágios diferentes, mas já apontando a inserção de uma tipologia mais compatível com o mercado imobiliário, ou seja, o apartamento.

O padrão de acabamento também é um definidor da ação do mercado imobiliário, que impõe estas diferenciações como condição de venda. Segundo Sérgio Moraleida Gomes<sup>136</sup> o padrão de acabamento por tipo construtivo

é definido através da pontuação obtida em apuração fiscal, com o preenchimento do BLAC \_Boletim de Atualização Cadastral. Esse instrumento atribui pontos aos diversos atributos dos imóveis (quase todos relativos às características externas, mas também é considerada a existência de salão de festas, piscinas, churrasqueiras, etc.), que são posteriormente somados chegando a um número que gera a classificação em padrão por tipo construtivo (há um BLAC para cada tipo).

Hoje estes padrões são classificados de P1 a P5, numa ordem crescente, que corresponde aos antigos padrões utilizados pela Prefeitura (Popular, Baixo, Normal, Alto e Luxo).

Na TAB. 5 podemos ver um exemplo das classes de pontuação para a tipologia construtiva apartamento – AP. Ainda segundo Sérgio Moraleida Gomes, a cada um desses padrões é atribuído um preço para o m<sup>2</sup> de construção, de acordo com o tipo construtivo (casa, apartamento, barracão, etc). Assim, o preço total da construção, para cálculo do IPTU, é o resultado “da multiplicação da área total construída pelo valor do metro quadrado de construção, pelo fator depreciação acumulado e pelo fator de comercialização”. Para obter-se o preço venal do imóvel, soma-se a esse resultado o preço do respectivo terreno<sup>137</sup>.

---

136 Da Gerência de Cadastros Tributários da Prefeitura de Belo Horizonte, via e-mail no dia 02/06/2009.

137 Ainda segundo Sérgio Moraleida, para se obter o preço do terreno o Auditor vai a campo e, após verificação de preços junto a corretores e outras informações, delimita uma área (chamada isótima) onde o valor do metro quadrado

**TABELA 5**  
Classes de pontuação por padrão da edificação

TIPOS CONSTRUT.	CLASSE DE PONTUAÇÃO	
	LIMITE INFERIOR	LIMITE SUPERIOR
P1	0,00	1,52
P2	1,53	2,52
P3	2,53	5,12
P4	5,13	7,48
P5	7,49	(...)

Fonte: BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Gerência de Cadastros Tributários. Elaborado por Sérgio Moraleida Gomes, 2009.

O bairro Concórdia apresenta o padrão P2 como predominante para as tipologias casa e barracão e P2 e P3 para os apartamentos, ou seja, padrões mais populares. Nos demais bairros o P3 é o padrão predominante tanto na categoria casa como nos apartamentos, mas já com números significativos de imóveis padrão P4 (alto padrão construtivo) nos bairros da Graça, Nova Floresta e Renascença (ver TAB. 6). Isto comprova que nestes bairros há uma tendência de substituição dos padrões mais populares para um segmento de renda superior, mais compatível com os padrões praticados nos demais bairros que dispõe da mesma localização em relação ao centro da cidade.

**TABELA 6**  
Padrão construtivo dos domicílios

PADRÃO CONSTRUT.	NOVA														
	CONCÓRDIA			RENASCENÇA			FLORESTA			GRAÇA			CACHOEIRINHA		
	AP	BA	CA	AP	BA	CA	AP	BA	CA	AP	BA	CA	AP	BA	CA
P1		54	109		13	182	1	3	7	1	9	24		37	55
P2	93	146	845	240	54	602	150	9	141	98	15	193	56	51	267
P3	118	27	383	306	19	697	573	3	212	717	8	250	229	12	273
P4	1		27	9		88	38		37	46		28			25
P5			1			2	10					1			
<b>TOTAL</b>	<b>212</b>	<b>227</b>	<b>1365</b>	<b>555</b>	<b>86</b>	<b>1571</b>	<b>772</b>	<b>15</b>	<b>397</b>	<b>862</b>	<b>32</b>	<b>496</b>	<b>285</b>	<b>100</b>	<b>620</b>

Fonte: BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Cadastro IPTU 2008. Dados trabalhados pela autora, 2009.

do terreno seria mais ou menos próxima. O cadastro da PBH tem, em tese, informações sobre todos os imóveis incluindo terreno. Assim, de posse desse VrM2 para terreno em cada isótima, basta multiplicar tal valor pela área do terreno (construído ou não) e pelos fatores que se encontram no cadastro por terreno .

O padrão de ocupação com mais de uma unidade por lote também é dominante na paisagem do bairro Concórdia, 42% das casas se encontram nesta situação, o que é bem representativo, tendo em vista os percentuais dos demais bairros – Renascença 24,7%; Nova Floresta 14,3%; Graça 35% e Cachoeirinha 36,5% (ver TAB 7). Isto é um grande dificultador para a ação do mercado imobiliário, pois são negociações complicadas, que envolvem diversos moradores, nem todos dispostos a abrir mão do fator localização. Este tipo de ocupação pode ser entendido como reflexo dos contratos de aforamento, que de certa forma obrigavam a permanência das famílias por longos períodos até que se pudesse obter a posse definitiva do imóvel. Por outro lado, o direito de posse em linha sucessória, favoreceu a permanência do mesmo grupo familiar no mesmo lote<sup>138</sup>.

TABELA 7  
Unidades por lote

UNIDADES P/ LOTE	CONCÓRDIA		RENASCENÇA		NOVA FLORESTA		GRAÇA		CACHOEIRINHA	
	CA	BA	CA	BA	CA	BA	CA	BA	CA	BA
01	795	132	1183	70	344	8	322	24	394	74
02 a 04	546	85	380	15	51	6	168	8	213	21
05 a 07	23	8	8	1	2		6		12	3
08 a 12	1	2				1			1	2
TOTAL	1365	227	1571	86	397	15	496	32	620	100

Fonte: BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Cadastro IPTU 2008. Dados trabalhados pela autora, 2009.

A incidência de lotes vagos no bairro é baixa (ver TAB.4) revelando a consolidação de sua ocupação, o que pode ser visto como mais um dificultador para a ação do mercado imobiliário, na medida em que os poucos lotes disponíveis se encontram dispersos pelo bairro, além das suas dimensões relativamente reduzidas<sup>139</sup>. Já para os terrenos edificados, tomando-se como exemplo aqueles onde estão construídas as casas (total de 1.365), é possível identificar dimensões que variam de 110,00 a 4.800 m<sup>2</sup> (ver TAB. 8).

<sup>138</sup> As diversas unidades construídas em um mesmo lote são sempre pertencentes ao mesmo grupo familiar, diferentemente de uma tipologia amplamente utilizada em lotes de periferia e favelas, onde são construídas várias unidades residenciais no mesmo lote, com fins de aluguel.

<sup>139</sup> Segundo a Gerência de Cadastro Tributário da Prefeitura, os 49 lotes disponíveis no bairro Concórdia estão assim distribuídos: 01 lote de 360m<sup>2</sup>; 06 de 405m<sup>2</sup>; 20 de 270m<sup>2</sup>; e 22 de 306m<sup>2</sup>.

Entretanto, os terrenos com metragem acima de 1.000,00 m<sup>2</sup> são apenas dois, o que não chega a interferir significativamente no cálculo da metragem média. Assim, considerando-se estes terrenos maiores, a média do bairro fica em 353,55m<sup>2</sup> e quando os excluímos, esta média cai para 349,75m<sup>2</sup>, ou seja, em ambos os casos, a dimensão média está abaixo do padrão de lotes de Belo Horizonte, que é de 360m<sup>2</sup>.

TABELA 8

Dimensões dos terrenos com edificações do tipo casa

METRAGENS DOS TERRENOS	TERRENOS COM CASAS
De 110 a 299m <sup>2</sup>	147
De 300 a 359m <sup>2</sup>	551
De 360 a 399m <sup>2</sup>	204
De 400 a 496m <sup>2</sup>	434
De 500 a 590m <sup>2</sup>	19
De 600 a 880m <sup>2</sup>	8
De 1.092m <sup>2</sup>	1
De 4.800,00m <sup>2</sup>	1
TOTAL	1365

Fonte: BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Cadastro IPTU 2008. Dados trabalhados pela autora, 2009.

A data das edificações comprova a baixa incidência de renovação do parque imobiliário e a conseqüente indisponibilidade dos imóveis para o mercado, pois o bairro ainda apresenta 77,2% de seus imóveis anteriores a 1980 (ver TAB. 9), assim como no Renascença (72,5%). Nos demais bairros este percentual cai para a faixa dos 50%, ou seja, mais um indicador de um processo de renovação em curso nestas áreas (Nova Floresta 51%; Graça 52,2%; Cachoeirinha 55%).

Tabela 9  
Data de construção dos domicílios (CA, AP e BA)

DATA CONSTRUÇÃO	CONCÓRDIA	RENASCENÇA	NOVA FLORESTA	GRAÇA	CACHOEIRINHA
Até 1940	323	30	34	51	19
De 1941 a 1960	564	770	95	277	207
De 1961 a 1980	505	804	474	398	329
De 1981 a 2000	389	499	529	432	329
Depois de 2000	23	109	52	232	121
TOTAL	1804	2212	1184	1390	1005

Fonte: BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Cadastro IPTU 2008. Dados trabalhados pela autora, 2009.

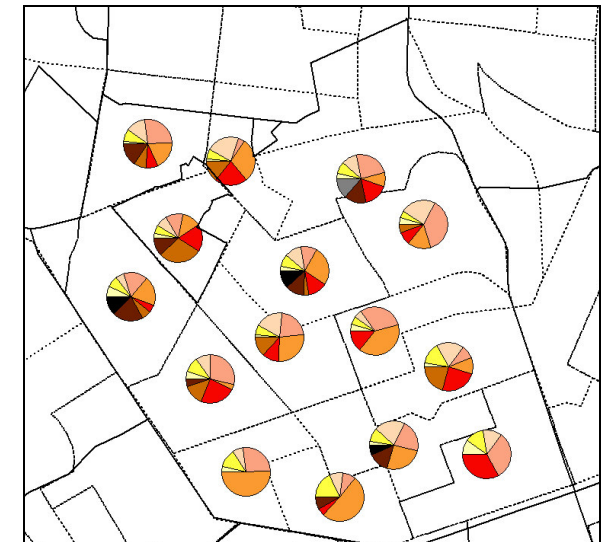
É também possível observar o processo de ocupação no bairro Concórdia através da superposição das plantas de 1942 e 1989, bem como da ortofoto de 2008, detalhada nas ampliações do mesmo conjunto de quadras (ver FIG.15 e 16). Comparando-se as plantas, percebe-se que não há alterações na ocupação da área ampliada desde 1989, o que se observa é apenas o aumento no número de unidades no mesmo lote, normalmente distribuídas no sentido horizontal. Além disso, o bairro apresenta grande densidade, com uma média de 05 pessoas por domicílio<sup>140</sup> (ver TAB. 10 e GRAF. 2), bem diferente das áreas ocupadas pela população de renda mais alta em Belo Horizonte, cuja média está em torno de 03 pessoas por domicílio.

<sup>140</sup> Esta média de pessoas por domicílio não é determinada pelo número de domicílios/ lotes.

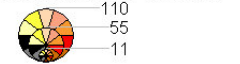
**TABELA 10**  
Densidade de moradores por domicílio em cada setor censitário

Setor Censitário	N. de pessoas morando em domicílio com 01 pessoa	N. de pessoas morando em domicílio com 02 pessoas	N. de pessoas morando em domicílio com 03 pessoas	N. de pessoas morando em domicílio com 04 pessoas	N. de pessoas morando em domicílio com 05 pessoas	N. de pessoas morando em domicílio com 06 pessoas	N. de pessoas morando em domicílio com 07 pessoas	N. de pessoas morando em domicílio com 08 pessoas	N. de pessoas morando em domicílio com 09 pessoas	N. de pessoas morando em domicílio com 10 ou mais pessoas
62005640112	37	42	214	328	137	74	53	0	0	0
62005640113	39	95	126	279	111	190	0	165	165	0
62005640114	13	71	229	43	300	221	151	0	0	0
62005640115	14	76	115	238	165	72	73	144	0	0
62005640121	25	136	175	82	103	230	199	0	0	0
62005640122	40	47	44	269	342	128	0	0	0	0
62005640123	32	102	133	129	310	150	42	145	0	145
62005640124	14	69	198	227	279	114	143	0	0	0
62005640125	46	91	96	255	32	215	123	49	0	0
62005640126	42	81	111	163	179	254	401	177	0	0
62005640127	80	89	62	185	220	55	72	227	0	148
62005640132	79	100	99	248	0	259	0	0	0	0
62005640133	26	105	231	237	287	0	0	149	0	80
62005640134	0	143	72	66	394	40	0	67	0	0
62005640135	25	101	58	209	397	0	0	0	0	0
TOTAL	512	1348	1963	2958	3256	2002	1257	1123	165	373

Fonte: IBGE – Censo Demográfico do Brasil, 2000. Dados trabalhados por Jupira Mendonça, 2009.



densidade de moradores por domicílio  
(% de pessoas residentes por tipo de domicílio)



- domic com 1 pessoa
- domic com 2 pessoas
- domic com 3 pessoas
- domic com 4 pessoas
- domic com 5 pessoas
- domic com 6 pessoas
- domic com 7 pessoas
- domic com 8 pessoas
- domic com 9 pessoas
- domic com 10 pessoas ou mais

GRÁFICO 2 – Densidade de moradores por domicílio cada setor censitário.

Fonte: IBGE – Censo Demográfico do Brasil, 2000. Dados trabalhados por Jupira Mendonça, 2009.



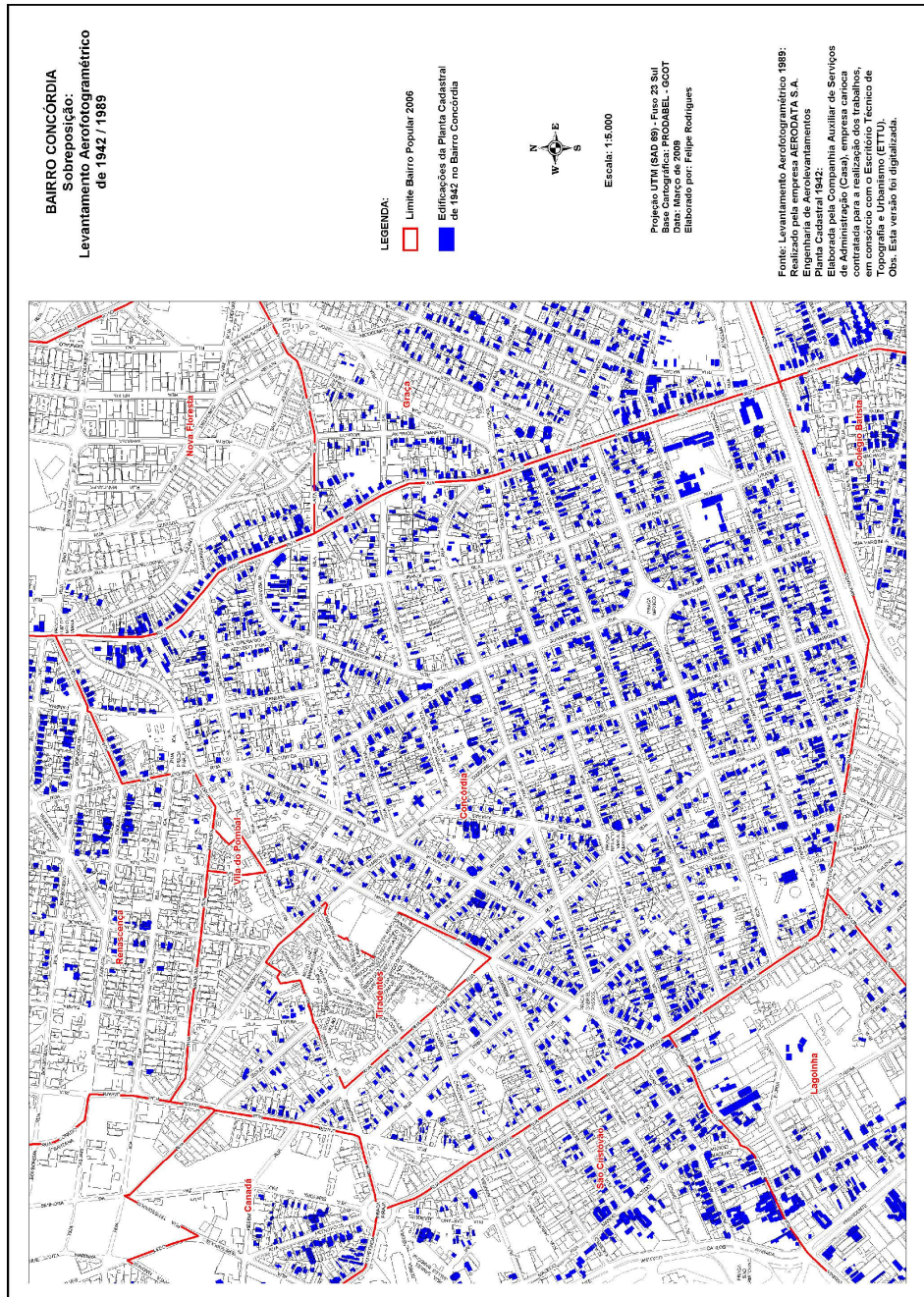


FIGURA 15 – Superposição das Plantas de 1942/1989

Fonte: PRODABEL, 2009. Trabalho por Felipe Rodrigues.



FIGURA 16 – Planta de 1942/1989 e ortofoto de 2008 do bairro Concórdia

Fonte: PRODABEL, 2009. Trabalhado por Felipe Rodrigues.

#### 4.3.2 O papel da Legislação de Uso e Ocupação do Solo

---

Outro fator importante para a reafirmação do caráter essencialmente residencial de ocupação do bairro foi a legislação urbanística. De acordo com a Lei 2662/1976 (ver FIG.17) que instituiu a primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte, o bairro Concórdia foi subdividido em quatro zonas: 02 Comerciais (ZC1 e ZC3), 01 Setor Especial (SE2) e 01 Residencial (ZR3) que constituiu a maior parte do bairro. Este tipo de zoneamento, segundo Amaral (1996), se orientou no sentido de conter a ação do mercado imobiliário. No caso do Bairro Concórdia contribuiu para evitar o processo de expulsão da população de baixa renda para as periferias distantes.

Nesse sentido, a ZR3 foi criada para o uso predominantemente residencial unifamiliar e multifamiliar horizontal, além das categorias de comércio e serviços locais, a fim de atender às “áreas de aglomeração, caracterizadas pela ocupação de população de média e baixa renda” (VILELA, 1984, p. 17). O objetivo era preservar estas áreas do mercado imobiliário, ao mesmo tempo em que se criava a possibilidade de mais de uma habitação por lote (até então proibidas). Este zoneamento abrangia parte significativa do bairro, cuja ocupação atendia a estas características, além disso, favoreceu a permanência das famílias no bairro. Já a ZC1 foi estabelecida onde predominava o comércio e serviços de bairro, além da possibilidade de uso residencial multifamiliar horizontal e vertical. Este tipo de zoneamento se sobrepõe às áreas do bairro onde podem ser encontrados hoje os sobrados de uso misto e as poucas residências multifamiliares verticais (ver FIG. 20,21 e 22). A localização da ZC1 foi feita ao longo das vias coletoras, exatamente por sua capacidade de adensamento.

A ZC3, por sua vez, constitui uma área de comércio e serviços com abrangência maior, correspondendo a um grau intermediário de complexidade na escala da cidade. Segundo Vilela (1984) estas atividades deveriam ser instaladas nas vias arteriais que fizessem parte do sistema regional ou que pertencessem aos setores de baixa renda. No caso do bairro Concórdia a Rua Jacuí e a Avenida Cristiano Machado cumpriram esta função.

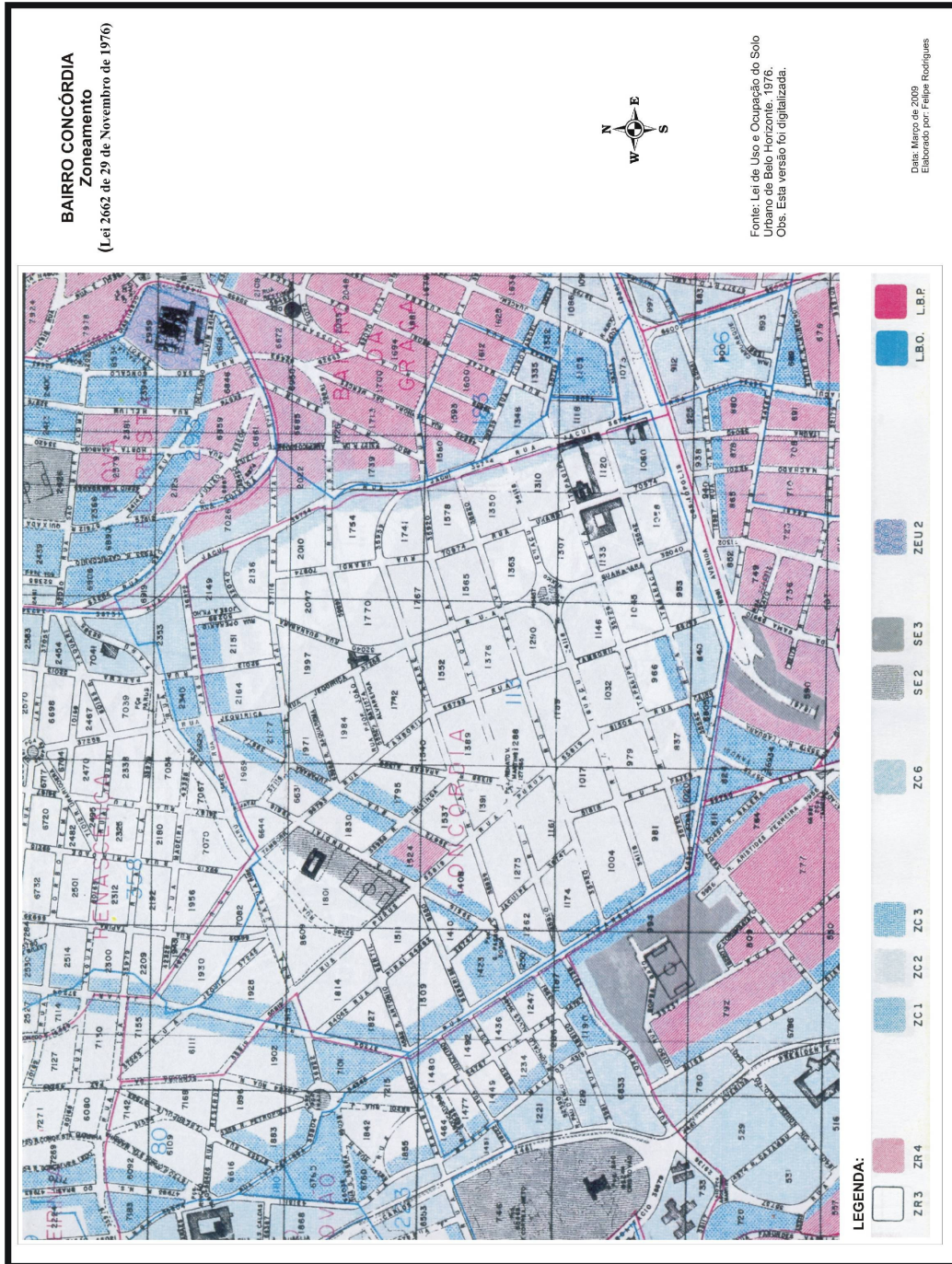


FIGURA 17– Planta da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1976

Fonte: PRODABEL, 2009. Trabalho por Felipe Rodrigues.

Este tipo de zoneamento determinou corredores de atividades que, segundo Amaral (1996), acabaram gerando conflitos de uso entre o trânsito (que necessita de maior fluidez neste tipo de via) e o comércio, que também sofreu com a oscilação provocada pelo fluxo de passageiros apenas em horários de pico.

Com relação ao preço dos terrenos, Amaral (1996) afirma ter ocorrido queda nas regiões transformadas em zonas de uso predominantemente residencial, como foi o caso da ZR3, e aumento de preço nos corredores de ZC-3 e áreas contíguas. No caso do bairro Concórdia, as áreas com zoneamento do tipo ZR-3, não geraram oportunidades para o mercado imobiliário, que normalmente se beneficia da depreciação do terrenos como forma de garantir os ganhos de antecipação. Ao contrário, a região se manteve com o mesmo padrão de ocupação.

Os Setores Especiais (SE) propostos pela Lei 2662/76 tinham como objetivo estabelecer controles especiais, preservando algumas áreas da intensa ocupação e outras para implantação de projetos especiais. Assim, foram criados 03 tipos de Setores Especiais: o SE1, cujo objetivo era preservar as áreas de interesse ambiental ou paisagístico; o SE2, para implantação de equipamentos públicos como parques, hospitais, escolas, etc.; e o SE3, destinado à implantação de sistema viário, transporte de massa ou programas habitacionais (VILELA,1984).

Posteriormente, com as alterações propostas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1985 (ver FIG.18), a antiga SE2 foi dividida em SE2 e SE4, sendo a primeira exclusivamente para equipamentos de uso coletivo (no caso do bairro Concórdia refere-se à área onde se encontram as escolas estaduais Américo René Giannetti e Hugo Pinheiro Soares) e a segunda passa a designar as áreas ocupadas por vilas e favelas, neste caso o zoneamento se superpõe aos limites da Vila Tiradentes.

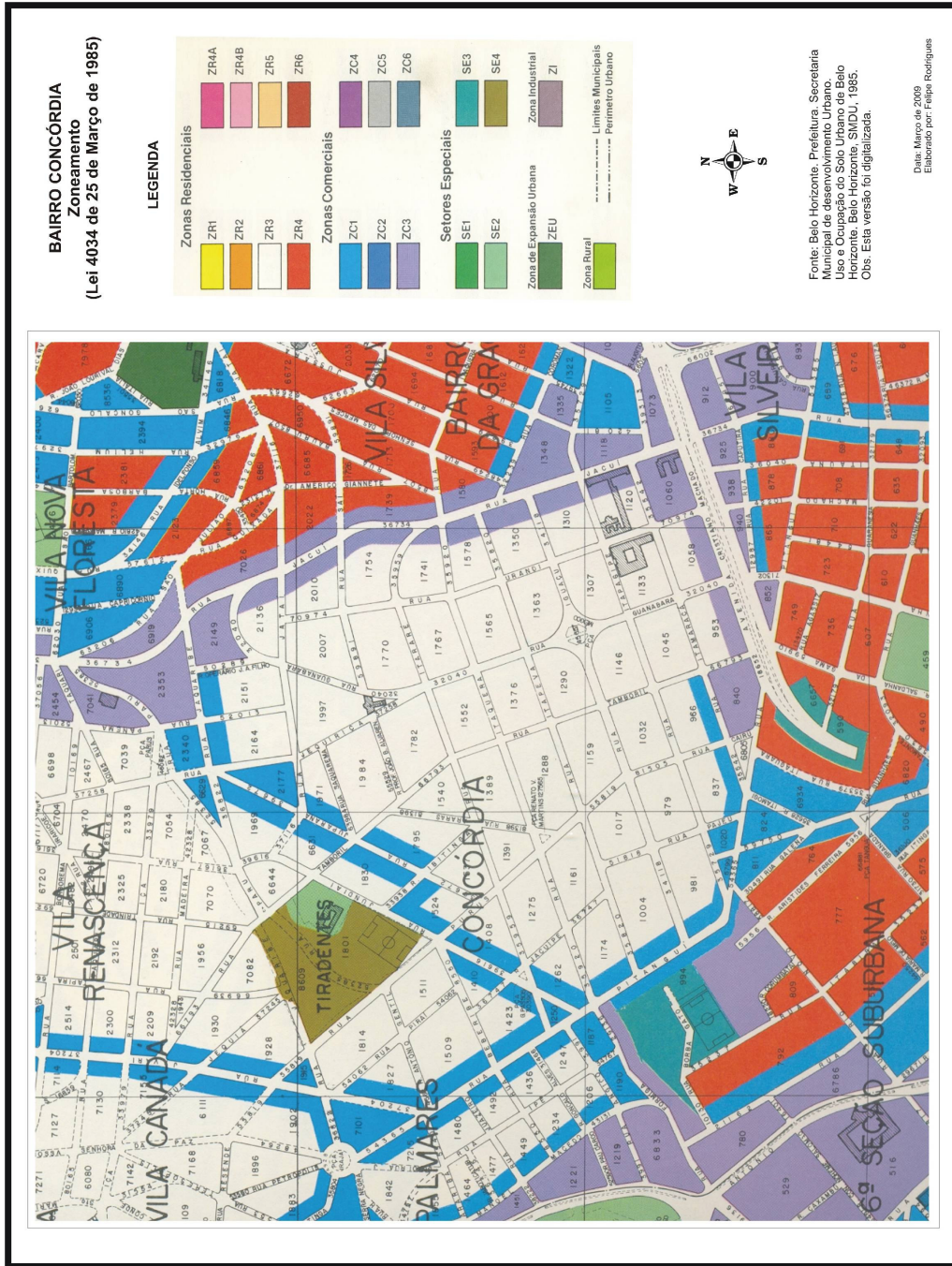


FIGURA 18– Planta da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1985

Fonte: PRODABEL, 2009. Trabalhado por Felipe Rodrigues.

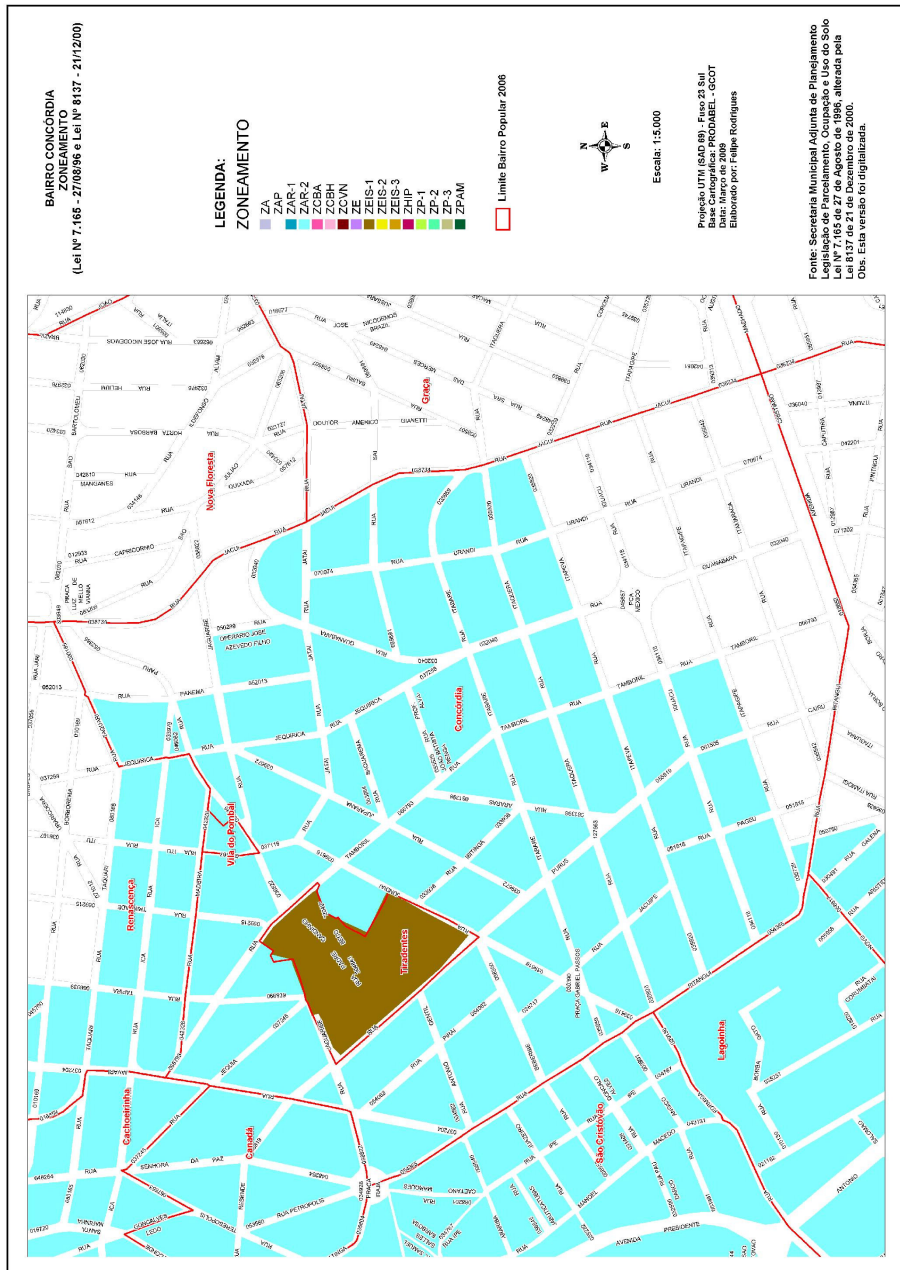


FIGURA 19 – Planta da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996/2000

Fonte: PRODABEL, 2009. Trabalhado por Felipe Rodrigues.

A partir de 1996<sup>141</sup>, com a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo (7166/96) determinada pelo Plano Diretor de Belo Horizonte, algumas mudanças foram feitas, tendo em vista o novo tipo de classificação adotado (ver FIG.19). Os elementos estruturantes da nova Lei passam a ser a compatibilização entre a capacidade da infraestrutura instalada e as possibilidades de adensamento da região. Assim, o bairro Concórdia é subdividido em três zoneamentos distintos: uma zona de adensamento preferencial (ZAP), uma de adensamento restrito (ZAR-2) e uma de especial interesse social (ZEIS 1/3), sendo esta última restrita aos limites da Vila Tiradentes, repetindo os padrões impostos pela SE-4 da Lei de Uso e Ocupação de 1985. Além disso, novos parâmetros urbanísticos são estabelecidos.

A ZAR-2 abrange a maior parte do bairro (quase a mesma extensão da antiga ZR-3) e faz restrições quanto à ocupação, seja pelas condições topográficas desfavoráveis, seja pela deficiência da infraestrutura instalada. No caso específico do Bairro Concórdia, ambos os aspectos são considerados na determinação deste tipo de zoneamento. A introdução da condicionante “cota de terreno por unidade de habitação” é também determinante na paisagem do bairro, uma vez que estabelece, para este tipo de zoneamento a área mínima de 45m<sup>2</sup> de terreno por unidade. Para terrenos de 350m<sup>2</sup> (que é a média do bairro), com coeficiente de aproveitamento de 1.0, pode-se chegar a um máximo de 08 unidades por terreno, ou seja, neste caso, residências multifamiliares verticais, de 03 a 04 pavimentos, no máximo. Mesmo com esta tolerância, o que se vê no bairro ainda é bem diferente. A maioria absoluta ainda é de residências térreas, com o uso predominantemente unifamiliar, seguido do multifamiliar horizontal com mais de uma unidade por terreno, conformando uma paisagem adensada, porém muito pouco verticalizada.

---

141 Posteriormente, no ano 2000, são feitas alterações na Lei de 1996 que permanecem até os dias atuais. No caso do bairro Concórdia o zoneamento não sofre alterações.





FIGURA 20 – Vista do bairro com as poucas edificações multifamiliares verticais.

Fonte: Fotos da autora, 2009.



FIGURA 21 – Vista do bairro com as poucas edificações multifamiliares verticais.

Fonte: Alunos da disciplina de Urbanismo I da Escola de Arquitetura da UFMG, 2008. Equipe: Cristina M. Oliveira, Luciane Faquineli, Luyse Silva e Mariana Maia.



Figura 22 – Vista do bairro com as poucas edificações multifamiliares verticais.

Fonte: Fotos da autora, 2009.

Algumas unidades isoladas de edificações multifamiliares verticais completam a paisagem desta área (ver FIG. 20, 21 e 22), demonstrando uma baixa atividade construtiva no bairro. Não há registros de empreendimentos de porte ou do mercado empresarial, sugerindo apenas a atuação do pequeno construtor (no caso dos prédios) ou autoconstrução (na maioria das casas), com melhorias e extensões feitas ao longo do tempo.

A área classificada como ZAP, por sua vez, considera áreas onde o adensamento é desejável exatamente por oferecer condições mais favoráveis, seja pela topografia, seja pela infraestrutura instalada. Este tipo de zoneamento foi aplicado às áreas, que segundo Cota (2002), apesar da capacidade de infraestrutura instalada ser semelhante às áreas centrais, têm localização

menos “nobre” na malha urbana, por isso não são interessantes para o mercado de alta renda, favorecendo os segmentos médio e baixo. No bairro Concórdia esta zona coincide com uma das partes altas do bairro, próxima à Avenida Cristiano Machado e outra já em processo de adensamento desde a legislação anterior, por coincidir com a antiga ZC-3 (confluência das Ruas Jacuí, Panema e Jaguaribe) (ver FIG.13 e 24). A cota de terreno por unidade habitacional é de apenas 25m<sup>2</sup>/um, favorecendo consideravelmente o adensamento daquela região, uma vez que o coeficiente de aproveitamento é de 1,7. Mesmo com este grau de permissividade, a área ainda apresenta poucos novos empreendimentos, sendo apenas um de maior impacto, pois é bem verticalizado e agrupa 41 unidades (ver FIG.23).



FIGURA 23 – Vista do único edifício mais alto do bairro, à Rua Jacuí, na divisa com o Bairro Renascença.

Fonte: Alunos da disciplina de Urbanismo I da Escola de Arquitetura da UFMG, 2008. Equipe: Cristina M. Oliveira, Luciane Faquineli, Luyse Silva e Mariana Maia.





FIGURA 26 – Vista do bairro Concórdia com edifícios do Bairro da Graça ao fundo.

Fonte: Alunos da disciplina de Urbanismo I da Escola de Arquitetura da UFMG, 2008.  
Equipe: Cristina M. Oliveira, Luciane Faquineli, Luyse Silva e Mariana Maia.

Assim o bairro Concórdia permanece com contornos pouco diferenciados de sua paisagem original, ao contrário dos bairros vizinhos, onde o número de apartamentos e a conseqüente verticalização, já apresentam sinais evidentes. A população residente permanece ainda imune aos avanços do mercado imobiliário, de forma a constituir um “território blindado” que contraria a lógica excludente das nossas cidades.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

O conjunto de ações promovidas pelo Estado, associado à lógica do capital imobiliário, determina, entre outros fatores, a configuração desigual das nossas cidades submetidas à lógica da máxima extração do lucro.

A atual organização socioespacial de Belo Horizonte também não fugiu a essa regra. A cidade político-administrativa, no início de sua ocupação, reservou suas zonas centrais - mais dotadas de serviços urbanos e, portanto mais valorizadas - à elite ouropretana, ao aparato burocrático e ao capital imobiliário que logo se constituiu na cidade. Por outro lado, a população operária não teve espaço garantido neste novo cenário, sujeitando-se a contínuos deslocamentos em direção à periferia, sempre que as áreas onde se estabeleciam precariamente se tornavam atraentes ao mercado imobiliário.

Ao longo de sua história Belo Horizonte não alterou esta lógica excludente, pelo contrário, consolidou um padrão de ocupação com prevalência do padrão centro-periférico, com uma nítida predominância das elites nas áreas centrais e a periferação crescente da população de baixa renda em porções cada vez mais distantes da sede, reforçando um histórico processo de segregação do seu território.

Enquanto que em outras cidades o desenvolvimento e a emergência de problemas urbanos, entre os quais o da moradia, forma produtos de um processo histórico, de certo modo aleatório, em Belo Horizonte eles resultaram de uma ação inicial programada e que obedeceu a um plano preestabelecido. Os problemas, assim, surgiram precocemente, pois o projeto inicial não previu um local para moradia dos trabalhadores urbanos (GUIMARÃES, 1991, p. 4).

Se por um lado o Estado desempenhou papel importante na consolidação desse quadro, seja através da distribuição direta dos lotes no início de sua ocupação, seja através de uma legislação favorável ao mercado imobiliário, por outro lado, algumas ações do poder público repercutiram na contramão desta lógica. Ou seja, no intuito de remover a população de baixa renda das áreas de interesse do capital imobiliário, o Estado acabou criando um território que posteriormente se tornou “blindado” à ação desse mercado. Pode-se dizer que “o tiro saiu pela culatra” e a população operária, que a princípio teve o acesso à

cidade e aos serviços urbanos negados, hoje desfruta de uma porção privilegiada da região Nordeste de Belo Horizonte, ao mesmo tempo em que interdita esse território à expansão do capital imobiliário.

Estamos nos referindo ao bairro Concórdia, que foi aqui escolhido como Estudo de Caso, exatamente pelas peculiaridades em sua ocupação, ou seja, de uma posição a princípio segregada e excludente a uma condição privilegiada na cidade sem, contudo expulsar a população residente. Isto significa que, se por um lado a expansão do capital imobiliário está subordinada à ação do Estado, da mesma forma, sua interdição também pode se dar por este viés, o que demonstra a capacidade do Poder Público em definir onde e como a cidade deve crescer.

É certo que a história de uma cidade não se constrói apenas em cima de erros, são muitos os acertos que devem ser resgatados e renovados. A relevância deste trabalho consiste exatamente na possibilidade desse resgate através de uma discussão que avalie as políticas públicas que garantiram - mesmo sem ter sido esta a primeira intenção - a inserção e a permanência da população de baixa renda em áreas acessíveis da cidade.

Esta discussão torna-se particularmente profícua, tendo em vista o recente resgate do princípio da Função Social da Propriedade pela Constituição de 1988. O momento, portanto não poderia ser mais oportuno.

Por outro lado, mas não menos oportuno, esse trabalho também pretende trazer à discussão alguns institutos jurídicos capazes de resolver o embate entre a Função Social da Propriedade e da Cidade e a tradição jurídico-administrativa do Direito de Propriedade no Brasil. Como resolver este impasse considerando-se a perspectiva individualista do direito de propriedade? Que instrumentos já foram utilizados com sucesso e que poderiam, da mesma forma, ser resgatados e renovados?

Certamente que esta discussão não é privilégio das políticas públicas atuais; desde a antiguidade clássica já havia uma preocupação com a utilização das áreas não produtivas de forma a obter daí maior retorno para a coletividade. Na

Roma antiga, o instituto da enfiteuse (ou aforamento como é também conhecido) foi utilizado como instrumento jurídico capaz de tornar produtivas grandes extensões de terra, bem como fixar a população em algumas regiões recém incorporadas ao Império Romano. Assim, qualquer interessado poderia dispor do direito útil sobre uma determinada propriedade com o intuito de explorá-la e garantir sua produtividade. Ao mesmo tempo, este acordo garantia ao proprietário o direito de posse sobre o imóvel, resolvendo assim o impasse entre o direito de propriedade<sup>142</sup> e sua função social.

A Coroa Portuguesa por sua vez, também já utilizava o aforamento<sup>143</sup> nas terras abandonadas de seu território e de suas colônias. No Brasil foi utilizado desde o início de sua colonização através do instituto da sesmaria. Segundo a Superintendência de Patrimônio Imobiliário:

A obtenção de terras no Brasil Colônia se dava através de sesmarias ou de aforamento, onde os interessados deveriam solicitar aos donatários, governadores ou câmaras municipais - no nosso caso específico, à Câmara do Rio de Janeiro, segundo a Carta Régia de 23/02/1713 - proprietários e responsáveis pelas doações de sesmarias. O aforamento era solicitado àqueles que detinham sesmarias (órgãos públicos, religiosos ou particulares).<sup>144</sup>

Em 1821, todos os aforamentos (ou emprazamentos, como chamavam os portugueses) existentes no Império Português, foram transformados em enfiteuses, uma vez que, apesar de significarem a mesma coisa, havia uma diferença básica com relação à duração dos contratos, ou seja, o aforamento estava vinculado a um prazo pré-determinado enquanto a enfiteuse era perpétua.

Assim, procuramos ao longo deste trabalho, aprofundar a compreensão dos mecanismos que orientaram estes contratos, bem como os resultados de sua utilização, exatamente pela relevância destes acordos no atual panorama das políticas urbanas, caracterizadas pelo impasse entre a tentativa de reinserção

---

142 Já instituído desde aquela época.

143 Também conhecido por emprazamento, que "consistia na concessão de terras a quem se encarregava de seu cultivo" (PEREIRA, 2001, p.155).

144 RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Fazenda. Superintendência de Patrimônio Imobiliário. *Histórico sobre Enfiteuse*. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smf/pagsmf/conteudo.cfm?template=conteudo&idmenu=1&idsubitem=203&procura=Hist%C3%B3rico%20sobre%20enfiteuse>>. Acesso em abr. 2009.



do conceito de função social da propriedade e a necessidade em se definir novos parâmetros para a propriedade, no âmbito do direito privado.

Nesse sentido o Estudo de Caso do Bairro Concórdia e a utilização do instituto jurídico da enfiteuse ou aforamento na distribuição de seus lotes pareceu-nos bastante oportuno. Ao que tudo indica, a utilização deste tipo de contrato favoreceu significativamente a permanência de seus moradores no mesmo local, garantindo a função social da propriedade e da cidade.

Se por um lado o Estado garantia sua condição de proprietário repassando ao aforado apenas o domínio útil da propriedade, por outro lado, a estabilidade do último foi também garantida. A diferença entre estes imóveis e aqueles disponibilizados pelo mercado imobiliário ficou restrita apenas às condições de repasse. Ou seja, no caso de aforamento o imóvel volta ao controle do Estado, mas nem por isso gera qualquer tipo de dificuldade para o aforado, pelo contrário, é um processo simples que não envolve custos com corretores ou divulgação, basta a formalização da desistência do acordo. Já em se tratando de um imóvel adquirido no mercado tradicional, o proprietário se sujeita às leis desse mercado e à valorização ou desvalorização do imóvel, nem sempre recebendo o mesmo valor que investiu em sua aquisição.

No sistema de aforamento, o imóvel retorna ao proprietário – no caso do Bairro Concórdia ao Estado - que controla seu repasse, sem se sujeitar às leis de mercado, podendo transferi-lo a outro candidato que comprove necessidade e renda compatíveis com a função social pretendida para aquela área<sup>145</sup>. Assim, houve um controle efetivo do uso daquelas propriedades, que não se sujeitaram às regras de valoração do mercado imobiliário para sua ocupação, mas apenas aos critérios sociais estipulados pelo poder público. Foi assim garantido o “direito de moradia” a um mesmo grupo social, sem renovação da população.

As cláusulas dos contratos contribuíram de diversas formas para esta permanência, seja pela necessidade de edificar-se em prazo determinado, pela

---

145 Vimos anteriormente que o número de aforamentos (ou enfiteuses) no bairro Concórdia foi maior do que o número de lotes aprovados, indicando que houve substituição de moradores com o estabelecimento de novos contratos.

garantia de sucessão aos descendentes, pela indivisibilidade dos terrenos e principalmente pelo tempo de permanência necessário para se obter o direito de posse.

Entretanto, hoje não podemos ter garantias de que este processo terá continuidade, uma vez que o poder público abriu mão do controle destes contratos, permitindo que os proprietários obtenham o direito de propriedade dos imóveis disponibilizando-os para o mercado imobiliário tradicional. Ou seja, o Estado abriu mão de seu “Direito de Preempção”<sup>146</sup> e, portanto, de sua capacidade de dar continuidade a este processo. Mesmo que em volume pequeno, alguns imóveis começam a ser colocados à venda.

O que preocupa é a possibilidade desses imóveis, ainda avaliados em valores abaixo daqueles praticados na vizinhança, virem a se tornar possibilidades de antecipação de lucros para o mercado imobiliário, tendo em vista diversos fatores favoráveis, tais como: proximidade em relação ao centro, boa infraestrutura urbana e acessibilidade privilegiada. Importante registrar a finalização da duplicação da Avenida Antonio Carlos e a implementação da Linha Verde - Avenida Cristiano Machado, eixos viários adjacentes ao bairro e importantes vetores de valorização imobiliária em Belo Horizonte.

Seria necessário um maior aprofundamento sobre as atuais condições dos contratos de aforamento, bem como da capacidade do Estado em recuperar seu direito de preferência, ao invés de disponibilizar estes imóveis ao mercado imobiliário, o que pode alterar o perfil socioeconômico da região, bem como os valores dos terrenos, expulsando a população local.

O momento para aprofundar-se em experiências que lograram êxito no exercício da função social da propriedade e da cidade não poderia ser mais oportuno, tendo em vista as bases férteis criadas pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade. A atual discussão sobre o Direito de Superfície, instrumento que vem substituir a prática de aforamento há que considerar os resultados desse último, uma vez que sua utilização mostrou-se eficaz.

---

<sup>146</sup> Ou Direito de Preferência.

A discussão também precisa avançar no sentido de buscar sustentação jurídica e ação efetiva que garanta a utilização desse novo instrumento, tendo em vista os resultados favoráveis que podem ser obtidos na sua utilização. O princípio constitucional da função social da propriedade, introduzido desde 1934, foi prejudicado em sua aplicação efetiva, exatamente pelo conflito que estabeleceu com o Código Civil de 1916, “engessado” pela visão individualista da propriedade.

Hoje o novo Código Civil de 2002, segundo o advogado José Alfredo de Oliveira Baracho Jr<sup>147</sup>, não introduziu alterações significativas no que diz respeito ao direito de propriedade, a não ser com relação aos incômodos – direito de vizinhança – e com relação ao direito ambiental. Apesar disso, o Estatuto da Cidade vinculou o princípio da Função Social da Propriedade e da Cidade à legislação urbanística do município, que por sua vez está subordinada ao poder municipal. Isto amplia significativamente as possibilidades de sua efetivação, pois, segundo Mattos (2001, p.63):

o direito de propriedade não pode mais ser considerado como preexistente a uma legislação urbanística que venha a regular seu exercício. Ao contrário, a legislação urbanística é que precede esse direito, tratando de especificar as condições para que ele seja legítimo ou não, ou seja, estabelecendo requisitos para seu reconhecimento.

Outros fatores também podem contribuir para que a renovação do bairro não se efetive. Em primeiro lugar o elemento localização, que tradicionalmente determina renda diferencial aos imóveis tornando-os mais valorizados, pode ser o fator que garanta a permanência da população local, interditando a ação do capital imobiliário. Segundo os próprios moradores, como conseguir outra residência, com a mesma acessibilidade, pelo preço que o mercado oferece? E como resolver partilhas tão complexas com valores tão baixos, afinal as famílias se multiplicaram ao longo de tantas gerações<sup>148</sup>.

Outro elemento fundamental nesse processo é a legislação urbanística, que também se mostrou eficaz em diversos momentos. Sempre que se procurou uma diferenciação nos parâmetros urbanísticos tornando os coeficientes de

---

147 Em entrevista concedida em Maio de 2009.

148 O bairro tem 80 anos e portanto muitas gerações se constituíram ao longo deste tempo, determinando muitos herdeiros para um só imóvel.

adensamento menores, bem como a determinação de zoneamentos do tipo SE ou ZEIS, estas áreas deixaram de ser interessantes ao mercado imobiliário e, portanto alvo de especuladores e da renovação do bairro.

Por último, a discussão jurídica sobre o Direito de Propriedade também precisa avançar. Segundo Fernandes (2008. p. 30) “como fazer todas essas reformas sem tocar na estrutura da propriedade da terra?” E como alterar a estrutura da propriedade da terra sem uma adequação dos modelos jurídicos brasileiros? Como fazer a transição do modelo individualista de propriedade para outro de contornos mais sociais se o nosso “Código Civil ainda considera a terra e o direito de propriedade imobiliária quase que exclusivamente em função das possibilidades econômicas oferecidas aos proprietários individuais” (ibidem, p.48)?

Este continua ser o paradigma do Direito Urbanístico Brasileiro bem como o final de linha das legislações urbanísticas engessadas pela falta de vontade pública.

Maricato (2002, p.188) é enfática ao concluir pela necessidade de se aprofundar as discussões sobre o planejamento urbano no Brasil:

A crise do planejamento urbano e a busca de uma nova matriz teórica constitui um momento importante para uma produção intelectual comprometida com a democracia no Brasil. A oportunidade é a de *replantear* a questão em novas bases, através de uma militância intelectual que impeça a consolidação de uma matriz que, sob forma nova, novos rótulos, nova marca, cumpra o mesmo e antigo papel de ocultar a verdadeira orientação dos investimentos ou dos privilégios nas cidades.

## REFERÊNCIAS

---

AKYAMA, Yuko. *Valor do Direito de Superfície: orientação para construção dos contratos de concessão*. 2006. Dissertação (Mestrado) - Escola Politécnica da USP, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito urbanístico e política urbana no Brasil. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

AMARAL, Flávia Mourão Parreira. Lei de parcelamento, uso e ocupação do solo: a experiência de Belo Horizonte. In SEMINÁRIO POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MANEJO DO SOLO URBANO: experiências e possibilidades. *Anais*. São Paulo: Pólis, 1996.

ANDRADE, Luciana Teixeira de. Segregação socioespacial e construção de identidades urbanas na RMBH. In: MENDONÇA, Jupira Gomes; LACERDA, Maria Helena (Org.). *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

ANDRADE, Luciana Teixeira de; MENDONÇA, Jupira Gomes; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Org.) *Metrópole: território, sociedade e política*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008.

ARANTES, O. et al. (Org.) *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002.

ARREGUY, Cintia Aparecida Chagas; RIBEIRO, Raphael Rajão (Coord.). *Histórias de bairros de Belo Horizonte: regional nordeste*. Belo Horizonte: APCBH, 2008.

BANCO CENTRAL DO BRASIL; ABECIP. *Financiamento imobiliário*. Disponível em: <<http://www.snic.org.br/pdf/relat2007-8web.pdf>>. Acesso em: out. 2008.

BARRETO, Abílio. *Belo Horizonte: memória histórica e descritiva*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995. v. 2.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Relatório do Prefeito Bernardo Monteiro*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1902.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Relatório do Prefeito Affonso Vaz de Melo*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1918.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Relatório do Prefeito Christiano Machado*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1926/1927.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Decreto N.o. 31, de 6 de setembro de 1928*. Belo Horizonte: PBH, 1928.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Relatório do Christiano Machado*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1928.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Diretoria de Patrimônio da Secretaria de Finanças. *Planta da Villa Operária Concórdia*. Belo Horizonte: [s.n.], 1928.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Relatório do Prefeito Luís Barbosa Pena*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1930.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Relatório do Prefeito Luís Barbosa Pena*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1931.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Relatório do Otacílio Negrão de Lima*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1935.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Relatório do Prefeito Juscelino Kubisctcheck*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1940.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais - SAGMACS. *Estrutura Urbana de Belo Horizonte*: PBH, [1959?] *apud* FREITAS, JEANNE MARIE FERREIRA. *Perspectivas do planejamento urbano contemporâneo: reflexões a partir do caso de Belo Horizonte*. 1996. 212p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais - SAGMACS. *Relatório do plano diretor de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: [s.n.], [1961?]. 102p *apud* FREITAS, JEANNE MARIE FERREIRA. *Perspectivas do planejamento urbano contemporâneo: reflexões a partir do caso de Belo Horizonte*. 1996. 212p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

BELO HORIZONTE. Belo Horizonte. PLAMBEL- Plano de Ocupação do Solo do Aglomerado Metropolitano de Belo Horizonte. Belo Horizonte: PLAMBEL/SEPLAN, 1976 *apud* COSTA, Camila Rodrigues. *Planejamento, ação pública e dinâmica imobiliária na história recente de Belo Horizonte*. 2006. 23f. Relatório de Iniciação Científica – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Lei n. 2662*, de 29 de novembro de 1976. Belo Horizonte: PBH, 1976. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br>> . Acesso em: mar. 2009.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Lei 4034*, de 25 de março de 1985. Belo Horizonte: PBH, 1985. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br>> . Acesso em: mar. 2009.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Lei n. 6190*, de 22 de junho de 1992. Belo Horizonte: PBH, 1992. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br>> . Acesso em: mar. 2009.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Lei n. 7165*, de 27 de agosto de 1996. Belo Horizonte: PBH, 1996. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br>> . Acesso em: mar. 2009.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Lei n. 7166*, de 27 de agosto de 1996. Belo Horizonte: PBH, 1985. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br>> . Acesso em: mar. 2009.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Lei n. 8137*, de 21 de dezembro de 2000. Belo Horizonte: PBH, 2000. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br>> . Acesso em: mar. 2009.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Síntese dos diagnósticos setoriais RMBH*. Belo Horizonte: [s.n], 1993.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. *Plano diretor de Belo Horizonte: lei de uso e ocupação do solo: estudos básicos*. Prefeitura de Belo Horizonte, 1995.

BOLTSHAUSER, João. *Noções de evolução urbana nas Américas*. Belo Horizonte: Escola de Arquitetura da UFMG, 1961 3v.

BRASIL. Código civil (1916). *Código civil brasileiro*. São Paulo: Livreiro, [19--].

BRASIL. *Código civil brasileiro: estudo comparado*. Campinas: Millennium, 2002.

BRASIL. *Lei Federal 4504 de 1964*. Brasília, [200-]. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em abril 2009.

BRASIL. *Lei Federal 271 de 1967*. Brasília, [200-]. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em abril 2009.

BRASIL. *Lei Federal 6766 de 1979*. Brasília, [200-]. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em abril 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Estatuto da cidade: Lei n. 10.257*, de 10 de julho de 2001. Brasília: Senado Federal, 2001.

BRITO, Agnaldo. Gafisa adquire o controle da Tenda. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 set. de 2008. Caderno Dinheiro, B7.

BENÉVOLO, Leonardo. *História da arquitetura moderna*. São Paulo: Perspectiva, 1976.

CASTELLS, M. *The informational City: Information, Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*. Oxford, UK; Cambridge, MA: Blackwell Publishers, 1989.

CASTRO, Sonia Rabello de. Algumas formas diferentes de se pensar e de reconstruir o direito de propriedade e os direitos de posse nos “países novos”. In: FERNANDES, Edésio (Org.) *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CHOAY, Françoise. *O urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 1992.

CIRNE LIMA, Ruy. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. [S.l]: Edição Sulina, 1954 *apud* CASTRO, Sonia Rabello de. Algumas formas diferentes de se pensar e de reconstruir o direito de propriedade e os direitos de posse nos “países novos”. In FERNANDES, Edésio (org.) *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

COSTA, Camila Rodrigues. *Planejamento, ação pública e dinâmica imobiliária na história recente de Belo Horizonte*. 2006. 23f. Relatório de Iniciação Científica – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006a.

COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. *The production of popular residential land developments in Belo Horizonte, Brazil*. 1983. 291f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano). The Architectural Association/ Planning Department, Londres, 1983.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. (Org.) *Novas Periferias metropolitanas: a expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no eixo sul*. Belo Horizonte: C/Arte, 2006b.

COTA, DANIELA ABRITTA. *Legislação urbana e capital imobiliário na produção de moradias em Belo Horizonte: um estudo de caso*. 2002 123 f. Dissertação (Mestrado) - Departamento de Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

COTA, Daniela Abritta; MOL, Natália Aguiar. Produção imobiliária e regulação urbana em Belo Horizonte (1997-2002). In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.



DEÁK, Csaba. Uma interpretação histórica da teoria de renda. *Revista de Desenvolvimento Urbano e Regional*, n.2, p 41-57; Sinopses 18, p-26-39, 1992. Disponível em: <[www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c\\_deak/CD/3publ/index.html](http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/index.html)>. Acesso em: 27 nov. 2008.

DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli (Org). *O processo de urbanização brasileiro*. Edusp, São Paulo, 1999. Disponível em: <[http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c\\_deak/CD/3publ/99pub/index.html](http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/99pub/index.html)>. Acesso em: 27 nov. 2008

EMPRESA DE INFORMÁTICA E INFORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - PRODABEL. *Mapa do município de Belo Horizonte em Regiões Administrativas com ênfase no bairro Concórdia e vizinhos*. Belo horizonte: [s.n], 2009.

EMPRESA DE INFORMÁTICA E INFORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - PRODABEL. *Mapa do Município de Belo Horizonte com destaque para o Bairro Concórdia: sistema viário*. Belo horizonte: [s.n], 2009.

EMPRESA DE INFORMÁTICA E INFORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - PRODABEL. *Mapa de Belo Horizonte elaborado em 1936*. Belo horizonte: [s.n], 2009.

EMPRESA DE INFORMÁTICA E INFORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE – PRODABEL. *Superposição das Plantas de 1942/1989*. Belo horizonte: [s.n], 2009.

EMPRESA DE INFORMÁTICA E INFORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE – PRODABEL. *Planta de 1942/1989 e ortofoto de 1989 do bairro Concórdia*. Belo horizonte: [s.n], 2009.

EMPRESA DE INFORMÁTICA E INFORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE – PRODABEL. *Planta da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1976*. Belo horizonte: [s.n], 2009.

EMPRESA DE INFORMÁTICA E INFORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE – PRODABEL. *Planta da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1985*. Belo horizonte: [s.n], 2009.

EMPRESA DE INFORMÁTICA E INFORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE – PRODABEL. *Planta da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996/2000*. Belo horizonte: [s.n], 2009.

EMPRESA DE INFORMÁTICA E INFORMAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE – PRODABEL. *Mapa sistema viário do bairro Concórdia com ênfase nas Ruas Jacuí, Panema e Jaguaribe*. Belo horizonte: [s.n], 2009.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família da propriedade privada e do estado*. São Paulo: Escala. (Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal -2).

EPAMINONDAS, LETÍCIA MARIA RESENDE. *A legislação urbanística e a produção do espaço: estudo do bairro Buritis em Belo Horizonte*. 2006. 170 f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.). *Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FIEMG. *Companhia Renascença Industrial, na Villa Renascença*. Disponível em: <<http://www.fiemg.com.br/bh100/index.htm>>. Acesso em: set.2008

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FIEMG. *Companhia de Cigarros Souza Cruz, na zona industrial do Barro Preto*. [193-]. Disponível em: <<http://www.fiemg.com.br/bh100/index.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2008.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS - FIEMG. *100 anos de indústria: a indústria de BH tem memória fotográfica*. Disponível em: <<http://www.fiemg.com.br/bh100/index.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2008.

FERNANDES, Edésio (Org.) *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1988.

\_\_\_\_\_. (org.) *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

\_\_\_\_\_. Cidade legal x ilegal. In: VALENÇA, Marcio Moraes (Org). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

\_\_\_\_\_. Do código civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Marcio Moraes (Org). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

\_\_\_\_\_. Reformando a ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: VALENÇA, Marcio Moraes (Org). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

FERRARI DE LIMA, Junia Maria. *Aeroporto Pampulha: memória e possibilidades para o aeroporto Carlos Drummond de Andrade*. Monografia (Especialização em Revitalização Urbana e Arquitetônica) - Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

FERREIRA, João S. W. *O mito da cidade global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano*. Petrópolis, RJ: Vozes; São Paulo, SP: UNESP; Salvador, BA: Anpur, 2007.

FORTI, Reginaldo (Org.) *Marxismo e urbanismo capitalista: textos críticos*. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

FREITAS, Jeanne Marie Ferreira. *Perspectivas do planejamento urbano contemporâneo: reflexões a partir do caso de Belo Horizonte*. 1996. 212p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Gestão municipal e o processo de organização do espaço urbano da cidade de Belo Horizonte (1894-1960)*. Belo Horizonte: [s.n.], 2007.

GOITIA, Fernando Chueca. *Breve história do urbanismo*. Lisboa: Editorial Presença, 1982.

GOMES, Orlando. *Direitos reais*. Rio de Janeiro: Forense, 1973 *apud* CASTRO, Sonia Rabello de. Algumas formas diferentes de se pensar e de reconstruir o direito de propriedade e os direitos de posse nos “países novos”. In FERNANDES, Edésio (Org.) *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

GOMES, M. A. A. de Filgueiras; LIMA, F. J. M. Pensamento e Prática urbanística em Belo Horizonte, 1895-1961. In LEME, M. C. S. (Org.) *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo: Studio Novel; FAU/USP; FUPAM, 1999 *apud* COSTA, Camila Rodrigues. *Planejamento, ação pública e dinâmica imobiliária na história recente de Belo Horizonte*. 2006. 23f. Relatório de Iniciação Científica – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

GOMES, Sérgio Moraleida. Texto Referência para Discussões. In: SEMINÁRIO NOVA PLANTA GENÉRICA DE VALORES E MODELOS DE AVALIAÇÃO. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte; Secretaria Municipal de Finanças/ Gerência de Tributos Imobiliários, 2007.

GOULART, Maurício Guimarães. *Região Metropolitana de Belo Horizonte: a dinâmica da expansão urbana*. 1999. 100f. Relatório de Iniciação Científica – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1999.

GUIMARÃES, Berenice Martins. *Cafuas, barracos e barracões: Belo Horizonte, cidade planejada*. 1991. Tese (Doutorado)- Instituto de Ciências Humanas, Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1991.

HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMONIO HISTORICO E ARTISTICO DE MINAS GERAIS - IEPHA/MG. *Complementação do dossiê de tombamento do conjunto arquitetônico e paisagístico da Pampulha*. Belo Horizonte: [s.n.], 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. *Censo demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

KUBITSCHKE, Juscelino. *Porque construí Brasília*. Rio de Janeiro: Bloch, 1975.

LAGO, Luciana Corrêa do. A dinâmica espacial em curso nas metrópoles brasileiras: algumas questões para discussão. In: SOARES, Heloísa Soares de Mora (Org.). *Novas Periferias Metropolitanas: a expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. Belo Horizonte: C/Arte, 2006.

LEFÈBVRE, Henri. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

LEMOS, Celina Borges. Plano estratégico de ocupação da orla da Pampulha, In: *Pampulha: origem e desenvolvimento*. Belo Horizonte, 2002.

LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. [S.l.]: Edição Sulina, 1954 *apud* CASTRO, Sonia Rabello de. Algumas formas diferentes de se pensar e de reconstruir o direito de propriedade e os direitos de posse nos “países novos”. In: FERNANDES, Edésio (org.) *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

LOJKINE, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MARICATO, Ermínia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa Omega, 1979.

\_\_\_\_\_. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O. et al. (Org.) *A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. *Brasil Cidades*. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. Sociedade: a cidade é um grande negócio. *Revista Teoria e Debate*, [S.l.], n. 3, 1988. Disponível em: <[www.fundacaoperseuabramo.org.br/td/td03/td3\\_sociedade.htm](http://www.fundacaoperseuabramo.org.br/td/td03/td3_sociedade.htm)>. Acesso em: 04 dez. 2008.

MARQUES, Eduardo e TORRES Haroldo (Org.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: SENAC São Paulo, 2005.

MARX, Karl. *El Capital: crítica de la economía política*. México, D.F: [s.n], 1946-47. v.2.

MARX, Karl. *El Capital: crítica de la economía política*. México, D.F: [s.n], 1946-47. v.2 *apud* HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.

MATOS, Ralfo. *Impactos da legislação urbanística sobre a estrutura urbana de Belo Horizonte: um estudo de caso*. 1984. 217f. Dissertação (mestrado)-Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1984 *apud* COTA, Daniela Abritta; MOL, Natália Aguiar. Produção imobiliária e regulação urbana em Belo Horizonte (1997-2002). In COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Org.). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

MATTOS, Liana Portilho. Limitações urbanísticas à propriedade. In: FERNANDES, Edésio (Org.) *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MELO, Denise M. *Planejamento urbano de Belo Horizonte: um estudo das principais propostas de planejamento elaboradas para a cidade*. 1991. 143f. Monografia (Curso de Especialização em Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1991.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Segregação e mobilidade residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. 2002. 222 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_ ; LACERDA, Maria Helena (Org.). *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte, PUC Minas, 2003.

\_\_\_\_\_ Legislação urbanística e segregação socioespacial em Belo Horizonte. In: FERNANDES; ALFONSIN. *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

\_\_\_\_\_ ; PERPÉTUO, Inês Helena. A metrópole belo-horizontina em expansão: periferação da riqueza ou polarização social? In: COSTA, Heloísa Soares de Moura. (Org.). *Novas Periferias Metropolitanas: a expansão metropolitana em Belo Horizonte: dinâmica e especificidades no Eixo Sul*. Belo Horizonte: C/Arte, 2006.

\_\_\_\_\_ Estrutura socioespacial da RMBH nos anos 2000: há algo de novo?, In: ANDRADE, Luciana Teixeira; MENDONÇA, Jupira Gomes; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Org.) *Metrópole: território, sociedade e política*. Belo Horizonte: PUCMinas, 2008.

MINAS GERAIS. Decreto n. 1516, de 2 de maio de 1902. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 2 de mai. 1902.

MINAS GERAIS. Lei n. 0138, de 16 de outubro de 1917. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 16 de out. 1917.

MINAS GERAIS. Lei n. 0173, de 3 de outubro de 1919. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 3 de out. 1919.

MINAS GERAIS. Lei n. 0225, de 27 de setembro de 1922. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 27 de set. 1922.

MINAS GERAIS. Lei n. 0226, de 2 de outubro de 1922. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 2 de out. 1922.

MINAS GERAIS. Lei n. 0309, de 6 de setembro de 1926. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 6 de set. 1926.

MINAS GERAIS. Lei n. 0335, de 4 de abril de 1928. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 4 de abr. 1928.

MINAS GERAIS. Lei n. 0363, de 4 de setembro de 1930. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 4 de set. 1930

MINAS GERAIS. Decreto n. 0165, de 1 de setembro de 1933. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 1 de set. 1933.

MINAS GERAIS. Decreto n. 0057, de 1 de abril de 1935. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 1 de abr. 1935.

MINAS GERAIS. Decreto n. 0055, de 1 de abril de 1939. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 1 de abr. 1939.

MINAS GERAIS. Decreto n. 0075, de 1 de abril de 1940. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 1 de abr. 1940

MINAS GERAIS. Decreto n. 0084, de 21 de dezembro de 1940. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 21 de dez. 1940.

MINAS GERAIS. Decreto n. 0099, de 25 de agosto de 1941. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 25 de ago. 1941.

MINAS GERAIS. Lei n. 0036, de 28 de julho de 1948. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 28 de jul. 1948.

MINAS GERAIS. Lei n. 0045, de 18 de setembro de 1948. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 18 de set. 1948.

MINAS GERAIS. Lei n. 0232, de 8 de setembro de 1951. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 8 de set. 1951.

MINAS GERAIS. Lei n. 0282, de 30 de abril de 1952. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 30 de abr. 1952.

MINAS GERAIS. Lei n. 0592, de 27 de novembro de 1956. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 27 de nov. 1956.

MINAS GERAIS. Portaria n. 0734, de 22 de julho de 1956. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 22 de jul. 1956.

MINAS GERAIS. Lei n. 0873, de 5 de julho de 1961. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 5 de jul. 1961.

MINAS GERAIS. Lei n. 2254, de 29 de novembro de 1973. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 29 de nov. 1973.

MOL, Nathália A. *Leis e Urbes: um estudo do impacto da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de 1996 em Belo Horizonte*. 2004. Dissertação (Mestrado)-Departamento de Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

MONTE-MÓR, Roberto Luis. (org.) *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH, 1994.

\_\_\_\_\_. *O que é o urbano no mundo contemporâneo*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2006 a.

\_\_\_\_\_. *Teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil*. In: DINIZ; CROCCO. *Economia Regional e Urbana Contribuições Teóricas Recentes*. Belo Horizonte: UFMG, 2006 b. p. 61-85.

\_\_\_\_\_; PAULA, João Antonio. *Três momentos da História de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2006 c.

MORAES, Antonio Carlos R.; COSTA, Wanderley Messias. *Geografia crítica: a valorização do espaço*. São Paulo: Hucitec, 1993.

MUSEU ABÍLIO BARRETO. *Plano de Aarão Reis para Belo Horizonte*. [S.l]: Belo Horizonte, [19--].

MUSEU ABÍLIO BARRETO. *Abertura da Avenida Antonio Carlos*. [S.l]: Belo Horizonte, [193-].

MUNFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes, 1982.

PENNA, Anna Adélia; ROCHA, Vicente Eustáquio. *Alguns fatores determinantes do custo da terra urbana: o caso de Belo Horizonte*. In: PAINEL DE DEBATES. *O preço da terra urbana e a ação estatal*. São Paulo, 1980.

PEREIRA, Lígia Maria Leite; FARIA, Maria Auxiliadora de (Org.). *Aeroporto da Pampulha: Belo Horizonte nas asas do progresso*. Belo Horizonte: INFRAERO, 1997.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. v. 4.

REVISTA CONSTRUÇÃO E MERCADO. [S.l]: ago. 2001.

RIBEIRO, Andréa. *Representações e práticas cotidianas de um bairro Belorizontino: o Concórdia*. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Programa de Pós-Graduação Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2008.

RIBEIRO, Luiz César. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Fazenda. Superintendência de Patrimônio Imobiliário. *Histórico sobre Enfiteuse*. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smf/pagsmf/conteudo.cfm?template=conteudo&idmenu=1&idsubitem=203&procura=Hist%C3%B3rico%20sobre%20enfiteuse>> Acesso em: abr. 2009.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

ROMANO, Olavo. *Muito além da cidade planejada*. Belo Horizonte: Magnum, 1997.

SANTOS, Boaventura de Souza. O Estado, o direito e a questão urbana. In: FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.). *Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1998.

SAUTU, Ruth ...[et.al.] *Manual de metodologia: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociais- CLACSU, 2005.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: Maricato, E. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa Omega, 1979.

\_\_\_\_\_. *Economia política da urbanização: ensaios*. São Paulo: Brasiliense, 1973.

SMOLKA, M. O. *Estruturas intra-urbanas e segregação social no espaço: elementos para uma discussão da cidade na teoria econômica*. Rio de Janeiro: PNPE, 1983.

TOPALOV, C. *La urbanización capitalista: alguns elementos para su análisis*. Cidade do México: Edicol, 1979.



VALENÇA, Marcio Moraes (Org). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito de Superfície*. Disponível em: <[http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/2088/DIREITO\\_DE\\_SUPERFICIE](http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/2088/DIREITO_DE_SUPERFICIE)> Acesso em: 27 abr. 2009.

VILELA, Jorge F. *Processo de elaboração e implantação de planos de uso e ocupação do solo: a experiência de Belo Horizonte*. In: SEMINÁRIO SOBRE LEGISLAÇÃO URBANA, 1984, Belo Horizonte. *Centro de Programas Urbanos, SUPAM, Secretaria de Planejamento e Coordenação de Poços de Caldas*. [S.l.]: [s.n.], 1984.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 2001.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## ANEXOS

ANEXO A - Documento comunicando prazo para demolição de cafuná.

Aps

**PREFEITURA DE BELLO HORIZONTE**  
1.ª Directoria de Obras  
**Secção de Fiscalisação**  
**MEMORANDUM N. 35**

Sr. *a. Maria Celestina Mendes*

---

De ordem do Sr. Engenheiro Chefe da Secção  
comunico-vos que de accordo com o § artigo 80 do regulamento de constru-  
ções estaes intimado a demoler a cafuná de vossa  
propriedade, no prazo de quinze (15)  
dias, a contar da presente data  
a construção de propriedade

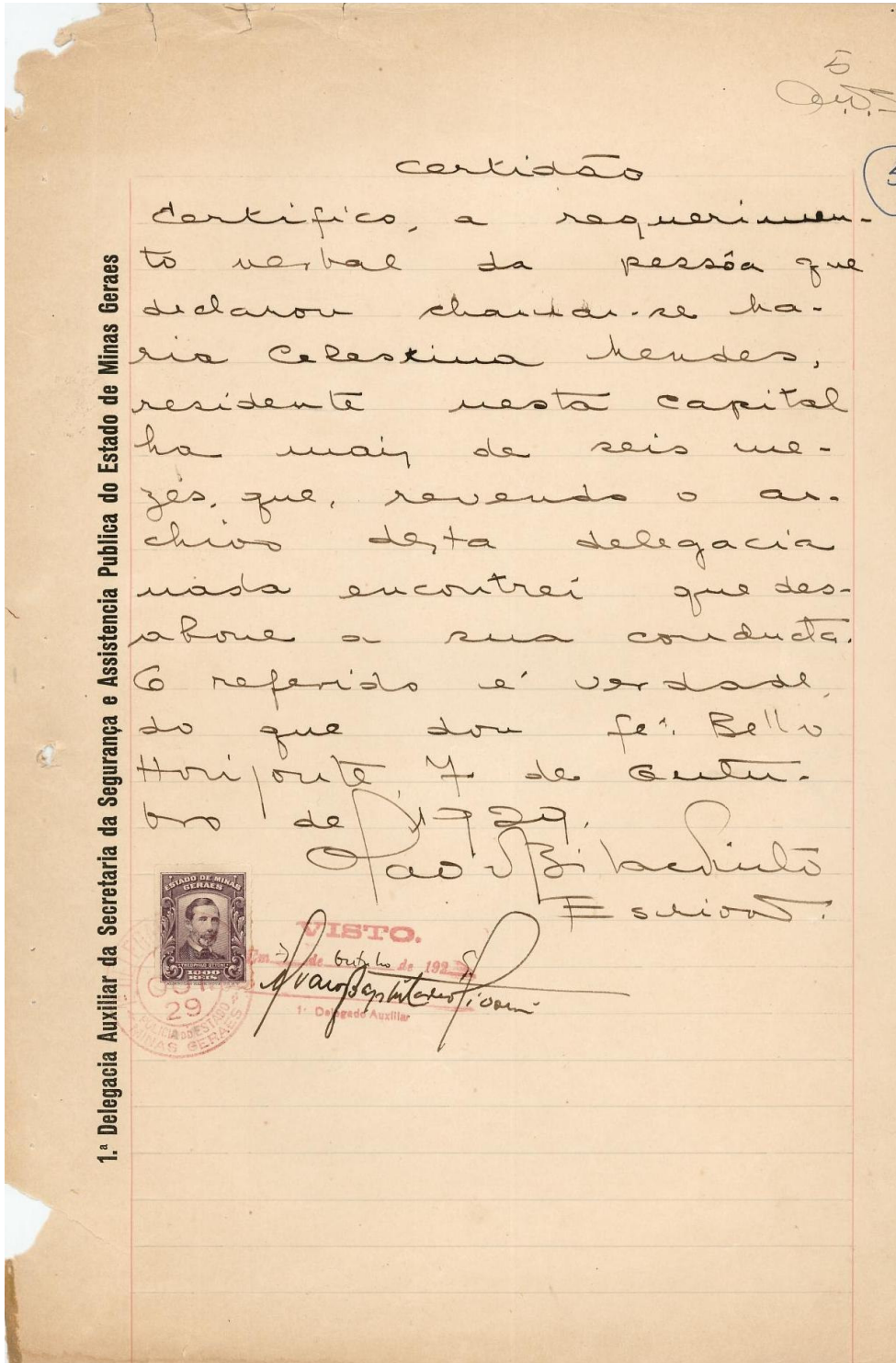
..... sita á rua  
..... n. ...., lote .....,  
quarteirão ..... da ..... secção .....,  
sob pena de multa da Lei

Bello Horizonte, 30 de 7 de 19 29

O FISCAL,  
*J. Bruno*

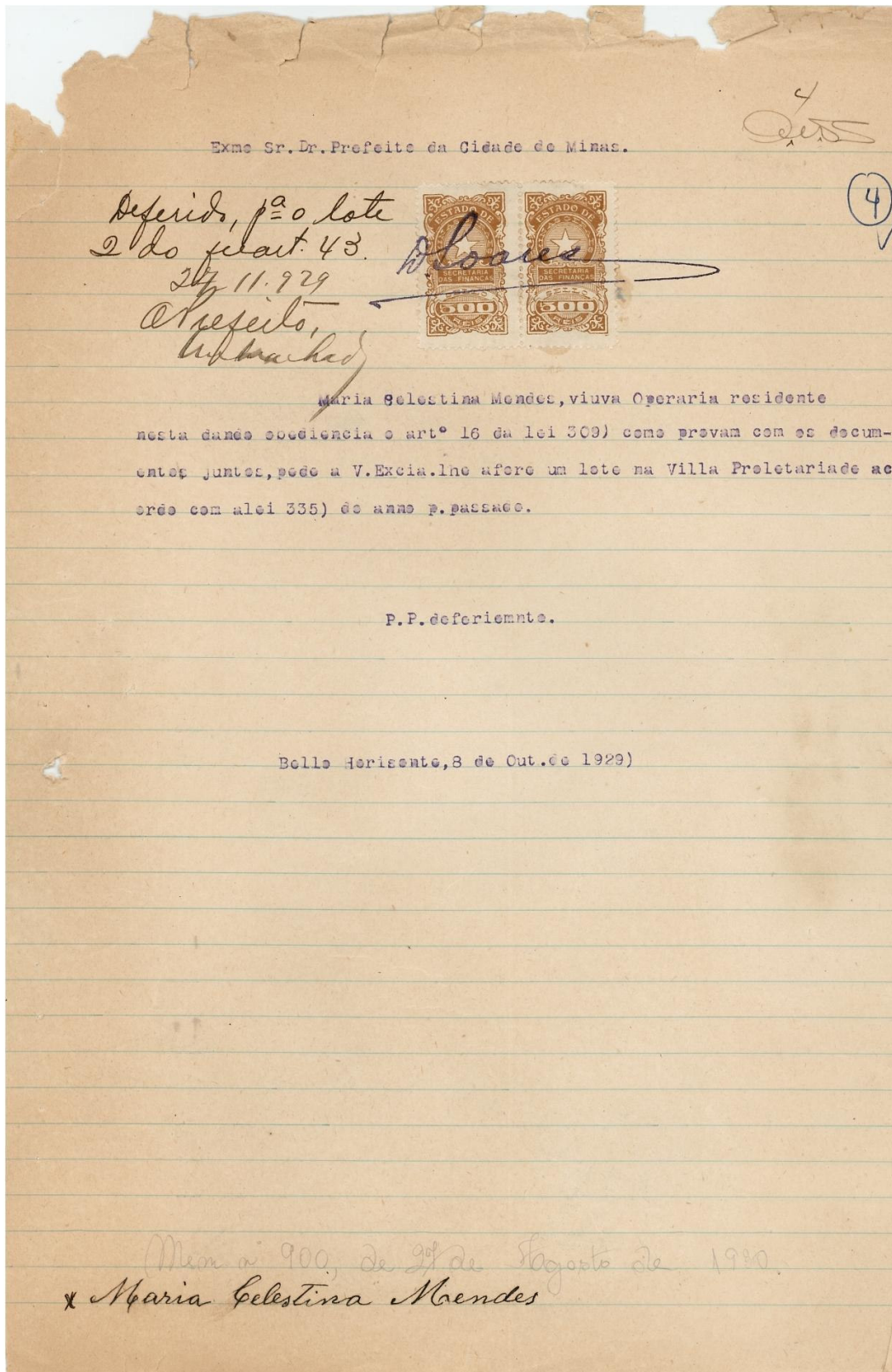
Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2009 – Controle de Patrimônio da Secretaria de Finanças

## ANEXO B - Documento que comprova a idoneidade do candidato.



Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte – Controle de Patrimônio da Secretaria de Finanças

## ANEXO C - Solicitação de aforamento da Sra. Maria Celestina



## ANEXO D - Escritura de aforamento do Lote 02 da Quadra 43.

**PREFEITURA DE BELLO HORIZONTE**

**TITULO N. 492**

Lote 2      Quarteirão 43      da Villa Concordia

ESCRITURA de aforamento que fazem entre si a Prefeitura de Bello Horizonte e o operario Maria Celestina Mendes, na forma abaixo:

Aos dezoito (18) dias do mez de Agosto de mil novecentos e trinta (1930), nesta cidade de Bello Horizonte, Capital do Estado de Minas Geraes, no edificio N.º 372 da Avenida João Pinheiro, onde funciona a Prefeitura, compareceram partes justas e contractadas, a saber: como outorgante proprietaria a Prefeitura de Bello Horizonte, representada por seu Prefeito, Sr. Alcides Elias e pelo Director do Patrimonio, Sr. João Teixeira Mendes e como outorgado foreiro Maria Celestina Mendes operario mura; todos residentes nesta Capital e conhecidos das testemunhas abaixo nomeadas e assignadas, perante as quaes pelos representantes da outorgante foi dito que, sendo a Prefeitura de Bello Horizonte senhora e legitima possuidora do lote de terreno numero dois (2) do quarteirão Quarteirão e Paz (43) da VILLA PROLETARIA Concordia, com área, limites e confrontações da respectiva planta approvada, dá o mencionado lote em aforamento ao outorgado Maria Celestina Mendes, sob as clausulas e condições seguintes: I) o foreiro se obriga ao pagamento de réis cento e cincoenta reis (R\$150) por metro quadrado de terreno aforado, ou seja o total de réis quarenta e seis mil e duzentos reis (R\$46.200) por anno, de uma só vez, até o dia 30 de Janeiro de cada anno ou em duas prestações semestraes de réis quinte e tres mil e cem reis cada uma, a primeira até o dia 30 de Janeiro e a segunda até o dia 30 de Julho de cada anno; II) o aforamento nas condições pactuadas, passará ao conjuge sobrevivente e aos herdeiros do foreiro, em linha recta, na forma das leis civis, mas será indivisivel para o effeito de se construirem novas casas; III) os successores do foreiro poderão transmitir, uns aos outros, as suas partes no contracto, que vigorará enquanto existir um herdeiro que dê cumprimento ás suas obrigações; IV) o lote e suas bemfeitorias não poderão ser alienados e nem penhorados para pagamento de divida, nos termos do art. 4.º da lei 347, de 27 de Março de 1930. V) as transferencias do contracto, seja por "causa mortis", seja por transferencia entre herdeiros, na forma da clausula III, só valerão depois de averbadas as escripturas ou certidões de partilhas na Directoria do Patrimonio; VI) os successores do foreiro gosarão de todos os direitos e vantagens, com as mesmas obrigações; VII) os direitos decorrentes do aforamento não podem ser legados pelo foreiro nem constituir objectos de outros contractos; VIII) si o foreiro cumprir fielmente as clausulas deste contracto, e não infringir as disposições de leis municipaes, poderá adquirir a propriedade plena do lote, pagando de uma só vez 40 foros, depois de 10 annos de contracto e 20 foros, depois de 30 annos de contracto; IX) si o foreiro edificar definitivamente o lote, poderá, estando quite, requerer a praça do mesmo, ficando-lhe garantida a preferencia na arrematação, preço por preço; X) no caso de realizar-se a praça, que se fará com as formalidades do artigo 18 da lei 309, si o arrematante não for o foreiro, ficará obrigado a indemnisar-lhe as bemfeitorias; XI) ficará rescindido de pleno direito este contracto: a) si o foreiro, durante tres annos consecutivos não pagar o foro, impostos, taxas e multas; b) si não fizer construcção definitiva dentro de 4 annos, a contar desta data; c) si transferir o aforamento a outrem; d) si permittir que outrem edifique no terreno; e) si a qualquer tempo for verificado que fraudou a prova necessaria para obter o aforamento; f) si infringir qualquer clausula deste contracto. XII) no caso de ser liquidado o aforamento, a Prefeitura descontará no valor das bemfeitorias a importancia dos foros, impostos e taxas devidos pelo foreiro; XIII) no caso da rescisão deste contracto, por culpa do foreiro, não terá este direito a indemnisação alguma, pelas bemfeitorias que tiver feito no lote, as quaes pertencerão á Prefeitura, uma vez rescindido o contracto, de pleno direito, em qualquer das hypotheses da clausula XI, independente de interpeação Judicial; XIV) a falta de pagamento dos foros nos prazos assignados na clausula I sujeitará á multa de 20%, e no fim de tres annos, cairá o prazo em commisso, perdendo o foreiro todo o direito que tiver sobre o dito terreno, que volverá immediatamente ao dominio pleno da Prefeitura, independente de pronunciamento judicial, não sendo mais admittido o foreiro a purgar a móra, ainda que offereça toda a importancia devida. Pelo outorgado, foreiro, foi dito, perante ás mesmas testemunhas, que accetava a presente escriptura em todos os seus termos. E, por assim se acharem contractados, assignam a presente escriptura em duas vias, em presença das testemunhas José Augusto Alves e M. S. de Freitas, aqui residentes. Os impostos devidos ao Estado, de novos e velhos direitos, transcripção e outros, foram pagos na collectoria estadual conforme o talão N.º 41, datado de 18 de Agosto de 1930, que fica archivado.

BELLO HORIZONTE, 18 de Agosto de 1930.

Maria Celestina Mendes  
José Augusto Alves

Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2009 – Controle de Patrimônio da Secretaria de Finanças

## ANEXO E - Primeiro título de aforamento da Vila Concórdia, em 1930

Livre  
A-A

**PREFEITURA DE BELLO HORIZONTE**

**TITULO N. 1**

Lote 18 Quarteirão 19 da Villa Concordia

ESCRITURA de aforamento que fazem entre si a Prefeitura de Bello Horizonte e o operario João Theodoro da Silva, na forma abaixo:

Aos vinte e tres (23) dias do mez de Abril de mil novecentos e trinta (1930), nesta cidade de Bello Horizonte, Capital do Estado de Minas Geraes, no edificio N.º 372 da Avenida João Pinheiro, onde funciona a Prefeitura, compareceram partes justas e contractadas, a saber: como outorgante proprietaria a Prefeitura de Bello Horizonte, representada por seu Prefeito, Sr. Alcides Lima e pelo Director do Patrimonio, Sr. Alcides Lima e como outorgado foreiro João Theodoro da Silva, 2º sargento da Força Publica, casado; todos residentes nesta Capital e conhecidos das testemunhas abaixo nomeadas e assignadas, perante ás quaes pelos representantes da outorgante foi dito que, sendo a Prefeitura de Bello Horizonte senhora e legitima possuidora do lote de terreno numero depois (18) do quarteirão dezenove (19) da VILLA PROLETARIA Concordia com área, limites e confrontações da respectiva planta aprovada, dá o mencionado lote em aforamento ao outorgado João Theodoro da Silva, sob as clausulas e condições seguintes: I) o foreiro se obriga ao pagamento de réis cinco e cinquenta reis (R\$ 150) por metro quadrado de terreno aforado, ou seja o total de réis quarenta e cinco mil e duzentos reis (R\$ 45.200), por anno, de uma só vez, até o dia 30 de Janeiro de cada anno ou em duas prestações semestraes de réis vinte e duas mil e seiscientos reis (R\$ 22.600), cada uma, a primeira até o dia 30 de Janeiro e a segunda até o dia 30 de Julho de cada anno; II) o aforamento nas condições pactuadas, passará ao conjuge sobrevivente e aos herdeiros do foreiro, em linha recta, na forma das leis civis, mas será indivisivel para o effeito de se construírem novas casas; III) os successores do foreiro poderão transmitir, uns aos outros, as suas partes no contracto, que vigorará enquanto existir um herdeiro que dê cumprimento ás suas obrigações; IV) o lote e suas bemfeitorias não poderão ser alienados e nem penhorados para pagamento de divida, nos termos do art. 4º da lei 347, de 27 de Março de 1930. V) as transferencias do contracto, seja por "causa mortis", seja por transferencia entre herdeiros, na forma da clausula III, só valerão depois de averbadas as escripturas ou certidões de partilhas na Directoria do Patrimonio; VI) os successores do foreiro gosarão de todos os direitos e vantagens, com as mesmas obrigações; VII) os direitos decorrentes do aforamento não podem ser legados pelo foreiro nem constituir objectos de outros contractos; VIII) si o foreiro cumprir fielmente as clausulas deste contracto, e não infringir as disposições de leis municipaes, poderá adquirir a propriedade plena do lote, pagando de uma só vez 40 foros, depois de 10 annos de contracto e 20 foros, depois de 30 annos de contracto; IX) si o foreiro edificar definitivamente o lote, poderá, estando quite, requerer a praça do mesmo, ficando-lhe garantida a preferencia na arrematação, preço por preço; X) no caso de realizar-se a praça, que se fará com as formalidades do artigo 18 da lei 309, si o arrematante não for o foreiro, ficará obrigado a indemnizar-lhe as bemfeitorias; XI) ficará rescindido de pleno direito este contracto: a) si o foreiro, durante tres annos consecutivos não pagar o foro, impostos, taxas e multas; b) si não fizer construcção definitiva dentro de 4 annos, a contar desta data; c) si transferir o aforamento a outrem; d) si permitir que outrem edifique no terreno; e) si a qualquer tempo for verificado que fraudou a prova necessaria para obter o aforamento; f) si infringir qualquer clausula deste contracto. XII) no caso de ser liquidado o aforamento, a Prefeitura descontará no valor das bemfeitorias a importancia dos foros, impostos e taxas devidos pelo foreiro; XIII) no caso da rescisão deste contracto, por culpa do foreiro, não terá este direito a indemnização alguma, pelas bemfeitorias que tiver feito no lote, as quaes pertencerão á Prefeitura, uma vez rescindido o contracto, de pleno direito, em qualquer das hypotheses da clausula XI, independente de interpeção Judicial; XIV) a falta de pagamento dos foros nos prazos assignados na clausula I sujeitará á multa de 20%, e no fim de tres annos, cabirá o prazo em commisso, perdendo o foreiro todo o direito que tiver sobre o dito terreno, que volverá immediatamente ao dominio pleno da Prefeitura, independente de pronunciamiento judicial, não sendo mais admittido o foreiro a purgar a móra, ainda que offereça toda a importancia devida. Pelo outorgado, foreiro, foi dito, perante ás mesmas testemunhas, que acceptava a presente escriptura em todos os seus termos. E, por assim se acharem contractados, assignam a presente escriptura em duas vias, em presença das testemunhas Jorge Isaias Ferreira e Sebastião Antonio Mezquita, aqui residentes. Os impostos devidos ao Estado, de novos e velhos direitos, transcrição e outros, foram pagos na collectoria estadual conforme o talão N.º 39 datado de 15 de Abril de 1930, que fica archivado.

BELLO HORIZONTE, 23 de Abril de 1930

Alcides Lima  
Alcides Lima  
João Theodoro da Silva  
Jorge Isaias Ferreira

ANEXO F - Fichas para controle de pagamento dos aforamentos.

2656

**PREFEITURA DE BELO HORIZONTE**  
**DIVISÃO DO PATRIMONIO**

NOME MARTA CELESTINA MENDES (Rua Itarare N° 427)  
 LOTE 2 QUARTEIRÃO 43 DO Bairro da Concórdia  
 FORO ANUAL CR\$ 16,20 OBSERVAÇÃO \_\_\_\_\_

EXERCÍCIO	DÍVIDA ATIVA		IMPOSTO	PAGAMENTOS		DÍVIDA ATIVA	
	IMPOSTO	MULTA		1º SEMESTRE	2º SEMESTRE		
19 <u>55</u>			46,20	50,50 31-3-55 C.P. 164	0,0	C.P. 163	31-3-55 CR\$ 158,50 52-53-54
19 <u>56</u>		Multa 209,80		277,00 22-9-61	0,0	C.P. 9	27-7-65 CR\$ 147
19 <u>61</u>		8d. 37,30		44,7 24-1-65	0,0	C.P. 55	62-19-62-1964
19 <u>65</u>				47 74-2-66	0,0	C.P. 3	
19 <u>66</u>			8d. 7. an. 3.	47 74-2-66	0,0	C.P. 129	

2655

**PREFEITURA DE BELO HORIZONTE**  
**DIVISÃO DO PATRIMÔNIO**

NOME Maria Celestina Mendes Rua Itarare 427  
 LOTE 2 QUARTEIRÃO 43 DO Bairro Concórdia  
 FORO ANUAL CR\$ 16,20 OBSERVAÇÃO: PALECIADA

EXERCÍCIO	DÍVIDA ATIVA		IMPÔSTO	PAGAMENTOS		DÍVIDA ATIVA	
	IMPÔSTO	MULTA		1º SEMESTRE	2º SEMESTRE		
19 <u>67</u>				0,06 9/5/68	0,0	C. P.	CR\$
19 <u>68</u>				0,06 9/5/68	0,0	C. P.	CR\$
19 <u>69</u>				0,10 + 0,0	2 + 0,01	C. P.	CR\$
19 <u>70</u>				4,570	0,0	C. P.	CR\$
19						C. P.	CR\$

Tip. da Prefeitura

Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2009 – Controle de Patrimônio da Secretaria de Finanças