



## **QUEM SÃO OS DONOS DA TERRA URBANA? Belo Horizonte e seu Eixo Norte**

### **Autores:**

Ana Luiza Nabuco - UFMG e EHESS - luizanp@hotmail.com  
- luizanp@hotmail.com

### **Resumo:**

Este artigo analisa a estrutura da propriedade da terra nua de Belo Horizonte e no Eixo Norte da cidade, área objeto de Grandes Projetos Urbanos. O trabalho é inédito e tem acesso a dados cadastrais de imóveis da Secretaria Municipal da Fazenda, Prefeitura de Belo Horizonte, para o período de 2009 a 2017. Apesar da extensa literatura sobre políticas fundiárias, há uma ausência, nacional e internacional, de estudos empíricos sobre os proprietários da terra urbana e seu grau de concentração, paradoxalmente à importância do tema. O artigo quantifica os terrenos públicos e privados, estes últimos subdivididos em empresas e pessoas físicas. No caso das “empresas”, os dados do cadastro imobiliário são cruzados com o Cadastro Municipal Mobiliário, para obter sua principal atividade econômica. Este cruzamento permite verificar os setores econômicos que concentram a propriedade do solo urbano. Ao final, constrói-se indicadores de desigualdade para a propriedade da terra urbana, os Coeficientes de Gini, as Curvas de Lorenz e análise de centis. Os resultados apontam para uma elevadíssima concentração da propriedade da terra urbana, a qual vem acentuando-se nos últimos dez anos, assim como para a centralidade do setor privado na produção da cidade.

# QUEM SÃO OS DONOS DA TERRA URBANA?

## Belo Horizonte e seu Eixo Norte

### INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a estrutura da propriedade da terra nua de Belo Horizonte, com foco no Eixo Norte da cidade. O trabalho é inédito e tem acesso a dados cadastrais de imóveis da Secretaria Municipal da Fazenda, Prefeitura de Belo Horizonte (SMFA/PBH). Apesar do extenso volume da literatura sobre políticas fundiárias, há uma clara ausência na literatura nacional e internacional de estudos empíricos sobre quem são os proprietários da terra urbana e qual seu grau de concentração, paradoxalmente à importância do tema. Diversos autores destacam a raridade de estudos empíricos no século XX, tanto em países do Norte como do Sul global (KIVELL & MCKAY, 1997<sup>1</sup>; DIXON, 2009; PAYNE, 2001 e 1996<sup>2</sup>; EVERS 1975<sup>3</sup>; além dos seguintes trabalhos apud Kivell e McKay (1997): DENMAN, 1974; MASSEY & CATALANO, 1978; FLATT, 1982; NORTON-TAYLOR, 1982; GOODCHILD & MANTON, 1985; TRANTER & GIBBS, 1977; BARRET & HEALEY, 1985; RATCLIFFE, 1976; BARRETT, STEWART & UNDERWOOD, 1978).

Estudos da concentração da propriedade são abundantes para áreas rurais, mas surpreendentemente raros para as urbanas. É, contudo, exatamente nas cidades que precisam avançar. Se nos trabalhos empíricos rurais a preocupação diz respeito ao acesso à terra como meio de produção, para esta pesquisa interessa explicitar as relações entre propriedade privada do solo urbano e o exercício do direito lefebvreano à cidade”, ou seja, vincular a análise empírica da concentração da propriedade privada imobiliária à ampla literatura da geografia urbana que enfatiza a importância da posse da terra para definir o “uso social” do espaço. Estas questões são abordadas a partir da teoria política da urbanização (LEFEBVRE, 2007 e 2008; HARVEY, 2017, 2006, 1997; SASSEN, 2017; ROLNICK, 2015).

A partir dessa premissa, a análise empírica da concentração da propriedade privada imobiliária que fazemos está intrinsecamente vinculada à literatura da geografia urbana e da teoria política da urbanização, que enfatizam a importância da posse da terra para a produção capitalista do espaço e seu uso social, com destaque para MARICATO (2012 e 2016), ROLNIK (2015), SASSEN (2017a e 2017b), LEFEBVRE (2007 e 2008) e HARVEY (2017, 2006 e 1997). Constata-se na literatura uma ausência teórica grave referente à questão da estrutura fundiária e imobiliária urbana que, defendemos, reflete a ausência da abordagem empírica da concentração desta propriedade no século XX e XXI, pelos limites de acesso a dados já

---

<sup>1</sup> “(...) this paper will examine the paucity of of reliable empirical data and then present some results from a detailed study of the city of Manchester.” (KIVELL & MCKAY, 1997, p. 165)

<sup>2</sup> PAYNE (1996, p. 56) faz uma revisão da literatura sobre a posse da terra em cidades de países em desenvolvimento. Em trabalho de 2001 o autor segue afirmando que as evidências empíricas são muito limitadas.

<sup>3</sup> EVERS (1975, p.117) destaca que o interesse por tais pesquisas verificado no final do século XIX (*Marx, 1955; Liebknecht, 1876; Weber, 1904*), desaparece no século XX.

brevemente mencionados neste capítulo. A pesquisa recorre também ao trabalho de PIKETTY (2014 e 2017) que se dedica à análise histórica e empírica da concentração da riqueza e do papel tributário do Estado nesta distribuição.

O conceito de “nó da terra” elaborado por Ermínia Maricato, urbanista integrante do pensamento crítico urbano brasileiro e intérprete dos impactos do capitalismo no cenário urbano nacional, é ponto de partida da pesquisa. Em artigo de 2008, intitulado “A terra é o nó”, publicado também no livro “O impasse da política urbana no Brasil” (2012), a urbanista usa este termo para referir-se à estrutura fundiária brasileira, em particular à reforma urbana nunca realizada e, conseqüentemente, às terras mantidas ociosas, em pleno século XXI, como mecanismo que impede o acesso à terra. Este é o “nó” nas relações sociais brasileiras, tanto na cidade como no campo. A base fundiária urbana intocada é destacada por Maricato para descrever o capitalismo periférico brasileiro. A terra é um elemento que reforça a desigualdade e a relação patrimonialista entre propriedade, poder político e econômico, tão usual na América Latina (MARICATO, 2012, p. 186; MARICATO, 2016, p. 78). “A retenção de terras improdutivas é uma das características do patrimonialismo e um dos maiores problemas do campo e das cidades latino americanas, pois dificulta a ocupação sustentável e justa do território” (MARICATO, 2016, p. 83).

A centralidade que a reforma urbana não realizada no Brasil tem no trabalho de Maricato para explicar a segregação urbana e o constante processo de construção de novas periferias, cada vez mais distantes, pelo capital econômico, suscitam algumas das questões abordadas nesta pesquisa. Trata-se de verificar, empiricamente, através da análise da estrutura da propriedade da terra urbana de uma cidade brasileira, quem tem poder efetivo sobre a produção das cidades. Quais são as forças que controlam a propriedade do solo urbano? Qual a participação do Estado e do setor privado? Quais são os ramos de atividades econômicas que controlam a terra urbana? As pessoas físicas são relevantes nesta estrutura? A distribuição desta propriedade é concentrada ou há, como previsto na literatura, um número enorme de pequenos proprietários formando um mercado atomizado? Tal análise será feita a partir de estudo da estrutura da propriedade da terra nua de Belo Horizonte, uma das cinco maiores metrópoles brasileiras.

ROLNIK também destaca o papel da terra como elemento que dá ou retira direitos aos cidadãos. Ao tratar da financeirização imobiliária, afirma que as “relações de posse são determinantes para definir – ou bloquear – direitos” (2015, p.13).

No prefácio do livro “Às urnas, cidadãos!” PIKETTY (2017, p. 10), embora não trate especificamente da terra, cita a “sacralização da propriedade privada” como uma das duas principais causas da desigualdade produzida pelo capitalismo globalizado. A outra causa seria a ausência - embora com variações entre os países-, de regulação adequada das forças econômicas e financeiras.

Para Saskia Sassen (2016), o problema na concentração da terra não está necessariamente no passado (ausência de reforma urbana), mas na crescente desigualdade criada pelo sistema capitalista atual. No livro “Expulsões”, a socióloga norte americana afirma

que estamos vivendo um momento de profunda concentração da riqueza e da renda, no qual a terra é um elemento central. A terra teria sido convertida, na década de 2000, em investimento desejável. Enormes aquisições de terra rural por grandes corporações no Sul Global e a ascensão do sistema financeiro nas cidades globais do Norte estão transformando completamente o uso dado à terra urbana ou rural. A concentração das terras reflete uma economia cada vez mais privatizada e corporatizada e uma das consequências deste processo é a expulsão de grandes contingentes de populações das suas áreas de residência.

SASSEN (2017a, 2017b) afirma que as massivas aquisições imobiliárias nas cidades globais por empresas inglesas e multinacionais comprometem conceitos como equidade, democracia e direitos nas cidades e impactam negativamente a variedade de tipos de comércio, a existência de espaços ocupados por minorias destituídas de poder (“powerless”) e o próprio conceito de cidades cosmopolitas, múltiplas e diversas.

*“Does the massive foreign and national corporate buying of urban buildings and land that took off after the 2008 crisis signal an emergent new phase in major cities? From mid-2013 to mid-2014, corporate buying of existing properties exceeded \$600bn (£395bn) in the top 100 recipient cities, and \$1trillion a year later – and this figure includes only major acquisitions (e.g. a minimum of \$5m in the case of New York City).*

*I want to examine the details of this large corporate investment surge and why it matters. Cities are the spaces where those without power get to make a history and a culture, thereby making their powerlessness complex. If the current large-scale buying continues, we will lose this type of making that has given our cities their cosmopolitanism.*

*Indeed, at the current scale of acquisitions, we are seeing a systemic transformation in the pattern of land ownership in cities: one that alters the historic meaning of the city. Such a transformation has deep and significant implications for equity, democracy and rights.*

*A city is a complex but incomplete system: in this mix lies the capacity of cities across histories and geographies to outlive far more powerful, but fully formalized, systems – from large corporations to national governments. London, Beijing, Cairo, New York, Johannesburg and Bangkok – to name but a few – have all outlived multiple types of rulers and of businesses.” (SASSEN, 2017a).*

Sassen interpreta a aquisição incessante de imóveis pelas corporações globais como limitadora à concepção lefebvreana de direito à cidade, mesmo que a autora não cite Lefebvre. A idéia central é que a aquisição crescente de imóveis por corporações internacionais em cidades globais é, na verdade, uma forma de comprar a terra e ameaça a cidade tal como a conhecemos atualmente, lugar da diversidade, tendendo a criar cidades nas quais não haverá lugar para os “powerless”:

*In this mix of complexity and incompleteness lies the possibility for those without power to assert “we are here” and “this is also our city”. Or, as the legendary statement by the fighting poor in Latin American cities puts it, “Estamos presentes”: we are present, we are not asking for money, we are just letting you know that this is also our city.*

*It is in cities to a large extent where the powerless have left their imprint – cultural, economic, social: mostly in their own neighborhoods, but eventually these can spread to a vaster urban zone as “ethnic” food, music, therapies and more.*

*All of this cannot happen in a business park, regardless of its density – they are privately controlled spaces where low-wage workers can work, but not “make”. Nor can this happen in the world’s increasingly militarized plantations and mines. It is only in cities where that possibility of gaining complexity in one’s powerlessness can happen – because nothing can fully control such a diversity of people and engagements.*

*(...)But it is this possibility – the capacity to make a history, a culture and so much more – that is today threatened by the surge in large-scale corporate re-development of cities (SASSEN, 2017a).*

A pesquisa se propõe a verificar o que se passa, no último decênio, com a estrutura da propriedade da terra urbana em uma metrópole periférica brasileira, tão distante do universo de estudo de Sassen. Não se trata de transplantar para a periferia de Belo Horizonte a hipótese planteada por Sassen para cidades globais, de imóveis rápida e exponencialmente adquiridos por corporações, não por seu valor de uso, mas pelo valor de troca que supostamente alcançará a terra sobre a qual foram construídos. Obviamente que as especificidades da formação social urbana brasileira<sup>4</sup> e da conjuntura nacional não serão ignoradas. Por outro lado, nos parece legítimo postular que pode haver um crescente interesse de setores econômicos privados na aquisição de terra urbana, particularmente em uma região periférica urbana, que, ao passar por um intenso processo de investimentos público e privados em Grandes Projetos Urbanos, vê o preço do solo crescer substancialmente. Assim, a análise das transformações na propriedade do solo urbano que se objetiva fazer não se desvincula da ordem capitalista internacional atual. Há alterações nas forças que controlam a terra ao longo dos últimos anos? Quais são estas mudanças? Como evolui a participação das famílias? Há setores econômicos em expansão no controle da terra urbana? A propriedade da terra está ficando mais concentrada? Quais são as respostas a estas mesmas questões, quando nos referimos a áreas periféricas, de uma cidade periférica, sujeitas a maciços investimentos públicos e privados em Grandes Projetos Urbanos? Há alguma correlação entre as áreas submetidas aos investimentos em GPUs e índices de concentração da propriedade da terra por setores econômicos?

---

<sup>4</sup> Especialmente o alto índice de informalidade na ocupação do solo, a existência de favelas e o baixo controle estatal do uso que se faz da terra urbana.

Há uma posição unânime entre alguns dos autores no que tange os efeitos da globalização sobre a desigualdade mundial e o acesso á terra. PIKETTY (2014) apresenta resultados que indicam, a partir da análise de uma longa série histórica (do século XVIII ao século XXI para o caso francês), a ampliação da desigualdade mundial na distribuição de riquezas. O século XXI apresenta uma tendência à concentração automática da riqueza, sem precedentes, tendo em vista que no “capitalismo globalizado desregulado atual” a taxa de crescimento da produção é em patamar bastante inferior à taxa de crescimento do rendimento do capital, subtributado comparativamente a outros setores (PIKETTY, 2014, p. 65; PIKETTY, 2017, p. 10 e 172). O autor fala em “volta triunfal do capital privado” nos países ricos desde os Anos Setenta e em “capitalismo patrimonial privado do século XXI”, para descrever a situação caracterizada por uma redução do Estado/expansão da participação privada na riqueza nacional e pela crescente importância do patrimônio acumulado no passado na renda nacional. “A evolução geral não deixa dúvida alguma: além das bolhas estamos assistindo à volta triunfal do capital privado nos países ricos desde os anos 1970 ou, mais do que isso, ao ressurgimento de um novo capitalismo patrimonial.” (PIKETTY, 2014, p. 171)

Para Piketty, a divergência é o rumo provável para a distribuição da riqueza no século XXI, ou seja sua concentração tende a aumentar, nas mãos de poucos. A desigualdade do capital no século XXI deverá ser considerada cada vez mais em esfera mundial (PIKETTY, 2014, p. 338). As instituições públicas são as únicas que podem contrabalancear os efeitos desta lógica “implacável” e alterar a distribuição da riqueza (PIKETTY, 2014, p. 33-34 e 208). A tributação teria tido um papel estrutural no controle da concentração de patrimônio desde a Segunda Guerra Mundial (PIKETTY, 2014, p. 272). A taxa de retorno do capital teria sido sempre pelo menos dez ou vinte vezes superior à do crescimento da renda – o que muda, ao longo do tempo, é o rendimento líquido do capital, uma vez deduzidos os impostos, cuja definição é política e altera-se com os anos. Isto revela o papel central dos impostos sobre o capital. Desde os Anos Oitenta e Noventa, em um contexto de globalização financeira e concorrência forte entre os Estados para atrair capital, as alíquotas dos impostos caem, às vezes a níveis quase nulos (PIKETTY, 2014, p. 345-346).

Isto significa que a concorrência fiscal, típica do capitalismo global, potencializa a concentração patrimonial extrema. Se considerarmos que a prática de uma concorrência fiscal feroz nos países do Sul global, para atrair capital, é usual, podemos supor que, a tendência à concentração nestes países também é elevada. No caso dos impostos incidentes sobre a terra urbana é usual sua isenção, nas cidades brasileiras, particularmente em projetos de parcerias público privadas de investimentos em grandes projetos de requalificação urbana.

MARICATO (2012, p. 185) defende que a globalização, a partir dos anos 1980, agrava o problema da terra, “que tende a se tornar explosivo no mundo todo” e recoloca a questão fundiária no centro da luta de classes. O capital assume o comando da cidade, vista como mercadoria, e vai esforçar-se para moldá-la conforme seus interesses, o que inclui manter a população pobre às margens desta (MARICATO, 2016, p. 18). Os capitais têm interesse no valor de troca da cidade e, portanto, na produção do espaço urbano, por meio do qual se reproduzem, obtendo lucros, juros e rendas. “Apropriando-se da reestruturação produtiva do



capitalismo propiciada pelo avanço tecnológico, o neoliberalismo causou um impacto mundial com efeito de um *tsunami*. No Brasil, constatamos grandes transformações tanto no meio rural quanto no urbano. O que restava de território ainda não subsumido à atividade propriamente capitalista até 30 anos atrás está em franco processo de incorporação.” (MARICATO, 2012, p. 91)

O valor do patrimônio imobiliário coloca as cidades em um lugar particularmente relevante nas questões distributivas. Alguns pesquisadores franceses apontam para o retorno de uma forte discussão sobre a questão fundiária que, embora não seja recente, toma atualmente uma nova e grande pertinência na discussão internacional sobre as desigualdades urbanas. Esta importância, segundo eles, vem do fenômeno mundial recente do aumento do valor das terras urbanas. Para o caso francês, segundo dados de COMBY (2013), este aumento tem início a partir dos Anos Setenta, e intensifica-se após 1998 - o valor dos terrenos na França pula de 40% do PIB, em 1978, para 50%, em 1997 e 250%, em 2010.

A partir deste referencial teórico, a pesquisa objetiva responder basicamente a três questões. A primeira delas é como se dá a distribuição da terra entre Estado e setor privado, tendo em vista a lógica do lucro que necessariamente fundamenta o uso do solo privado em um sistema capitalista. O grau de controle do setor privado sobre a terra urbana impacta o tipo de moradia a ser ofertado e o acesso dos mais pobres à mesma. A segunda questão é o grau de concentração da propriedade territorial, particularmente da propriedade privada, tendo em vista a capacidade de mercados mais ou menos oligopolizados impactarem os preços de terrenos e o uso social dos mesmos. A terceira é se há, e quais são as alterações nas forças que controlam a terra urbana no último decênio. A pesquisa objetiva responder estas perguntas usando dados para a cidade de Belo Horizonte com foco no seu Eixo Norte, área objeto de investimentos em Grandes Projetos Urbanos (GPUs), que impactam a renda da terra e revalorizam esta localização.

Em 2003, teve início um grande projeto de requalificação urbana, financiado por parcerias público privadas, no Eixo Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Segundo BETANCUR (2014), na América Latina, tendo em vista a disponibilidade de capital financeiro e a ausência de riscos - custos e responsabilidades são assumidos basicamente pelos governos locais - há grande interesse, por parte das agências internacionais, em consorciarem-se aos governos locais, via parcerias público privadas, nacionais ou internacionais. Os investimentos, majoritariamente públicos, garantem a valorização da terra circundante, ao atuarem na localização imobiliária - aumentando a acessibilidade a este local, “comprimindo o espaço pelo tempo” (HARVEY, 2006, p. 28 e 48) - e melhorarem a oferta de serviços locais. Também no início dos Anos 2000, tem início um processo tardio de financeirização no Brasil (FIX, 2011; ARAGÃO, 2017) que transforma a propriedade imobiliária de bem social em ativo financeiro, com a transferência de capital para o setor imobiliário. A atuação das empresas construtoras e incorporadoras de capital aberto foi potencializada, no Brasil, a partir de 2005 (SHIMBO, 2011).

Neste cenário, partimos de três hipóteses: (i) o Eixo Norte de Belo Horizonte vem sendo objeto da formação de um banco de terras privadas, processo pelo qual alguns setores

econômicos privados estariam ampliando sua participação na propriedade de terra nua; (ii) há uma tendência à concentração da terra urbana; (iii) ambos mecanismos citados nos itens (i) e (ii) são mais fortes no Eixo Norte de Belo Horizonte, que passa por um “processo de inserção produtiva global” (COSTA, 2011).

Os resultados da pesquisa têm caráter inédito e são particularmente relevantes em um país cuja estrutura fundiária urbana é completamente desconhecida e que nunca passou por uma reforma urbana, não obstante 85% da sua população viver em cidades. A pesquisa, ao fazer um diagnóstico em múltiplas escalas da estrutura da propriedade da terra urbana da capital da terceira maior região metropolitana do país, com 5 milhões de habitantes em sua área metropolitana e 2,3 milhões dentro dos limites administrativos de Belo Horizonte, pretende trazer uma contribuição para a compreensão das disparidades no patrimônio da terra nua urbana brasileira. Os resultados dizem respeito a uma cidade com área territorial exclusivamente urbana, que exibe vários tipos de uso e ainda apresenta glebas de terra remanescentes.

## NOTAS PRÉVIAS SOBRE AS BASES DE DADOS

A principal explicação para a ausência de trabalhos sobre a propriedade da terra urbana, em âmbito nacional e internacional, é a não disponibilização de dados de patrimônio para uso público. KIVELL & MCKAY (1997), em estudo sobre a terra pública em Manchester, citam Edwards & Lovatt (1980) para relatar a “tradição” do Reino Unido em tratar dados de propriedade como sigilosos. No Brasil, o cenário é o mesmo. A disponibilização inédita, de tais dados, pela Prefeitura de São Paulo, em 2015 e 2016, revelou, contudo, que se trata de definição política. Tais dados permitiram a publicação de dois artigos sobre concentração fundiária em São Paulo, SANTORO (2018) e SANDRONI (2017). Além da nossa pesquisa, para Belo Horizonte, são os únicos estudos quantitativos que conhecemos, para áreas urbanas no Brasil.

A análise empírica que fazemos para Belo Horizonte usa dados de 2009 e 2017 de lotes vagos (também chamados de imóveis territoriais e terra nua), constantes do Cadastro de Imóveis, elaborado para a Planta Genérica de Valores (PGV), para a cobrança de impostos imobiliários municipais, que são o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto de Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI).

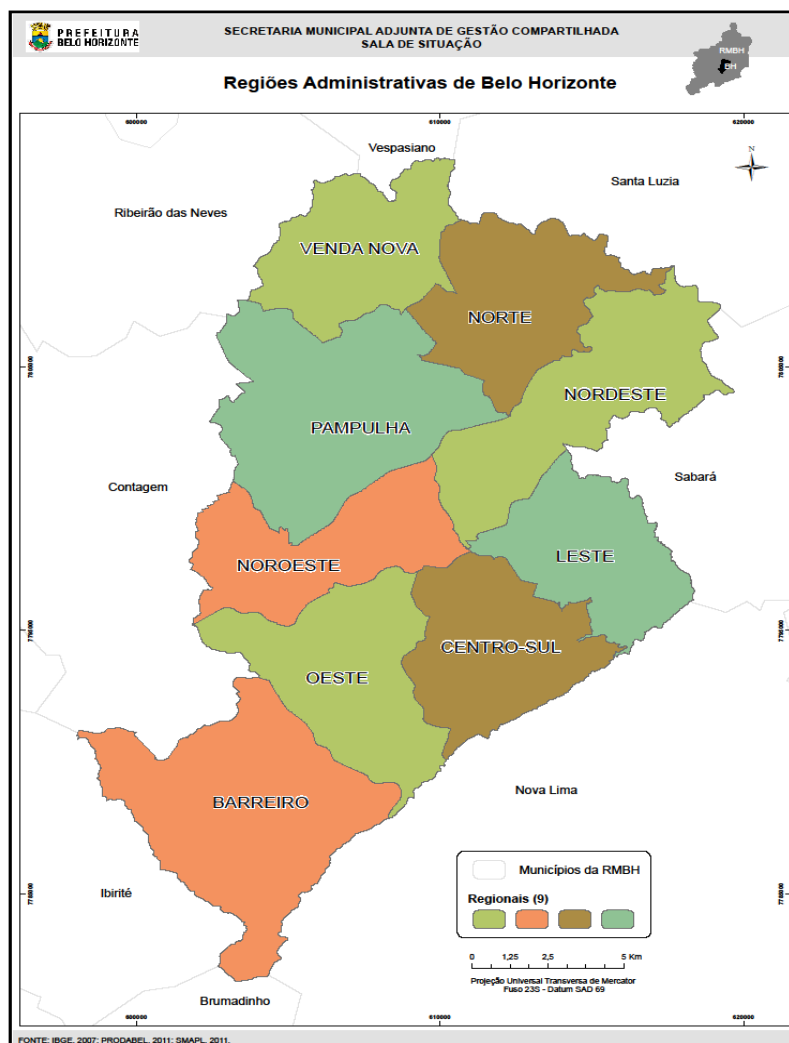
O uso de dados do Cadastro Imobiliário tem várias dificuldades e limites, sendo a principal contar com dados perfeitamente atualizados, tendo em vista a rapidez da dinâmica imobiliária. Há, ainda, no caso de imóveis territoriais, tanto o risco de superdimensionamento das áreas disponíveis para construção – nem todo terreno significa área disponível para ocupação-, como o de subdimensionamento, especialmente para terrenos públicos, muitas vezes subcadastrados. Estas questões estão refletidas nos dados cadastrais que empregamos, embora, em âmbito nacional, o Cadastro Imobiliário de de Belo Horizonte tenha reconhecida qualidade técnica (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014). Por fim, ressalta-se que os dados



referem-se aos imóveis que têm título de propriedade ou posse, mas não aos imóveis ditos “informais”, aqueles sem titulação quanto ao proprietário.

As informações sobre a titularidade do imóvel permitem quantificar os terrenos públicos e privados, estes últimos subdivididos em empresas e pessoas físicas. No caso das “empresas” proprietárias de terrenos, os dados do cadastro imobiliário foram cruzados com um segundo banco de dados, o Cadastro Municipal Mobiliário (SMFA/PBH), a partir do qual foi obtida a principal atividade econômica desempenhada pela empresa e o seu Código Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Este cruzamento permite verificar quais são os setores econômicos que concentram a propriedade do solo urbano. Ao final, construiu-se indicadores de desigualdade para a propriedade da terra urbana, os Coeficientes de Gini, as Curvas de Lorenz e centis.

Figura 1 - Belo Horizonte, Regiões Administrativas e Municípios Limítrofes



Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2011

O trabalho usa distintas escalas de análise: Belo Horizonte; o “Eixo Norte”, para fins desta pesquisa delimitado pelas Regionais Administrativas Norte e Venda Nova; e, individualmente, as próprias Regionais Norte e Venda Nova (Figura 1). A Regional Barreiro também é objeto de análise, servindo como variável controle, para isolar o efeito dos GPUs. Esta última Regional é também, como o Eixo Norte, área vulnerável da cidade, de moradia popular, mas não passou por grandes investimentos público e privados em obras de requalificação urbana, nos últimos quinze anos.

A pesquisa analisa, comparativamente, alterações na estrutura da propriedade da terra urbana do Eixo Norte, de Belo Horizonte e da Regional Barreiro, ao longo do tempo, mais especificamente entre 2009 e 2017. Lamentavelmente a base mais antiga disponível é de 2009, quando boa parte dos projetos já estava implantada ou em fase de execução -, o que certamente limita as conclusões da pesquisa. O objetivo da análise temporal é verificar se um há padrão nas alterações da estrutura da propriedade da terra urbana no Eixo Norte que pode ser correlacionado aos investimentos em GPUs. Comparações servem para perceber como o Eixo Norte diferencia-se, ou não, destas mesmas transformações na cidade.

No campo metodológico, o artigo faz uma contribuição, ao propor nova bases de dados para estudos urbanos, coletados por diversos municípios brasileiros, certamente para as capitais, que são os dados cadastrais das Plantas de Valores. Neste sentido, a pesquisa reforça o elo entre questões urbanas e tributárias, o caráter político da informação fiscal e a posição de que o acesso a tais dados é fundamental na luta pelo direito à moradia.

## DISTRIBUIÇÃO DA TERRA URBANA: ESTADO E SETOR PRIVADO

Os primeiros resultados indicam que o setor privado é central na produção da cidade, controlando 69% da área de lotes vagos de Belo Horizonte<sup>5</sup>. Belo Horizonte, cuja extensão territorial é de 331 km<sup>2</sup>, tem, em 2017, 37.000 lotes vagos (LVs)<sup>6</sup>, totalizando quase 56,5 km<sup>2</sup>, distribuídos entre quase 18.000 proprietários. Dentre estes, as empresas têm a maior participação na área territorial disponível (36,3%), seguidas do Estado (31,1%) e pessoas físicas (28,2%), conforme Gráfico 1. Ressalva-se que as sociedades de economia mista estão contabilizadas como “Empresas” para fins desta pesquisa - a participação do Estado, se incluídas fossem as empresas de sociedade mista, seria maior que o valor aqui apresentado.

---

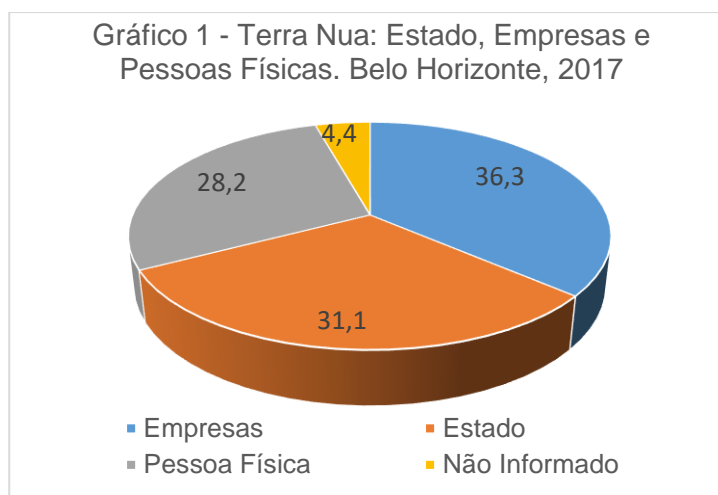
<sup>5</sup> Os 4,4% “não informados” são imóveis de propriedade privada, para os quais não há informação suficiente para categorizá-los como “pessoa física” ou “empresa”.

<sup>6</sup> Deste cálculo, foram excluídos os terrenos cuja localização é incerta, aqueles cujos códigos do Cadastro Técnico Municipal, CTM, terminam em 30.00, 40.000 e 50.000.

Tabela 1 - Área e Quantidade de Lotes Vagos existentes em Belo Horizonte  
Distribuição Estado, Empresas e Pessoas Físicas. 2017

Empresas		Estado		Pessoa Física		Não Informado		Total	
Área (m <sup>2</sup> )	Qtde.	Área (m <sup>2</sup> )	Qtde.	Área (m <sup>2</sup> )	Qtde.	Área (m <sup>2</sup> )	Qtde.	Área (m <sup>2</sup> )	Qtde.
20.489.628	10.662	17.585.158	4.348	15.952.803	18.493	2.472.833	3.523	56.500.422	37.026

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IPTU, 2017. SMFA/PBH



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IPTU, 2017. SMFA/PBH

Os terrenos públicos são constituídos de imóveis territoriais cadastrados como patrimônio “federal”, “autarquia federal”, “estadual”, “autarquia estadual”, “municipal” e “autarquia municipal”, sendo a grande maioria, quase 90%, patrimônio do Município (Tabela 2).

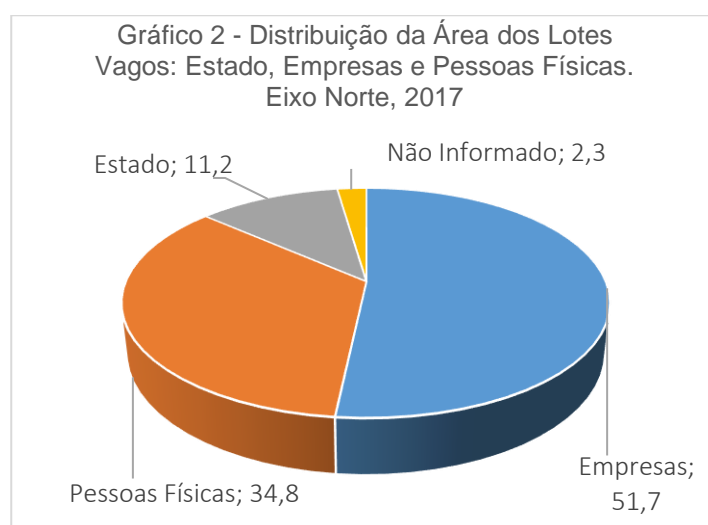
Tabela 2 - Lotes Vagos do Estado. Área e Número. Belo Horizonte. 2017

Descrição Patrimônio	Área LVs (m <sup>2</sup> )	No. LVs
Municipal	15.728.346,40	3.654
Autarquia Municipal	46,34	1
Estadual	857.781,26	185
Autarquia Estadual	300.662,45	193
Federal	165.416,90	193
Autarquia Federal	532.904,65	123
Total	17.585.158,00	4.348

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IPTU, 2017. SMFA/PBH

## PROPRIEDADE DE TERRAS URBANAS E GRANDES PROJETOS URBANOS: O EIXO NORTE DE BELO HORIZONTE

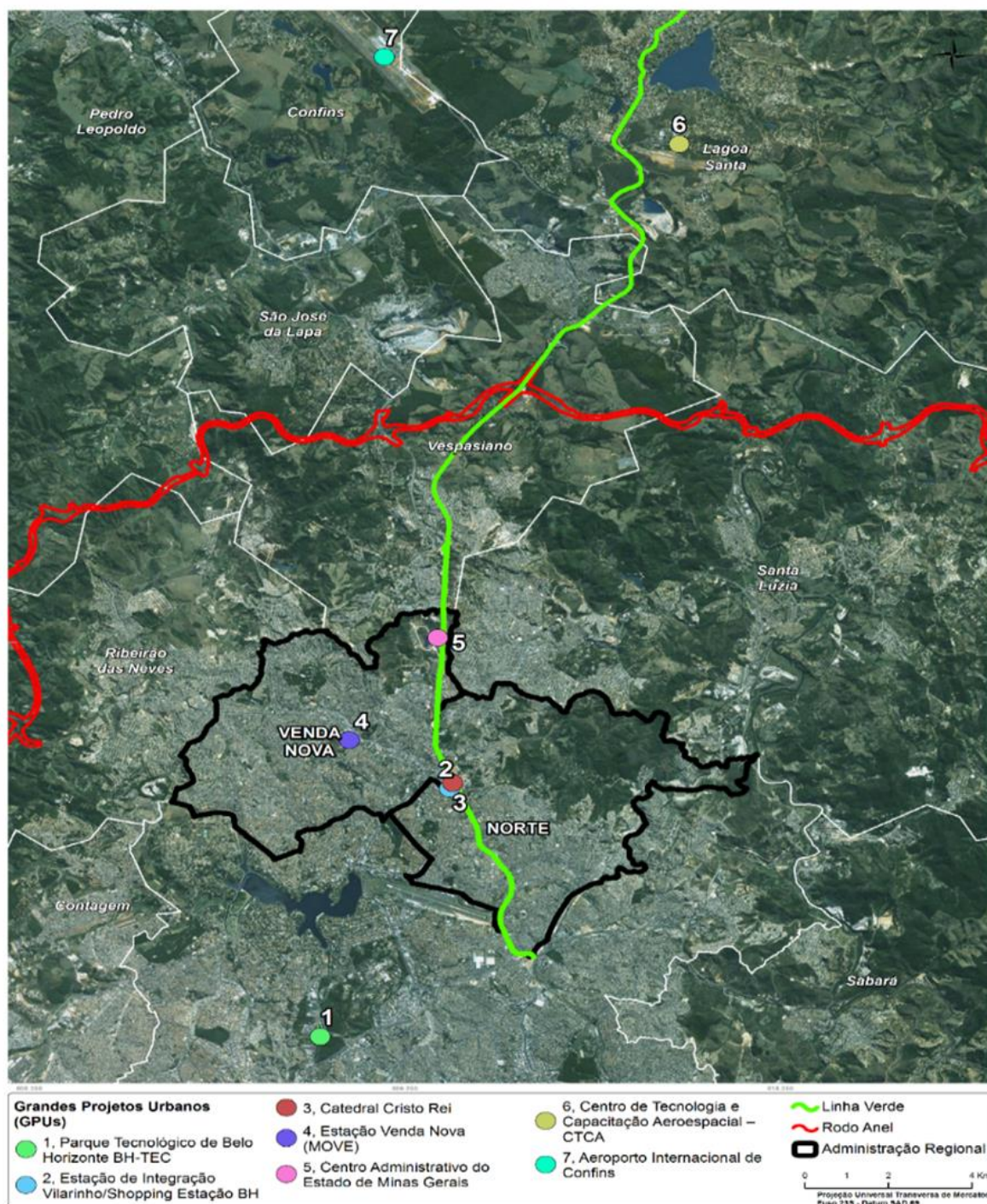
Uma segunda escala de análise compreende parte da cidade de Belo Horizonte, o seu “Eixo Norte”, delimitado, para este trabalho, pelas Regionais Administrativas Norte e Venda Nova, como dito anteriormente. Esta região é, de um ponto de vista histórico, um espaço de reprodução da marginalidade, com os índices de pobreza mais elevados na cidade. A partir de 2003, um conjunto de investimentos foi realizado no Eixo Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, principalmente pelo Estado, mas também pelos agentes privados, para a implantação de um grande projeto de renovação urbana da área, visando a modernização da infraestrutura econômica da RMBH e sua inserção produtiva na expansão capitalista global (COSTA, 2011). Tratava-se de um processo de aceleração da expansão socioterritorial e urbanização extensiva, nos termos usados por MONTE-MÓR (2005). Os investimentos incluíram, segundo COSTA et al. (2010) a modernização e expansão do Aeroporto de Confins; a construção da Cidade Administrativa de Minas Gerais (CAMG), que passou a reunir a maior parte das instituições públicas do Estado de Minas Gerais; a implantação de um parque tecnológico de fomento à pesquisa; a construção da “Linha Verde” para ampliação e modernização da acessibilidade rodoviária entre Belo Horizonte, o Aeroporto de Confins e o CAMG e uma estação multimodal de integração de passageiros, a “Estação Vilarinho”, que incluía um shopping center. Mais recentemente houve também, no Eixo Norte de Belo Horizonte, a previsão de dois projetos ambiciosos e polêmicos de Operações Urbanas, a Operação Urbana Antônio Carlos/Pedro I Leste Oeste (OUC ACLO) e a Operação Urbana do Isidoro. A Figura 2 mostra os investimentos realizados no entorno da área de estudo (demarcada em negro, composta pela Regionais Administrativas “Venda Nova” e “Norte”).



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IPTU, 2017. SMFA/PBH



Figura 2: Grandes Projetos Urbanos no Eixo Norte da RMBH e área de estudo



Fonte: NABUCO, FONSECA e LEGROUX, 2016, a partir de informações de DINIZ, 2015

A análise dos dados revela características bastante peculiares da estrutura da terra nua do Eixo Norte de Belo Horizonte, passados quinze anos do início dos Grandes Projetos Urbanos acima mencionados. O setor privado é ainda mais central nesta área pobre, promovida por Grandes Projetos Urbanos (Gráfico 2), comparativamente ao cenário já descrito de Belo

Horizonte: responde por quase 90% da propriedade da terra nua. As empresas são as grandes proprietárias de terra nua, com 51,7% da área disponível, ditada basicamente pela Regional Norte, uma vez que a Regional Venda Nova tem pouca área remanescente. As pessoas físicas no Eixo Norte também têm participação na área remanescente superior à observada para Belo Horizonte, respectivamente 34,8% e 28,2%, revelando que, no Eixo Norte, a altíssima concentração de terras pelas empresas e, secundariamente, pela pessoas físicas, dá-se na mesma proporção da baixíssima participação do Estado como proprietário de terra urbana.

Vale lembrar que o Eixo Norte concentra a maior área de imóveis territoriais existentes na cidade, 26% de toda a terra nua remanescente em Belo Horizonte (Tabela 3). Dentre as nove Regionais que compõem a cidade de Belo Horizonte, a Norte é aquela que concentra a maior área de imóveis territoriais 20,4% do total. Venda Nova responde por apenas 5,6%.

Tabela 3 - Participação das Regionais Administrativas na Área Total de Lotes Vagos Existentes em Belo Horizonte e sua divisão entre Setores Público e Privado. 2017

Regional	Distribuição Área (M <sup>2</sup> ) de Lotes Vagos		Participação da Regional na Área Total de BH
	% Pública	% Privada	
NORTE	6,10	93,90	20,40
VENDA NOVA	29,61	70,39	5,62
NORDESTE	39,76	60,24	16,17
BARREIRO	24,00	76,00	10,41
OESTE	34,24	65,76	10,63
PAMPULHA	31,13	68,87	13,91
CENTRO-SUL	46,43	53,57	12,21
LESTE	43,36	56,64	4,46
NOROESTE	60,04	39,96	6,18
TOTAL	31,12	68,88	100,00

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IPTU, 2017. SMFA/PBH

A divisão da terra urbana entre os setores privado e público apresenta enorme desvio padrão intra-urbano (Tabela 3). A participação do Estado como proprietário de terra nua na área de pesquisa é bastante inferior à observada para a cidade. Na Regional Norte, em particular, o Estado é praticamente ausente, com apenas 6% da área disponível, e o capital privado detem o maior percentual de área de terrenos vagos na cidade, quase sua totalidade (94%). No caso de Venda Nova, a participação privada (70%) e pública (30%) refletem exatamente os percentuais médios de Belo Horizonte (69% e 31). É interessante notar que as três regionais com maior participação do setor privado nas áreas territoriais (Norte, Barreiro e Venda Nova, nesta ordem) são áreas periféricas pobres, onde o preço do terreno é mais baixo que aquele praticado nas demais regiões, a infraestrutura mais deficiente e, conseqüentemente, áreas passíveis de gerarem maior renda fundiária em caso de investimentos em infraestrutura urbana, o que confirma os rentistas urbanos privados como beneficiários imediatos da valorização fundiária proveniente dos Grandes Projetos Urbanos.



Sendo a captura da terra um mecanismo essencial para o processo de financeirização (Rolnick, 2015), estes primeiros resultados, ao revelarem onde está a maior concentração de área territorial disponível na cidade, assim como a alta concentração destes imóveis em mãos do setor privado nas áreas periféricas de Belo Horizonte, fortalecem a hipótese de transformação da terra em ativo financeiro no Eixo Norte, especialmente na Regional Norte.

## CONCENTRAÇÃO PATRIMONIAL

Diferentes métodos de análise da concentração da propriedade da terra urbana foram adotados: Coeficiente de Gini, Curva de Lorenz e cálculo da quantidade de terra controlada pelos maiores proprietários. A partir destes métodos, quantitativos e gráficos, foram feitas comparações entre as distribuições da propriedade urbana observada em diferentes espaços territoriais (Regionais Norte e Venda Nova, Eixo Norte e Belo Horizonte) e temporais (2009 e 2017).

Todos os resultados obtidos revelam a mesma situação, aparentemente paradoxal: a coexistência de um número expressivo de proprietários de lotes vagos, quase 18.000 em Belo Horizonte, entre pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, concomitante a uma enorme concentração desta propriedade. Este cenário se repete tanto nas análises intra-urbanas, como para a cidade como um todo, variando com a escala apenas o nível de concentração da propriedade urbana. A desigualdade é a tônica: concentração da terra urbana pública e privada elevadíssimas.

Tabela 4 - Coeficiente de Gini. Propriedade Territorial Total e Privada Regionais Norte, Venda Nova e Belo Horizonte. 2017

Área	Gini Total	Gini Privado
Regional Norte	0,95	0,94
Regional Venda Nova	0,77	0,67
Belo Horizonte	0,87	0,81

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IPTU, 2017, SMFA/PBH

O **Coeficiente de Gini** é uma medida de desigualdade, bastante usual em trabalhos relacionados à distribuição de renda. Foram calculados, nesta pesquisa, Coeficientes de Gini considerando diferentes escalas de análise, diferentes anos, assim como Coeficientes de Gini para terras públicas e privadas. Os resultados obtidos para Belo Horizonte (Tabela 4), para 2017, revelam um Coeficiente de Gini igual a 0,81 para os terrenos privados e de 0,87 se consideramos todos os terrenos (públicos e privados). Na Regional Norte, a concentração atinge índices altíssimos, com Coeficiente de Gini de 0,94 para a propriedade privada e 0,95 para a propriedade pública e privada. A análise da Regional Venda Nova revela concentração

menor, com coeficiente de Gini de 0,77 para terrenos públicos e privados e de 0,67 para terrenos privados. O Coeficiente de Gini menor para terrenos privados que aquele obtido para os terrenos públicos e privados era esperado, uma vez que os titulares de terras públicas são realmente poucos.

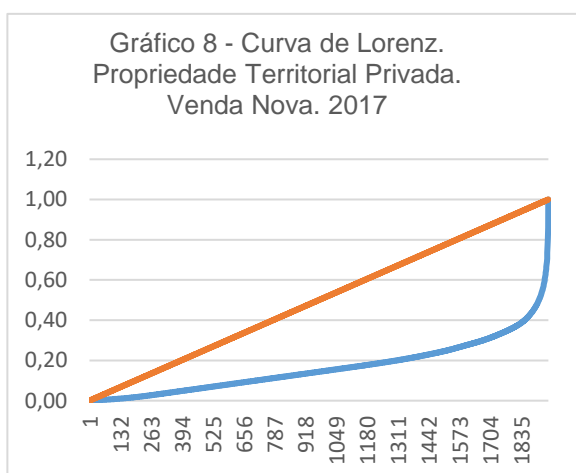
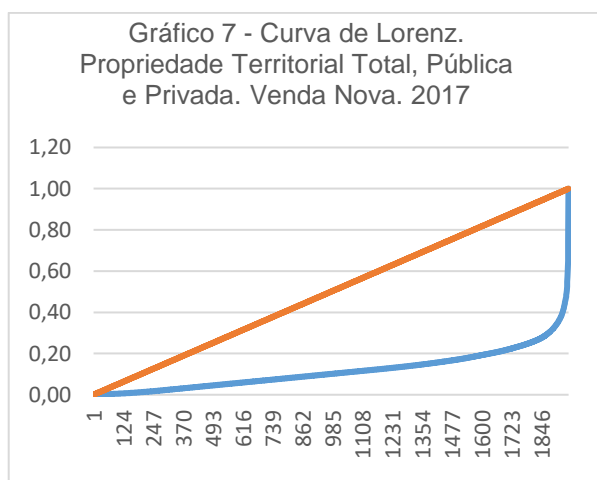
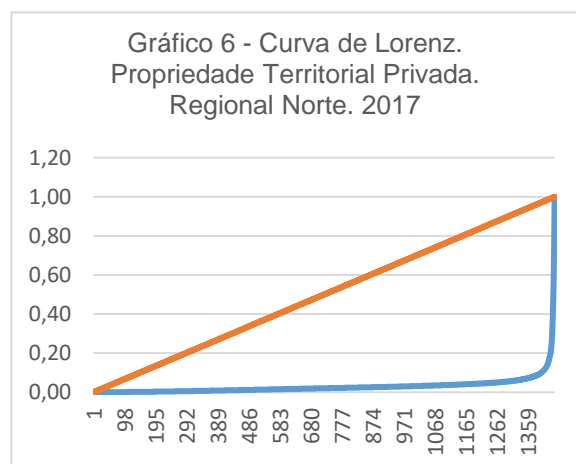
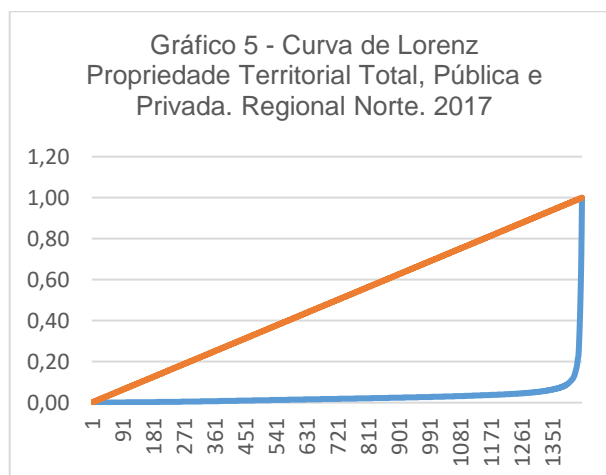
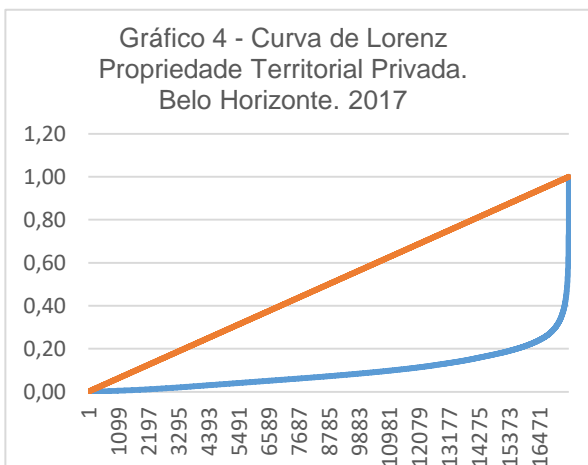
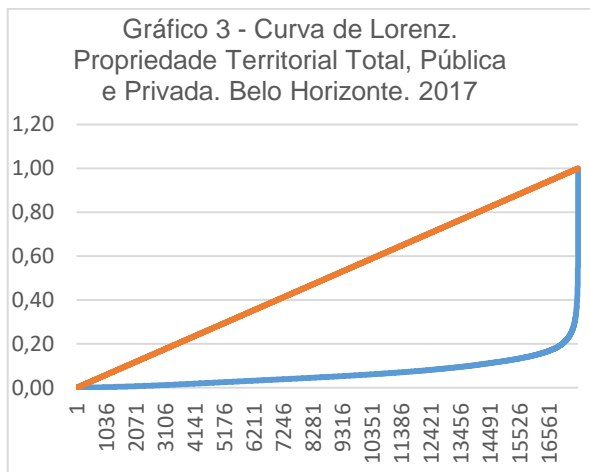
Os Coeficientes de Gini calculados põem em dúvida a interpretação habitual de que a extensão de Belo Horizonte (331km<sup>2</sup>), pequena para padrões de metrópoles brasileiras, funciona como limite “natural” à oferta de terras na cidade (MAGALHÃES et al. 2011, p. 33). Propõe-se uma visão distinta: o que limita a oferta de terras nesta cidade é a concentração oligopólica de solo urbano, majoritariamente sob a forma de glebas, mantido ocioso como forma de especulação imobiliária, em áreas dotadas de infraestrutura urbana. As terras da Regional Norte, mantidas ociosas desde a fundação da cidade, são centrais nesta discussão.

A **Curva de Lorenz** é um gráfico utilizado para representar e analisar a distribuição relativa de uma variável estudada, em uma determinada população. Neste trabalho, mostra a distribuição da propriedade da terra (medida em área, em m<sup>2</sup>), entre seus proprietários, em diferentes territórios e anos. É traçada considerando-se a percentagem acumulada de proprietários de terra nua no eixo das abscissas para cada i-ésima quantidade de terra e a percentagem acumulada de área de terra nua no eixo das ordenadas.

A primeira comparação feita a partir das Curvas de Lorenz confronta a desigualdade na concentração da propriedade privada com aquela observada para todas as terras, públicas e privadas, no mesmo momento do tempo, 2017 (vide comparação entre os Gráficos 3 e 4, 5 e 6 e 7 e 8). Os resultados, para todas as escalas de análise empregadas, mostram que as Curvas de Lorenz da propriedade total, privada e pública, estão mais distantes da linha de 45 graus do que as curvas que representam apenas a propriedade privada da terra nua e, por conseguinte, as primeiras exibem maior desigualdade que a últimas - embora a desigualdade seja a tônica.

A segunda comparação confronta a desigualdade na concentração da propriedade **privada** ao longo do tempo, em 2009 e em 2017 e mostram que, para todas as escalas de análise, a propriedade privada da terra nua está cada vez mais concentrada. Esta situação é revelada com as Curvas de Lorenz (Gráficos 9 a 16) e Coeficientes de Gini (Tabela 5). Mostram que a Regional Norte já apresentava, em 2009, concentração muito alta da propriedade da terra urbana, a maior dentre as áreas analisadas, com Coeficiente de Gini igual a 0,88, e a Regional Venda Nova apresentava o menor Gini, 0,53. Ao analisar a taxa de crescimento do Coeficiente de Gini entre 2009 e 2017, constatam-se situações muito distintas para estas regionais. A Regional Norte apresenta taxa de crescimento de 6,8%, muito semelhante à observada para Regional Barreiro (Tabela 5). A situação da Regional Venda Nova - que é aquela que tem menos terra disponível e maior participação das construtoras na propriedade desta terra, como veremos - é muito distinta: apresenta taxa de crescimento da concentração da propriedade da terra urbana de 26%, bem mais elevada que a do Barreiro, que nos serve para controlar possíveis efeitos dos GPUs.

Curvas de Lorenz: Propriedade territorial Pública e Privada. Belo Horizonte, Regionais Norte e Venda Nova. 2017



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IPTU, 2017. SMFA/PBH

Tabela 5 - Coeficientes de Gini: Propriedade Territorial Privada Regionais Norte, Venda Nova e Belo Horizonte. 2009 e 2017

Área	Coeficiente de Gini 2009	Coeficiente de Gini 2017	Taxa de Crescimento Gini 2009-17
Regional Norte	0,88	0,94	6,82%
Regional Venda Nova	0,53	0,67	26,42%
Barreiro	0,79	0,84	6,33%
Belo Horizonte	0,72	0,81	12,50%

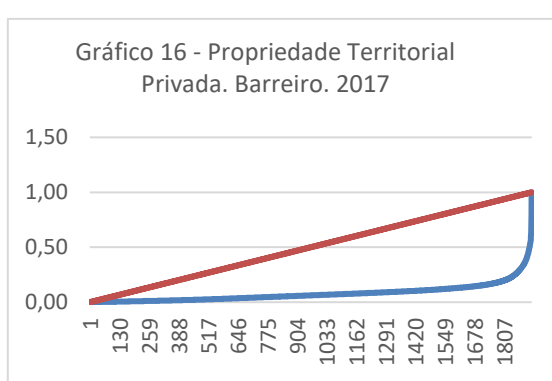
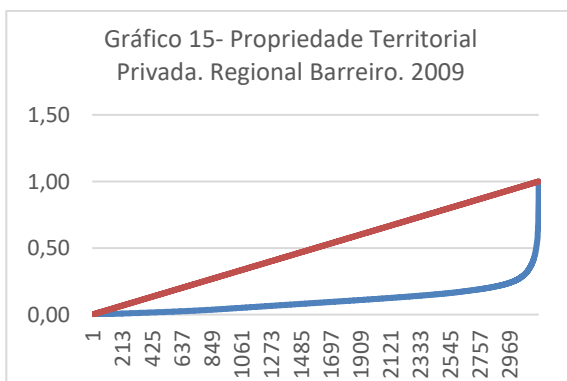
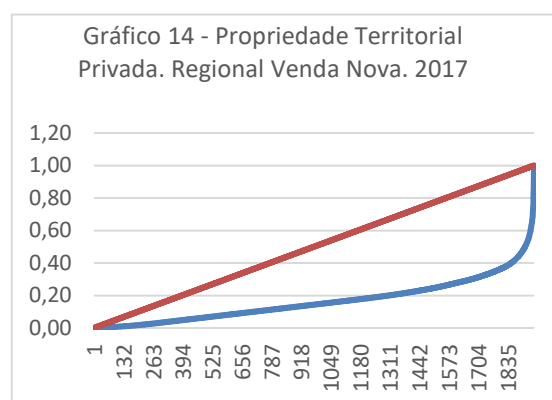
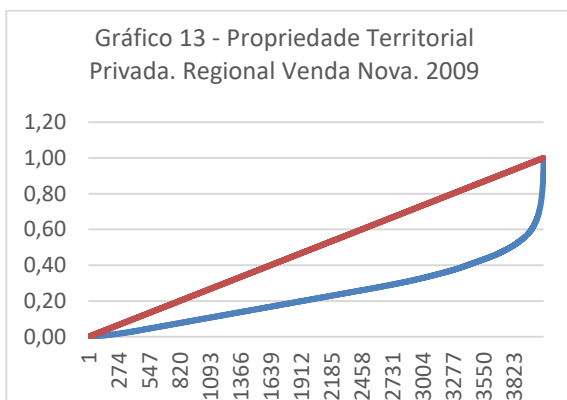
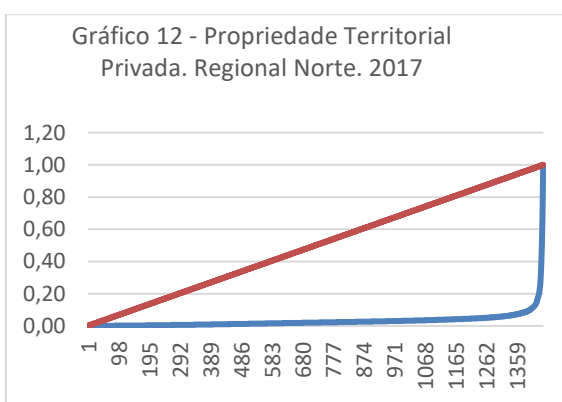
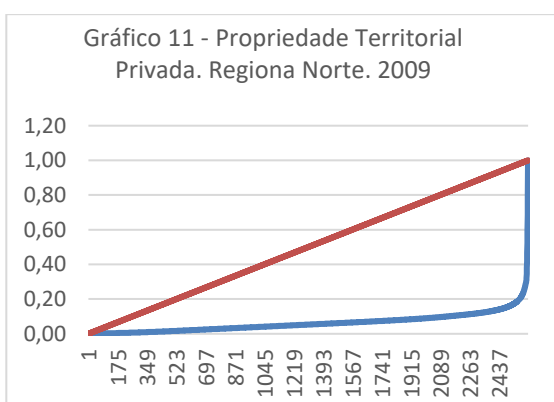
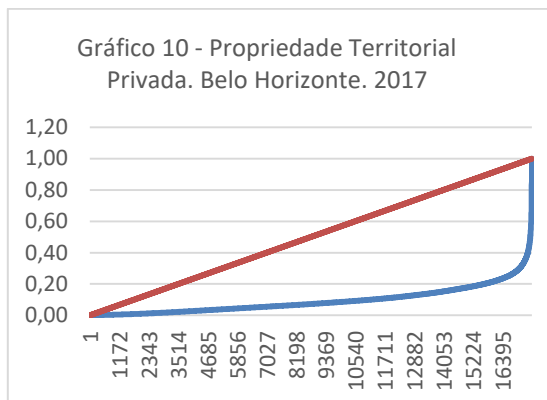
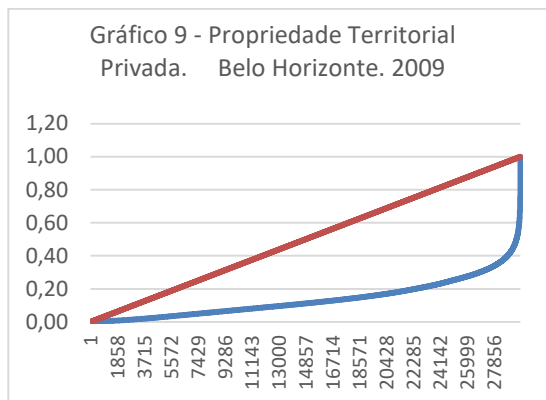
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IPTU, 2009 e 2017. SMFA/PBH

A análise das Curvas de Lorenz e cálculos dos Coeficientes de Gini não permite afirmar que há uma maior tendência à concentração da propriedade da terra urbana em regiões próximas a áreas requalificadas - o Eixo Norte de Belo Horizonte-, em função dos GPUs. A indisponibilidade de dados sobre a estrutura da propriedade territorial para anos anteriores ao início destes projetos urbanos (2000, idealmente) certamente limita a nossa análise.

A concentração da área territorial em mãos de poucos gera um padrão patrimonial oligopolizado, com elevadíssima capacidade de especulação por parte dos proprietários, no qual um enorme estoque de terra pode permanecer não ofertado, principalmente se considerarmos o débil emprego, pelo Estado, de instrumentos de recuperação da renda fundiária - nenhum dos instrumentos urbanísticos de recuperação da valorização do solo urbano é cobrado no Eixo Norte da cidade. Esta concentração da terra urbana aumenta a capacidade dos proprietários privados definirem o uso social do espaço, segundo a lógica da maximização dos lucros, contribuindo para a expulsão da população original. Restringir artificialmente a oferta de terra para novas construções garante uma alta taxa de retorno sobre a terra que está em circulação e é o que faz todo capital, quando pode.

“Money, land, real estate and plant and equipment that are not being used productively are not capital. If the rate of return on the capital that is being used is high then this is because a part of capital is withdrawn from circulation and in effect goes on strike. Restricting the supply of capital to new investment (a phenomena we are now witnessing) ensures a high rate of return on that capital which is in circulation. The creation of such artificial scarcity is not only what the oil companies do to ensure their high rate of return: it is what all capital does when given the chance. This is what underpins the tendency for the rate of return on capital (no matter how it is defined and measured) to always exceed the rate of growth of income. This is how capital ensures its own reproduction, no matter how uncomfortable the consequences are for the rest of us. And this is how the capitalist class lives.” (HARVEY, 2014a)

Curvas de Lorenz. Propriedade Territorial Privada. 2009 e 2017



A análise da terra urbana controlada pelos maiores proprietários privados confirma ambas tendências apontadas anteriormente: (i) enorme concentração da terra nua por pouquíssimos proprietários; (ii) potencialização deste fenômeno, ao longo do tempo. Os maiores proprietários privados são definidos, nesta pesquisa, como o 1% do total de proprietários, empresas e pessoas físicas, localizados no topo da pirâmide. Novamente, é na Regional Norte a maior concentração, tanto em 2009 como em 2017, por este 1%, mas é em Venda Nova a maior taxa de crescimento da concentração da propriedade da terra (42%, vide Tabela 6). Na Regional Norte, 14 proprietários (1% do total de proprietários de lotes vagos da Regional) detêm 81% das terras nuas (dados de 2017); em Belo Horizonte, os 176 maiores proprietários detêm 61%; em Venda Nova 20 controlam 43%; e, no Barreiro, 19 têm 58% da terra. O direito à cidade encontra-se confinado nas mãos de uma pequena elite econômica de proprietários com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares, como já previsto por HARVEY (2014b).

Tanto na a Regional Norte como no Barreiro o 1% dos maiores proprietários aumentou sua participação no total da terra disponível, entre 2009 e 2017. No Barreiro, por outro lado, a situação permanece basicamente a mesma ao longo dos anos, com crescimento praticamente nulo. Assim, diferente dos resultados obtidos com o Coeficiente de Gini, que considerou toda a propriedade da terra urbana do Eixo Norte - e não revelou maior tendência à concentração na área dos GPUs, entre 2009 e 2017 - os resultados para o centil dos maiores proprietários de terra urbana corroboram a hipótese de que na região dos GPUs há um estímulo à concentração da propriedade de terras, dentre estes proprietários.

Tabela 6 - Participação do 1% dos Maiores Proprietários Privados na Área de Lotes Vagos Existentes. Regionais Norte, Venda Nova, Barreiro e Belo Horizonte. 2009 e 2017

Área	No. Proprietários que compõem 1%		Percentual da Área de Lotes Vagos propriedade do 1% Maiores Proprietários Privados		Taxa de Crescimento da Área de Lotes Vagos do 1% dos Maiores Proprietários 2009 a 2017
	2009	2017	2009	2017	
Regional Norte	26	14	75,63%	81,06%	7,18%
Regional Venda Nova	41	20	30,06%	42,82%	42,45%
Barreiro	32	19	57,16%	58,30%	1,99%
Belo Horizonte	297	176	50,52%	60,92%	20,59%

Fonte: Elaboração própria, a partir do IPTU, 2009 e 2017. SMFAPBH



## TERRA PRIVADA E INVESTIMENTOS PÚBLICOS

Os resultados indicam, para todas as escalas de análise, um forte aumento na participação das empresas na propriedade das terras privadas, tanto em termos de área como de quantidade de lotes, concomitante à redução na participação das pessoas físicas, entre 2009 e 2017 (Tabelas 7 e 8 e Gráfico 17). Embora a área total privada de lotes vagos caia entre 2009 e 2017 – o que é usual em centros urbanos em expansão – a área detida pelas empresas aumenta, tanto em termos relativos, como absolutos, em todas as escalas de análise empregadas.

Tabela 7 - Número e Área de Lotes Vagos existentes em Belo Horizonte, Eixo Norte e nas Regionais Norte, Venda Nova e Barreiro. Distribuição por Empresas e Pessoas Físicas - 2009

Regional	Empresas				Pessoa Física				Não Informado (*)				Total	
	Área LVs		No. LVs		Área LVs		No. LVs		Área LVs		No. LVs		Área (m2)	No. LV
	M2	%	Qtde	%	M2	%	Qtde	%	M2	%	Qtde	%		
Venda Nova	1.036.113	32,5	1336	20,3	1.826.614	57,3	4.389	66,7	326.284	10,2	852	13,0	3.189.011	6.577
Norte	2.665.307	34,5	1111	25	4.805.742	62,2	2.891	65,1	259.273	3,4	441	9,9	7.730.322	4.443
Eixo Norte	3.701.420	33,9	2.447	22,2	6.632.356	60,7	7.280	66,1	585.557	5,4	1293	11,7	10.919.333	11.020
Barreiro	3.106.166	59,5	1.084	21,7	1.795.672	34,4	3.256	65,3	316.043	6,1	647	13,0	5.217.881	4.987
Belo Horizonte	18.003.113	41,7	14.911	28,2	22.574.205	52,3	32.523	61,5	2.575.835	6,0	5.409	10,2	43.153.153	52.843

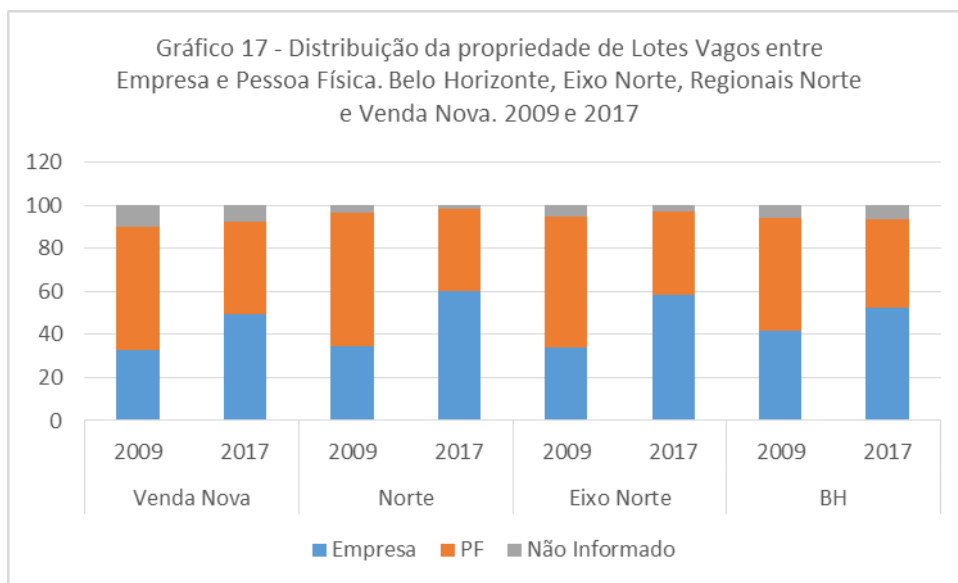
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IPTU, 2017. SMFA/PBH

Tabela 8 - Número e Área de Lotes Vagos existentes em Belo Horizonte, Eixo Norte e nas Regionais Norte, Venda Nova e Barreiro. Distribuição por Empresas e Pessoas Físicas - 2017

Regional	Empresas				Pessoa Física				Não Informado (*)				Total	
	Área LVs		No. LVs		Área LVs		No. LVs		Área LVs		No. LVs		Área (m2)	No. LV
	M2	%	Qtde	%	M2	%	Qtde	%	M2	%	Qtde	%		
Venda Nova	1.102.161	49,3	747	22,9	968.513	43,3	2.080	63,8	163.796	7,33	432	13,3	2.234.470	3.259
Norte	6.496.921	60	774	29,9	4.147.120	38,3	1.563	60,4	180.241	1,67	252	9,73	10.824.282	2.589
Eixo Norte	7.599.082	58,2	1.521	26	5.115.633	39,2	3.643	62,3	344.037	2,63	684	11,7	13.058.752	5.848
Barreiro	3.020.834	68,7	822	25,9	1.166.516	26,5	1.961	61,8	210.105	4,8	392	12,3	4.397.454	3.175
Belo Horizonte	20.489.628	52,7	10.662	32,6	15.952.803	41	18.493	56,6	2.472.833	6,35	3.523	10,8	38.915.264	32.678

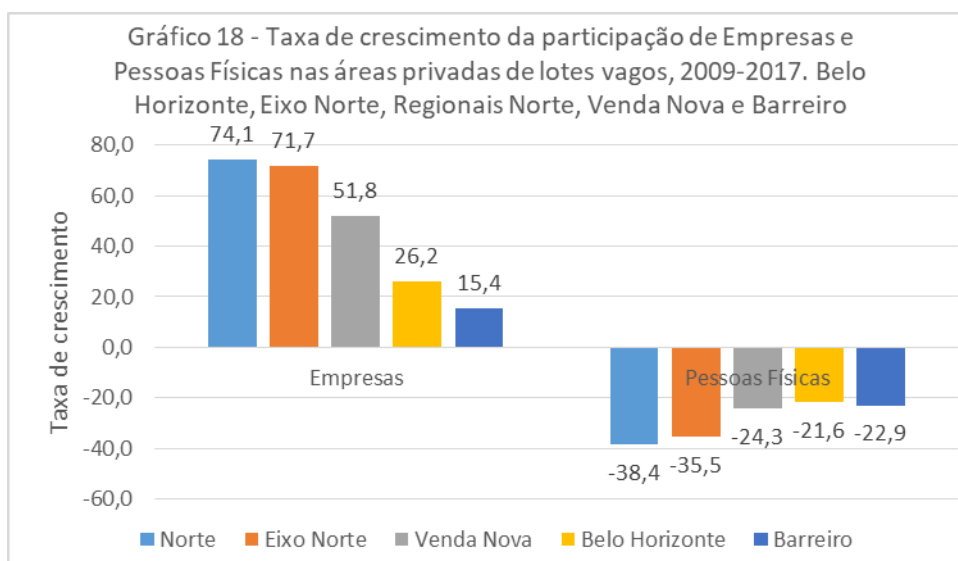
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IPTU, 2017. SMFA/PBH

Parte deste crescimento das empresas na propriedade da terra urbana se dá em função da apropriação do que era propriedade de pessoas físicas (que reduzem a área que detêm, tanto em termos absolutos como relativos - Gráfico 17). Não é, contudo, possível analisar se este crescimento por parte das empresas se dá, também, em função de venda de áreas públicas, uma vez que tais dados não estão disponíveis para 2009.



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IPTU, 2009 e 2017. SMFA/PBH

As empresas parecem ter maior interesse em adquirir terras em áreas de implementação de GPUs. O Gráfico 18 revela que, na área em que foram implantados os GPUs, há, entre 2009 e 2017, fortíssima concentração de terra urbana por empresas. Embora a taxa crescimento das empresas na propriedade de lotes vagos seja positiva para todas as escalas, ela é muito maior na área de pesquisa – Regional Norte (crescimento de 74,1%), Eixo Norte (71,7%) e Venda Nova (51,8%), nesta ordem - do que em Belo Horizonte (26,2%) e bem mais modesta no Barreiro (15,4%). Os GPUs, ao criarem renda diferencial no Eixo Norte da cidade, parecem ter contribuído para o interesse crescente das empresas na aquisição de terras nesta região da cidade.



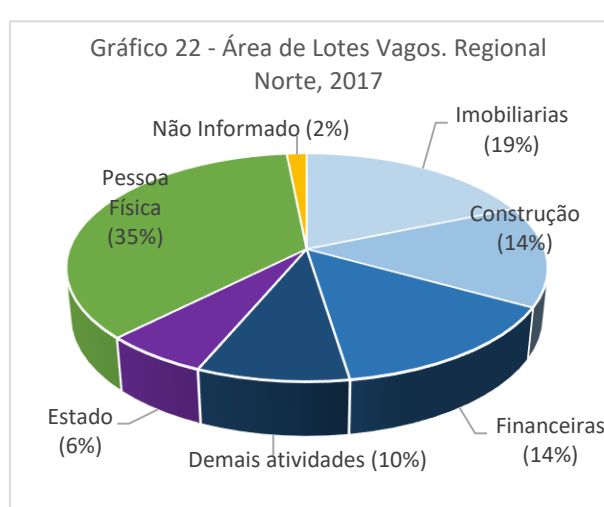
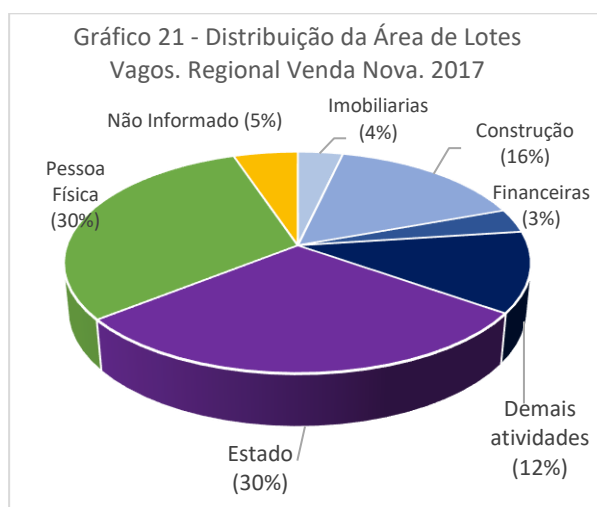
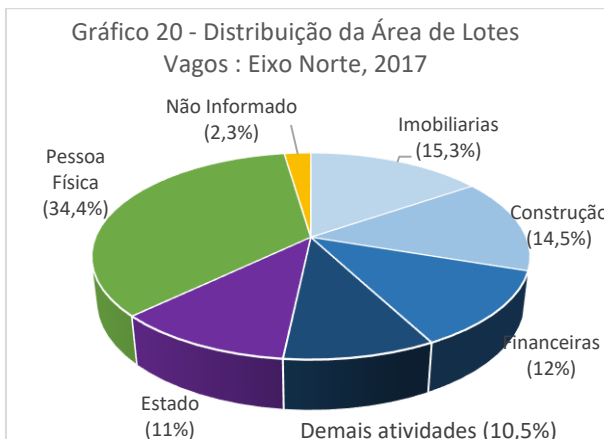
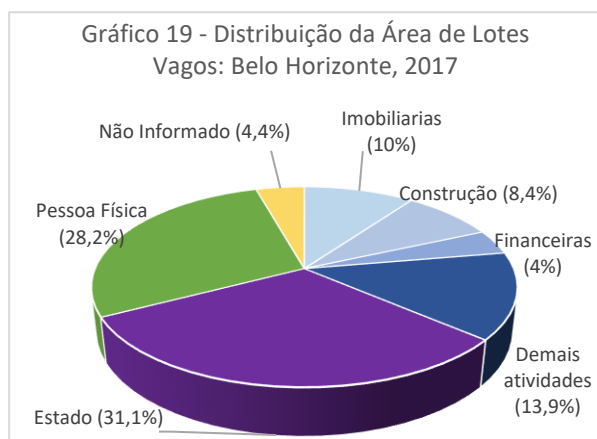
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IPTU, 2009 e 2017. SMFA/PBH

## CAPITAL ECONÔMICO, TERRA URBANA E ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA

A pesquisa faz levantamento dos principais setores econômicos proprietários de terra em Belo Horizonte, nas diversas escalas de análise. Para tanto, cruza os bancos de dados cadastrais imobiliários e mobiliários da Secretaria da Fazenda/PBH, de forma a saber qual a principal atividade econômica de cada empresa proprietária de terrenos. Os dados do Cadastro Mobiliário de Empresas classificam as atividades econômicas segundo o Código Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), no seu nível máximo de desagregação, “subclasses”, a sete dígitos. Para fins desta pesquisa, os resultados são apresentados de forma agregada, segundo a padronização em “Seções” do CNAE.

O cruzamento dos bancos revela que, para todas as escalas de análise, “**Construção**” (composto, como pode-se verificar nos Anexos 2 e 3, pelo somatório dos grupos “construção de edifícios”, “obras de infraestrutura”, e “serviços especializados para construção”, respectivamente CNAEs “41”, “42” e “43”), “**Atividades Financeiras, de seguros e serviços relacionados**” (composta por “atividades de serviços financeiros”, “seguros, resseguros, previdência complementar e planos de saúde” e “atividades auxiliares dos serviços financeiros, seguros, previdência complementar e planos de saúde, respectivamente grupos CNAEs “64”, “65” e “66”) e “**Atividades Imobiliárias**” (grupo CNAE “68”) são, dentre as empresas, as três principais atividades econômicas possuidoras de lotes vagos, em 2017, não necessariamente nesta ordem. A única exceção é observada na Regional Venda Nova, pois as atividades financeiras estão em quarto lugar. Juntas, as atividades de construção, financeiras e imobiliárias, acima descritas, detêm 62% da terra em mãos de empresas em Belo Horizonte, 82% na Regional Norte e 66% em Venda Nova (Gráficos 19 a 21). Convém lembrar que a propriedade da terra pelas atividades financeiras e imobiliárias tem fins claramente especulativos.

Os Gráficos 19 a 22 resumem a distribuição de toda terra nua, nas diversas escalas de análise, de forma mais detalhada no que diz respeito às terras de empresas. Revelam que as atividades imobiliárias, de construção e financeiras concentram percentualmente mais terra urbana no Eixo Norte do que em Belo Horizonte – 50% a mais de participação para imobiliárias (15,3% contra 10%), 75% a mais para construção (14,5% e 8,4%) e três vezes a participação para serviços financeiros (12,1% e 4%). as empresas controlam mais da metade da área territorial, tanto no Eixo Norte (51,7%), como na Regional Norte (57%). Este percentual cai para 36,3% para Belo Horizonte e 35% para Venda Nova. A elevada concentração da terra urbana nas mãos do sistema financeiro e imobiliário, na Regional Norte, associada à menor quantidade relativa de terras públicas, revela a estratégia de acumulação centrada na mobilização da terra como ativo financeiro, que reforça o caráter especulativo do solo urbano transformado em reserva de valor. Os resultados nos remetem a Polanyi (2012, p. 199), para quem, “separar a terra dos homens e organizar a sociedade com a finalidade de satisfazer as exigências de um mercado imobiliário são elementos vitais da concepção utópica de uma economia de mercado.”



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IPTU, 2017. SMFA/PBH

A elevada concentração do patrimônio de terras urbanas nas mãos do sistema financeiro, imobiliário e das construtoras, na área de pesquisa, em particular na Regional Norte, associada à menor quantidade relativa de terras públicas, revela uma estratégia de acumulação que reforça o caráter especulativo do solo urbano transformado em reserva de valor.

O Eixo Norte é área estratégica para a formação de um grande banco de terras para estes ramos de atividade econômica. Juntos, os três setores detêm 42% de toda a terra nua do Eixo Norte, o dobro do percentual que controlam para Belo Horizonte (22%). Sessenta por cento do banco de terras das atividades imobiliárias, financeiras e de construção estão no Eixo Norte. O casamento dos capitais imobiliário e financeiro possibilita enorme concentração de capital:

“O casamento do capital imobiliário com o capital financeiro, a partir, dentre outros fatores, da abertura de capital das incorporadoras e do surgimento de novos e mais sofisticados mecanismos de hipoteca e financiamento, possibilitou a enorme concentração de capital no setor. Uma das decorrências dessa concentração foi que as próprias incorporadoras tornaram-se também grandes proprietárias de terrenos. A partir de então a renda fundiária deixa de ser um entrave e transforma-se em uma fonte significativa de ganho para o capital imobiliário.” (CAMPOLINA, p. 21, 2011).

## CONCLUSÕES

Esta pesquisa apresenta resultados inéditos sobre a estrutura e concentração da terra nua em Belo Horizonte, a diferentes escalas. Com isto, revela características desconhecidas - tendo em vista a habitual indisponibilidade de informações-, da desigualdade patrimonial da terra nua de uma importante metrópole latino americana. Análises comparativas com outras cidades ficam restritas pela excepcionalidade de estudos empíricos, em âmbito nacional e internacional. O tratamento sigiloso dado pelo Estado aos dados que revelam quem são os donos da terra urbana é inaceitável e deve ser revisto, em especial se considerarmos tratar-se de informação fundamental para a elaboração de políticas habitacionais, acesso à moradia e exercício do direito à cidade para todo cidadão.

Os números e resultado obtidos neste trabalho desmascaram as consequências da não implementação da reforma urbana no Brasil, que esteve no cerne da agenda política urbana, nos Anos Setenta e Oitenta, durante o período constituinte. Não há como falar em função social da propriedade, reconhecida como um princípio jurídico pela CF 88, com a desigualdade revelada na apropriação do espaço por este trabalho, como visto.

Dentre as características da estrutura da propriedade da terra urbana reveladas na pesquisa, destacam-se, nesta conclusão, doze pontos.

Em primeiro lugar, o setor privado é central na produção da cidade, facilmente submetendo o uso da terra à lógica de mercado e não do interesse coletivo, tendo em vista que detem 69% do banco de terras nuas de Belo Horizonte - dos quais 36% são das empresas e 28% das pessoas físicas. O Estado, basicamente o Executivo Municipal, tem controle dos 31% restantes dos imóveis territoriais.

Em segundo lugar, o setor privado é ainda mais central na produção da cidade na área periférica pobre objeto dos GPUs, onde detem quase 90% das áreas territoriais.

Em terceiro, a divisão da terra nua entre setores privado e público apresenta enorme desvio padrão, dependendo da escala de análise ou da área selecionada. A pesquisa constata fortíssima autonomia de atores privados na definição do uso que se faz da terra nua

remanescente, particularmente nas áreas periféricas pobres (Regionais Norte, Barreiro e Venda Nova, em ordem decrescente dentre todas as Regionais), sendo que, na Regional Norte, os atores privados controlam 94% da terra nua.

Em quarto, o cálculo dos Coeficientes de Gini, a elaboração das Curvas de Lorenz e a análise da concentração da propriedade da terra urbana pelos maiores proprietários, feitos pela pesquisa, mostram uma fortíssima concentração da terra urbana, para Belo Horizonte e, especialmente, para a Regional Norte. O Coeficiente de Gini, para os terrenos privados, é de 0,94 na Regional Norte, 0,81 em Belo Horizonte e 0,67 na Regional Venda Nova. Percebe-se que a maior concentração da propriedade da terra ocorre na Regional Norte, onde há a maior reserva de terra nua na cidade (um quinto de toda a área remanescente em Belo Horizonte) e a maior participação do setor privado no controle da oferta da terra -consequentemente a menor participação do Estado. A Regional Venda Nova, com segundo menor estoque de terra nua na cidade, apresenta concentração bem menor da propriedade.

Em quinto lugar, a concentração da terra total (privada e pública) é maior que aquela observada isoladamente para a propriedade privada, embora ambas sejam bastante elevadas.

Em sexto, a propriedade da terra, em Belo Horizonte, está ficando cada vez mais concentrada. Este é o resultado obtido para todas as escalas de análise empregadas, segundo estudo longitudinal da Curva de Lorenz e do Coeficiente de Gini, para o período de 2009-2017.

A sétima conclusão é que não é possível afirmar, pela análise das curvas de Lorenz e do Coeficiente de Gini, que os GPUs engendrem uma maior concentração do patrimônio fundiário. Ressalta-se que este resultado pode estar sob influência da limitação de dados, disponíveis apenas para o período de 2009-2017, quando seria importante que fossem analisados a partir do ano 2000.

A análise do centil dos maiores proprietários revela, contudo, uma tendência à maior concentração da terra urbana, na área dos GPUs, entre estes proprietários.

Uma nona conclusão é o forte aumento na participação das empresas na propriedade de terras privadas entre 2009 e 2017.

Em décimo lugar, as empresas parecem ter maior interesse em adquirir terras em áreas de implementação de GPUs. Segundo a vice-presidente para Desenvolvimento Sustentável do Banco Mundial, Katherine Sierra, apud ROLNIK (2015, p. 227), o efeito colateral da mobilização de terra para os GPUs é “sinalizar” uma alocação mais eficiente e “racional” da terra urbana, ou seja, em outras palavras, eliminar formas de ocupação pouco lucrativas ou em poder de setores que não as usem como ativos financeiros.

Ainda, as atividades econômicas de construção, atividade imobiliária e atividades financeiras são as três principais atividades econômicas detentoras de terra em 2017, tanto no Eixo Norte como em Belo Horizonte. Os resultados revelam a força dos setores ligados à especulação imobiliária.



Por fim, os resultados deste estudo apontam a incapacidade do Estado em regular a concentração da propriedade da terra urbana. O alto grau de controle do setor privado sobre a terra no Eixo Norte de Belo Horizonte e a forte participação de empresas e corporações na propriedade da mesma, revelam que o Estado tem garantido os interesses da produção capitalista do espaço, que é essencialmente desigual. Não há que se falar em papel limitador do uso especulativo do solo pelo Estado, pelo menos não em Belo Horizonte. A opção pela não aplicação, por parte do Estado, dos instrumentos de recuperação da renda fundiária, tributários e urbanísticos, previstos no Estatuto da Cidade, à disposição dos três níveis de governo, facilita a concentração especulativa da propriedade privada do solo. Com esta definição política, define-se quem são os beneficiários da valorização da terra. A ação pública é determinante para o interesse privado em tratar a terra como ativo financeiro e reserva de valor.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Thêmis. Social limits of market oriented housing policy. The Brazilian case. Tese de doutorado. UFRJ e Universidade de Hamburgo. 2017

BETANCUR, John J. Gentrification in Latin America: Overview and Critical Analysis. Urban Studies Research, v. 2014, p. 1-14, feb. 2014. <http://dx.doi.org/10.1155/2014/986961>

CAMPOLINA. Prefácio. In.: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.). Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011. p. 5-6.

COMBY, Joseph. Après la bulle foncière. Revue Études Foncières. n.161, jan-fev 2013. p 6-7

COSTA, Heloisa. Grandes projetos de infraestrutura urbana e valorização imobiliária: notas da experiência recente Vetor Norte de Belo Horizonte. Projetos Conflitos Ambientais, IGC. 2011

COSTA, Geraldo et. al. Planos diretores e políticas territoriais: reflexões a partir de transformações no Vetor Norte da RMBH. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, no. 119, p 85-112, jul/dez 2010.

DIXON, Tim. Urban land and property ownership patterns in the UK: trends and forces for change. Land use policy. 26S (2009). S43-S53. Disponível em: [www.elsevier.com/locate/landusepol](http://www.elsevier.com/locate/landusepol). Consulta em: 15/04/2018.

EVERS, Hans-Dieter. Urban expansion and landownership in underdeveloped societies. Urban Affairs Quarterly, v. 11, no. 1, September 1975. Sage Publications, Inc. p. 119-129

FIX, Mariana. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese de doutorado. Unicamp. 2011

HARVEY, David. 17 contradições e o fim do capitalismo. Boitempo Editorial. 2017. 1a reimpressão

HARVEY, David. Afterthoughts on Piketty's Capital. Disponível em: <http://davidharvey.org/2014/05/afterthoughts-pikettys-capital/>. May 2014a. Consultado em 14/05/2018

HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes - selo Martins, 2014b

HARVEY, D. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume Editora, 2a. ed. 2006

HARVEY, David. Social justice, postmodernism and the city. Readings in urban theory. Edited by FAINSTEIN, Susan & CAMPBELL, Scott. p 451-435. Blackwell Publishers. Oxford, 1997

JARAMILLO, Samuel. Hacia una teoría de la renta del suelo urbano. Bogotá. Universidad de los Andes. CEDE, Ediciones Uniandes, 2010

KIVELL, P.T. & MCKAY, I.. Public ownership of urban land. Transactions. Institute of British Geographers. N.S. 13: 165-178. 1988. Royal Geographical Society. Great Britain

LEFEBVRE, H.. O Direito à Cidade. São Paulo: Centauro Editora. 5ª edição. 2008

LEFEBVRE, H.. The production of space. 2007

MAGALHÃES, Felipe Nunes; TONUCCI FILHO, João Bosco; SILVA, Harley. Valorização imobiliária e produção do espaço: novas frentes na RMBH. In.: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.). Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011. p 17-40

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU). Capacidades. Cadernos técnicos de regulamentação e implementação de instrumentos do Estatuto da Cidade. Volume 3. Ministério das Cidades. Brasília, 2014

MONTE-MÓR,R. A questão urbana e planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo. In Diniz, C. & Lemos, M. (org.). Economia e Território. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2005

NABUCO, Ana Luiza, FONSECA, Diego & LEGROUX, Jean. À procura de evidência empírica acerca dos processos de segregação sócio espacial em Grandes Projetos Urbanos: o caso do Vetor Norte de Belo Horizonte. São Paulo. Anais XVII Enanpur. 2017

PAYNE, Geoffrey. Urban land tenure policy options: titles or rights? **Habitat International** 25(3):415-429 · September 2001

PAYNE, Geoffrey. Urban land tenure and property rights in developing countries: a review of the literature. The Overseas Development Administration. 1996

PIKETTY, Thomas. O capital no século XXI. Editora Intrínseca Ltda. 1ª edição. 2014

PIKETTY, Thomas. Às urnas, cidadãos ! Editora Intrínseca Ltda. Rio de Janeiro, 2017

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Dados IPTU, 2017. SMFA/PBH

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Mapa Regiões Administrativas. 2011

ROLNICK, Raquel. A guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. Boitempo Editorial. 2015

SANDRONI, Paulo. A Dinâmica da Oferta de Terrenos Urbanos: análise preliminar dos dados da Planta Genérica de Valores de 2016 do Município de São Paulo. 1ª Parte. Disponível em: [http://sandroni.com.br/?page\\_id=914](http://sandroni.com.br/?page_id=914). 2017. Consulta em: 08/04/2018

SANTORO, Paula. Cidade, Estado, Capital. O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo capital em São Paulo. In: Reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. São Paulo: FAUUSP. 1ª. edição. 2018. p. 60-81. [https://observasp.files.wordpress.com/2018/04/cidadestadocapital\\_virt\\_low.pdf](https://observasp.files.wordpress.com/2018/04/cidadestadocapital_virt_low.pdf). 30/04/2018

SASSEN, Saskia. Who owns our cities – and why this urban takeover should concern us all. The Guardian International Edition. Disponível em: <https://www.theguardian.com/cities/2015/nov/24/who-owns-our-cities-and-why-this-urban-takeover-should-concern-us-all>. Versão revista em 25/05/17a. Consulta em 07/04/2018

SASSEN, Saskia. The city: a collective good? The Brown Journal of World Affairs. Vol. XXIII, issue II. Spring/Summer 2017b

SHIMBO, Lucia Zanin. Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado. In.: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (Org.). Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/ Arte, 2011. p. 41-62