UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Thiago Machado Lage Moreira

CASA SEM GENTE, GENTE SEM CASA:
déficit habitacional e vacância residencial no Hipercentro de Belo Horizonte.

Belo Horizonte
2019

Thiago Machado Lage Moreira

CASA SEM GENTE, GENTE SEM CASA:
déficit habitacional e vacância residencial no Hipercentro de Belo Horizonte.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Colegiado de Coordenação Didática do Curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Poley Martins Ferreira

Belo Horizonte
2019

Thiago Machado Lage Moreira

CASA SEM GENTE, GENTE SEM CASA:
déficit habitacional e vacância residencial no Hipercentro de Belo Horizonte.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Colegiado de Coordenação Didática do Curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

_____

Prof. Dr. Frederico Poley Martins Ferreira – Departamento de Ciência Política / UFMG (Orientador)

_____

Prof. Dra. Raquel de Mattos Viana – Fundação João Pinheiro – FJP/MG

(Banca Examinadora)

Belo Horizonte
2019

AGRADECIMENTOS

> A gratidão é alegria, repitamos, a gratidão é amor. É por isso que ela se aproxima da caridade, que seria como “uma gratidão incoativa, uma gratidão sem causa, uma gratidão incondicional, assim como a gratidão é uma caridade segunda ou hipotética”. Alegria somada a alegria: amor somado a amor. A gratidão é nisso o segredo da amizade, não pelo sentimento de uma dívida, pois nada se deve aos amigos, mas por superabundância de alegria comum, de alegria recíproca, de alegria partilhada. “A amizade conduz sua dança ao redor do mundo”, dizia Epicuro, “convidando todos nós a despertar para dar graças.” Obrigado por existir, dizem um ao outro, e ao mundo, e ao universo. Essa gratidão é de fato uma virtude, pois é a felicidade de amar, e a única.
>
> André Comte-Sponville, *Pequeno Tratado das Grandes Virtudes*.

A Deus – criador deste Universo, autor da vida e fonte de todo conhecimento.

À minha família – Dani e Bento –, que estiveram ao meu lado em todo tempo, que se sacrificaram por mim e, assim, tornaram possível esta conquista, que é deles também.

Aos meus pais, irmãs, cunhados e sobrinhos e sobrinhas, de quem também tive apoio para alcançar esta formação. À d. Oscarina, ao Marcelo e à Tia Mara, pela hospitalidade durante todo o tempo de elaboração deste trabalho.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Frederico Poley Martins Ferreira, que desde a fase de projeto me acolheu e me orientou, tanto na escolha do tema quanto nos rumos deste trabalho com valiosas contribuições.

Aos colegas – Anderson Rocha, Erivelton Oliveira, Fabiana Benchetrich, Felipe Dias, Gabriel Alves, Hélio Borchardt, Ozéas Campos, Thiago Moreira e Wagner Maia –, que tornaram o curso mais agradável e divertido.

Aos colegas de trabalho da SUREG e da SUPLAN, que com debates, dados e informações, muito contribuíram para o amadurecimento do tema e o desenvolvimento deste trabalho.

A todos vocês, a minha gratidão.

RESUMO

Este estudo pretende avaliar a legislação municipal, editada a partir de 2007, que dispõe sobre promoção de habitação de interesse social através da ocupação de imóveis vazios ou subutilizados no Hipercentro de Belo Horizonte. Por meio de revisão da literatura, foram abordados conceitos que auxiliam a compreensão do esvaziamento da área central, o potencial desta para o propósito dessa legislação, e alguns obstáculos para a sua concretização. Ademais, foram tratadas as normas legais municipais específicas que abordam o tema, das quais foram apontadas deficiências e fortalezas para que sejam ofertadas unidades residenciais de caráter social, bem como instrumentos alternativos que podem viabilizá-las.

Palavras-chave: déficit habitacional; vacância residencial; habitação de interesse social; esvaziamento de áreas centrais; legislação urbanística.

ABSTRACT

This study aims to evaluate a municipal legislation, issued from 2007, that regulate about social housing promotion through the occupation of empty or underutilized properties in the Belo Horizonte's Hypercentre. Through literature review, concepts that help in understanding the emptying of the central area, its potential for the purpose of that legislation, and some obstacles to its implementation were approached. In addition, they were treated as specific municipal legal norms that address the issue, which were the deficiencies pointed out and strengthened to be residential units of social character, as well as alternative instruments that can make them viable.

Keywords: housing deficit; residential vacancy; social housing; doughnut effect; urban legislation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Área de estudo: Hipercentro de Belo Horizonte. 12
Figura 2 – Hierarquia do cálculo do Déficit Habitacional. 20
Figura 3 – Hierarquia do cálculo da Inadequação de Domicílios Urbanos. 24
Figura 4 – Curva de Indiferença individual entre o bem composto (z) e o consumo de espaço (q). 35
Figura 5 – Curvas de Indiferença e Taxa Marginal de Substituição (TMS). 35
Figura 6 – Modelo de Berry, que relaciona a capacidade de pagamento por um imóvel (r) e a distância ao CBD (t).....37
Figura 7 – Dinâmica do “efeito rosquinha”.....50
Figura 8 – Concentração de domicílios vagos por setor censitário na região Centro-Sul. 54
Figura 9 – Densidade demográfica por setor censitário na região Centro-Sul. 55
Figura 10 – Coeficiente de Aproveitamento praticado predominante por setor censitário na região Centro-Sul. 60
Figura 11 – Renda estimada por setor censitário na região Centro-Sul. 62
Figura 12 – Delimitação do Hipercentro de Belo Horizonte, nos termos da Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996. 64
Figura 13 – Imóveis vazios, subutilizados, reocupados e em processo de reocupação.....66
Figura 14 – Anexo I da Lei nº 11.181: mapa de estrutura urbana e zoneamento. 73
Figura 15 – Anexo VII.7 da Lei nº 11.181: ADE Avenida do Contorno - Setores. 74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Metodologia do Déficit Habitacional Urbano.....18
Quadro 2 – Metodologia da Inadequação de Domicílios Urbanos. 22

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Déficit Habitacional urbano total de 2007 a 2015.....21
Gráfico 2 – Domicílios vagos urbanos em condições de serem ocupados e em construção de 2007 a 2015. 25
Gráfico 3 – Amplitude dos valores máximo e mínimo de venda, por bairro e tipo de unidade residencial, e valor médio, em R$/m², na região Centro-Sul.....61

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADE – Área de Diretrizes Especiais.

AEIS – Área Especial de Interesse Social.

AGEUC – Área de Grandes Equipamentos de Uso Coletivo.

AMM – Modelo Alonso-Muth-Mills.

BPH – Benefício decorrente da Produção de Habitação de Interesse Social.

CAmax – Coeficiente de Aproveitamento Máximo.

CAmin – Coeficiente de Aproveitamento Mínimo.

CBD – Distrito Central de Negócios (*Central Business District*).

EHIS – Empreendimento de Habitação de Interesse Social.

FJP – Fundação João Pinheiro.

FMHP – Fundo Municipal de Habitação Popular.

HIS – Habitação de Interesse Social.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano.

LPOUS – Lei Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo.

NAU – Nova Agenda Urbana.

ODS – Objetivo de Desenvolvimento Sustentável.

ONU-HABITAT – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos.

OP – Zona de Ocupação Preferencial.

PBH – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

PMH – Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte.

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte.

ZHIP – Zona Hipercentral.

SUMÁRIO

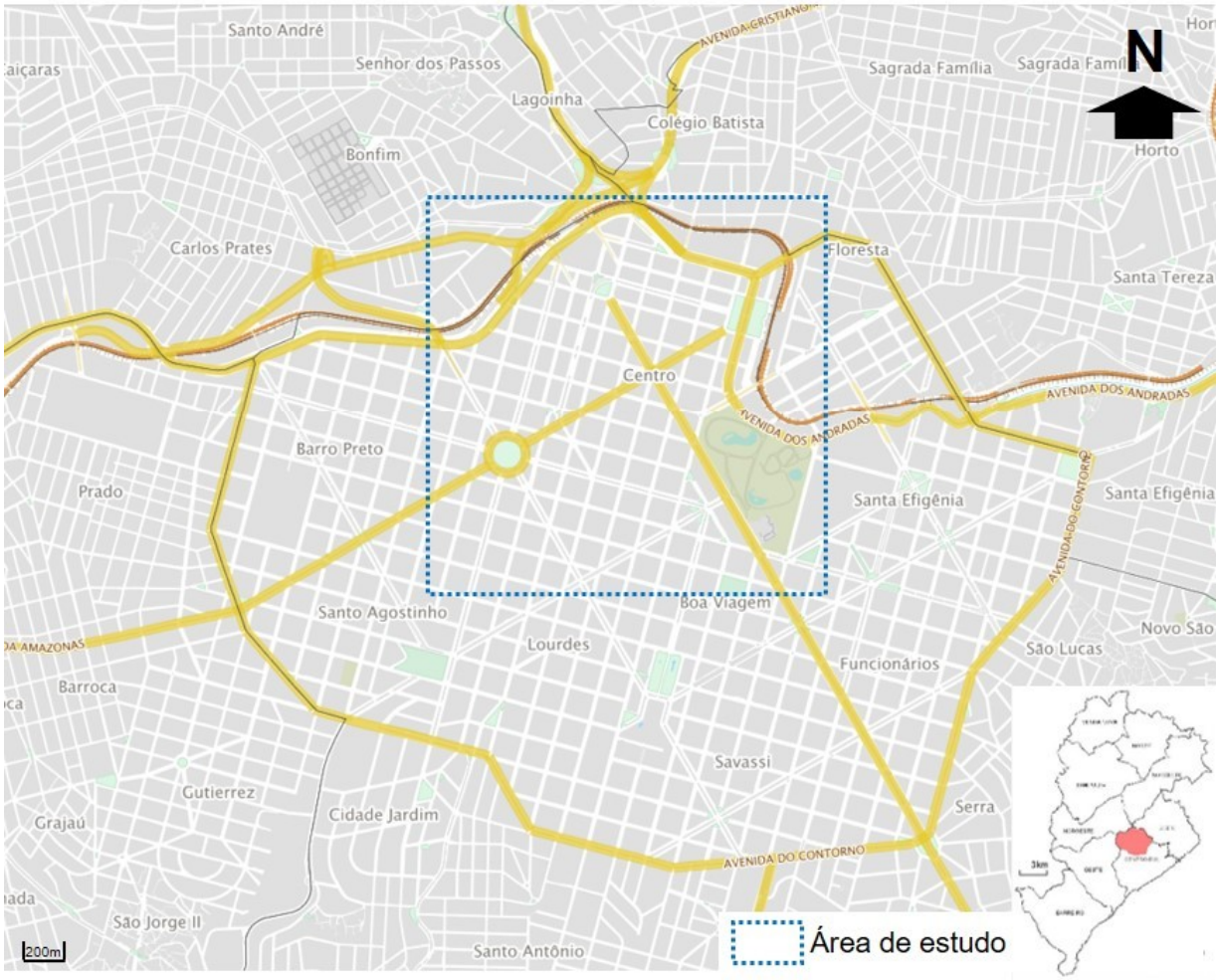
1. INTRODUÇÃO 12
1.1. Problema de pesquisa 12
1.2. Hipóteses e pressupostos 14
1.3. Metodologia 15
1.4. Estrutura do trabalho 16
2. DÉFICIT HABITACIONAL, VACÂNCIA RESIDENCIAL E OUTROS CONCEITOS 18
2.1. Déficit Habitacional 18
2.2. Inadequação de domicílios urbanos 22
2.3. Vacância Residencial 25
2.4. Localização Residencial 32
2.5. Segregação Residencial 43
3. O ESVAZIAMENTO DAS ÁREAS CENTRAIS URBANAS 50
4. LEGISLAÇÃO SOBRE O HIPERCENTRO DE BELO HORIZONTE 64
4.1. Lei nº 9.326, de 24 de janeiro de 2007 64
4.2. Decreto nº 16.634, de 19 de junho de 2017 68
4.3. Lei nº 11.181, de 08 de agosto de 2019 70
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 79
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 81

1. INTRODUÇÃO

1.1. Problema de pesquisa

Sendo parte do núcleo inicial do município, constante do plano urbanístico de Aarão Reis para a Nova Capital de Minas Gerais, inaugurada em 1897, o Hipercentro de Belo Horizonte (Figura 1) passou, ao longo do século XX, por processos de transformações. Estas fizeram com que a área perdesse as suas características originais, com esvaziamento do uso residencial em detrimento de uma crescente especialização em comércio popular e serviços metropolitanos.

Figura 1 – Área de estudo: Hipercentro de Belo Horizonte.



Fonte: BH Map Visualizador. Disponível em <http://bhmap.pbh.gov.br>. Acesso em 03 nov. 2019. Adaptado pelo autor.

De acordo com o Programa Centro Vivo[1], em meados da década de 2000 a área de estudo dava sinais de descaracterização e redução do dinamismo socioeconômico. Evidências disto são o progressivo esvaziamento de imóveis – com redução da população residente – e a substituição de atividades econômicas tradicionais – fechamento de antigos cinemas e estabelecimentos comerciais, e migração do "comércio de elite" para os *shoppings*.

Diante disto, foi sancionada em Belo Horizonte em 24 de janeiro de 2007 a Lei nº 9.326, que permitia que edificações de destinação cultural, e para usos residencial (inclusive para empreendimentos de habitação de interesse social) e misto gozassem de parâmetros urbanísticos diferenciados, os quais seriam mecanismos de incentivo para atuação da iniciativa privada. Após a sua caducidade em 2015, o Poder Executivo Municipal editou o Decreto nº 16.634 em 19 de junho de 2017, que "institui o Plano de Ação para o Hipercentro de Belo Horizonte", que tem como objetivo intervir por meio de diversas políticas – inclusive a habitacional.

Em 08 de agosto de 2019 foi sancionada a Lei nº 11.181, que institui o Plano Diretor. Ele contém a Política Municipal de Habitação – PMH – e versa sobre princípios e diretrizes para promoção de habitação de interesse social, inclusive por ocupação de imóveis vazios ou subutilizados. Para tanto, estabelece diversos instrumentos urbanísticos que podem ser aplicados com vistas ao combate do déficit habitacional e da vacância de imóveis em todo o Município.

Em 2007, o déficit habitacional urbano na Região Metropolitana de Belo Horizonte, foi estimado em quase 130.000 unidades residenciais, atingindo majoritariamente a população de até 5 (cinco) salários-mínimos. O último relatório, referente a 2015, aponta aumento do déficit habitacional urbano na mesma região, para mais de 158.000 unidades residenciais. Desse mesmo relatório consta que há mais de 190.000 domicílios urbanos vagos na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Atualmente, está em voga o debate a respeito do déficit habitacional e a vacância residencial urbanos. Têm sido realizados estudos que articulam tais questões, na esteira da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, que

---

[1] Disponível em <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/vivaocentro/usu_doc/belohorizonte.pdf>. Acesso em 29 abr 2019.

são importantes marcos da Reforma Urbana no Brasil. Afinal, ambos são aspectos fundamentais do direito à cidade. Além disto, os imóveis vagos no Hipercentro de Belo Horizonte são alvos do governo local desde 2007 e, embora timidamente, também do setor privado, cuja atuação se coloca de forma condicionada a ações do Poder Público e, aparentemente, suas atenções não são voltadas para produção de moradias de interesse social.

Mediante o exposto, este trabalho se propõe a avaliar se o arcabouço legal editado desde 2007 garantiu, e garantirá, efetividade para viabilizar a ocupação de imóveis vagos para fins habitacionais em Belo Horizonte.

1.2. Hipóteses e pressupostos

O primeiro pressuposto deste trabalho é que há oferta adequada de infraestrutura urbana no Hipercentro de Belo Horizonte, o que faz dele um local apropriado ao adensamento por moradias de interesse social. Isto decorre, num primeiro momento, da legislação urbanística municipal, que fixou para essa região os parâmetros urbanísticos mais generosos e que, portanto, permitem seu maior adensamento – tais como o Coeficiente de Aproveitamento (que diz respeito ao limite de área construída) e Quota de Terreno por Unidade Habitacional (determina a quantidade máxima de unidades habitacionais) – se comparados com os de outros locais do município.

A segunda hipótese é de que a quantidade de imóveis vagos é suficiente para extinguir o déficit habitacional urbano na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Isto foi apontado, num primeiro momento, pela Fundação João Pinheiro (2015), que apresenta dados sobre o déficit habitacional urbano, o qual é inferior à quantidade de domicílios não ocupados.

Outra hipótese é que, na perspectiva intersetorial apontada no Decreto Municipal nº 16.634/2017, são necessárias outras ações que viabilizem não somente a ocupação desses imóveis, mas também a permanência do público beneficiário na moradia por ele obtida. Aqui, a intersetorialidade pode ser considerada uma integração de conhecimentos diversos que comungam tarefas e objetivos.

A última hipótese é de que os agentes privados – proprietários, o mercado imobiliário e a indústria local da construção civil – são atores fundamentais para a promoção de habitação de interesse social, nos moldes propostos na legislação referente ao Hipercentro de Belo Horizonte. Tal assertiva é evidente nos dispositivos legais analisados neste trabalho.

1.3. Metodologia

O modelo metodológico adotado é, predominantemente, do tipo qualitativo; entretanto, terá também elementos do tipo quantitativo.

Os motivos da predominância do método qualitativo, de acordo com Martins (2004), são:

a) A análise de dados é, frequentemente, heterodoxa, pois "a variedade de material obtido qualitativamente exige do pesquisador uma capacidade integrativa e analítica que, por sua vez, depende do desenvolvimento de uma capacidade criadora e intuitiva" (p. 292); e

b) Os tipos de dados coletados – no caso, secundários – apontam para certa subjetividade em sua análise, dependendo da proximidade e da confiança entre pesquisador e pesquisado.

Foi empreendida uma revisão da literatura, entendida como "processo de busca, análise e descrição de um corpo do conhecimento em busca de resposta a uma pergunta específica" (BIBLIOTECA PROFESSOR PAULO DE CARVALHO MATTOS, 2015, p. 2). Foram realizadas análises da literatura pertinente e da legislação referente ao Hipercentro de Belo Horizonte editada a partir de 2007. Tais análises serviram para conhecer as ações do governo municipal para promoção de habitação de interesse social por meio da ocupação dos imóveis vagos existentes na área de estudo. Assim, buscou-se neste trabalho – com fundamento na bibliografia – descrever, compreender e explicar o objeto de estudo, sem, contudo, esgotá-lo, uma vez que se trata de um estudo de caso.

Portanto, considera-se que a revisão da literatura executada é do tipo integrativa, que é capaz de combinar fontes concebidas por metodologias diversas,

dos quais é possível obter um profundo entendimento de um determinado fenômeno (BIBLIOTECA PROFESSOR PAULO DE CARVALHO MATTOS, 2015).

Desta feita, cabe ressaltar que os dados e evidências obtidos foram satisfatórios para os propósitos deste trabalho, e por isto julgou-se não ser necessário entrevistar agentes envolvidos na questão habitacional a partir da ocupação de imóveis subutilizados ou não utilizados.

Em menor medida, esta pesquisa também terá traços de métodos quantitativos, pelos quais foram coletados e analisados dados secundários relativos a Belo Horizonte e à sua Região Metropolitana. Contudo, não foram aplicados modelos estatísticos, pois os dados secundários utilizados apenas para descrição do fenômeno, sem avançar para inferências acerca da realidade.

Uma fonte de dados para o Capítulo 2 foi a Fundação João Pinheiro, que desde 2000[2] produz relatórios sobre o déficit habitacional no Brasil, bem como sobre domicílios vagos. Foram utilizados também dados sobre critérios de inadequação dos domicílios urbanos duráveis, a fim de subsidiar a verificação de eventual existência dessa inadequação nos domicílios situados no Hipercentro de Belo Horizonte. Dados e mapas disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, no sítio eletrônico da Secretaria Municipal de Política Urbana[3], também foram utilizados – especialmente nos Capítulos 3 e 4.

1.4. Estrutura do trabalho

Este trabalho é composto por cinco capítulos, incluída esta Introdução, que é o primeiro deles.

O segundo capítulo aborda conceitos fundamentais: déficit habitacional, inadequação de domicílios urbanos, vacância residencial, localização residencial e segregação residencial. Todos estes são importantes para a compreensão da realidade ora tratada: a necessidade de se promover habitação de interesse social,

---

[2] Disponível em <http://fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>. Acesso em 28 abr 2019.

[3] Disponível em <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/base-de-dados/mapas-e-estatisticas>. Acesso em 18 jun 2019.

tendo o Hipercentro de Belo Horizonte como uma potencial localização para tanto. Além disto, tais conceitos também servirão para entender o fenômeno do esvaziamento de áreas centrais urbanas – observado em diversas cidades em todo o mundo –, o qual é discorrido no terceiro capítulo.

O quarto capítulo contempla a legislação municipal existente desde 2007 e que dispõe, especificamente, sobre a ocupação de imóveis vazios ou subutilizados no Hipercentro de Belo Horizonte destinada para habitação de interesse social. Nele destaca-se o novo Plano Diretor do Município, sancionada neste ano e que propõe diversos instrumentos que, direta ou indiretamente, podem contribuir para a consecução desse propósito.

Por fim, o quinto e último capítulo são as considerações finais deste trabalho.

2. DÉFICIT HABITACIONAL, VACÂNCIA RESIDENCIAL E OUTROS CONCEITOS

2.1. Déficit Habitacional

Entende-se como déficit habitacional “a noção mais imediata e intuitiva da necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em certo momento” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 19), estando diretamente ligado à insuficiência do estoque de moradias. Assim, o déficit habitacional diz respeito às moradias em condições precárias para serem ocupadas – seja por baixa qualidade construtiva, seja por desgaste físico das edificações –, e por estas razões devem ser repostas. Assim, o déficit habitacional inclui a necessidade de incremento do estoque, por razões que consistem na coabitação familiar forçada, na dificuldade de faixas de baixa renda em arcar com aluguéis, e grandes densidades observadas em moradias. Além disto, trata também da moradia em imóveis e locais de usos não residenciais. Portanto, o déficit habitacional pode ser entendido como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

O déficit habitacional tem a seguinte composição:

Quadro 1 – Metodologia do Déficit Habitacional Urbano.

Componentes do déficit habitacional		Unidades espaciais	Atributos
Habitação precária	Domicílios rústicos	Brasil, Estados e Regiões Metropolitanas	Faixas de renda, em salários mínimos
	Domicílios improvisados		
Coabitação familiar	Famílias conviventes		
	Cômodo		
Ônus excessivo com aluguel			
Adensamento excessivo de domicílios alugados			

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018). Adaptado pelo autor.

O primeiro componente refere-se aos domicílios rústicos[4], que são aqueles em que as suas paredes não são de alvenaria ou de madeira aparelhada e que, em virtude de suas condições de insalubridade, gera desconforto e risco de contaminação por doenças (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018). Uma vez que um imóvel tem vida útil determinada, a falta, ou precariedade, de sua manutenção poderá levar à sua substituição completa. Isto, contudo, não se aplica a imóveis antigos que, por terem sido mantidas adequadamente, exigem apenas reparos na estrutura física, podendo permanecer habitados.

Os domicílios improvisados se referem a todos os locais e imóveis cujos usos são não residenciais – inclusive os que são moradias alternativas –, o que aponta para a carência de novas unidades domiciliares.

A coabitação familiar compreende as famílias conviventes adicionais que vivem junto a outra família no mesmo domicílio, e das que viviam em cômodo – exceto os cedidos pelo empregador.

O ônus excessivo com aluguel urbano corresponde ao número de famílias urbanas com renda familiar de até 3 (três) salários mínimos, da qual mais de 30% (trinta por cento) é despendida em aluguéis de moradias duráveis.

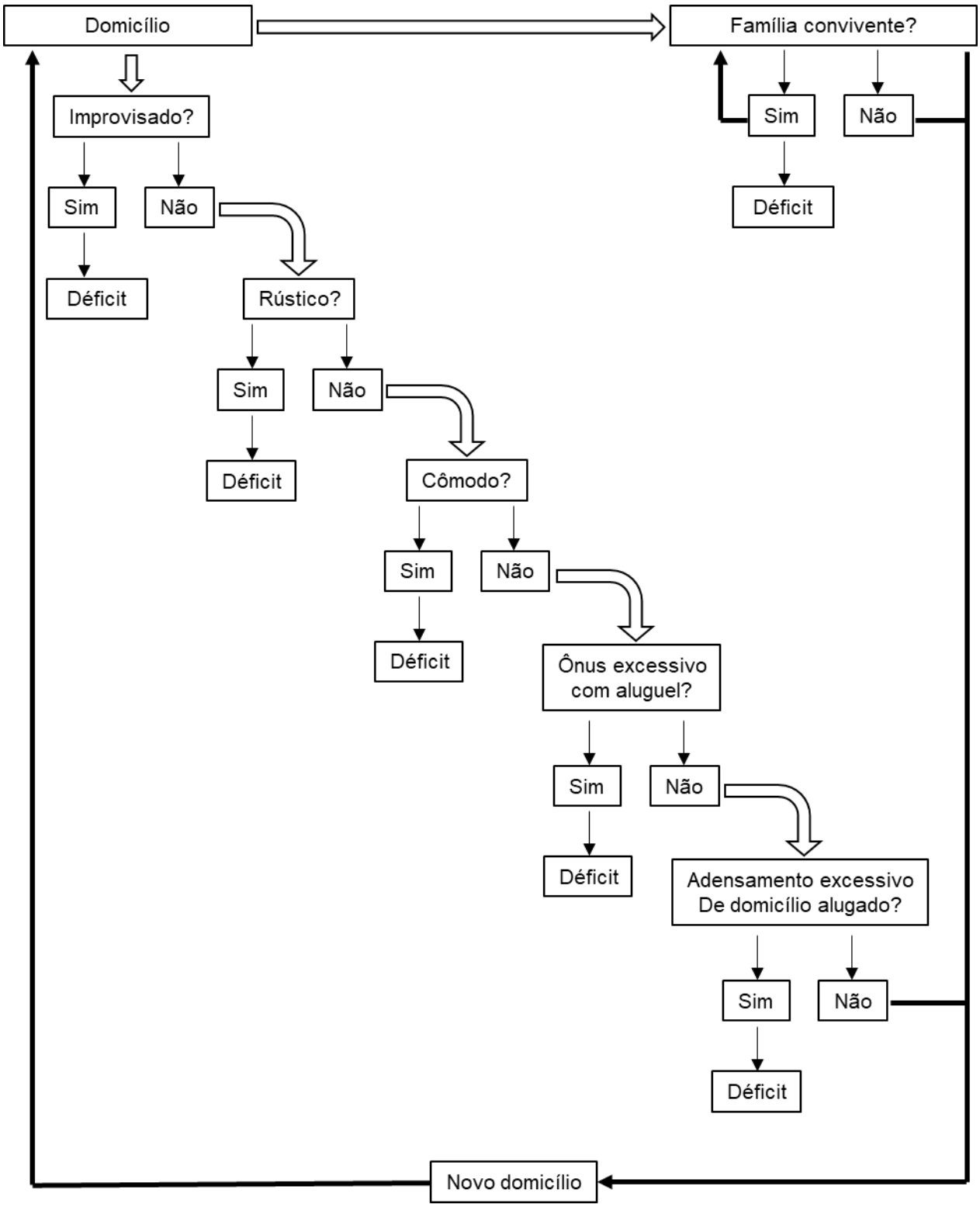
O adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados ocorre, geralmente, em situações em que o inquilino não pode ampliar o imóvel, nem vendê-lo para adquirir outro com área maior, o que gera a necessidade de um novo imóvel.

Para a estimativa do déficit habitacional, há uma hierarquia dos componentes, que são mutuamente excludentes – exceto para as famílias conviventes – para que cada domicílio seja computado uma única vez.

No cálculo do déficit, os componentes são estimados como demonstrado na Figura 2.

[4] Este é o único componente que se enquadra na situação de déficit por reposição de estoque, uma vez que consiste em substituição de moradias então existentes; todos os demais são classificados como déficit por incremento de estoque – ou seja, a produção de novas unidades habitacionais (Fundação João Pinheiro, 2018).

Figura 2 – Hierarquia do cálculo do Déficit Habitacional.

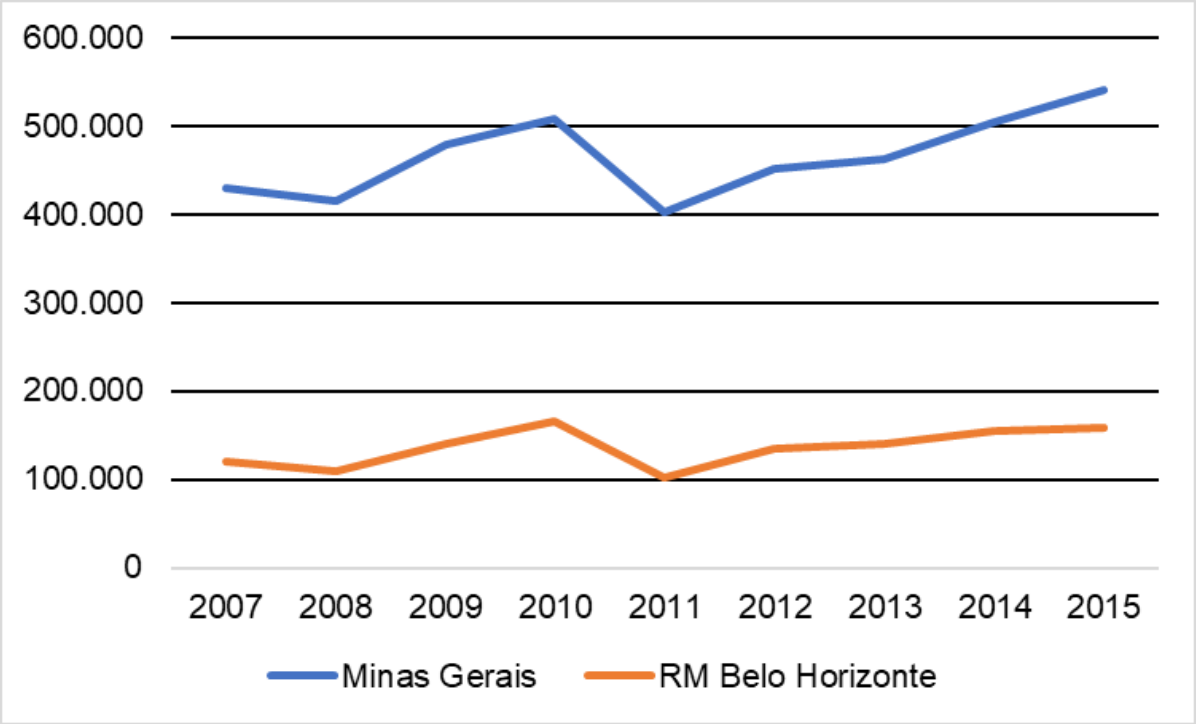


Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).

Quando o domicílio não se enquadra no critério investigado, prossegue-se para o critério seguinte e, assim, sucessivamente até o último critério. O cálculo do

número de famílias conviventes é efetuado sem observar a hierarquia e independe de o domicílio ter sido enquadrado em algum outro critério de déficit. Isto porque mesmo que um domicílio se enquadre em algum critério da hierarquia supracitado, a presença de uma família convivente secundária que pretenda constituir domicílio exclusivo incorre na demanda de uma nova unidade habitacional.

Gráfico 1 – Déficit Habitacional urbano total de 2007 a 2015.



Fonte: Fundação João Pinheiro. **Série Temporal – Déficit Habitacional 2007-2015**. Disponível em http://fjp.mg.gov.br/index.php?option=com_docman&view=document&alias=861-serie-temporaldeficit-habitacional-2007-2015-2610&category_slug=direi-2018&Itemid=374. Acesso em 22 abr. 2019.

Segundo a Fundação João Pinheiro (2018), o déficit habitacional estimado em 2015 foi de 6,355 (seis vírgula trezentos e cinquenta e cinco) milhões de domicílios, dos quais 5,572 (cinco vírgula quinhentos e setenta e dois) milhões (87,7%). O estoque de domicílios particulares permanentes e improvisados do país corresponde a 9,3% (nove vírgula três por cento) do déficit habitacional. Já na região Centro-Sul de Belo Horizonte, estima-se que o déficit habitacional seja de 3.929 (três mil novecentos e vinte e nove) domicílios (BELO HORIZONTE, 2013).

2.2. Inadequação de domicílios urbanos

Outro conceito pertinente é a inadequação de moradias, cuja medida “visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 19). Portanto, ela contempla aspectos concernentes à qualidade de vida dos habitantes, ligada a condições de habitabilidade, tratando, assim, da qualificação daquelas já existentes.

Apenas as inadequações localizadas em áreas urbanas são identificáveis, pois as situadas em áreas rurais apresentam formas de adequação não captadas pelos parâmetros adotados. Também não são computados os domicílios que se enquadram em alguma das categorias do déficit habitacional. Ao contrário deste, os critérios adotados para a inadequação habitacional não são mutuamente exclusivos: a mesma moradia pode ser simultaneamente inadequada por vários critérios, e por isto os resultados não podem ser somados (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Como inadequados são classificados os domicílios com carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios, problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação.

Quadro 2 – Metodologia da Inadequação de Domicílios Urbanos.

Componentes e subcomponentes da inadequação de domicílios		Unidades espaciais	Atributos
Carência de infraestrutura urbana	Energia elétrica	Brasil, Estados e Regiões Metropolitanas selecionadas	Faixas de renda, em salários mínimos
	Abastecimento de água		
	Esgotamento sanitário ou fossa séptica		
	Coleta de lixo		
Adensamento excessivo de imóveis próprios			
Ausência de instalação sanitária domiciliar exclusiva			
Cobertura inadequada			
Inadequação fundiária urbana			

Fonte: Fundação João Pinheiro (2018). Adaptado pelo autor.

Os domicílios considerados carentes de infraestrutura urbana são os desprovidos de ao menos um destes serviços básicos: energia elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica, e coleta de lixo.

O adensamento excessivo abrange apenas os domicílios próprios[5], e é tipificado quando o número médio de moradores no domicílio é superior a três por dormitório.

A ausência de instalação sanitária domiciliar exclusiva é observada com maior frequência em cortiços e em terrenos com dois ou mais domicílios ocupados por famílias pobres ligadas por parentesco ou fortes laços afetivos.

Cobertura inadequada inclui todos os domicílios cujos telhados são feitos de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha – mesmo que possuam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. Os materiais apontados para cobertura são inadequados, fundamentalmente, por critérios de conforto ambiental – por contribuírem para maiores temperaturas no interior do domicílio (zinco e lata) – ou por representarem risco potencial de incêndio (madeira aproveitada e palha).

A inadequação fundiária diz respeito aos casos em que ao menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não, total ou parcialmente, a do terreno ou da fração ideal de terreno (quando há mais de uma unidade, seja residencial ou não residencial) onde ela se localiza. Esta situação não se restringe a aglomerados, vilas e favelas: percebe-se isto em bairros populares, especialmente nos subúrbios e periferias das grandes metrópoles.

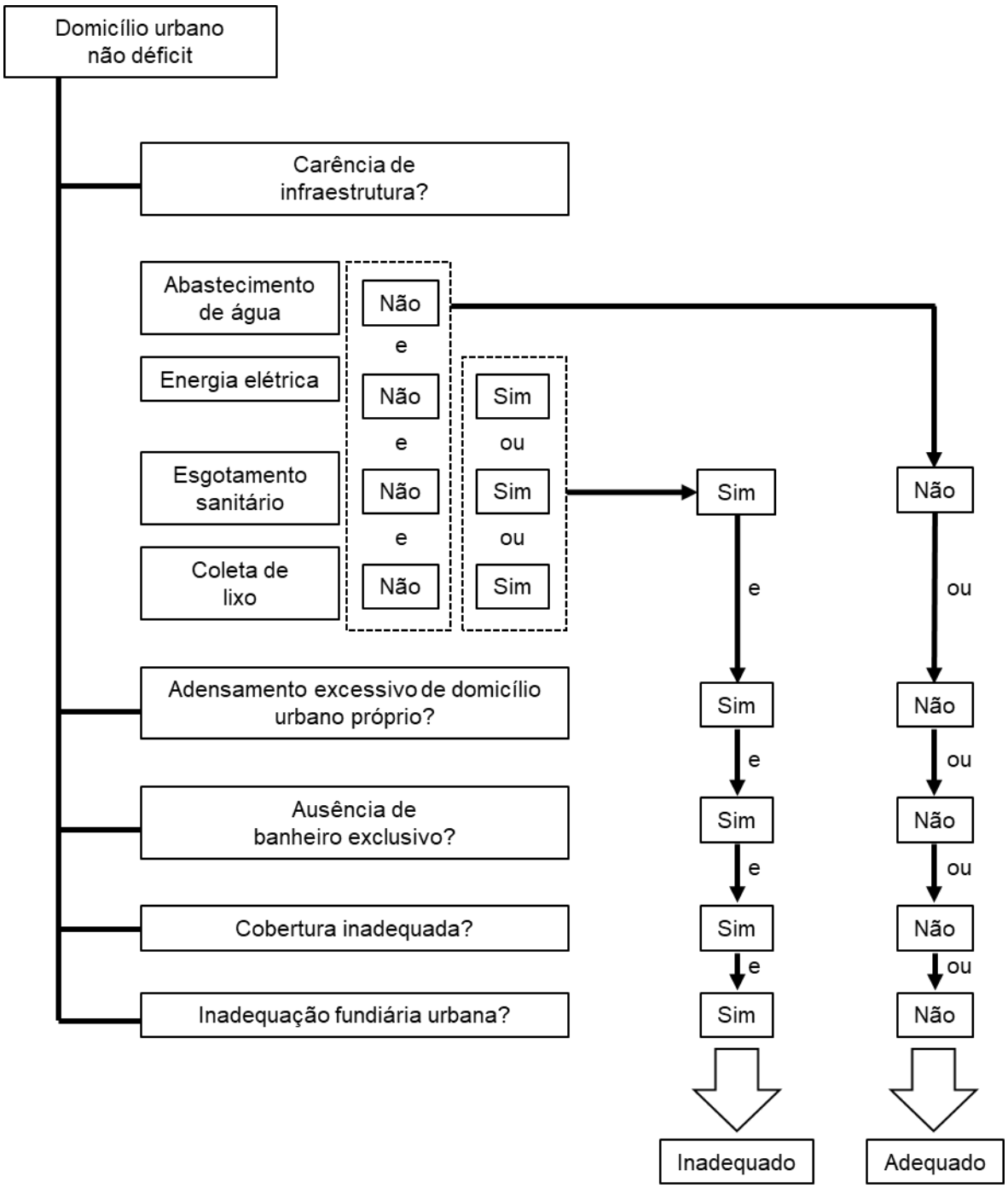
Vale ressalvar que poderiam compor a inadequação os domicílios com mais de 50 (cinquenta) anos de construção e que demandam apenas manutenção – muitas vezes somente pequenos cuidados –, de modo que não se enquadram em necessidade de reposição. Porém, a depreciação de domicílios não é calculada em virtude da indisponibilidade de dados em níveis nacional e regional.

A Figura 3 demonstra a forma de cálculo da inadequação de domicílios.

---

[5] Os domicílios alugados são computados nos cálculos do déficit habitacional, como explicitado na seção 2.1.

Figura 3 – Hierarquia do cálculo da Inadequação de Domicílios Urbanos.



Fonte: Fundação João Pinheiro (2018).

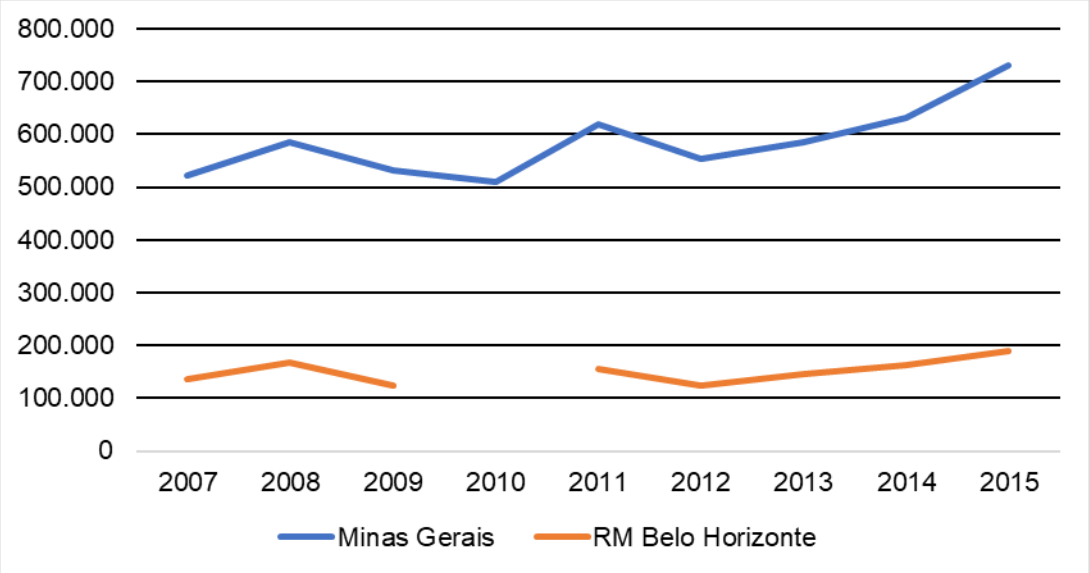
Para o cálculo da inadequação de domicílios, são computados os domicílios urbanos que não se enquadram no déficit habitacional e são tidos como duráveis. Caso seja verificado em tais domicílios a incidência de um ou mais componentes do

Quadro 2, serão considerados inadequados; caso contrário, são considerados domicílios urbanos adequados.

2.3. Vacância Residencial

A vacância residencial é o fenômeno resultante da existência de domicílios vagos, que podem estar nessa situação por diversos motivos (MALLACH, 2018). De acordo com o IBGE, domicílio vago "é o domicílio particular permanente que não tinha morador na data de referência, mesmo que, posteriormente, durante o período da coleta, tivesse sido ocupado"[6].

Gráfico 2 – Domicílios vagos urbanos em condições de serem ocupados e em construção de 2007 a 2015[7].



Fonte: Fundação João Pinheiro. **Série Temporal – Déficit Habitacional 2007-2015**. Disponível em http://fjp.mg.gov.br/index.php?option=com_docman&view=document&alias=861-serie-temporaldeficit-habitacional-2007-2015-2610&category_slug=direi-2018&Itemid=374. Acesso em 22 abr. 2019.

A Fundação João Pinheiro (2018) verificou que, em 2015, a quantidade de imóveis vagos urbanos na RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte –, em condições de serem ocupados, era de 190.238 (cento e noventa mil duzentos e trinta e oito) – superior ao déficit habitacional calculado para a mesma região, que foi

[6] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Guia do Censo 2010**. Disponível em <https://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/glossario.html>. Acesso em 04 set. 2019.
[7] Não há dados disponíveis sobre a RM Belo Horizonte em 2010.

de 158.396 (cento e cinquenta e oito mil trezentas e noventa e seis) unidades. Esta contradição é, inevitavelmente, uma fonte de questionamento, uma vez que, à primeira vista, bastaria promover a ocupação dos imóveis vagos identificados para sanar o déficit habitacional. Todavia, há aspectos a serem considerados para melhor compreendermos esta antítese.

Peixoto (2011) aponta três lógicas distintas que atuam nesse fenômeno: a do Estado, a do mercado, e a da necessidade. Na primeira, o Estado é o coordenador social que define as formas de distribuição de riqueza – o que abrange o solo urbano –, determinada pelo capital detido por indivíduos ou grupos – seja político, institucional, simbólico ou de outra natureza, desde que adequada para essa finalidade. Já para o mercado, o acesso ao solo urbano depende, estritamente, do capital monetário – o que secundariza outros tipos de capital. Neste sentido, é possível o surgimento de mercados informais, os quais ocorrem, em geral, à margem da regularidade. Na última, apenas a necessidade absoluta de obter acesso ao solo urbano move esta lógica, de maneira que não se exige nenhum tipo de capital[8]. A vacância residencial é produto da coexistência destas três lógicas, as quais se interagem em acordo ou em conflito mútuo. Assim, "importa entendermos que a existência simultânea de concordâncias e desequilíbrios faz parte das contradições e incoerências inerentes à essência das relações de produção capitalistas e não são meras disfunções" (PEIXOTO, 2011, p. 24).

Considerando-se as descrições supra, pode-se entender que as lógicas do Estado e da necessidade seriam, num primeiro momento, formas não capitalistas de tratar o déficit habitacional por terem como baliza o "valor de uso"[9] do imóvel; por outro lado, o "valor de troca"[10] – para obtenção da mais-valia[11] – é o que move a

---

[8] Peixoto (2011) cita as favelas e as ocupações de terras e edificações ociosas como exemplos desta lógica.

[9] Enquanto para Adam Smith diz respeito à utilidade de um objeto (as coisas que têm maior valor de uso possuem, em geral, pouco ou nenhum valor de troca), para a economia política marxista assume, na produção capitalista, determinações sociais que configuram sua função no interior da produção e da circulação do próprio valor de troca. Para Carl Menger, é a importância que adquirem os bens, enquanto asseguram a satisfação das necessidades, em circunstâncias tais que, se não dispuséssemos deles, não poderíamos satisfazê-las (SANDRONI, 1999).

[10] Para Adam Smith, é a faculdade que a posse de determinado objeto oferece de comprar com ele outras mercadorias, constituindo-se na capacidade de obter riquezas, sendo o preço real dessa mercadoria. Segundo David Ricardo, consiste nas relações entre as quantidades de trabalho contidas nas mercadorias. Já para Karl Marx, é determinado pela quantidade de trabalho contida na força de trabalho, ou seja, pelo trabalho socialmente necessário para produzir os meios de subsistência, em determinado momento histórico. Carl Menger define como a importância que determinados bens têm

lógica do mercado (PEIXOTO, 2011). Daí depreende-se que a vacância de imóveis se insere na lógica de mercado, onde o valor de uso é inferior ao de troca: “a reserva de imóveis, independente das necessidades sociais de uso, é uma ação voltada fundamentalmente para o valor de troca, assim como o mercado imobiliário também o é” (PEIXOTO, 2011, p. 25). Entretanto, este fenômeno também se relaciona com o Estado, dadas as suas dificuldades na produção e gestão do espaço urbano, e com a lógica da necessidade, a partir da atuação de movimentos sociais que ocuparam imóveis vazios.

Como se viu até aqui, o mercado atua fundamentalmente sob o princípio do “valor de troca”. Uma vez que o seu modo de produção é capitalista, é latente o conceito de acumulação, que tem como uma de suas consequências o (grande) excedente de moradias, consideradas como estoque de domicílios vagos (PEIXOTO, 2011). A autora ainda ressalta a existência de agentes econômicos heterogêneos no mercado – produtores (empresários) e consumidores (famílias) –, cujas relações podem ser assimétricas na medida em que as demandas dos consumidores nem sempre preponderam sobre o que é produzido e ofertado.

Sobre os indicadores de domicílios vagos levantados e divulgados, Peixoto (2011) e Fundação João Pinheiro (2018), fazem algumas ressalvas.

A primeira delas diz respeito à estimação de uma proporção do estoque de unidades residenciais necessário para o funcionamento “natural” do mercado. Aqui, três conceitos são fundamentais. Um deles é a obsolescência, que ocorre quando o imóvel deixa de exercer a sua função original, estando, assim, sujeito a substituição ou a alteração do seu uso, dependendo do seu grau de flexibilidade para tanto. Outro conceito é a ociosidade, que se realiza quando o imóvel se torna vago, mesmo estando em condições adequadas para ocupação e uso. Vale salientar que é possível que ambos os fenômenos conceituados podem acontecer de forma associada – em geral, a obsolescência podendo motivar a ociosidade; porém, também possível que a ociosidade ocorra sem que haja obsolescência. Daí, surge o conceito da Taxa de Vacância, que é o percentual de imóveis ociosos sobre todos

---

para os indivíduos, cujas necessidades são satisfeitas por meio da troca daqueles (SANDRONI, 1999).

[11] Conceito fundamental da economia política marxista, consiste no valor do trabalho não pago ao trabalhador, isto é, na exploração exercida pelos capitalistas sobre seus assalariados. Corresponde, assim, ao valor que decorre de um trabalho excedente sem contrapartida, do qual são tirados os possíveis lucros (SANDRONI, 1999).

os imóveis existentes. No âmbito internacional tem havido debates sobre este conceito, dos quais surgiu a Taxa de Vacância Natural, que corresponde a

> (...) um nível ideal de "equilíbrio" do estoque imobiliário (comércio, serviços e domicílios), necessário tanto como um estoque regulador para atender às contingências futuras, quanto como um facilitador das transações de venda e aluguel no mercado. Caso não existissem edificações vagas à disposição, a atividade imobiliária se traduziria numa "dança de cadeiras": a cada desejo ou necessidade de mudança, famílias deveriam trocar de casa entre si ao invés de adquirirem novas habitações ou alugarem domicílios com configurações espaciais e/ou localizações diferentes (PEIXOTO, 2011, p. 53-54).

A relação entre as Taxas de Vacância Natural e real, assim, é um parâmetro para avaliação do nível de equilíbrio, ou não, do mercado imobiliário, já que nela os preços tendem a não variar (NADALIN, 2014). Esta ideia é corroborada por Mallach (2018), que defende a necessidade de haver uma certa quantidade, não definida, de unidades vagas para atender às necessidades das pessoas e manter o (bom) funcionamento do mercado e da economia. Sendo assim, a vacância se justifica por ser considerada necessária no processo de procura por um imóvel: "por um lado, vacância zero não é a melhor situação, visto que o comprador precisa de tempo para conhecer o leque de possibilidades a partir do qual escolherá a melhor unidade. Por outro lado, o excesso de oferta é um desperdício de um bem escasso" (NADALIN, 2014, p. 11).

Peixoto (2011) cita que estudos internacionais fixaram a Taxa de Vacância Natural em situação de equilíbrio varia entre 5,00% (cinco por cento) e 6,50% (seis vírgula cinquenta por cento). Considerando-se os dados mais recentes disponíveis sobre Taxa de Vacância nas áreas urbanas da RMBH[12] – 9,90% (nove vírgula noventa por cento) em 2011 e 7,60% (sete vírgula sessenta por cento) em 2012 –, nota-se, portanto, situação de desequilíbrio.

Não obstante, o estoque de imóveis vagos deve ser considerado, na verdade, como um regulador, e não como um fator de equilíbrio, pois "o equilíbrio não pode ser mais do que uma tendência que pressiona em meio aos fatores desequilibrantes e se manifesta enquanto média de inumeráveis flutuações, jamais suscetível de fixação" (GORENDER apud PEIXOTO, 2011, p. 56). Portanto, o papel do estoque

citado é regular os preços dos imóveis a partir de uma oferta “mínima” correspondente à Taxa de Vacância Natural.

Sobre a dimensão desse estoque, Mallach (2018) reconhece a dificuldade em quantificá-lo. Entretanto, ele sugere que “em princípio, o número certo de unidades vagas é o que permite a todo comprador ou inquilino encontrar uma unidade sem dificuldade excessiva, e a todo vendedor ou proprietário de terra ocupar uma nova residência sem grande demora”[13] (tradução nossa) (MALLACH, 2018, p. 11). Por outro lado, ele ressalva que quando a Taxa de Vacância se aproxima de 20% (vinte por cento) ou mais[14], há indícios de deterioração do mercado, de modo a tornar a vacância em um estado de difícil reversão.

A segunda ressalva consiste na identificação de motivos de vacância de imóveis que, segundo Peixoto (2011), são: a superprodução de moradias, a obsolescência dos imóveis, a substituição de uso e ocupação, a pouca articulação urbana, e a situação patrimonial e pendências jurídicas – os quais, com exceção do último, se relacionam com a dinâmica de crescimento expansionista e excludente. Para este trabalho não será tratada a (pouca) articulação urbana, pois não se observa na área tratada – o Hipercentro de Belo Horizonte – a incidência de tal motivo.

A superprodução pode ser observada para moradias voltadas às faixas populares[15] e médias. Nas primeiras o excedente de unidades habitacionais se deve a grandes volumes de recursos estatais destinados a programas habitacionais – com o “Programa Minha Casa, Minha Vida” –, mas que visam também manter o aquecimento da economia, que permite à indústria da construção civil aferir grandes lucros. Para as faixas médias há sucessivos lançamentos de empreendimentos de padrão médio a alto, que aparentemente é em quantidade superior ao número de famílias que se situam nessas faixas.

---

[12] (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015, p. 44).

[13] “In principle, the right number of vacant units is the number that allows every home buyer or would-be tenant to find a unit without undue difficulty and every home seller or landlord to fill the unit they own without undue delay” (MALLACH, 2018, p. 11).

[14] Esse nível representa concentração de vacância, e por isto é denominada por Mallach (2018) como hipervacância.

[15] Os conjuntos populares – também construídos com recursos estatais, mas com maior participação dos beneficiários como mutuários – se distinguem dos de interesse social, que são “são espaços planejados pela lógica do Estado com a utilização predominante de recursos não onerosos, para abrigar famílias com rendimento mensal de 0 a 3 salários mínimos” (PEIXOTO, 2011, p. 82).

A obsolescência é o segundo motivo de vacância, que se concretiza quando o imóvel passa a não atender a necessidades e desejos de seus ocupantes, que assim o deixam e passam a ocupar outro considerado mais apropriado. Um exemplo disto é a oferta de vagas de garagem: àqueles que possuem veículos importa que haja vagas de garagem em número suficiente para todo o grupo familiar. Vale ressaltar que as famílias das faixas médias, por suas condições financeiras, têm maior mobilidade, e "ao trocarem de habitação, não retornam a antiga moradia ao mercado, preservando-a como reserva de valor e tornando-a inacessível para outras famílias com menores rendimentos" (PEIXOTO, 2011, p. 83).

A substituição de uso e ocupação pode ocorrer por obsolescência – em especial, quando imóveis residenciais se transformam em não residenciais por proporcionarem maiores ganhos em aluguéis. Assim, se por um lado o imóvel não fica desocupado, por outro a substituição representa a redução de oferta de moradia.

Pendências jurídicas podem incidir sobre a situação patrimonial – casos de sucessão por heranças ou de litígio quanto a propriedade, inadimplência de créditos em que imóvel é dado como garantia de pagamento, imóveis sujeitos a massa falida etc. – e, desta feita, levar à desocupação de imóvel, e mantê-lo assim por longo período. Exemplos ilustres são o Edifício Tupis[16] e o Residencial San Martin[17].

A terceira ressalva é a identificação do potencial público-alvo que ocuparia os domicílios vagos. Para melhor tratativa dela, antes é preciso abordar dois conceitos pertinentes.

O primeiro é a mobilidade residencial, que consiste em fluxos "migratórios" que implicam mudança de moradia, e podem ocorrer apenas dentro de um município, ou ser intermunicipal.

O outro é a cadeia de vacância – associada à mobilidade residencial –, que é observada a partir de deslocamentos sucessivos no espaço urbano: o ponto inicial é

---

[16] Conhecido como "Balança, mas não Cai", localizado à Avenida Amazonas, 749, esquina com a Rua dos Tupis, Centro.

[17] Conhecido como "Torres Gêmeas" no Bairro Santa Tereza, teve suas obras paralisadas e abandonadas diante da falência das empresas construtoras, o que levou os adquirentes a criar massa falida para reaverem os seus investimentos, por meio de ação judicial. O empreendimento foi leiloado em 12 de junho de 2011, e os seus adquirentes pretenderam instalar no local um hotel, visando o mercado hoteleiro para a Copa do Mundo FIFA 2014. Para mais, vide

o deslocamento de uma família para um novo empreendimento – muitas vezes concluído nesse momento –, e a sua decisão de disponibilizar o seu antigo imóvel no mercado, o que gera uma cadeia de transações dos imóveis anteriormente habitados. Caso não haja a referida disponibilização, o imóvel em questão poderá ser tornar vacante.

Dado início à cadeia de vacância, a sua extensão dependerá de fatores diversos, como convenções urbanas, produção de moradias e decisões políticas, entre outros (PEIXOTO, 2011). Em contexto de desigualdade no acesso a imóveis urbanos, em geral, a extensão da cadeia de vacância é curta, pois logo é interrompida por incapacidade de acesso a um imóvel que se tornou disponível. Assim, "a distribuição das pessoas no território da cidade será, portanto, resultante do acesso desigual aos recursos urbanos, e o uso residencial é submetido à lógica capitalista de organização do espaço" (MENDONÇA apud PEIXOTO, 2011). Disto cabe ressaltar que os grupos mais abastados podem fazer suas escolhas locacionais de residência em função da localização residencial de grupos de rendas inferiores; por outro lado, isto também condiciona as escolhas desses grupos, já que a localização dos mais abastados acaba por impedir seu acesso a tais locais. Assim, ou haverá a expulsão da população mais pobre que residia o local[18], ou haverá barreira impedidora do acesso dessa população ao local agora habitado pelos mais abastados.

A última ressalva é acerca da apuração de dados relativos às condições, localização, situação de propriedade, e ao padrão construtivo dos domicílios desocupados, de modo a permitir mobilizar o estoque de imóveis vacantes. Neste sentido, são importantes dados sobre estado de conservação e compartimentação interna das unidades existentes, pois possibilitariam conhecer os imóveis propícios a serem ocupados mais rapidamente, bem como a quem eles poderão ser dirigidos conforme perfil das famílias beneficiárias. Localização e inserção urbana se relacionam aos beneficiários de programas habitacionais, os quais necessitam de condições de não somente ocupar os imóveis vagos, mas também poderem arcar com os custos inerentes ao morarem em determinada região, para poderem neles permanecer. Além de ser um motivo para vacância, a situação de propriedade

---

<https://www.revistaencontro.com.br/canal/revista/2017/04/torres-gemeas-do-santa-tereza-finalmente-serao-terminadas.html> e <https://pracalivrebh.wordpress.com/category/torres-gemeas/>.

[18] Isto é uma consequência frequente da gentrificação, abordada na seção 2.5.

também será determinante para sua transmissão aos beneficiários, e por isto pode ser indicativo da viabilidade de se empreender em um imóvel. Nisto incluem-se aqueles que são alvo de partilhas de bens ou questões patrimoniais complexas, que demandam longo período para solução. Já o padrão construtivo será essencial para avaliar as condições físicas dos imóveis, com atenção à identificação de patologias construtivas, as intervenções necessárias para adequá-los, e até mesmo a avaliação de eventual aplicação de instrumentos para aquisição, por parte do Poder Público, para fins de habitação de interesse social.

Embora o trabalho de Peixoto (2011) trate da vacância residencial em nível metropolitano, é possível associar apontamentos que se aplicam à observada no Hipercentro de Belo Horizonte. Uma delas é constatação óbvia, mas se refere a um fenômeno de alcance mundial: a perda de população das áreas centrais – que migra para outras áreas também valorizadas – equivale diretamente à desocupação dos imóveis. Este movimento é, em verdade, um espraiamento da população e dos limites de atuação do mercado imobiliário, voltado àqueles em condições de arcar com os preços das novas residências e dos elevados custos de vida das áreas de expansão[19].

2.4. Localização Residencial

A localização de residências e de atividades econômicas é tema de estudos desde o século XIX, quando Johann Heinrich von Thünen formulou a primeira teoria de localização, conhecida como a teoria do Estado Isolado. Após esta, ao longo do século XX foram elaboradas outras teorias de localização: a de Localização das Indústrias, de Alfred Weber em 1909; a teoria do Lugar Central, de Walter Christaller (1933); e a da Economia da Localização, de August Lösch (1940).

Essas teorias, assim como outras não citadas, têm por objetivo explicar a localização no espaço geográfico a partir de fatores econômicos que influenciam e determinam as decisões locacionais dos agentes – sejam indivíduos, sejam empresas, todos tratados como *homo æconomicus* – em especial, na corrente da economia neoclássica. Deve ser ressalvado, contudo, que a localização se deve a

inúmeros fatores, como socioeconômicos, culturais, simbólicos, de custo da terra, de acesso a bens e serviços etc. (CARVALHO e SABOYA, 2017).

Para este trabalho serão consideradas apenas teorias que abordam a localização residencial. Além disto, o propósito desta seção é levantar alguns pontos pertinentes à compreensão da importância que a localização tem para moradia, e dos papéis exercidos pelos diversos agentes.

A primeira é a de William Alonso, de 1964, para quem "(...) a interpretação da distribuição 'geográfica' dos agentes no espaço seria o resultado agregado de um conjunto de decisões estritamente individuais cujo fim único seria maximizar uma função de utilidade (para as famílias) ou de lucro (para as firmas e os agricultores)" (ABRAMO, 2001, p. 20).

A partir de termos da Teoria da Escolha[20], uma família, representada por um indivíduo, escolhe uma cesta de bens que lhe proporcione certo grau de satisfação. No caso da localização residencial, os bens em questão são a área de terreno ocupada (q), a distância do domicílio em relação ao centro da cidade (t) – CBD[21] –, e todos os bens que não são da dimensão residencial propriamente dita, são reunidos em um único bem denominado "composto"[22] (z). Assim, a função de utilidade que representa a combinação desses bens é

$$U = U(z,q,t)$$

Partindo-se da premissa que o nosso modelo monocêntrico de urbanização torna o centro da cidade o único lugar de produção dos bens compostos – o que inclui a oferta de trabalho –, a decisão sobre onde morar diz respeito às escolhas quanto à residência e a sua distância ao local de trabalho (ABRAMO, 2001). O ponto central, aqui, é que, à semelhança do "Estado Isolado" de von Thünen, a proximidade ao CBD representa vantagem para os agentes. Isto nos leva, ainda no âmbito da Microeconomia, a curvas de indiferença, as quais representam as

---

[19] Este tema será tratado com mais profundidade no Capítulo 3.
[20] A Teoria da Escolha, ou Teoria do Consumidor, é uma teoria microeconômica que aborda as decisões tomadas quanto ao consumo que envolvem a compra de bens, em busca de um nível de satisfação (MONTORO FILHO *et al.*, 1998).
[21] Vide "Lista de Siglas e Abreviaturas".
[22] Os bens compostos são importantes por concernirem às condições de permanência das famílias em um determinado local.

preferências dos consumidores face aos *trade-offs*[23] inerentes às suas escolhas de cestas de bens.

As inúmeras combinações de “q” e “t” podem resultar em diversas cestas; porém, se tiverem o mesmo nível de utilidade, será possível relacioná-los por meio de uma curva de indiferença. Tal curva mostra que, considerando-se que o nível de satisfação é o mesmo em quaisquer de seus pontos, a perda de proximidade ao CBD é compensada por maiores áreas ocupadas. Entretanto, à medida que aumenta a distância ao centro, há perda de acessibilidade a este.

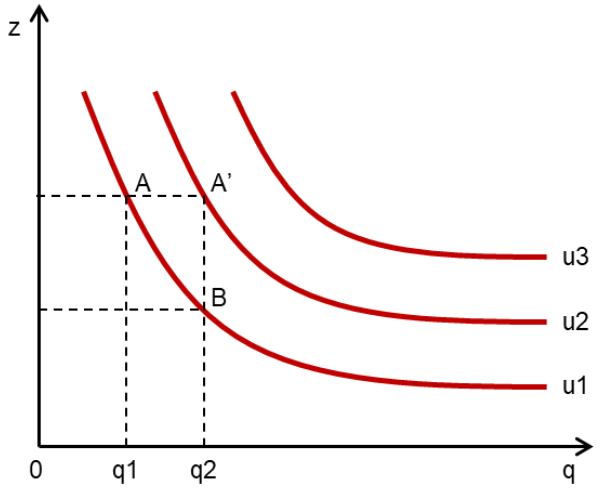
De modo semelhante, pode-se também relacionar “z” e “t”. Aqui, sendo constante a área de residência consumida, nota-se que para aumentar o consumo de bens compostos, é necessário distanciar-se mais do CBD; inversamente, caso deseje-se maior acessibilidade à área central, será preciso reduzir o consumo de bens compostos.

Estas curvas de indiferença divergem um pouco do caso geral da Teoria do Consumidor neoclássica, dada a peculiaridade de “t”, pois “(...) o aumento do consumo do bem distância dará lugar, de fato, a um desprazer (insatisfação) para o indivíduo. Estaríamos, pois, diante de curvas de indiferença em que o consumo de um dos bens (distância) significa uma espécie de ‘desutilidade’ para o indivíduo em causa” (ABRAMO, 2001, p. 28).

A curva de indiferença que relaciona os consumos de “z” e “q”, tendo “t” constante está representada na Figura 4. Nesta, os bens relacionados proporcionarão maior satisfação quanto maior for a capacidade de serem consumidos em grandes quantidades e que, dificilmente, sejam substitutos mútuos.

[23] “Em economia, expressão que define situação de escolha conflitante, isto é, quando uma ação econômica que visa à resolução de determinado problema acarreta, inevitavelmente, outros (...)” (SANDRONI, 1999, p. 612).

Figura 4 – Curva de Indiferença individual entre o bem composto (z) e o consumo de espaço (q).

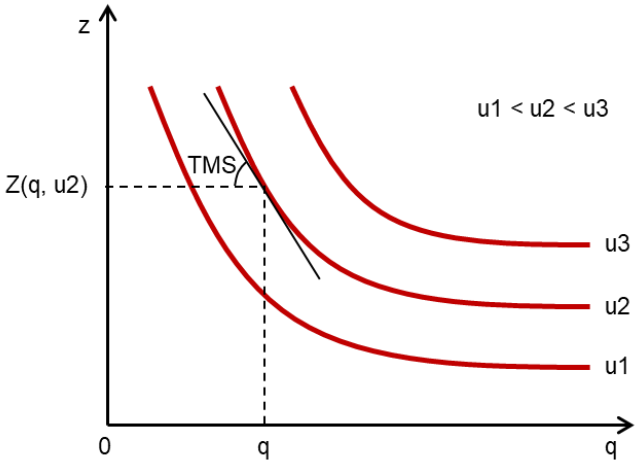


Fonte: Abramo (2001).

Como pode ser observado na Figura 4, é possível desejar consumir mais espaço (q) e não alterar o consumo de bens compostos (z), desde que se mude para outra curva de indiferença – no caso, quando se passa do ponto *A* para *A'* – aumentando a utilidade – ou seja, saltando de *u1* para *u2*. Portanto, a maior satisfação está nas curvas de indiferença mais altas (*u3* > *u2* > *u1*), o que levará ao indivíduo ordenar as cestas de bens por tal critério.

Contudo, deve-se lembrar de que o indivíduo também terá restrições orçamentárias, o que lhe exigirá considerá-las ao escolher uma cesta de bens.

Figura 5 – Curvas de Indiferença e Taxa Marginal de Substituição (TMS).



Fonte: Abramo (2001).

A Figura 5 demonstra, a partir da curva de indiferença entre bens compostos (z) e área (q), que a inclinação da reta de orçamento “r(t,u)” varia em função da renda fundiária (aluguel), a qual decresce à medida que se distancia do CBD. De acordo com Abramo (2001), isto evidencia a premissa de que a disponibilidade de recursos é fator essencial para a escolha da localização residencial em relação à área central.

Outro é o modelo de Alonso-Muth-Mills[24] – AMM –, que adotou o conceito de curvas de “lance” de aluguel para demonstrar a variação do preço da terra em função da distância até o centro. Quanto maior essa distância, menores são os preços, considerando-se o pressuposto de que no centro há melhor oferta de acessibilidade. O aumento da distância pode proporcionar maiores áreas em detrimento da acessibilidade.

De acordo com Nadalin (2014), uma crítica que o AMM recebe é não incluir a dinâmica temporal, o que necessariamente reconheceria a existência de domicílios vagos – que são bens de consumo duráveis, como tratados em modelos de filtragem. Mesmo assim, esses bens estão sujeitos a depreciação ao longo do tempo, o que provoca diretamente a queda de seus preços. Para reverter ou evitar isto, deve-se executar manutenção, cujo custo passa a ser desinteressante quando se torna superior ao da construção de um novo domicílio – substituição –, o que pode resultar no abandono do existente.

Os modelos de filtragem, contudo, falham ao não tratar da localização intraurbana. A substituição de um imóvel deve considerar o novo preço do solo na sua localização, o qual está sujeito a (des)valorização da vizinhança: “à medida que os imóveis de uma determinada vizinhança são filtrados para níveis de qualidade inferior, seus habitantes também mudam, caindo o nível médio de renda” (NADALIN, 2014, p. 10).

A partir dos pressupostos de que em um bairro as suas edificações possuem qualidade e idade similares, e de que a cidade se organiza por anéis de domicílios mais antigos nas proximidades do seu centro, pesquisas estadunidenses apontam a preferência das classes mais abastadas em residir as periferias[25]. Porém, quando a

---

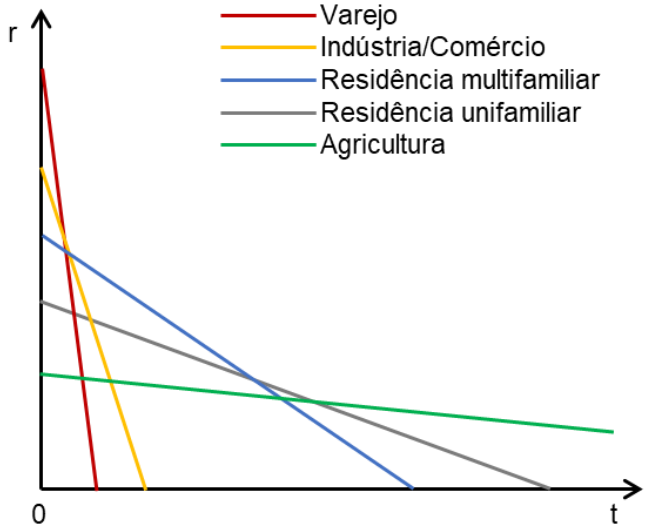
[24] Este modelo consiste na combinação dos modelos formulados por William Alonso (1964), Richard F. Muth (1969) e Edwin S. Mills (1972).
[25] Este fenômeno será abordado no Capítulo 3.

idade do imóvel é mantida constante, o que se observa é a preferência por residir nas áreas próximas ao centro, motivada pela acessibilidade. Isto é coerente com o modelo AMM, que aponta dois fatores fundamentais para a localização intraurbana: a qualidade da habitação e o custo de transporte (NADALIN, 2014).

Outro fator a ser considerado é o de projetos de requalificação de centros históricos. Por intermédio deles, é possível reverter a deterioração do ambiente urbano, o que, em geral, valoriza os imóveis, o que explicaria o fato de não serem transacionados. Uma consequência comum a isto é a gentrificação[26], que também pode ser atribuída à própria ação governamental no ato de renovação dos centros. Tal processo gentrificador causa a elevação da Taxa de Vacância para além do nível "natural"[27] e a subutilização de amenidades proporcionadas pelas áreas centrais – como melhor acesso a transporte público (NADALIN, 2014).

Brian J. L. Berry também formulou uma teoria de localização, de fundamentação neoclássica, que ilustra como esta escola descreve e compreende o fenômeno da segregação residencial[28]. Para tanto, ele atribuiu a decisão locacional como uma função que envolve a capacidade de pagamento por um imóvel (r) e a distância ao CBD (t) – neste caso, demonstrou diferenças em relação aos possíveis usos, como pode ser observado na Figura 6.

Figura 6 – Modelo de Berry, que relaciona a capacidade de pagamento por um imóvel (r) e a distância ao CBD (t).



Fonte: Silva (1993).

[26] O conceito de gentrificação será tratado na seção 2.5.
[27] A Taxa de Vacância Natural foi discorrida na seção 2.3.

Por este modelo, as residências unifamiliares seriam possíveis às classes mais abastadas, que poderiam arcar com os custos de maiores áreas de ocupação e de transporte em razão da maior distância ao CDB. Em contrapartida, as atividades econômicas teriam preferência por se situarem em áreas mais próximas ao CDB (SILVA, 1993). Assim, o modelo de Berry pode ser considerado inovador por incluir a capacidade de pagamento por um imóvel como variável explicativa para a localização, pois ela é determinante para a escolha – em especial, com o pressuposto de limitação/escassez de recursos financeiros que, inevitavelmente, sujeita o indivíduo a um *trade-off* em relação a outras variáveis.

Assim como as maiores cidades brasileiras, Belo Horizonte experimentou, a partir da segunda metade do século XX, grande crescimento populacional que acabou por evidenciar e agravar importantes problemas habitacionais – favelas, loteamentos clandestinos, ocupações de imóveis abandonados e população em situação de rua. Embora haja favelas situadas proximamente à área central, e que tenha havido ocupações de edificações vagas nesta, a maior parte da população pobre se localiza nas periferias – inclusive em municípios da RMBH.

O que foi descrito sobre o município de São Paulo pode, em grande medida, ser aplicado a Belo Horizonte, no que tange à distribuição espacial da população mais rica e à situação de imóveis na área central:

> As famílias mais abastadas moravam no centro histórico e no centro expandido durante a primeira metade do século XX. Gradualmente elas se mudaram seguindo o caminho do centro de negócios. Então, o centro histórico foi totalmente deixado para a ocupação de classes de renda menores. Nesta área, há evidências de muitas unidades fechadas, conjuntamente com evidências de proprietários esperando para venderem ou ocuparem suas unidades após o processo de revalorização (NADALIN, 2014, p. 13).

Isto é evidente quando se lembra que grande parte da população que, no passado, residiu o Hipercentro de Belo Horizonte, atualmente habita bairros a ele lindeiros, na área central do município. Desta maneira, ainda pode usufruir das amenidades ofertadas pela localização, como a proximidade de locais de trabalho e menor custo de transporte – o que se alinha ao modelo AMM. Por outro lado, a alta

[28] Este assunto será endereçado na seção 2.5.

vacância na área hipercentral da capital mineira faz com que as suas vantagens locacionais sejam subutilizadas – como melhor acessibilidade ao sistema de transporte coletivo, a comércio etc.

Além disto, sobre o modelo AMM, Cotelo e Rodrigues (2012) fazem uma importante observação: diante dos altos preços da terra nas áreas centrais, e tendo em vista a escassez de recursos por parte dos consumidores, e interesse por altos rendimentos pelos construtores, todos estes procurarão otimizar o uso da terra. Para isto, uma solução – e das mais praticadas – é a verticalização. Tal assertiva é corroborada por Carvalho e Saboya (2017):

> (...) dentre as diversas formas de reprodução do capital sobre o solo urbano, o processo de verticalização tem sido uma das características mais marcantes e significativas da cidade capitalista, fazendo parte dos interesses de seus agentes e sendo percebida pelo crescimento quantitativo e espacial que acaba alterando a paisagem urbana e a forma de morar do cidadão (CARVALHO e SABOYA, 2017, p. 2).

O fenômeno da verticalização pode ser definido como o "processo intensivo de reprodução do solo urbano, oriundo de sua produção e apropriação de diferentes formas de capital, aliado às inovações tecnológicas, alterando a paisagem urbana" (MENDES apud IPEA, 2011, p. 4). Desta definição destacam-se a multiplicação da área de terreno que permite maior área construída, a adoção de materiais e técnicas construtivos viabilizadas por tecnologias mais avançadas e complexas do que os empregados para construção de residências unifamiliares, e inevitavelmente impactam a ambiência da cidade.

Carvalho e Saboya (2017) apontam alguns aspectos da verticalização brasileira, dentre os quais será destacado um: tal processo é inerente à lógica mercadológica, sendo produto da articulação de diversos setores capitalistas, os quais se organização como grupos de interesse junto ao Poder Público:

> (...) a regulação do espaço urbano pelo governo pode acabar incentivando um comportamento do tipo *rent seek*[29] por parte dos atores urbanos (HILGERT, KLUG e PAIXÃO, 2004). Empresários urbanos e proprietários de

[29] A atividade *rent seek* é caracterizada por agentes econômicos que mobilizam suas ações com o objetivo de extrair renda da atividade governamental (produção e/ou regulamentação) (PONTES, PAIXÃO e ABRAMO, 2011, p. 176).

> terrenos podem, por exemplo, tentar interferir nas normas urbanísticas, incentivando o poder público a romper com as regras do jogo normativo. A pressão imposta por esses grupos tem como objetivo criar novas localidades a partir, por exemplo, de uma mudança na utilização do uso do solo em determinada localização da cidade (mudanças no zoneamento), o que possibilita ao empresário urbano auferir o *mark-up*[30] urbano e, aos proprietários, a mais-valia fundiária urbana. Dessa maneira, a atitude *rent seek* torna-se mais um componente da inovação espacial, e a alteração da lei urbana é mais uma das características da nova convenção urbana que surge (PONTES, PAIXÃO e ABRAMO, 2011, p. 176-177).

Considerando-se que estes procuram aferir ganhos a partir da permissão legal em construir grandes áreas a partir da multiplicação do solo, para isto importa a localização. Sendo assim, alguns fatores são determinantes para os interesses do mercado no que tange à localização: disponibilidade de infraestrutura; acessibilidade ao CBD e outros centros secundários; oferta de amenidades; e *status* socioeconômico associado ao local.

Tais fatores são julgados distintamente por empreendedores e adquirentes/locatários de imóveis. Para os primeiros, uma localização é melhor que outra à medida que lhe proporciona maiores lucros, sendo que há "um tênue equilíbrio entre uma área barata, que diminua o custo da produção e maximize o lucro, por um lado, e uma localização atraente o suficiente para os usuários, por outro" (CARVALHO e SABOYA, 2017, p. 415), de modo que "por um lado, os empreendedores gostariam de oferecer a seus compradores as melhores localizações como forma de extrair maiores receitas, por outro sentem a necessidade de oferecer as 'piores' localizações como forma de minimizar o gasto com o terreno e, assim, auferir maiores lucros" (CARVALHO e SABOYA, 2017, p. 417). Por adquirentes e locatários são avaliadas as possíveis combinações dos bens abordados na teoria de Alonso: a área do imóvel, a distância do domicílio em relação ao CBD e bens compostos.

Para além dos fatores que determinam a localização – tratados até aqui –, há a multiplicação do solo urbano – expressa na legislação urbanística por meio do Coeficiente de Aproveitamento[31] e por instrumentos que sobre ele incidem. Altos

---

[30] Termo em inglês que significa a diferença entre o custo total de produção de um produto e seu preço de venda ao consumidor final. A diferença indica o custo da distribuição física, ou seja, quanto custa levar o produto de onde está armazenado até as mãos do consumidor final, mais o lucro do produtor dos intermediários e varejistas (SANDRONI, 1999, p. 368).

[31] Parâmetro urbanístico concernente ao limite de área construída da edificação, que corresponde ao produto da multiplicação da área do terreno pelo índice definido pela legislação urbanística.

índices deste parâmetro urbanístico representam maiores potenciais construtivos, o que, em geral, torna maior o valor do solo. Assim, a verticalização é uma alternativa para distribuir os custos do empreendimento – que incluem o valor do solo – e permitir praticar preços que sejam acessíveis ao público-alvo dos empreendedores. Para que tal distribuição seja mais eficaz, é preciso combinar também a Quota de Terreno por Unidade Habitacional[32]. Segundo Carvalho e Saboya (2017), observa-se que as áreas centrais e as próximas a estas são as que possuem maiores Coeficientes de Aproveitamento, o qual se reduz à medida em que se afasta do CBD; ou seja, a alta produtividade do solo decorrente da legislação urbanística faz com que a verticalização se inicie nos centros, e as ocupações se tornam predominantemente horizontais nas áreas mais periféricas. Esta gradação de permissividade dos parâmetros urbanísticos para (maior) adensamento demográfico decorre do zoneamento estabelecido na legislação – expressão da política urbana –, sob a égide de que as áreas centrais possuem maior capacidade de suporte em razão da melhor infraestrutura urbana estar presente nela; em sentido centrífugo a partir do CBD, a infraestrutura urbana tende a ser mais precária até as áreas periféricas, onde ela é mais deficitária.

Outro fator, para além dos tratados por Alonso e pela teoria AMM, é a raridade do solo decorrente do *status* socioeconômico a ele associado e diretamente ligado à renda do monopólio, que

> varia segundo o nível da qualidade do empreendimento e do local (como é o caso, por exemplo, de áreas litorâneas), a sua condição de raridade e a capacidade de pagamento dos consumidores. Essa qualidade é atribuída ao lote pelo status, criado "espontaneamente" a partir do crescimento da cidade ou pelo zoneamento, que atribui usos e qualificações especiais às áreas residenciais. Todo o excedente que as condições da localização e do monopólio propiciam sobre o valor da produção do empreendimento é fonte de renda sobre o solo urbano e determinante de seu valor de mercado (CARVALHO e SABOYA, 2017, 418).

Em síntese, pode-se entender que, de acordo com as teorias supracitadas, a localização residencial é determinada por sua distância ao CBD; à área do terreno e/ou da moradia; as amenidades oferecidas pelo local; aos acesso e custos dos

[32] Parâmetro urbanístico que limita a quantidade de unidades residenciais – ou seja, controla o adensamento –, sendo o quociente entre a área do terreno pela quota fixada pela legislação urbanística.

bens compostos – que compõem o custo de vida –; a parâmetros urbanísticos estabelecidos na legislação municipal – expressão das políticas urbana e habitacional –; e pelo *status* socioeconômico associado ao local.

Os modelos ora tratados – todos do campo da economia neoclássica – recebem algumas críticas. Dentre elas, Farret (1985) cita as (1) limitações esperadas de modelos concebidos sob premissas fundamentais da economia neoclássica (e.g. competição perfeita, busca por maximização e racionalidade econômica como comportamentos padrão, inexistência de déficit de informações etc.); (2) as hipóteses adotadas pelos modelos (e.g. desconsiderar diferenças entre sítios urbanos, concentração de postos de emprego etc.); e (3) a excessiva orientação para a demanda, sob o pressuposto da soberania do indivíduo para tomada de decisões.

Dessas críticas emergiu outra linha de pensamento econômico sobre localização: os modelos comportamentais não-econômicos, que restringem o indivíduo ao papel de gerador de demanda e de decisões locacionais. Dentre eles, destaca-se o modelo de Chapin, que critica os modelos da economia neoclássica por terem apenas o preço e a renda como suas variáveis, e por negligenciarem aspectos ligados ao comportamento dos indivíduos. Por outro lado, o seu modelo trata a decisão locacional como síntese de uma série de decisões, resultante de outras decisões tomadas por instituições governamentais e firmas privadas, sendo as decisões dos indivíduos como condicionadas às alternativas disponíveis de tal série (FARRET, 1985).

Diante das limitações da corrente econômica neoclássica, que vê a estruturação do espaço urbano como resultado, em essência, da otimização do comportamento econômico, esvaziando o caráter político da questão, surgiram outros modelos que entendem a questão locacional como decorrente das relações de poder, galgados no que Farret (1985) denomina como “paradigma do conflito”. Neste, “o mercado imobiliário seria dominado pelos interesses de grupos e classes, em vez dos consumidores individuais; o Estado não teria o papel de um árbitro neutro e passivo, mas, pelo contrário, seria um ativo agente” (FARRET, 1985, 81).

William H. Form é um dos expoentes do “paradigma do conflito”. Sua análise[33] considerou quatro agentes que se relacionam e produzem as decisões locacionais – a indústria imobiliária, as grandes empresas, os proprietários e inquilinos, e o Setor Público –, os quais possuem recursos e motivações diversos, que podem ser contrários ou alinhados conforme o momento. Por este trabalho abordar a localização residencial, não serão abordadas aqui as grandes empresas.

A indústria imobiliária – conhecida também como mercado imobiliário – visa maximizar os seus lucros, controlar o estoque de imóveis e os valores praticados para estes. Os proprietários e inquilinos têm preocupações com possíveis interferências na qualidade de vida a partir de mudanças nos padrões de uso do solo. Já o Setor Público é tanto mediador de conflitos entre os demais agentes, quanto tem atribuição para determinar os padrões legais de ocupação e uso do solo, e de prover infraestrutura urbana, bem como mantê-la e melhorá-la. Especificamente no que tange à legislação e à infraestrutura urbana – cujos custos são de toda a sociedade por meio de tributação –, o Setor Público acaba por ser grande responsável pelo preço do solo e dos imóveis.

2.5. Segregação Residencial

A cidade é o abrigo e o cenário de agentes que produzem os espaços urbanos, dos quais resultam o padrão das relações sociais. De acordo com Negri (2008, p. 129), “este padrão ocorre por meio da segregação socioespacial (...), principalmente por meio da diferenciação econômica”.

Neste trabalho será abordada apenas a segregação residencial, pois o seu tema é estritamente ligado à questão habitacional no Hipercentro de Belo Horizonte.

De acordo com Ribeiro (2003), o termo segregação residencial sugere separação e exclusão de alguns grupos sociais do conjunto da sociedade, expressando a sua segmentação a partir da existência de barreiras à mobilidade social e territorial.

Este autor lembra que

[33] O trabalho em questão é o *The Place of Social Structure in the Determination of Land Use: some*

> (...) nas sociedades capitalistas, onde o mercado é o mecanismo central da ordem social e os valores igualitários são a base da cultura compartilhada pelos seus integrantes, o termo segregação é pertinente como instrumento capaz de enunciar problemas da ordem social. Neste caso, a segregação residencial tem sentido para designar certas formas de segmentação socioespacial fundadas no controle institucional de recursos que desfrutam certas categorias para a manutenção ou ampliação de barreiras ao contato físico e social e, ao mesmo tempo, na imposição legítima ou não de uma ordem simbólica fundada na crença compartilhada que as pessoas são naturalmente iguais (RIBEIRO, 2003, p. 40).

O fenômeno da segregação tem sido observado desde a Revolução Industrial, quando ele se manifestava no espaço urbano ocidental em função de classe ou de etnia. Entretanto, somente no século XIX ele passou a ser tema de estudos. O primeiro deles foi o de Johann G. Kohl em 1841, segundo o qual a cidade se organizava em anéis concêntricos, onde a classe alta habitava o central, e os mais pobres habitavam os periféricos (NEGRI, 2008).

Já na década de 1920, Ernest W. Burgess formula um modelo inverso ao de Kohl: as classes mais abastadas migram para as periferias em busca de qualidade de vida e segurança[34], ao passo que a população mais pobre começa a ocupar o centro da cidade em busca de amenidades – como a redução da distância ao trabalho.

Também no século XX tiveram grande destaque as pesquisas da Escola de Ecologia Humana de Chicago, que a partir do Darwinismo Social entendiam que a cidade era um organismo vivo, na qual a capacidade de adaptação ao estilo de vida urbano seria determinante para habitar as melhores áreas deste espaço (NEGRI, 2008). A partir da segunda metade de tal século, o Brasil apresentou elevadas taxas de crescimento de sua população urbana: desde 1940 até o seu fim, a população urbana cresceu cerca de 549% (quinhentos e quarenta e nove por cento) - ou seja, 120 (cento e vinte) milhões de pessoas (MARICATO apud NEGRI, 2008).

Negri (2008) afirma que tal crescimento urbano ocorreu por meio da exclusão social e segregação socioespacial, marcadas pela divisão social do espaço, possibilitada pela evolução do sistema de transportes coletivos, de automóveis, do elevador etc., que resultam em localizações diferenciadas para as diversas classes

---

implications for a Theory of Urban Ecology, publicado no *Social Forces Journal* de maio de 1954.

sociais. Outra marca inegável desses processos diz respeito às diferenças e contradições no investimento do Poder Público nos bairros: em geral, os habitados pelas classes mais altas são mais assistidos e mais bem providos de infraestrutura urbana e demais amenidades, em detrimento dos bairros ocupados predominantemente pela população mais pobre.

Sendo assim, foram identificados dois tipos de segregação: a "voluntária" – quando a localização do indivíduo se dava apenas por sua livre decisão –, e a "involuntária" – quando externalidades de força maior determinavam a localização da moradia (VILLAÇA, 1998).

Para Villaça (1998), o modelo "involuntário" é o que predomina nas periferias das cidades brasileiras, baseando-se na divisão das classes sociais: "a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole" (VILLAÇA, 1998, p. 141).

O padrão de segregação da metrópole brasileira, e na América Latina (OLIVEIRA e SILVEIRA NETO, 2015), mais conhecido é o que opõe centro e periferia. O primeiro, por ser dotado da maioria dos serviços urbanos, públicos e privados, é ocupado pelas classes de maiores rendas. A segunda, subequipada e longínqua, é ocupada predominantemente pelos excluídos. Aqui, o espaço atua como um mecanismo de exclusão, tendo em vista que há relação entre segregação e a possibilidade de apropriação de vantagens econômicas – amenidades, localização de oportunidades de trabalho etc.

Segundo Santos (2009), a especulação imobiliária tem papel decisivo, a qual deriva da convergência de dois movimentos: a superposição de um sítio social ao sítio natural, e a disputa entre atividades e pessoas por uma localização. Considerando-se que o *modus operandi* da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, a disponibilidade de recursos é fator determinante para a localização residencial[35], de acordo com as referências vigentes em cada época. Isto interfere diretamente na (des)valorização de porções da cidade ao longo do tempo. Como aponta Negri (2008, p. 135), "o que se pode afirmar é que essas relações nos dias de hoje se dão muito mais em função de fatores econômicos. As maneiras

[34] Isto foi abordado no Capítulo 3.
[35] Vide o Modelo de Berry na seção 2.4.

como as classes se distribuem no espaço urbano dependem do acúmulo de capital individual que cada um consegue ter".

Villaça (1998) menciona o trabalho de Jean Lojkine[36], para quem a segregação é uma manifestação da renda fundiária urbana, fruto dos mecanismos de formação dos preços do solo, determinados pela nova divisão social e espacial do trabalho. Contudo, não é rigorosamente verdadeiro que o preço da terra determina a distribuição espacial das classes sociais, pois nem sempre as classes altas moram em terras caras, e há situações em que as classes mais pobres coexistem com as classes altas em regiões valorizadas – a região Centro-Sul de Belo Horizonte é um grande exemplo disto, onde vilas e favelas são vizinhas das classes altas. A assertiva mais acurada é que, considerando-se o preço como resultado da relação entre área e valor do metro quadrado, os terrenos mais caros são ocupados pelas classes mais ricas, embora as áreas centrais ocupadas por população de baixa renda também tenham preços altos, em razão da localização.

Conforme Villaça (1998), a segregação envolve, inevitavelmente, lutas de classes, nas quais há sempre vitoriosos e derrotados. É um processo dialético, em que a segregação de uns provoca, ao mesmo tempo e pelo mesmo processo, a segregação de outros. Sobre essas lutas, o autor levanta duas questões. A primeira é que a segregação deriva de uma luta ou disputa por localizações, cuja dimensão é dada pelas classes sociais envolvidas. Sendo assim, a segregação entre centro e periferia pode ser considerada uma segregação por classes. A segunda questão refere-se aos motivos da luta. Para a Ecologia Humana, a luta seria pela posição social e por uma localização conveniente dentro da cidade. A posição social é o objeto da primeira questão supracitada. Já quanto à localização conveniente dentro da cidade, é citado Manuel Castells, que afirma que a segregação urbana é produto de um sistema de estratificação social que se expressa, também, na distribuição das residências no espaço urbano. Neste sentido, haveria uma homogeneidade interna aos estratos – que se aglutinam em determinadas áreas (bairros, vilas, favelas, condomínios etc.) –, os quais são heterogêneos entre si. Por isto, é comum haver muros, cercas elétricas e outros aparatos para separação entre os espaços ocupados pelos estratos.

---

[36] LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

Acerca do caso brasileiro, Villaça (1998) indica que a estruturação espacial básica das metrópoles tende a se realizar segundo setores de círculos, mais do que círculos concêntricos: os bairros residenciais de alta renda se expandem e se concentram na mesma direção. Em Belo Horizonte, isto é concretizado por bairros no interior da região central (Funcionários, região da Savassi, Lourdes, Santo Agostinho etc.) e no seu entorno imediato (Carmo, São Pedro, Santo Antônio, Cidade Jardim, Gutierrez etc.). Este tipo de organização radial se deve à necessidade de manter o acesso ao centro da cidade – "corredor de acesso" por dentro desse setor de alta renda – e por ser restrito, se comparado com residências de classes médias ou inferiores. Ele também se deve às suas dimensões exíguas e pelos grandes desequilíbrios entre as classes sociais.

A segregação residencial é responsável por (re)produzir desigualdades, pois

> A diferenciação residencial deve ser interpretada como chances desiguais de se ascender socialmente. Geram-se, assim, acessos diferenciados à infraestrutura urbana, a serviços educacionais e, consequentemente, à manutenção do *status quo*, o controle e a reprodução do exército de mão-de-obra de reserva nas cidades segregadas.
>
> Com tudo isso, nota-se, ainda, a diminuição da qualidade de vida da população, no que tange a seu acesso a recursos básicos que a cidade oferece. Há também um prejuízo cultural, no que diz respeito ao modo como essas pessoas passam a enxergar o mundo e qual sua consciência objetiva de seu estado de segregado socialmente e espacialmente (NEGRI, 2008, p. 138).

Um dos produtos da segregação residencial é a "decadência do centro" e o afastamento dele por parte das classes média e alta – mesmo que sejam comuns (poucas) áreas centrais por elas habitadas que, por serem pequenas e pouco ocorrentes no espaço urbano, não criaram fortes relações com o centro. Outros fatores que se alegam como razões para isto, nas últimas décadas, foram o crescimento da violência e a progressiva ocupação de ambulantes e população em situação de rua. Todavia, eles são mais consequências do que causas da saída voluntária do centro pelas classes média e alta.

De acordo com Oliveira e Silveira Neto (2015), na perspectiva econômica, outra consequência da segregação residencial é o que denominam como "efeitos de vizinhança": os indicadores sociais e econômicos (renda, emprego, condições de saúde, escolaridade) são influenciados pelo ambiente social em que se vive, seja

pela imposição de parâmetros de comportamento, por redes de relações sociais e da existência de um sistema de valores. Os autores ainda expressam preocupação com esse efeito, pois muitas vezes é determinante para os resultados socioeconômicos dos indivíduos.

Para combater os “efeitos de vizinhança”, Ribeiro (2003) indica que as políticas públicas devem focalizar os territórios que mais concentram desvantagens sociais decorrentes de tais efeitos.

Negri (2008) faz referência ao trabalho de Peter Marcuse[37], que aponta que o Estado tem papel importante na geração e alimentação da segregação residencial, por meio de leis que defendem e garantem o direito à propriedade privada, do uso da coerção contra ocupações por terceiros, da implantação e manutenção da infraestrutura urbana, e também da política tributária, entre outros. Tais evidências lhe levam a concluir que o Estado se articula com as classes altas, controlando a segregação a favor delas.

Por fim, cabe justificar o fato de não ter sido tratado o conceito de gentrificação, que “consiste em uma série de melhorias físicas ou materiais e mudanças imateriais – econômicas, sociais e culturais – que ocorrem em alguns centros urbanos antigos, os quais experimentam uma apreciável elevação de seu status” (BATALLER, 2012, p. 10).

Conforme esta autora, a gentrificação se caracteriza pela imigração das classes média e alta para os centros das cidades, que causa a saída dos habitantes de menor renda que viviam nesses centros, e é acompanhada, ou é consequência, de investimentos e melhorias tanto nas moradias quanto no espaço urbano, resultando em mudanças no mercado de solo e habitacional.

Bataller (2012) cita o trabalho de Michael Pacione[38], para quem a gentrificação se concretiza em três passos sucessivos no tempo:

a) um bairro central sofre a perda de residentes de classes médias à medida que estes formam famílias e seus rendimentos aumentam;

---

[37] MARCUSE, Peter. Enclaves, sim; Guetos, não: a segregação e o Estado. In: **Espaço e Debates**. São Paulo: NERU. v. 24, n. 45, p. 24 – 33, jan./jul. 2004.
[38] PACIONE, Michael. **Urban Problems: an applied urban analysis**. London: Routledge, 1990.

b) o bairro vai sendo ocupado por população com rendas inferiores, que vivem de aluguel; por estes não poderem manter as moradias, observa-se uma deterioração física; os proprietários não investem na melhoria das moradias de seus inquilinos; há uma ocupação excessiva e as moradias são subdivididas para serem alugadas; e

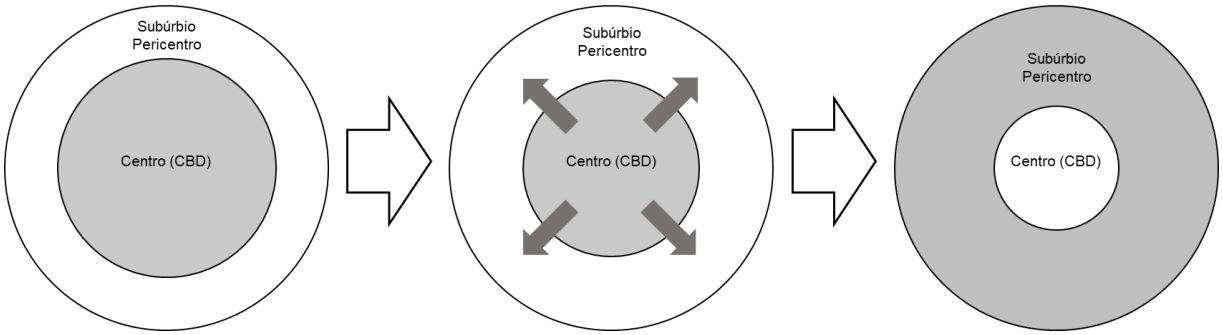
c) as classes médias voltam a se interessar em viver no centro; reinveste-se nos bairros, retiram-se os antigos ocupantes (os de menor renda) e há a revitalização socioeconômica.

Considerando-se a ideia de Pacione, não há gentrificação, pois o Hipercentro de Belo Horizonte, desde a sua origem, foi destinado às classes altas e não foi significativamente ocupada pela população mais pobre; ao contrário, ele foi esvaziado, e assim se mantém. Isto corrobora o modelo de Berry: a valorização dos imóveis, decorrente de projetos de intervenções no espaço urbano, e os custos das amenidades mantêm essa área inacessível àqueles com menor renda.

3. O ESVAZIAMENTO DAS ÁREAS CENTRAIS URBANAS

O esvaziamento das áreas centrais urbanas tem sido tema de estudos desde a década de 1960, mediante observações deste fenômeno em países como Estados Unidos, Canadá e Reino Unido (LUENENDONK, 2015). A partir deles foi cunhado o termo “efeito rosquinha”[39], utilizado para designar o esvaziamento das áreas centrais e, em contrapartida, a massiva ocupação de regiões pericentrais ou subúrbios[40] (Figura 7).

Figura 7 – Dinâmica do “efeito rosquinha”.



Fonte: elaborada pelo autor.

Sobre o caso estadunidense, Mallach (2018, p. 3) relata que “propriedades vacantes e abandonadas são uma parte familiar na paisagem americana, desde as casas geminadas no norte da Filadélfia até a fábrica vazia em Detroit e a casa de fazenda em ruínas na zona rural do Kansas”[41] (tradução nossa). Nota-se, então, que a vacância é um fenômeno de amplo alcance, atingindo tanto imóveis urbanos quanto rurais. Outras grandes cidades têm experimentado isto: Phoenix, Miami, Seattle, Washington D.C., Boston, Chicago, Pittsburgh, Saint Louis etc.

Dentre os motivos da vacância apontadas pelo autor, estão os movimentos migratórios para novas residências em outras áreas – muitas vezes, não localizadas no centro –, deixando as anteriores vazias por tempo indeterminado, até que

[39] Originário do inglês *doughnut effect*.
[40] “As the population becomes more concentrated to the outskirts of the city, businesses often tend to follow. This creates the doughnut effect: concentrating the population and the businesses as a ring around the big city while leaving the centre of the city empty” (LUENENDONK, 2015).
[41] “Vacant and abandoned properties are a familiar part of the American landscape, from the boarded row house in North Philadelphia to the empty factory in Detroit to the collapsing farmhouse in rural Kansas” (MALLACH, 2018, p. 3).

recebam novos moradores. Por outro lado, elas também podem permanecer vazias por muitos anos, e sem manutenção dos proprietários, tendem a se deteriorar ao ponto de necessitarem de requalificação mais profunda, ou mesmo de demolição para dar lugar a uma nova edificação – que pode não ser residencial.

O que costuma ser denominado “deterioração” do centro é um processo que

> (...) consiste no seu abandono por parte das camadas de alta renda e em sua tomada pelas camadas populares. Esse abandono apresenta várias manifestações com diferentes graus de intensidade nas várias metrópoles: abandono do centro principal como local de emprego das camadas de mais alta renda; abandono de diversão, lazer e atividades culturais; como local de compras e de moradia (Villaça, 1998, p. 277).

Sobre isto, Mallach (2018) cita alguns efeitos da vacância associados a deterioração: desvalorização de imóveis vizinhos ocupados[42]; associação com o crime e a violência; ciclo vicioso de declínio e desintegração da vizinhança; redução de receitas da tributação da propriedade; e despesas extraordinárias em virtude de intervenções necessárias no espaço urbano – sejam na infraestrutura, sejam pela segurança da região etc. Por outro lado, Jesus (2015) faz a ressalva de que este conceito de deterioração tem viés ideológico, pois encobre relações de dominação e conflitos de classes. Ele defende que o que ocorre, em verdade, é a popularização do centro, e não um processo de deterioração.

A América Latina e o Caribe se caracterizam como uma região essencialmente urbana: aproximadamente 80% (oitenta por cento) de sua população vive em cidades, que é a maior proporção do planeta e superior às de países desenvolvidos (ONU-HABITAT, 2012). Em grande medida, isto se deve a migrações entre o campo e a cidade na segunda metade do século XX, as quais resultaram em “explosão urbana”. Outro possível fator é que o início dessa fase correspondeu ao primeiro momento da transição demográfica, quando há elevado crescimento vegetativo. Atualmente a transição demográfica já está em estágio avançado, com taxas de crescimento populacional reduzidas.

Outro fato observado, segundo ONU-HABITAT (2012), é um amplo movimento de dispersão da mancha urbana, associada a baixas densidades

[42] Este efeito contraria os preceitos das teorias neoclássicas da localização (vide seção 2.4).

demográficas, o que gera diversos desafios para a prestação de serviços e a sustentabilidade econômica, social e ambiental do modelo de desenvolvimento urbano. Isto contribui para fenômenos como a conurbação, o surgimento e consolidação de regiões metropolitanas e de grandes corredores viários. Portanto, pode-se inferir que o "efeito rosquinha" também está presente na realidade latino-americana e tem atuado decisivamente para a conformação urbana vigente.

O espraiamento urbano na América Latina e no Caribe é uma questão complexa e multifacetada, pois combina fatores como "(...) o controle urbanístico, o planejamento urbano, a oferta de transporte, moradia e comunicações, o preço do solo, as oportunidades de trabalho, a qualidade dos serviços e até a identidade e o estilo de vida. É ainda uma expansão que não se reduz a um grupo social ou um tipo de estrutura urbana"[43] (tradução nossa) (ONU-HABITAT, 2012, p. 36). O resultado disto é a tendência de as cidades ocuparem áreas acima das necessárias para as suas populações, mesmo que haja instrumentos que pudessem propiciar uma melhor ocupação do território, com otimização da infraestrutura e dos serviços básicos – até mesmo a ampliação destes –, o que proporcionaria melhor qualidade de vida. Neste contexto, a variável "densidade demográfica" é essencial para a provisão de infraestrutura e serviços públicos e sociais, para redução de custos marginais e impactos ambientais. Porém, a cidade altamente adensada não é um modelo desejado, dadas as dificuldades inerentes no que tange à gestão e o planejamento deficiente (ONU-HABITAT, 2012).

Na América Latina e no Caribe há exemplos diversificados de expansão urbana dispersa, que compreendem a construção de conjuntos habitacionais – de interesse social ou não –, bairros e condomínios destinados às classes média e alta. Dentre tais exemplos, são notáveis os casos de expansão desordenada, com provisão precária de infraestrutura e informalidade, que são consequências da pobreza e da rápida urbanização. Assim,

> são muitas as cidades na América Latina e no Caribe que têm como esquema de expansão de suas periferias um modelo baseado na multiplicação de estradas, centros comerciais e conjuntos habitacionais

[43] "(...) como el control urbanístico, la planificación urbana, la oferta de transporte, vivienda y comunicaciones, el precio del suelo, las oportunidades laborales, la calidad de los servicios y hasta la identidad y el estilo de vida. Es además una expansión que no se reduce a un grupo social o un tipo de estructura urbana" (ONU-HABITAT, 2012, p. 36).

> fechados. É um modelo que responde de maneira pontual às múltiplas demandas dos mercados imobiliários, sendo que em nenhum momento pareça haver uma intervenção consciente do Poder Público para criar estruturas urbanas que transcendam os projetos imobiliários privados. Desta forma, as áreas urbanas se expandem com residências, na melhor das hipóteses dotadas de infraestrutura e serviços, mas sem criar um tecido urbano verdadeiramente interconectado[44] (tradução nossa) (ONU-HABITAT, 2012, p. 36).

Deve ser ressaltado que uma importante influência ao modelo de expansão urbana latino-americano vem do *modus operandi* do mercado do solo, pois é determinante no tocante à localização e à dispersão no território, ao passo que os assentamentos informais decorrem de falhas do mercado, do planejamento urbano e do sistema de proteção social (ONU-HABITAT, 2012). Daí surge campo fértil para a especulação imobiliária, que fomenta a vacância ou subutilização de terrenos bem servidos de infraestrutura urbana com vistas a maiores ganhos a partir da elevação dos preços mediante falsa escassez de solo disponível. Para tanto, proprietários de terras e empreendedores atuam como grupos de interesses para obterem, junto ao Poder Público, "(...) autorizações de usos do solo segundo sua discricionariedade, enquanto os marcos jurídicos de planejamento são, às vezes, muito débeis, não dispondo de instrumentos de gestão do solo ou sofram da falta de vontade política para sua implementação"[45] (tradução nossa) (ONU-HABITAT, 2012, p. 36).

No Brasil, até meados do século XX, os centros pertenciam às classes alta e, em certa medida, também à média, pois todo o comércio e estabelecimentos de serviços – inclusive os públicos – estavam concentrados nessas áreas. A maioria dos empregos de alta renda se concentravam nos centros até a década de 1960. Entretanto, o desenvolvimento de novos bairros para as classes média e alta[46], a

---

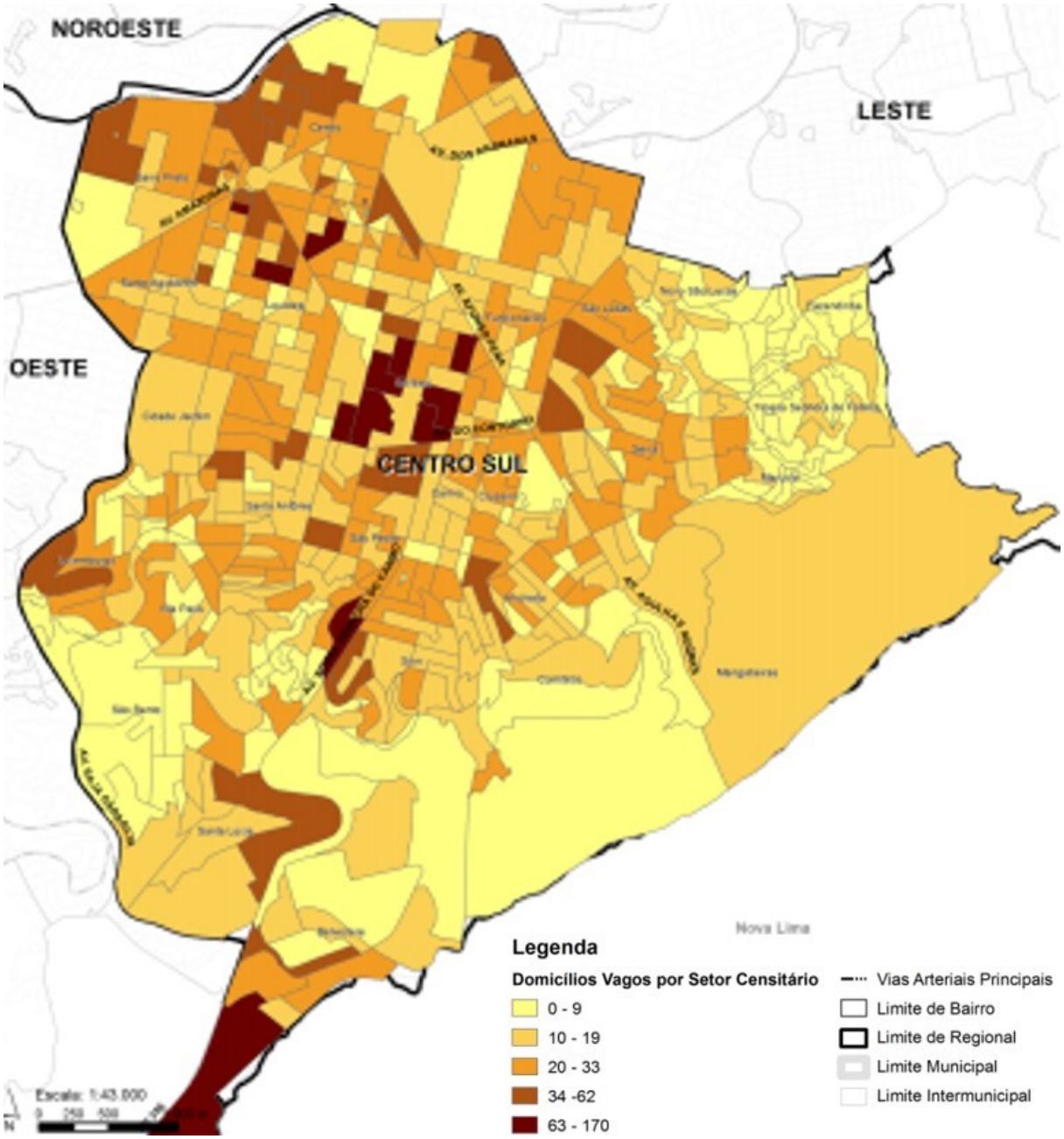
[44] "Son muchas las ciudades de América Latina y el Caribe que tienen como esquema de expansión de sus periferias un modelo basado en la multiplicación de carreteras, centros comerciales y conjuntos habitacionales cerrados. Es un modelo que responde de manera puntual a las múltiples demandas de los mercados inmobiliarios, sin que en ningún momento parezca haber una intervención consciente del poder público para crear estructuras urbanas que transciendan los proyectos inmobiliarios individuales. De esta forma, las áreas urbanas se expanden con viviendas, en el mejor de los casos dotados de infraestructuras y servicios, pero sin crear un verdadeiro tejido urbano interconectado" (ONU-HABITAT, 2012, p. 36).

[45] "Con frecuencia, propietarios y desarrolladores tienen el suficiente poder jurídico y político como para obtener autorizaciones de usos de suelo según su discrecionalidad, mientras que los marcos jurídicos de planeación son, em ocasiones, muy débiles, no disponen de instrumentos de gestión de suelo o adolecen de la falta de voluntad política para su implementación" (ONU-HABITAT, 2012, p. 36).

[46] A classe média se instalou no Bairro dos Funcionários, e a alta no Bairro de Lourdes (Villaça, 1998, p. 269).

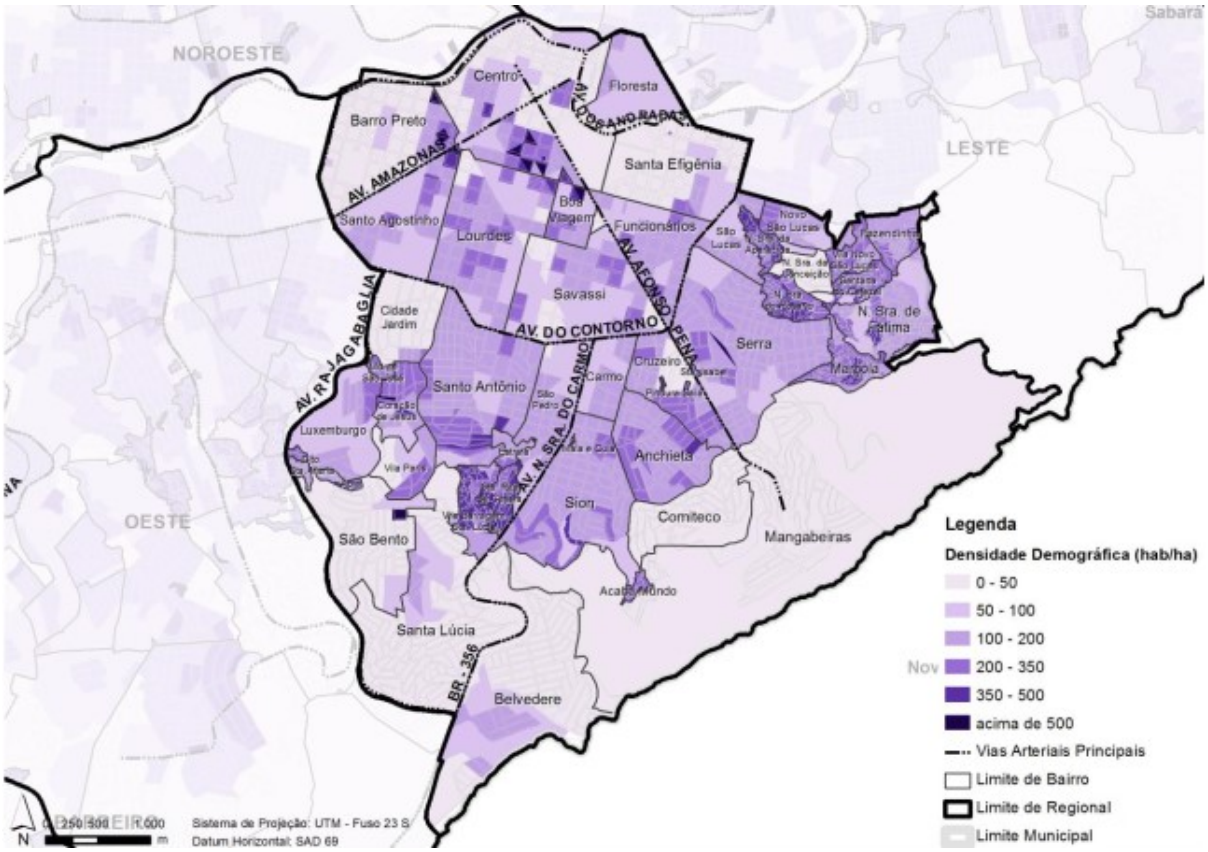
partir de 1950, incentivou a saída voluntária de estabelecimentos de comércio de luxo do núcleo comercial “original”, causando a sua “decadência” e tornando-o mais popular. As transformações ocorridas durante esse período resultaram em novas periferias, que se constituíam em novas centralidades e subúrbios decorrentes de segregação voluntária das classes com autonomia e poder de mobilidade (JESUS, 2015).

Figura 8 – Concentração de domicílios vagos por setor censitário na região Centro-Sul.



Fonte: Belo Horizonte, 2013.

Figura 9 – Densidade demográfica por setor censitário na região Centro-Sul.



Fonte: Belo Horizonte, 2013.

As Figuras 8 e 9 demonstram o estado atual da vacância na região Centro-Sul de Belo Horizonte a partir de dados relativos aos domicílios vagos[47] e à densidade demográfica. Na primeira figura nota-se que no Hipercentro, mesmo não havendo setor censitário na faixa mais alta de domicílios vagos, a sua vacância residencial é relevante por nele prevalecerem as faixas média (20-33) e média alta (34-62). Conforme Belo Horizonte (201-), foram identificadas 85 (oitenta e cinco) edificações vazias ou subutilizadas no Hipercentro de Belo Horizonte, das quais a maior parcela seria apta a abrigar unidades residenciais ou hotéis. A Figura 9 demonstra que a maior parte do Hipercentro possui densidades demográficas nas três menores faixas, sendo que os setores censitários mais densos estão próximos ao Bairro de Lourdes e Boa Viagem, onde há maior concentração de renda (vide Figura 11).

Tais eventos são consequências do abandono dos centros pelas classes de alta renda: “não é a popularização da área central que leva à sua degradação, mas,

[47] Este dado não inclui imóveis não residenciais que estejam vagos.

fundamentalmente, a ausência de investimentos do poder público e privado em um espaço que se torna popular" (JESUS, 2015, p. 375).

No primeiro momento, os centros perderam importância como núcleos comerciais e de prestação de serviços para tais classes. Posteriormente, e em consonância com isto, também perderam importância como local de trabalho para elas, pois os seus novos empregos foram gerados fora dos centros. Em substituição aos centros, surgiram grandes "sub-regiões urbanas", e até mesmo outras centralidades na área central, de comércio e serviços que não se destinavam aos populares, que passaram a ocupar cada vez mais o centro então abandonado. O "Hipercentro, é, desde a formação da cidade, o polo principal de serviços urbanos e local propício aos negócios e trocas de ideias e moeda. No seu entorno, expandiram-se subcentros que se inserem na dinâmica citadina como prolongamentos do local de formação do núcleo urbano inicial" (CALDAS, MENDONÇA e CARMO, 2008, p. 193).

Vale ressaltar que as administrações públicas também contribuíram para este fenômeno na medida em que deslocaram (algumas de) suas unidades administrativas para fora dos centros, e por vezes avançando sobre áreas nobres predominantemente residenciais. Desde então, passou a descentralizar e espalhar as suas secretarias e entidades da Administração Indireta, sendo que algumas delas foram locadas proximamente a áreas nobres – alguns exemplos são a Superintendência de Desenvolvimento da Capital – SUDECAP – defronte ao Bairro do Carmo, a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL – no Bairro de Lourdes e perto do Bairro Santo Antônio, e as Secretarias Municipais de Meio Ambiente e as ligadas a serviços urbanos no Bairro do Cruzeiro.

Villaça (1998) elenca motivos que considera insuficientes, ou mesmo falsos, para causarem o abandono dos centros principais pelas populações de alta renda.

Um deles seriam supostas deficiências internas dos centros, quando, na verdade, o cerne disto é uma frágil vinculação mútua entre esses locais e as referidas classes, o que não permitiu a formação de círculos de ocupação de média e alta rendas. Isto foi facilitado pelos meios de transporte privados – possíveis apenas a quem poderia arcar com seus custos – e pelo mercado imobiliário, interessado em empreender em novas localidades e em renovar o estoque de imóveis – o que inclui a substituição de edificações existentes por outras maiores e

capazes de atender a novos desejos e requisitos de moradias. Neste sentido, em Belo Horizonte a partir da década de 1970,

> (...) o Estado atua de forma decisiva na área central ao intensificar ainda mais o processo de verticalização através de uma legislação permissiva e da ausência de investimentos em obras e equipamentos urbanos. Pode-se pensar que a sobreposição de avenidas e espaços múltiplos de circulação, em detrimento da oferta de lugares de encontro e de troca, gera um tipo de movimento e de relação com a cidade, fortalecendo ainda mais seu caráter fragmentado. A valorização do trânsito, de espaços de passagem, pode funcionar como um mecanismo segregativo, mesmo porque as avenidas são também *cercas:* controle, disciplinamento, encolhimento do espaço público e alargamento do espaço privado (JESUS, 2015, p. 375-376).

O “envelhecimento” dos centros também é outra razão propagada. Porém, ela não se sustenta, pois caso houvesse interesse das classes média e alta em se manterem nos centros, estes poderiam ser renovados e adequados – inclusive com o auxílio e investimentos do Poder Público. A essas classes conveio residir outras áreas no centro ou nas suas bordas, tirando proveito da infraestrutura urbana existente e capaz de suportar adensamento, e da malha viária constantemente sob intervenção estatal, para permitir tráfegos cada vez mais volumosos.

A mobilidade urbana merece destaque como um fator verdadeiramente explicativo do movimento centrífugo das classes média e alta. A partir da década de 1970 observou-se no Brasil uma difusão dos automóveis para essas classes. Eles permitiram independência dos meios de transporte coletivos e percorrer distâncias maiores. Diante disto, projetos de ampliação e melhorias do sistema viário, e profusão de áreas de estacionamento – sempre sob a tutela do Estado, seja na execução de obras, seja por autorizações para instalação de atividades econômicas alinhadas a esta tendência – tornaram-se fundamentais para consolidação dos meios de transporte privados. No entanto, tendo a redução do tempo de deslocamento como algo desejado, a formação de “sub-regiões urbanas” de comércio e serviços também contribuiu para o automóvel se firmar como um bem essencial.

Desta feita, restou às camadas populares ocupar os “antigos” centros, que passaram a ser considerados obsoletos por aqueles que o abandonaram e pelo mercado imobiliário.

Deve ser reconhecido que, ao longo do tempo, o Hipercentro de Belo Horizonte perdeu características consideradas aprazíveis para moradia; porém, isto não deve ser injustamente alegado como único motivo para o seu abandono por parte das classes média e alta. Indubitavelmente, a crescente popularização torna mais heterogêneos espaços até então exclusivos, e a emigração é uma alternativa para manter o *status quo* de desigualdades (JESUS, 2015).

Diante dos interesses das classes média e alta do mercado imobiliário, e da (in)ação do Poder Público, é possível afirmar que, em verdade, a deterioração dos centros foi intencional ou, ao menos, fruto de omissão (VILLAÇA, 1998). Resultados desta postura são a perda de importância econômica para as "sub-regiões urbanas" de comércio e serviços, de valor de edifícios por terem sido abandonados, a redução ao *status* de local de passagem em decorrência de intervenções no sistema viário. O que cumpre ressaltar aqui é que deterioração não foi causa do abandono, mas, sim, consequência dele. Além disto, o que pejorativamente se considera "decadência" consiste, na realidade, na apropriação dos centros pelas camadas populares.

Voltando à questão da mobilidade, é necessário ressaltar que as condições de deslocamento, e a tecnologia empregada para tanto, são fatores dominantes da estruturação espacial, e variam conforme as classes sociais. Considerando-se que as classes mais pobres não têm condições de possuir e manter veículos próprios, as intervenções no sistema viário, ao privilegiarem a mobilidade por transporte privado, beneficiaram apenas as camadas de renda mais alta. Sendo assim, o acesso a meios de transporte também condiciona o preço da terra urbana, já que a sua disponibilidade depende da mobilidade territorial da demanda (VILLAÇA, 1998). Isto pode ser observado nos movimentos das classes média e alta que, ao saírem do Hipercentro de Belo Horizonte, levaram consigo suas necessidades para as novas áreas a serem ocupadas – dentre essas necessidades, a de sistema viário que lhes permitisse acessar a área central com seus veículos. Com a grande elevação dos preços da terra nas novas áreas a serem ocupadas, a solução encontrada para viabilizá-las foi a verticalização como mecanismo de diluição dos custos.

À primeira vista, atribui-se ao mercado imobiliário a escolha da localização de empreendimentos, e, assim, seria o maior responsável pelo esvaziamento das áreas centrais. Contudo, "não é a 'moderna incorporação' (nem o antigo capital imobiliário) que escolhe o local dos empreendimentos, mas sim as burguesias, que vêm fazendo

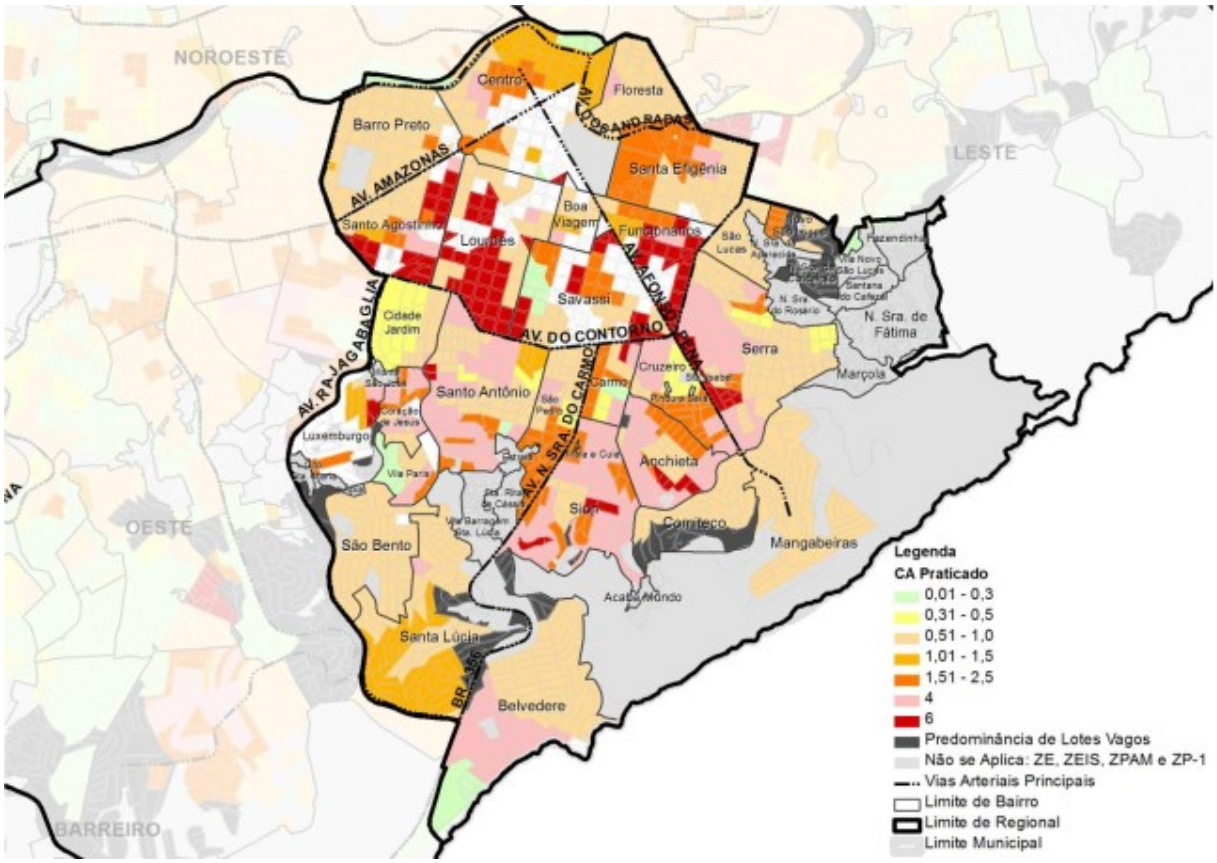
essa escolha desde muito antes de existir não só qualquer incorporação, mas o próprio setor imobiliário como um grupo autônomo, poderoso e articulado na sociedade" (VILLAÇA, 1998, p. 184). Assim, as elites demandam constantemente a produção de novos empreendimentos e bairros, e ao ocuparem-nos, deixam os locais onde até então habitavam. Desta feita,

> (...) ao se tornar o eleito para sinalizar as mudanças na dinâmica imobiliária, o empresário urbano assume um duplo papel na economia urbana: especulador keynesiano e empresário schumpteriano. No primeiro caso, é o profissional da antecipação urbana, que emite sinais para os demais agentes. No segundo caso, é quem produz novos tipos de imóveis em novas localizações, que busca extrair o *mark-up*[48] urbano, desempenhando o papel do empresário inovador. A inovação espacial, que consiste na produção de imóveis mais sofisticados para as famílias de alta renda em uma nova localização, ao atrair as famílias abastadas para esses locais, cria uma nova ordem urbana. Na medida em que as famílias abastadas deixam uma determinada localidade, esta passa a ser habitada por famílias de um padrão imediatamente inferior e, assim, sucessivamente. Essas migrações intraurbanas em cadeia alteram a estrutura urbana vigente, inaugurando uma nova ordem urbana (nova convenção). Porém, este processo é instável e frágil e pode ser alterado a qualquer momento, colocando a convenção urbana vigente em xeque, ao mesmo tempo em que abre espaço para o surgimento de uma nova convenção (PONTES, PAIXÃO e ABRAMO, 2011, p. 175-176).

Villaça (1998) afirma, portanto, que a moderna incorporação imobiliária é produto de uma convergência de fatores, a saber: a concentração do capital imobiliário; massificação de demandas pela propagação de novos estilos de vida e formas de morar como expressões ideológicas; e intervenções do Estado para adequação do sistema viário para o transporte privado e permissões para grandes empreendimentos por meio de legislação urbanística. Dessa convergência provêm a verticalização – nova forma de morar – como alternativa ao adensamento demográfico, mas que gera grandes ônus para a infraestrutura urbana, o sistema viário, a paisagem urbana e o meio ambiente.

[48] Vide nota de rodapé 30.

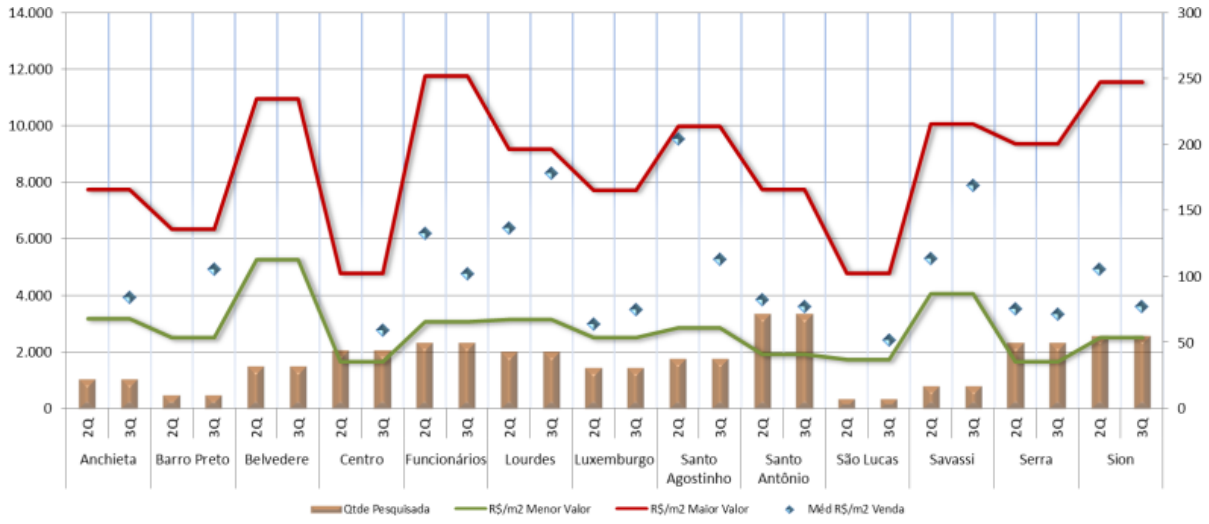
Figura 10 – Coeficiente de Aproveitamento praticado predominante por setor censitário na região Centro-Sul.



Fonte: Belo Horizonte, 2013.

A Figura 10, aliada à Figura 11, corrobora a assertiva supra. O Coeficiente de Aproveitamento é o melhor parâmetro urbanístico para “medir” o “apetite” do mercado imobiliário por uma determinada região, pois determina o limite legal de área construída, que quanto maior, mais interessante é por permitir produzir mais unidades – considerados os padrões construtivos praticados pelo mercado, de acordo com o respectivo público – e assim diluir mais o custo do solo urbano. O que se observa é que os Coeficientes de Aproveitamento praticados no Hipercentro estão entre os mais baixos, enquanto na Savassi, no Funcionários e, principalmente, em Lourdes, há presença de faixas superiores de Coeficiente de Aproveitamento. Portanto, infere-se que o Hipercentro é uma região de menor interesse para o mercado, se comparado com as outras regiões citadas.

Gráfico 3 – Amplitude dos valores máximo e mínimo de venda, por bairro e tipo de unidade residencial, e valor médio, em R$/m², na região Centro-Sul.



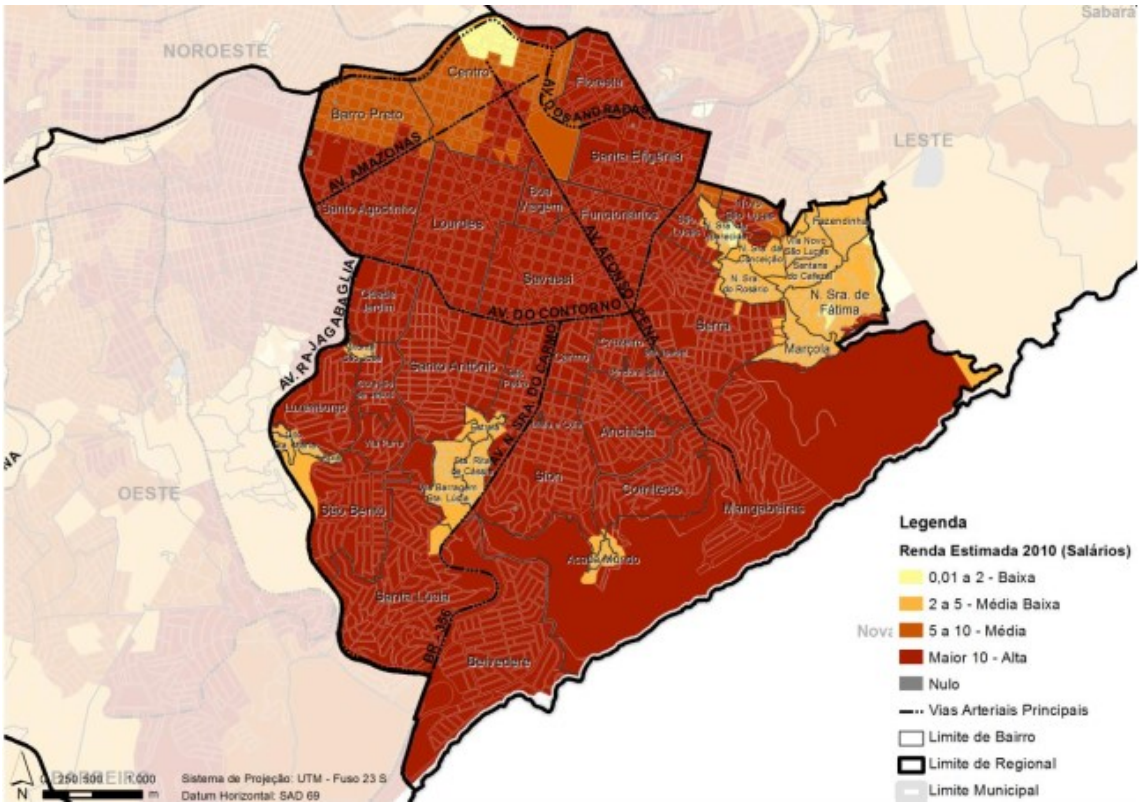
Fonte: Belo Horizonte, 2013.

A partir de resultados de pesquisas junto a agentes do mercado imobiliário, Belo Horizonte (2013) elaborou o Gráfico 3, o qual demonstra, na região Centro-Sul, os preços por metro quadrado praticados para venda de unidades residenciais. Dentre os bairros selecionados, o Centro é o de menores preços mínimo e máximo, com diferenças significativas em relação a Belvedere, Funcionários e Savassi. Sendo assim, tais dados confirmam o que se afirmou anteriormente, no que tange ao interesse do mercado, que atua racionalmente para aferir os maiores lucros e, para isto, prioriza sua atuação nos bairros que lhe oferecem maiores possibilidades.

É notável que a expansão territorial das classes média e alta belo-horizontinas foi na direção sul (Figura 11) – o que se mantém até os dias atuais –, sendo predominante mesmo sobre ações do Estado e do mercado imobiliário. Um exemplo disto foi a ocupação tardia da região da Pampulha, situada na direção norte, inaugurada na década de 1940. Ao invés de se dirigirem aos grandes lotes planos da nova região, a burguesia preferiu se comprimir nos bairros próximos ao centro, limitados pela Serra do Curral e pelo relevo acidentado. Segundo Villaça (1998), isto comprova a ideia de que a localização das burguesias não é determinada pelo capital imobiliário, que se apegam obstinadamente à direção sul para sua expansão. Ao contrário, isto se deve, sobretudo, à

> (...) teia de inter-relações espaciais que se desenvolve, acentuando cada vez mais uma ‘amarração’ entre os diversos bairros (os da burguesia, no caso) e outros elementos vitais definidores dos deslocamentos espaciais, especialmente os locais de compras, serviços e empregos, como os centros principais e os subcentros (Savassi), e todos os locais de emprego, comércio e serviços (*shoppings*, escolas, médicos, bufês, restaurantes, dentistas, salões de beleza, clubes etc.) que definirão os deslocamentos espaciais dessas classes. Abandonar a área de maior segregação significa ficar longe ‘de tudo’, ficar ‘fora de mão’. Abandonar a direção radial significa piorar a acessibilidade (VILLAÇA, 1998, p. 202-203).

Figura 11 – Renda estimada por setor censitário na região Centro-Sul.



Fonte: Belo Horizonte, 2013.

Considerando-se, mediante o exposto, que Belo Horizonte vem sofrendo o “efeito rosquinha”, as suas consequências, conforme Luenendonk (2015), são a segregação e a poluição. A primeira decorre da confluência da população de média e alta rendas e de atividades econômicas para as áreas pericentrais ou subúrbios, e a concentração da classe pobre no centro. Já a segunda resulta dos crescentes deslocamentos por transporte privado, que percorrem distâncias cada vez maiores. Outro problema por ele apontado é a infraestrutura nos subúrbios e áreas pericentrais ser inadequada. Contudo, isto parece não se aplicar ao caso das áreas pericentrais de Belo Horizonte, como indicado por Villaça (1998), sobretudo em

razão da ação do Estado na provisão de melhor infraestrutura nessas áreas, em atendimento a interesses do capital imobiliário e das classes dominantes.

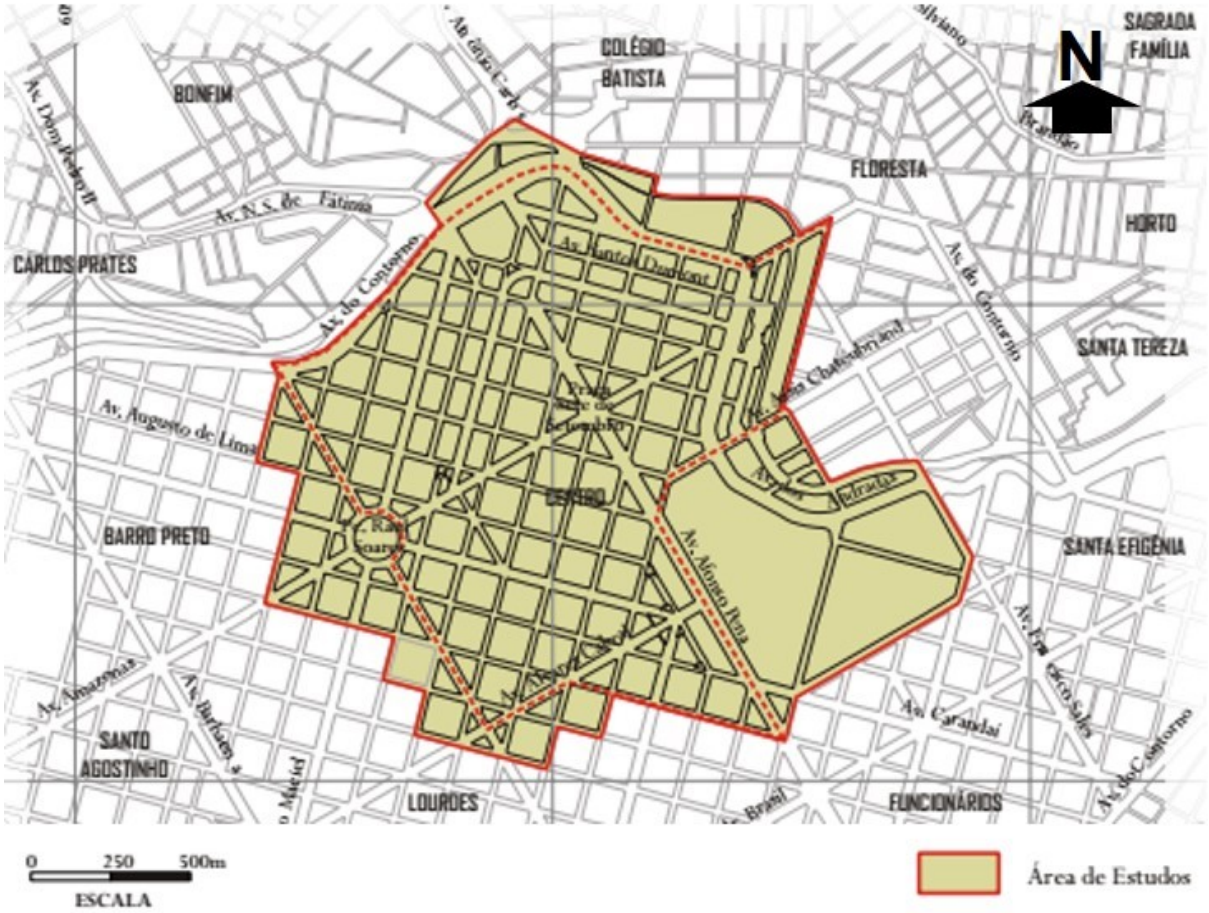
4. LEGISLAÇÃO SOBRE O HIPERCENTRO DE BELO HORIZONTE

Este capítulo abordará a legislação urbanística, a partir de 2007, que trata especificamente da (re)ocupação do Hipercentro de Belo Horizonte por meio dos usos residencial e misto[49].

4.1. Lei nº 9.326, de 24 de janeiro de 2007

A Lei nº 9.326, de 24 de janeiro de 2007, estabeleceu normas para adaptação e implantação de atividades específicas situadas no Hipercentro de Belo Horizonte, cuja delimitação é a dada pela Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996 (Figura 12).

Figura 12 – Delimitação do Hipercentro de Belo Horizonte, nos termos da Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996.



Fonte: Belo Horizonte, 2007a.

[49] O uso misto é o que conjuga, em uma mesma edificação, os usos residencial e não residencial.

No caso, as adaptações poderiam ser para edificações destinadas a atividades culturais e para as de uso residencial ou misto[50] – o que parece ter sido a sua principal motivação. Isto porque ela foi oriunda do Projeto de Lei nº 810, de 09 de janeiro de 2006, que, para implementação da política habitacional definida pelo então Plano Diretor[51], pretendeu "estimular o uso residencial, uma vez que existe grande demanda por unidades habitacionais na cidade e que, nessa área em especial, a ociosidade de edificações é incompatível com a grande infraestrutura urbana instalada" (CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2006, p. 6-7).

Aqui temos a primeira evidência que se alinha ao tratado no item 2.4 deste trabalho: o Hipercentro de Belo Horizonte é um local satisfatoriamente dotado de infraestrutura urbana e amenidades – o que faz com que seja uma localização apropriada para uso residencial e atividades econômicas. Além disto, também se reconhece a existência de edificações em situação de vacância ou subutilização e em condições de serem plenamente ocupadas (Figura 13).

A Lei em questão fixou condições relativas ao Coeficiente de Aproveitamento, que não poderia ser aumentado, e para a quantidade de unidades residenciais, que não poderia ser reduzida. Por outro lado, ela flexibilizou significativamente exigências do Regulamento de Construções[52], de parâmetros urbanísticos da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo[53] vigentes, e de acessibilidade[54]. É importante destacar também que esta Lei descaracteriza os empreendimentos como de impacto.

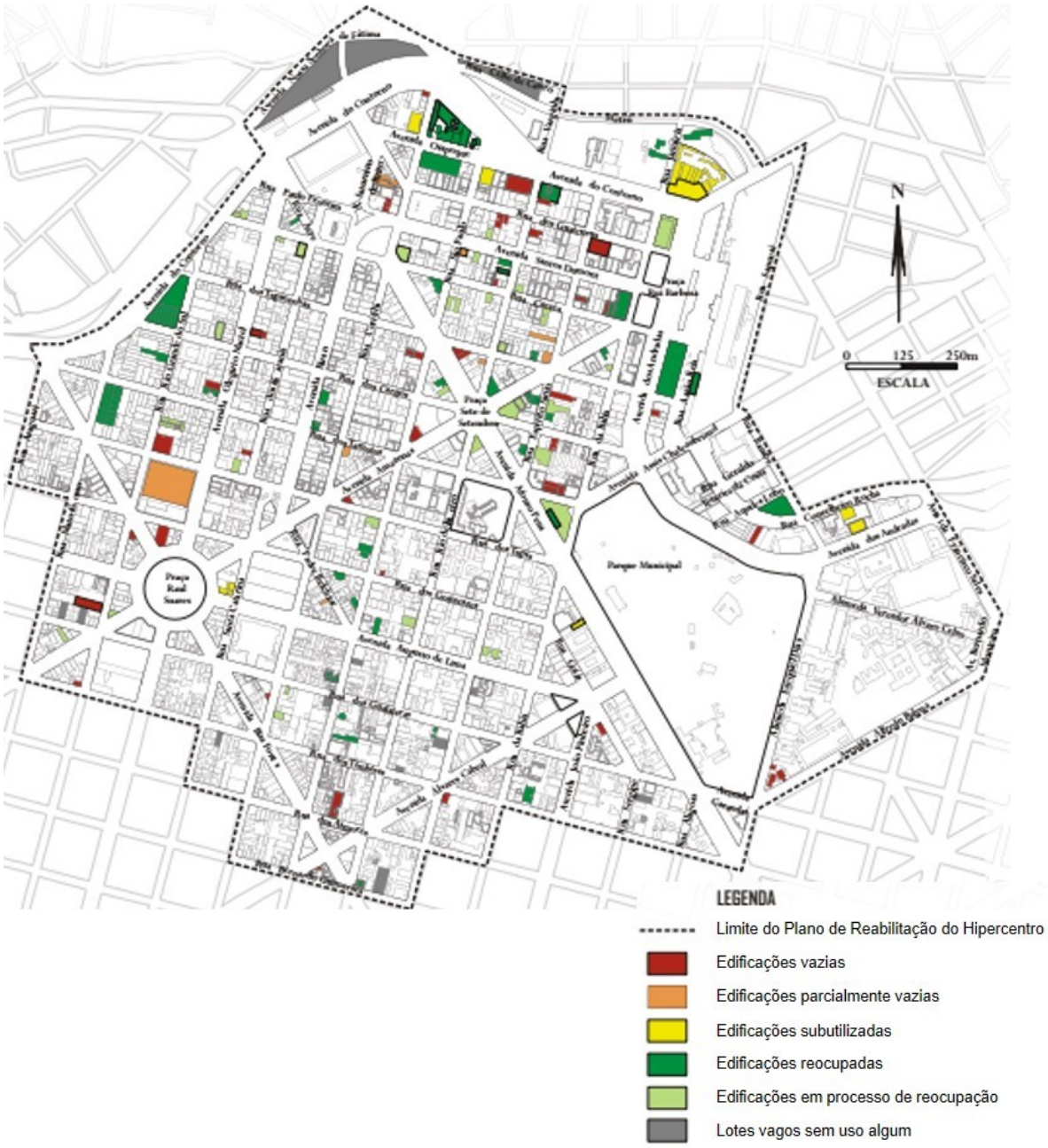
Há uma seção destinada à adaptação de edificação existente destinada a empreendimento de habitação de interesse social – EHIS –, que para esta Lei é "aquele vinculado ao atendimento de um dos programas de financiamento público subsidiado, bem como aquele que atende aos critérios da Lei nº 6.326, de 18 de janeiro de 1993, e da Resolução nº II do Conselho Municipal de Habitação – CMH –, de 1° de dezembro de 1994" (BELO HORIZONTE, 2007a). Dessa seção constam alguns incentivos para os empreendedores de HIS, tais como a permissão de

---

[50] Para efeito da Lei nº 9.326, é uso misto o exercício concomitante dos usos residencial e não residencial em uma mesma edificação, devendo, no mínimo, 30% (trinta por cento) da área líquida da edificação ser ocupada por unidades de uso residencial.
[51] Lei nº 7.165, de 27 de agosto de 1996.
[52] Decreto-Lei nº 84, de 21 de dezembro de 1940 – conhecido como Código de Obras.
[53] Lei nº 7.166, de 27 de agosto de 1996.
[54] Lei nº 9.078, de 19 de janeiro de 2005.

acréscimo de Coeficiente de Aproveitamento em até 20% (vinte por cento)[55], adoção de procedimentos diferenciados para processos administrativos para fins de licenciamento de projetos, e isenção de taxas e de valores decorrentes de infrações a parâmetros urbanísticos nos termos da Lei nº 9.074, de 18 de janeiro de 2005[56].

Figura 13 – Imóveis vazios, subutilizados, reocupados e em processo de reocupação.



Fonte: Belo Horizonte, 2007a.

[55] Desde que destinado exclusivamente para as unidades habitacionais de interesse social ou para áreas comuns da parte residencial; com o referido acréscimo, o Coeficiente de Aproveitamento da Zona Hipercentral – ZHIP –, à época, poderia chegar a 3,6 (três vírgula seis).

[56] Somente para EHIS ou no caso de adaptação de edificação para o uso misto em que a parte residencial ocupe mais de 50% da área total da edificação e seja considerado EHIS.

A Lei nº 9.326 previa sua vigência durante 4 (quatro) anos, a qual poderia ser prorrogada por igual período mediante ato do Poder Executivo – o que aconteceu por meio do Decreto nº 14.261, de 27 de janeiro de 2011 – e assim teve sua caducidade em 24 de janeiro de 2015.

Desta Lei, em primeiro lugar, deve ser ressaltada a relevância da iniciativa em (re)ocupar o Hipercentro de Belo Horizonte – em especial, com o uso residencial e, sobretudo, de interesse social. Afinal, "a existência de um número ainda significativo de imóveis vazios e subutilizados no Hipercentro, a despeito de ter-se identificado movimento recente de reocupação, demanda um esforço do Poder Público no sentido de fortalecer as possibilidades de utilização dos mesmos" (BELO HORIZONTE, 2007a, p.36). Ademais, Belo Horizonte (2007a) reconhece que há demanda por moradia na área de estudo, tendo em vista as suas vantagens locacionais e de acessibilidade a todo o Município.

No entanto, observou-se que, ao longo dos 8 (anos) da sua vigência, não foi produzido sequer um EHIS. Os incentivos oferecidos para EHIS não foram suficientes para atrair empreendedores, já que aqueles seriam aplicados nos próprios empreendimentos. Além disto, devem ser lembrados outros motivos do (aparente) desinteresse por EHIS no Hipercentro[57], como a produtividade do solo, potencialmente alta, e as vantagens decorrentes da localização no tocante à infraestrutura e às amenidades existentes, os quais a indústria da construção civil se aproveitaria para empreendimentos para classes de maiores rendas.

Isto é confirmado pela baixa adesão a esta Lei por parte do setor da construção civil. Foram propostos e concluídos apenas dois empreendimentos de adaptação de edificações existentes: o Edifício Chiquito Lopes[58] e, posteriormente, o Edifício Excelsior *Residence*[59]. Também foi proposto sob a Lei nº 9.326 o Edifício Tupis[60] – conhecido como "Balança, mas não Cai" –, mas não foi integralmente concluído em razão de imbróglios judiciais quanto à sua propriedade[61]. Cabe

---

[57] Vide capítulos 2 e 3.
[58] Situado à Rua São Paulo, 351, Centro.
[59] Situado à Rua dos Caetés, 745, esquina com a Avenida Afonso Pena, Centro.
[60] Localizado à Avenida Amazonas, 749, esquina com a Rua dos Tupis, Centro.
[61] Mariano, Raul. Destino de famílias em imóveis inacabados é incógnita em revitalização do hipercentro de BH. **Jornal Hoje em Dia**, de 03 abr 2017. Disponível em: <https://www.hojeemdia.com.br/horizontes/destino-de-fam%C3%ADlias-em-im%C3%B3veis-inacabados-%C3%A9-inc%C3%B3gnita-em-revitaliza%C3%A7%C3%A3o-do-hipercentro-de-bh-1.455367>. Acesso em 14 ago 2019.

ressaltar que todos são de responsabilidade da Construtora Diniz Camargo[62], mas nenhum é HIS.

Portanto, no que diz respeito à produção de unidades habitacionais de interesse social, a Lei nº 9.326 não foi eficaz e, assim, não contribuiu para a efetiva (re)ocupação de imóveis vazios e subutilizados para essa finalidade.

4.2. Decreto nº 16.634, de 19 de junho de 2017

Em 19 de junho de 2017 o Poder Executivo Municipal instituiu o "Plano de Ação para o Hipercentro de Belo Horizonte", por meio do Decreto nº 16.634. Um dos objetivos deste plano é a "ampliação das oportunidades de inclusão social e produtiva por meio de intervenções e estratégias intersetoriais, especialmente nas áreas da assistência social, saúde, qualificação profissional, trabalho, segurança alimentar e habitação" (grifo nosso) (BELO HORIZONTE, 2017). Para isto, podem ser executadas ações destinadas ao seu público-alvo: camelôs, toreros e pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, especialmente em situação de rua.

Dentre os seus eixos prioritários, está o da dinamização das atividades urbanas, do qual uma das diretrizes gerais é o estímulo à ocupação de imóveis vazios ou subutilizados.

A gestão do Plano de Ação para o Hipercentro de Belo Horizonte foi designada para um grupo gestor, composto por diversas pastas do Poder Executivo Municipal, sendo que a coordenação ficou a cargo da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos – SMSU –, que foi extinta e substituída pela Secretaria Municipal de Política Urbana – SMPU[63]. Isto é uma inovação fundamental, em comparação à Lei nº 9.326, pois, embora implicitamente, é uma evidência de que o Plano em questão será implementado sobre bases da intersetorialidade.

---

[62] Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura. **Entrevista: engenheiro Teodomiro Diniz – Retrofit levado ao extremo**. Disponível em: <http://asbearj.com.br/noticia/entrevista-engenheiro-teodomiro-diniz-camargos>. Acesso em 15 ago 2019.

[63] Esta Secretaria foi criada por meio do Decreto nº 16.684, de 31 de agosto de 2017.

A intersetorialidade pode ser entendida como “uma articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando ao desenvolvimento social” (JUNQUEIRA e INOJOSA apud JUNQUEIRA, 2010, p. 27). Sendo assim, representa uma iniciativa para superação de atuação composta de ações isoladas e setorizadas (CKAGNAZAROFF e MOTA, 2003). A importância da abordagem intersetorial reside na necessidade de compreender amplamente os problemas sociais, que são progressivamente mais complexos e multifacetados, em detrimento do tratamento setorial e fragmentado, que se mostra cada vez mais inadequado e ineficaz.

Portanto, a prática da intersetorialidade busca tratar os problemas sociais da forma como estes existem na realidade, o que permite contextualização mais precisa e visão global para compreensão dos fenômenos e busca de soluções. Assim, esta abordagem implicará em ação conjunta mediante a articulação entre os vários setores em questão, visando resultados integrados e comungados.

A inclusão social e produtiva necessitará, de fato, da abordagem intersetorial. Não basta promover a (re)ocupação do Hipercentro por moradias a serem habitadas por população de baixa renda – muitas vezes insuficiente para arcar com os altos custos de vida e das amenidades decorrentes da localização. Neste sentido, a genuína articulação entre as várias políticas setoriais será determinante para o êxito do Plano.

Pode ser entendido que, em certa medida, esse Decreto veio preencher a lacuna surgida da caducidade da Lei nº 9.326, no que tange à questão habitacional na área de estudo, já que novamente é manifestado interesse do Poder Público em promover a ocupação de imóveis vacantes e subutilizados para tal finalidade. Entretanto, não são abordados os meios para atingir o objetivo e cumprir a diretriz supracitados, e as ações do plano serão objeto de rito específico, a ser definido. Além disto, salvo melhor juízo, até este momento não houve ações voltadas para a convergência do objetivo e diretriz geral mencionados.

Ademais, cumpre destacar que, ao contrário da Lei nº 9.326, não foi especificado o que estimularia a concretização da diretriz geral em questão.

Portanto, quanto a HIS, aparentemente esse Decreto se constitui como uma manifestação de intenções, com diretrizes mais amplas e carente de detalhamento acerca dos meios para alcançar o que se propõe.

4.3. Lei nº 11.181, de 08 de agosto de 2019

A Lei nº 11.181, de 08 de agosto de 2019, aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte, que é fruto das IV e V Conferências Municipais de Política Urbana, realizadas em 2014 e 2018, respectivamente. É, segundo o Art. 1º, o "instrumento básico da política urbana do Município, que contém as normas fundamentais de ordenamento da cidade para o cumprimento da função social da propriedade urbana, em consonância com o disposto no Estatuto da Cidade" (BELO HORIZONTE, 2019). Para isto, contempla diversas questões, como estrutura urbana, desenvolvimento urbano, meio ambiente, habitação, patrimônio cultural e urbano e mobilidade urbana, e tratamento dos espaços públicos e privados.

Dentre os seus princípios gerais, cabem ressaltar a função social da propriedade, a garantia do direito a uma cidade sustentável, o equilíbrio das funções da cidade, a integração das ações relativas às políticas setoriais associadas à política urbana e ambiental, e o compartilhamento de responsabilidades entre o poder público e a iniciativa privada.

Uma novidade em relação à legislação até então existente é a adesão expressa à Nova Agenda Urbana – NAU –, alinhada ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 – ODS-11 –, voltado para tornar as cidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. Daí o Município assume compromissos globais, dentre os quais está "promover estratégias de ocupação de vazios urbanos ou de expansões urbanas planejadas, conforme o caso, para desencadear economias de escala e de aglomeração, aumentar a eficiência dos recursos, a resiliência urbana e a sustentabilidade ambiental" (BELO HORIZONTE, 2019). Isto será concretizado a partir da implementação de dois instrumentos urbanísticos, que serão tratados adiante. Outros aspectos abrangidos nesses compromissos globais consistem na implementação de zoneamento baseado na capacidade de suporte das diferentes porções territoriais do Município, na

adequação da densidade populacional e de empregos à capacidade do sistema de circulação e das alternativas de transporte, e na destinação de recursos – tanto financeiros quanto de outras naturezas – para promoção de habitação de interesse social e sua viabilização por meio de preços acessíveis a todas as faixas de renda familiar.

Essa Lei dispõe sobre a Política Municipal de Habitação – PMH[64] –, a qual visa ao atendimento da população de baixa renda residente no Município, conforme as resoluções do Conselho Municipal de Habitação – CMH. Aqui, habitação é entendida como "a moradia digna inserida no contexto urbano, provida de infraestrutura de serviços urbanos e de equipamentos comunitários" (BELO HORIZONTE, 2019). Dentre as linhas de atuação da PMH, estão a produção de unidades habitacionais para atendimento ao déficit habitacional, concessão de subsídios para aquisição ou locação de moradia, e produção de imóveis residenciais e não residenciais para locação.

A PMH prevê a possibilidade de celebração de parceria, com agentes públicos ou privados, para produção habitacional de interesse social, da qual uma das diretrizes é a implantação de HIS nas centralidades e na área central.

Para ocupação de vazios urbanos, o Plano Diretor prevê dois instrumentos urbanísticos já preconizados no Estatuto da Cidade[65]: o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios; e o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – progressivo no tempo.

Sobre o primeiro, o Poder Executivo poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não parcelado, não edificado, subutilizado ou não utilizado, consideradas a capacidade de suporte e as diretrizes da política urbana das diferentes porções do território municipal, visando ao cumprimento da função social da propriedade. Para orientar a aplicação desse instrumento, foram introduzidas as novidades do Coeficiente de Aproveitamento Mínimo – CAmin –, que corresponde a um índice mínimo de ocupação do solo, e das definições de imóveis subutilizados[66] e não utilizados[67]. Quanto ao IPTU progressivo no tempo, foram estabelecidas as bases para a sua aplicação, bem como as

[64] Arts. 15 ao 22 e 257 ao 290 da Lei nº 11.181, de 08 de agosto de 2019.
[65] Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.
[66] Art. 41 da Lei nº 11.181, de 08 de agosto de 2019.

alternativas de ações do Poder Executivo face a um eventual não atendimento do parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios.

Outros instrumentos urbanísticos, também previstos no Estatuto da Cidade, podem ser aplicados para a promoção de EHIS em imóveis vazios ou subutilizados.

Um deles é o Direito de Preempção[68], que "confere ao Município preferência para a aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares com a finalidade de cumprir os objetivos do Plano Diretor" (BELO HORIZONTE, 2019). Sendo assim, ele poderá ser aplicado para atender necessidade do Município no que tange a aquisição de imóveis para execução de programas e projetos de habitação de interesse social.

Outro é a Operação Urbana[69], na modalidade Consorciada, que "é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Executivo, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental" (BELO HORIZONTE, 2019), a qual é adequada para o cumprimento da função social por imóveis subutilizados ou não utilizados.

Há outros instrumentos urbanísticos que constam do Plano Diretor, mas não do Estatuto da Cidade.

O Convênio Urbanístico de Interesse Social, que "é uma forma de acordo de cooperação firmado entre o Executivo e a iniciativa privada para execução de empreendimentos de interesse social" (BELO HORIZONTE, 2019), para o qual o Poder Executivo é autorizado a utilizar recursos do Fundo Municipal de Habitação Popular – FMHP. Vale ressaltar que o FMHP poderá, a partir da vigência do Plano Diretor, ser alimentado por recursos oriundos da aplicação do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir – ODC[70].

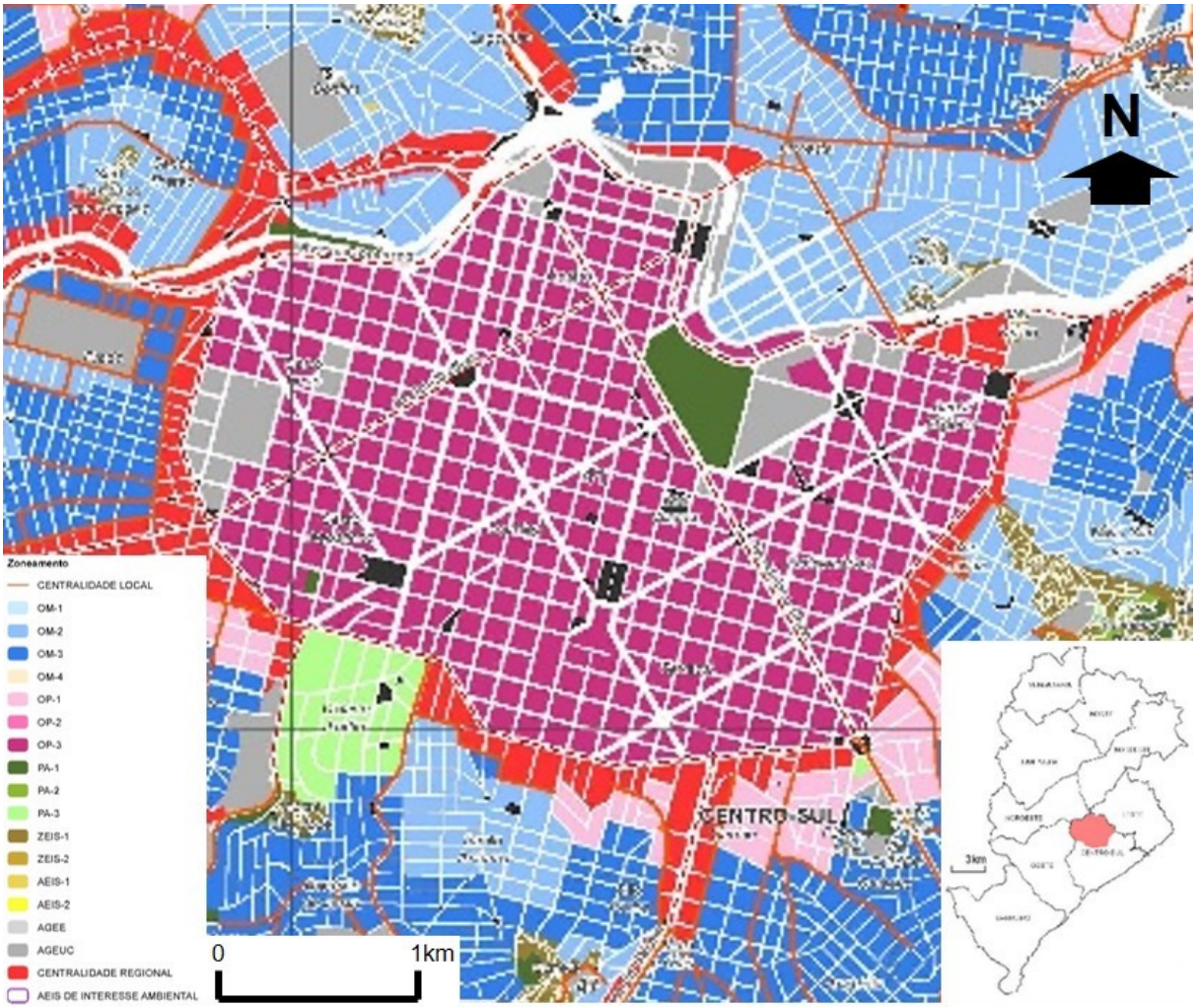
Outro é um novo mecanismo para aquisição de Coeficiente de Aproveitamento adicional, que é o Benefício decorrente da Produção de Habitação de Interesse Social – BPH. Ele é o potencial construtivo adicional transferível e outorgado sem ônus em virtude da produção de unidades habitacionais destinadas a

---

[67] Art. 42 da Lei nº 11.181, de 08 de agosto de 2019.
[68] Art. 44 da Lei nº 11.181, de 08 de agosto de 2019.
[69] Arts. 62 ao 72 da Lei nº 11.181, de 08 de agosto de 2019.
[70] Art. 60 da Lei nº 11.181, de 08 de agosto de 2019.

famílias com renda inferior a 1,5 (um vírgula cinco) salário mínimo, cujo valor de venda será definido pelo Poder Executivo, considerando-se sua compatibilidade com a referida renda familiar (BELO HORIZONTE, 2019). Este instrumento se constitui em novo paradigma na relação com a iniciativa privada, pois ao contrário do que foi ofertado até então – como na Lei nº 9.326 –, os incentivos à iniciativa privada não são dirigidos para EHIS, já que, como tratado anteriormente, estes não despertam o mesmo grau de interesse que os empreendimentos residenciais destinados para classes com maior capacidade de consumo. Para que estes adquiram Coeficiente de Aproveitamento adicional, a prévia produção de HIS poderá ser interessante tanto para a indústria da construção civil – que poderá utilizar o benefício citado em empreendimentos de seu interesse –, quanto para o Poder Público, que poderá ver um instrumento por ele gerido ser eficaz para a implementação da PMH.

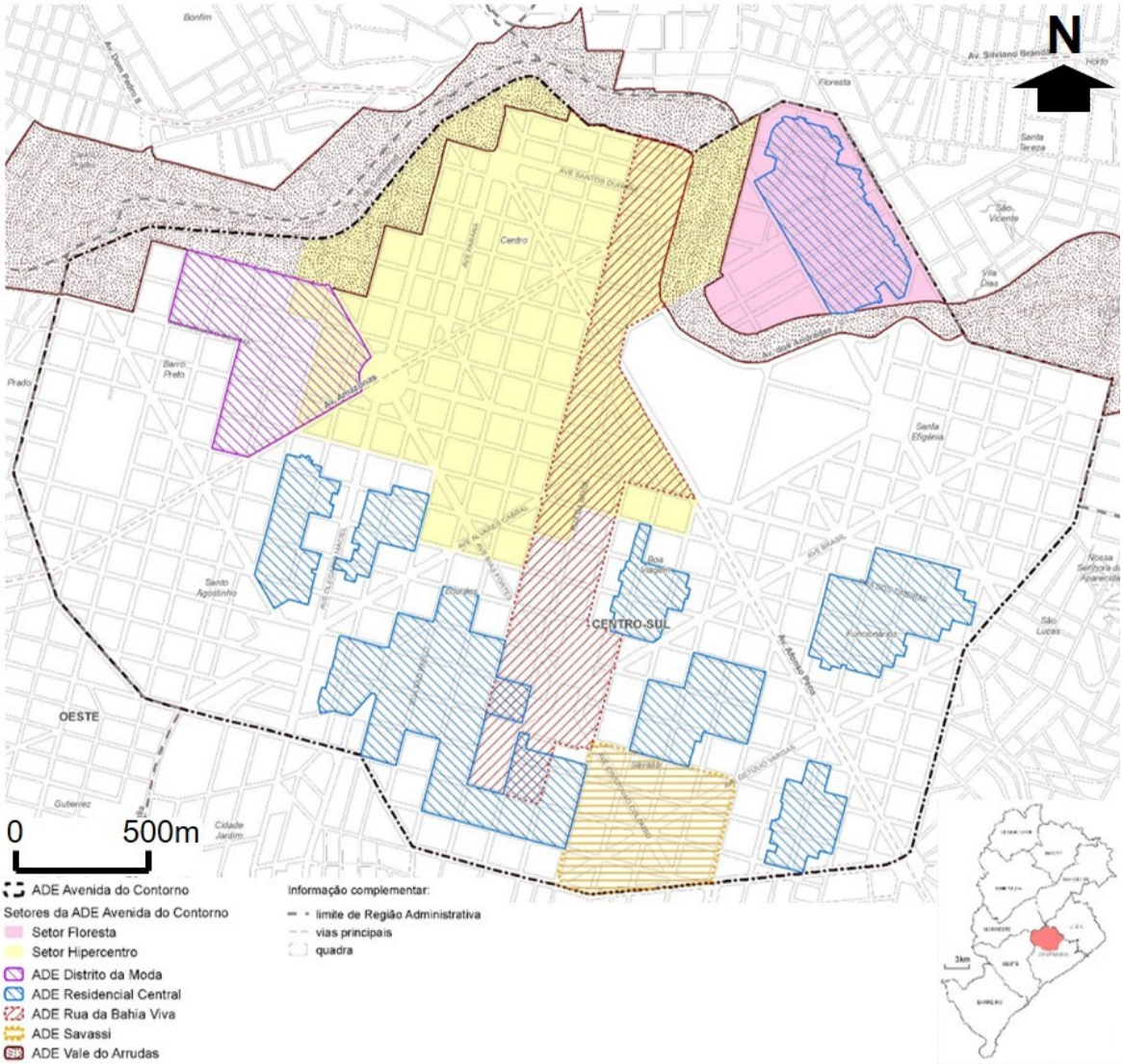
Figura 14 – Anexo I da Lei nº 11.181: mapa de estrutura urbana e zoneamento.



Fonte: Belo Horizonte, 2019. Adaptado pelo autor.

Sobre o zoneamento estabelecido no Plano Diretor, como consta do seu Anexo I (Figura 14), todo o Hipercentro está classificado como Zona de Ocupação Preferencial 3 – OP-3 –, "nas quais a ocupação é estimulada em decorrência de melhores condições de infraestrutura e de acessibilidade e de menores restrições topográficas e paisagísticas" (grifo nosso) (BELO HORIZONTE, 2019). As exceções de zoneamento são o Terminal Rodoviário de Belo Horizonte e, em quarteirão vizinho, a Delegacia da Polícia Civil, que são Áreas de Grandes Equipamentos de Uso Coletivo – AGEUCs. Tendo em vista que o zoneamento de todo o Município observou a capacidade de suporte das suas diversas porções, e todo o exposto nos Capítulos 2 e 3, de fato o Hipercentro de Belo Horizonte é uma localização adequada para adensamento por HIS.

Figura 15 – Anexo VII.7 da Lei nº 11.181: ADE Avenida do Contorno - Setores.



Fonte: Belo Horizonte, 2019. Adaptado pelo autor.

Além de estar inserido em OP-3, o Hipercentro é um setor da Área de Diretrizes Especiais Avenida do Contorno – ADE Avenida do Contorno[71] (Figura 15). Dentre os objetivos desta ADE que estão diretamente ligados à provisão de moradia em edificações vacantes ou subutilizadas, estão a promoção de espaço urbano sustentável e acessível aos mais diversos grupos sociais, o estímulo aos usos residencial e misto e à qualificação e a apropriação de edificações vazias ou subutilizadas. Especificamente nesse setor, caracterizado por intensa circulação de pessoas e pela presença marcante do uso não residencial, "deve ser incentivada a ampliação da oferta de moradias, com o objetivo de estimular a vivacidade da área em todos os períodos do dia, e ampliar o acesso a comércio, serviços e equipamentos existentes na área por modos coletivos ou não motorizados de transporte" (grifo nosso) (BELO HORIZONTE, 2019).

O Plano Diretor dispõe, especificamente, sobre critérios de ocupação de EHIS[72], dos quais valem destaque a definição, pelo Poder Executivo municipal, dos valores de comercialização das unidades habitacionais, e a possibilidade de uso misto para as edificações. Ambos destaques são importantes na medida em que podem tornar os preços das unidades habitacionais mais acessíveis, e que viabiliza inserção produtiva do público-alvo da PMH mediante permissão de instalação e exercício de atividades econômicas em empreendimentos de uso misto. No caso da ADE Avenida do Contorno, o Art. 218 traz uma série de parâmetros diferenciados e mais permissivos para projetos de adaptação de edificações existentes e destinados à manutenção, criação ou ampliação do número de unidades residenciais; para EHIS, é facultado utilizar a legislação aplicável a Área Especial de Interesse Social 1 – AEIS-1 – e o Coeficiente de Aproveitamento Máximo – CAmax – da OP-3[73], que é 5,0 (cinco vírgula zero).

A vigência do Plano Diretor terá início 180 (cento e oitenta) dias após a sua publicação – ou seja, neste momento está em *vacatio legis*[74] – e por isto os seus efeitos ainda são desconhecidos. No entanto, diante do exposto, é notável o seu

---

[71] Arts. 216 ao 225 da Lei nº 11.181, de 08 de agosto de 2019.
[72] Arts. 162 ao 165 da Lei nº 11.181, de 08 de agosto de 2019.
[73] Art. 219 da Lei nº 11.181, de 08 de agosto de 2019.
[74] De acordo com a Agência Senado, é uma "expressão latina que significa vacância da lei, correspondendo ao período entre a data da publicação de uma lei e o início de sua vigência. Existe para que haja prazo de assimilação do conteúdo de uma nova lei e, durante tal vacância, continua vigorando a lei antiga" (Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/vacatio-legis>. Acesso em 06 nov. 2019).

avanço em relação aos dispositivos legais anteriores no tocante às alternativas para promoção de HIS no Hipercentro de Belo Horizonte.

O problema da vacância de imóveis no Hipercentro de Belo Horizonte, de acordo com o Plano Diretor, poderá ser tratado, principalmente, por meio da aplicação do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios, e do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – progressivo no tempo. Ambos os instrumentos serão mecanismos para sanar a vacância ou subutilização de imóveis. Todavia, embora já existentes na Lei nº 7.165, até os dias atuais tais instrumentos não foram empregados – por motivos diversos, como dificuldades em identificar seguramente os imóveis vazios ou subutilizados, possíveis ações judiciais de contestação movidas por proprietários, custo político, entre outros. Sendo assim, a continuidade deles, agora na Lei nº 11.181, não garante que serão utilizados. Além disto, caso a ocupação de imóveis ociosos não seja para o uso residencial, os instrumentos em questão serão inefetivos para a PMH.

Como abordado anteriormente, uma das linhas de atuação da PMH consiste em locação de imóveis para moradia, seja por subsídio ou por produção, que é uma das principais alternativas para provisão habitacional em todo o mundo – inclusive nos países desenvolvidos (BLANCO, CIBILS e MUÑOZ, 2014). Em contrapartida, não é muito difundida na América Latina e no Caribe, já que conforme Blanco, Cibils e Muñoz (2014), a informalidade acaba sendo uma solução para famílias de baixa renda acessarem moradia, que incrivelmente pode ser considerada benéfica em alguns contextos.

Segundo Blanco, Cibils e Muñoz (2014), o regime de locação apresenta vantagens em relação ao imóvel próprio. Uma delas é a flexibilidade, já que na situação de aluguel o inquilino poderá deixar o imóvel quando desejar, sem os ônus transacionais inerentes a venda e compra. Outro custo inevitável diz respeito à manutenção do imóvel, além da depreciação, e se o tempo de ocupação não for suficientemente longo, os custos de propriedade podem superar os benefícios de capital. Valem destaque outros dois argumentos favoráveis ao aluguel social. Um deles é que implementar programas habitacionais voltados para transmissão de propriedade para o beneficiário exige altíssimos investimentos públicos, que podem equivaler a 8,00% (oito por cento) do Produto Interno Bruto (BLANCO, CIBILS e MUÑOZ, 2014). O outro é o risco financeiro para o beneficiário/mutuário, cujas

condições frágeis para auferir renda tornam instável e incerta a sua capacidade de pagamento de crédito imobiliário.

Outra vantagem do aluguel social diz respeito às possibilidades de localização, que tende a ser mais próxima do CBD, pois “fatores de oferta, como o preço mais elevado do terreno em áreas centrais, e fatores de demanda, como a tendência das famílias de suburbanização quando sua renda aumenta, fazem com que a moradia para locação se generalize mais em estruturas multifamiliares localizadas próximas aos centros das cidades” (BLANCO, CIBILS e MUÑOZ, 2014, p. 27-28).

Assim, a destinação de imóveis vazios ou subutilizados no Hipercentro para locação, nos termos da PMH, pode ser uma alternativa viável ao conjugar interesses do Poder Público e de agentes privados – neste caso, proprietários desses imóveis. Isto porque, por um lado, o Poder Público proveria moradia de interesse social em localização adequada para famílias de baixa renda, com investimentos menores – tanto iniciais quanto ao longo do tempo – e cumpriria princípios do Plano Diretor para combate à vacância na área de estudo; por outro, seria alternativa para livrar os proprietários de imóveis dos ônus decorrentes da aplicação de instrumentos urbanísticos supracitados – em especial, a utilização compulsória[75] e o IPTU progressivo no tempo.

Outros instrumentos deste Plano Diretor que também podem ser úteis à consecução de unidades habitacionais em imóveis vazios e subutilizados no Hipercentro de Belo Horizonte são a Operação Urbana Consorciada e o BPH.

O primeiro tem como um dos seus objetivos fazer com que imóveis subutilizados ou não utilizados cumpram sua função social. Sendo assim, seria uma maneira de mobilizar agentes privados – que do ponto de vista econômico agem de forma racional para maximizar sua satisfação –, que poderiam ser atraídos por regras específicas estabelecidas no âmbito da Operação Urbana Consorciada.

O BPH é uma alternativa para geração de potencial construtivo resultante da produção habitacional destinada a famílias com renda de até 1,5 (um vírgula cinco) salário-mínimo, o qual pode ser transferido e utilizado gratuitamente. Assim, ele se mostra como um instrumento com significativo potencial para atender às demandas

e necessidades do setor da construção civil – interessado em benefícios aplicáveis aos empreendimentos que lhes são mais rentáveis – e do Poder Público, que poderá ter unidades habitacionais produzidas para gerarem o BPH.

Diante da necessidade de se adaptar edificações existentes para HIS, ambos os instrumentos poderiam ser conjugados: a Operação Urbana Consorciada proporcionaria regras suficientemente atrativas a agentes privados, e a execução das adaptações das edificações para HIS seriam geradoras de BPH aos próprios agentes privados. Isto ainda poderia se constituir como solução anterior à aplicação da utilização compulsória e do IPTU progressivo no tempo.

[75] Aqui mencionou-se apenas a utilização compulsória porque no Hipercentro já há parcelamento aprovado e as edificações já existem.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se propôs a avaliar a efetividade da legislação municipal, editada desde 2007, referente a ações para promoção de habitação de interesse social no Hipercentro de Belo Horizonte.

Como abordado anteriormente, as áreas centrais – muitas vezes núcleos iniciais das cidades – são, em geral, nobres em razão da infraestrutura urbana nelas instaladas e por serem centros de negócios. Por isto, tendem a ser altamente valorizadas, o que se reflete nos preços dos imóveis, que se tornam acessíveis apenas a faixas mais abastadas da população, capazes de arcarem com os custos de vida elevados nessas áreas. Dessa feita, acabam por surgirem barreiras econômicas e sociais para que a população de baixa renda acesse o Hipercentro de Belo Horizonte para moradia.

Porém, ao longo das últimas décadas houve movimentos emigratórios em direção às áreas pericentrais e aos subúrbios – o “efeito rosquinha” –, onde havia oferta de áreas maiores para as mesmas classes mais ricas que tinham mais mobilidade para acessar as áreas centrais que antes habitavam. Em Belo Horizonte foi observado tal fenômeno, mas com uma particularidade: essas classes continuaram a residir a área central da cidade, mas fora do Hipercentro, em locais em que também já havia oferta adequada de infraestrutura urbana.

Para tudo isto contribuiu o Poder Público, por ações que culminaram na elevação dos preços do solo no Hipercentro – em especial, na concentração espacial da infraestrutura urbana e na permissão de intensa verticalização.

Assim, o Poder Executivo teve iniciativas de resgate do uso residencial no Hipercentro, por meio de planos de ação instituídos por dispositivos legais a partir de 2007. O que se conclui a respeito deles é que não atingiram os seus objetivos no que tange à concretização de unidades habitacionais na área de estudo.

Os incentivos da Lei nº 9.326, que se aplicariam apenas aos próprios empreendimentos de habitação de interesse social, não despertaram interesse de agentes privados. Os poucos empreendimentos residenciais executados durante a vigência dessa Lei tiveram como público-alvo os que não são de baixa renda, que não teriam condições de adquirir as unidades produzidas.

Já o Decreto nº 16.634 se restringe a diretrizes amplas, sem tratar da forma de implementação desse propósito. Mesmo assim, este considerou a necessidade de atuação intersetorial do Poder Público para consecução dos seus objetivos. Isto revela o reconhecimento do déficit habitacional como um problema multifacetado: não basta promover moradia, é preciso também proporcionar as devidas condições para que a população beneficiária possa permanecer na área. Para isto, a inserção produtiva toma fundamental importância para a efetividade do plano de ação, e a diversidade do grupo gestor formado poderá ser um diferencial favorável.

A Lei nº 11.181 entrará em vigor somente após 180 (cento e oitenta) dias contados a partir da data da sua publicação, e por isto não é possível avaliar a sua efetividade neste momento. Entretanto, ela demonstra, à primeira vista, maior potencial para promoção de habitação de interesse social no Hipercentro da cidade. Além das suas disposições específicas para essa finalidade, ela disponibiliza ao Poder Executivo uma série de instrumentos urbanísticos que – individual ou conjuntamente – lhe permitirão atuar em prol do incremento da oferta de moradia social. Para tanto, destacam-se a utilização compulsória[76] e o IPTU progressivo no tempo, e também o BPH, que funcionará como incentivo "meio" para o incremento da quantidade de unidades habitacionais para redução do déficit. Quanto a este último, sugere-se que o Executivo estude a possibilidade de ele ser gerado a partir da adaptação de edificações vazias ou subutilizadas, para atrair a indústria da construção civil para a HIS.

Por fim, também merece ser posto em relevo o aluguel social, amplamente aplicado em diversos países e em crescimento na América Latina. Embora haja questões culturais concernentes à propriedade como algo que proporciona segurança e estabilidade às famílias, o aluguel social poderá ser uma alternativa efetiva para redução (e extinção) do déficit habitacional mediante oferta de moradias a um custo inferior ao da produção, também permitindo maior flexibilidade para gestão dos imóveis – até mesmo considerando-se a hipótese de melhoria das condições de vida da população beneficiária que, por meio da inserção produtiva, ela tenha mobilidade social, de modo não mais necessite da assistência do Poder Público para a sua moradia.

---

[76] Idem.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. **Mercado e Ordem Urbana: do caos à teoria da localização residencial**. Bertrand Brasil: Rio de Janeiro, 2001.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. **XVIII ENANPUR: caderno de resumos**. Natal, 2019. Disponível em <http://anpur.org.br/xviiienanpur/wp-content/uploads/2019/05/Caderno_de_Resumos_ENANPURXVIII.pdf>. Acesso em 30 jun. 2019.

BATALLER, Maria Alba S. O Estudo da Gentrificação. In: **Revista Continentes**. Rio de Janeiro, ano 1, v. 1, p. 09-37, 2012. Disponível em <http://www.revistacontinentes.com.br/continentes/index.php/continentes/article/view/5>. Acesso em 20 jun. 2019.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 16.634, de 19 de junho de 2017. **Institui o Plano de Ação para o Hipercentro de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, MG, jun. 2017.

_____. Lei nº 9.326, de 24 de janeiro de 2007. **Dispõe sobre normas para adaptação e implantação de atividades específicas situadas no Hipercentro de Belo Horizonte e dá outras providências**. Belo Horizonte, MG, jan. 2007a.

_____. Lei nº 11.181, de 08 de agosto de 2019. **Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências**. Belo Horizonte, MG, ago. 2019.

_____. **Levantamento preliminar de imóveis não-utilizados ou subutilizados para a aplicação do instrumento urbanístico de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória**. Belo Horizonte, (201-).

_____. **Plano de Reabilitação do Hipercentro de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, maio 2007b.

_____. **Plano Diretor das Regionais Administrativas de Belo Horizonte: Regional Centro-Sul**. Belo Horizonte, 2013. Disponível em <https://drive.google.com/open?id=1B8w_LKSdlBDTkrib09bLrqiMV9khDmD4>. Acesso em 28 out. 2019.

_____. **Revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte: diagnóstico do setor habitacional**. Belo Horizonte, nov. 2015.

BIBLIOTECA PROFESSOR PAULO DE CARVALHO MATTOS. **Tipos de Revisão de Literatura**. Botucatu, 2015. Disponível em <https://www.fca.unesp.br/#!/biblioteca/normas-tecnicas/tipos-de-revisao-de-literatura/>. Acesso em 06 nov. 2019.

BLANCO, Andrés G.; CIBILS, Vicente F.; MUÑOZ, Andrés F. **Procura-se Casa para Alugar: opções de política para a América Latina e Caribe**. Banco Interamericano de Desenvolvimento: Washington, D.C., 2014. Disponível em

<https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Procura-se-casa-para-alugar-Op%C3%A7%C3%B5es-de-pol%C3%ADtica-para-a-Am%C3%A9rica-Latina-e-Caribe.pdf>. Acesso em 29 jun. 2019.

BRASIL: Ministério das Cidades. **Déficit Habitacional no Brasil 2007**. Brasília, 2009.

_____. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2ª edição. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília, DF, 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em 22 mai. 2019.

CALDAS, Maria F.; MENDONÇA, Jupira G. de; CARMO, Lélio N. do (coord.). **Estudos urbanos: Belo Horizonte 2008: transformações recentes na estrutura urbana**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2008.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Projeto de Lei nº 810/2006. **Dispõe sobre normas específicas para adaptação de edificações situadas no Hipercentro de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, MG, jan. 2006.

_____. Projeto de Lei nº 1.749/2015. **Aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte e dá outras providências**. Belo Horizonte, MG, set. 2015. Disponível em <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-proposicoes/projeto-de-lei/1749/2015>. Acesso em 22 mai. 2019.

CARVALHO, Amanda; SABOYA, Renato Tibiriçá de. A Localização Residencial em uma Cidade Vertical: um estudo sintático em Florianópolis. In: **Revista Brasileira de Gestão Urbana**. Curitiba, v. 9, n. 3, p. 414-429, set.-dez. 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/urbe/v9n3/2175-3369-urbe-2175-3369009003AO03.pdf>. Acesso em 22 abr. 2019.

CHOUCAIR, Geórgea; MANSUR, Carolina. Hotel Excelsior vira Residencial no Centro de BH: antigo empreendimento terá apartamentos de até 80 m2 e ainda vai abrigar uma escola profissionalizante. **Jornal Estado de Minas**, de 18 set. 2013. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2013/09/18/internas_economia,450154/hotel-excelsior-vira-residencial-no-centro-de-bh.shtml>. Acesso em 30 jun. 2019.

CKAGNAZAROFF, Ivan B. Reforma Gerencial e o Papel do Gestor Público: ator de mudança ou de resistência? In: **VII Congresso Internacional del CLAD sobre a Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Lisboa, 2002. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043315.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2019.

CKAGNAZAROFF, Ivan B.; MOTA, Nomaston R. Considerações sobre a Relação entre Descentralização e Intersetorialidade como Estratégias de Modernização de Prefeituras Municipais. In: **Economia e Gestão**. Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 23-41,

dez. 2003. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/94/87>. Acesso em 05 nov. 2019.

COSTA, Fábio C.; SANTORO, Paula F. O Processo de Implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos distritos centrais de São Paulo. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. São Paulo, v. 21, n. 1, p. 63-79, jan.-abr. 2019. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbeur/v21n1/2317-1529-rbeur-21-01-63.pdf>. Acesso em 22 maio 2019.

COTELO, Fernando C.; RODRIGUES, Juciano M. Estudo Exploratório sobre a Configuração Urbana de Metrópoles Brasileiras – 2000/2010: favela e não favela em questão. **Anais do XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. 2012. Disponível em <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/2000/1957>. Acesso em 18 set. 2019.

FARRET, Ricardo L. (org.). **O Espaço da Cidade: contribuição à análise urbana**. São Paulo: Projeto, 1985.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte, 2018.

GUIMARÃES, Elian. Hipercentro de BH requer Investimentos para se tornar Competitivo no Mercado de Imóveis. **Jornal Estado de Minas**, de 16 jun. 2019. Disponível em: <https://estadodeminas.lugarcerto.com.br/app/noticia/noticias/2019/06/16/interna_noticias,50655/hipercentro-de-bh-requer-investimentos-para-se-tornar-competitivo-no-m.shtml>. Acesso em 17 jun. 2019.

HOLLANDER, Justin *et al*. **The New American Ghost Town: foreclosure, abandonment, and the prospects for City Planning**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. Disponível em <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/1858_1166_Hollander%20Final.pdf>. Acesso em 20 jun. 2019.

HOLLINGSWORTH, Torey; GOEBEL, Alison. **Revitalizing America's Smaller Legacy Cities: strategies for postindustrial success from Gary to Lowell**. Cambrigde, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em <https://www.lincolninst.edu/system/files/pubfiles/revitalizing-americas-smaller-legacy-cities-full.pdf >. Acesso em 20 mai. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico**. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-2020-censo4.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 30 jun. 2019.

____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html>. Acesso em 30 jun. 2019.

____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html>. Acesso em 30 jun. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Verticalização urbana e segregação socioespacial: crise da cidade quadricentenária**. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_anaisdocircuito01.pdf>. Acesso em 18 set. 2019.

JESUS, Cláudio Roberto de. A Popularização do Centro. **Caderno de Geografia**. Belo Horizonte, v. 25, n. 44, p. 368-385, 2015. Disponível em <http://periodicos.pucminas.br/index.php/geografia/article/download/9563/8047>. Acesso em 20 jun. 2019.

JESUS, Cláudio Roberto de. *et al*. A Invisibilidade do Óbvio: política na praça pública. **Anais do XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. 2010. Disponível em <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/download/2348/2301>. Acesso em 20 jun. 2019.

JUNQUEIRA, Luciano A. P. A Gestão Intersetorial das Políticas Sociais e o Terceiro Setor. In: **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v.13, n.1, p.25-36, jan-abr 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n1/04.pdf>. Acesso em 05 nov. 2019.

LUENENDONK, Martin. **Doughnut Effect**. 2015. Disponível em: <https://www.cleverism.com/lexicon/doughnut-effect>. Acesso em 23 out. 2019.

MALLACH, Allan. **The Empty House Next Door: understanding and reducing vacancy and hypervacancy in the United States**. Cambrigde, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2018. Disponível em <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/empty-house-next-door-full.pdf>. Acesso em 20 mai. 2019.

MARTINS, Heloisa H. T. S. Metodologia Qualitativa de Pesquisa. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, maio-ago. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ep/v30n2/v30n2a07>. Acesso em 20 jun. 2019.

MONTORO FILHO, André F. *et al*. **Manual de Economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

NADALIN, Vanessa G. Economia Urbana e Mercado de Habitação. In: Cruz, Bruno de Oliveira et al. **Economia Regional e Urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011, p. 222-258.

____. Vacância Residencial nos Centros Históricos Urbanos: o caso de São Paulo. **Texto para Discussão 1987**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Brasília, 2014. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3135/1/TD_1987.pdf>. Acesso em 16 jun. 2019.

NEGRI, Silvio Moisés. Segregação Sócio-Espacial: alguns conceitos e análises. In: **Coletâneas do Nosso Tempo**. Rondonópolis, v. 8, n. 8, p. 129-153, 2008.

Disponível em <http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/coletaneas/article/view/108/99>. Acesso em 20 jun. 2019.

OLIVEIRA, Tássia G.; SILVEIRA NETO, Raul M. Segregação Residencial na Cidade do Recife: um estudo da sua configuração. In: **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**. Curitiba, v. 9, n. 1. p. 71-95, 2015. Disponível em <https://www.revistaaber.org.br/rberu/article/view/115/151>. Acesso em 20 jun. 2019.

PEIXOTO, Ana Paula M. **Vacância Residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte: mobilização do estoque vago para a promoção de habitação de interesse social**. Dissertação (Dissertação em Arquitetura e Urbanismo) – UFMG. Belo Horizonte, 2011.

PONTES, Eduardo; PAIXÃO, Luiz Andrés; ABRAMO, Pedro. O Mercado Imobiliário como Revelador das Preferências pelos Atributos Espaciais: uma análise do impacto da criminalidade urbana no preço de apartamentos em Belo Horizonte. In: **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 171-197, jan-abr 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rec/v15n1/a07v15n1.pdf>. Acesso em 08 dez. 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS. **Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana**. Nairóbi, ago. 2012. Disponível em <https://flacso.edu.ec/cite/media/2016/02/ONU_Habitat_2012_Estado_de_las_ciudades_de_America_Latina_y_el_Caribe._Rumbo_a_una_nueva_transicion_urbana1.pdf>. Acesso em 29 out. 2019.

RIBEIRO, Luiz César Q. Segregação Residencial e Políticas Públicas: análise do espaço social da cidade na gestão do território. In: **Cidades – Comunidades e Territórios**. Lisboa, n. 3, p. 33-50, jun. 2003. Disponível em <https://revistas.rcaap.pt/cct/article/view/9150/6597>. Acesso em 20 jun. 2019.

SANDRONI, Paulo (org.). **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 1999. Disponível em <http://sinus.org.br/2014/wp-content/uploads/2013/11/FMI.BMNov%C3%ADssimo-Dicion%C3%A1rio-de-Economia.pdf>. Acesso em 16 set. 2019.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5ª ed., 2ª reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SILVA, Carlos Alberto F. da. A Segregação Residencial sob a Ótica das Escolas de Chicago e Neoclássica. In: **Boletim Goiano de Geografia**. Goiânia, v. 13, n. 1, p. 29-44, jan-dez 1993. Disponível <https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/4340/3803>. Acesso em 20 jun. 2019.

SOUZA, Marcelo L. **Mudar a Cidade**: **uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel / FAPESP / Lincoln Institute of Land Policy, 1998.