

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

JULIO CESAR LAVRADOR ANDREO

**“OS LÍRIOS NÃO NASCEM DAS LEIS”: A RELAÇÃO DOS EIXOS DE
ESTRUTURAÇÃO URBANA DO PLANO DIRETOR DE UBERLÂNDIA DE
1994 E A PLANTA DE VALORES IMOBILIÁRIOS DE 1985**

UBERLÂNDIA
2025

0,0 0,2 0,5 0,8 km

JULIO CESAR LAVRADOR ANDREO

**“OS LÍRIOS NÃO NASCEM DAS LEIS”: A RELAÇÃO DOS EIXOS DE
ESTRUTURAÇÃO URBANA DO PLANO DIRETOR DE UBERLÂNDIA DE 1994 E
A PLANTA DE VALORES IMOBILIÁRIOS DE 1985**

Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-graduação em Arquitetura e
Urbanismo, da Universidade Federal
de Uberlândia, como exigência para
obtenção do Título de Mestre em
Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Profa. Dra. Beatriz
Ribeiro Soares

Coorientadora: Profa. Dra. Maria
Eliza Alves Guerra

**UBERLÂNDIA
2025**

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU com
dados informados pelo próprio autor.

A572 Andréo, Julio Cesar Lavrador, 1975-
2025 Os Lírios não nascem das leis [recurso eletrônico]: a relação
dos eixos de estruturação urbana do plano diretor de Uberlândia de
1994 e a planta de valores imobiliários de 1985 / Julio Cesar La-
vrador Andreo. – 2025

Orientadora: Beatriz Ribeiro Soares.
Coorientadora: Maria Eliza Alves Guerra.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo.

Modo de acesso: Internet.

DOI <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2025.425>

Inclui bibliografia.

Inclui ilustrações.

1. Arquitetura. I. Soares, Beatriz Ribeiro,1952-, (Orient.). II.
Guerra, Maria Eliza Alves,1956-, (Coorient.). III. Universidade
Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Arquitetura e
Urbanismo. IV. Título.

CDU: 72

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091

Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Arquitetura e Urbanismo		
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico PPGAU		
Data:	onze de agosto de 2025	Hora de início:	16:30
Matrícula do Discente:	12322ARQ010		
Nome do Discente:	Julio Cesar Lavrador Andréo		
Título do Trabalho:	"Os lirios não nascem das leis": A RELAÇÃO DOS EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO URBANA DO PLANO DIRETOR DE UBERLÂNDIA DE 1994 E A PLANTA DE VALORES IMOBILIÁRIOS DE 1985.		
Área de concentração:	Projeto, Espaço e Cultura		
Linha de pesquisa:	Projeto, Tecnologia e Ambiente: processos e produção		
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Urbanização contemporânea e reprodução das relações socioespaciais.		

Reuniu-se de forma presencial na sala de reuniões da FAUeD, bloco 1i, Campus Santa Mônica, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, assim composta: Adailson Pinheiro Mesquita - UNITRI, Fernando Garrefa - PPGAU.FAUeD.UFU, Maria Eliza Alves Guerra - PPGAU.FAUeD.UFU coorientadora e Beatriz Ribeiro Soares - PPGAU.GEO. UFU orientadora candidato.

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Prof.^a Dr.^a Beatriz Ribeiro Soares, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato agradeceu a presença do público, e concedeu ao(a) Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir a senhora presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos examinadoras, que passaram a arguir o candidato. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o candidato:

Aprovado

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Beatriz Ribeiro Soares, Professor(a) do Magistério Superior**, em 11/08/2025, às 18:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Garrefa, Professor(a) do Magistério Superior**, em 11/08/2025, às 18:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Eliza Alves Guerra, Professor(a) do Magistério Superior**, em 11/08/2025, às 18:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Adailson Pinheiro Mesquita, Usuário Externo**, em 12/08/2025, às 10:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6581118** e o código CRC **3F9997B1**.

Dedicatória

*Dedico e agradeço à Léia, ao Joaquim e à Rosa – minha vida!
Aos meus Filhos, Meus Lindões, Meus Amores - Joaquim e Rosa.*

*Obrigado pela doçura de vocês, obrigado pelo carinho incessante, pelos abraços
pontuais e cheios de preocupação, pelo orgulho que me transmitiram a cada “te
amo, papai”; que surgiu sempre na hora certa. A paciência nos momentos de cansaço
foi um bálsamo para minha jornada e pela admiração urgente que me lembrava, dia
após dia, do valor do esforço compartilhado.*

Eu Amo Vocês.

*Léia, Meu Amor, devo reconhecimento profundo a você, pois além da admiração que
tenho por você, Eu Te Amo! Sua companhia constante, o cuidado em preparar um café
nos dias mais exigentes, o carinho em chero, o seu abraço casa foram âncoras de
esperança e força. O valor de sua história, diante das questões que me deparei em
pesquisa, me mostraram em todos os momentos, que há pelo que se lutar. Obrigado
por acreditar em mim, por oferecer palavras de conforto quando eu duvidava e por
tornar possível este percurso com tanto amor, solidariedade e companheirismo.*

Eu Te Amo.

*Sem o apoio incondicional de vocês, nas horas difíceis, nos pequenos gestos de
cuidado e na paciência amorosa, este trabalho não teria chegado até aqui.*

Dedico esta conquista a cada um, com todo o meu amor e gratidão.

Agradecimentos

Aos meus Pais, Nelson e Maria Emilia, minha gratidão eterna. Por anos de apoio afetivo e moral, mesmo quando o caminho parecia incerto. Esta conquista é fruto da esperança que vocês sempre depositaram em mim. Amo Vocês.

Às minhas Irmãs, Andrea e Ana e meus Familiares, em nome de minha Avó Orlinda (Dna. Véia); obrigado pelo apoio constante, pelas conversas e pela presença nos momentos decisivos. Amo Vocês.

Agradeço ao Isaque Silva, pelas conversas instigantes e pelas generosas trocas sobre Polanyi, economia e simbologia, temas fundamentais que me ajudaram a conectar ideias e aprofundar esta pesquisa. Sua escuta crítica foi essencial na construção deste trabalho.

Agradeço aos meus amigos, em nome da Maria Fernanda Zumpano, companheira de lida, por compartilhar textos, reflexões e confiança nesta caminhada. Sua generosidade trouxe luz em momentos cruciais.

À professora Beatriz Ribeiro Soares, minha orientadora, agradeço a presença firme e generosa. Sua confiança e incentivo foram vitais para que eu acreditasse em minha trajetória. O livro que me presenteou tornou-se a base metodológica para a formulação do ISAU, gesto que ultrapassa a orientação e se transforma em encontro formador.

À coorientadora professora Maria Elisa Alves Guerra, minha gratidão pela firmeza afetuosa com que cobrou consistência e ética, reforçando meu compromisso como arquiteto e pesquisador.

À arquiteta Isabela Soares Nascimento, obrigado pela indicação do livro de Bertrand durante a apresentação do projeto, uma sugestão que se revelou peça-chave para minha análise.

Ao professor Adailson Mesquita, que representa toda minha jornada, chamou minha atenção ao norte de pesquisa.

Ao professor Glauco Cocozza, agradeço a oportunidade de vivenciar à docência, mesmo informalmente. Sua crença na relevância desta pesquisa reafirmou meu vínculo com o ensino público e de qualidade.

Ao professor Fernando, agradeço por validar minha experiência com o estágio probatório. Retomar à prática de ensinar, mesmo com o saber ainda em construção, foi um exercício importante para consolidar meu percurso formativo.

À FAUeD, em nome dos professores Juliano e Aline, agradeço a postura companheira e institucional de valorização dos técnicos da Universidade Pública. A formação qualificada que se propõe na faculdade contribui diretamente para melhorar os serviços prestados e fortalece o papel social da Universidade.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) ao; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) à; Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e ao Núcleo de Estudos Urbanos da FAUeD (NEURB) pelo apoio.

Por fim, agradeço à Universidade Federal de Uberlândia pelas políticas que viabilizam o Afastamento para Desenvolvimento em Serviço (ADS). Essa ferramenta tem sido essencial para que servidores conciliem formação, carreira e qualidade de vida. Meu sincero reconhecimento à UFU por tornar esta jornada possível.

***Laroyê Esù!
Esù Mojuba!***

*"Esse é tempo de partido,
tempo de homens partidos.*

*Em vão percorremos volumes,
viajamos e nos colorimos.
A hora pressentida esmigalha-se em pó na rua.
Os homens pedem carne. Fogo. Sapatos.
As leis não bastam. **Os lírios não nascem
da lei.** Meu nome é tumulto, e escreve-se
na pedra.
(...)"*

Carlos Drummond de Andrade (2012)

Resumo

Este estudo analisa a influência da especulação imobiliária na estruturação urbana de Uberlândia. O trabalho tem por objetivo compreender como as dinâmicas de valorização fundiária e a atuação do capital imobiliário moldaram o padrão de ocupação e aprofundaram desigualdades socioespaciais entre 1985 e 2022. Para isso, aplica abordagem histórica crítica e empírica, realizando revisão documental de planos diretores e decretos municipais, vetorização geoespacial e geoprocessamento com AutoCAD, Civil3D e QGIS, além de desenvolver o Índice Sintético de Acessibilidade Imobiliária Urbana (ISAU) para mensurar a relação entre valor venal e renda familiar. Os resultados revelam correlações espaciais entre elevados valores de mercado imobiliário, concentração de infraestrutura e eixos de investimento público, enquanto as periferias apresentam baixos valores de ISAU e maior exclusão territorial. A análise crítica evidencia a captura clientelista do Plano Diretor e a necessidade de instrumentos fiscais progressivos. Conclui-se que a adoção de políticas de tributação seletiva e a incorporação de indicadores socioespaciais podem promover maior justiça urbana e redução das disparidades de acesso ao espaço urbano.

Palavras-Chave: Especulação Imobiliária; Estruturação Urbana; Desigualdade Socioespacial; Geoprocessamento; Acessibilidade Imobiliária Urbana.

Resumen

Este estudio analiza la influencia de la especulación inmobiliaria en la estructuración urbana de Uberlândia. El trabajo tiene como objetivo comprender cómo las dinámicas de valorización del suelo y la actuación del capital inmobiliario han moldeado el patrón de ocupación y profundizado las desigualdades socioespaciales entre 1985 y 2022. Para ello, aplica un enfoque histórico, crítico y empírico, efectuando una revisión documental de los planes directores y decretos municipales, vetorización geoespacial y geoprocесamiento con AutoCAD, Civil3D y QGIS, además de desarrollar el Índice Sintético de Accesibilidad Inmobiliaria Urbana (ISAU) para medir la relación entre el valor catastral y los ingresos familiares. Los resultados revelan correlaciones espaciales entre elevados valores de mercado inmobiliario, concentración de infraestructuras y ejes de inversión pública, mientras que las periferias presentan bajos valores de ISAU y mayor exclusión territorial. El análisis crítico pone de manifiesto la captura clientelista del Plan Director y la necesidad de instrumentos fiscales progresivos. Se concluye que la adopción de políticas de tributación selectiva y la incorporación de indicadores socioespaciales pueden promover una mayor justicia urbana y reducir las disparidades en el acceso al espacio urbano.

Palabras clave: especulación inmobiliaria; estructuración urbana; desigualdad socioespacial; geoprocесamiento; accesibilidad inmobiliaria urbana.

Lista de Ilustrações

Figura 1 – Uberlândia / Situação e localização - 2022	2
Figura 2 - Uberlândia / Planta Geral - 1937	21
Figura 3 – Uberlândia / Planta da Cidade - 1940	23
Figura 4 – Uberlândia / Situação e Localização - Déc. 1970	32
Figura 5 – Uberlândia / Lei de Zoneamento - HIDROSERVICE 1978	34
Figura 6 – Uberlândia / Sistema Viário Urbano Principal - HIDROSERVICE 1978.	35
Figura 7 – Uberlândia / Bairro Daniel Fonseca - Planta para Cadastro – Déc. 1980.	43
Figura 8 – Uberlândia / Uso e Ocupação do solo existente - 1991.	52
Figura 9 - Uberlândia / Eixos de Estruturação Urbana – Plano Diretor - 1994.	61
Figura 10 – Uberlândia / Sistema Viário Básico - eixos estruturadores - 1994.	62
Figura 11 - Uberlândia / Eixos de estruturação urbana do Plano Diretor de 1994	101
Figura 12 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários - polígonos - 1984/1985	119
Figura 13 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários – por lotes - 1984/1985	121
Figura 14 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários por setores - 1985/1986	123
Figura 15 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários por setores - 1986/1987	124
Figura 16 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários por setores - 1987/1988	125
Figura 17 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários por setores - 1991/1992	126
Figura 18 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários - por setores – 1984/1985	128
Figura 19 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários - por setores – 1985/1986	129
Figura 20 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários – por setores – 1986/1987	130
Figura 21 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários - por setores – 1987/1988	131
Figura 22 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários - por setores – 1991/1992	133
Figura 23 - Uberlândia / Índice sintético de acessibilidade imobiliária urbana - 1984/1985	134

Figura 24 - Uberlândia / Índice sintético de acessibilidade imobiliária urbana - 1985/1986	135
Figura 25 - Uberlândia / Índice sintético de acessibilidade imobiliária urbana - 1986/1987	136
Figura 26 - Uberlândia / Índice sintético de acessibilidade imobiliária urbana - 1987/1988	137
Figura 27 - Uberlândia / Índice sintético de acessibilidade imobiliária urbana - 1991/1992	138
Figura 28 - Uberlândia / Índice sintético de acessibilidade imobiliária urbana/lotes-1984/1985	141
Figura 29 - Uberlândia / Índice sintético de acessibilidade imobiliária urbana/lotes-1985/1986	143
Figura 30 - Uberlândia / Índice sintético de acessibilidade imobiliária urbana/lotes-1986/1987	145
Figura 31 - Uberlândia / Classes sociais por renda domiciliar por setor censitário - 1987	146
Figura 32 - Uberlândia / Índice sintético de acessibilidade imobiliária urbana/lotes-1987/1988	151
Figura 33 - Uberlândia / Índice sintético de acessibilidade imobiliária urbana/lotes-1991/1992	154
Figura 34 - Uberlândia / Situação e Localização de Uberlândia - coberturas urbanas 1985 a 2022	171
Figura 35 - Uberlândia / Evolução da cobertura urbana nos anos de 1985, 1988, 1994 e 2022.	173
Figura 36 - Uberlândia / Classes sociais por renda domiciliar por setor censitário - 2022	176
Figura 37 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários por setores - 2021/2022	180
Figura 38 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários - valores por setores - 2021/2022	181
Figura 39 - Uberlândia / Índice sintético de acessibilidade imobiliária urbana/setor 2021/2022	182
Figura 40 - Uberlândia / Índice sintético de acessibilidade imobiliária urbana/lotes-2021/2022	183
Figura 41 - Uberlândia / Tipologias de loteamentos aprovados entre 1984 e 2022	192
Figura 42 - Uberlândia / Densidade demográfica X ISAU - 2021/2022	196
Figura 43 - Uberlândia / Densidade demográfica X Tipologias de loteamentos - 1984 a 2022	201

Sumário

INTRODUÇÃO

1

CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA	5
PROBLEMA DE PESQUISA	7
OBJETIVOS DA PESQUISA	10
JUSTIFICATIVA	12
HIPÓTESES E QUESTÕES NORTEADORAS	14
ESTRUTURA DO TRABALHO	15

CAPÍTULO I

17

URBANIZAÇÃO DE UBERLÂNDIA: INTERESSES IMOBILIÁRIOS, DESAFIOS DE PLANEJAMENTO E TRANSFORMAÇÕES URBANAS AO LONGO DO SÉCULO XX

17

1.1 A PREVALÊNCIA DO CAPITAL IMOBILIÁRIO E A ABORDAGEM LIBERAL DO PLANEJAMENTO URBANO EM UBERLÂNDIA	17
1.1.1 INDUSTRIALIZAÇÃO, CRESCIMENTO POPULACIONAL E A DINÂMICA DA OFERTA DE MORADIAS	19
1.1.2 A INEFICÁCIA DO PODER PÚBLICO E A CONTINUIDADE DA ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA	22
1.1.3 O IPTU COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO URBANA E A LUTA CONTRA A ESPECULAÇÃO (DÉCADAS DE 1960 E 1970)	25
1.1.4 A CONSOLIDAÇÃO DO IPTU E OS CONFLITOS NA GESTÃO FUNDIÁRIA (1960–1970)	28

1.1.5 PLANO DIRETOR DA HIDROSERVICE (1978): PRIMEIRA TENTATIVA TÉCNICA ESTRUTURADA	30
1.1.6 AS LIMITAÇÕES POLÍTICAS E INSTITUCIONAIS DO PLANO	36
1.2 REDEMOCRATIZAÇÃO, CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO E A CONSTRUÇÃO DE NOVOS PARADIGMAS PARA O PLANEJAMENTO URBANO (DÉCADA DE 1980)	37
1.2.1 REFORMA DO IPTU: ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS E O RECADASTRAMENTO IMOBILIÁRIO	39
1.2.2 A PLANTA DE VALORES IMOBILIÁRIOS DE 1984: ESTRUTURAÇÃO E PARTICIPAÇÃO	46
1.2.3 O PLANO DIRETOR DE JAIME LERNER (1994) E A TENSÃO ENTRE MERCADO E CIDADE NO CONTEXTO DO CAPITALISMO URBANO	51
1.3 MERCADO X CIDADE	65
CAPÍTULO II	71
O PAPEL DO ESTADO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO, TRIBUTAÇÃO IMOBILIÁRIA E ACESSIBILIDADE TERRITORIAL	71
2.1 PLANEJAMENTO URBANO E A LÓGICA DO CAPITAL	72
2.1.1 A CAPTURA DO PLANO DIRETOR E A PRODUÇÃO DAS DESIGUALDADES	75
2.2 EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO URBANA: DINÂMICAS SOCIAIS, FÍSICAS E SIMBÓLICAS	80
2.2.1 EIXOS ESTRUTURADORES SOCIAIS	82
2.2.2 EIXOS ESTRUTURADORES FÍSICOS	84
2.2.3 EIXOS ESTRUTURADORES SIMBÓLICOS	85
2.3 PLANTA DE VALORES IMOBILIÁRIOS E JUSTIÇA URBANA: ENTRE FUNÇÃO SOCIAL E LÓGICA DE MERCADO	88

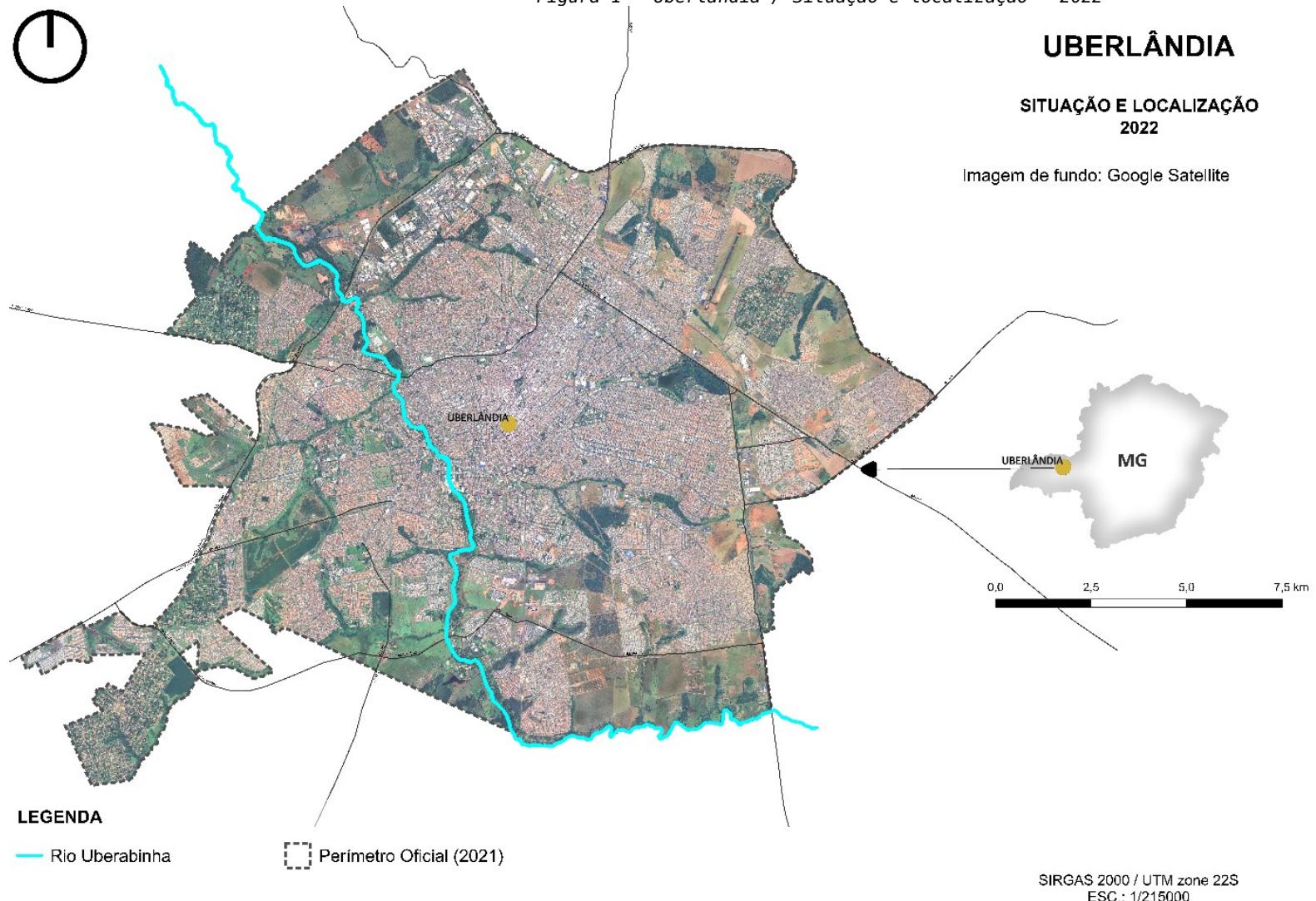
2.4 ENTRE O PLANEJADO E O OCUPADO: EIXOS VIÁRIOS E MERCADO IMOBILIÁRIO	100
2.5 ACESSIBILIDADE IMOBILIÁRIA E JUSTIÇA TERRITORIAL: TEORIA E MÉTODO	105
2.6 APLICAÇÃO METODOLÓGICA: UBERLÂNDIA ENTRE 1984 E 1994	113
2.6.1 VISUALIZAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	115
2.6.2 PRODUTOS CARTOGRÁFICOS	116
2.7 ANÁLISE DOS MAPAS ELABORADOS PARA OS ANOS DE ESTUDO	117
2.8 CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS: ESTADO, ESTRUTURA URBANA E EXCLUSÃO TERRITORIAL	161
2.9 COMPARAÇÃO DOS RESULTADOS COM A SITUAÇÃO DE 2021/2022	170
2.9.1 PERSISTÊNCIA DA LÓGICA DE MERCADO NA ESTRUTURA URBANA	170
2.9.2 CONCENTRAÇÃO DE INVESTIMENTOS EM EIXOS PRIVILEGIADOS	179
2.9.3 COMPARAÇÃO ENTRE RENDA E ACESSIBILIDADE IMOBILIÁRIA EM 2021/2022	186
CAPÍTULO III	190
CRÍTICA E CONCLUSÃO	190
3.0.1 MARGINALIZAÇÃO DE ÁREAS PERIFÉRICAS	191
3.0.2 DECISÕES ESTATAIS E LEGITIMAÇÃO DE DESIGUALDADES	205
3.0.3 APROVAÇÃO DISCRICIONÁRIA DE LOTEAMENTOS E CLIENTELISMO	206
3.0.4 CONTINUIDADE HISTÓRICA NA GOVERNANÇA URBANA ATUAL	208
3.1 CONCLUSÃO - ENTRE EIXOS E VALORES: A INFLUÊNCIA DA ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA NA ESTRUTURAÇÃO URBANA DE UBERLÂNDIA	209

REFERÊNCIAS**218****GLOSSÁRIO****235****APÊNDICES****236****APÊNDICE A – QUADRO DE LOTEAMENTOS APROVADOS POR SETOR, POR PREFEITO.****236****APÊNDICE B – QUADRO DE REFERÊNCIA DE VALORES (MOEDAS E SALÁRIO-MÍNIMO).****237**

Introdução

Nas últimas décadas, o crescimento urbano das cidades brasileiras passou a demandar não apenas novas formas de planejamento, mas também uma reflexão crítica sobre os interesses que orientam a produção do espaço. A urbanização, longe de ser um processo espontâneo, revela-se como resultado de disputas, escolhas e omissões políticas que afetam diretamente a distribuição da terra, dos recursos e das oportunidades dentro da cidade.

Figura 1 – Uberlândia / Situação e localização - 2022



Fonte 1 - Elaborado pelo autor, Dados (IBGE, 2025; Uberlândia, 2021b)

A pesquisa se insere nesse contexto ao propor uma análise profunda da dinâmica urbana de Uberlândia, na porção oeste do estado de Minas Gerais (Figura 1), no Triângulo Mineiro, uma cidade cujo desenvolvimento desde a década de 1980 escancara as contradições entre o planejamento formal e a realidade imposta pela lógica de mercado. Com rigor acadêmico e densidade analítica, o estudo investiga como a especulação imobiliária, ancorada em instrumentos como a Planta de Valores Imobiliários de 1984, moldou, muitas vezes de forma silenciosa e persistente, os eixos de estruturação urbana definidos pelo Plano Diretor de 1994.

A relevância do tema extrapola os limites geográficos da cidade em análise. Ao explorar a influência dos valores venais na indução de vetores de valorização do solo urbano, o autor ilumina um problema estrutural enfrentado por diversas cidades brasileiras: o distanciamento entre os objetivos declarados de justiça urbana e a prática de um planejamento capturado por interesses privados. Nesse sentido, a pesquisa dialoga criticamente com pensadores como Henri Lefebvre, Karl Polanyi, Flávio Villaça, Raquel Rolnik, AbdulMaliq Simone, Pierre Bourdieu, Milton Santos, Alain Bertaud, Martin Smolka, Djalma Dias da Costa,

Henrique Rattner, Gabriel do Carmo Lacerda, Paul Singer e Ermínia Maricato; cuja obra oferece o instrumental teórico necessário para compreender o espaço urbano como produto de forças sociais em conflito.

Juntamente com o embasamento teórico, destaca-se a metodologia da investigação. A utilização de geotecnologias como o QGIS, aliada à análise de séries históricas de dados tributários e à aplicação do Índice Sintético de Acessibilidade Imobiliária Urbana (ISAU), permite não apenas visualizar as desigualdades espaciais, como também quantificar os impactos das políticas públicas (ou de sua ausência) sobre diferentes estratos sociais no período entre 1984 e 1994, abrangendo análises e comparações legais, sem descuidar da contextualização na situação no ano de 2022, explicitados através de quadros, tabelas, mapas e etc.

Ao longo das páginas que se seguem, o leitor encontrará um percurso argumentativo que vai além da denúncia da segregação socioespacial. A dissertação se propõe, com clareza e profundidade, a compreender os mecanismos que reproduzem a desigualdade urbana, oferecendo ao final caminhos possíveis para uma reforma institucional que promova cidades mais equitativas e sustentáveis. Ao questionar a neutralidade dos instrumentos de gestão

territorial, o estudo recoloca no centro do debate a função social da propriedade urbana, um princípio constitucional tantas vezes ignorado no cotidiano das práticas administrativas.

Este trabalho é, portanto, uma contribuição valiosa ao campo do urbanismo crítico e da política urbana. A pesquisa apresenta resultados comprovados e coerentes para planejadores, gestores públicos, acadêmicos e todos aqueles que acreditam que uma cidade mais justa não é apenas possível, mas necessária.

Contextualização do Tema

O processo de urbanização contemporâneo é um fenômeno complexo, moldado por forças políticas, econômicas e sociais que se manifestam na configuração espacial das cidades. Nesse cenário, o mercado imobiliário desempenha um papel central, influenciando diretamente o desenvolvimento e a expansão urbana ao ditar padrões de ocupação e valorização do solo. A terra, embora essencial à reprodução da vida humana, transcende seu caráter meramente utilitário, tornando-se símbolo de status e mobilidade social. Sua apropriação e monetização redefinem a dinâmica do espaço urbano e a distribuição dos estratos sociais e de suas atividades (Bessa; Silva; Soares, 2021).

No Brasil, a intensificação dos fluxos migratórios e da industrialização, especialmente após a Revolução de 1930, impulsionou um crescimento demográfico exponencial nas cidades, aumentando a demanda por moradias e serviços públicos. Entretanto, essa expansão frequentemente ocorreu de forma desordenada e sem planejamento urbano articulado, o que resultou em uma urbanização desalinhada com as necessidades sociais emergentes. A relação entre loteadores e o poder público, facilitou a aprovação de loteamentos, promovendo a especulação fundiária como elemento estruturante do espaço urbano e aprofundando desigualdades socioeconômicas.

Uberlândia, exemplifica essa dinâmica. Com um crescimento populacional de aproximadamente 300% desde a década de 1980, sua expansão urbana ocorreu de forma radial a partir da região do, hoje denominada, Bairro Fundinho, estendendo-se para bairros como Martins, Patrimônio e Centro. Historicamente, o desenvolvimento da cidade foi marcado por interesses políticos e econômicos, com influência do capital imobiliário, dominado por proprietários de terras e, que privilegiou a valorização mercadológica em detrimento das demandas sociais. A administração municipal revelou fragilidade institucional e ineficiência na

aplicação de normas de controle sobre o uso e ocupação do solo, contribuindo para desigualdades espaciais e para o surgimento de vazios urbanos.

A necessidade constitucional de ordenamento territorial e a formulação de políticas públicas de expansão urbana impulsionaram a criação de Planos de Expansão até os Planos Diretores. Em Uberlândia, o Plano Diretor de 1994 (Lei Complementar nº 78), encomendado em 1989 ao escritório Jaime Lerner de Planejamento Urbano, buscou identificar as características e vocações da cidade, definindo eixos estruturantes para nortear seu crescimento. No entanto, a elaboração desse instrumento anterior ao Estatuto da Cidade (2001) levanta questionamentos quanto à influência do mercado imobiliário em seus diagnósticos e na definição de seus eixos, possivelmente negligenciando aspectos morfológicos, a função social da propriedade e a cultura local.

Problema de Pesquisa

Diante do exposto, a problemática central que orienta esta dissertação consiste em analisar a influência da especulação imobiliária na conformação do espaço urbano de Uberlândia, com foco na articulação entre os instrumentos de gestão territorial e as dinâmicas do mercado. Mais especificamente, questiona-se

em que medida a Planta de Valores Imobiliários de 1984, ao refletir e, em certa medida, induzir as potencialidades de valorização do solo urbano percebidas pelo mercado imobiliário, exerceu influência anterior e substancial à proposição e a formalização dos eixos de estruturação urbana estabelecidos no Plano Diretor de 1994. Teria essa influência promovido um padrão de crescimento urbano que, embora formalmente planejado, aprofundou a segregação socioespacial e as desigualdades no acesso à cidade? E como as políticas públicas vêm abordando, ou deixando de abordar, essa complexa interrelação?

Com base nas observações apresentadas no decorrer da dissertação, busca-se investigar e analisar diversos pontos cruciais. Primeiramente, é fundamental identificar a característica de valorização imobiliária dos loteamentos e bairros de Uberlândia, conforme definida pela Planta de Valores Imobiliários de 1984. Além disso, é preciso averiguar o caráter especulativo dessa expansão urbana e os impactos socioeconômicos do modelo adotado. Para isso, será necessário examinar a concentração de classes B e A em setores periféricos, como Morada do Sol e Mansões Aeroporto, que apresentaram valores venais reduzidos, e

a pulverização de valores elevados em 1991/1992, que rompeu com a lógica de centralidade valorizada.

Outro objetivo é determinar se a Planta de Valores de 1984 influenciou diretamente os eixos de estruturação urbana do Plano Diretor de 1994, ou se a formalização desses eixos, como as Avenidas Nicomedes Alves dos Santos, João Naves de Ávila, Afonso Pena, João Pinheiro, Monsenhor Eduardo, Getúlio Vargas e Imbaúbas, apenas legitimou vetores já explorados pelo mercado, conforme apontado por Villaça (2001). Complementarmente, busca-se verificar se houve priorização de investimentos em infraestrutura urbana em determinadas áreas em detrimento de outras, com base nos valores venais, e analisar como isso reflete a lógica de mercado, favorecendo regiões de maior retorno fiscal, conforme estudos de Araújo e Gianasi (2021).

Será igualmente importante estabelecer se existe correlação entre os limites das zonas de expansão e o nível socioeconômico da população residente. A partir disso, pretende-se investigar como essa configuração contribui para a fragmentação urbana e para a formação de “ilhas de exclusão”, mesmo em áreas com maior densidade de infraestrutura, um fenômeno discutido por Rolnik (2016). A análise também se estende à ocupação do Setor Sul, e

a consequente valorização especulativa que impulsionou o crescimento, em contrassenso ao Plano Diretor de 1994. Nesse contexto, é crucial identificar o papel da oferta imobiliária popular nesta situação.

Por fim, a investigação visa explorar a possibilidade de identificar ferramentas de planejamento capazes de combater a especulação e evitar a manutenção de vazios urbanos, conforme sugerido por Araújo e Gianasi (2021).

Objetivos da Pesquisa

Foi necessário verificar a influência da especulação imobiliária na definição das vocações institucionalizadas e imobiliárias urbanas nos eixos de estruturação do Plano Diretor de 1994, em Uberlândia, por meio de uma análise teórica e comparativa.

Para alcançar esse objetivo geral, a investigação se pautou em alguns pontos específicos. Primeiramente, foram identificadas e caracterizadas a valorização imobiliária institucional, instrumentalizado por meio da análise da Planta de Valores Imobiliários de 1984 e legislações posteriores, como os Decretos nº 3.081/1985, nº 3.415/1986, nº 3.752/1987, nº 5.325/1991 e nº

19.546/2021. Foi avaliado o caráter especulativo da expansão urbana e seus impactos socioeconômicos, com foco na valorização da zona intermediária (entre 2,5 km e 5 km do centro) e nas incongruências tributárias em setores ocupados por classes de maior renda.

Foi analisada também a influência do mercado no planejamento urbano. Através da investigação sobre a definição dos eixos de estruturação urbana no Plano Diretor de 1994 e como isso formalizou vetores já consolidados pelo mercado, evidenciando a possível captura do planejamento por interesses privados e o aprofundamento da segregação socioespacial, conforme discutido por autores como Villaça (2001), Rolnik (2016) e Vainer (2000b).

Verificou-se a dinâmica tributária, através de acessibilidade imobiliária correlacionada ao valor venal, contribuiu para a dualidade de exclusão habitacional entre centro e periferia, um fenômeno abordado por Bertaud (2023).

Outro ponto crucial foi relacionar a expansão urbana com os níveis socioeconômicos. Possível, por meio da avaliação da distribuição das classes sociais por renda nos setores

censitários e sua relação com os limites das zonas de expansão, observando a formação de áreas socialmente fragmentadas e a presença de “ilhas de exclusão” mesmo em locais com infraestrutura, conforme as observações de Rolnik (2016).

Por fim, foi avaliado o impacto do planejamento na ocupação da cidade por meio do Índice Sintético de Acessibilidade Imobiliária Urbana (ISAU) poderiam ser eficazes na promoção de uma ocupação mais justa e sustentável, conforme sugerido por Bertaud (2023).

Justificativa

A relevância desta pesquisa reside na necessidade urgente de compreender as relações entre o mercado imobiliário, o planejamento urbano e as políticas públicas em cidades médias de rápido crescimento como Uberlândia.

A investigação propôs uma releitura crítica da Planta de Valores Imobiliários de 1984, originalmente concebida como instrumento fiscal. Ela sugeriu que essa planta pode ter antecipado os vetores de valorização formalizados pelo Plano Diretor de 1994. O estudo dialogou com autores como Otília Arantes (2000), que questionou a neutralidade dos planos diretores, e se apoiou

na metodologia de Alain Bertaud (2023) para mensurar a acessibilidade ao solo urbano por meio do ISAU. O arcabouço teórico incorporou ainda os conceitos de Flávio Villaça (2001), Karl Polanyi (2012) e Henri Lefebvre (1991, 2002), oferecendo uma leitura crítica da mercantilização do espaço urbano.

A utilização do geoprocessamento (QGIS) para vetorializar setores tributários e lotes, combinada à análise individualizada por lote, proporcionou uma leitura refinada das desigualdades socioeconômicas. A construção de uma série histórica (1984 a 2022) de acessibilidade imobiliária permitiu avaliar a evolução dessas desigualdades e a eficácia das políticas públicas.

A pesquisa ainda oferece subsídios concretos para a formulação de políticas urbanas mais equitativas. Ao demonstrar que a urbanização de Uberlândia seguiu padrões históricos de valorização desigual, o estudo evidenciou a necessidade de uma governança urbana capaz de romper com a lógica especulativa. A crítica à aplicação tardia e limitada de instrumentos como o IPTU progressivo e o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) reforçou a importância de revisar a legislação e os mecanismos de fiscalização. Ao enfatizar o papel do planejamento urbano e das relações sociais no espaço, o trabalho

contribuiu para o debate sobre cidades mais justas e inclusivas (Elrahman; Asaad, 2021; Lefebvre, 1991; Tavares, 2022).

Hipóteses e Questões Norteadoras

A pesquisa partiu da hipótese central de que a Planta de Valores Imobiliários de 1984, ao refletir, e até induzir, a valorização do solo urbano segundo a percepção do mercado, influenciou de forma decisiva a configuração dos eixos urbanos formalizados no Plano Diretor de 1994. A partir dessa premissa, o estudo aprofundou-se em aspectos cruciais para compreender como esse instrumento antecedeu e orientou o desenvolvimento urbano da cidade. Essa análise buscou identificar nexos entre as áreas de maior valor venal e os eixos de expansão definidos dez anos depois, apontando influência direta da Planta sobre o Plano Diretor de 1994. Além disso, foi analisado como a dispersão de valores venais elevados, observada entre 1991 e 1992, alterou a lógica centrípeta tradicional de valorização.

A pulverização desses valores mais altos fora do centro histórico desencadeou novos padrões de expansão, redefiniu hierarquias e dinamizou outras regiões da cidade. Essa relação foi fundamental para entender de que modo a priorização de eixos de desenvolvimento reforçou processos de exclusão socioespacial,

tanto nas áreas centrais quanto nas periferias, através da acessibilidade imobiliária.

Esse exame conjunto buscou oferecer subsídios para políticas futuras que passaram a contemplar tanto o desenvolvimento econômico quanto a justiça social.

Estrutura do Trabalho

O trabalho está dividido em três capítulos que abordam, de maneira integrada, a relação entre especulação imobiliária, planejamento urbano e desigualdades em Uberlândia.

No Capítulo 01

Urbanização de Uberlândia: Interesses Imobiliários, Desafios de Planejamento e Transformações Urbanas ao Longo do Século XX, é abordado, é abordado o histórico da formação urbana, a prevalência do capital imobiliário, a ausência de planejamento técnico até a década de 1950 (levantamento de 1955), e os primeiros ensaios com o Plano Diretor da Hidroservice (1978) e o recadastramento imobiliário da década de 1980, culminando na Planta de 1984 e no Plano de Jaime Lerner (1994).

No Capítulo 02

O Papel do Estado na Produção do Espaço Urbano: Eixos de Estruturação, Tributação Imobiliária e Acessibilidade Territorial, foi fundamentado em autores como Lefebvre, Villaça, Rolnik e Bertaud e, discute o papel do Estado, a captura do planejamento pelo mercado, a conceituação dos eixos de estruturação e a análise da acessibilidade via ISAU.

E, no Capítulo 03

Crítica e Conclusão, são sintetizados os achados, por meio da discussão sobre a marginalização periférica, o clientelismo na aprovação de loteamentos, e propõe alternativas para políticas públicas com maior equidade, por meio da integração de instrumentos fiscais e metodologias participativas.

O texto apresenta a dissertação como uma investigação sobre como o mercado imobiliário moldou o planejamento urbano brasileiro, tendo Uberlândia como objeto de estudo.

Capítulo I

Urbanização de Uberlândia: Interesses Imobiliários, Desafios de Planejamento e Transformações Urbanas ao Longo do Século XX

1.1 A Prevalência do Capital Imobiliário e a Abordagem Liberal do Planejamento Urbano em Uberlândia

O processo de urbanização de Uberlândia foi historicamente marcado pela prevalência de interesses políticos e econômicos, com destaque para a atuação do capital imobiliário. Essa dinâmica refletiu uma abordagem liberal de planejamento urbano, que favoreceu a valorização do mercado em detrimento das demandas sociais. A relação estreita entre loteadores e o poder público, presente desde o início do século XX, facilitou a aprovação de loteamentos pela administração municipal, promovendo a especulação fundiária como elemento estruturante do espaço urbano.

A especulação imobiliária influenciou diretamente a definição das vocações urbanas, favorecendo a ocupação de áreas com maior valor comercial e residencial, frequentemente em descompasso com a função social da propriedade. Esse modelo de desenvolvimento urbano, sustentado pela lógica do lucro e da

valorização do solo, aprofundou desigualdades socioeconômicas, concentrando investimentos em regiões centrais e marginalizando as áreas periféricas. O resultado foi um desequilíbrio na distribuição dos benefícios da urbanização.

O desenvolvimento urbano de Uberlândia, ao longo do século XX, foi permeado por contradições estruturais. A expansão da cidade, impulsionada pelo processo de industrialização, ocorreu sem um planejamento urbano articulado, o que resultou em um crescimento desordenado e desalinhado com as necessidades sociais e ambientais emergentes. A incorporação de áreas agrícolas ao tecido urbano e a intensa produção de moradias, voltadas ao atendimento da demanda gerada pela migração e pelo crescimento populacional, revelam uma urbanização acelerada, mas desprovida de diretrizes claras e de mecanismos que assegurassem uma ocupação mais justa e equilibrada do solo urbano.

Assim, o crescimento e a expansão urbana de Uberlândia combinavam elementos da industrialização e do adensamento territorial, promovendo transformações profundas na morfologia urbana da cidade (Temer; Vicentini; Salgado, 2001).

1.1.1 Industrialização, Crescimento Populacional e a Dinâmica da Oferta de Moradias

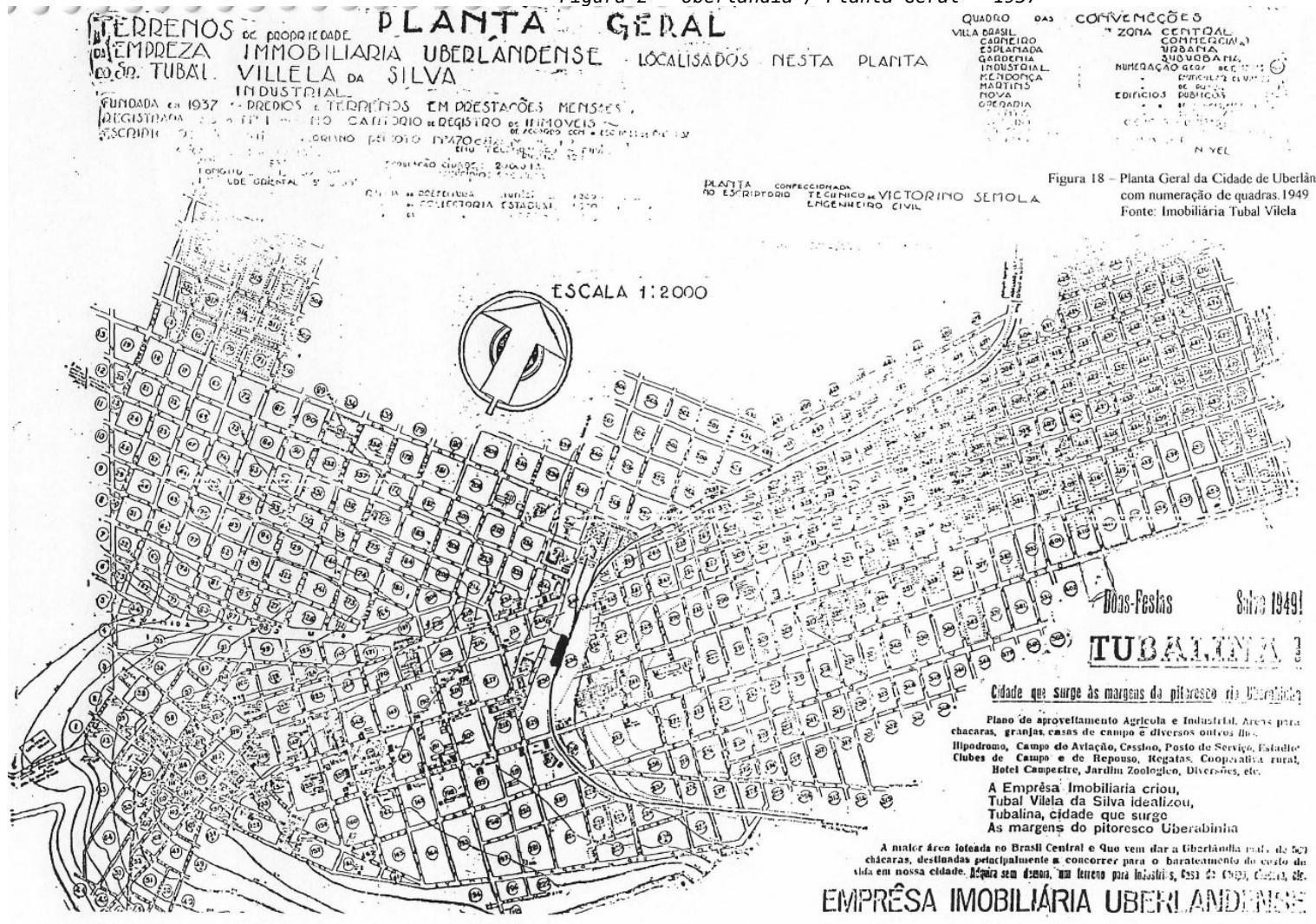
A industrialização começou a consolidar-se a partir da Revolução de 1930, marcando um período em que áreas agrícolas foram sendo incorporadas ao espaço urbano, com aumento na construção de moradias. O crescimento populacional, impulsionado também pela intensificação dos fluxos migratórios, levou muitas empresas a assumirem inicialmente a responsabilidade de fornecer moradia aos seus operários, o que representava, à época, uma forma de reduzir os custos de reprodução da força de trabalho.

Com o tempo, no entanto, e diante da ampliação da oferta de mão de obra e das mudanças nas condições econômicas, as empresas passaram a transferir tais encargos para os próprios trabalhadores e, em parte, para o Estado. Essa mudança traduziu-se em uma transformação das políticas habitacionais e urbanas então em vigor (Temer; Vicentini; Salgado, 2001).

A expansão urbana de Uberlândia, especialmente antes da década de 1950, deu-se sem planejamento efetivo. Na década de 1930, com cerca de 19 mil habitantes, a cidade cresceu de maneira aleatória. Os bairros surgiam sem critérios técnicos de localização ou infraestrutura adequada, sendo definidos

majoritariamente pela acessibilidade econômica dos lotes (Soares; Lemos, 1995).

Figura 2 - Uberlândia / Planta Geral - 1937



Fonte 2 - *Empreza Imobiliária Überlandense (Temer; Vicentini; Salgado, 2001)*

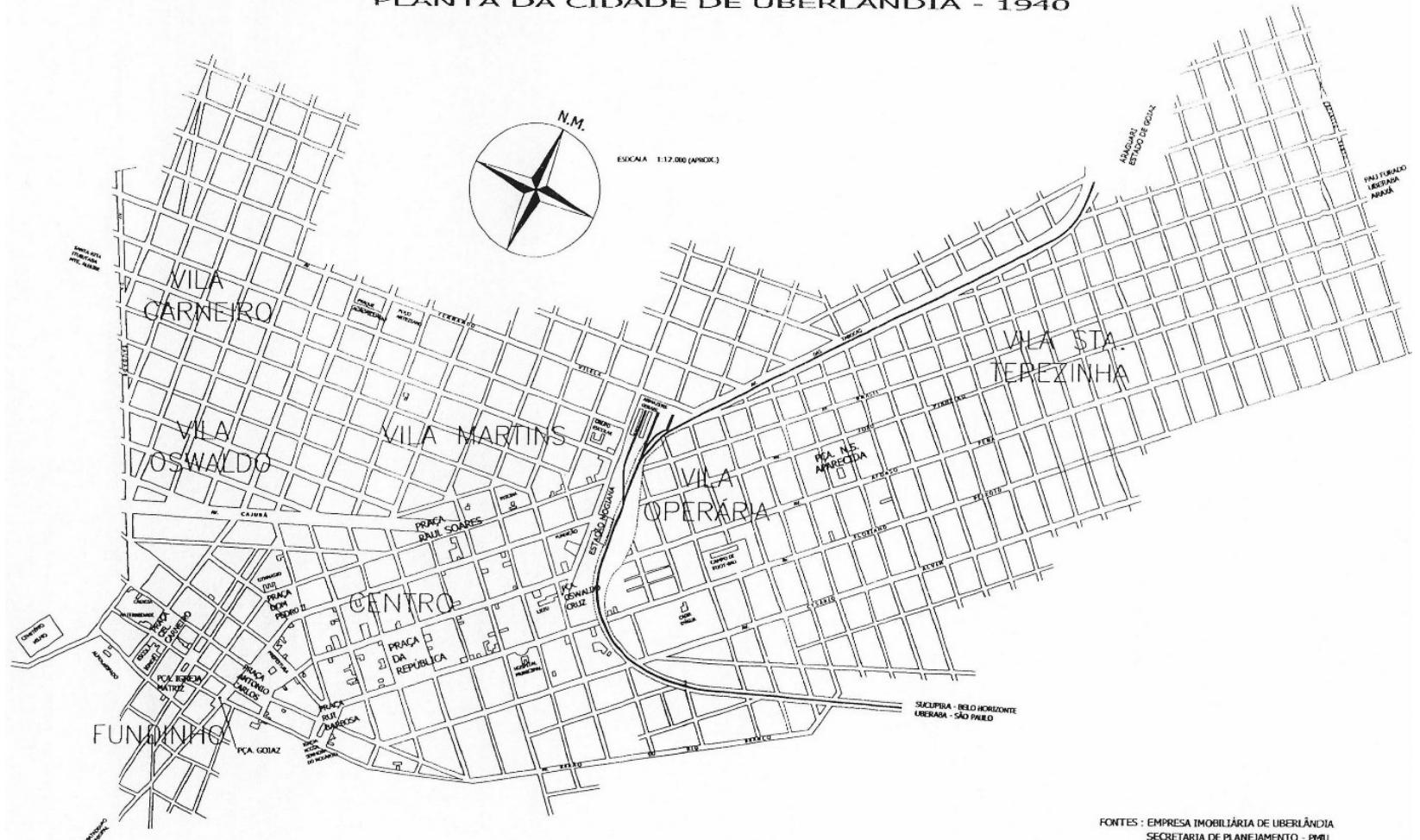
A Figura 2 retrata a planta geral da cidade de Uberlândia em 1937, elaborada pela Empreza Immobiliaria Uberlandense, de Tubal Vilela e, evidencia essa lógica de ocupação. O mapa apresenta a demarcação de grandes glebas, seus respectivos proprietários (ilegíveis na fonte obtida) e o lançamento do loteamento Tubalina, às margens do Rio Uberabinha, revelando a atuação dos agentes privados na expansão do perímetro urbano.

1.1.2 A Ineficácia do Poder Público e a Continuidade da Especulação Imobiliária

O processo de desenvolvimento urbano de Uberlândia não se limitou à expansão física da cidade, envolvendo, também, aspectos complexos relacionados à especulação imobiliária e ao papel desempenhado por empresas e pelo poder público na organização territorial. A administração municipal, por sua vez, demonstrou fragilidade institucional e ineficiência na implementação de normas de controle sobre o uso e a ocupação do solo, contribuindo para a intensificação das desigualdades espaciais e o surgimento de vastos vazios urbanos.

Figura 3 – Uberlândia / Planta da Cidade - 1940

PLANTA DA CIDADE DE UBERLÂNDIA - 1940



Fonte 3 - (Temer; Vicentini; Salgado, 2001)

A Figura 3 referente à planta da cidade de Uberlândia de 1940, mostra que, naquela década, a área urbana era composta por parte do Bairro Fundinho, trechos da Avenida Getúlio Vargas (então chamada Avenida Cajubá), porções do Bairro Martins (abrangendo as Vilas Oswaldo, Carneiro e Martins), o Centro da cidade e parte do Bairro Brasil (Vila Terezinha). Mesmo com iniciativas pontuais de regulamentação, como a promulgação da Lei nº 7, de 26 de fevereiro de 1948, que visava controlar a aprovação de novos loteamentos pela Câmara Municipal e implementar um ordenamento mínimo dos serviços de infraestrutura urbana, a cidade continuava vulnerável à ação especulativa (Fonseca; Monclús, 2007; Pereira, 2010).

A proposta dessa legislação nasceu da pressão da população por mais ordenamento e infraestrutura, mas, na prática, mostrou-se insuficiente para conter o avanço desorganizado da malha urbana. Uberlândia continuava a crescer sob a influência do capital fundiário, com loteamentos implantados muitas vezes sem qualquer infraestrutura básica ou planejamento integrado (essa obrigatoriedade foi estabelecida somente pela Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências (1979)).

1.1.3 O IPTU como Instrumento de Gestão Urbana e a Luta contra a Especulação (Décadas de 1960 e 1970)

Existe um custo no crescimento das cidades. A expansão urbana exige não só planejamento físico, mas também instrumentos fiscais, como taxas e impostos, para viabilizar a infraestrutura e promover um uso mais equilibrado do solo. A incorporação de novas áreas aumenta a demanda por serviços públicos e eleva os custos, exigindo arrecadação eficiente. Medidas tributárias previstas no Estatuto da Cidade, como o IPTU progressivo no tempo, visam conter a especulação imobiliária e garantir a função social da propriedade. Em Uberlândia (MG), a aplicação tardia e controversa do IPTU progressivo (instituído no Plano Diretor de 2006) e do PEUC favoreceu a manutenção de vazios urbanos e a especulação, revelando as dificuldades em conciliar crescimento urbano, justiça fiscal e sustentabilidade (Araújo; Gianasi, 2021).

Até 1966, Uberlândia aplicava o Imposto Predial, Territorial e de Indústrias e Profissões, calculado a partir de um valor venal arbitrário e autodeclarado pelos proprietários. Com a entrada em vigor do Código Tributário Nacional (CTN) naquele ano, o Artigo 33 estabeleceu que o Imposto Predial e Territorial

Urbano (IPTU) deveria ser calculado com base no valor venal do imóvel, a ser fixado por uma planta de valores imobiliários elaborada pela administração municipal. Esse novo modelo também impôs regras gerais para a avaliação patrimonial, com o objetivo de promover justiça fiscal e controle territorial.

Em resposta à exigência federal, Uberlândia promulgou a Lei Ordinária nº 1448/1966, que instituiu seu Código Tributário Municipal. No entanto, a lei não estabeleceu uma planta de valores que definisse setores imobiliários ou setores tributários, um ponto crucial exigido pelo CTN. Tal lacuna evidenciou a ausência técnica da gestão tributária municipal e comprometeu os potenciais efeitos reguladores do imposto sobre o mercado fundiário.

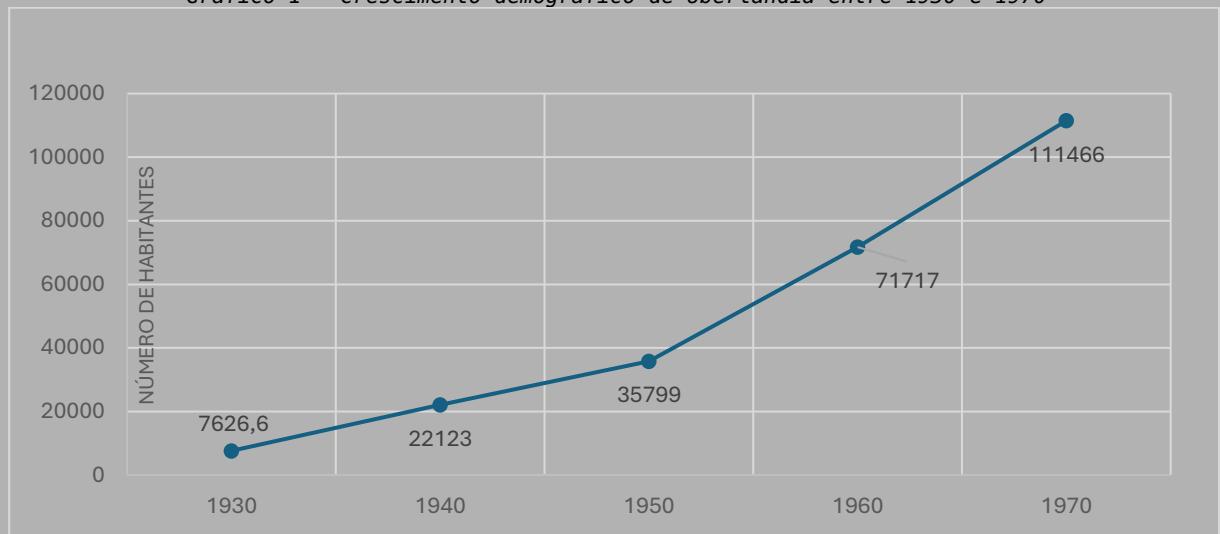
Assim como Raul Pereira de Rezende (163 a 1699), que foi proprietário e promotor dos Bairros Santa Maria e Santa Mônica; a gestão do prefeito Renato de Freitas (1967 a 1970), figura política também intimamente ligada ao setor imobiliário, que era acionista da Companhia Melhoramentos de Uberlândia, promotora do loteamento da Vila Presidente Roosevelt, lançado em 1945 (Pereira, 2010), marcava conflitos entre loteadores e poder público que se intensificaram. A administração municipal, embora pressionada a estabelecer diretrizes de planejamento urbano,

encontrava-se atravessada por interesses econômicos contraditórios (Pereira, 2010; Prado, 2021).

O planejamento urbano era ferramenta de integração e gestão fundiária através das políticas de industrialização, organizava a área urbana, preparando-as para o desenvolvimento econômico.

Naquele período, o planejamento urbano começou a ser tratado como ferramenta de gestão fundiária estratégica, vinculada às políticas de industrialização. A cidade era moldada para responder ao binômio capital/trabalho, e a propriedade urbana tornou-se um elemento central na articulação entre política pública e investimento privado. As diretrizes urbanísticas buscavam, formalmente, integrar crescimento econômico e ocupação do solo, mas, na prática, acabaram legitimando a especulação e perpetuando a desigualdade socioespacial (Pereira, 2010).

Gráfico 1 - Crescimento demográfico de Uberlândia entre 1930 e 1970



Fonte 4 - (Pereira, 2010; Soares; Lemos, 1988; Temer; Vicentini; Salgado, 2001)

1.1.4 A Consolidação do IPTU e os Conflitos na Gestão Fundiária (1960–1970)

Com o crescimento demográfico de Uberlândia (Gráfico 1) e, consequente insuficiência da infraestrutura urbana. Em 1967, a cidade não estava preparada para absorver o aumento populacional, o que reforçava a urgência de um planejamento urbano eficaz para evitar a consolidação de um crescimento desordenado.

A normatização existente sobre o parcelamento do solo urbano era frágil, favorecendo a especulação imobiliária e dificultando a construção de um planejamento territorial coerente.

No segundo mandato de Renato de Freitas, sua administração buscou impor novas diretrizes a partir de tratativas com o Banco Nacional de Habitação (BNH) e da aprovação do Decreto nº 1.261/1976, que estabeleceu critérios mais rigorosos para o uso do solo e organização da urbanização local (Pereira, 2010).

Contudo, tais ações, embora importantes, ainda não eram suficientes. Tornava-se necessário um planejamento de médio e longo prazo que superasse o mero controle espacial e respondesse às novas demandas sociais. A cidade continuava a crescer com apelo simbólico ao “progresso”, intensificando o lançamento de loteamentos indiscriminados, especialmente nos moldes das cidades médias brasileiras (Pereira, 2010).

As exigências das políticas habitacionais nacionais impunham ao município ajustes nos seus instrumentos de gestão, como regulação fundiária, planejamento urbano, saneamento e serviços públicos. Segundo Pereira (2010), muitos dos loteamentos recém-lançados tinham infraestrutura justificada por uma suposta “tradição”, que repassava à prefeitura a responsabilidade por obras básicas, mesmo quando esses empreendimentos eram de iniciativa privada.

Essa prática elevava exponencialmente os gastos públicos. A administração municipal enfrentava um cenário de expansão desordenada, com loteamentos aprovados, ou não, sendo implantados de fato. Muitos eram simples demarcações no solo, sem qualquer infraestrutura, promovidos por imobiliárias com influência direta sobre o legislativo local (Pereira, 2010).

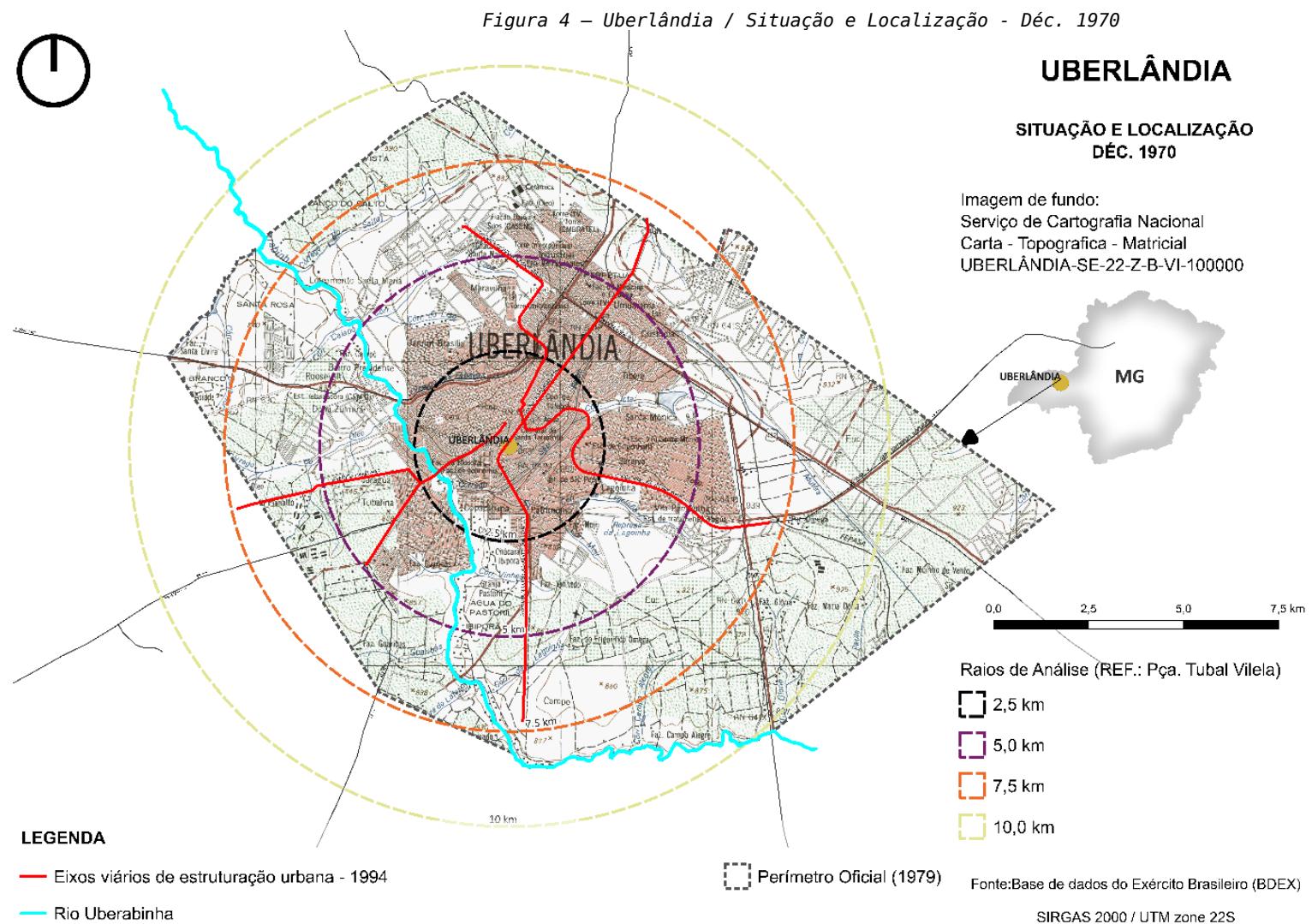
1.1.5 Plano Diretor da Hidroservice (1978): Primeira Tentativa Técnica Estruturada

Mesmo com a Prefeitura, através de Leis que regulariam os impostos desses loteamentos, como o Código Tributário do Município e a Lei nº 2584, de 09 de dezembro de 1976, que instituía o regulamento dos processos de parcelamento do solo, o custo elevado da manutenção da cidade e das políticas públicas era superior em se comparando à arrecadação e que, mais tarde seria pauta das ações da administração pública.

Desta forma, na 2^a administração do então Prefeito Virgílio Galassi (1977 a 1982), houve uma iniciativa da elaboração de planos. Em 1978, a empresa Hidroservice Consultora de Projetos foi contratada para a elaboração de um Plano Diretor do Sistema Viário. No mesmo ano, foi firmado um convênio adicional entre a Prefeitura Municipal e a Empresa Brasileira de Transportes

Urbanos (EBTU), para viabilizar, pela Hidroservice, a formulação do plano mencionado e, do Plano de Uso do Solo do município. Com o trabalho da EBTU, de análise do tráfego urbano, o plano deveria trazer soluções para a reestruturação da rede de transporte público e a otimização do sistema viário urbano, contando com a presença das rodovias que circundam a cidade.

O contrato estabelecido também previa estudos voltados à reconfiguração da Praça Sérgio Pacheco, importante centralidade que no passado era cenário da movimentação de atividades ligadas à linha férrea que passava ali e, da Avenida Rondon Pacheco, cuja característica de conexão entre as zonas oeste, sul e leste já era percebida, que à época já estava em fase avançada de construção, e de ações com perspectivas de médio e longo prazo (Fonseca; Monclús, 2007).

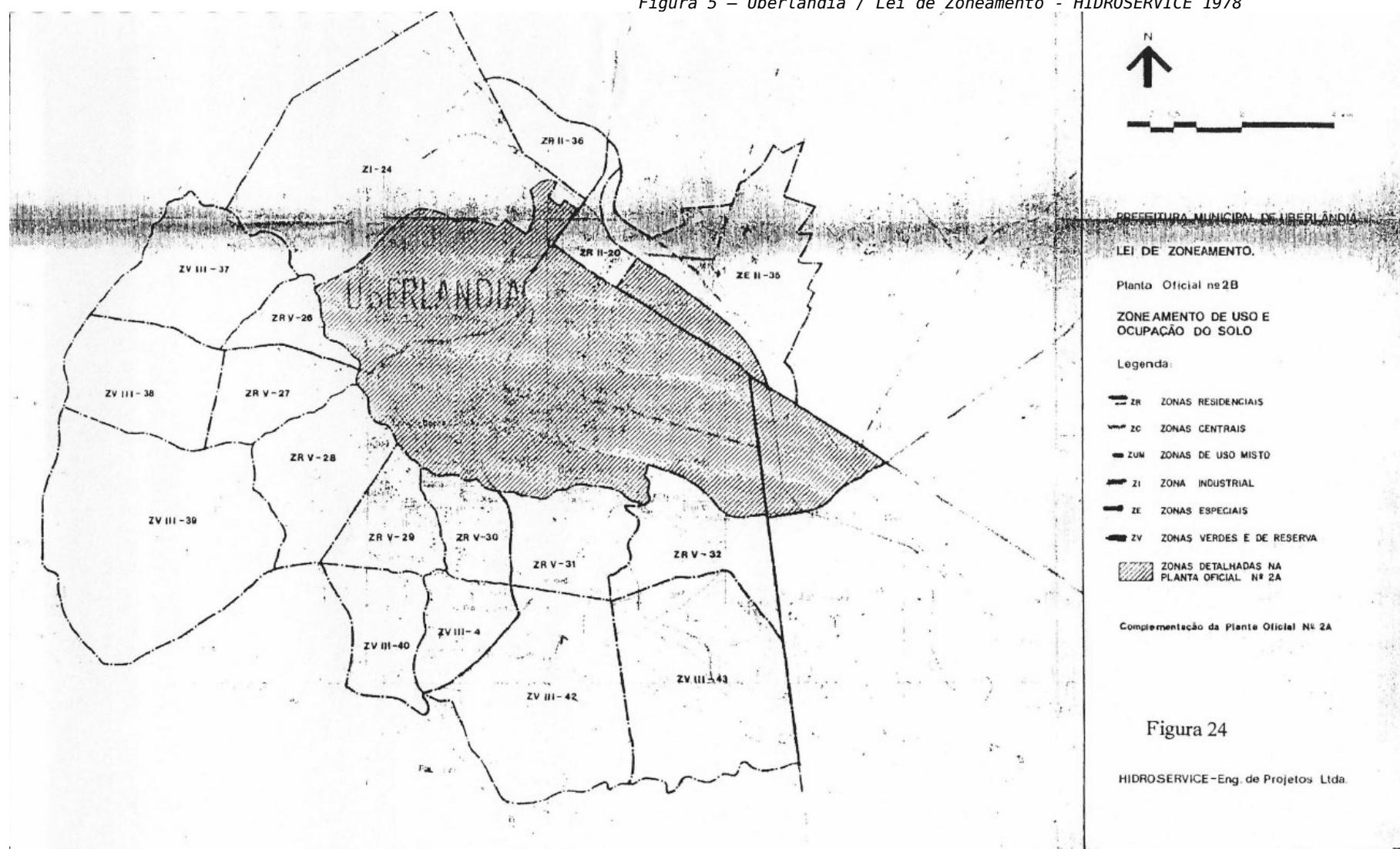


Fonte 5 – Elaborado pelo Autor, (Brasil, 1970; IBGE, 2025; Uberlândia, 2021b)

O mapa de Uberlândia na década de 1970 (Figura 4) mostra um núcleo urbano ainda concentrado, dentro do raio de 5 km com porções destacadas ao nordeste e leste da cidade. Vale ressaltar que a ocupação efetiva era descontínua (como poderemos observar à frente, nos mapas de cobertura urbana de 1985). As rodovias e avenidas projetadas acompanharam as antigas estradas rurais. No entorno de 5km a 10km predominavam propriedades rurais.

A Figura 5, referente à proposta de zoneamento da cidade, estabelecia seis zonas distintas de uso e ocupação: Residenciais, Centrais, de Uso Misto, Industriais, Especiais e Verdes/Reserva. Apesar da ênfase nas zonas oeste da cidade, já se observava detalhamentos específicos para a região leste, sinalizando interesse estratégico de expansão.

Figura 5 – Uberlândia / Lei de Zoneamento - HIDROSERVICE 1978



Fonte 6 - (Temer; Vicentini; Salgado, 2001)

Figura 6 – Uberlândia / Sistema Viário Urbano Principal - HIDROSERVICE 1978.

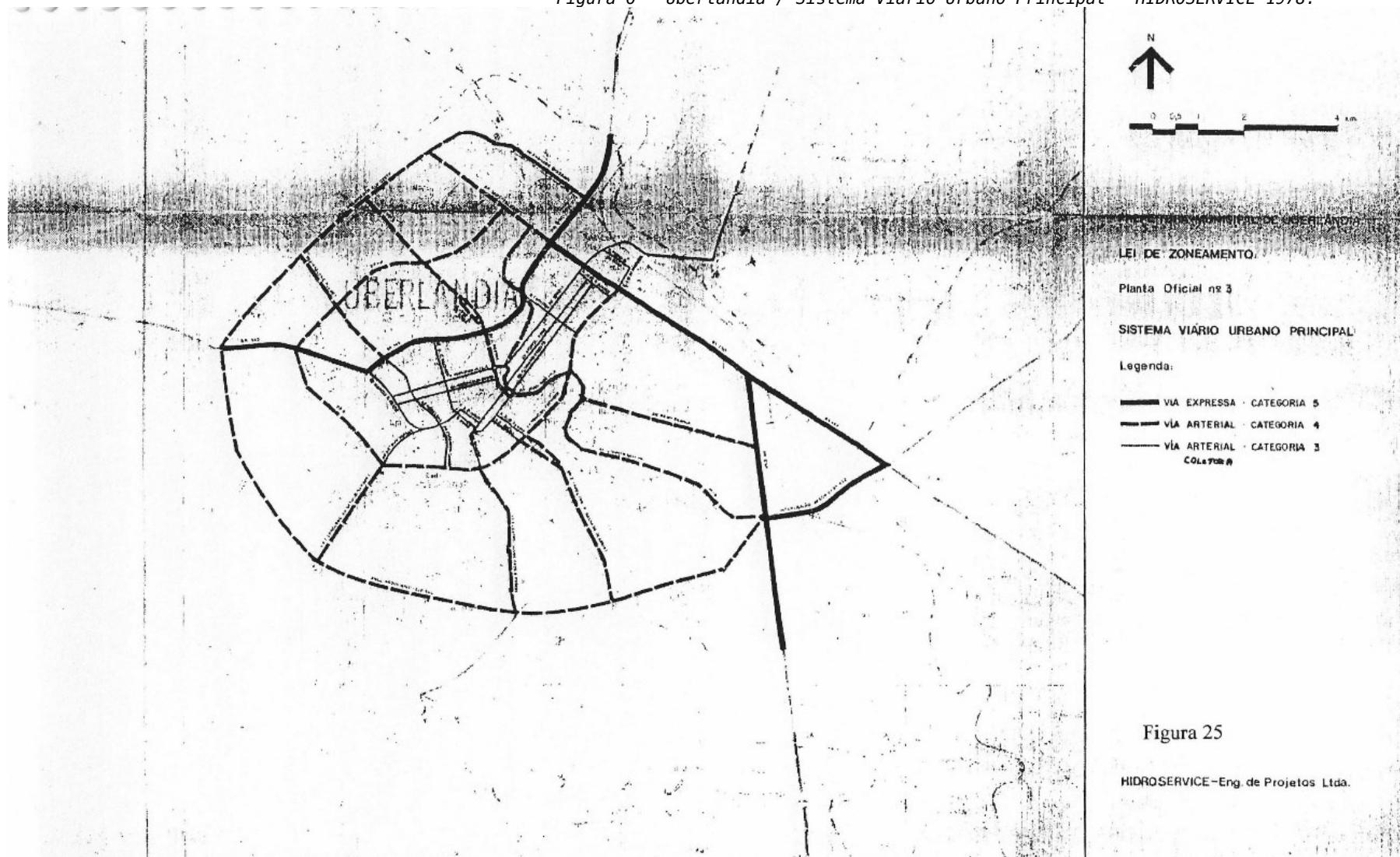


Figura 25

HIDROSERVICE - Eng. de Projetos Ltda.

Fonte 7 - (Temer; Vicentini; Salgado, 2001)

Já Figura 6, relativa ao Sistema Viário Urbano Principal, apresentou uma configuração radial com hierarquia de vias. As rodovias BR-050 e MG-457/395, rodovias que marcaram a localização da cidade, passando entre as zonas oeste, norte e leste, foram classificadas como vias expressas; avenidas como Segismundo Pereira, João Naves de Ávila, estas duas marcando a conexão da zona leste, ainda em desenvolvimento e, a Nicomedes Alves dos Santos que conectava a zona sul ao centro da cidade e, a Getúlio Vargas que levava à zona oeste, foram designadas como arteriais, enquanto Afonso Pena, Floriano Peixoto e Brasil, marcando um eixo centro-nordeste, foram classificadas como vias coletoras.

1.1.6 As Limitações Políticas e Institucionais do Plano

Apesar da existência do plano, ele jamais foi encaminhado à Câmara Municipal de Uberlândia para aprovação formal. Sua não implementação demonstra a baixa prioridade política atribuída ao planejamento urbano na época, mesmo diante de sua necessidade evidente (Fonseca; Monclús, 2007).

A ausência de vontade política e o predomínio de interesses privados sobre o espaço urbano comprometeram a efetividade de propostas técnicas como essa. Assim, mesmo com um plano finalizado, Uberlândia manteve sua trajetória de crescimento

fragmentado, com marcas de desigualdade socioespacial e carência de serviços públicos nas periferias (Fonseca; Monclús, 2007).

1.2 Redemocratização, Crescimento Demográfico e a Construção de Novos Paradigmas para o Planejamento Urbano (Década de 1980)

A década de 1980 no Brasil representou um período de intensas transformações institucionais, marcadas pelo processo de redemocratização, o fim da ditadura militar e o surgimento da Nova República. Esses eventos ocorreram em meio a uma crise econômica grave, com índices de hiperinflação e instabilidade social. No contexto local, Uberlândia, como polo regional de porte médio, refletiu essas dinâmicas nacionais em seu território, adaptando-se às novas exigências políticas e institucionais.

A cidade já apresentava um histórico de crescimento célere, resultado de sua posição geográfica estratégica e da infraestrutura de transportes, que há décadas impulsionava seu desenvolvimento econômico (Oliveira; Selingardi-Sampaio, 2019). Entre 1980 e 1991, a população de Uberlândia saltou de 240.967 para 367.061 habitantes, um aumento de 52,3% (IBGE, 2022),

ampliando exponencialmente a pressão sobre os sistemas urbanos, especialmente nas áreas de mobilidade, saneamento, habitação e serviços públicos (Cleps, 2009).

Em 1983, com a eleição do médico Zaire Rezende (1983–1988), Uberlândia passou a experimentar um novo ciclo administrativo, com foco na reorganização institucional e na promoção da justiça urbana. Segundo Temer (2001), o plano de governo de Zaire trazia diretrizes claras voltadas à política urbana, como a remoção de favelas, melhoria do transporte coletivo e reestruturação tributária, especialmente por meio da revisão do IPTU com alíquotas diferenciadas.

Ao promover a equidade fiscal e a função social da propriedade, a nova administração entendia a política tributária como ferramenta central para financiar políticas públicas, reverter desigualdades socioespaciais e redistribuir os benefícios da urbanização.

1.2.1 Reforma do IPTU: Alíquotas Progressivas e o Recadastramento Imobiliário

Conforme as ações de reorganização institucional, trazidos por Zaire, a Prefeitura Municipal de Uberlândia, altera as disposições do Código Tributário Municipal. A Lei nº 3926, de 23 de maio de 1983, reformulou dispositivos das Leis nº 1448/1966 e nº 2481/1975, que alterava os valores de referência para o cálculo do IPTU, definindo critérios para cálculo mais justo do imposto predial e territorial. Ainda naquele ano, foi sancionada a Lei nº 4012, de 28 de dezembro de 1983, instituindo oficialmente alíquotas progressivas para terrenos não edificados, desestimulando sua retenção especulativa; alíquotas regressivas para imóveis edificados, com base em zoneamento socioeconômico e; redução da carga tributária em áreas com menor infraestrutura ou baixa renda.

Essas medidas criaram um sistema de tributação urbana, que buscava conciliar arrecadação com justiça fiscal. Assim, os imóveis mais valorizados passaram a pagar proporcionalmente mais, enquanto regiões desfavorecidas eram aliviadas.

Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (Afonso; Araújo; Nóbrega, 2013), o valor venal de um

imóvel pode ser definido como uma estimativa do seu valor de mercado, correspondendo ao preço pelo qual o bem seria transacionado em condições normais de oferta e demanda, tanto de lotes ou glebas desocupados, quanto das edificações ocupadas ou não, sendo que neste caso é tratado na somatória entre o valor do território e do valor do edificado. Essa avaliação é realizada pela administração municipal, através de uma atualização cadastral periódica e que envolve a consideração de diversos atributos e fatores, com o objetivo de alcançar uma quantia que seja equitativa e condizente com a realidade do mercado imobiliário local.

ATRIBUTOS FÍSICOS DO IMÓVEL

Esses atributos incluem fatores como:

- Dimensão do imóvel: a área total do terreno e da edificação;
- Tipologia e finalidade construtiva: se o imóvel é residencial, comercial, industrial etc.;
- Ano da edificação: imóveis mais novos tendem a ter valores maiores, mas isso também depende de outros fatores como conservação;

- Área construída: quanto maior a área construída, maior o valor do imóvel;

FATORES LOCACIONAIS E DE INFRAESTRUTURA

Além das características físicas, a localização e a infraestrutura disponível na região onde o imóvel está inserido afetam seu valor:

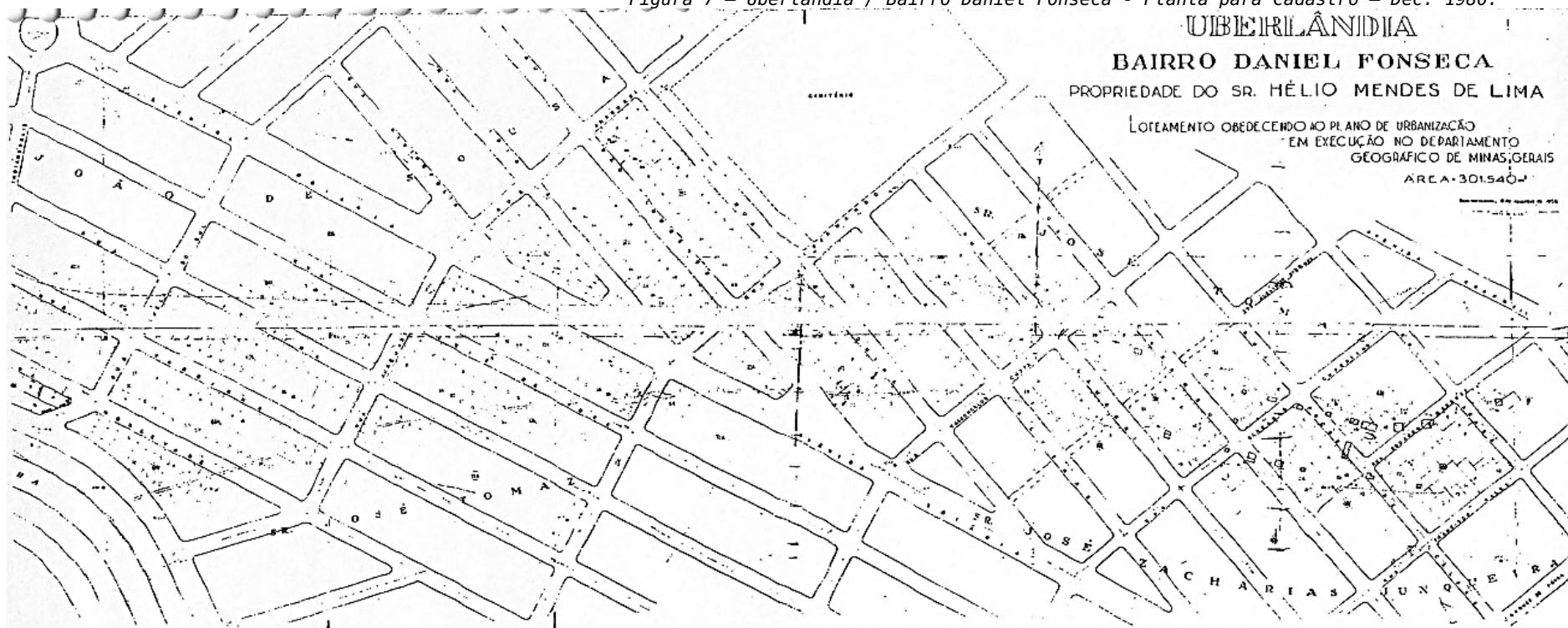
- Infraestrutura urbana: a presença de ruas pavimentadas, saneamento básico, iluminação pública e redes de transporte aumentam a valorização dos imóveis;
- Proximidade de áreas de lazer e serviços: estar perto de parques, escolas, hospitais e centros comerciais agrupa valor ao imóvel;
- Condições socioambientais: regiões com baixos índices de criminalidade e boas condições ambientais, como áreas arborizadas, tendem a ser mais valorizadas;

Cadastro imobiliário

Uberlândia em 1983/1984, contava com cerca de 245.000 habitantes, distribuídos em regiões com diversidade social e econômica, que deveriam ser levadas em consideração nas novas ferramentas tributárias trazidas pela então Administração Pública. Para que a proposta de tributação seja justa, é necessário conhecer o contribuinte. O trecho urbano na Figura 7 foi utilizado para a execução do cadastro imobiliário de 1983. Trata de parte do Bairro Daniel Fonseca, trazendo alguns nomes de proprietários das terras onde fora implantado (ilegíveis na fonte obtida).

O cadastro imobiliário constitui uma base de dados gerida pelas prefeituras, na qual são armazenadas informações detalhadas sobre os imóveis e seus respectivos proprietários. Este sistema desempenha um papel crucial na manutenção das avaliações imobiliárias realizadas pela administração municipal, assegurando que estejam atualizadas e alinhadas aos valores de mercado vigentes. Além das questões de mercado, a atualização precisa e contínua dessas informações são essenciais para garantir que o valor venal dos imóveis reflita de forma fiel a realidade econômica da população, promovendo uma tributação justa tanto para o poder público quanto para os contribuintes.

Figura 7 - Uberlândia / Bairro Daniel Fonseca - Planta para Cadastro - Déc. 1980.



Fonte 8 - (Temer; Vicentini; Salgado, 2001).

A administração municipal, seguindo os parâmetros previamente estabelecidos, como padrão ou tipo da edificação, área, conservação, presença de infraestrutura etc.; procedeu ao recadastramento de 65.000 dos 120.000 imóveis estimados na cidade, incluindo terrenos vazios e construções (Temer; Vicentini; Salgado, 2001).

A Lei nº 4012 de 28 de dezembro de 1983, instituiu então um novo sistema de lançamento e cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), introduzindo a alíquota progressiva com o intuito de desestimular a retenção e especulação de terrenos urbanos. Além disso, a lei previu uma alíquota regressiva para imóveis edificados, baseando-se em um zoneamento socioeconômico, o que resultava em uma carga tributária reduzida para proprietários de imóveis localizados em áreas carentes de infraestrutura e com baixa renda. Consequentemente, a atualização do valor venal levou os imóveis de maior valor e mais bem localizados a arcarem com um imposto mais elevado.

1.2.1.1 Definição e cálculos

Com o recadastramento efetivado e o conjunto de dados em mãos, foi necessário desenvolver e estabelecer o valor das diversas tipologias encontradas. O Decreto nº 2591, de 20 de março

de 1984, estabeleceu a fórmula para cálculo do valor venal e do imposto predial e territorial urbanos previsto pela Lei 4.012/83, levando em consideração as dimensões físicas, sua condição estrutural, sua tipologia e seu valor estimado de mercado, através da fórmula:

Equação 1 - Equação do Valor Venal do Terreno - 1984

$$Vt = G \times K \times E \times C$$

onde:

Vt = valor venal do terreno

E = fator de influência de esquina

G = fator geométrico

C = fator de correção topográfica

K = fator de localização

Ou, considerando os cálculos dos fatores:

Equação 2 - Equação do Valor Venal do Terreno

$$Vt = ((A \times T) / P) \times (Vp / Gp) \times E \times (Ft \times Fp)$$

onde:

Vt = valor venal do terreno

Vp = valor do lote padrão

A = área do terreno

Gp = fator geométrico do lote padrão

T = testada do terreno

Ft = fator topográfico

P = profundidade padrão do terreno

Fp = fator pedológico

1.2.2 A Planta de Valores Imobiliários de 1984: Estruturação e Participação

Entretanto em meios aos trabalhos, de forma estratégica, a Prefeitura Municipal de Uberlândia estabelece a planta de valores imobiliários de terrenos não edificados para o exercício de 1984, através do Decreto nº 2644 de 20 de junho de 1984, com o propósito de estabelecer um valor que, ao mesmo tempo, não impusesse um ônus excessivo ao contribuinte em função das condições econômicas vigentes naquele ano, mas que também assegurasse ao município a obtenção de recursos suficientes para garantir o desenvolvimento urbano adequado. Essa planta continha 71 setores de tributação, aos quais foram atribuídos diferentes valores aos lotes padrão, com a metragem de 12 (doze) x 30 (trinta) metros.

Com tempo disponível e com posse dos dados necessários e da forma de cálculo para definição dos números, a então administração pública, através dos Decretos nº 2669, de 17 de julho de 1984 e, nº 2756, de 31 de outubro de 1984, trouxe a população, por meio de representantes técnicos do setor imobiliário e sociedade civil, compondo uma comissão, para a avaliação necessária e a definição da planta de valores imobiliários.

Vale o destaque a respeito do caráter participativo da administração Zaire Rezende, em relação às questões tributárias que regeriam o município daí em diante. Ainda que se questione a composição da comissão, que em grande parte formada por profissionais que tinham, conceitualmente, envolvimento nas questões do mercado especulativo do território urbano; deve-se frisar que tempos antes da promulgação da Constituição Federal, do Estatuto das Cidades e das ações locais para a elaboração de um Plano Diretor Participativo, trouxe para a discussão tributária uma ferramenta que distribuiria e organizaria a cidade em função das edificações existentes, da atividade econômica e de questões sociais importantes, que também fazem parte das discussões atuais sobre uso e ocupação do solos e legislações afins.

A comissão estabelecida encerra suas atividades com o Decreto nº 2891, de 28 de dezembro de 1984 que criou a Planta de Valores Imobiliários de terrenos e edificações para o exercício de 1985. Essa Planta de Valores Imobiliários de Uberlândia apresentada, como dito se define pela Lei nº 2821/1984 e, somente representa o valor venal de lotes padrão, não representando o valor final de cada propriedade, essa ainda se daria pela

somatória entre o valor venal do lote e o valor venal edificado, cujas alíquotas também estavam descritas.

Em continuidade ao destaque, é necessário saber que a base legal para a criação de impostos municipais, incluindo o IPTU, está na Constituição Federal de 1988, 4 anos mais tarde, especificamente nos artigos 145 a 156. E no artigo 156, estabelece a competência dos municípios para instituir o IPTU, determinando que a base de cálculo deve ser o valor venal do imóvel. Assim, cada município no Brasil é responsável pela elaboração e atualização da sua planta de valores venais, através de leis municipais específicas, que são aprovadas pelas câmaras de vereadores e sancionadas pelo prefeito. Essas leis definem os critérios de avaliação, métodos de cálculo e áreas da cidade que podem ter ajustes diferentes, dependendo da localização e características dos imóveis.

A planta de valores venais é atualizada anualmente, consistindo não somente de em atualizações de valores, mas também de alternância dos códigos de setores e sua área delimitada. Essa medida buscava promover a justiça fiscal, contudo, a pressão de grandes proprietários, do setor imobiliário e da mídia local resultou na revogação, em 1990 (3^a gestão de Visgílio

Galassi (1989 a 1994)), do instrumento das alíquotas de IPTU diferenciado pela Câmara Municipal (Temer; Vicentini; Salgado, 2001).

Com a Constituição Federal de 1988, que promoveu uma reestruturação fundamental do pacto federativo brasileiro, a nova Carta Magna elevou os municípios à categoria de entes federativos, concedendo-lhes a prerrogativa de elaborar e promulgar suas próprias Leis Orgânicas diretamente por meio de suas Câmaras Municipais. Essa mudança conferiu-lhes ampla autonomia política, financeira e administrativa (Ribeiro, 1987).

Em resposta à Constituição, Uberlândia promulgou sua própria Lei Orgânica em 1990, estabelecendo o arcabouço legal para sua autogovernança e a gestão de suas políticas públicas. A cidade busca a implantação do Plano de Ação Imediata de Trânsito e Transportes (PAITT/EBTU) e do Programa de Aperfeiçoamento do Transporte Público por Ônibus (PROBUS) entre 1986 e 1988 (Mesquita; Da Silva, 2006) e, em 1989, sua primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo (1989), buscando ordenar a expansão territorial e direcionar investimentos em infraestrutura para bairros em crescimento.

Em 1989, no mesmo 3º mandato do Prefeito Virgílio Galassi, Uberlândia elaborou o Plano Emergencial de Transportes (Mesquita; Da Silva, 2006), que também foi arquivado. Neste período, as ações da administração traziam a ausência de participação popular de forma institucionalizada nas políticas públicas de planejamento urbano onde as decisões ocorreram por mediação direta com secretários, sem respaldo em planos estruturados ou canais democráticos e que revela um modelo clientelista e reativo, onde o acesso a direitos depende da pressão comunitária, e não de políticas públicas universais (Ribeiro, 1987). Essa abordagem é exemplo do tratamento dado às demandas impostas pelo rápido crescimento populacional já mencionado e pela expansão econômica, alinhando-se com a busca histórica e irônica de Uberlândia por um "planejamento da modernidade" (Uberlândia, 2022).

Em seguida, também na administração Virgílio Galassi, foi promulgada a Lei de Uso e Ocupação do Solo urbano (Uberlândia, 1989), que permaneceu em vigor por uma década, até dezembro de 1999. Sua promulgação foi uma resposta direta às pressões do rápido crescimento demográfico.

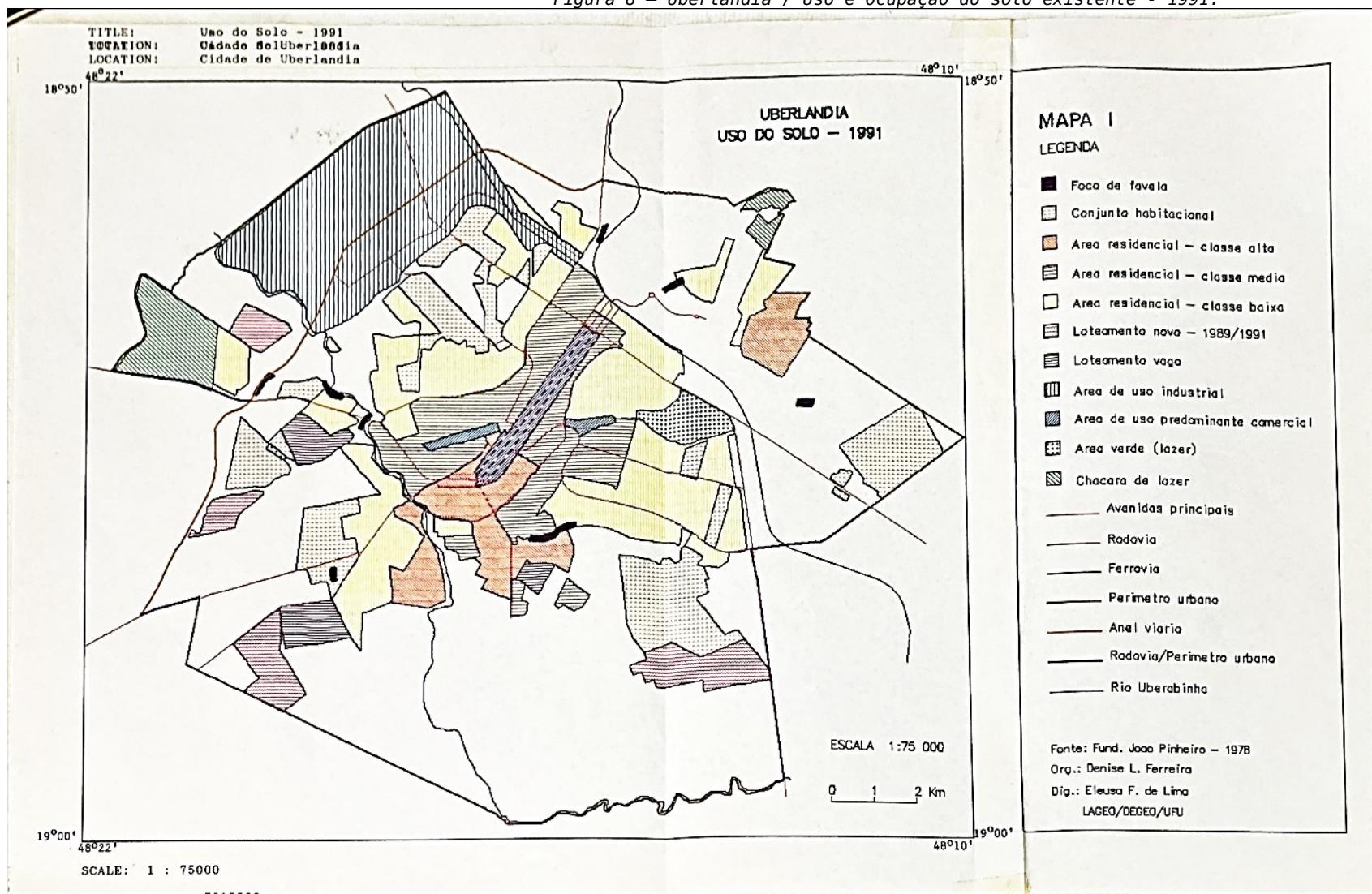
A implementação desta lei representou uma transição crucial de um crescimento urbano. Até 1989, o desenvolvimento da cidade

era provavelmente mais orgânico e menos regulamentado, o que poderia levar a consequências negativas como a formação de assentamentos informais ou a sobrecarga da infraestrutura. A Lei de Uso e Ocupação do Solo forneceu ao município uma ferramenta poderosa para direcionar e moldar o crescimento físico da cidade, buscando um desenvolvimento mais organizado e sustentável.

1.2.3 O Plano Diretor de Jaime Lerner (1994) e a Tensão entre Mercado e Cidade no Contexto do Capitalismo Urbano

O planejamento urbano ainda frágil, marcava Uberlândia até meados da década de 1980 e, culminou em uma rede viária confusa que clamava por regulamentações eficientes para o uso e ocupação do solo. Esse cenário propiciou a formação de vastas áreas desocupadas e uma dispersão geográfica das atividades econômicas, fatores que contribuíram ainda mais para a especulação imobiliária, que já tinha o domínio das ações de políticas urbanas e, a expansão do perímetro urbano.

Figura 8 – Uberlândia / Uso e Ocupação do solo existente - 1991.



Fonte 9 - (Ferreira; Farret, 1994).

A cidade que já apresentava uma distribuição desigual da população, cuja relação pode ser compreendida na Figura 8, na qual os grupos de baixa renda são, em grande parte, alocados em áreas periféricas, carentes de infraestrutura e de serviços essenciais. Essa disparidade acentua as dificuldades de deslocamento para o centro, onde estão concentradas as principais oportunidades de emprego e os serviços (Ferreira; Farret, 1994).

A qualidade de vida urbana é afetada pela carência de infraestrutura e serviços nas regiões periféricas, ampliando as desigualdades sociais. Em resposta a esses desafios, a Prefeitura Municipal de Uberlândia contratou consultorias especializadas para desenvolver planos diretores e setoriais voltados para o trânsito e o transporte. No entanto, até o início da década de 1990, a cidade ainda não possuía um planejamento urbano formal e efetivo (Ferreira; Farret, 1994).

O sistema de transporte urbano também constitui um desafio significativo. A priorização do transporte individual desde os primeiros anos de urbanização resultou em um sistema de transporte coletivo ineficiente, com baixas velocidades operacionais e longos tempos de viagem. A localização dos grandes conjuntos habitacionais nas áreas periféricas, localização recorrente nas

cidades brasileiras, em contraste com a concentração dos polos de atração no centro da cidade, agrava ainda mais esse cenário, evidenciando a falha no planejamento de mobilidade urbana (Ferreira; Farret, 1994).

Como dito, o crescimento populacional de Uberlândia, impulsionado por migrações e pela industrialização até o final da década de 1980, gerou uma série de novas demandas por infraestrutura e serviços públicos, destacando a carência de serviços essenciais como saúde, educação e transporte. Esse processo de urbanização rápida levou à ocupação de áreas periféricas por populações de baixa renda e à escassez de habitação acessível, aprofundando as desigualdades sociais. A expansão urbana da cidade, caracterizada pela incorporação de áreas rurais ao tecido urbano e pela construção de novos bairros para abrigar o aumento populacional, revela a crescente demanda por moradia e as condições precárias resultantes de um crescimento urbano desordenado, porém intencional, ao longo das décadas. Diante desse cenário, torna-se evidente a necessidade de uma abordagem integrada para as questões de urbanização, planejamento e habitação, de modo a promover um desenvolvimento sustentável e equilibrado para a cidade (Temer; Vicentini; Salgado, 2001).

Com a Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo II - Da Política Urbana (Brasil, 1988) os planos diretores são abordados no Artigo 182, onde é estabelecido que o Plano Diretor é o principal instrumento de desenvolvimento e expansão urbana, sendo obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes e, orienta a política de desenvolvimento urbano, visando garantir o cumprimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, além de assegurar a justa distribuição dos benefícios da urbanização. Este dispositivo constitucional fornece o marco legal para a implementação de políticas urbanas e a elaboração de planos diretores no Brasil, buscando o desenvolvimento ordenado e a função social da propriedade.

Por essa razão, e com base na experiência de seu último mandato, conforme declarou em entrevista à Revista ESQUEMA (Lerner, 1991), em que afirmou ter recebido com reservas o documento apresentado pela Hidroservice em 1978 sobre a vocação comercial da Avenida João Pinheiro, que deixaria de ser predominantemente residencial e, uma década depois, já apresentava as transformações previstas pela empresa, o prefeito Virgílio Galassi, por meio da Prefeitura de Uberlândia, contratou a empresa Jaime

Lerner Planejamento Urbano, entre 1989 e 1990, para desenvolver um Plano Diretor para a cidade.

Paralelamente, foram elaborados outros quatro planos: o Plano de Estruturação Urbana, o Plano de Trânsito, o Plano de Transportes (Sistema Integrado de Transporte público de Uberlândia - SIT) e o Plano de Obras.

A obra de Jaime Lerner traz em seus trabalhos, a ênfase no equilíbrio entre desenvolvimento urbano e preservação ambiental, além da aplicação de princípios de descentralização e cidades autossuficientes. Suas inovações no transporte público e a atenção à escala humana e sustentável aproximam suas propostas dos conceitos das Cidades-Jardins (Rabinovitch; Leitman, 1996) e, atendem ao que preconiza a Carta de Atenas em relação ao zoneamento e a setorização. O modelo radial e concêntrico, evidenciado na organização funcional de Curitiba, com zonas específicas para moradia, trabalho e lazer, facilitando o fluxo urbano. Assim como a utilização de eixos de estruturação urbana, foi um aspecto central no planejamento da Capital Paranaense, onde Lerner aplicou esse conceito para organizar o crescimento da cidade ao longo de corredores de transporte público.

Em 1991, a empresa do Urbanista Lerner, apresentou um relatório técnico preliminar com diretrizes para o desenvolvimento urbano de Uberlândia até 2006. Essas diretrizes foram formalizadas pela Lei Complementar nº 78, de abril de 1994, conforme exigência da Lei Orgânica do Município, prevendo a revisão do plano em dez anos. Assim como no plano anterior, da Hidroservice, a principal motivação para sua elaboração foi solucionar os problemas de trânsito e transporte da cidade. A implantação de um sistema integrado de transporte urbano, que vinha sendo estudado desde 1989, necessitava de sua inclusão no Plano Diretor, o que justificou a contratação de Lerner, cuja equipe já assessorava a prefeitura nesse tema. O modelo proposto, um sistema integrado com terminais de transbordo, seguiu assim o exemplo adotado em Curitiba (Fonseca; Monclús, 2007).

Plano diretor de 1994

O plano proposto trazia em suas diretrizes três aspectos com foco ao sistema viário, o uso do solo e o transporte coletivo; com o objetivo de melhorar a qualidade de vida por meio da integração de trabalho, moradia e lazer.

Sendo assim, essas diretrizes se debruçam na definição dos eixos de estruturação urbana, na reestruturação da área central e, na implantação do parque linear do Rio Uberabinha; por onde permeariam as questões relacionadas a transporte coletivo, com o Sistema Integrado de Transporte – SIT, e à hierarquização das vias assim como os setores de planejamento através do uso e ocupação.

No entanto, o plano foi alvo de críticas pela ausência de dados estatísticos e diagnósticos detalhados, sendo considerado por alguns como um "plano sem mapa", por apresentar diretrizes e objetivos sem a devida fundamentação técnica (ver sobre relatório da Universidade Federal de Uberlândia a seguir). Essa limitação refletia a continuidade das tendências de crescimento urbano observadas anteriormente, como a expansão radial da cidade e o crescimento horizontal e disperso nas áreas periféricas, influenciado pela especulação imobiliária (Fonseca;

Monclús, 2007). O trabalho de diagnóstico utilizado pelo contratado, era de produção da própria equipe da Prefeitura Municipal que percebera tal movimento.

Jaime Lerner argumenta que a integração de funções urbanas diversas, como habitação, comércio e lazer, é fundamental para a criação de cidades mais dinâmicas e socialmente ativas. A justaposição dessas funções potencializa a vitalidade urbana, promovendo maior interação social entre diferentes grupos etários e socioeconômicos, o que fortalece o engajamento cívico e a apropriação do espaço público (Lerner, 2005).

Ademais, Lerner (2005) destaca a relevância de espaços públicos, como praças e calçadas, que incentivam o convívio social e a vida comunitária. A organização urbana em torno de eixos de mobilidade, constituídos por vias ou corredores de transporte, facilita a integração territorial e o acesso a essas áreas de convivência, promovendo maior coesão entre as diversas partes da cidade.

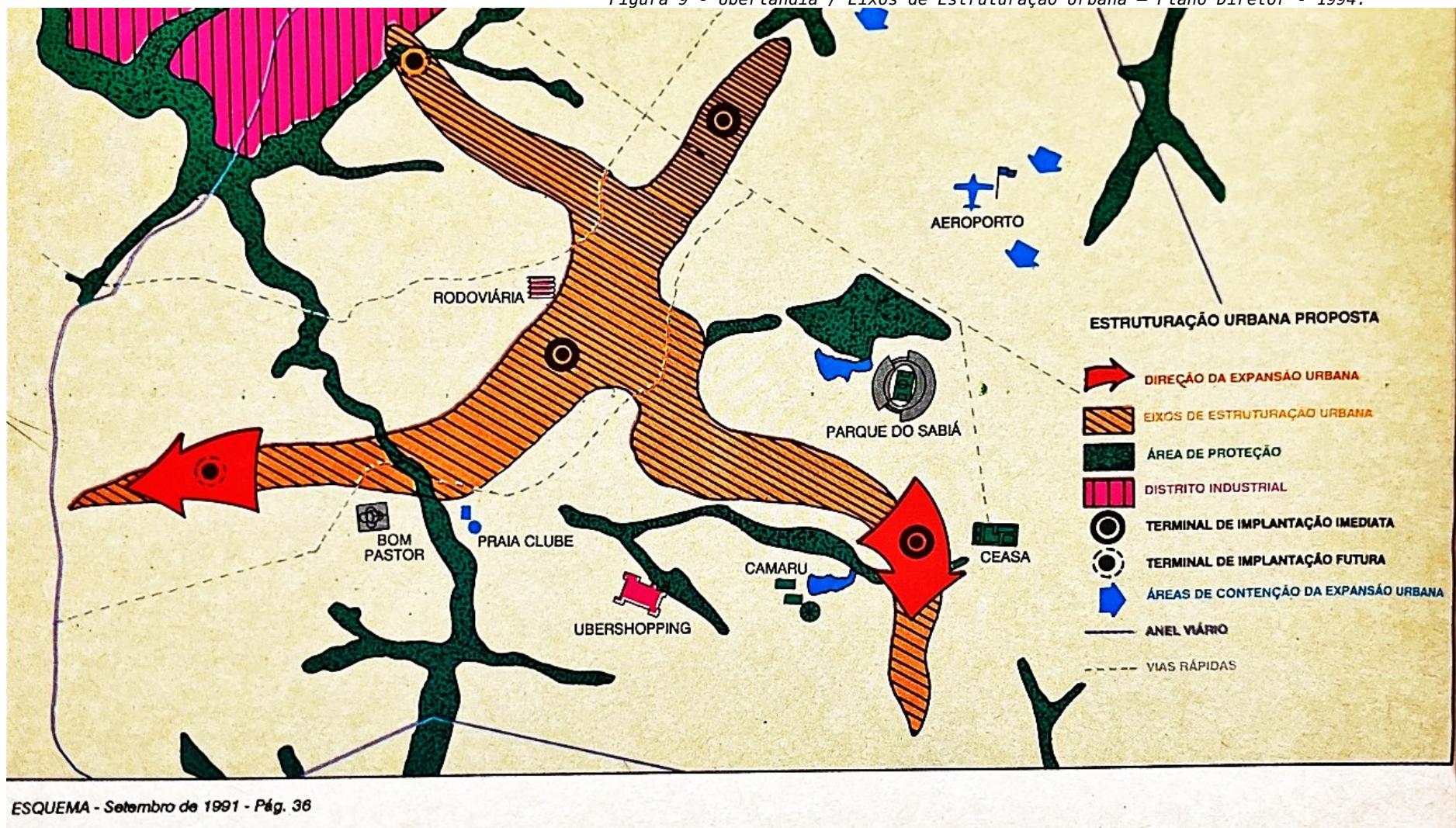
Em sua obra “Acupuntura Urbana” (Lerner, 2005), Lerner discorre sobre a capacidade desses eixos de mobilidade de orientar o crescimento urbano de maneira organizada e sustentável. Ele

defende que a expansão das cidades deve ocorrer ao longo desses eixos conectados a áreas previamente desenvolvidas, evitando a dispersão desordenada. Dessa forma, o planejamento estratégico, ao incorporar múltiplas funções urbanas, assegura a criação de áreas mais funcionais, inclusivas e socialmente vibrantes.

No contexto do capitalismo contemporâneo, os eixos de estruturação urbana (Figura 9), desempenham um papel central no planejamento e desenvolvimento das cidades, respondendo às demandas do mercado e às dinâmicas econômicas.

Grandes avenidas e eixos urbanos (Figura 10) são elementos essenciais na competição entre cidades, pois além de facilitarem a mobilidade, funcionam como símbolos de modernidade e status econômico. Investimentos em infraestrutura de qualidade, como essas avenidas, tendem a atrair capital e turistas, reforçando a posição das cidades no cenário global (Sudjic, 2007).

Figura 9 - Uberlândia / Eixos de Estruturação Urbana – Plano Diretor - 1994.



Fonte 10 - (Lerner, 1991; Uberlândia, 1994).

Figura 10 – Uberlândia / Sistema Viário Básico - eixos estruturadores - 1994.



Fonte 11 - (Uberlândia, 1994).

A Universidade Federal de Uberlândia (1991), através do diagnóstico do Plano Diretor de 1994 , elaborado pela comissão designada pela Portaria UFU nº 802/91, de 30 de outubro de 1991, destacou elementos centrais que retratavam a dinâmica urbana de Uberlândia, dizendo que a região central encontrava-se submetida a intenso congestionamento, decorrente da concentração demográfica e das atividades de serviço, o que acarretava poluição atmosférica e sonora, que existia um conflito pelo uso do espaço público e um trânsito caótico. Circundando esse núcleo, observam-se bairros de baixa densidade ocupacional, dotados, no entanto, de infraestrutura transitória; mais além, identificam-se vastos vazios urbanos intercalados com áreas residenciais de baixa densidade; e na periferia, emergiam grandes conjuntos habitacionais.

O padrão de crescimento adotava configuração radial, articulado sobretudo pelas avenidas Afonso Pena e Floriano Peixoto, e, segundo o parecer, seria o indutor pela especulação imobiliária descontrolada. Ainda, constatava-se o surgimento de subcentros comerciais e de serviços em bairros como Tibery, Roosevelt e Brasil, cuja habilitação infraestrutural permanece subutilizada. Em relação às tendências futuras, evidencia-se o

predomínio de ocupação posterior às porções já consolidadas, com ação crescente do mercado imobiliário sem a devida coordenação pública, principalmente nas direções sudeste e oeste (UFU, 1991).

No tocante às propostas de ajuste, o Plano Diretor estabeleceu três elementos basilares para orientar o crescimento urbano: o sistema viário, o transporte coletivo e a Lei de Uso e Ocupação do Solo. Todavia, a desconsideração da legislação vigente no município torna impróprias as medidas relativas ao uso e parcelamento do solo (UFU, 1991).

Além disso, impõe-se questionar a opção por privilegiar exclusivamente o vetor oeste de expansão, uma vez que não se apresenta fundamentação técnica ou socioeconômica para afastar outras direções, como o sul, cujo potencial de adensamento poderia ser ampliado mediante tratamento de esgoto, tema negligenciado, tendo em vista que todo o esgoto urbano é lançado sem tratamento na bacia do rio Uberabinha (UFU, 1991).

Ademais, o Plano não contemplou estratégias específicas para a ocupação dos vazios urbanos existentes. Sugeriu-se, portanto, que o crescimento fosse promovido por meio do adensamento

dos bairros limítrofes à área central (Roosevelt, Brasil, Tibery, Tubalina, Jaraguá, Santa Mônica etc.), com vistas à descentralização das atividades e à maior valorização de áreas dotadas de infraestrutura. Ressaltou-se, por fim, a necessidade de ocupação equilibrada e harmônica dos espaços livres, associada a critérios técnicos rigorosos e ao estabelecimento de mecanismos de controle da especulação imobiliária no uso e parcelamento do solo (UFU, 1991).

1.3 Mercado x cidade

Desde a década de 1930, período abordado até o momento, é notória a ação e a relação entre os loteadores e o poder público, entre mercado e cidade, onde muitos deles estavam ligados aos poderes legislativo ou executivo, resultando em aprovações discricionárias de projetos sem as exigências necessárias para garantir a qualidade do ambiente urbano. Exemplos desses loteadores, inclusive, eram os próprios prefeitos ou pessoas diretamente ligados a eles (Tubal Vilela, Renato de Freitas, Virgílio Galassi etc.). Essa dinâmica contribuiu para a falta de infraestrutura e a expansão descontrolada, já mencionada. (Fonseca; Monclús, 2007).

A atuação do Poder Público, por esse motivo, favoreceu a classe dominante, detentora de poder imobiliário, com doações de terrenos e isenções fiscais, recortando a cidade, transformando-a em um espaço urbano multifacetado, caracterizado por áreas intercaladas com espaços vazios e, facilitou a estratificação social com um incentivo permanente à especulação imobiliária (Soares; Lemos, 1995) e, já tão presente na formação da cidade.

Além disso, a especulação imobiliária e a atuação do capital imobiliário “desenharam” a cidade, influenciando a formação de novos bairros e a configuração urbana. O crescimento de Uberlândia foi, portanto, um processo complexo que envolveu tanto a dinâmica econômica quanto as necessidades sociais da população, prejudicando a integração necessária na cidade (Fonseca; Monclús, 2007).

Em meio a todos esses desafios, o crescimento da cidade seguiu um padrão que refletia interesses privados e uma governança urbana deficiente, atrelada a interesses de uma classe oligárquica dominante, que detinha a propriedade das terras e que fazia parte dos grupos políticos que administravam a cidade.

Uberlândia tem experimentado um processo de expansão urbana guiado por políticas que privilegiam eixos viários estruturantes, os quais concentram investimentos públicos em infraestrutura e coincidem com áreas de interesse do setor imobiliário privado (Uberlândia, 2011).

Essa sobreposição de interesses gera uma sinergia entre ações estatais e empreendimentos privados, evidenciada pela priorização de obras em regiões com grandes projetos imobiliários, o que favorece a valorização fundiária e a formação de novas centralidades urbanas. Observa-se, nesse contexto, a prevalência de decisões públicas que atendem a interesses econômicos específicos, em detrimento de um planejamento urbano inclusivo (Araújo; Gianasi, 2021).

A atuação de incorporadoras influencia, inclusive, as políticas habitacionais municipais, que direcionam a localização de conjuntos residenciais conforme a lógica de mercado. Paralelamente, instrumentos como o IPTU progressivo no tempo e o PEUC vêm sendo aplicados de forma limitada ou ineficaz, permitindo a manutenção da especulação imobiliária e aprofundando a segregação socioespacial. Essa dinâmica caracteriza a mercantilização do território urbano, na qual o espaço é tratado como mercadoria,

submetido à lógica especulativa e aos interesses do capital (Teixeira et al., 2022). Mesmo iniciativas fiscais e habitacionais voltadas ao interesse público podem ser apropriadas por agentes do mercado, como ocorre nos programas populares de habitação, como o caso do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), transformados em instrumentos de valorização privada (Shimbo, 2010). A expansão urbana de Uberlândia, portanto, reflete a captura do planejamento urbano pelo capital, com reforço das desigualdades e enfraquecimento da função social da cidade.

Os sistemas de tributação influenciam as decisões de uso do solo, podendo incentivar ou desincentivar sua utilização eficiente. Quando mal ajustados, podem resultar em ineficiências e fomentar a expansão urbana descontrolada. A estrutura tributária deve ser orientada para promover o uso racional da terra, como a taxação baseada no valor do solo, que estimula o desenvolvimento urbano denso e previne a dispersão desnecessária (Bertaud, 2023). E, Rolnik (1994) considera que a tributação desempenha um papel crucial no incentivo ou desincentivo de determinados tipos de desenvolvimento urbano.

Embora o tema da tributação não seja abordado diretamente em uma seção específica, a conexão entre a legislação e a

rentabilidade dos investimentos imobiliários está implícita nas discussões sobre a eficácia das normas urbanísticas e seu impacto no mercado imobiliário.

Sob a perspectiva da especulação imobiliária, Carlos Vainer (2000), em *"A Cidade do Pensamento Único"*, especialmente nos textos *"Pátria, empresa e mercadoria – Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano"* e *"Os liberais também fazem planejamento urbano?"*, argumenta que o urbanismo neoliberal despolitiza o planejamento e submete a cidade à lógica mercantil, orientando-a por critérios de eficiência econômica e competitividade.

Bertaud (2023), em *"Ordem sem Design – Como os Mercados Moldam as Cidades"*, contribui para essa análise ao destacar a importância da acessibilidade no funcionamento do mercado imobiliário. Para ele, mesmo que a terra siga a lógica de oferta e demanda, é papel do poder público garantir integração territorial e infraestrutura adequada.

A história da urbanização local revela a prevalência de interesses econômicos desde as primeiras décadas do século XX, priorizando o crescimento industrial e comercial sem relacioná-

los com as demandas sociais. O planejamento urbano se alinhou a uma racionalidade liberal, favorecendo os agentes do mercado e transformando a cidade em uma mercadoria.

Capítulo II

O Papel do Estado na Produção do Espaço Urbano: Eixos de Estruturação, Tributação Imobiliária e Acessibilidade Territorial

Este capítulo parte de uma abordagem crítica sobre a atuação do Estado na produção do espaço urbano, articulando fundamentos teóricos de diferentes campos. Henri Lefebvre (1991, 2002) orienta a compreensão do espaço como construção social e simbólica, marcada por disputas de poder. Flávio Villaça (2001) estrutura a análise dos eixos urbanos em três dimensões, social, física e simbólica, revelando a lógica seletiva da expansão urbana no Brasil. Raquel Rolnik (1994, 2016) e Carlos Vainer (2000a) contribuem com a crítica ao planejamento urbano capturado por interesses do mercado imobiliário, enquanto Karl Polanyi (2012) fornece base para entender a terra como mercadoria fictícia e o papel das instituições na legitimação dessa lógica. E, Alain Bertaud (2023) oferece o referencial metodológico ao propor a acessibilidade imobiliária como índice da justiça urbana.

A partir dessa base, o capítulo examina o caso de Uberlândia, relacionando planta de valores imobiliários, eixos de estruturação urbana e desigualdade territorial.

2.1 Planejamento Urbano e a Lógica do Capital

A atuação do Estado na cidade capitalista ocorre por meio de um aparato estatal encarregado de implementar planos previamente elaborados, baseados na concepção da cidade como um sistema passível de controle e ordenamento. Esses planos urbanos têm raízes em utopias renascentistas, que idealizavam a cidade planejada como um espaço sem problemas, sob controle estatal (Rolnik, 1994).

Nesse contexto de fortalecimento do Estado como gestor do espaço urbano, observa-se, nas décadas de 1970 e 1980, uma urgência na formulação de planos como estratégia de exercício do poder urbano. Essa dinâmica se vincula às transformações nas relações de trabalho e à lógica da racionalidade de mercado, que privilegia a precisão e o cálculo nas intervenções urbanas.

Com o avanço do capitalismo, o espaço urbano passa a ser visto como campo de investimento. A atuação estatal tende, então, a privilegiar os interesses da classe capitalista,

organizando o uso do solo para facilitar a mensuração e a valorização econômica da terra. Rolnik (1994) destaca que a visão de um planejamento urbano ideal, capaz de eliminar os “males” da cidade, fundamenta-se em uma utopia que ignora as complexidades e contradições sociais. Assim, o planejamento urbano deve ser encarado não apenas como uma questão técnica, mas também política e social, considerando as dinâmicas de poder e as desigualdades inerentes à sociedade capitalista.

Como resultado, o crescimento urbano tornou-se desordenado, com a proliferação de favelas, ocupações irregulares e problemas de infraestrutura, especialmente em áreas sem acesso a serviços básicos como saneamento e transporte. A ineficácia na implementação dos Planos Diretores contribuiu para acentuar desigualdades sociais e espaciais, deixando as comunidades mais vulneráveis desprovidas de recursos essenciais (Maricato, 2000).

Decisões de planejamento urbano, nesse cenário, são guiadas por critérios de eficiência e produtividade, alinhando-se à lógica liberal. A liderança urbana, influenciada por essa lógica, tende a se concentrar em figuras que representam interesses empresariais, promovendo uma governança que marginaliza as demandas da população. Essa dinâmica gera a abdicação do poder

político em favor de uma gestão orientada pelo mercado, afastando o planejamento das questões sociais e da cidadania (Vainer, 2000a).

Rolnik (1994) critica a relação entre planejamento urbano e a lógica capitalista, ao enfatizar que os planos urbanos frequentemente servem à acumulação de capital. Ela argumenta que a emergência do plano como estratégia de poder urbano está profundamente relacionada à lógica de maximização da rentabilidade.

A influência do liberalismo nos Planos Diretores manifesta-se na priorização da eficiência econômica, competitividade e despolitização do espaço urbano. Nessa perspectiva, o planejamento trata a cidade como mercadoria, voltado mais aos interesses empresariais do que às necessidades sociais. A cidade é moldada para competir no cenário global, priorizando o desenvolvimento econômico em detrimento das demandas políticas e sociais (Vainer, 2000a).

Nos anos 1970, diversos municípios brasileiros elaboraram Planos Diretores para enfrentar os desafios da urbanização, como a falta de infraestrutura, habitação e serviços públicos, como ocorreu em Uberlândia com o plano da HIDROSERVICE de 1978, que

já abordava essas questões. Apesar de bem elaborados, muitos desses planos não foram efetivamente implementados, em razão de fatores como ausência de vontade política, resistência de grupos de interesse e a própria complexidade da gestão urbana (Maricato, 2000).

2.1.1 A Captura do Plano Diretor e a Produção das Desigualdades

Maricato (1996) observa que o Plano Diretor não é neutro: ao definir zonas de uso, coeficientes de aproveitamento e áreas de interesse social, ele pode tanto promover inclusão quanto reforçar a segregação, dependendo das forças políticas em jogo. Instrumentos como o direito de preempção e a outorga onerosa são fundamentais para financiar políticas habitacionais e conter a valorização especulativa de áreas centrais (Rolnik, 1994). Ela defende, ainda, que o Plano Diretor inclua metas explícitas de produção de habitação de interesse social (HIS), com garantia de orçamento e mecanismos de controle social.

Lacerda (2024), alerta para o risco de captura do Plano por grupos econômicos e políticos locais, transformando-o em instrumento de clientelismo, favorecendo loteamentos e empreendimentos alinhados a esses interesses.

Rattner (1978) afirma que o Plano Diretor deve ser uma política pública integrada, articulada à Lei Orgânica, aos códigos de obras e ao Sistema Viário, garantindo coerência entre diagnóstico, metas e ações. Sua eficácia reside não apenas em sua capacidade normativa, mas, sobretudo, na vinculação a mecanismos contínuos de monitoramento e avaliação, evitando desvios dos objetivos originais.

A força normativa do Plano Diretor depende de instrumentos como o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), o Zoneamento Ambiental e o Cadastro Territorial Multifinalitário, que devem ser detalhados em normas regulamentares (leis e decretos municipais). Esses mecanismos asseguram previsibilidade jurídica e adaptação às inovações, como mobilidade ativa e drenagem urbana resiliente (Rattner, 1978). Maricato (1996) complementa que essa flexibilidade técnica é essencial para enfrentar crises, como eventos climáticos extremos ou choques econômicos, sem comprometer a continuidade estratégica do plano.

Sem a devida articulação entre diretrizes gerais e regulamentações técnicas (via decretos e leis complementares), o plano corre o risco de permanecer “no papel”, sem garantir controle social sobre a produção do espaço (Bessa; Silva; Soares, 2021).

Rolnik (1994) e Vainer (2000) defendem que a revisão do Plano Diretor deve pressupor participação deliberativa, por meio de conferências municipais, comissões temáticas e audiências públicas, evitando decisões tecnocráticas e acríticas. Polanyi (2012) corrobora essa visão, ao defender que o mercado deve ser inserido em uma moldura institucional, com normas urbanas coproduzidas por Estado, mercado e sociedade civil.

O solo urbano não deve ser tratado meramente como mercadoria: o Plano Diretor, ao incorporar o princípio da função social da propriedade, constrói salvaguardas institucionais contra a mercantilização irrestrita, definindo usos mínimos, como áreas verdes, habitação popular e equipamentos públicos, que devem ser observados em todas as zonas (Polanyi, 2012).

A transformação urbana, frequentemente impulsionada por interesses privados, visa a maximização de lucros e resulta em grandes projetos de revitalização que podem alterar significativamente a paisagem urbana. Contudo, esse processo muitas vezes ocorre em detrimento da população local, que pode ser excluída ou deslocada. A especulação imobiliária, característica do capitalismo, tende a se concentrar ao longo desses eixos de transporte, valorizados pela sua acessibilidade em mobilidade física

e visibilidade comercial. Em consequência, há um aumento nos valores dos imóveis, e o desenvolvimento urbano acaba priorizando interesses comerciais em detrimento das necessidades da comunidade (Sudjic, 2007).

Singer (1982) destaca a necessidade para a necessidade de distribuição equitativa dos benefícios gerados pela urbanização: ele defende que o Plano Diretor seja acompanhado de programas de redistribuição de renda urbana, como subsídios cruzados entre usos comerciais e residenciais, de modo a mitigar as desigualdades territoriais.

Nas cidades de médio porte como Uberlândia, a revisão periódica (a cada dez anos) do Plano Diretor deve articular não apenas o crescimento físico, mas também a sustentabilidade socioambiental, integrando indicadores de mobilidade, qualidade do ar e acesso a áreas verdes (Villaça, 2001). A análise de Singer sobre desigualdade urbana reforça a necessidade de metas quantificáveis de redução das distâncias entre moradia e trabalho; já Lacerda adverte para o risco de reformas diluídas em decretos “técnicos” que terminam por flexibilizar excessivamente parâmetros de uso e adensamento, enfraquecendo o escopo original do Plano (Lacerda, 2024).

O Plano Diretor é, em última análise, o principal instrumento de desenho e projeção dos eixos de estruturação urbana, refletindo as dinâmicas socioespaciais que emergem do processo histórico de urbanização (Villaça, 2001). Para Villaça (2001), a escolha dos corredores de desenvolvimento e a hierarquização das vias expressas, frequentemente ligadas a fluxos de capitais imobiliários, estabelecem “padrões de expansão” que moldam a forma da cidade e, por conseguinte, as desigualdades de acesso aos serviços e equipamentos urbanos.

A compreensão das dinâmicas urbanas desta forma é destacada nos eixos de estruturação e expansão urbana. Esses eixos representam ferramentas analíticas para interpretar como as cidades se organizam espacial e socialmente ao longo do tempo.

2.2 Eixos de Estruturação e Expansão Urbana: Dinâmicas Sociais, Físicas e Simbólicas

Os eixos de expansão urbana (conforme verificado na Figura 9 e na Figura 11) configuram um conceito correlato, embora não equivalente, aos eixos de estruturação urbana. Ambos estão intimamente relacionados, porém apresentam enfoques específicos e distintos na dinâmica do desenvolvimento urbano. Eixos de Estruturação Urbana, são aqueles que dizem respeito à configuração geral da cidade, considerando as forças que moldam sua forma espacial interna e suas dinâmicas sociais, econômicas e simbólicas. Compreendem aspectos como a concentração das camadas sociais (com destaque para as elites), a disposição dos centros e subcentros, bem como a hierarquia entre diferentes partes do tecido urbano.

Esses, os de estruturação, resultam de um processo espacial complexo, em que o crescimento urbano ocorre por ajustes, deslocamentos e reestruturações nas regiões centrais e periféricas. Já, os Eixos de Expansão Urbana, referem-se especificamente às direções físicas pelas quais a malha urbana se amplia, ou seja, são os percursos reais que a ocupação da cidade segue ao longo do tempo. Esses eixos de expansão costumam refletir os interesses

sociais e econômicos de grupos dominantes, que direcionam a urbanização a determinados espaços, superando obstáculos naturais e incorporando novas áreas. Exemplifica-se, por exemplo e historicamente, com a ampliação dos centros urbanos que se deu de modo contíguo, ao longo de eixos bem definidos; a partir da década de 1970, porém, surgiram novos polos ou extensões de forma descontínua, inclusive afastados dos núcleos antigos (Villaça, 2001).

Para orientação teórica, se estabelece então, uma relação entre ambos, destacando que os eixos de estruturação revelam o conjunto de dinâmicas profundas que determinam a forma da cidade, englobando o movimento social (eixo social), as condições materiais (eixo físico) e, as dimensões simbólicas (eixo simbólico). Já os eixos de expansão materializam espacialmente essas dinâmicas, no que tange ao crescimento físico e à ocupação do solo.

Em outras palavras, os eixos de expansão funcionam como uma expressão prática dos eixos de estruturação, explicitando a dimensão espacial do que a estruturação estabelece em termos de crescimento (Villaça, 2001).

Assim, os eixos de expansão urbana são parte integrante dos eixos de estruturação urbana, correspondendo à concretização física e espacial das forças sociais e materiais que organizam a cidade. Essa distinção torna-se clara quando se analisa como os deslocamentos dos centros principais, motivados pelos interesses das elites, podem se dar de forma contígua ou descontínua, delineando eixos de expansão física diferentes, sempre inseridos no conjunto mais amplo da estruturação urbana.

No que diz respeito aos eixos de estruturação urbana, para feito deste estudo, foram considerados e definidos pelo menos três tipos: eixos sociais, eixos físicos e eixos simbólicos.

2.2.1 Eixos estruturadores Sociais

São aqueles determinados pelas dinâmicas e escolhas das camadas sociais, especialmente das elites, que orientam a expansão e a estruturação urbana. O movimento das elites para determinados setores da cidade cria caminhos privilegiados de ocupação e desenvolvimento, que são redes sociais materializadas no espaço (Villaça, 2001).

Polanyi (2001), em *A Grande Transformação*, argumenta que a economia se encontra integrada às relações sociais e que, ao

longo de milênios, a produção e a distribuição de bens obedeciam às normas estabelecidas pela coletividade. Designa assim, como a economia substantiva o conjunto de práticas que não decorrem de meras decisões técnicas, mas sim das maneiras pelas quais uma sociedade organiza sua sobrevivência, reciprocidade e redistribuição de recursos. A economia humana está, por natureza, imersa e entrelaçada nas relações sociais; assim, para compreender as leis que regem esse sistema econômico, é necessário investigar o funcionamento dessa instituição social.

Nesse contexto, o eixo social, enquanto valor originário, evidencia que as escolhas relativas a políticas públicas de expansão urbana e à definição de alíquotas de impostos não ocorrem de forma natural ou espontânea, mas emergem de relações de poder historicamente estabelecidas entre elites fundiárias e o aparato estatal. Dessa maneira, a ocupação urbana de um setor em detrimento de outro não constitui necessariamente uma resposta espontânea à demanda demográfica, mas, muitas vezes, representa uma antecipação especulativa organizada por atores sociais articulados.

2.2.2 Eixos estruturadores Físicos

Referem-se às barreiras, obstáculos e condicionantes naturais ou de infraestruturas que moldam o percurso espacial dos eixos sociais. Villaça (2001) menciona a superação de obstáculos naturais (vales, morros, rios, mar) para a expansão contígua de centros urbanos. Essa dimensão física impõe limites e direciona o desenho urbano. Além disso, as intervenções do Estado, como obras de modernização e construção de rodovias, definem esses eixos físicos para facilitar ou restringir certos deslocamentos sociais.

Polanyi (2001) argumenta que certas infraestruturas, tais como o sistema monetário, as leis que regulam o território, os registros de propriedade e a própria infraestrutura urbana, foram instituídas com o propósito de converter terra, trabalho e dinheiro em mercadorias, funcionando como as bases políticas que sustentam um mercado autorregulado. Essa perspectiva se manifesta nos eixos de estruturação física, cujo valor instrumental pode ser observado em sistemas viários, áreas adensáveis e corredores de transporte público coletivo. Esses elementos não devem ser compreendidos apenas por sua função técnica, mas sobre tudo pelo papel que desempenham ao direcionar investimentos

públicos e privados para áreas que já se encontravam valorizadas no plano simbólico e no mercado informal. Desse modo, o eixo físico acaba por instrumentalizar e reforçar desigualdades que já haviam sido previamente configuradas.

2.2.3 Eixos estruturadores simbólicos

Estes, relacionam-se aos valores, representações e significados atribuídos às diferentes regiões da cidade, influenciam o comportamento e as estratégias urbanas das classes dominantes. O valor simbólico é destacado como fator de importância para as classes dominantes, representando não só uma vantagem material e funcional, mas também uma forma de dominação cultural e social (Villaça, 2001). Assim, a proximidade ou o afastamento do centro da cidade, por exemplo, perpassa a lógica simbólica e ainda orienta decisões espaciais da elite.

Lefebvre (2002) diz que os eixos simbólicos se referem à dimensão cultural, assim como Villaça (2001), mas também ideológica e identitária em que o espaço urbano incorpora para além de sua função puramente física ou utilitária. Lefebvre destaca que o espaço urbano transcende sua dimensão meramente física, constituindo-se como um lócus carregado de significados que revelam relações de poder e memórias sociais. Assim, esses eixos

simbólicos configuram-se como um elemento fundamental na complexidade do espaço urbano e em sua conexão com o poder e a identidade, pois neles se expressam processos de dominação cultural, dinâmicas de exclusão ou inclusão e o enraizamento de narrativas históricas que moldam coletivamente a experiência urbana. Lefebvre (2002) ainda afirma que “a cidade não é apenas uma coisa, mas uma obra, uma projeção da sociedade sobre o espaço”, destacando a sua natureza de construção social em contínua transformação.

Embora Polanyi (2001) não adote terminologia semiótica, sua crítica ao liberalismo econômico evidência que a ideia de “liberdade do mercado” se constitui como uma construção cultural e ideológica. O mercado é autorregulado e sustenta-se em uma crença, quase religiosa, no progresso e no individualismo, o que acaba por ocultar a violência social inerente ao funcionamento dele próprio. Polanyi observa, ainda, que a ideologia do *laissez-faire* foi gerada com o mesmo zelo que o intervencionismo acriticamente combatia. Nesse contexto, o eixo simbólico, enquanto valor legitimador, revela-se nas narrativas de progresso que justificam a urbanização seletiva, nos discursos de modernização que acompanham os eixos estruturantes e nas

justificativas técnico-burocráticas adotadas pelo poder público. O emprego dessa linguagem técnico-burocrática serve para legitimar a desvalorização simbólica de áreas periféricas e para naturalizar a falta de investimentos públicos em territórios menos favorecidos, convertendo o espaço urbano em reflexo de sua suposta “vocação de mercado”.

A relação de interdependência entre os eixos é de sobreposição e reforço. A articulação entre eles (social x físico x simbólico) forma um circuito de retroalimentação, que Polanyi (2001) descreveria como o movimento de institucionalização da mercadoria fictícia, aqui representada pelo solo urbano: o social determina as alianças de poder e o controle sobre o território; o físico executa materialmente essas escolhas (vias, adensamento, zoneamento) e; o simbólico justifica a exclusão como resultado técnico ou natural. Ou, em outras palavras, o eixo social é fundacional e instituidor; o eixo físico é técnico e dependente e; o eixo simbólico é legitimador e estabilizador.

2.3 Planta de Valores Imobiliários e Justiça Urbana: Entre Função Social e Lógica de Mercado

A interdependência entre os eixos social, físico e simbólico, conforme proposto por Polanyi (2001), não apenas estrutura o processo de mercantilização do solo urbano, como também orienta os instrumentos técnicos e legais que operacionalizam essa lógica. Um exemplo concreto dessa materialização é a Planta de Valores Imobiliários, cuja função vai além da simples definição do valor venal de imóveis: ela incorpora, de forma condensada, os efeitos das dinâmicas sociais de poder (eixo social), as intervenções espaciais no território (eixo físico) e as narrativas técnicas que justificam os critérios de valoração (eixo simbólico). Assim, o que se apresenta como um instrumento neutro de gestão tributária é, na verdade, expressão objetiva do circuito de retroalimentação entre os três eixos, revelando como o espaço urbano é precificado, governado e legitimado dentro da lógica da mercadoria fictícia.

A Planta de Valores Imobiliários, que define os valores venais, é o instrumento legal que define os valores unitários do metro quadrado de terrenos e construções de um município, servindo de base para calcular o valor venal de cada imóvel. Em

termos práticos, ela fornece os critérios para se estimar o valor de mercado tributável (valor venal) de propriedades urbanas, fundamento do lançamento do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e de outros tributos imobiliários. Trata-se de uma ferramenta de gestão tributária municipal que visa garantir uniformidade e transparência na avaliação de imóveis.

Por previsão legal, a Planta de Valores Imobiliários deve ser estabelecida por lei municipal e atualizada periodicamente, de modo a refletir as mudanças do mercado imobiliário e assegurar a capacidade contributiva adequada de cada contribuinte. Nesse contexto, destacam-se alguns princípios jurídicos-tributários básicos: a legalidade (a tributação deve estar prevista em lei), a isonomia e a capacidade contributiva, pelos quais imóveis de maior valor pagam proporcionalmente mais imposto, promovendo equidade vertical e horizontal entre os contribuintes.

Assim, a correta elaboração e atualização da Planta de Valores Imobiliários é considerada “essencial para a modernização da gestão tributária e o fortalecimento da justiça fiscal nos municípios”, distribuindo de forma mais justa a carga tributária.

Quando o valor do solo urbano é determinado exclusivamente pelas dinâmicas de mercado, há uma desconsideração das dimensões sociais e ambientais inerentes à função da propriedade, restringindo sua valoração à lógica da escassez e à apropriação da renda fundiária. Nessa perspectiva, o valor venal deixa de refletir as condições reais da cidade concreta e passa a expressar uma expectativa de valorização projetada pelos grandes proprietários de terra, moldando a cidade segundo seus interesses (Singer, 1982).

Diante dessa distorção no valor do solo, impulsionada por interesses privados e pela lógica de mercado, torna-se crucial compreender o papel da ação estatal. É fundamental analisar como suas intervenções, ou a ausência delas, impactam diretamente a já existente desigualdade no acesso ao solo urbano. Para isso, a necessidade de ferramentas analíticas que permitam quantificar essa disparidade torna-se indispensável, preparando o terreno para a discussão sobre as políticas fundiárias.

A política fundiária urbana no Brasil frequentemente se configura como uma "política da não ação", em que a ausência deliberada de mecanismos eficazes de regulação e fiscalização atua como vetor indireto de incentivo à especulação imobiliária.

A negligência sistemática na atualização transparente e periódica da planta de valores imobiliários compromete não apenas a capacidade arrecadatória do município, mas também aprofunda a disparidade entre os valores de mercado e os valores efetivamente tributados. Tal distorção favorece, sobretudo, os grandes proprietários de terra, que conseguem manter baixos seus encargos fiscais enquanto seus ativos territoriais se valorizam de forma significativa. Dessa maneira, a estrutura tributária vigente passa a operar como um subsídio indireto ao capital fundiário, em flagrante contradição com os princípios do interesse público e da justiça socioespacial (Smolka, 2013).

Do ponto de vista simbólico, a cidade também é marcada por hierarquias espaciais instituídas. Os territórios urbanos carregam valores que extrapolam sua função técnica: são espaços de distinção social, cujos nomes, localização e usos refletem e reforçam o capital cultural e econômico de seus ocupantes (Bourdieu, 2008), ou seja, bairros consolidaram-se como territórios de prestígio, em detrimento de outros bairros que permaneceram como zonas de invisibilidade política.

Essa segregação urbana não é apenas uma consequência indesejada: é parte constitutiva do modelo de cidade produzido em

décadas. A urbanização neoliberal transforma o espaço em mercadoria e o planejamento em instrumento de legitimação de desigualdades (Harvey, 2011; Holston, 2013).

Villaça (2001) aborda a estrutura socioespacial das cidades brasileiras, demonstrando como a distribuição desigual das valorizações fundiárias contribui para a segregação urbana. Sua análise revela que a localização dos grupos de renda e os padrões de ocupação do solo não são naturais, mas resultam de processos históricos de valorização diferencial e exclusão territorial, frequentemente perpetuados pela omissão ou conivência do poder público.

Maricato (1996) examina as metrópoles brasileiras sob uma ótica crítica, expondo as raízes da urbanização desigual e excludente. Ela evidencia que a autoconstrução em favelas, os loteamentos clandestinos e demais formas de ilegalidade urbana não são aberrações pontuais, mas parte integrante do modelo de desenvolvimento urbano periférico no capitalismo. Existe uma associação da falta de cumprimento da função social da propriedade à produção de uma cidade partida, de um lado bairros formais bem infra estruturados, de outro extensas áreas de ocupação precária. Maricato, enfatiza a necessidade de reforma urbana e

de instrumentos legais para reverter esse quadro histórico de injustiça.

As normas jurídicas podem servir ora para legitimar a apropriação privada do espaço urbano, ora para democratizar o acesso à terra; contradições estas encontram-se entre o arcabouço legal e a realidade construída, mostrando que leis por si só não bastam se não houver mecanismos efetivos de implementação, um eco do famoso adágio de Carlos Drummond de Andrade, “os lírios não nascem da lei” (Rolnik, 1997).

E não se deve ignorar o fenômeno global da financeirização da habitação e da terra urbana, que transforma a moradia em ativo financeiro intensificando a especulação e segregação em cidades do mundo todo. Sem instrumentos de regulação, a lógica de mercado tende a aprofundar a desigualdade urbana (Rolnik, 2016).

A financeirização da moradia e da terra urbana, em escala global, submete esses bens à lógica do capital internacional, frequentemente em detrimento do direito à habitação (Rolnik, 2016). Em cidades médias brasileiras, como Uberlândia, esse processo se manifesta na orientação mercadológica da expansão

urbana, intensificando a especulação imobiliária e aprofundando desigualdades socioespaciais.

Em Uberlândia, a expansão urbana ao longo do século XX foi marcada pela atuação de loteamentos privados vinculados à abertura de novos eixos viários, resultando em um padrão de espraiamento com frequentes vazios urbanos mantidos sob especulação fundiária. O poder público, por sua vez, contribuiu com essa dinâmica ao flexibilizar normas urbanísticas, ampliar o perímetro urbano e direcionar investimentos para áreas de interesse do capital imobiliário. Como efeito, observa-se a exclusão das populações de baixa renda dos setores valorizados, relegando-as a assentamentos periféricos precários, o que reforça a segregação socioespacial. Tal processo, associado à financeirização do mercado urbano, intensifica a fragmentação territorial e as desigualdades nas cidades médias brasileiras (Lacerda, 2024).

Além do direito de propriedade privada deve prevalecer o direito de todos os habitantes à plena vida urbana, o que inclui apropriar-se dos benefícios da cidade e participar das decisões sobre seu espaço. Lefebvre (1991) critica a mercantilização do solo urbano e inspira a noção de que a cidade deve ter uma função

social, antecipando princípios depois consagrados na Constituição brasileira de 1988.

Quando há uma reflexão sobre o princípio da função social da propriedade, há de se avaliar a aplicação prática dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Para enfrentar a retenção especulativa de imóveis, é preciso vontade política para aplicá-los de forma ampla (Rios; Carriço, 2021).

A demora na aplicação do IPTU progressivo contribuiu para a manutenção de vazios urbanos e reforçam a periferização dos conjuntos habitacionais populares em virtude das alianças político-econômicas locais que dificultam a efetivação do direito à cidade, por exemplo, a influência de incorporadores nos rumos do plano diretor. Dessa forma, é demonstrado os efeitos concretos (ou a falta deles) dos instrumentos de gestão do solo urbano (Araújo; Gianasi, 2021).

A tributação imobiliária progressiva pode ser uma ferramenta poderosa de inclusão urbana, efetivando princípios constitucionais como a função socioambiental da propriedade e a justiça social na cidade. Embora não constitua solução única para as desigualdades urbanas, o IPTU progressivo no tempo é um

passo significativo para desestimular a especulação e financiar políticas públicas urbanas em benefício dos mais pobres (Afonso; Carmona; Bomtempo, 2020).

Mecanismos tributários não apenas geram recursos para investimentos urbanos, mas também induzem um uso do solo mais racional e equitativo, desestimulando a retenção improdutiva da terra urbana (Smolka, 2013).

É possível reinterpretar de forma jurídica o direito de propriedade, não sendo mais como absoluto, mas condicionado a finalidades sociais, na busca de uma função social. O debate sobre tributação imobiliária, acesso à moradia e equidade devem ser integrados a uma discussão global sobre como conciliar propriedade privada com o direito coletivo à cidade (Walsh, 2021).

Sob a ótica da função social da propriedade e da justiça social, esta investigação propõe uma análise metodológica sobre a influência da Planta de Valores Imobiliários de 1984 na conformação dos eixos de estruturação urbana instituídos formalmente pelo Plano Diretor de Uberlândia de 1994. A referida planta, ao estabelecer os valores venais de terrenos padrão com área de 360m², distribui espacialmente esses valores por

diferentes setores do território urbano, planificados em grandes perímetros, achatando prováveis características de regiões menores ou a particularidades locais. Com isso, não apenas define a base de cálculo para tributos como o IPTU e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI, impostos dirigidos ao cidadão, mas também sinaliza as expectativas de valorização imobiliária e os vetores de expansão urbana legitimados pela administração pública.

A Planta de Valores Imobiliários, por sua própria natureza, deve refletir o valor de mercado dos terrenos padrão. Entretanto, ao espelhar apenas parcialmente esse mercado, muitas vezes capturando suas tendências de forma seletiva ou enviesada, a planta pode se converter em um instrumento de reforço de desigualdades espaciais e sociais. Isso ocorre, por exemplo, quando setores urbanos com maiores investimentos públicos ou expectativa de valorização passam a ter seus valores venais reajustados de forma a restringir o acesso da população de menor renda a essas áreas. Nesse sentido, o acesso a um terreno urbano, particularmente ao terreno padrão de referência, torna-se um marcador objetivo da acessibilidade ao mercado imobiliário e, portanto,

da potencialidade econômica e patrimonial do cidadão em relação à cidade.

O objetivo desta análise é, portanto, compreender de que maneira a instituição pública, ao atuar por meio da regulação fiscal ao se alinhar (ou se distanciar) seletivamente das dinâmicas do mercado imobiliário, a ação estatal pode facilitar ou restringir o acesso ao solo urbano. A tributação sobre a propriedade territorial urbana, que deveria operar como instrumento de redistribuição e justiça espacial, frequentemente reproduz a lógica de concentração fundiária e patrimonial. Assim, a política de valores venais transforma-se em mecanismo indireto de exclusão territorial e social.

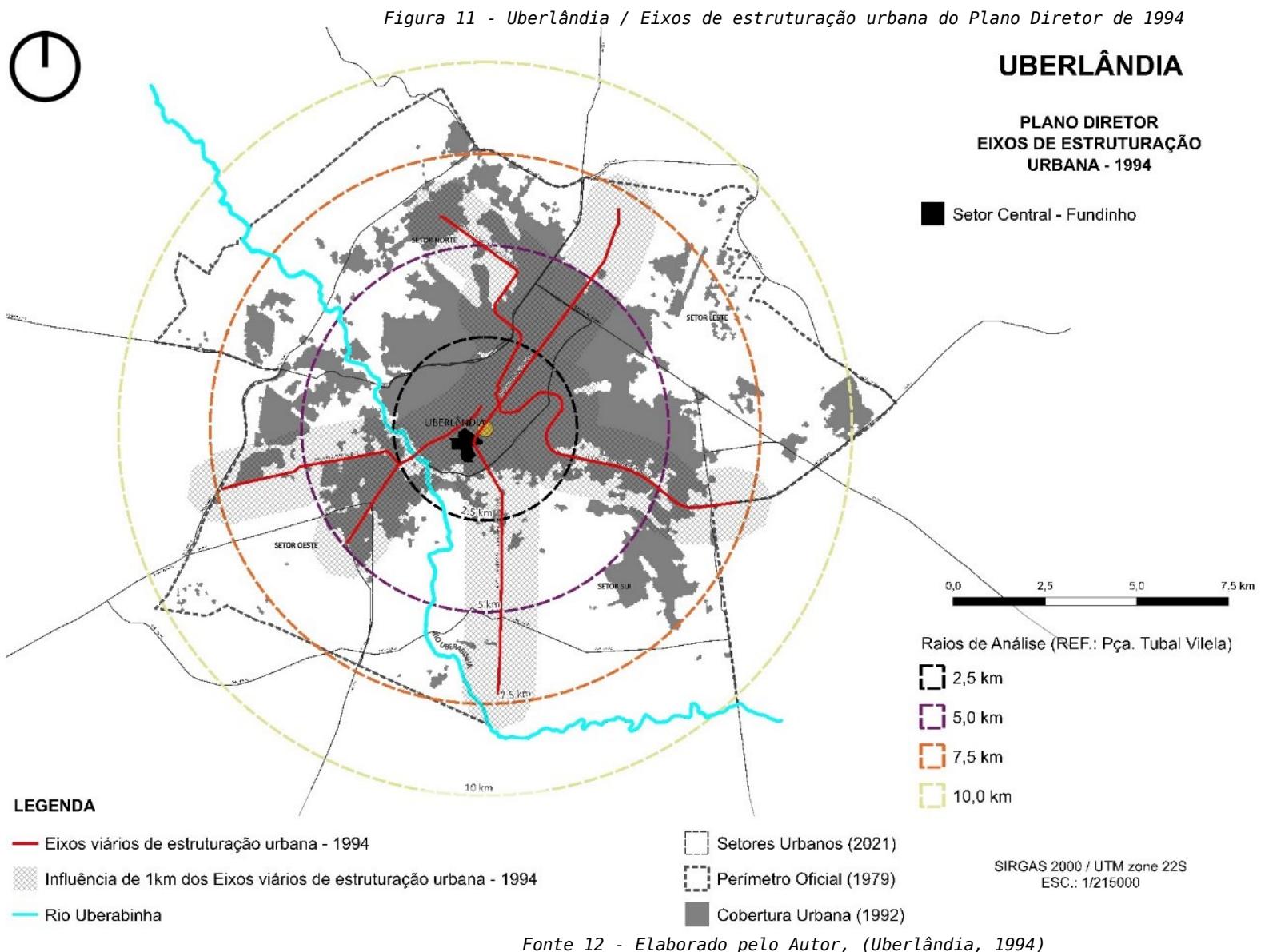
Para operacionalizar essa abordagem foi adotado, como referencial metodológico, a proposta de Alain Bertaud (2023), cuja análise da acessibilidade imobiliária parte da relação entre renda e preço da terra. A metodologia de Bertaud considera que a acessibilidade urbana deve ser mensurada pela capacidade real das famílias de adquirir habitação, ou ao menos solo urbano, dentro de um raio funcional de mobilidade. Essa lógica permite estabelecer indicadores objetivos de desigualdade de acesso ao

espaço urbano, com base na distribuição dos preços dos terrenos em relação à renda média da população.

A aplicação dessa metodologia à realidade de Uberlândia, tomando como base os dados históricos da planta de 1984, possibilitará avaliar quais setores urbanos apresentavam maior ou menor acessibilidade imobiliária à época. A análise se deu ao se cruzar esses dados com os eixos de estruturação definidos no Plano Diretor de 1994, permitindo identificar se houve correspondência ou antecipação estratégica desses vetores de crescimento por parte do poder público, em consonância ou em benefício do mercado imobiliário.

2.4 Entre o Planejado e o Ocupado: Eixos Viários e Mercado Imobiliário

A implementação dos Eixos de Estruturação Urbana no Plano Diretor de Uberlândia de 1994 (Figura 11), embora ancorada na concepção de "estruturação por eixos viários" de Jaime Lerner, revela uma complexa dialética entre o discurso do planejamento racional e a dinâmica intrínseca do mercado imobiliário. Pretendendo reorganizar o crescimento urbano através de diretrizes radiais e perimetrais para articular desenvolvimento, acessibilidade e infraestrutura, a análise da sobreposição com a cobertura urbana preexistente (1992) sugere que grande parte desses eixos já coincidia com áreas em processo de ocupação. Isso indica que, ao invés de induzir novas direções de crescimento, o plano, em muitos casos, formalizou e legitimou vetores de expansão já explorados pelo mercado imobiliário, corroborando a advertência de Flávio Villaça (2001) sobre o caráter tardio do planejamento em relação aos interesses preexistentes.



A concepção dos eixos como diretrizes estruturantes, que deveria, em tese, organizar o uso do solo, orientar densidades e facilitar o transporte público, encontra-se fragilizada pela ausência de vinculação entre planejamento e regulação fundiária. Raquel Rolnik (2015) aponta que essa desvinculação permite a apropriação desses instrumentos por agentes com poder econômico e político, resultando em valorização desigual e segmentação do espaço urbano. A coincidência formal de contiguidade dos eixos viários com as principais rodovias federais e estaduais (BR-365, BR-050, BR-452 e MG-455) não é meramente técnica; ela sinaliza um alinhamento entre os interesses do capital fundiário e as escolhas institucionais. Os corredores definidos pelo plano convergem para locais onde o acesso à infraestrutura favorece grandes empreendimentos imobiliários, consolidando a atuação de redes de poder urbano-imobiliárias. Carlos Vainer (2000) argumenta que tal planejamento reproduz a lógica do "empreendedorismo urbano", transformando a cidade de um espaço de direito em um território de negócios, com planos diretores atuando como dispositivos de mediação entre o poder público e os interesses privados.

Ao delinear faixas de influência de 1 km ao longo dos eixos, o plano explicitou as áreas a serem beneficiadas com infraestrutura, serviços e transporte, ou seja, as zonas de interesse direto para a valorização fundiária. O fato de muitas dessas áreas já estarem ocupadas reforça a função de confirmação da propriedade em detrimento de sua função social. Henri Lefebvre (1991) nos lembra que o espaço urbano é produzido por interesses sociais em disputa, e sua organização espacial expressa relações de dominação. Nesse contexto, a estruturação por eixos, ao invés de democratizar o acesso à cidade, contribuiu para hierarquizar o território, distinguindo espaços centrais com "potencial de valorização" de zonas periféricas.

A intensificação da segregação urbana é evidente na canalização de investimentos públicos para os eixos, relegando vastas áreas fora da faixa de influência à invisibilidade do planejamento. Tais zonas, frequentemente se tornam territórios de moradia popular precária ou informal, com baixa cobertura de serviços, em flagrante contradição com os princípios constitucionais da função social da propriedade e do direito à cidade. A articulação da leitura da mobilidade urbana com os níveis de acessibilidade por renda, através da utilização de raios

concêntricos com centro na Praça Tubal Vilela (2,5 km a 10 km), como analisado por Bertaud (2023), demonstra que a acessibilidade à cidade é uma função direta da conectividade espacial e da eficiência do deslocamento, influenciada pelo traçado dos eixos e pela densidade. Contudo, ao estabelecer os eixos como estruturantes da cidade futura, o plano delineou áreas de melhor desempenho em termos de mobilidade, mas, simultaneamente, impulsionou a população de menor renda para regiões distantes das faixas de influência. Isso resultou em deslocamentos mais longos, onerosos e demorados, ampliando a desigualdade no acesso ao trabalho, educação e saúde. Milton Santos (2004) ressalta que a lógica técnica da cidade fragmenta o território urbano em zonas funcionais, onde a “cidade dos fluxos” não coincide com a “cidade dos pobres”.

2.5 Acessibilidade Imobiliária e Justiça Territorial: Teoria e Método

A acessibilidade imobiliária constitui uma dimensão fundamental para a compreensão das dinâmicas urbanas, sobretudo quando vinculada à justiça social e à função social da propriedade. Alain Bertaud (2023), propõe uma abordagem pragmática e empiricamente fundamentada da acessibilidade habitacional, a partir da interação entre mercados imobiliários e a estrutura espacial das cidades. Em seu entendimento, o acesso ao solo urbano deve ser aferido pela capacidade econômica das famílias de adquirir ou alugar unidades habitacionais localizadas em áreas com boas conexões com os mercados de trabalho. Nesse sentido, o preço da terra torna-se o principal filtro de inclusão ou exclusão territorial.

A análise de Bertaud parte da constatação de que a forma urbana é moldada majoritariamente por mecanismos de mercado, com os preços desempenhando papel central na organização do espaço urbano. Para o autor, "as cidades são moldadas por mercados de trabalho" (Bertaud, 2023), e o preço do solo urbano reflete uma combinação de acessibilidade geográfica e atratividade econômica de determinadas localizações. Assim, o valor da terra está

intrinsecamente relacionado à proximidade de empregos, infraestrutura e serviços, e sua variação espacial deve ser interpretada como indicador da estrutura e da eficiência da cidade.

Dessa perspectiva, a acessibilidade imobiliária pode ser conceituada como a relação entre o preço do solo e a renda das famílias, usualmente expressa como um índice de múltiplo de preço/renda. Esse indicador, largamente utilizado por instituições como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, é amplamente discutido também no *Demographia International Housing Affordability* (2024), sendo operacionalizado por meio do “médio-múltiplo”, ou, a razão entre o preço mediano dos imóveis e a renda mediana das famílias. Segundo o relatório, mercados acessíveis apresentam razão igual ou inferior a 3,0, ao passo que índices acima de 5,0 indicam sérias barreiras de entrada para a maior parte da população.

A metodologia proposta por Bertaud se ancora nessa lógica, ao defender a construção de políticas urbanas orientadas pela evidência empírica da acessibilidade imobiliária. Em sua avaliação, a ausência de terrenos urbanizáveis a preços compatíveis com a renda das famílias conduz à fragmentação espacial e ao agravamento das desigualdades urbanas, comprometendo a

mobilidade e a eficiência do sistema urbano. Esse diagnóstico é reforçado por Cox (2024), ao demonstrar que políticas de contenção urbana e restrições de uso do solo têm inflado artificialmente os preços dos terrenos, tornando a moradia inacessível às classes médias e populares.

Nesse contexto, a distinção entre valor de mercado e valor venal adquire centralidade analítica. O valor de mercado é o montante que um comprador está disposto a pagar por um imóvel, refletindo diretamente as dinâmicas da oferta e da demanda, a atratividade da localização e as expectativas do mercado. Já o valor venal, utilizado para fins tributários, deveria ser uma aproximação objetiva desse valor, definida pela administração pública para base de cálculo de impostos como o IPTU e o ITBI.

Se o valor venal estiver defasado em relação ao mercado, pode produzir distorções fiscais e espaciais: sobrevalorizando áreas periféricas ou subvalorizando regiões centrais, segundo interesses muitas vezes não declarados. Quando atualizado selectivamente, o valor venal pode legitimar práticas especulativas ou direcionar investimentos públicos de maneira desigual. Nesse sentido, a convergência entre valor venal e valor de mercado não é apenas técnica, mas profundamente política, pois define quais

grupos sociais terão acesso efetivo à terra urbana formalizada e quais serão empurrados para as margens da cidade.

Ao aplicar essa leitura à realidade brasileira, particularmente no caso de Uberlândia, a análise da Planta de Valores Imobiliários de 1984, cotejada com os eixos de estruturação urbana do Plano Diretor de 1994, permitirá identificar padrões de acessibilidade e exclusão territorial legitimados pelo Estado. Ao se adotar a metodologia de Bertaúd para avaliar a relação entre os valores venais históricos e a renda média das famílias no período, torna-se possível mensurar, de forma objetiva, os níveis de acessibilidade imobiliária distribuídos entre os setores da cidade, lançando luz sobre a ação, ou omissão, do poder público frente às desigualdades estruturais do espaço urbano.

Portanto, ao reconhecer o valor venal como parâmetro aproximado histórico do valor de mercado, a proposta metodológica aqui adotada assume que o acesso ao solo urbano formal é mediado ou legitimado por instrumentos estatais tributários que, longe de neutros, operam como dispositivos de regulação do direito à cidade. Tal como afirma Bertaúd (2023), o desafio central do planejamento urbano está em manter a mobilidade e a

acessibilidade habitacional como objetivos concretos das políticas públicas, evitando que o desenho da cidade sirva apenas à reprodução das hierarquias socioespaciais.

A adoção do salário-mínimo como parâmetro de referência para mensuração da renda média familiar não é apenas uma escolha pragmática, mas um recurso metodológico coerente com a realidade socioeconômica brasileira, principalmente em relação à Uberlândia, e os princípios de justiça social e função social da propriedade. O salário-mínimo constitui o piso legal de remuneração do trabalho formal, servindo como indicador consolidado de poder aquisitivo mínimo no país e como elemento comparável entre diferentes períodos históricos.

Quadro 1 - Renda média por salários-mínimos em Uberlândia

Classe	Proporção Domicílios (%)
--------	--------------------------

E + D	69,98 %
C	19,94 %
B	9,18 %
A	0,90 %

Fonte 13 – Elaborado pelo Autor (IBGE, 2022)

Temos que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2022), as Classes E (até 1 salário-mínimo) e D (1 a 3 salários-mínimos): concentram 69,98% dos domicílios; a Classe C (3 a 5 salários-mínimos): 19,94%, a Classe B (5 a 15 salários-mínimos): 9,18% dos domicílios e, a Classe A (mais de 15 salários-mínimos): menos de 0,9 %. Desta forma, o salário-mínimo é um referencial importante para o desenvolvimento desta pesquisa como referencial de renda.

Para refinar o cálculo, considerou-se a dedução média da cesta básica alimentar, que corresponde a aproximadamente 65% do valor do salário-mínimo, conforme estimativas do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) em diversas regiões brasileiras. Isso significa que apenas cerca de 35% da renda mensal mínima estaria disponível para outras despesas, incluindo habitação. Essa aproximação se alinha a padrões internacionais de comprometimento máximo de renda com

moradia, definidos por instituições como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que recomendam o teto de 30% a 35% da renda familiar para gastos com habitação, especialmente em contextos urbanos periféricos e de renda média-baixa.

Bertaud (2023), traz a fórmula da Acessibilidade imobiliária descrita por:

$$\text{Equação 3 - Equação de Médio-Múltiplo}$$

$$Ai = \frac{(\text{Valor Venal})}{\text{Renda} \times 12 \text{ meses}}$$

Fonte 14 - (Bertaud, 2023)

Para este estudo, foi desenvolvido, com base na acessibilidade acima descrita, o **Índice Sintético de Acessibilidade Imobiliária Urbana (ISAU)**:

$$\text{Equação 4 - Índice Sintético de Acessibilidade Imobiliária Urbana (ISAU)}$$

$$ISAU = \frac{\left(\frac{(\text{Valor venal Padrão})}{360} \right) * \text{Área Real do Terreno}}{(0.3 * (\text{salário-mínimo} - (0.65 * (\text{salário-mínimo}))) * 12)}$$

Fonte 15 - Desenvolvida e elaborada pelo Autor

Dessa forma, define-se um resultado que relaciona o valor venal, o salário, o custo de sobrevivência de um cidadão por sua renda (1 salário-mínimo para esta análise em particular) e, ao

tamanho no lote. Onde os resultados foram classificados desta forma:

Quadro 2 - Classificação do índice sintético de acessibilidade imobiliária urbana (ISAU)

INTERVALO DE ISAU		INTERPRETAÇÃO
ISAU ≤ 3	Alta acessibilidade	Imóvel compatível com renda líquida disponível
3 a 6	Acessibilidade moderada	Exige esforço relevante mas ainda viável
6 a 10	Inacessibilidade e/ou Limite de equilíbrio de acessibilidade	Alto comprometimento da renda risco de inadimplência
10 a 20	Severamente Inacessível	Recomendado densificação
ISAU > 20	Exclusão habitacional absoluta	Destinado à densificação

Fonte 16 - Desenvolvida e elaborada pelo Autor nas premissas de Bertaud (2023).

Foram também consideradas para análise a adoção de distâncias concêntricas, à partir da Praça Tubal Vilela, na avaliação da distância onde dos lotes da cidade e sua configuração no valor venal e a posteriori de sua característica de configuração tipológica quanto à loteamentos. Foram adotados os raios de 2,5km, 5km, 7,5km e 10km, sendo possível uma análise da cidade no período entre 1984, 1994 e depois em 2022.

A análise parte do objetivo de compreender a influência do mercado imobiliário na conformação dos eixos de expansão urbana

estabelecidos no Plano Diretor de Uberlândia de 1994, a partir da relação entre renda familiar e valor do solo urbano. A análise se concentra no período de 1984 a 1994, com considerações para o ano de 2022, focando na sede do município.

2.6 Aplicação Metodológica: Uberlândia entre 1984 e 1994

Foram utilizadas camadas vetoriais fornecidas pela Prefeitura Municipal de Uberlândia (2021) como base para a malha urbana, complementadas por dados do MapBiomas (1985 e 2022), mapas de ruas antigos (1978 e 1986) e informações demográficas do IBGE. Para a análise dos setores tributários definidos pela Planta de Valores Imobiliários de 1984, foi necessário realizar a vetorização manual dos setores com base na descrição textual contida nos decretos municipais.

Cada setor era delimitado por ruas, loteamentos ou glebas urbanas descritas legalmente, muitas das quais não existem mais, foram modificadas ou renomeadas ao longo das décadas. Por isso, o processo de vetorização exigiu cruzamentos com mapas históricos, consultas a decretos de alteração de logradouros e verificação detalhada da configuração urbana antiga, de modo a reconstruir com fidelidade a espacialização dos setores originais.

Após a identificação e georreferenciamento dos setores, os lotes pertencentes a cada um deles foram classificados e vinculados ao valor venal por metro quadrado definido na legislação.

Optou-se metodologicamente pela análise individualizada por lote (cerca de 236.000 lotes), em substituição à representação por setores, visando maior aderência à realidade urbana dos loteamentos e grandes propriedades de Uberlândia no período estudado. A representação setorial, ao agregar grandes áreas sob um único valor, tende a homogeneizar territórios com morfologias distintas, ocultando variações internas de uso, forma, tipologia e valor. A unidade lote, por sua vez, permitiu associar o valor venal atribuído por setor à área real de cada terreno, possibilitando maior precisão analítica e espacial. Essa abordagem foi operacionalizada no QGIS, com cálculo automatizado das áreas e geração do valor venal real por lote, base fundamental para a aplicação do ISAU. Importa ainda destacar que a análise se restringiu às áreas parceladas do tecido urbano, não sendo consideradas as glebas não parceladas, praças e parques registrados na base cartográfica SIG oficial.

A análise foi realizada no QGIS, utilizando versões entre 3.30 e 3.44. O sistema de referência adotado foi o SIRGAS 2000,

UTM, Fuso 22 Sul (22S), garantindo precisão espacial nos cálculos de área, distância e sobreposição entre camadas.

Foram utilizadas e produzidas camadas de lotes e setores, e de elementos de análise visual, formando um conjunto composto por lotes com valor venal real, setores tributários vetorizados, valor planificado por setor, Índice Sintético de Acessibilidade Imobiliária Urbana (ISAU) por lote e por setor, eixos de estruturação urbana (João Naves, João Pinheiro, Afonso Pena, Floriano Peixoto, Monsenhor Eduardo e Getúlio Vargas), Rio Uberabinha (pelo eixo que tratava do parque linear deste rio), através de procedimentos e integração com planilhas.

O cálculo do ISAU foi realizado diretamente na tabela de atributos do QGIS, após importação de dados organizados em planilhas do Excel. Os valores venais por setor foram convertidos para um valor unitário, em metro quadrado (m^2) e multiplicados pela área real dos terrenos. A planilha serviu como base para controle, aplicação de fórmulas auxiliares e verificação cruzada. A classificação dos resultados seguiu os intervalos definidos por Bertaud, já descritos no corpo do capítulo.

2.6.1 Visualização e interpretação dos dados

A visualização espacial dos dados permitiu identificar padrões relevantes: presença de valores venais reais elevados em áreas ainda não loteadas ou preservadas como glebas, restrição à ocupação unifamiliar em zonas de alto valor venal, indução ao adensamento multifamiliar e valorização seletiva ao longo dos eixos estruturantes. A sobreposição entre os mapas de ISAU e os eixos do Plano Diretor de 1994 permitiu identificar ações estatais que contribuíram, direta ou indiretamente, para a concentração de acessibilidade em áreas valorizadas e exclusão habitacional em áreas periféricas.

2.6.2 Produtos cartográficos

A pesquisa gerou mais de 32 mapas temáticos, inseridos no corpo deste capítulo e, 16 com a mesma temática, nos anexos para consulta em escala maior. Entre estes mapas, destacam-se: a evolução da cobertura urbana (1985 a 2022), setores venais de 1984 por poligonal, lote e por valor; acessibilidade imobiliária por setor e por lote (1984–2022), tipologias de loteamentos aprovados, renda por setores censitários (1987 e 2022) e, perímetro urbano legal (1920 a 2022).

Baseado na metodologia adotada e na fundamentação teórica construída, apresentam-se, a seguir, os mapas temáticos

produzidos com o apoio do ambiente SIG e das bases cartográficas e tributárias descritas.

Cada representação tem sua respectiva análise, permitindo evidenciar, de forma espacial e visual, as relações entre valores venais ou tributários, estrutura urbana, eixos de expansão, definidos institucionalmente e, acessibilidade imobiliária. As interpretações aqui desenvolvidas partem do cruzamento entre os dados empíricos e os referenciais críticos de autores como Bertaúd, Villaça, Rolnik e Lefebvre, com o intuito de revelar os mecanismos de valorização seletiva, exclusão territorial e indução de adensamento urbano operados na relação entre Estado e pelo mercado no contexto urbano de Uberlândia entre 1984 e 1994 e, no ano de 2021/2022.

2.7 Análise dos Mapas elaborados para os anos de estudo

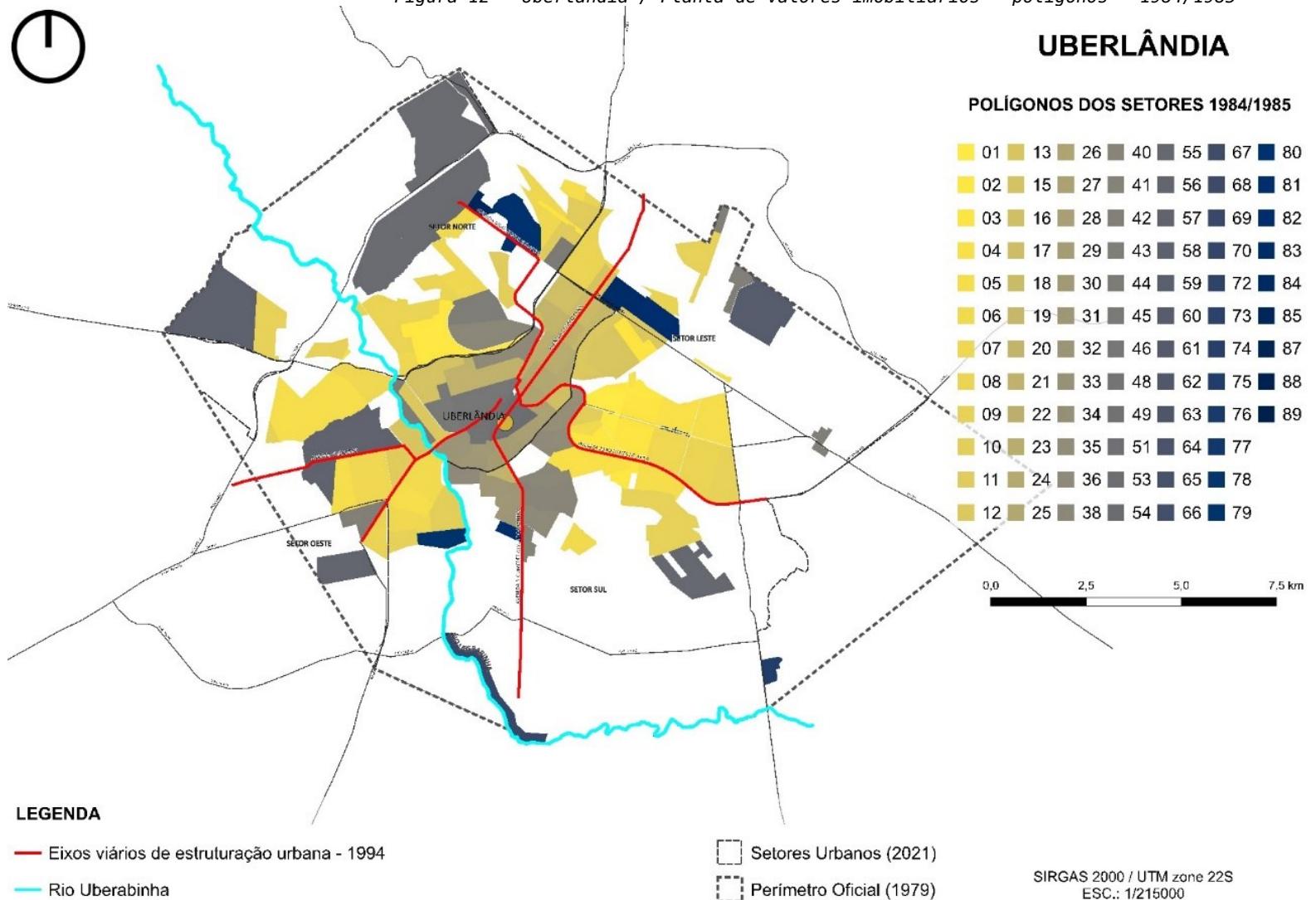
Como mencionado no primeiro capítulo desta dissertação, a Planta de Valores Imobiliários faz parte do conjunto da legislação da cidade de Uberlândia, que por meio de Leis Ordinárias, complementárias ou Decretos. Ela é elaborada no ano anterior ao seu exercício e tinha uma estrutura básica textual que ditava a definição de valores venais para lotes padrão ($360m^2$), por

setores (delimitados por loteamentos, ruas, elementos da natureza e glebas), mas sem nenhuma documentação gráfica.

O conteúdo da legislação foi transportado para uma planilha, contendo o nome do setor e seu respectivo valor.

A elaboração dessas peças gráficas foi importante, em princípio, por trazer a possibilidade de análise visual dessa legislação e seu tratamento ao longo dos anos selecionados para análise.

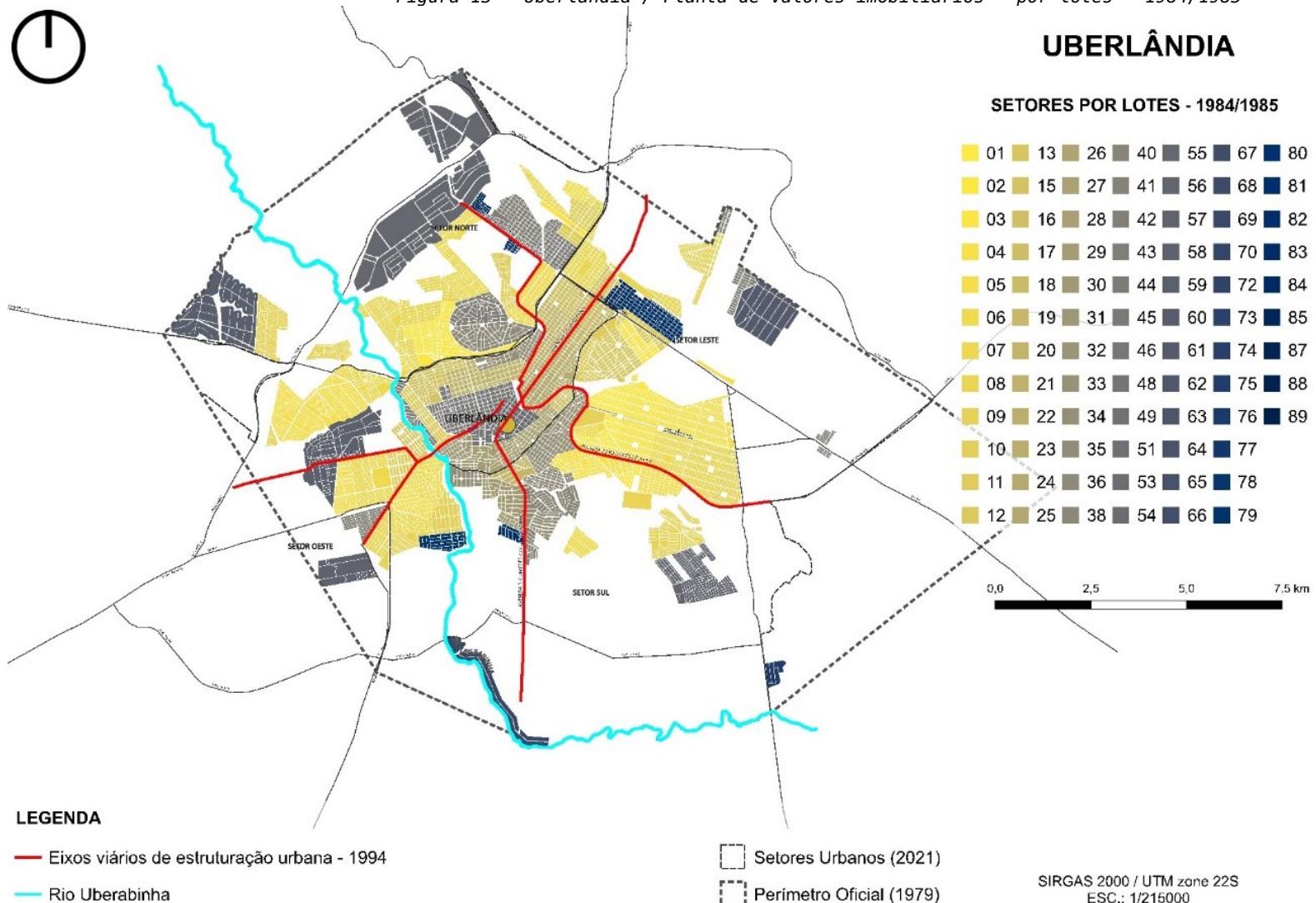
Figura 12 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários - polígonos - 1984/1985



Fonte 17 - Elaborado pelo Autor (Uberlândia, 1984)

Então, traduziu-se o texto do Decreto nº 2821, de 28 de dezembro de 1984, para a linguagem gráfica do Mapa de Polígonos dos Setores de 1984/1985 (Figura 12). Para isso foram utilizados os softwares Autodesk AutoCAD e Civil3D, para tratar os polígonos formados por ruas e loteamentos e que, em sequência foram tratados no QGIS para que recebessem informações Geoprocessadas. Isso proporcionou, até aquele momento uma visualização do estado disposto na normativa, mas não refletia as nuances sociais e econômicas da cidade que, por exemplo, tratava um lote de 360m² da mesma forma que um outro de 1000m². Por essa razão houve a necessidade de se aprofundar, como já mencionado, numa visualização e tratamento geográfico por lotes.

Figura 13 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários – por lotes - 1984/1985

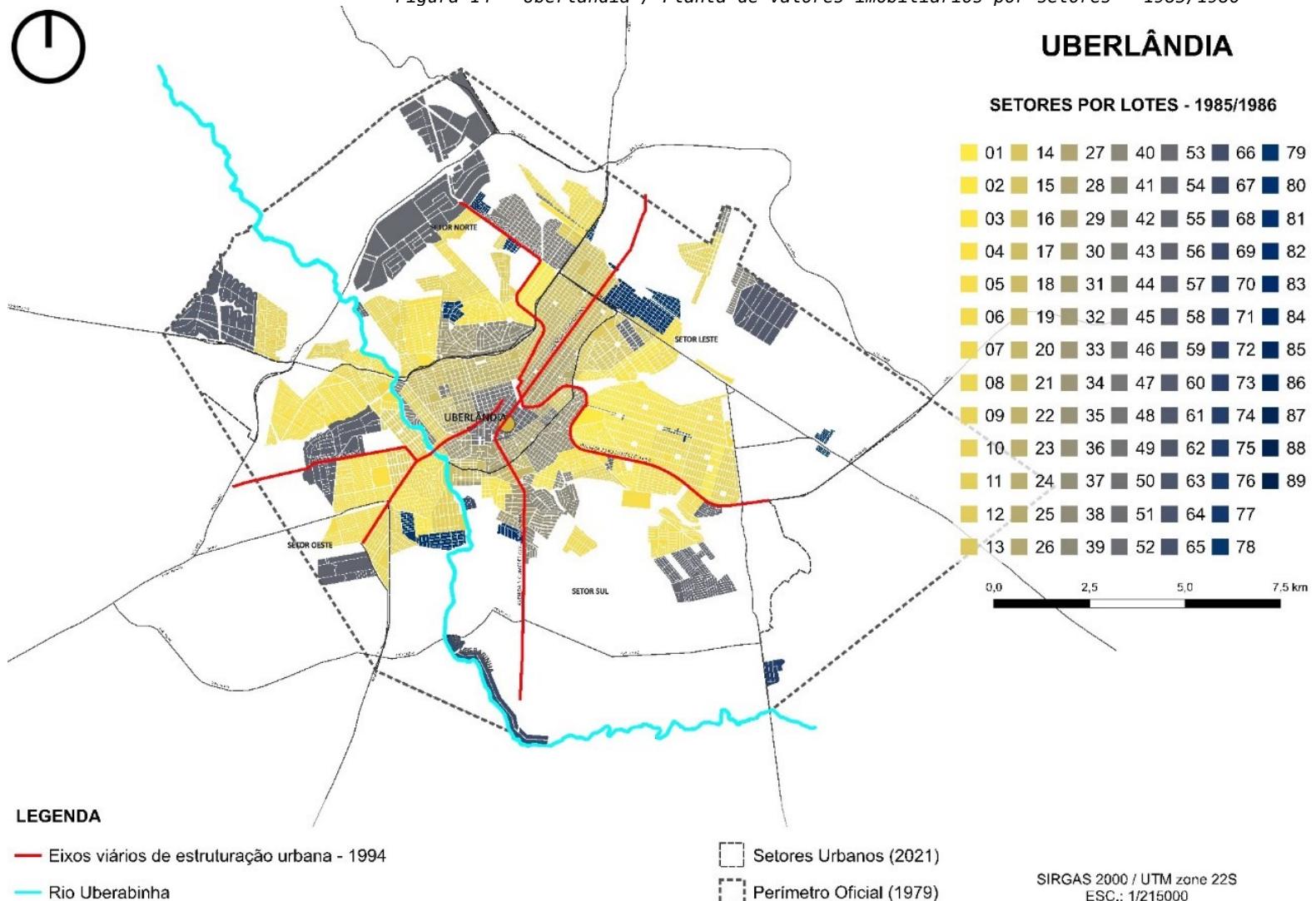


Fonte 18 - Elaborado pelo Autor (Uberlândia, 1984)

Já que o mercado imobiliário, em relação à expansão urbana, trata do lançamento e comercialização de loteamentos e, por lógica, estes são subdivididos em lotes, optou-se em uma reformulação metodológica. A partir daí, o tratamento de designação de setores de valores, foi realizada por lotes (que constavam na base de dados geoprocessados, cedidos pela Prefeitura Municipal de Uberlândia ao Núcleo de Estudos Urbanos em 2021), dando um panorama real e particular nos cálculos seguintes (Figura 13). A elaboração dos mapas, foi um processo misto entre o manual e o automático no QGIS.

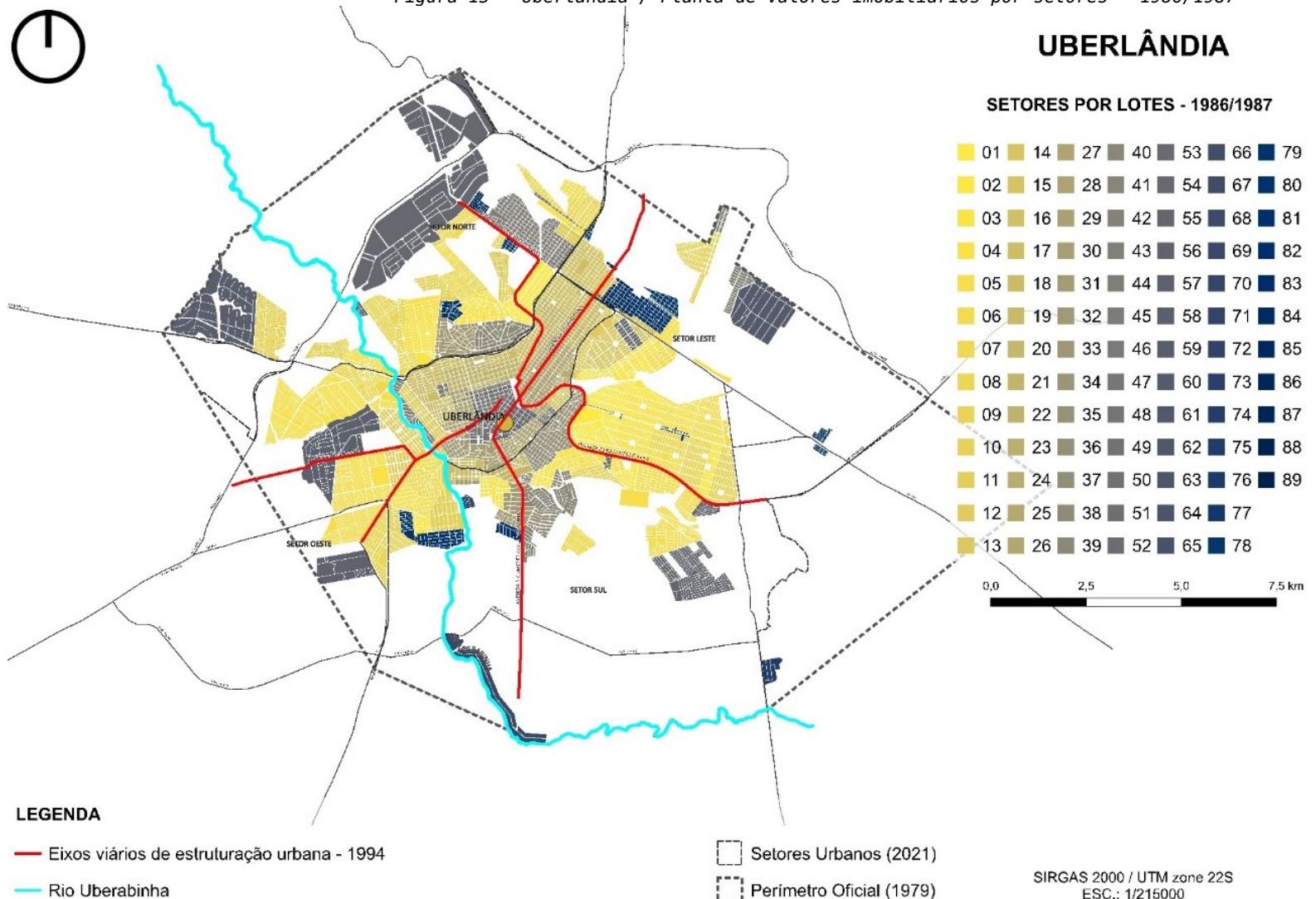
Essa designação foi executada para as legislações referentes ao Decreto nº 2.821, de 28 de dezembro de 1984; Decreto nº 3.081 de 11 de dezembro de 1985; Decreto nº 3.415, de 29 de dezembro de 1986; Decreto nº 3.752, de 24 de novembro de 1987; Decreto nº 5.325, de 30 de dezembro de 1991 e; Decreto nº 19.546, de 29 de dezembro de 2021.

Figura 14 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários por setores - 1985/1986



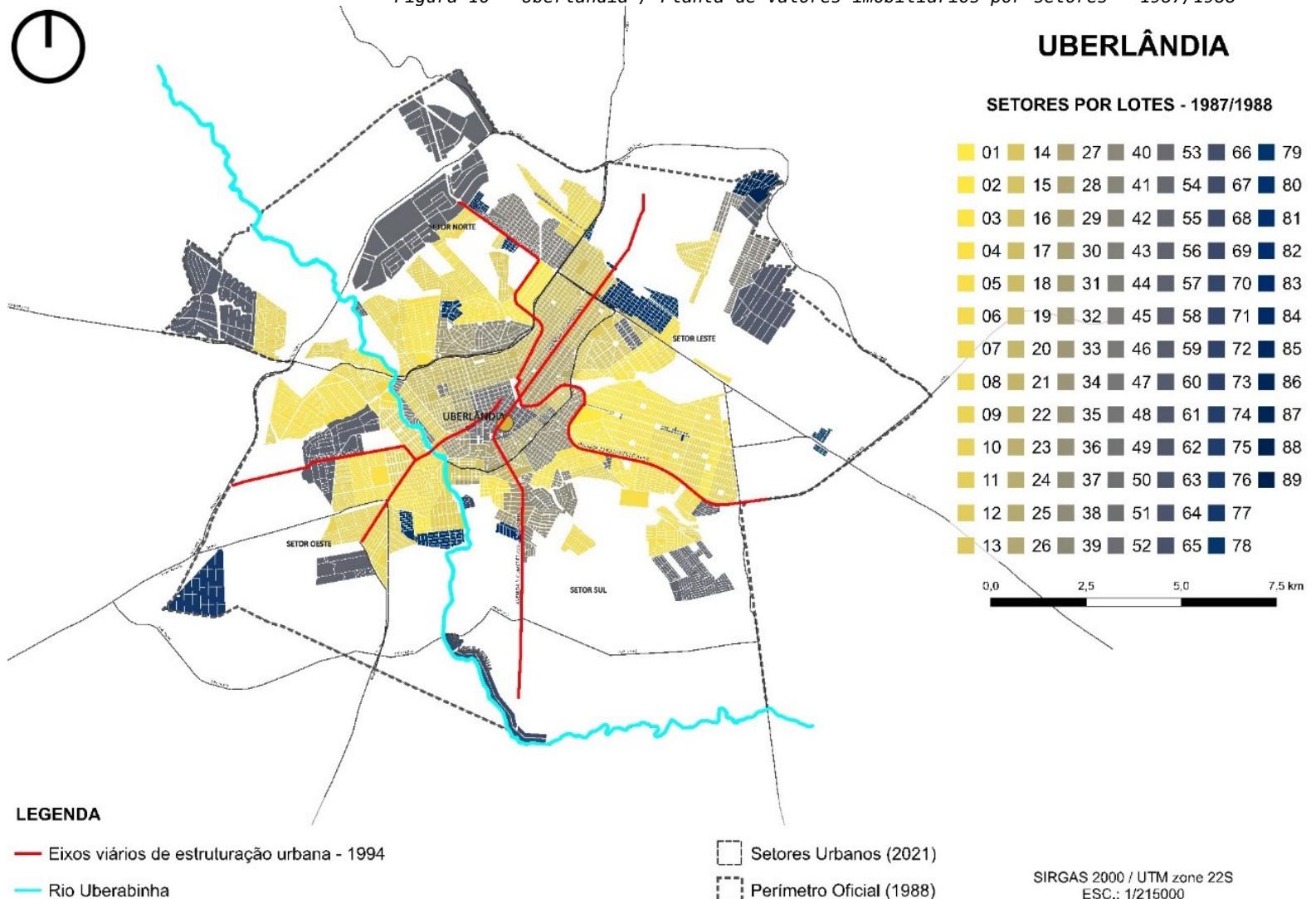
Fonte 19 - Elaborado pelo Autor (Uberlândia, 1985)

Figura 15 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários por setores - 1986/1987



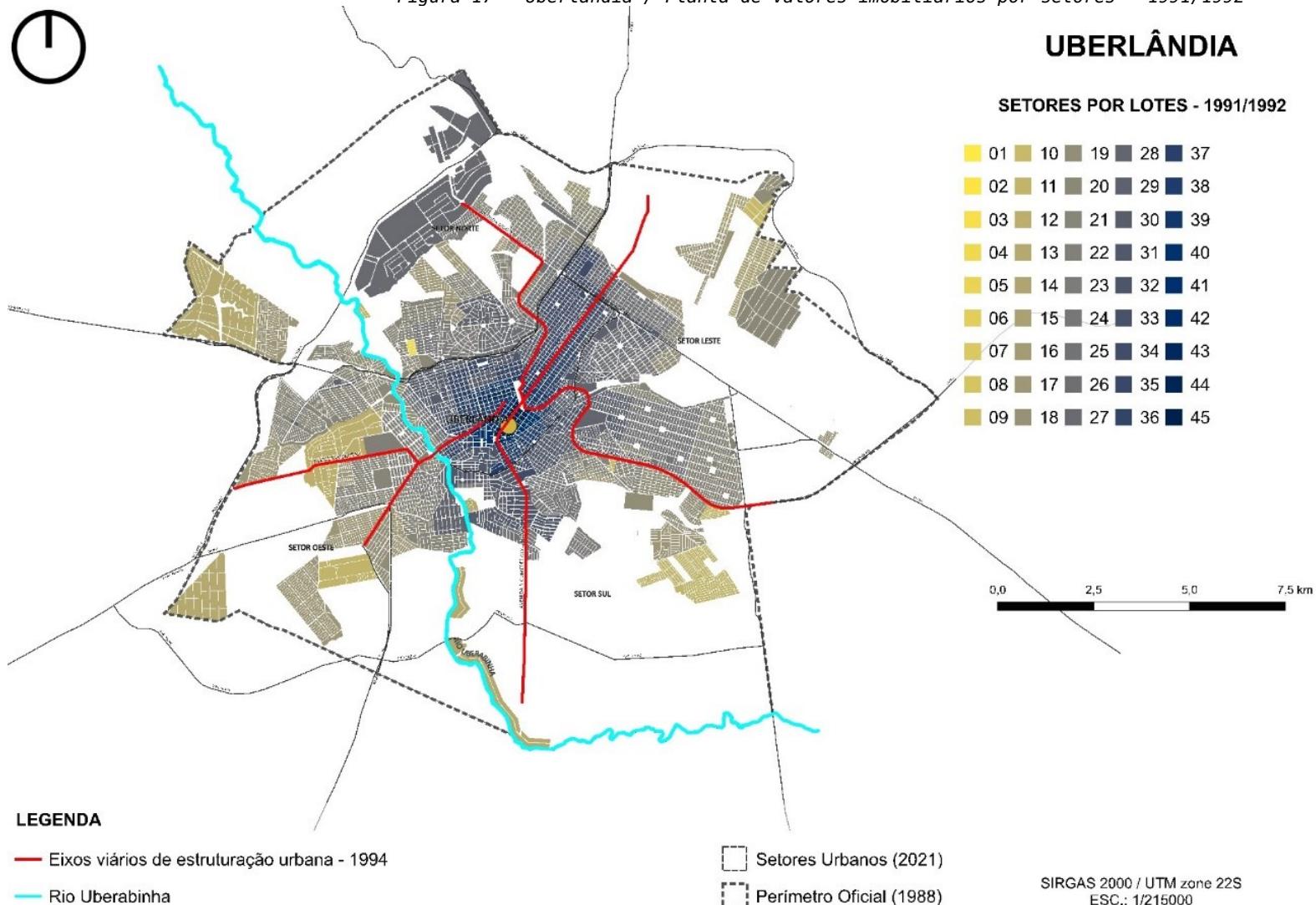
Fonte 20 - Elaborado pelo Autor (Uberlândia, 1986)

Figura 16 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários por setores - 1987/1988



Fonte 21 - Elaborado pelo Autor (Uberlândia, 1987)

Figura 17 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários por setores - 1991/1992



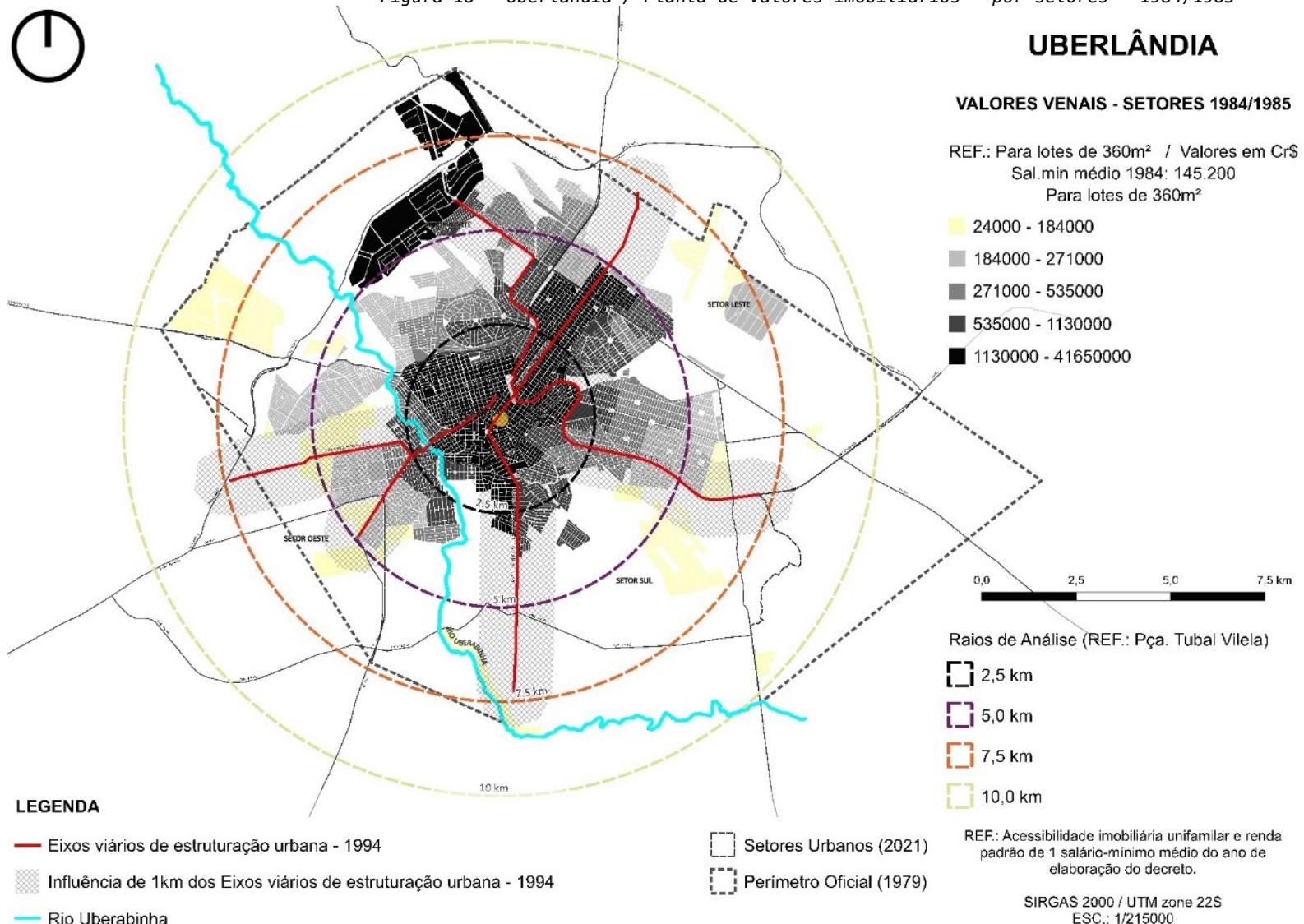
Fonte 22 - Elaborado pelo Autor (Uberlândia, 1991)

Esses mapas apresentados pela Figura 14, Figura 15, Figura 16 e Figura 17, somente representam a nomeação dada a cada setor, da mesma forma que a normativa a qual pertencem, não estabelecem em princípio nenhum caráter hierárquico embora, visualmente, percebem-se manchas homogeneizadas dispostas radialmente.

Já nos mapas apresentando os valores (Figura 18, Figura 19, Figura 20 e Figura 21) ainda por setores, essa hierarquia ganha peso em valores.

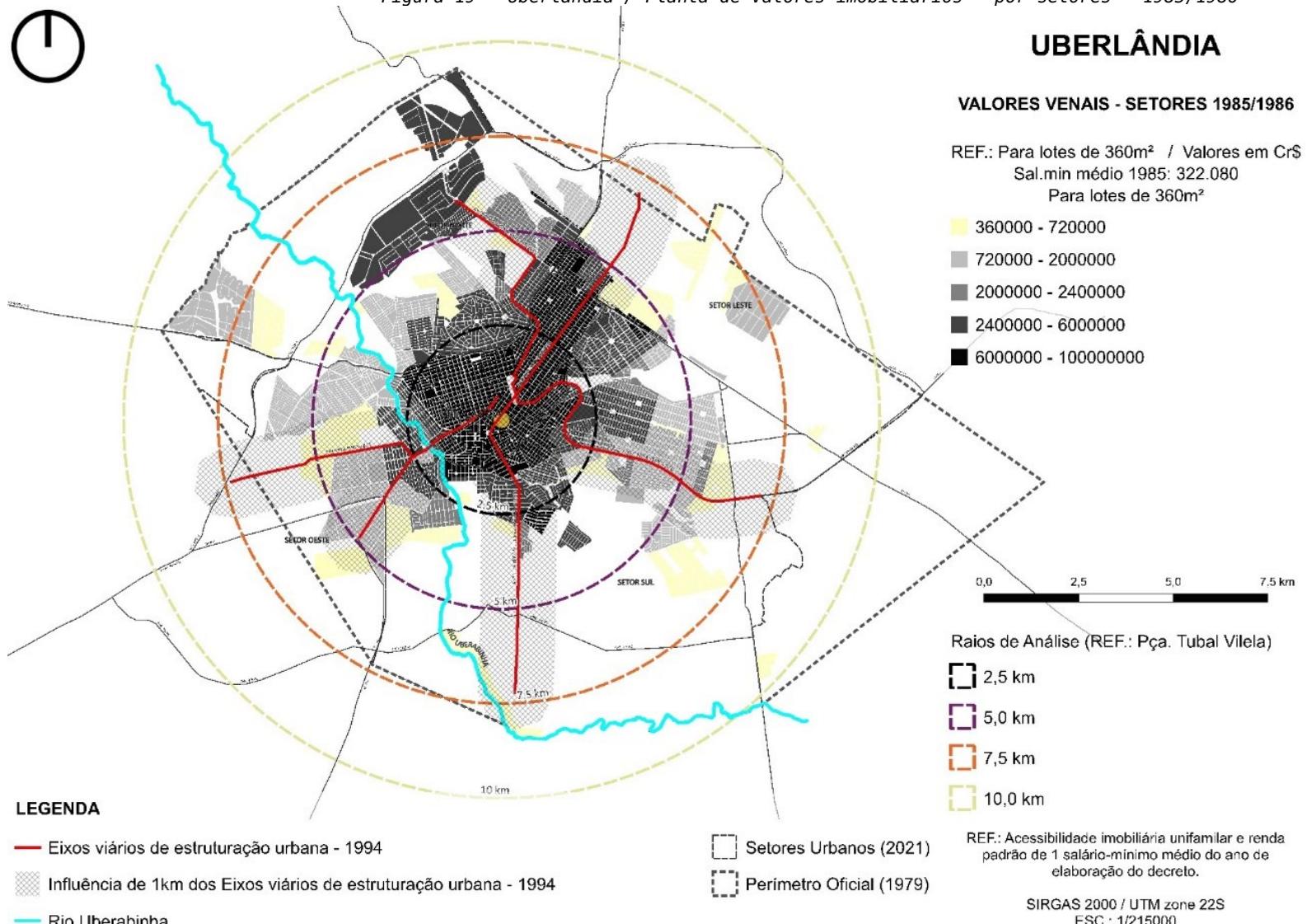
A análise visual das Plantas de Valores Imobiliários por setor, referentes aos anos de 1984/1985, 1985/1986, 1986/1987 e 1987/1988, revela uma clara disposição radial dos valores venais atribuídos, evidenciando uma valorização mais intensa nos setores situados entre 2,5 km e 5 km do centro urbano. Essa valorização decresce nos setores entre 5 km e 10 km, delineando uma hierarquia espacial de caráter concêntrico ou radial. Tal configuração sugere uma valorização induzida da zona intermediária, possivelmente em função de investimentos em infraestrutura e direcionamentos prévios de ocupação urbana.

Figura 18 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários - por setores - 1984/1985



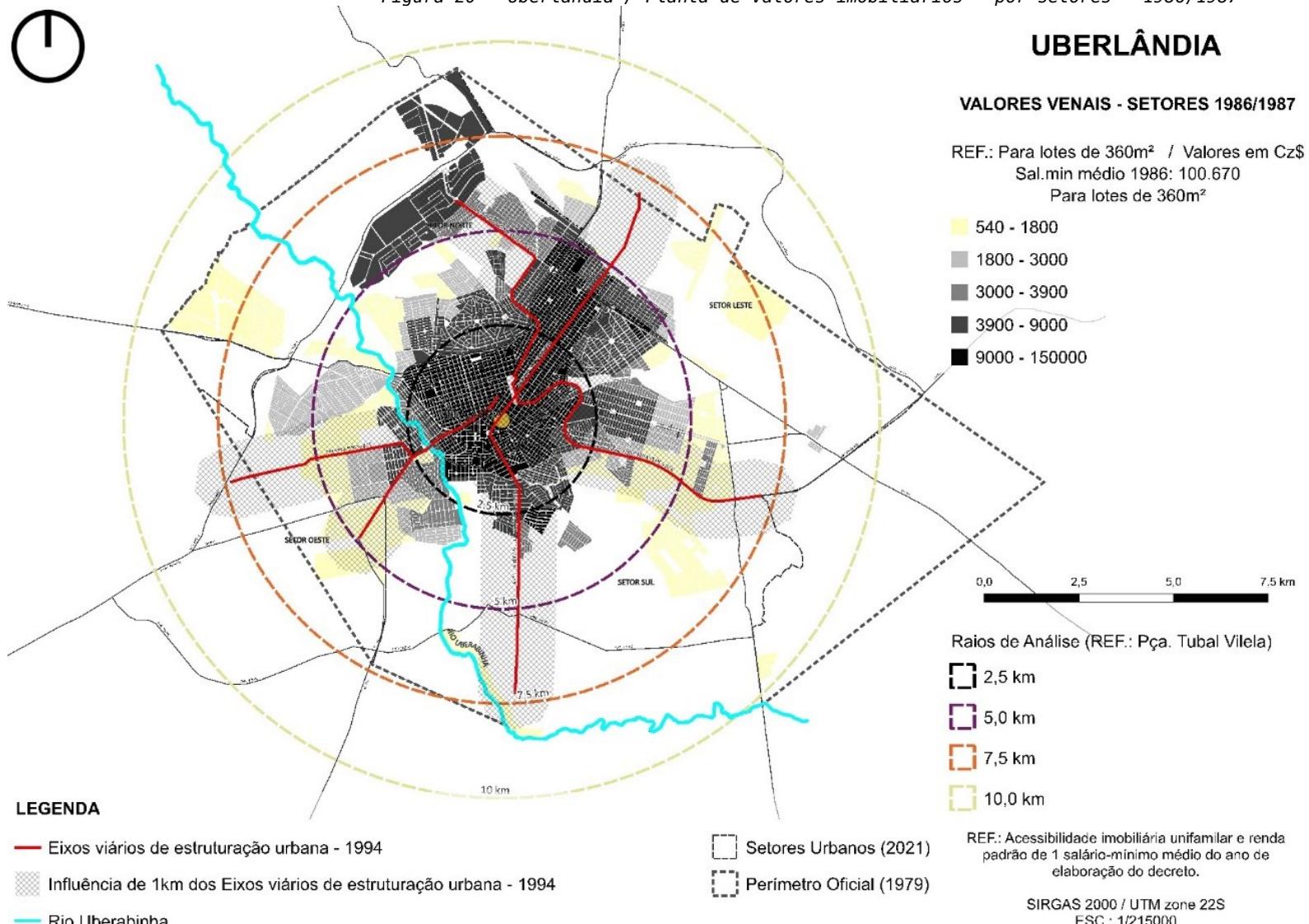
Fonte 23 - Elaborado pelo Autor

Figura 19 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários - por setores - 1985/1986



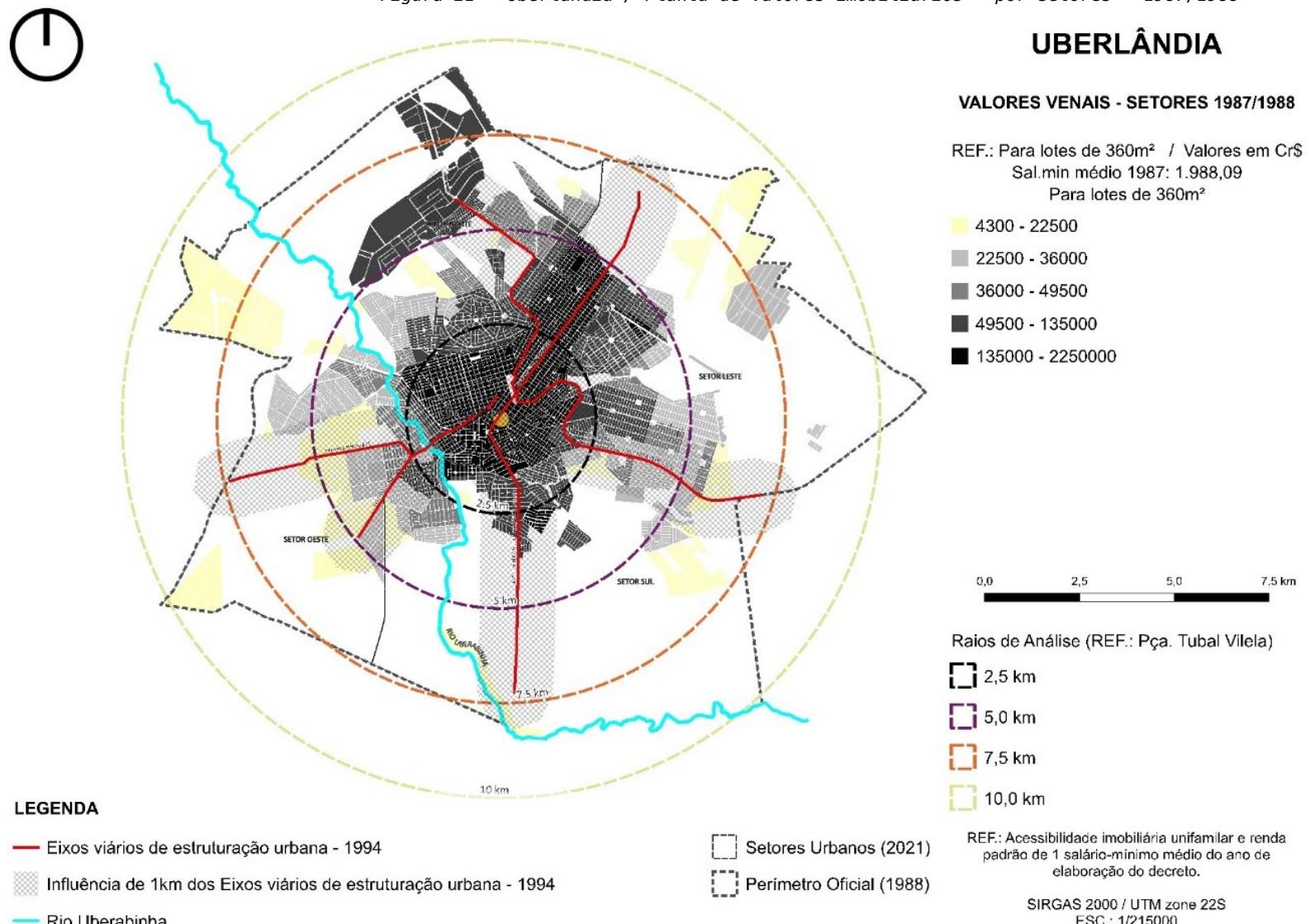
Fonte 24 - Elaborado pelo Autor

Figura 20 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários – por setores – 1986/1987



Fonte 25 - Elaborado pelo Autor

Figura 21 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários - por setores – 1987/1988

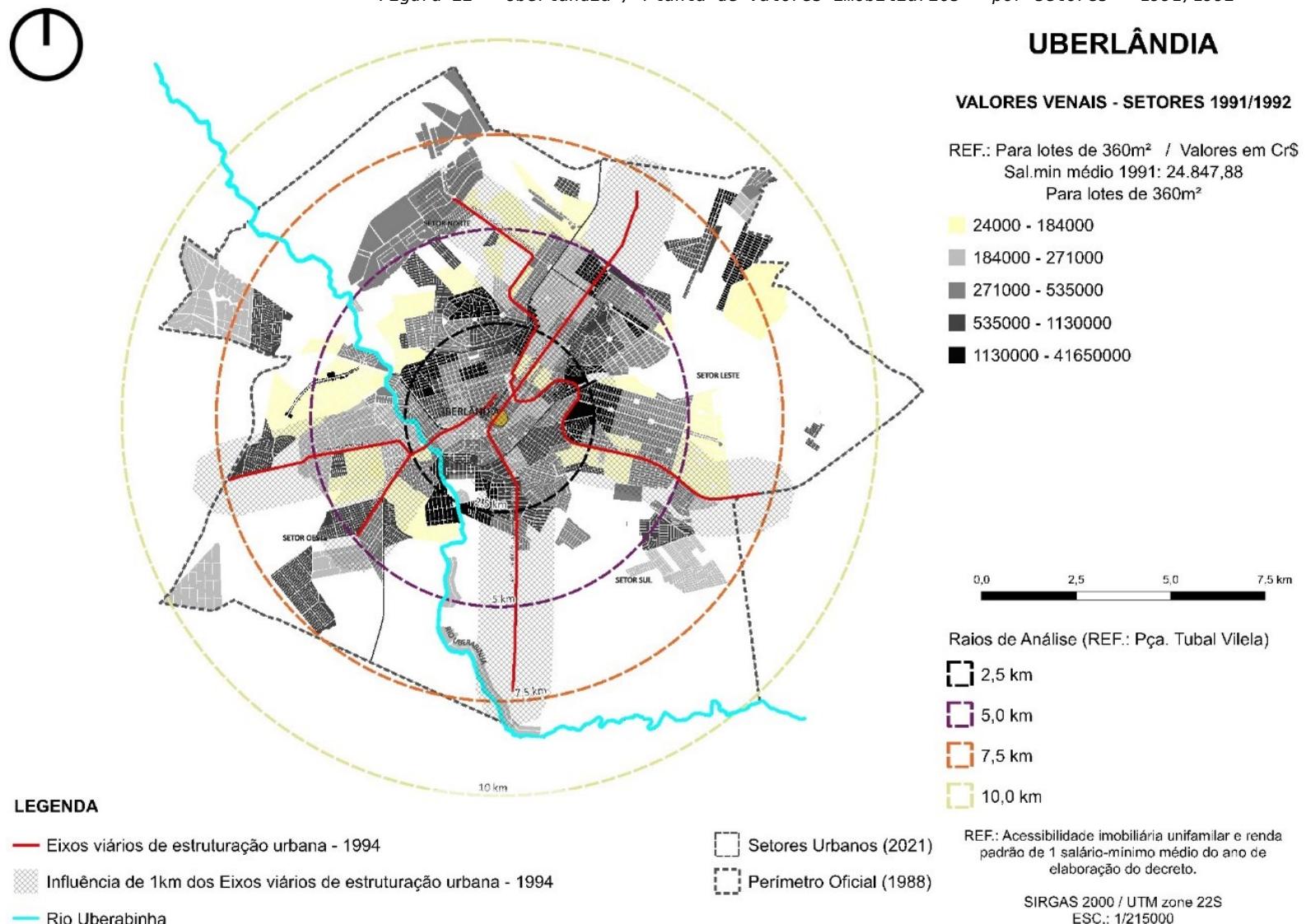


Fonte 26 - Elaborado pelo Autor

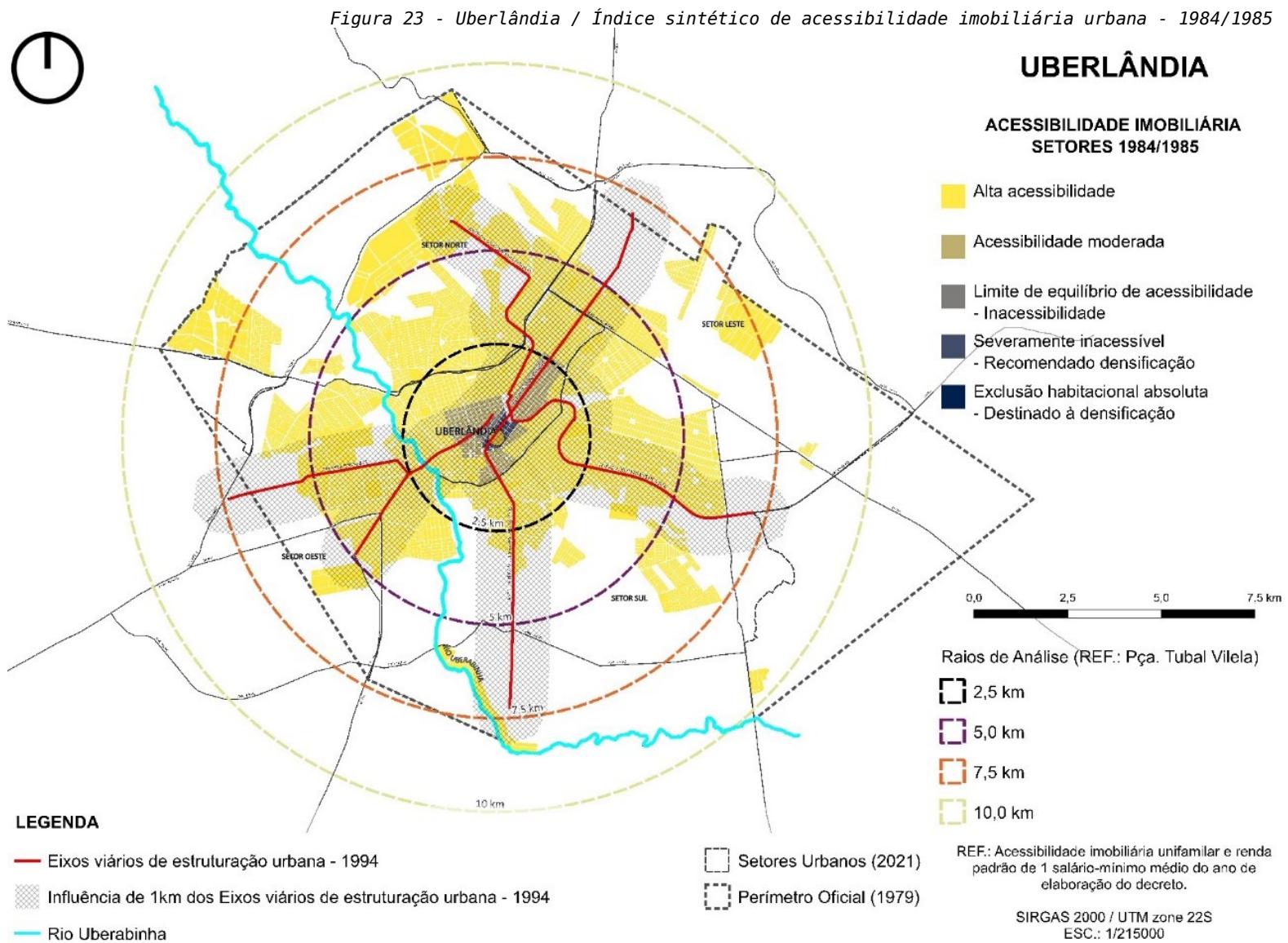
Contudo, esse padrão geral, oculta distorções significativas. Setores periféricos como Morada do Sol e Mansões Aeroporto, localizados entre 7,5 km e 10 km do centro, apresentam valores venais inferiores, embora sejam ocupados predominantemente por moradores das classes B e A. Essa incongruência evidencia um tratamento tributário desigual, em que grandes glebas ocupadas por populações de maior renda são beneficiadas com cargas fiscais reduzidas, ao passo que setores vizinhos, habitados por populações de menor poder aquisitivo, arcam com tributos equivalentes ou até superiores.

Nos anos de 1991/1992 (Figura 22), após a elaboração do Plano Diretor que seria aprovado somente em 1994, verifica-se uma pulverização dos setores com maiores valores venais, rompendo com a lógica anterior de centralidade valorizada, mantendo a radialidade e, à partir desse momento potencializando a criação de prováveis pequenos núcleos de centralidade, marcadas pela valorização.

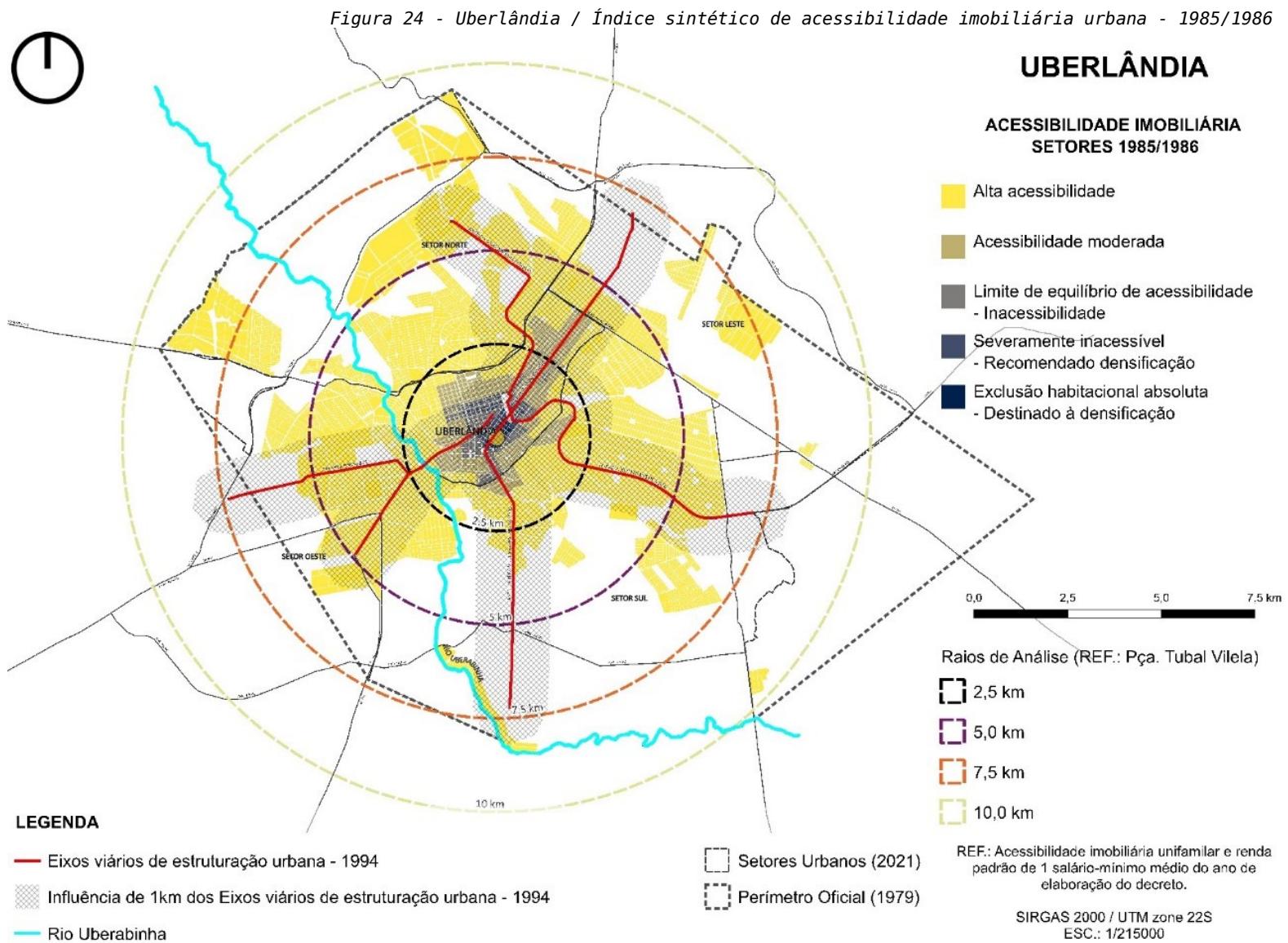
Figura 22 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários - por setores - 1991/1992



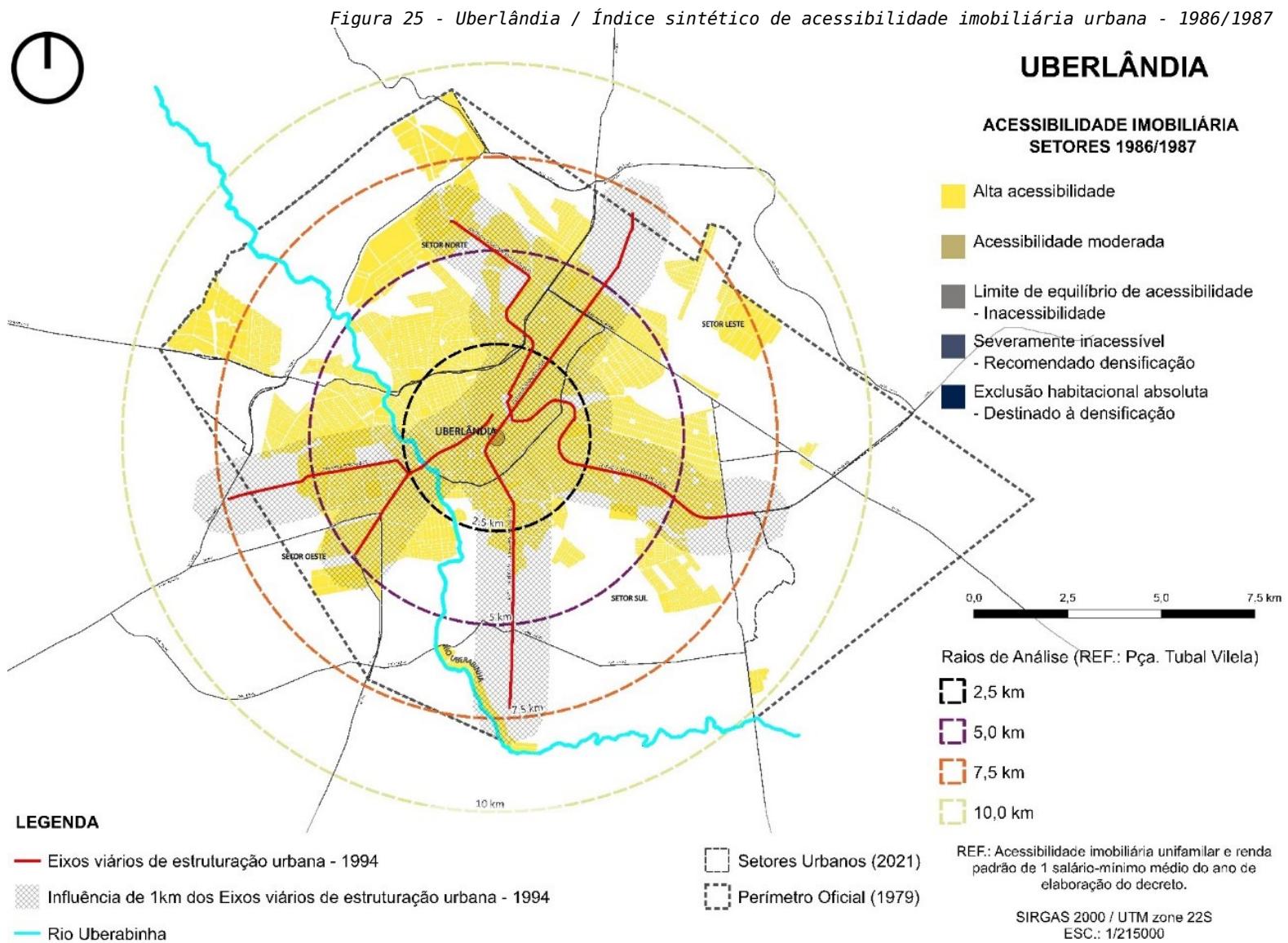
Fonte 27 - Elaborado pelo Autor

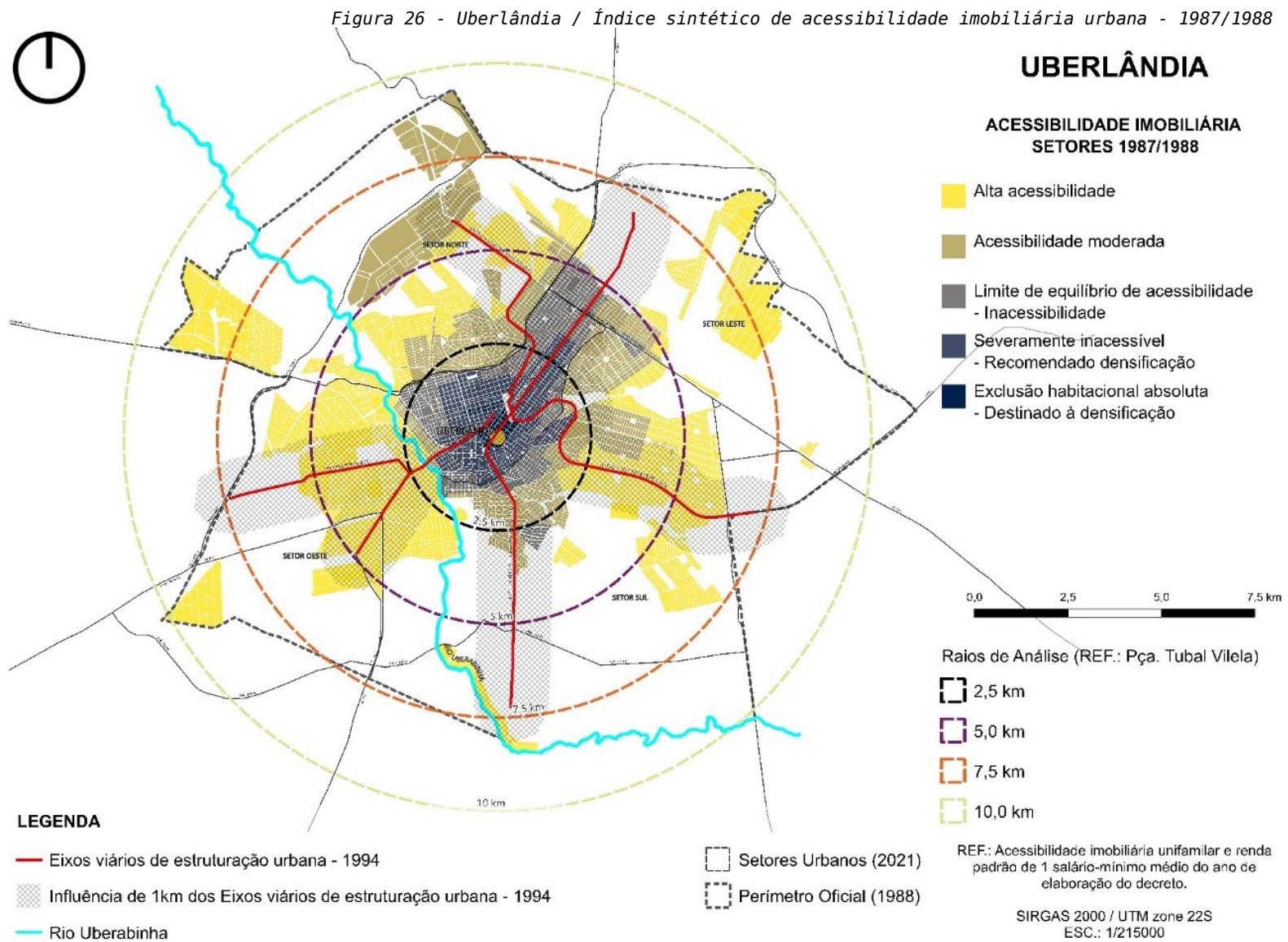


Fonte 28 - Elaborado pelo Autor

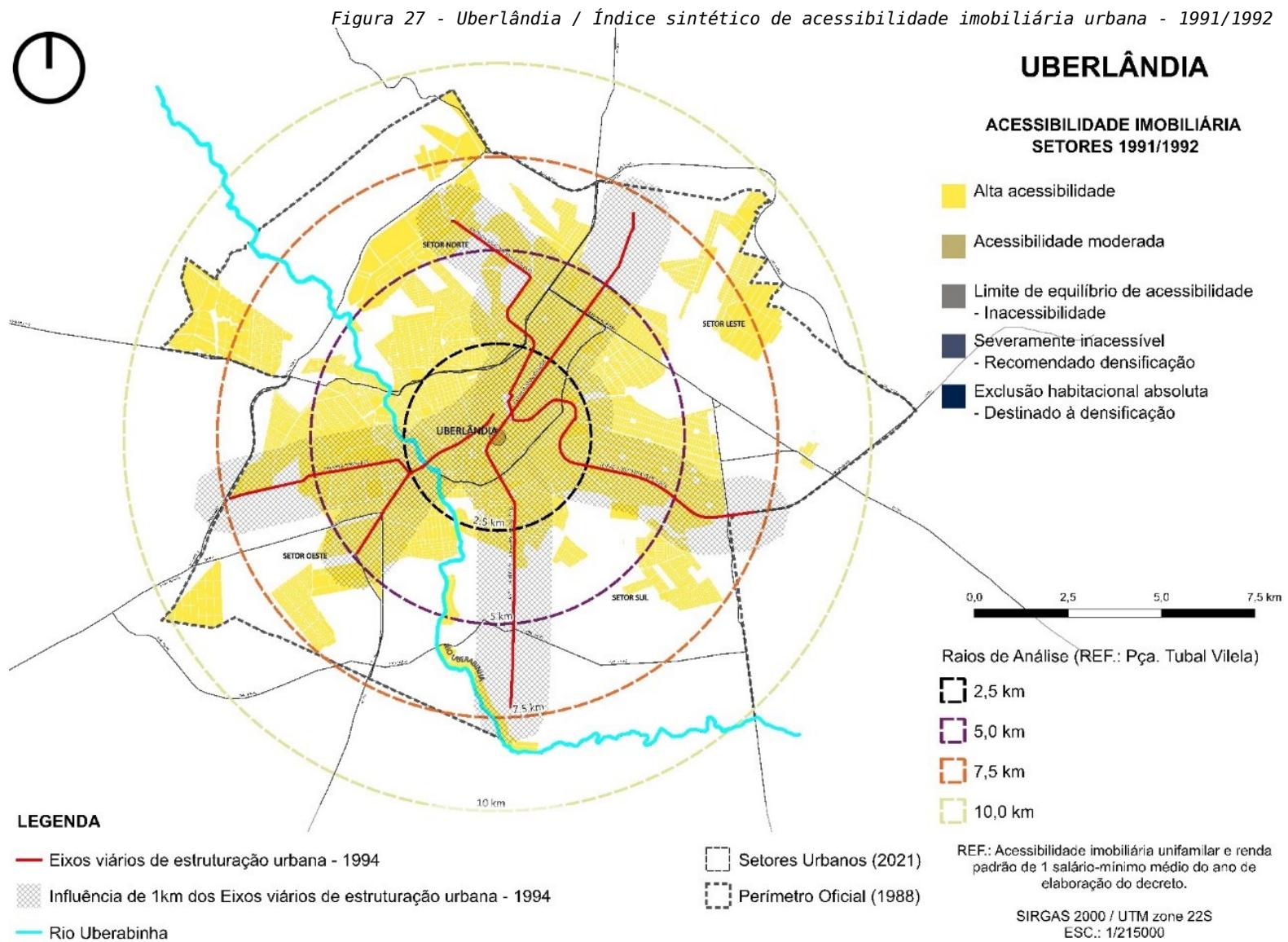


Fonte 29 - Elaborado pelo Autor





Fonte 31 - Elaborado pelo Autor



O centro urbano passa a apresentar valores mais baixos, resultando em maior acessibilidade imobiliária, enquanto áreas periféricas continuam marcadas por desigualdades, refletidas na tributação injusta de populações vulneráveis. Exemplo disso são os bairros Ipanema e Tocantins, cujos valores venais superam os de Morada do Sol e Mansões Aeroporto, ou seja, bairros de baixa renda contíguos à bairros de alta renda.

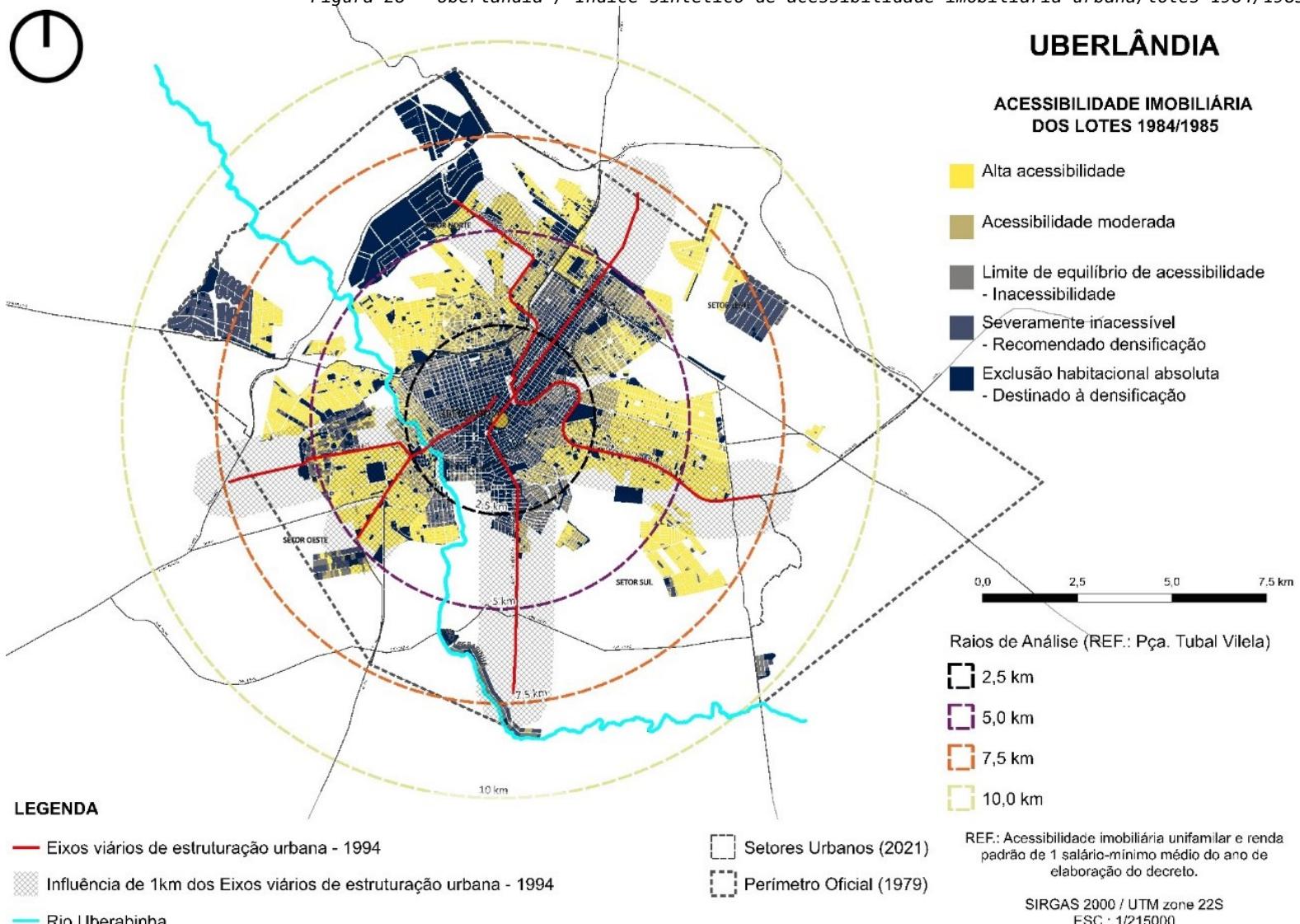
Ao observar-se que a aplicação do ISAU (Índice Sintético de Acessibilidade Imobiliária Urbana), à escala setorial (Figura 23, Figura 24, Figura 25, Figura 26 e Figura 27) não proporciona uma leitura fidedigna da realidade da acessibilidade imobiliária na cidade. Ao assumir, mais uma vez, os setores como unidades homogêneas, essa abordagem tende a obscurecer as disparidades internas e promover interpretações distorcidas acerca do potencial de aquisição de imóveis por parte da população de baixa renda.

Quando o índice é calculado com base nos dados agregados por setor, os mapas resultantes sugerem, equivocadamente, que a maior parte da cidade, inclusive áreas centrais e setores tradicionalmente ocupados por classes sociais mais altas, apresenta alta acessibilidade. Essa generalização ignora o papel crucial

desempenhado pela área efetiva do lote e pela distribuição interna dos valores venais, elementos que, como demonstrado anteriormente, influenciam diretamente a capacidade de acesso ao solo urbano.

Além de diluir as desigualdades reais, a abordagem setorial esconde zonas de exclusão habitacional e desvia a atenção de áreas onde a tributação e a valorização fundiária operam como barreiras estruturais ao direito à moradia. Por essa razão, a análise por lote individual, incorporando tanto o valor venal quanto a metragem do terreno, mostra-se metodologicamente mais eficaz para diagnosticar a acessibilidade urbana de forma justa, precisa e alinhada aos princípios de equidade territorial.

Figura 28 - Uberlândia / Índice sintético de acessibilidade imobiliária urbana/lotes-1984/1985

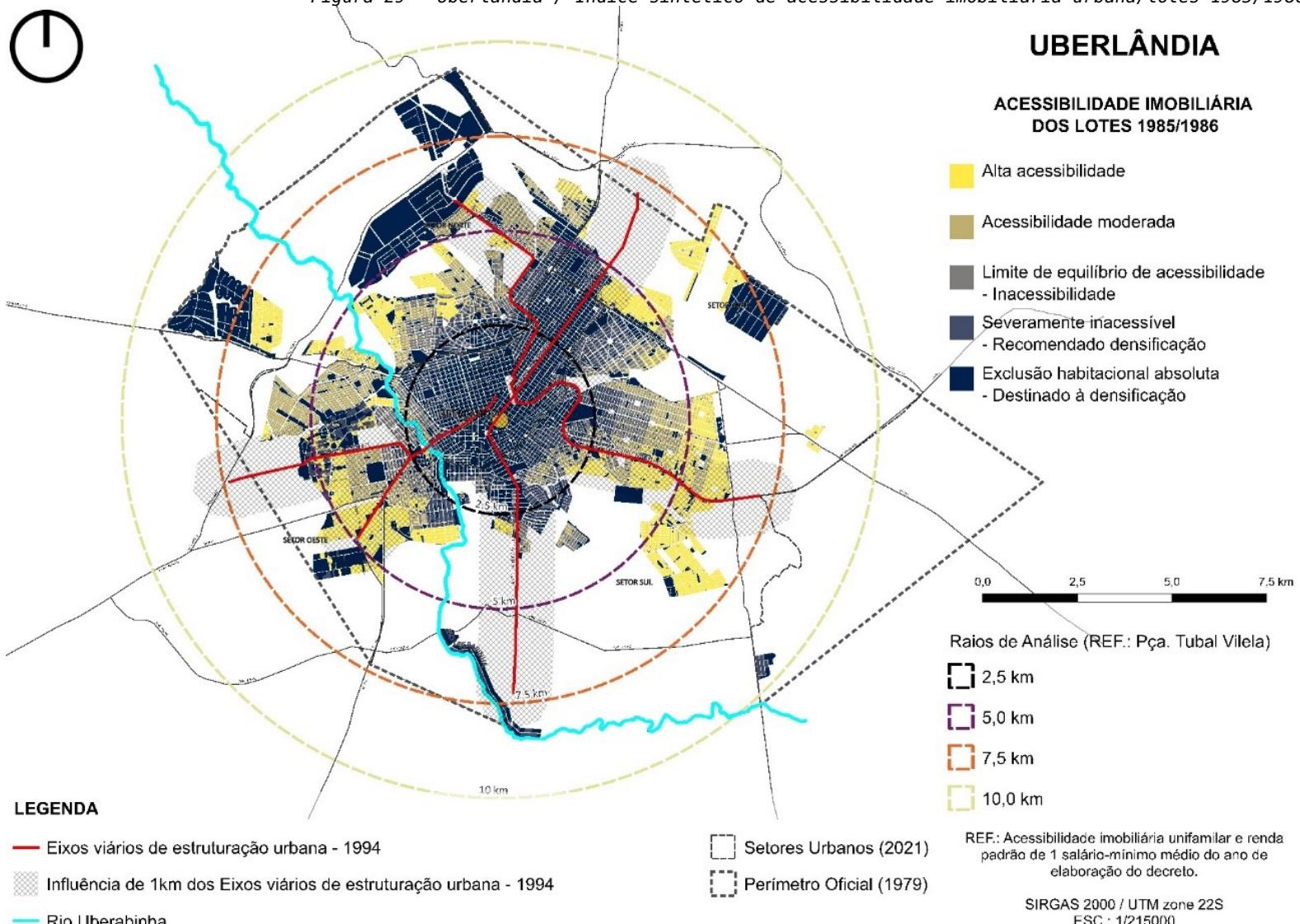


Fonte 33 - Elaborado pelo Autor

A aplicação da fórmula do ISAU (Índice Sintético de Acessibilidade Imobiliária Urbana), conforme representado na Figura 28, introduz uma abordagem analítica mais precisa ao considerar o lote como unidade de análise. Diferentemente dos setores, que pressupõem homogeneidade espacial, a unidade lote permite observar as disparidades internas de cada setor, já que a área real do terreno influencia diretamente o grau de acessibilidade. Essa metodologia evidencia que lotes maiores, mesmo localizados em setores de baixo valor venal, tendem a apresentar baixa acessibilidade, revelando a complexidade da distribuição socioespacial.

Ainda assim, persiste uma hierarquia espacial com estrutura radial. A discrepância entre valores venais e áreas dos lotes confere nova leitura às desigualdades observadas entre setores. A título de exemplo, Morada do Sol e Mansões Aeroporto mantêm baixa carga tributária em comparação a vizinhos como Ipanema e Tocantins, apesar de estarem inseridos em setores com tipologia fundiária e ocupação mais elitizada. Em 1984/1985, havia uma ampla oferta de áreas acessíveis, em consonância com políticas públicas voltadas à ampliação do acesso à terra urbana pelas camadas populares.

Figura 29 - Uberlândia / Índice sintético de acessibilidade imobiliária urbana/lotes-1985/1986



A presença de grandes propriedades urbanas, percebidas na Figura 29, marcados pela exclusão imobiliária, sobretudo em setores periféricos e intermediários, impõe barreiras estruturais à densificação urbana e à implementação de políticas de HIS. A concentração fundiária, aliada à aplicação desigual dos valores venais, favorece a reprodução de uma lógica de apropriação excludente do espaço urbano, destinando determinados setores à implantação de conjuntos verticais de padrão médio ou alto, e restringindo o uso residencial popular.

O mapa de acessibilidade (Figura 30) por lote referente aos anos de 1986 e 1987 representa um ponto fora da curva em relação à série histórica analisada. A conjuntura nacional, marcada por instabilidades políticas e econômicas, tentativas fracassadas de controle inflacionário e retração do crédito habitacional, contribuiu para distorções significativas nos padrões de ocupação e precificação do solo urbano.

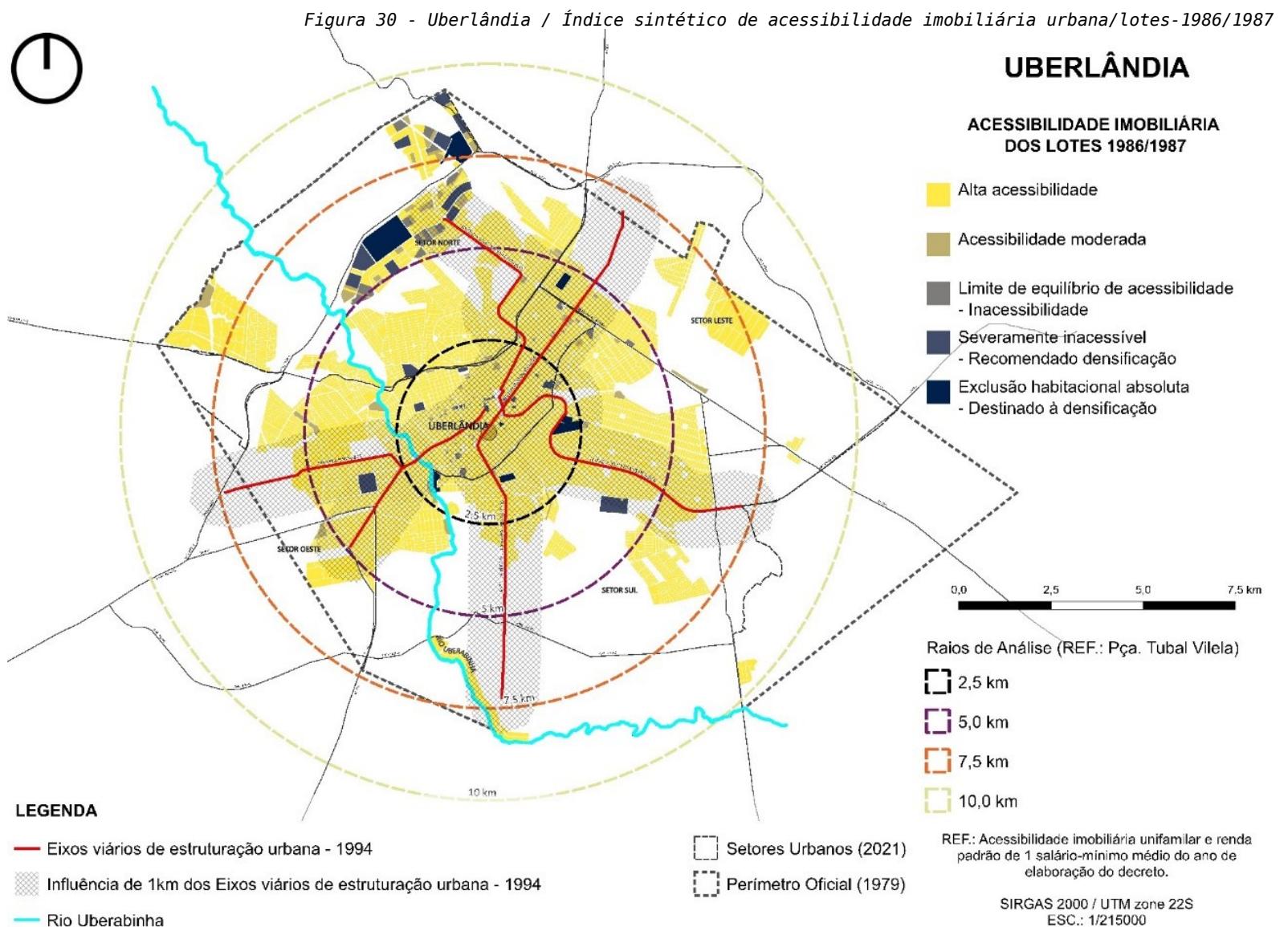
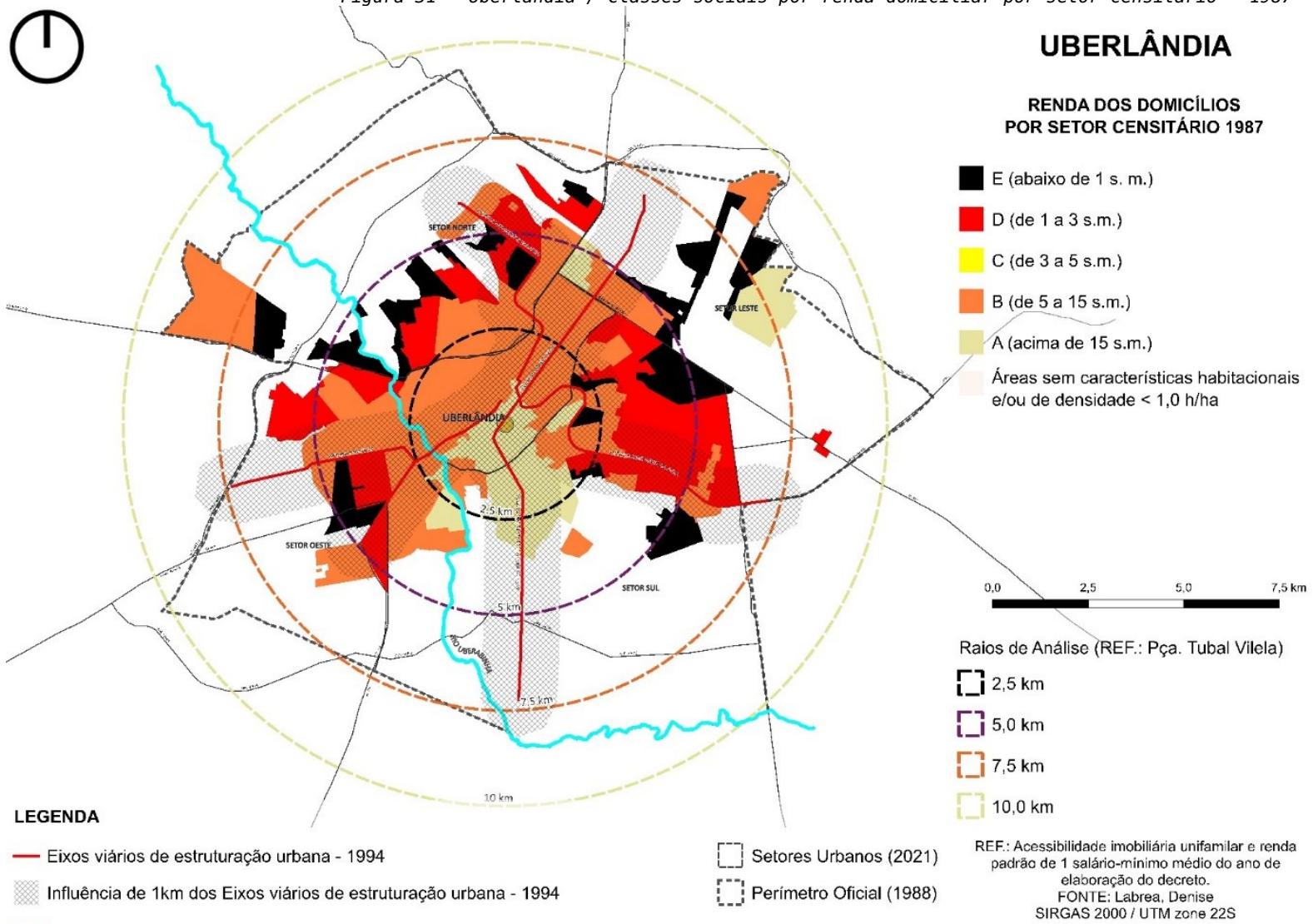


Figura 31 - Uberlândia / Classes sociais por renda domiciliar por setor censitário - 1987



Fonte 36 - Elaborado pelo Autor
A distribuição da renda domiciliar (

Figura 31) no município de Uberlândia, com base nos dados de Ferreira (1994), revela um padrão socioespacial profundamente desigual, refletindo a estrutura urbana e as dinâmicas de ocupação do território à época. A espacialização da renda, evidenciada no mapa por setor censitário (equalizados aos setores censitários do censo IBGE de 2022), permite identificar um gradiente concêntrico de renda e uma configuração territorial marcada por exclusões e assimetrias estruturais.

A distribuição das faixas de renda segue uma lógica territorial clara e segmentada. Os setores de renda mais elevada (classe A), correspondentes a domicílios com rendimento médio acima de 15 salários-mínimos, concentram-se em áreas centrais, situadas até 2,5 km do núcleo histórico da cidade. Esses espaços apresentam elevada centralidade urbana e proximidade a polos comerciais e administrativos, demonstrando uma clara correlação entre renda, localização e acesso a equipamentos urbanos qualificados.

A classe B, com rendimentos entre 5 e 15 salários-mínimos, estende-se nos primeiros anéis concêntricos (até 5 km do centro), especialmente ao longo dos principais eixos viários que viriam a compor a malha estrutural prevista no Plano Diretor de

1994. Essa faixa representa a classe média urbana tradicional, beneficiária de infraestrutura consolidada e acesso a serviços básicos, reforçando a tendência de valorização dos eixos de mobilidade e infraestrutura.

Em contrapartida, as classes C (3 a 5 salários-mínimos) e D (1 a 3 salários-mínimos) ocupam zonas de transição e periferias intermediárias, especialmente nas regiões norte, leste e oeste. Essas áreas apresentam um processo de adensamento habitacional e expansão urbana com infraestrutura parcial, refletindo trajetórias de mobilidade social limitada e de urbanização acelerada.

A classe E, composta por domicílios com renda inferior a 1 salário-mínimo, ocupa os setores mais periféricos, em especial nas extremidades noroeste e sudoeste do município, próximas a rodovias e cursos d'água, como o Rio Uberabinha. Esses territórios são marcados por ocupações informais e infraestrutura mímina, constituindo verdadeiros bolsões de vulnerabilidade socioespacial e, evidenciam um padrão de exclusão estrutural.

A configuração da renda domiciliar em Uberlândia em 1987 apresenta um padrão de segregação socioespacial típico das cidades brasileiras em processo de crescimento e urbanização

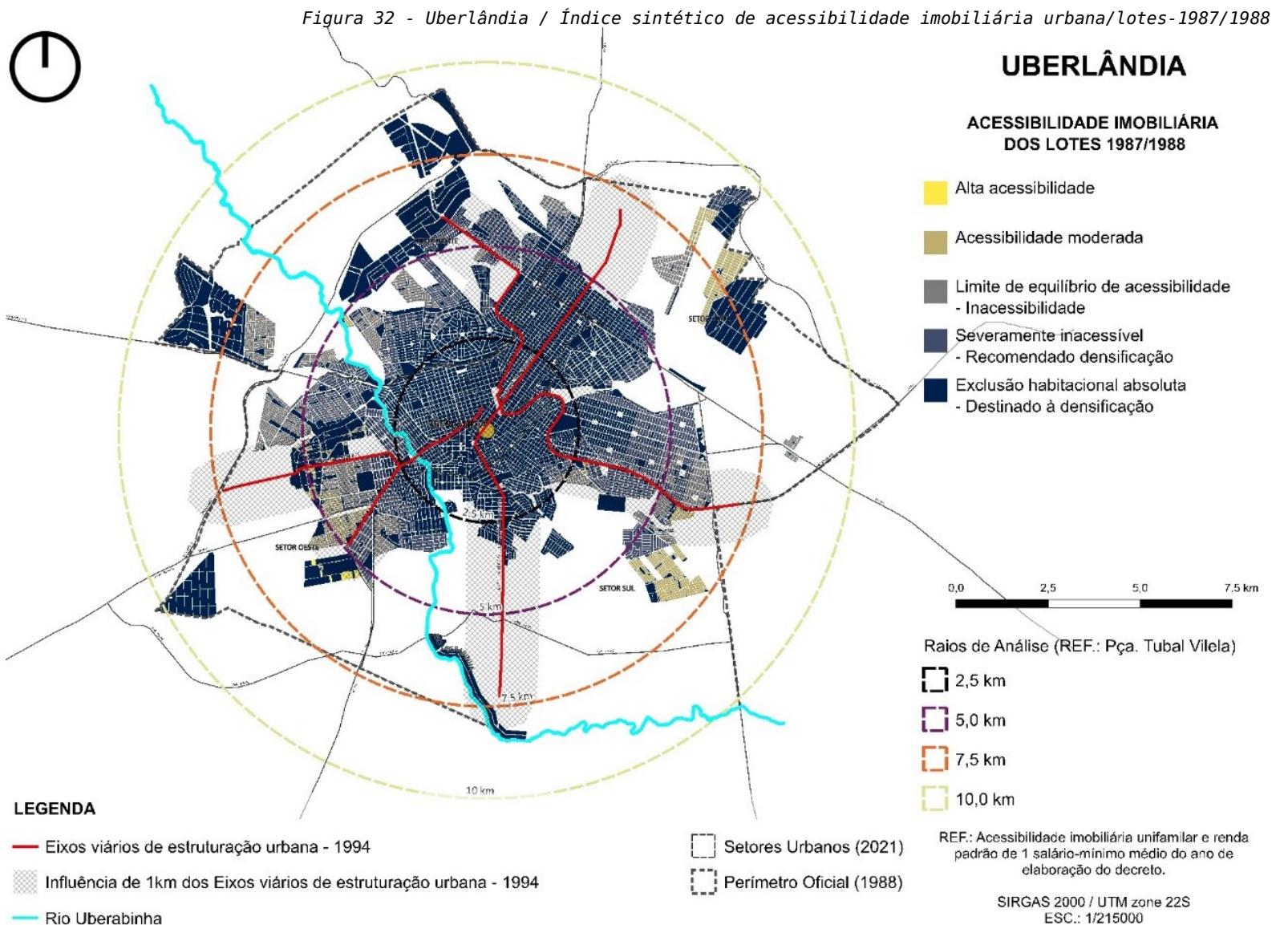
periférica. Observa-se um gradiente concêntrico de renda, no qual a renda média decresce progressivamente à medida que se afasta do centro urbano. Este padrão é indicativo de um modelo de urbanização excludente, no qual o acesso a oportunidades econômicas e sociais está espacialmente condicionado. Os condomínios fechados, de alta renda, como a Morada do Sol e as Mansões Aeroporto, já mencionados, são anteriores à 1984, a implantação de novos loteamentos desta tipologia aconteceu somente após a década de 1990, mudando a forma de apropriação do uso do solo.

Além disso, a renda domiciliar média revela uma concentração importante ao longo dos eixos leste, oeste e sul, que mais tarde seriam consolidados como corredores estruturantes do Plano Diretor de 1994. Esses eixos já apresentavam, em 1987, uma polarização de setores de renda média e alta, antecipando a dinâmica identificada por Bertaúd (2023), segundo a qual há uma correlação entre oferta de infraestrutura e valorização imobiliária nos mercados urbanos em consolidação.

Outro elemento revelador da desigualdade urbana em Uberlândia são as denominadas “manchas de exclusão”, representadas pelos setores de classe E (Figura 31). Essas áreas funcionam como “ilhas” de extrema pobreza, frequentemente desconectadas

dos principais eixos estruturantes e situadas fora dos limites do perímetro urbano oficial de 1988. Tal configuração espacial revela a persistência de ocupações informais desprovidas de planejamento urbano, infraestrutura adequada e inserção no tecido econômico da cidade.

Portanto, a análise da renda domiciliar em Uberlândia no ano de 1987 permite compreender não apenas as desigualdades econômicas existentes à época, mas também os fundamentos espaciais da segregação urbana.



O mapa de 1987/1988 (Figura 32), reforça esse diagnóstico ao revelar uma ausência quase total de lotes acessíveis, evidenciando o agravamento das condições econômicas e a retração do mercado formal de terras para a população de baixa renda.

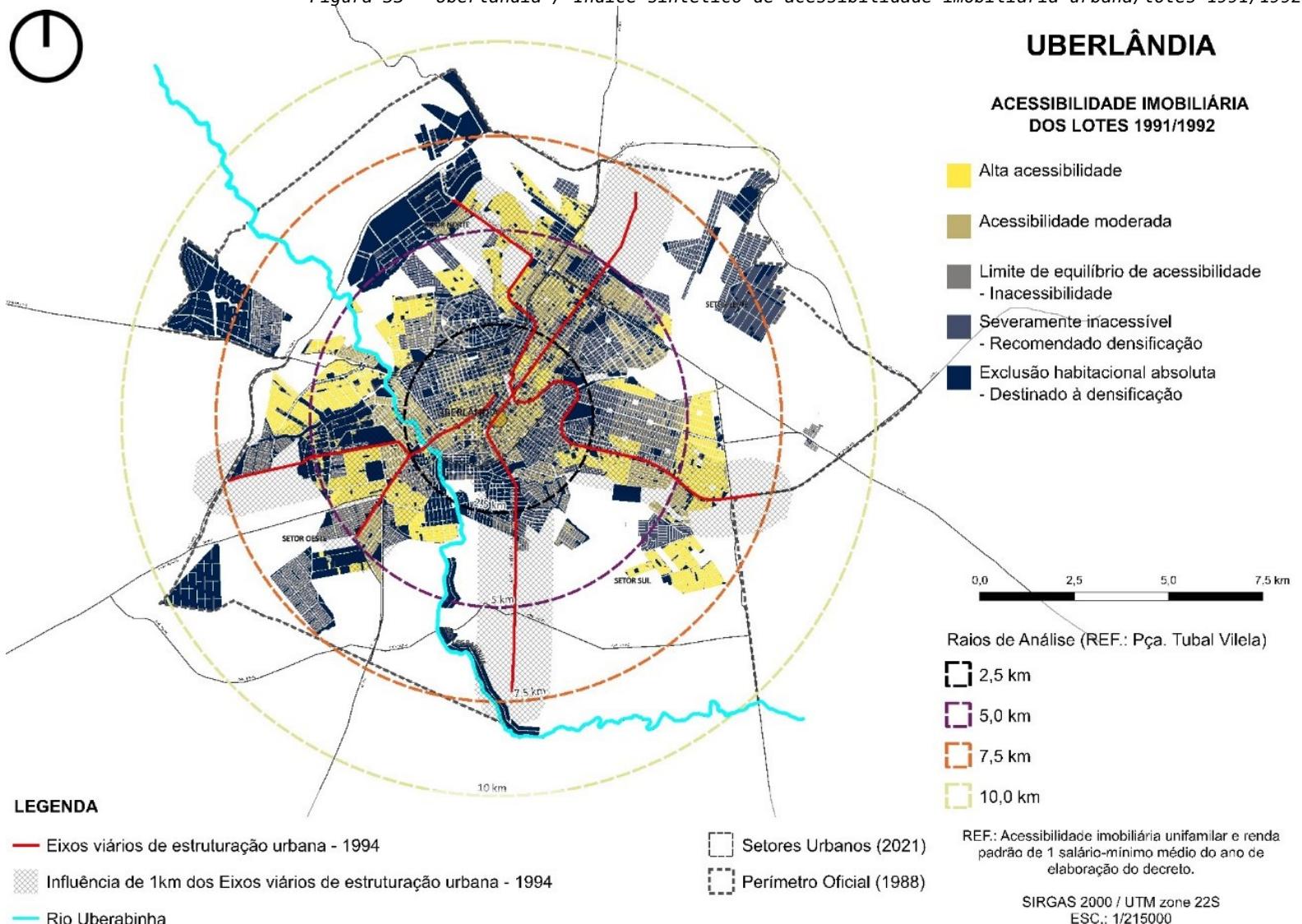
O exame da relação dos mapas de acessibilidade imobiliária (1987/1988) e de renda domiciliar (1987) em Uberlândia revela uma profunda incongruência entre infraestrutura urbana, dinâmica de mercado e justiça espacial. Enquanto o primeiro demonstra que praticamente toda a malha urbana, inclusive o núcleo central, encontrava-se em condição de exclusão absoluta (ISAU > 20), o segundo evidencia um gradiente concêntrico de renda que abrange o alto poder aquisitivo no centro à pobreza periférica (Villaça, 2001).

A persistente inacessibilidade do núcleo, paradoxalmente abastado, ilustra a “ordem sem design” descrita por Bertaud (2023): o mercado inflacionou o valor do solo acima da capacidade de pagamento domiciliar, produzindo uma barreira econômica mesmo onde a oferta de propriedades urbanas era teoricamente mais densa.

O mapa de renda demonstra que os eixos, então incipientes, já abrigavam setores de classe média e alta, prenunciando a “guerra de lugares” identificada por Rolnik (2016), na qual agentes privados disputam a espacialização de privilégios em detrimento do direito à cidade. Essa tensão expressa-se na completa desconexão entre poder aquisitivo e mobilidade social efetiva, reforçando a lógica de segregação socioespacial.

Em 1991/1992 (Figura 33), observa-se um rearranjo espacial que antecipa algumas das diretrizes consagradas nos eixos estruturantes do Plano Diretor de 1994. Regiões centrais, assim como áreas de abrangência do eixo nordeste, Avenidas Afonso Pena e João Pinheiro e do eixo leste - Avenidas João Naves de Ávila, apresentam níveis elevados de acessibilidade, revelando uma desvalorização dos terrenos urbanos nessas áreas, quanto maior a acessibilidade, menor o valor do imóvel. Em contrapartida, ilhas de exclusão surgem em zonas periféricas, geralmente associadas a grandes propriedades fundiárias, que concentram valor venal e impedem a inserção de usos habitacionais unifamiliar mais acessíveis.

Figura 33 - Uberlândia / Índice sintético de acessibilidade imobiliária urbana/lotes-1991/1992



Fonte 38 - Elaborado pelo Autor

A região urbana, especialmente no raio de 2,5 km, passa a apresentar inacessibilidade ou severamente inacessível em virtude dos altos valores venais e da tipologia fundiária privilegiada, denotando um processo de exclusão habitacional e classificação socioespacial explícita.

O centro da cidade, incluindo bairros tradicionais como o Brasil, passa por um esvaziamento residencial, inferida pelo aumento da acessibilidade sendo progressivamente direcionado a funções comerciais, de serviços e institucionais. Em paralelo, as áreas mais valorizadas, ou com exclusão, próximas a eixos de mobilidade e equipamentos urbanos, consolidam-se como espaços destinados a classes sociais de maior renda, reforçando a segregação e cristalizando um modelo urbano seletivo e desigual.

Ou seja, A evolução da acessibilidade urbana em Uberlândia entre 1984 e 1991 revela um processo dinâmico e multifacetado, com momentos de expansão e retração da acessibilidade conforme transformações políticas, econômicas e urbanas.

Quadro 3 - *Interpretação visual dos mapas de ISAU - 1985 a 1992*

Ano	Predomínio Visual	Tendência nos Eixos	Ponto Crítico
1984/1985	alta acessibilidade	eixos muito eficientes	pouca exclusão
1985/1986	leve retração	índice de desigualdades	oeste começa a excluir
1986/1987	pico de acessibilidade	eixos praticamente universais	alta uniformidade
1987/1988	quebra abrupta	eixos perdem eficácia	massiva exclusão
1991/1992	recuperação parcial	retorno gradual	zonas mistas

Fonte 39 - *Elaborado pelo Autor*

Cuja leitura pode ser obtida pelo quantitativo de lotes pertencentes a cada classe de análise.

Quadro 4 - *Interpretação qualitativa e quantitativa do ISAU - 1985 a 1987*

INTERVALO DO ISAU	INTERPRETAÇÃO - GERAL	1984/1985	1985/1986	1986/1987			
ISAU ≤ 3	Alta acessibilidade	78046	61,88%	46961	35,42%	132364	99,83%
3 a 6	Acessibilidade moderada	17308	13,72%	30964	23,35%	154	0,12%
6 a 10	Inacessibilidade e/ou Limite de equilíbrio de acessibilidade	10059	7,98%	13765	10,38%	32	0,02%
10 a 20	Severamente Inacessível	10351	8,21%	17869	13,48%	26	0,02%
ISAU > 20	Exclusão habitacional absoluta	10354	8,21%	23024	17,37%	7	0,01%

obs.: total de lotes no período 126118 132583 132583

Fonte 40 - *Elaborado pelo Autor*

Quadro 5 - Interpretação qualitativa e quantitativa do ISAU - 1987 a 1992

INTERVALO DO ISAU	INTERPRETAÇÃO - GERAL	1987/1988		1991/1992	
ISAU ≤ 3	Alta acessibilidade	656	0,49%	46404	32,99%
3 a 6	Acessibilidade moderada	11089	8,32%	24228	17,22%
6 a 10	Inacessibilidade e/ou Limite de equilíbrio de acessibilidade	29093	21,84%	27868	19,81%
10 a 20	Severamente Inacessível	33632	25,25%	32102	22,82%
ISAU > 20	Exclusão habitacional absoluta	58732	44,09%	10071	7,16%

obs.: total de lotes no período 133202 140673

Fonte 41 - Elaborado pelo Autor

E, de maneira mais específica, na região de um quilometro de abrangência dos eixos de estruturação urbanos.

Quadro 6 - Interpretação qualitativa e quantitativa do ISAU por eixos de estruturação - 1985 a 1987

INTERVALO DO ISAU	INTERPRETAÇÃO - GERAL	1984/1985		1985/1986		1986/1987	
ISAU ≤ 3	Alta acessibilidade	31976	47,65%	17392	24,59%	70572	99,8%
3 a 6	Acessibilidade moderada	11521	17,17%	14259	20,16%	122	0,17%
6 a 10	Inacessibilidade e/ou Limite de equilíbrio de acessibilidade	6867	10,23%	8200	11,59%	22	0,03%
10 a 20	Severamente Inacessível	7465	11,12%	12335	17,44%	15	0,02%
ISAU > 20	Exclusão habitacional absoluta	9275	13,82%	18550	26,22%	5	0,01%

obs.: total de lotes no período 67104 70736 70736

Fonte 42 - Elaborado pelo Autor

Quadro 7 - Interpretação qualitativa e quantitativa do ISAU por eixos de estruturação - 1987 a 1992

INTERVALO DO ISAU	INTERPRETAÇÃO - GERAL	1987/1988		1991/1992	
		1987/1988	1991/1992	1987/1988	1991/1992
ISAU ≤ 3	Alta acessibilidade	376	0,53%	23577	32,26%
3 a 6	Acessibilidade moderada	3279	4,64%	18328	25,08%
6 a 10	Inacessibilidade e/ou Limite de equilíbrio de acessibilidade	11297	15,97%	13637	18,66%
10 a 20	Severamente Inacessível	14891	21,05%	13126	17,96%
ISAU > 20	Exclusão habitacional absoluta	40893	57,81%	4417	6,04%

obs.: total de lotes no período 70736 73085

Fonte 43 - Elaborado pelo Autor

Pelos quadros Quadro 4, Quadro 5, Quadro 6 e Quadro 7, temos que em 1984/1985, como esperado, a Planta de Valores Imobiliários, proporcionou um cenário de alta acessibilidade e eficiência urbana mostrando que o ano inicial da série histórica em estudo, caracterizada tanto no panorama geral quanto ao longo dos eixos estruturadores. Estes eixos, Avenidas Nicomedes Alves dos Santos, João Naves de Ávila, Afonso Pena, João Pinheiro, Monsenhor Eduardo, Getúlio Vargas e, Imbaúbas; funcionavam com elevada eficácia na articulação dos espaços urbanos. Os níveis de exclusão habitacional eram mínimos, indicando um tecido urbano relativamente coeso e inclusivo.

A partir de 1985/1986, observa-se uma leve retração da acessibilidade, com os primeiros indícios de desigualdades emergentes nos espaços urbanos. Visualmente, ainda predominavam as

zonas acessíveis, mas setores periféricos, sobretudo no oeste da cidade, começaram a manifestar sinais de exclusão. Os eixos estruturadores ainda mantinham sua função de integração, mas com eficácia ligeiramente reduzida.

Curiosamente, em 1986/1987, é representado como um pico de acessibilidade. As análises quantitativas apontam para a quase universalização da acessibilidade nas áreas de influência dos eixos (99,8% em faixa “Alta”), e os mapas mostram um cenário de alta uniformidade espacial. O Plano Cruzado (1986) foi implementado para conter a hiperinflação, com congelamento de preços e salários. Essa política econômica promoveu uma descontinuidade, um “ponto fora da curva”, e que não refletia consistentemente a situação real da população. Essa descontinuidade é evidente na análise do período seguinte.

O ponto de quebra estrutural da série histórica é no período entre 1987/1988, pelos reflexos do período anterior. A acessibilidade sofre queda abrupta e a exclusão habitacional se intensifica de forma massiva, atingindo 57,8% nas áreas dos eixos. Os mapas revelam o colapso da capacidade de aquisição de lotes pelas camadas populares. Os eixos perdem sua função de

conectividade social e passam a operar como barreiras simbólicas à acessibilidade, consolidando a segregação.

O início dos anos 1990 representa um momento de transição. No mapa de 1991/1992 há uma evidente recuperação parcial da acessibilidade, com retorno gradual das faixas “Alta” e “Moderada” nos eixos e no panorama geral. No entanto, forma-se um cenário de zonas mistas, onde áreas acessíveis convivem lado a lado com bolsões de exclusão severa. Os eixos estruturadores voltam a apresentar funcionalidade, mas de maneira irregular.

Esse panorama evolutivo mostra que os eixos estruturadores, inicialmente ferramentas de integração, foram transformados em vetores de exclusão durante as décadas de crise urbana. A tendência atual de reconversão desses espaços em zonas acessíveis, através de reparcelamentos ou reloteamentos por exemplo, sugere uma janela de oportunidade para políticas públicas de inclusão, mas a disparidade espacial ainda é um desafio latente a ser enfrentado com políticas urbanas robustas e equitativas.

2.8 Considerações Críticas: Estado, Estrutura Urbana e Exclusão Territorial

Em síntese, o Plano Diretor de Uberlândia de 1994, com seus eixos estruturantes, revela a duplicidade do planejamento urbano na década de 1990: por um lado, o discurso da racionalização do espaço e da conectividade territorial por meio dos Eixos de Estruturação Urbana; por outro, a notável coincidência entre as diretrizes viárias e os interesses do mercado imobiliário, que já explorava os mesmos vetores de crescimento. A presença de faixas de influência, setores urbanos e raios concêntricos expõe que o plano não rompeu com a lógica segregadora do espaço urbano, mas, pelo contrário, a reforçou institucionalmente. Uma cidade planejada em eixos, quando desconectada de um projeto de justiça espacial, tende a perpetuar desigualdades, cristalizar privilégios e legitimar as redes de poder que historicamente moldaram o território urbano em favor dos interesses do capital fundiário.

A influência direta se estabelece por meio de um mecanismo de natureza econômico-territorial. As Plantas de Valores Imobiliários refletiam, de forma clara, a valorização diferenciada do solo urbano em função da infraestrutura existente, da

localização estratégica, da demanda consolidada e das expectativas de retorno econômico. A análise cartográfica dos mapas anteriores a 1991 revela que os terrenos com maior valor de mercado concentravam-se, de maneira recorrente, ao longo dos corredores que, mais tarde, seriam institucionalizados como eixos estruturadores. Tal concentração não se apresenta como um fenômeno aleatório, mas sim como expressão espacial da lógica de acumulação capitalista, a qual impulsiona o processo de urbanização com base em interesses econômicos específicos. Dessa forma, a valorização contínua de áreas centrais e de faixas dotadas de mobilidade urbana antecipou e, em certa medida, determinou a escolha posterior desses mesmos corredores como elementos estruturantes do plano viário de 1994. Nesse contexto, a política urbana limitou-se a formalizar uma estrutura previamente delineada de forma informal pelo mercado imobiliário, consolidando, assim, uma hegemonia territorial já em curso.

Por outro lado, a influência indireta decorre de uma estruturação política caracterizada pelo planejamento tardio e pela assimetria de forças sociais no estabelecimento de prioridades territoriais.

O comportamento dos valores imobiliários até 1991 operou como vetor de pressão sobre o poder público, induzindo-o a reconhecer e legitimar determinadas regiões como preferenciais para o recebimento de investimentos em infraestrutura e mobilidade urbana. Essa forma de influência manifesta-se, sobretudo, na atuação de elites econômicas e de agentes do setor imobiliário, que procuraram assegurar a manutenção e o aumento da valorização fundiária em áreas estratégicas, frequentemente em detrimento da promoção de uma distribuição equitativa dos recursos urbanos.

A escolha por consolidar territórios já valorizados, em vez de fomentar o reequilíbrio territorial por meio do planejamento urbano, revela uma racionalidade seletiva que tende a perpetuar desigualdades socioespaciais historicamente constituídas. Ao formalizar tais corredores, o plano viário de 1994 institucionalizou essas disparidades, desconsiderando as regiões periféricas e de menor acessibilidade, e reafirmando os circuitos privilegiados do capital.

Dessa maneira, constata-se que as Plantas de Valores Imobiliários anteriores a 1991 exerceram uma dupla influência sobre a definição dos eixos estruturadores formalizados em 1994: uma

influência direta, ao anteciparem os corredores de valorização que mais tarde seriam incorporados ao planejamento; e uma influência indireta, ao condicionarem as decisões políticas que priorizaram investimentos em áreas já capitalizadas. Esse processo revela uma estrutura funcional urbana na qual o planejamento tende a responder às dinâmicas do mercado, em vez de direcioná-las com base em princípios de justiça social e equidade territorial.

A contribuição de Alain Bertaud (2023) para a compreensão da acessibilidade urbana parte de uma perspectiva econômico-espacial rigorosa, onde o funcionamento eficiente do mercado de solo depende da relação proporcional entre preços fundiários e a renda da população. Bertaud estabelece que a acessibilidade à moradia deve ser avaliada com base na razão entre o preço do imóvel e a renda anual das famílias, essa métrica, adaptada ao contexto brasileiro via o ISAU (Índice Sintético de Acessibilidade Imobiliária Urbana), corresponde a uma faixa próxima à 3, entre acessibilidade alta e moderada, para que se tenha eficiência urbana.

Para Bertaud (2023), desvios significativos dessa proporção indicam disfunções estruturais no mercado, provocadas

principalmente por restrições artificiais à oferta de solo urbanizável ou por intervenções regulatórias mal calibradas. A consequência é o agravamento da exclusão socioespacial e o comprometimento da produtividade urbana, uma vez que o acesso à moradia passa a depender mais da renda disponível do que da distribuição equitativa de oportunidades no território.

Por outro lado, Martim Smolka (2013) aborda a dinâmica fundiária a partir de um olhar institucional e fiscal, voltado à crítica dos mecanismos que perpetuam a desigualdade na apropriação da mais-valia fundiária. Smolka denuncia que a subavaliação sistêmica dos valores venais, frequentemente resultante de escolhas políticas e pressões de grupos dominantes, mina a capacidade do Estado de recuperar parte do valor gerado por investimentos públicos. Essa omissão, segundo o Smolka (2013), estimula a retenção especulativa de terras bem localizadas e o sub uso crônico do solo urbano, ao mesmo tempo em que transfere para o erário os custos da valorização fundiária. Ao favorecer grandes proprietários, esse modelo tributário regressivo aprofunda a iniquidade no acesso à cidade e consolida padrões de urbanização excludente.

Para Smolka (2013), portanto, a captura da valorização fundiária, por meio de instrumentos como IPTU progressivo, Outorga Onerosa do direito de construção e contribuição de melhoria, é condição indispensável para viabilizar um urbanismo mais justo e sustentável.

Levadas em consideração as abordagens de Bertaud e Smolka, é revelada uma tensão estrutural no planejamento urbano das cidades, sobretudo latino-americanas: de um lado, a lógica de mercado clama por equilíbrio entre preços e renda para garantir eficiência e mobilidade habitacional; de outro, a realidade institucional mostra um Estado que, ao subavaliar o solo urbano e renunciar à captura da valorização, distorce esse equilíbrio e aprofunda desigualdades.

A convergência crítica dos dois autores reside na identificação do papel central que o valor da terra desempenha na organização do espaço urbano, seja como barreira à acessibilidade econômica (Bertaud), seja como instrumento de apropriação privada da riqueza coletiva (Smolka). Quando o Estado falha em alinhar sua política fiscal com os objetivos de equidade e funcionalidade urbana, ele contribui duplamente para a ineficiência: ao permitir que o capital fundiário especule com base em

expectativas de valorização e ao inviabilizar o acesso à terra urbanizada para a maior parte da população. Assim, a análise combinada de Bertaud e Smolka fornece uma compreensão da interdependência entre tributação, regulação e justiça espacial.

Entre 1984 e 1994, a acessibilidade imobiliária em Uberlândia evidenciou um padrão de retração sistemática nas áreas com acesso facilitado ao solo urbano. A partir da aplicação do Índice Sintético de Acessibilidade Imobiliária Urbana (ISAU), observou-se que, em 1984/1985, 61,88% dos setores urbanos cadastrados apresentavam $ISAU \leq 3$, patamar que indicava condições relativamente favoráveis de aquisição de moradia para os padrões daquela década. Em 1991/1992, porém, esse índice declinou para 32,99%, refletindo um processo de valorização fundiária descolado da evolução da renda média domiciliar, fenômeno que espelha a crítica de Bertaud (2023) ao desalinhamento entre o preço do solo e a capacidade de pagamento das famílias.

Quando o recorte analítico se restringe aos eixos que seriam formalizados no Plano Diretor de 1994, o comportamento dos indicadores mantém a trajetória descendente. No período 1984/1985, 47,65% dessas áreas exibiam $ISAU \leq 3$; já em 1991/1992, a proporção caiu para 32,26%. Tais dados demonstram que os futuros

corredores de estruturação urbana também se tornaram menos acessíveis, corroborando a hipótese de que a valorização fundiária operou em ritmo superior ao da renda domiciliar, contribuindo para a expulsão indireta de populações de menor poder aquisitivo.

De acordo com Bertaud (2023), a eficiência do mercado fundiário urbano depende de um equilíbrio entre renda e preço do solo que garanta mobilidade habitacional. O autor propõe a razão entre o valor de aquisição da moradia e a renda anual familiar como parâmetro de acessibilidade, sugerindo que esse índice não ultrapasse 3. Quando adaptado ao contexto brasileiro pelo ISAU, setores com índice até esse limite são considerados compatíveis com a eficiência de mercado. Em Uberlândia, entretanto, a redução de 61,88 % para 32,99 % de setores acessíveis em menos de dez anos configura uma falha estrutural, muitas vezes motivada por intervenções estatais inadequadas ou pela ausência de regulação efetiva da oferta de solo.

Sob a perspectiva de Smolka (2013), a dinâmica da valorização fundiária assume um caráter institucional e tributário quando o Estado deixa de recuperar a mais-valia gerada por investimentos públicos. A subavaliação ou o congelamento dos

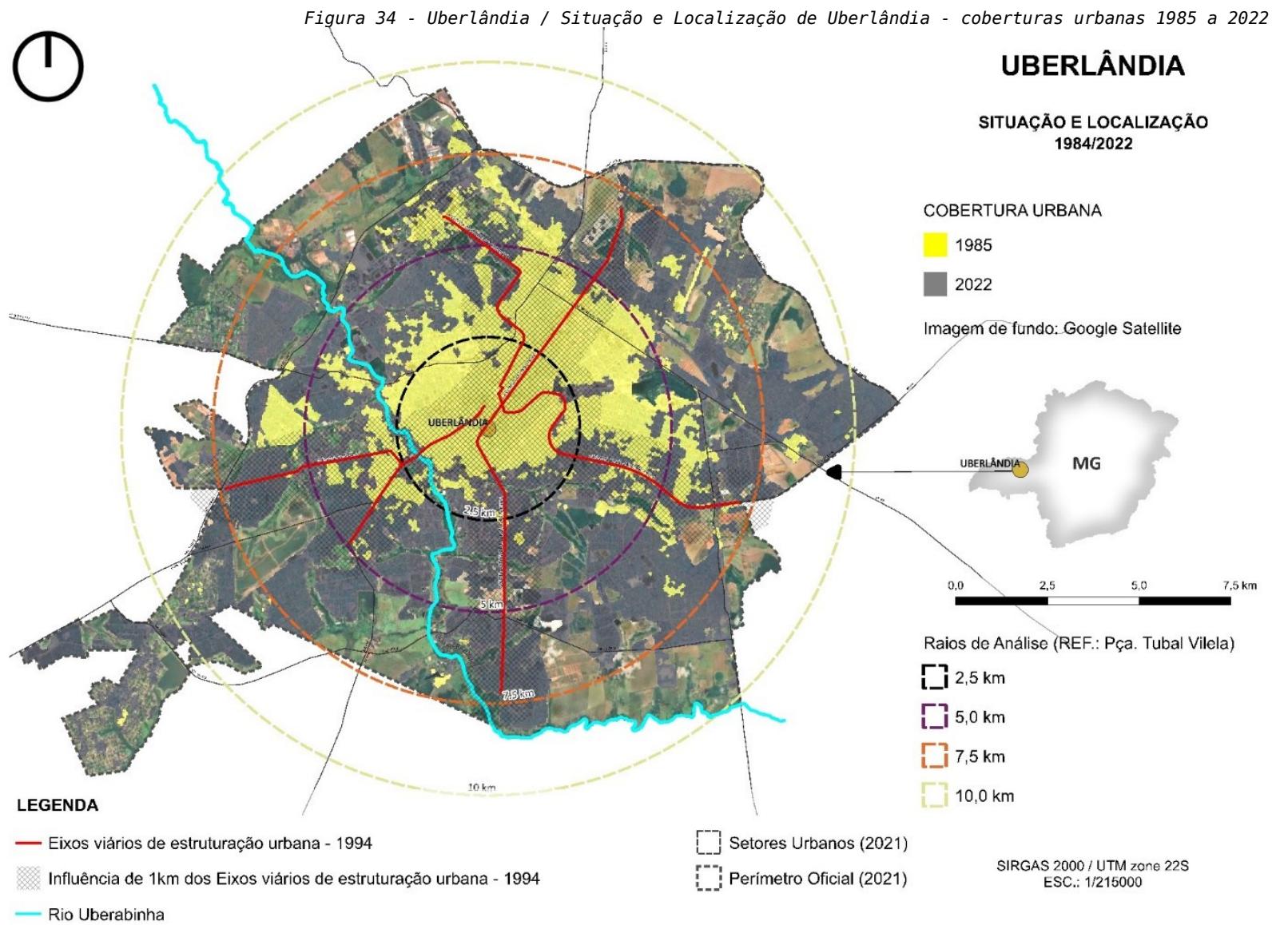
valores venais implica transferência de renda pública para proprietários privados, estimulando a especulação. A não adoção de instrumentos como Outorga Onerosa do Direito de Construção e Contribuição de Melhoria, o IPTU progressivo e demais mecanismos de captura da valorização perpetua um sistema regressivo de financiamento urbano e aprofunda a desigualdade de acesso à cidade.

Essas constatações convergem para a compreensão de que a queda acentuada da acessibilidade fundiária, tanto no conjunto do município quanto nos eixos estruturantes, reflete uma dinâmica urbana guiada pela valorização especulativa e pela carência de contrapesos estatais. Enquanto Bertaud enxerga nesse quadro um mercado ineficiente, Smolka o interpreta como fruto de um sistema tributário cumplice da desigualdade. Em ambos os paradigmas, o ISAU aponta para o reforço das disparidades espaciais em Uberlândia, resultado da interação entre lógica mercantil e falhas nos instrumentos de redistribuição urbana.

2.9 Comparação dos Resultados com a Situação de 2021/2022

2.9.1 Persistência da Lógica de Mercado na Estrutura Urbana

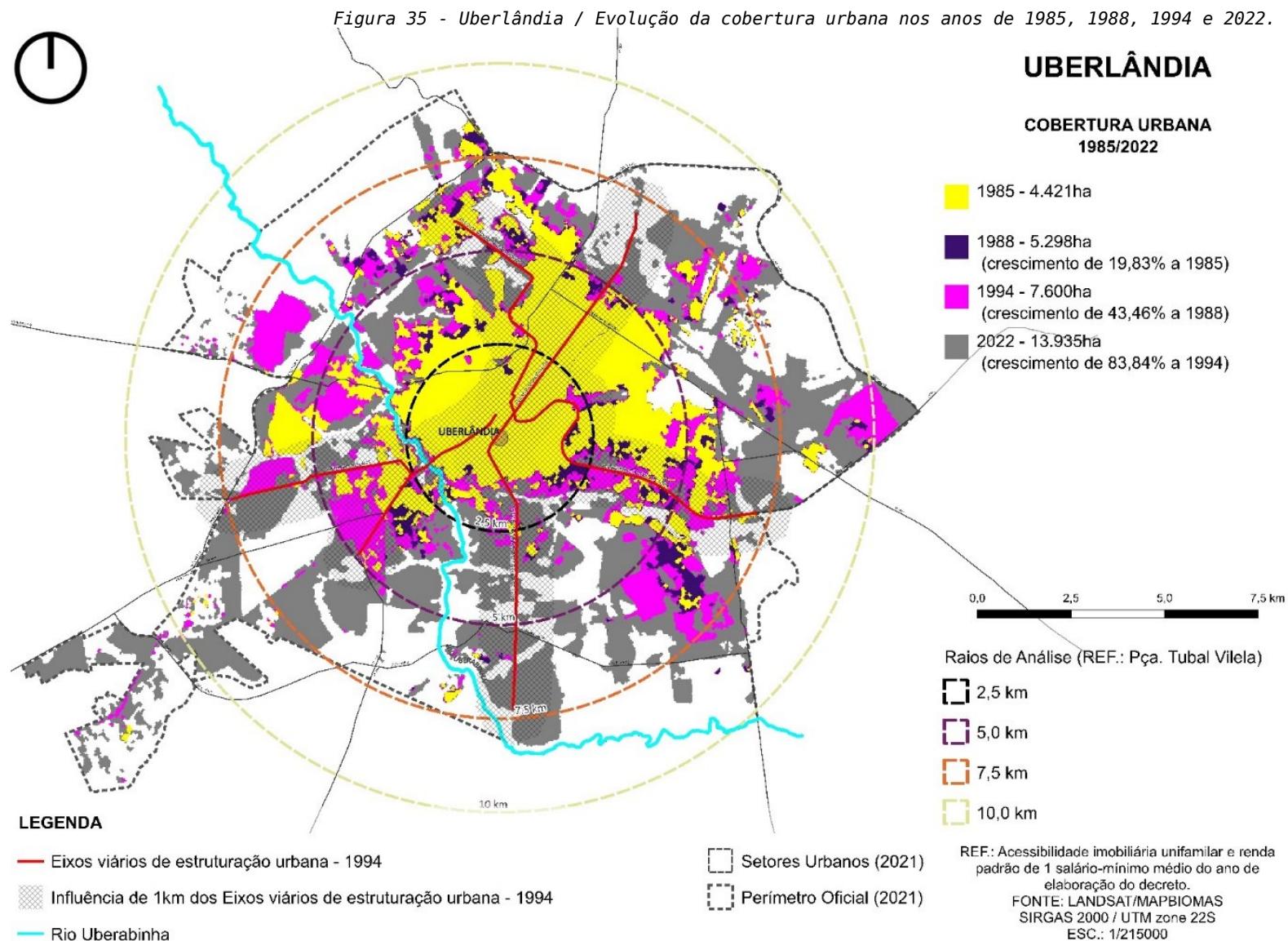
Quase quatro décadas após a implantação da Planta de Valores Imobiliários de 1984 e quase trinta anos depois do Plano Diretor de 1994, verifica-se que a estruturação urbana de Uberlândia continua marcada pelos mesmos vetores seletivos e desiguais. Em vez de ser fruto exclusivo de diretrizes técnicas neutras, o espaço urbano permanece profundamente moldado por decisões de agentes sociais alinhados à lógica de acumulação de capital, o que resulta em segregação e fragmentação socioespacial (Alves; Filho; Silva, 2019). Em outras palavras, a urbanização local ainda se subordina aos interesses do mercado fundiário e imobiliário, reproduzindo padrões históricos de valorização desigual do solo urbano (Bicalho, 2022). A cidade não é apenas produto de planejamento técnico, mas sim de uma ação intencional que combina o poder público com os desejos do capital privado, dando continuidade a práticas observadas desde o final do século XX.



Fonte 44 - Elaborado pelo Autor

A configuração axial da expansão urbana em Uberlândia, pode ser percebida na Figura 34, corresponde a um Modelo Setorial, no qual os corredores de circulação orientam a malha edificada (Adams, 2005). A coincidência entre os eixos viários de 1994 e a mancha urbana de 2022 demonstra que a acessibilidade proporcionada por essas vias constitui o principal vetor de adensamento, gerando “dedos urbanos” (numa alusão à axialidade) que reverberam o desenho setorial. Paralelamente, observa-se uma ressonância com a ecologia urbana de Park e Burgess (1971), pois a expansão manifesta-se como anéis concêntricos, aqui redefinidos pelos eixos, que se estendem a partir de polos lineares de desenvolvimento. A absorção dessas áreas pelos subcentros, conforme Harris & Ullman (1945), revela múltiplos núcleos formados ao longo dos eixos, cada qual atuando como ponto de atração para investimentos públicos e privados.

Por fim, a ultrapassagem sistemática dos limites formais de 2021 e a espacialização seletiva do adensamento refletem a potencialização de desigualdades territoriais, uma vez que a Planta de Valores Imobiliários de 1984, ao classificar simbolicamente os setores, legitima direções de crescimento e fortalece a lógica de mercado sobre a lógica técnica do planejamento.



Fonte 45 - Elaborado pelo Autor

O mapa de cobertura urbana entre 1985/2022 (Figura 35) demonstra que, em 1985, a cobertura urbana de Uberlândia ocupava 4.421ha (amarelo); em 1988, atingiu 5.298ha, correspondendo a um acréscimo de 19,83 % em relação a 1985 (roxo); em 1994, alcançou 7.600ha, crescimento de 43,46 % sobre 1988 (magenta); e, finalmente, em 2022, totalizou 13.935ha, expansão de 83,84 % em relação a 1994 (cinza).

A análise da sequência temporal evidencia, no quinquênio 1985/1988, uma expansão relativamente contida (aproximadamente 877ha), caracterizada pela consolidação concêntrica da malha urbana original. Nessa fase inicial, a mancha urbana permanece majoritariamente dentro do raio de abrangência de 5 km a partir da Praça Tubal Vilela, sinalizando uma dinâmica de adensamento pautada pela proximidade ao núcleo histórico da cidade.

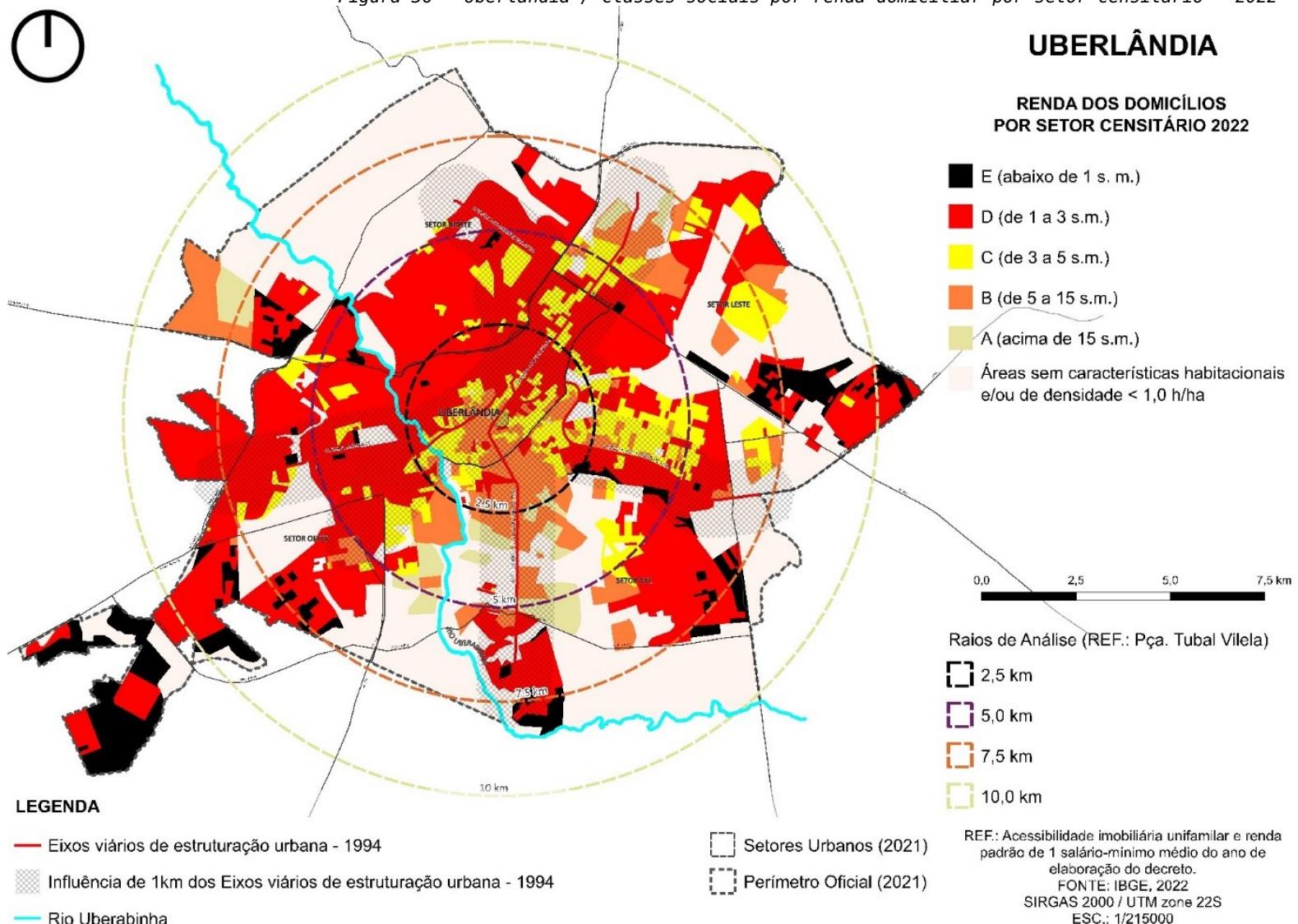
No período 1988/1994, observa-se uma aceleração significativa do processo de urbanização (aproximadamente 2.302ha), em que a cobertura magenta avança para além do primeiro anel concêntrico e ganha projeção nos quadrantes oeste e sudeste. Essa conformação espacial coincide com a implantação dos eixos viários previstos no Plano Diretor de 1994, gerando os primeiros

“dedos urbanos”, manchas de ocupação densificadas na faixa de 1 km ao longo das vias estruturantes.

A fase 1994/2022 caracteriza-se por um crescimento explosivo (aproximadamente 6.335ha), em que a mancha cinza domina praticamente todo o raio de 10 km, com concentração mais intensa nas direções sudeste, sul e leste. Concomitantemente, emergem bolsões isolados nos quadrantes noroeste e sudoeste, muitas vezes além do perímetro oficial de 2021, o que sugere frentes de loteamento menos coordenadas e potencialmente informais.

A presença do Rio Uberabinha atuou como elemento condicionante, restringindo o avanço contínuo no segmento noroeste e redirecionando parte da expansão para sul e sudeste, até 1994. Esta restrição não tem efeito na análise de 2022, devido à implantação de infraestrutura como pontes e a consolidação do anel viário. Em síntese, a evolução da malha urbana de Uberlândia entre 1985 e 2022 segue um padrão híbrido que mescla crescimento concêntrico inicial, expansão setorial ancorada em corredores viários e posterior espraiamento radial. Tal trajetória reflete a primazia da infraestrutura viária como vetor de adensamento.

Figura 36 - Uberlândia / Classes sociais por renda domiciliar por setor censitário - 2022



Fonte 46 - Elaborado pelo Autor

O mapa de renda domiciliar por setor censitário em 2022 (Figura 36) evidencia um padrão de fragmentação socioespacial marcado por concentração de baixa renda no entorno imediato da malha urbana e bolsões de média a alta renda em enclaves periféricos. A classe D (1 a 3 salários-mínimos), em vermelho, predomina em mais de metade da área urbanizada, estendendo-se desde o coração da cidade até o limite oficial de 10 km, sinalizando que grande parte dos setores possui renda familiar ainda limitada, apesar da expansão e modernização urbana (IBGE, 2022).

No núcleo central (0 a 2,5 km), observa-se sobretudo a classe D, com pequenas manchas da classe C (3 a 5 salários-mínimos) em amarelo e da classe B (5 a 15 salários-mínimos) em laranja ao longo de vias consolidadas. Esse declínio relativo da renda no centro confirma a tese de Villaça (2001) de que o espaço intraurbano sofre processos de regiões onde a oferta de serviços não se traduz necessariamente em melhor condição socioeconômica, reforçando bolsões de vulnerabilidade mesmo onde a infraestrutura é mais densa.

Nas zonas intermediárias (2,5–5 km), o predomínio da classe D persiste, mas surgem manchas significativas da classe E (abaixo de 1 salário-mínimo) em preto, especialmente a noroeste,

sudoeste e na margem leste do Rio Uberabinha, ilustrando “ilhas de exclusão” que, segundo Rolnik (2016), representam a “guerra dos lugares”, em que frentes de ocupação de baixa renda competem por espaços negligenciados pelo planejamento oficial.

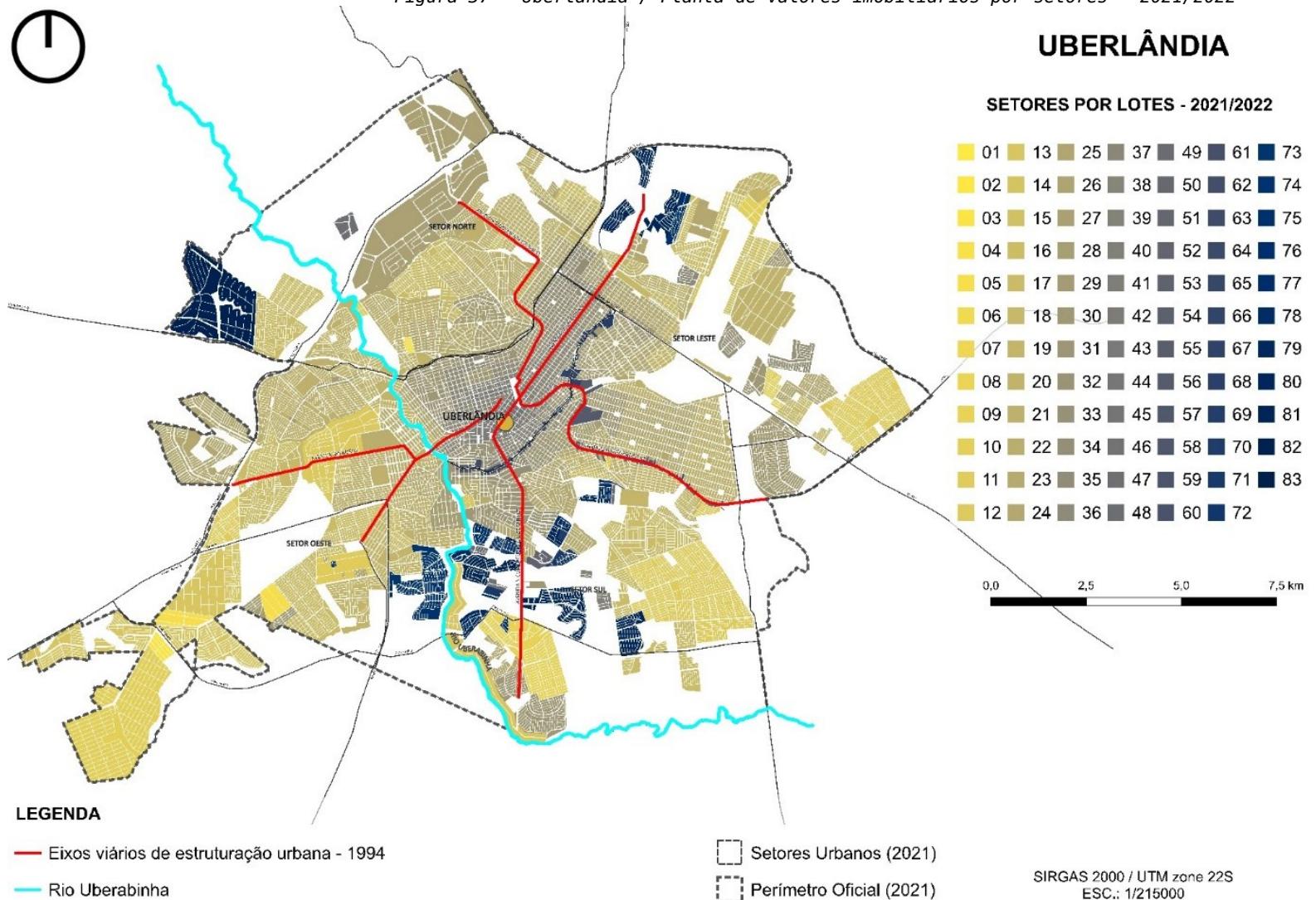
A periferia média e externa (5 a 10 km) abriga os poucos setores da Classe A (acima de 15 salários-mínimos), identificados em tom pálido, geralmente associados a loteamentos fechados ou áreas de condomínios horizontais. Essas manchas demonstram como o mercado imobiliário, conforme Bertaud (2023), cria bolsões de alta renda em enclaves aparentemente desconectados de um desenho urbano contínuo, reforçando uma “ordem sem design” em que o espaço segue interesses privados e não critérios de equidade.

Neste cenário, Uberlândia exibe um panorama de fragmentação em que porções sociais de altas e baixas rendas coexistem de forma descontínua, exigindo políticas municipais integradas de redistribuição urbana, de mobilidade social e tributação para reverter a persistente segregação territorial.

2.9.2 Concentração de Investimentos em Eixos Privilegiados

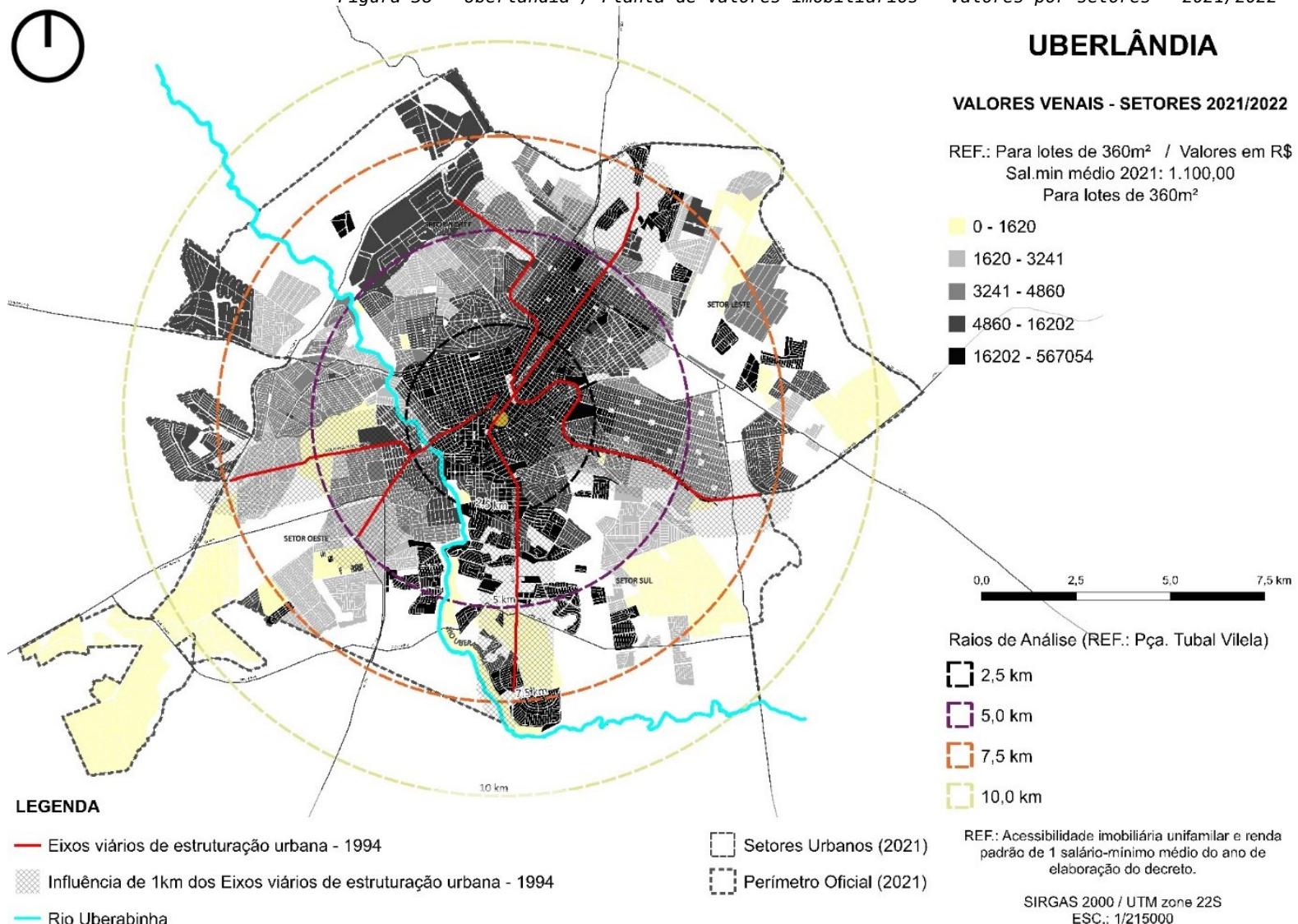
A leitura dos mapas de 2021/2022 evidencia que os espaços urbanos de menor acessibilidade imobiliária, são entendidos aqui como aqueles com menor facilidade de acesso ao mercado formal, coincidem com os eixos beneficiados por infraestrutura robusta e serviços públicos de qualidade. Os mapas das Figura 37, Figura 38 e Figura 39, tratam novamente da setorização e da planificação das análises, enquanto a Figura 40 trata do Índice Sintético de Acessibilidade Imobiliária Urbana (ISAU) aplicado a Uberlândia em 2021/2022 que revela, que de um total de mais de 230.000 lotes, 53,92% desfrutam de alta acessibilidade ($ISAU \leq 3$), enquanto 13,05% encontram-se em exclusão habitacional absoluta ($ISAU > 20$). Entre esses dois extremos, cerca de 46% dos lotes enfrentam barreiras graduais (16,36% em acessibilidade moderada; 9,05% em limiar de equilíbrio; 7,61% severamente inacessíveis).

Figura 37 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários por setores - 2021/2022



Fonte 47 - Elaborado pelo Autor (Uberlândia, 2021c)

Figura 38 - Uberlândia / Planta de valores imobiliários - valores por setores - 2021/2022



Fonte 48 - Elaborado pelo Autor (Uberlândia, 2021c)

Figura 39 - Uberlândia / Índice sintético de acessibilidade imobiliária urbana/setor 2021/2022

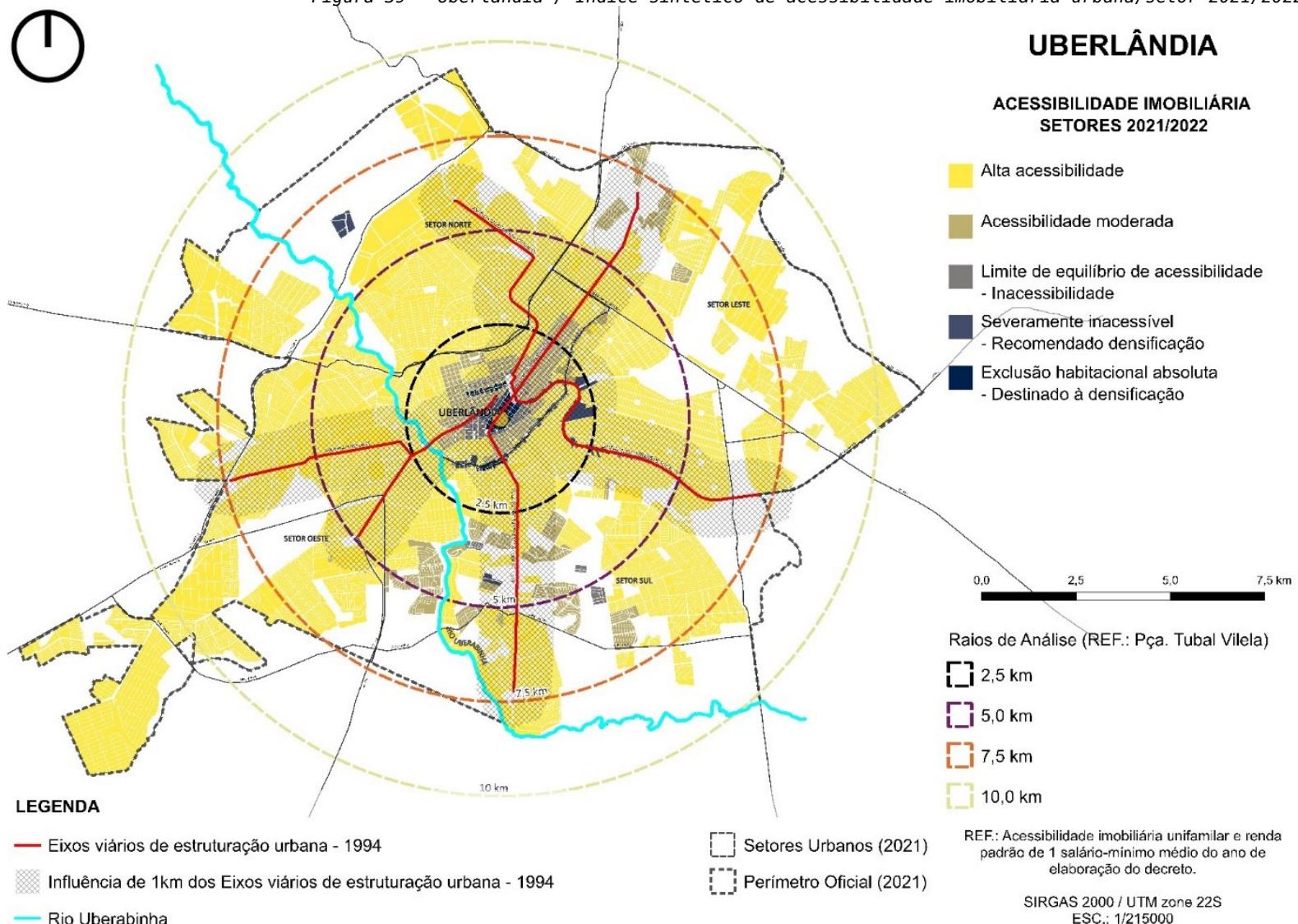
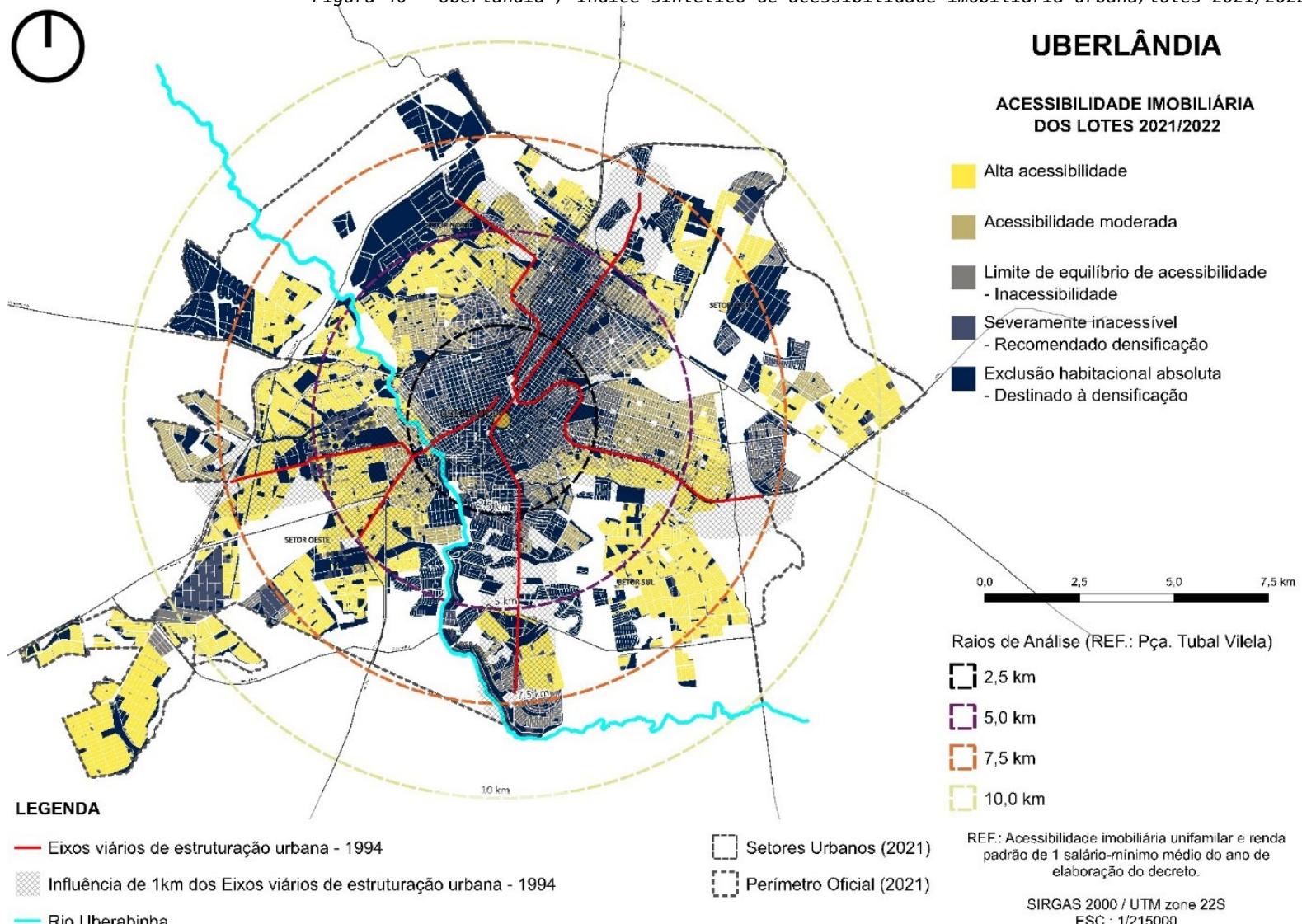


Figura 40 - Uberlândia / Índice sintético de acessibilidade imobiliária urbana/lotes-2021/2022



As manchas de exclusão absoluta (azul-marinho) não se limitam à periferia de grandes loteamentos (a partir de 5 km do centro). Surpreendentemente, a maior densidade relativa de exclusão concentra-se também no núcleo central, em lotes pequenos e médios, cujo preço de solo ultrapassou em muito a capacidade de pagamento domiciliar. Nas quadras adjacentes à Praça Tubal Vilela e ao longo dos eixos de 1994, verifica-se que a intensa valorização, elevou o ISAU acima de 20.

Para acessibilidade moderada (16,36%) e limiar de equilíbrio (9,05%) delineiam um cinturão de transição entre 2,5 e 5 km, onde ramais secundários e loteamentos recentes carecem de continuidade de serviços. Já a faixa severamente inacessível (7,61%) destaca lotes de porte médio.

A exclusão absoluta abarca tanto as grandes concentrações de lotes periurbanos e, quanto os lotes menores do centro, cujo valor de mercado, inflado pela escassez, produziu uma barreira econômica. A exclusão e a especulação não são monopólios da periferia: essas manifestações agudas emergem igualmente onde se espera acesso imobiliário pleno, confirmado que infraestrutura densa não basta quando o preço do solo se descola da renda (Bertaud, 2023).

O panorama de acessibilidade imobiliária em Uberlândia denota uma dualidade de exclusão: alto custo no centro tanto quanto na periferia geram $ISAU > 20$. Essa configuração corrobora a crítica de Smolka (2013) de que a subavaliação tributária e a omissão de instrumentos de outorga onerosa transferem ao Estado o ônus de investimentos de infraestrutura, por exemplo, que deveriam ser financiadas pelos ganhos especulativos, perpetuando desigualdades espaciais.

Áreas dotadas de vias estruturais, equipamentos urbanos e transporte eficiente tendem a concentrar os investimentos públicos e privados, reforçando um padrão de desenvolvimento concentrado em zonas de alto retorno fiscal. Por exemplo, estudos sobre os setores leste e sul de Uberlândia mostram que essa região dispõe de ampla infraestrutura e reserva áreas específicas para a expansão de alta renda, atraindo projetos imobiliários de padrão médio e alto (Alves; Filho; Silva, 2019). Trata-se de espaços altamente valorizados e favorecidos por novos empreendimentos. Este fenômeno realimenta o ciclo de valorização concentrada: investimentos públicos em infraestrutura tendem a ocorrer onde a base tributária é mais forte, enquanto localidades

de menor renda ficam fora dos eixos privilegiados de crescimento.

A sobreposição dos mapas de acessibilidade imobiliária por lotes (ISAU-RL, 2021/2022) e de renda domiciliar (IBGE, 2022) no município de Uberlândia revela padrões nítidos de polarização e fragmentação socioespacial. Esses dados empíricos corroboram os diagnósticos teóricos de autores como Villaça (1998), Rolnik (2001), Bertaúd (2023) e Smolka (2013), demonstrando que a dinâmica urbana local está condicionada por assimetrias na distribuição de infraestrutura, renda e acesso ao solo urbano.

2.9.3 Comparação entre renda e acessibilidade imobiliária em 2021/2022

A acessibilidade por lotes, medida pelo índice ISAU, evidencia que aproximadamente 13% dos lotes urbanos enfrentam exclusão absoluta ($ISAU > 20$), situação observada tanto em áreas centrais quanto em loteamentos periféricos. Este dado desafia a visão tradicional de que as regiões centrais concentram vantagens urbanas, indicando que a centralidade espacial não garante, por si só, acessibilidade efetiva. Paralelamente, os dados de renda domiciliar mostram que a maioria dos setores censitários é composta por domicílios da classe D, com rendimentos entre 1

e 3 salários-mínimos, revelando um quadro de vulnerabilidade econômica.

Conforme argumenta Villaça (2001), o espaço urbano brasileiro estrutura-se em regiões, definidas por diferentes graus de apropriação de infraestrutura e recursos urbanos, como já dito. Em Uberlândia, essa configuração manifesta-se de forma explícita em 2022: apenas 54% dos lotes estão situados em áreas de alta acessibilidade ($ISAU \leq 3$), geralmente distribuídas ao longo dos eixos viários estruturantes. No entanto, paradoxalmente, essas áreas concentram também setores de baixa renda, o que evidencia um descolamento entre o provimento de infraestrutura e a capacidade de pagamento da população local. Já as manchas de exclusão absoluta no centro urbano conformam o que Villaça denomina de região especulativa, onde os preços do solo urbanizado ultrapassam a capacidade financeira dos moradores, gerando enclaves urbanos desiguais ou, altamente densificadas (Bertaud, 2023) como o entorno da Praça Tubal Vilela.

A análise de Rolnik (2016) é particularmente elucidativa para o caso de Uberlândia em 2022. Há um confronto entre os interesses privados voltados à valorização imobiliária e o direito coletivo à cidade. Em Uberlândia, os corredores

estruturantes, idealmente concebidos para promover mobilidade urbana e inclusão socioespacial, foram apropriados por agentes do mercado imobiliário, que capturaram a valorização fundiária sem contrapartidas públicas efetivas. Essa dinâmica criou um cenário de justaposição entre setores de renda média e alta e, bolsões de exclusão severa, evidenciando a disputa desigual pelo uso e controle do solo urbano.

Sob a perspectiva de Bertaud (2023), essa configuração espacial traduz-se em um padrão de crescimento urbano guiado predominantemente pela lógica do mercado e não por princípios de eficiência urbana ou justiça social. Tanto a inacessibilidade nas áreas centrais, quanto a exclusão nas periferias, provocadas pela especulação imobiliária, exemplificam a reprodução de um modelo urbano segregador. O traçado dos eixos viários, embora estruturalmente significativos, não garantiram uma conectividade territorial equânime entre o preço do solo e a renda familiar, perpetuando desigualdades de acesso à cidade.

A análise integrada dos dados de acessibilidade e renda, à luz das contribuições teóricas mencionadas, evidencia que a urbanização de Uberlândia reflete uma estrutura socioespacial profundamente desigual.

A sobreposição entre exclusão espacial e econômica, a apropriação privada dos ganhos de valorização fundiária e a ausência de políticas redistributivas eficazes revelam um modelo de desenvolvimento urbano que privilegia a acumulação de capital em detrimento da equidade territorial. Tais evidências reforçam a necessidade de revisão das práticas de planejamento urbano e da adoção de instrumentos regulatórios que promovam justiça espacial e inclusão social.

Para reverter esse cenário, é imprescindível alinhar o valor do solo à renda domiciliar por meio de políticas fiscais progressivas, integrar de forma contínua a mobilidade social, em ordem residencial e promover a densificação seletiva em bolsões de inacessibilidade, transformando os eixos de expansão em vetores de justiça espacial (Smolka, 2013).

Assim demonstrado, a investigação a respeito dos mecanismos político-institucionais que viabilizaram a produção seletiva do espaço urbano, em especial, as redes de poder local, o clientelismo e as alianças entre o Estado e o capital fundiário, pode ser demonstrado pelas tipologias de loteamentos aprovados no intervalo de estudo, com rebatimento na situação de 2021/2022, ano do último censo demográfico brasileiro.

Capítulo III

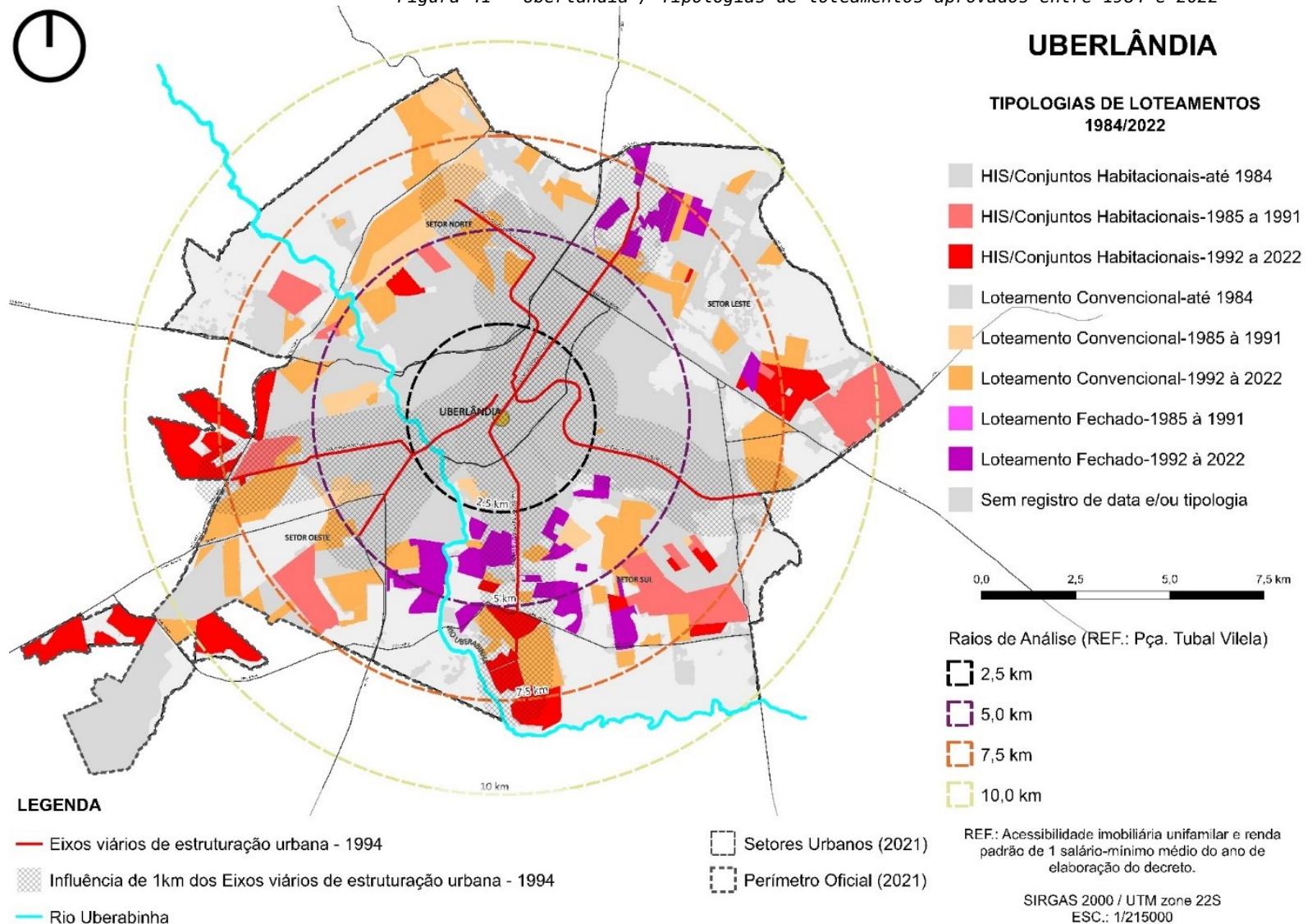
Crítica e Conclusão

Este capítulo conclusivo, parte do pressuposto de que a marginalização das áreas periféricas de Uberlândia não decorre apenas de forças de mercado ou de falhas regulatórias, mas é intensificada pelas práticas clientelistas que orientam a aprovação de loteamentos e a gestão do solo urbano. Até 2022, retrata-se a evolução das tipologias habitacionais, interesse social, convencionais e loteamentos fechados, evidenciando como arranjos políticos e redes de favorecimento deslocam empreendimentos para as bordas da cidade, consolidando vazios urbanos. A conjugação de mapeamentos de acessibilidade imobiliária, do índice valor imobiliário/renda (ISAU) e de relatos sobre aprovação discricionária permite compreender os mecanismos pelos quais o clientelismo legitima enclaves excludentes e aprofunda a fragmentação socioespacial. O enfoque nas dinâmicas clientelistas fundamenta propostas de políticas urbanas necessárias e destinadas a romper a simbiose entre poder público e interesses privados, promovendo uma ocupação urbana efetivamente inclusiva.

3.0.1 Marginalização de Áreas Periféricas

Em contrapartida, vastas porções do território urbano continuam à margem do desenvolvimento, apresentando baixa acessibilidade, carência de infraestrutura adequada e integração precária ao tecido urbano. Os mapas recentes confirmam a permanência de “vazios urbanos”, glebas (que não foram contabilizadas neste estudo e, que necessitam de aprofundamento na sua avaliação dentro dos parâmetros de acessibilidade imobiliária) bem localizadas e dotadas de infraestrutura básica, mantidos ociosos como reserva de valor, enquanto os conjuntos habitacionais populares são empurrados para áreas periféricas (Araújo; Gianasi, 2021). No período de 1985 a 1991, considerando o mapa de tipologias de loteamentos aprovados (Figura 41), os empreendimentos de HIS estão concentrados sobretudo no setor oeste, como o Conjunto Cidade Verde, próximos aos eixos estruturadores de 1994 e majoritariamente dentro da sua área de influência de 1km. Em contrapartida, os poucos HIS identificados no setor Leste nessa fase localizam-se na porção mais periférica, fora do raio imediato de influência das vias principais, o que indica que, desde o início, parte da oferta social buscou terrenos mais afastados do núcleo urbano.

Figura 41 - Uberlândia / Tipologias de loteamentos aprovados entre 1984 e 2022



Fonte 51 - Elaborado pelo Autor (Uberlândia, 2021a)

A expansão no Setor Oeste foi promovida pelo poder público, enquanto no Setor Leste ocorreu por meio de loteamentos inicialmente irregulares, com ciência do próprio poder público, como no Bairro Morumbi.

De 1992 a 2022, observa-se uma dispersão ainda mais intensa: o setor oeste mantém alta densidade de HIS, seguidos pelo setor sul e a periferia do setor norte que recebem novos parcelamentos, em sua maioria localizados fora da área de influência de 1km dos eixos. No setor leste, onde mencionado o Bairro Morumbi, os empreendimentos de HIS desse período seguem distantes dos eixos, refletindo a continuidade de uma lógica de desconcentração das habitações sociais para áreas de menor custo e menor oferta de infraestrutura principal.

Entre 1985 e 1991, os loteamentos convencionais concentram-se no setor oeste e no setor norte, associados ao Anel Viário e a trechos das BR-365/452. No entanto, o Loteamento do Remanescente do Quinhão 2 (parte do Bairro São Jorge), de tipologia convencional, encontra-se isolado no setor leste situado de forma distante da área de influência de 1km, junto ao limite do perímetro urbano, antecipando a expansão periférica dessa tipologia.

Já de 1992 a 2022, a expansão convencional reforça-se no setor oeste e no setor sul, mas sobretudo fora do raio imediato dos eixos, incluindo vários loteamentos no setor leste e no setor norte distantes da área de influência de 1km dos eixos, sinal claro de atuação especulativa em áreas com terrenos mais baratos e menos servidos por infraestrutura principal.

Não há registros significativos de loteamentos fechados em 1985–1991, no entanto, no período 1992 a 2022, surgem no setor sul, todos localizados fora da área de influência de 1 km dos eixos, configurando enclaves residenciais de alta renda que se distanciam tanto do núcleo urbano quanto da infraestrutura viária. No setor leste, os sete loteamentos fechados desse período também estão posicionados na periferia, reforçando o caráter de um mercado de excluídos urbanos.

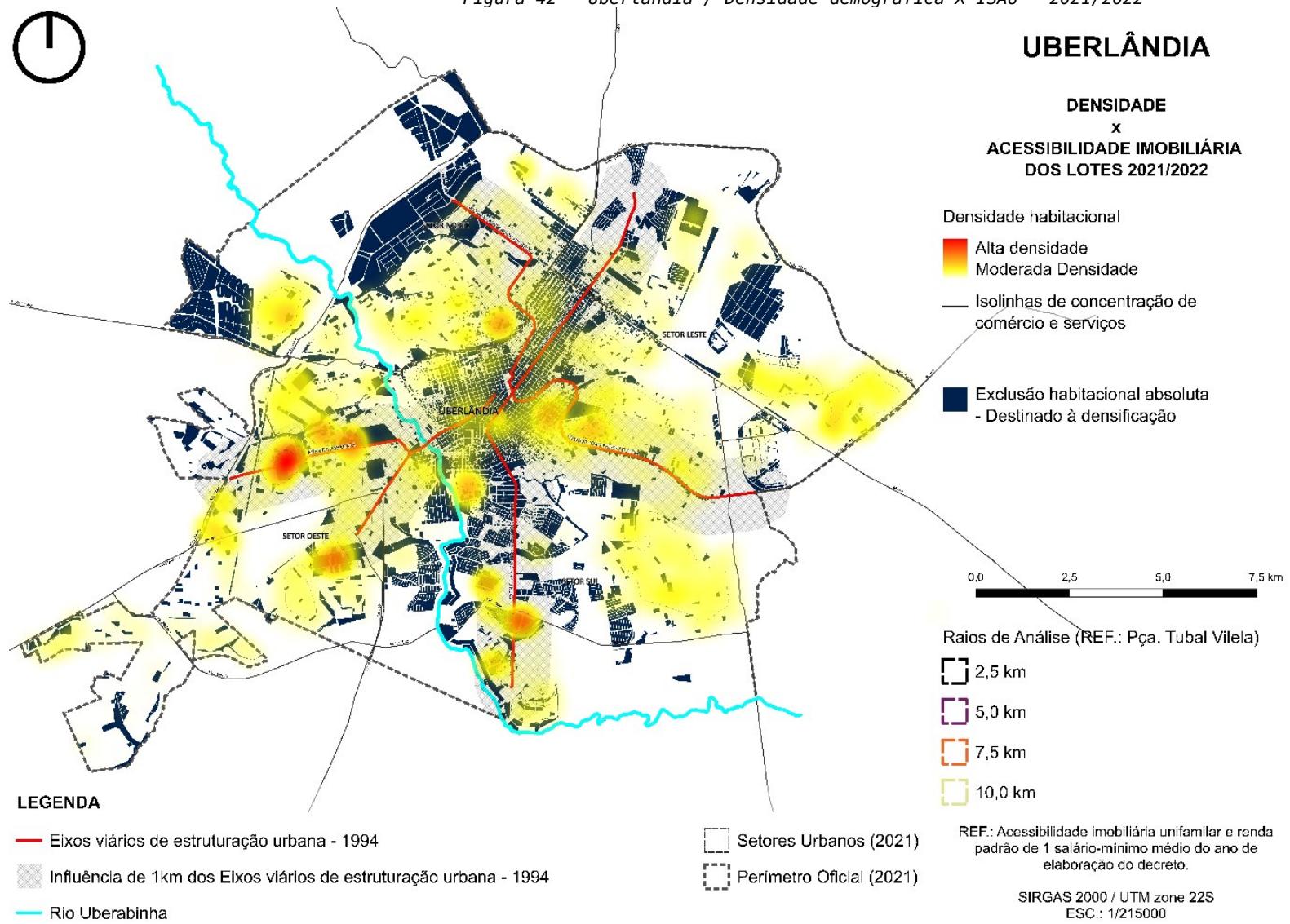
A fragmentação espacial das tipologias ao longo de quatro décadas mostra um modelo inicial relativamente compacto no setor oeste, com empreendimentos de HIS e convencionais próximos aos eixos de estruturação, mas já apresentando exceções periféricas no setor leste. A partir de 1992, predomina a periferização: empreendimentos de HIS migrando para margens, como Shopping Park, convencionais (como Shopping Park I, Jardim dos Gravatás,

Alto Umuarama etc.) e fechados (Jardins Barcelona, Gávea Hill, Paradiso e Terra Nova) a partir de 2000, avançando para bordas distantes no setor sul, inclusive no setor leste. Essa expansão evidencia o predomínio de dinâmicas de mercado que buscam terrenos de menor custo fora da área de influência de 1km dos eixos, produzindo novos padrões de segregação socioespacial em Uberlândia.

A correlação entre a distribuição das tipologias de loteamentos e os padrões de acessibilidade imobiliária e renda em Uberlândia revela uma estrutura urbana profundamente desigual, marcada por escolhas técnicas que naturalizam a segregação socioespacial.

A análise conjugada, entre densidade demográfica em Uberlândia, tipologias e acessibilidade imobiliária, foram considerados os extremos observados pelo IBGE (2022) em Uberlândia. As Altas densidades são da ordem de 727 hab./ha, enquanto as densidades moderadas são percebidas em torno de 50 hab./ha.

Figura 42 - Uberlândia / Densidade demográfica X ISAU - 2021/2022



Fonte 52 - Elaborado pelo Autor (IBGE, 2022)

A convergência de altas densidades urbanas e elevados índices ISAU no mercado (Figura 42) residencial impõe restrições significativas. A intensa demanda central, motivada por emprego, serviços ou prestígio, eleva os custos de terra e moradia a patamares inacessíveis às famílias de renda média e baixa. Esse fenômeno produz uma “forma encaixotada” urbana: edifícios de HIS que, ao mesmo tempo, promovem homogeneidade social e segregação econômica. A pressão sobre os preços reduz a área residencial média por domicílio e exclui amplos segmentos da população, consolidando processos de gentrificação e a formação de polos de renda elevada (Bertaud, 2023). Em contraste, a combinação de baixa densidade e ISAU elevado no entorno periférico gera enclaves de luxo: lotes extensos e edificações de alto padrão, com oferta habitacional restrita, mantêm valores elevados mesmo à distância do centro. Essas configurações são reforçadas por regulações falhas que limitam a oferta de solo, subutilizam a infraestrutura, resultando em “ilhas” de exclusão espacial, marcadas por baixa diversidade socioeconômica e alta dependência de transporte motorizado (Bertaud, 2023).

Na perspectiva de Bertaud (2023), a coexistência, em uma mesma cidade, de áreas com centralidades densas com alto ISAU e

periferias de baixa densidade também com ISAU elevado evidencia um duplo padrão de exclusão espacial e fragmentação socioeconômica. Essa “forma encaixotada” é inacessível à maioria, alimentando processos de gentrificação e concentração homogênea de renda, como dito, o que aprofunda desigualdades no acesso a serviços, equipamentos e oportunidades. Nas periferias, enclaves de luxo em grandes lotes isolam-se espacialmente, mantendo elevados custos habitacionais e dependência de transporte motorizado, como dito, rompendo a coerência territorial e ampliando os custos sociais e ambientais da mobilidade.

Esse panorama, segundo Bertaud (2023) exige um redesenho integrado de políticas urbanas, que considere:

- Expansão da oferta de solo e unidades habitacionais, por meio da revisão de coeficientes de aproveitamento e do tamanho mínimo de lote (o que beneficia o mercado em detrimento da qualidade edilícia), para aliviar a pressão de preços tanto no centro quanto na periferia;
- Fortalecimento da infraestrutura de mobilidade, reduzindo custos de deslocamento e “achatando” a curva de densidade, de modo a viabilizar acessibilidade em distâncias maiores;

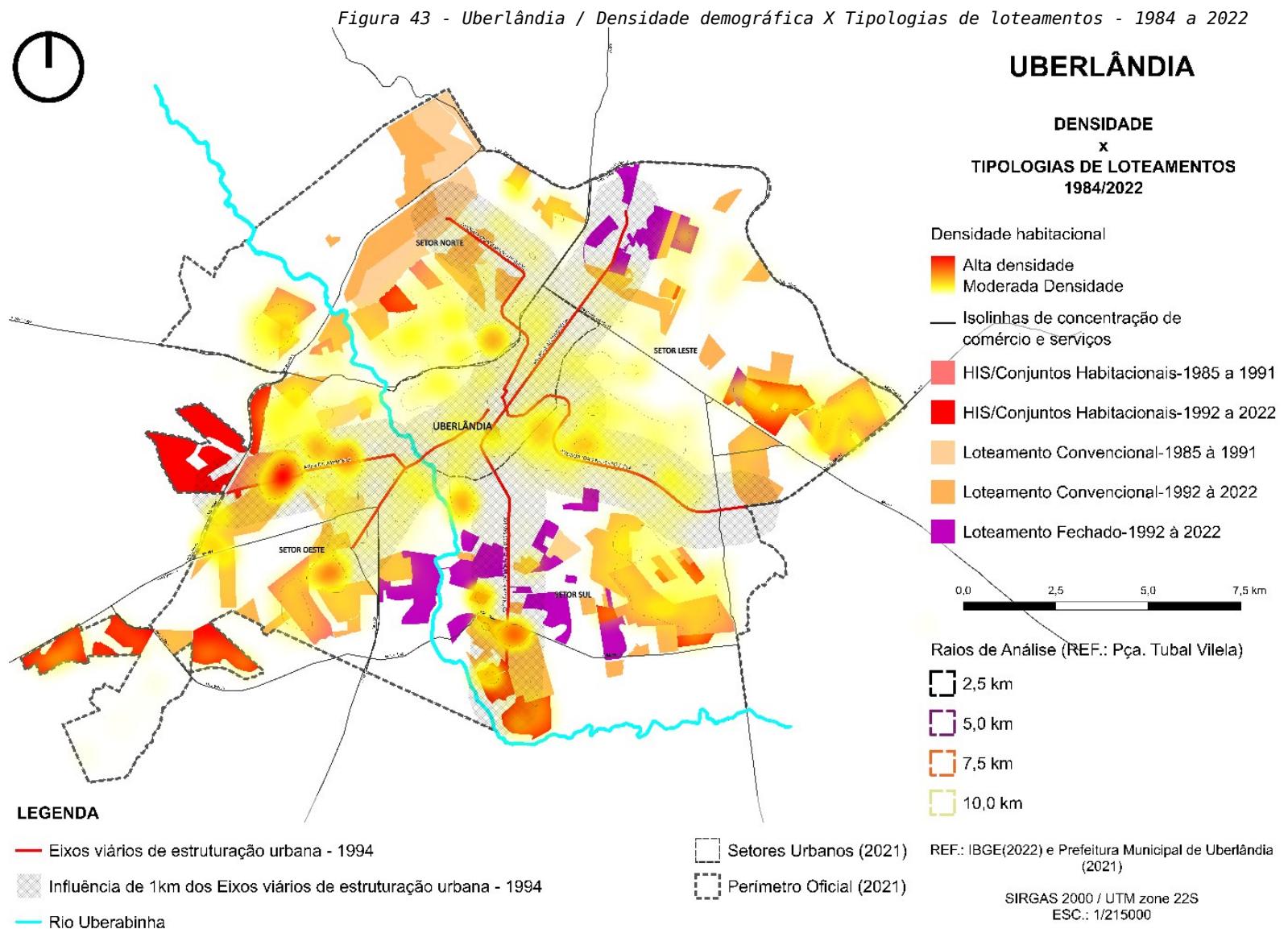
- Instrumentos de regulação inclusiva, como zoneamento de uso misto, com HIS integrada e mecanismos de cessão onerosa, destinados a garantir diversidade socioeconômica;
- Subsídios e programas de renda, alinhados a mapeamentos precisos de ISAU, para focalizar intervenções nas áreas de maior inacessibilidade habitacional.

Somente por meio dessa articulação, respeitando as dinâmicas de mercado descritas por Bertaud e corrigindo distorções regulatórias, será possível alcançar densidades urbanas sustentáveis e modelos de habitação realmente acessíveis, evitando que a cidade se estruture em “caixas” exclusivas ou em “ilhas” de luxo.

Dessa forma, comprova-se o que Bertaud (2023) teoriza, pois tem-se uma concentração de densidades habitacionais se sobrepondo à loteamentos de tipologias (Figura 43) de HIS, onde foram implantados conjuntos habitacionais horizontais de densidade moderadamente alta e verticais onde esta é destacada em tons quentes (727 hab./ha). Áreas com densidade não percebidas em amarelo, ainda estão em consolidação ou são ocupadas por loteamentos

fechados, com maior proximidade aos eixos estruturadores e/ou ao centro urbano.

Existe uma reprodução institucional da desigualdade no deslocamento dos empreendimentos de HIS para áreas de severa inacessibilidade e baixa renda, o que evidencia o fracasso do direito à cidade por meio das políticas habitacionais em garantir inclusão real. Embora originalmente situados junto aos eixos de infraestrutura (1985–1991), e estruturadores de expansão, os HIS foram “empurados” para periferias carentes, onde quase não há oferta de serviços urbanos (Smolka, 2013).



Fonte 53 - Elaborado pelo Autor (IBGE, 2022; Uberlândia, 2021a)

Esse fenômeno reflete a incapacidade do poder público de impor contrapartidas aos ganhos especulativos sobre o solo, justamente quando o mercado imobiliário captura as vantagens da valorização fundiária gerada por investimentos em infraestrutura.

O conluio entre Estado e mercado é claro nos loteamentos convencionais e fechados, que apesar de destinados a diferentes perfis socioeconômicos, partilham a lógica de ocupação de terrenos mais baratos, fora da influência dos eixos estruturadores, onde a regulação é mais flexível.

A aprovação discricionária desses projetos de loteamentos, muitas vezes vinculada a redes clientelistas que influenciam comissões e pareceres técnicos, legitima enclaves privados de alta renda em contextos de exclusão (Lacerda, 2024). Assim, a fragmentação urbana não resulta apenas de forças “naturais” do mercado, mas de decisões políticas que favorecem determinados agentes em detrimento do interesse coletivo. Em Uberlândia, a Câmara de Vereadores altera índices e legislações para atender diretamente o interesse de particulares, desconsiderando comissões, reafirmando o ato clientelista.

O setor central, paradoxalmente, apresenta alta incidência de exclusão habitacional absoluta, apesar de sua localização privilegiada, inclusive como eixo estruturador. Essa contradição demonstra que investimentos em infraestrutura densa não se traduzem automaticamente em acesso efetivo quando o solo se valoriza acima da capacidade de pagamento da população local (Bertaud, 2023). O “direito à cidade” torna-se, assim, restrito a quem pode arcar com o preço do terreno, uma forma contemporânea de gentrificação sem cobertura legislativa adequada.

Embora a Lei Complementar nº 523/2011, que dispõe sobre o parcelamento do solo do município de Uberlândia e de seus distritos e dá outras providências, tenha buscado padronizar a aprovação de loteamentos, permanecem lacunas críticas sobre a omissão de mecanismos eficazes de outorga onerosa e a fragilidade na aplicação de IPTU progressivo que reduzem o poder de regulação do Estado (Araújo; Gianasi, 2021). Sem ferramentas redistributivas, os custos da infraestrutura (como água, saneamento, transporte) recaem sobre os cofres públicos, enquanto os lucros não retornam à coletividade, perpetuando assimetrias. Vale ainda destacar que a legislação prevê mecanismos de regulação, como o valores de infraestrutura exigidos ao loteador.

Para romper esse ciclo, é imperativo vincular estritamente a aprovação de loteamentos sociais à condição de acesso mínimo a serviços, infraestrutura e transporte; instituir processos participativos que reduzam a influência clientelista nas decisões urbanísticas; aplicar de forma consistente instrumentos de justiça fiscal, como IPTU progressivo e outorga onerosa; e reforçar políticas de adensamento em bolsões de exclusão, promovendo a mescla social no tecido urbano (Bertaud, 2023; Smolka, 2013).

Essa periferização da HIS não é um acaso, mas resultado da ausência ou morosidade na aplicação de instrumentos de combate à especulação. Em Uberlândia, a implementação tardia e limitada de ferramentas como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e do IPTU progressivo no tempo (ao exemplo das alíquotas diferenciadas do início da década de 1980) permitiu a manutenção dessas extensas áreas vazias, perpetuando a especulação imobiliária e a segregação socioespacial (Araújo; Gianasi, 2021).

Consequentemente, bairros populares localizados nos limites urbanos convivem com infraestrutura insuficiente e serviços urbanos precários, evidenciando a má distribuição dos benefícios

públicos e o descaso histórico do poder público em suprir as demandas dessas comunidades (Costa, 2000). Essa realidade aprofunda a exclusão socioespacial: enquanto os moradores das periferias enfrentam transporte coletivo deficitário, saneamento básico incompleto e poucas oportunidades locais de emprego e lazer, as áreas centrais e valorizadas usufruem de todos os benefícios urbanos (Costa, 2000). O custo final de infraestrutura distribuído à população é alto, em relação ao seu usufruto.

3.0.2 Decisões Estatais e Legitimização de Desigualdades

A persistência desse padrão desigual não decorre de uma inércia urbana involuntária, e sim de escolhas políticas deliberadas. O Estado atua, em muitos momentos, como agente seletivo do capital, orientando o uso do solo de forma a legitimar desigualdades socioespaciais por meio de decisões técnicas e normativas aparentemente neutras. Instrumentos de planejamento e gestão urbana, como a aprovação de novos loteamentos, a expansão do perímetro urbano e a definição de alíquotas tributárias, têm sido empregados de maneira a favorecer a valorização fundiária em determinados setores, em detrimento de outros. Um exemplo emblemático ocorreu no final dos anos 1970 e início dos 1980, quando a administração municipal, por meio do Banco Nacional de

Habitação, implantou conjuntos habitacionais em áreas afastadas do centro. Essa estratégia de “desfavelamento” intencional forçou a população carente a se deslocar para pontas periféricas, liberando as áreas centrais para usos nobres e conferindo à cidade uma imagem de ordem e progresso urbano (Ferreira, 2010).

Tal política, ao mesmo tempo, atendia aos interesses da especulação imobiliária, pois mantinha vazias e valorizadas as glebas bem infra estruturadas no centro enquanto a população de baixa renda era realocada para longe. De modo geral, observa-se que o mercado imobiliário e as construtoras frequentemente atuam em conjunto com o poder público local na definição da localização de projetos habitacionais, de forma que prevalecem os interesses de mercado sobre o cumprimento da função social da propriedade urbana (Araújo; Gianasi, 2021). Essa confluência entre agentes privados e decisões estatais confere um caráter técnico às escolhas, mas no fundo consolida um modelo de crescimento que naturaliza as disparidades territoriais, citando os Bairros Monte Hebron, Pequis e Fruta do Conde em 2013.

3.0.3 Aprovação Discricionária de Loteamentos e Clientelismo

Até pelo menos o início da década de 2010, a aprovação de novos loteamentos em Uberlândia era marcada por elevada discretionary. A ausência de critérios transparentes e regras universais claras fazia com que a autorização de parcelamentos do solo ficasse sujeita a arranjos político-econômicos pouco visíveis, nos quais interesses privados específicos podiam se sobrepor ao planejamento coletivo. Essa constatação levou o município a atualizar sua legislação urbanística em 2011: a Lei Complementar nº 523/2011 estabeleceu diretrizes explícitas e instituiu um “Manual de Orientação de Análise e Aprovação de Loteamento”, padronizando o processo e reduzindo margens de arbitrariedade (Uberlândia, [s.d.]). Apesar desse avanço normativo, a influência de grupos privilegiados sobre as políticas urbanas permanece uma preocupação contemporânea. Lacerda (2024), por exemplo, alerta para o risco de captura do Plano Diretor por grupos econômicos e políticos locais, o que o converteria em instrumento de clientelismo voltado a favorecer loteamentos e empreendimentos alinhados a esses interesses.

De fato, a história urbana de Uberlândia oferece indícios de práticas clientelistas institucionalizadas: agentes públicos, (proprietários ou não de terras), com vínculos a grandes

proprietários de terra ou incorporadoras tiveram papel ativo na configuração do espaço urbano, direcionando o crescimento da cidade segundo lógicas seletivas, muitas vezes justificadas pelo discurso do desenvolvimento. Essa simbiose entre capital privado e gestão pública acabou naturalizada como parte legítima do processo de formação da cidade, tornando opacas as fronteiras entre interesse público e interesses particulares na condução do desenvolvimento urbano.

3.0.4 Continuidade Histórica na Governança Urbana Atual

A análise crítica dos mapas de acessibilidade de 2021/2022, à luz desse contexto, busca identificar não apenas os padrões atuais de valorização e exclusão, mas principalmente compreender os mecanismos contemporâneos de governança urbana e sua conexão com as práticas consolidadas no século XX. Os resultados apontam para uma clara continuidade histórica: muitos dos processos observados nas décadas de 1970 e 1980, como a dualidade entre espaços plenamente servidos e reservados ao capital versus periferias desprovidas, manifestam-se ainda hoje sob novas formas de ocupação (Ferreira, 2010). O Estado permanece no centro dessa dinâmica, atuando como articulador (e por vezes, cúmplice) de estratégias que favorecem a acumulação fundiária. Instrumentos

técnico-legais, a exemplo da planta de valores imobiliários e do plano diretor, acabam funcionando como dispositivos simbólicos de legitimação territorial, conferindo aparente respaldo técnico às decisões que aprofundam a segregação.

Ao se debruçar sobre os mapas recentes com esse olhar, é evidenciado que a lógica de estruturação urbana vigente em 2021/2022 é herdeira direta dos modelos passados, uma cidade cuja forma e funcionamento ainda refletem os interesses seletivos do capital, mediados e sancionados pela ação do poder público (Bicalho, 2022).

3.1 Conclusão - Entre Eixos e Valores: A Influência da Especulação Imobiliária na Estruturação Urbana de Uberlândia

A análise final integra os achados na elaboração, análise e produção de dados empíricos sobre Uberlândia com as reflexões de Villaça (2001), Bertaud (2023) e Simone (2019, 2022) para avaliar a influência da especulação imobiliária nos eixos de estruturação urbana estabelecidos pelo Plano Diretor de 1994 e o papel regulatório da Planta de Valores Imobiliários de 1984.

Karl Polanyi (2012) nos lembra que, ao tratar a terra como se fosse um “bem de mercado”, uma mercadoria passível de ser

comprada e vendida sem restrição, o planejamento urbano acaba por legitimar um regime em que o solo deixa de cumprir sua função social e se submete unicamente às leis de oferta e procura. Esse olhar aprofunda nosso diagnóstico ao mostrar como a Planta de Valores de 1984 não foi apenas capturada por grandes proprietários, mas também “enquadrada” dentro de uma lógica de mercadoria autorregulada, inaugurando o círculo vicioso em que infra-estrutura e valorização se reforçam mutuamente sem considerar a equidade.

Observa-se que a formalização de vetores de expansão ancorados nas principais vias estruturantes acabou por validar direções de crescimento já impulsionadas pelo mercado imobiliário (Villaça, 2001). Essa sobreposição entre corredores viários e faixas de valorização revela a captura do planejamento por redes de poder urbano-imobiliário, efetivada por meio de aprovações discricionárias de loteamentos e isenções fiscais (Bertaud, 2023). Ao privilegiar regiões de maior valor comercial para receber infraestrutura e habitações de renda elevada, o Plano Diretor aprofundou as desigualdades socioespaciais, deixando as periferias cronicamente subequipadas (Simone, 2019).

Milton Santos (2004) distingue entre o circuito superior (capital formal, grandes empreendimentos) e o circuito inferior (mercados informais, moradia de baixa renda) na produção do espaço. Em Uberlândia, essa dicotomia ajuda a mapear, de um lado, como os eixos de expansão estruturados em 1994 coincidem com intervenções do circuito superior e, de outro, como bolsões periféricos, mesmo quando dotados de loteamentos formais, operam segundo dinâmicas mais próximas ao circuito inferior, onde a ausência de atualização da Planta e de mecanismos de controle perpetua vazios urbanos e exclusão.

O exame da Planta de Valores Imobiliários de 1984 (Uberlândia, 1984) evidencia seu caráter ambíguo: embora concebida como instrumento de justiça fiscal, acabou refletindo expectativas de valorização projetadas pelos grandes proprietários de terras, ajustando as bases de cálculo às dinâmicas especulativas do mercado. A divisão do município em amplos setores de tributação nivelou particularidades locais e reforçou os vetores especulativos ao longo dos eixos viários (Villaça, 2001). Além disso, a defasagem na atualização dessa Planta e a ausência de mecanismos como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e alíquotas progressivas de IPTU mantiveram

extensas áreas vazias como reservas de valor, minando a função social da propriedade e agravando a exclusão habitacional (Smolka, 2013).

Em *A produção do espaço urbano* somos lembrados de que agentes e processos atuam em escalas e com repertórios metodológicos diversos (Sposito; Souza; Carlos, 2012). Aplicar um recorte multinível, combinando geoprocessamento quantitativo, análise documental e etnografia de territórios de operação (Simone, 2019, 2022) fortaleceria nossa conclusão ao propor não só diagnósticos macro (eixos, valores venais), mas também microanálises dos modos como usuários finais negociam e resistem à lógica especulativa no cotidiano.

A perspectiva de Villaça (2001) aprofunda esse diagnóstico ao identificar nos eixos de estruturação três dimensões interdependentes: o movimento das elites (eixo social), as condicionantes naturais e infraestruturais (eixo físico) e as narrativas técnicas legitimadoras (eixo simbólico). O Plano Diretor de 1994 (Uberlândia, 1994) materializou um estágio de ocupação já consolidado pela especulação, corroborando sua crítica de que o planejamento urbano municipal age majoritariamente de forma reativa (Villaça, 2001). A hierarquização dos corredores,

vinculada aos fluxos de capital imobiliário, moldou padrões de expansão que reproduzem a concentração de investimentos em setores privilegiados (Bertaud, 2023).

Pierre Bourdieu (1989), como destacado anteriormente, chama atenção que o espaço urbano é atravessado por regimes de distinção simbólica, nos quais certas áreas, ou os “eixos valorizados”, gozam de prestígio e legitimidade técnica, enquanto outras são estigmatizadas como periferia “inferior”. Reconhecer essas classificações simbólicas ajudaria a explicar por que, mesmo em casos de ampla acessibilidade física, a periferia historicamente marginalizada enfrenta barreiras de legitimação que dificultam políticas de densificação justa.

Em outras palavras, trata-se de uma política de transformação urbana que ultrapassa a mera redistribuição física da densidade habitacional e que enfrenta, de forma direta, as estruturas de dominação simbólica que relegam as periferias à condição de subespaços urbanos desprovidos de prestígio, legitimidade e reconhecimento. Isso implica, necessariamente, o reconhecimento político e cultural dos territórios populares, a redistribuição do capital simbólico urbano, a ruptura com a naturalização das desigualdades espaciais e a inserção efetiva

das periferias nos circuitos de decisão, de visibilidade e de valorização social (Bourdieu, 1989).

Em consonância, Alain Bertaud (2023) demonstra que os preços de terra, determinados pela oferta e demanda, estruturam espontaneamente a forma urbana por meio de variações de densidade e altura construtiva. Nesse contexto, as intervenções estatais em mobilidade, como a pavimentação de rodovias e a implantação de sistemas de transporte coletivo, funcionam como gatilhos indispensáveis para que o mercado realize o potencial de valorização do solo (Bertaud, 2023).

A pesquisa de Ana Laura Lomolino (2019) sobre verticalização em Uberlândia mostra como, a partir dos anos 2000, edifícios de alto padrão se consolidaram em torno dos mesmos eixos de valorização diagnosticados no Plano de 1994, reforçando a segregação vertical. Incorporar esse aspecto evidencia que a especulação não se manifesta apenas em manchas de expansão horizontal, mas também em modos específicos de adensamento elitizado que se sobrepõem ao solo, intensificando bolsões de inacessibilidade.

Sem diagnósticos técnicos e regulação fundiária eficaz, o planejamento tende a legitimar a expansão radial preconizada pelos agentes de mercado, em vez de promover um equilíbrio entre consumo de solo e acessibilidade

AbdouMaliq Simone (2022) complementa essa compreensão ao propor o conceito de “The Surrounds” para designar espaços de incerteza e improvisação que circundam a vida urbana formal, desafiando a captura normativa do planejamento. A mobilização cotidiana nas periferias, expressa nos “ritmos de resistência”, revela táticas de permanência e improvisação que escapam às imposições institucionais, criando circuitos alternativos de circulação e apropriação de infraestrutura. Essas arenas provisórias de sociabilidade evidenciam a capacidade das populações marginalizadas de subverter, ainda que temporariamente, as lógicas especulativas de produção do espaço (Simone, 2019).

Para reverter o ciclo de exclusão, é fundamental integrar instrumentos fiscais e sociais que alinhem o valor do solo à renda familiar, por meio da atualização periódica e transparente da Planta de Valores, da adoção de alíquotas progressivas de IPTU e da imposição de PEUC; incorporar metodologias participativas para mapear territórios informais e utilizar diagnósticos

qualitativos que capturem os ritmos de resistência periféricos; coordenar a lógica de mercado com objetivos de equidade no uso do solo e planejar a infraestrutura de mobilidade de modo a reduzir gradientes de acessibilidade (Smolka, 2013).

Guilherme Motta (2015) documenta como o Setor Sul da cidade de Uberlândia, embora dotado de infraestrutura, reproduz um “crescimento em dedos” que privilegia lotes de alta renda e retira incentivos à ocupação mista, isso fortalece a crítica quanto à ideia de que mera disponibilidade de serviços garante justiça espacial: sem instrumentos regulatórios atrelados à função social da propriedade, até áreas bem servidas podem se tornar enclaves exclusivos. É importante fortalecer as instituições, estabelecendo transparência nas relações entre loteadores e poder público, bem como normas claras para aprovação de loteamentos condicionadas à oferta de infraestrutura e equipamentos sociais (Simone, 2022; Villaça, 2001).

Em síntese, a urbanização de Uberlândia expõe a tensão contínua entre o mercado imobiliário, que molda de forma livremente a forma urbana, e o planejamento, que, sem regulação adequada, acaba por legitimar a lógica especulativa. O entrelacamento das ideias de Villaça, Bertaud e Simone demonstra que,

para promover justiça espacial e inclusão social, é imprescindível reconhecer tanto as estruturas formais, eixos de expansão e plantas de valor, quanto os ritmos informais que animam a vida urbana.

Referências

- ADAMS, J. S. Hoyt, H. 1939: The structure and growth of residential neighborhoods in American cities. Washington, DC: Federal Housing Administration. **Progress in Human Geography**, [s. l.], v. 29, n. 3, p. 321–325, 2005. ISSN: 0309-1325. DOI: <https://doi.org/10.1191/0309132505ph552xx>.
- AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A.; NÓBREGA, M. A. R. Da. **IPTU no Brasil um Diagnóstico Abrangente**. [s. l.], : IDP, 2013. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/123456789/1541>. Acesso em: 5 set. 2023.
- AFONSO, P.; CARMONA, C.; BOMTEMPO, E. P. D. M. O direito à cidade, a especulação imobiliária e o IPTU progressivo no tempo. **Revista de Direito da Cidade**, [s. l.], v. 12, n. 4, p. 2067–2089, 2020. ISSN: 2317-7721. DOI: <https://doi.org/10.12957/RDC.2020.50752>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/50752>. Acesso em: 5 set. 2023.
- ALVES, L. A.; FILHO, V. R.; SILVA, A. R. de P. e. Produção do espaço urbano: considerações sobre o setor leste da cidade de Uberlândia-MG. **Geoambiente On-line**, [s. l.], n. 35, p. 183–202, 2019. ISSN: 1679-9860. DOI: <https://doi.org/10.5216/rev-geoamb.v0i35.55771>.

ANDRADE, C. D. De. **A rosa do povo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. ISBN: 978-85-359-2027-7.

ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. [s. l.], : Editora Vozes, 2000. ISBN: 8532623840.

ARAÚJO, R. De; GIANASI, L. M. Análise da segregação socioespacial em Uberlândia-MG a partir de conjuntos habitacionais (2009-2016). **Estudos Geográficos: Revista Eletrônica de Geografia**, [s. l.], v. 19, n. 3, p. 48-69, 2021. ISSN: 1678-698X. DOI: <https://doi.org/10.5016/ESTGEO.V19I3.16122>. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo/article/view/16122>. Acesso em: 5 set. 2023.

BERTAUD, A. **Ordem sem Design: Como os Mercados Moldam as Cidades**. 1^a Edição ed., Porto Alegre: Bookman, 2023. 143–176 p. ISBN: 978-85-8260-598-1.

BESSA, K. C. F. O.; SILVA, E. A. M.; SOARES, B. R. “Vazios” urbanos e especulação imobiliária em Uberlândia - MG. **Sociedade & Natureza**, [s. l.], v. 8, n. 16, 2021. ISSN: 1982-4513. DOI: <https://doi.org/10.14393/SN-v8-1996-62119>. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/sociedadenatureza/article/view/62119>. Acesso em: 22 set. 2023.

BICALHO, B. **Segregação urbana em Uberlândia (MG): emergência das ocupações dos sem-teto**. 2022. Universidade Federal de Uberlândia, [s. l.], 2022. DOI: <https://doi.org/10.14393/ufu.di.2022.5322>. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/36010>.

BOURDIEU, P. **A Miséria do mundo**. Tradução Azevedo Mateus S. Soares. 7. ed., Petrópolis: Vozes, 2008. ISBN: 9788532618184.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Tradução Tomaz Fernando. Lisboa: DIFEL, 1989. ISBN: 972-29-0014-5.

BRASIL. **Carta Topográfica Matricial - Uberlândia - SE 22. Banco de Dados Geográficos do Exército (BDex)** 1970. Disponível em: <https://bdgex.eb.mil.br/bdgexapp/mobile/?l=961,963,953&c=-48.260710,-18.926797&z=11>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)] - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União de 05/10/1988, pág. nº 1**, BRASIL, 5 out. 1988. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituição:1988-10-05;1988>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 - Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da União de 20/12/1979, pág. nº 19457**, Brasil, 19 dez.

1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 26 maio. 2025.

BRASIL. Série Temporal do salário-mínimo. 2025. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/consultarValoresSeries.do?method=consultarValores>. Acesso em: 13 jul. 2025.

CLEPS, G. D. G. A Produção do espaço urbano de Uberlândia e as políticas Públicas de planejamento. **Caminhos de Geografia**, [s. l.], v. 9, n. 28, p. 26–41, 2009. ISSN: 1678-6343. DOI: <https://doi.org/10.14393/RCG92815870>.

COSTA, D. D. Da. **Poder público e especulação imobiliária: pobreza e miserabilidade na periferia de Uberlândia. (O caso do bairro Jardim Prosperidade - 1989-1999)**. 2000. Universidade Federal de Uberlândia, [s. l.], 2000. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/18729>. Acesso em: 8 jul. 2025.

COX, W. **Demographia International Housing Affordability: 2024 Edition**. Winnipeg, MB; Orange, CA: Frontier Centre for Public Policy; Center for Demographics and Policy, Chapman University, 2024. Disponível em: <https://fcpp.org>.

ELRAHMAN, A. S. A.; ASAAD, M. Urban design & urban planning: A critical analysis to the theoretical relationship gap. **Ain**

Shams Engineering Journal, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 1163–1173, 2021. ISSN: 20904479. DOI: <https://doi.org/10.1016/J.ASEJ.2020.04.020>. Acesso em: 18 set. 2023.

FERREIRA, V. de S. Creches comunitárias e democracia participativa: novas perspectivas à infância überlandense (1983-8). 2010. Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/13827>. Acesso em: 8 jul. 2025.

FERREIRA, D. L.; FARRET, R. L. Análise do Planejamento de Transporte Urbano de Uberlândia-MG. 1994. Dissertação Mestrado - Universidade de Brasília, Brasília, 1994.

FONSECA, M. de L. P.; MONCLÚS, F. J. Forma urbana e uso do espaço público: as transformações no centro de Uberlândia, Brasil. 2007. 156–161 f. Tese (doutorado) - Universidad Politécnica de Cataluña, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Vallés., Barcelona, 2007. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat08055a&AN=sapere.000135988&site=eds-live>.

HARRIS, C. D.; ULLMAN, E. L. The Nature of Cities. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, [s. l.], v. 242, n. 1, p. 7–17, 1945. ISSN: 0002-7162. DOI:

<https://doi.org/10.1177/000271624524200103>. Disponível em:
<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/000271624524200103>.

HARVEY, D. Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 21. ed., São Paulo: Edições Loyola, 2011. 307–309 p. ISBN: 9788515006793. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat08055a&AN=sapere.000115601&site=eds-live>.

HOLSTON, J. Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. 1. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IBGE. Censo Brasileiro de 1985 - 2022. 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/uberlandia/panorama>. Acesso em: 16 nov. 2023.

IBGE. Dados Geográficos SIG. Rio de Janeiro Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2025.

LACERDA, G. do C. Preço da terra e hierarquia urbana em uma cidade média: estudo de Uberlândia-MG. *Cadernos Metrópole*, [s. l.], v. 26, n. 61, 2024. ISSN: 2236-9996. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2024-6158233-pt>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962024000300403&tlang=pt.

LEFEBVRE, H. **A revolução Urbana**. Tradução Martins Sérgio. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. ISBN: 8570411952.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. 5. ed., São Paulo: Editora Centauro, 1991. ISBN: 978-85-882089-7-1.

LERNER, J. **Acupuntura urbana**. 3. ed.- ed., Rio de Janeiro: Record, 2005. ISBN: 8501068519.

LERNER, J. Veja em que direções a cidade vai crescer. **Jornal Esquema**, Uberlândia, v. 878, p. 03–36, 1991.

LOMOLINO, A. **Dinâmica da verticalização em edifícios de alta renda em Uberlândia, Minas Gerais**. 2019. Universidade Federal de Uberlândia, [s. l.], 2019. DOI: <https://doi.org/10.14393/ufu.di.2019.2238>. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/28215>. Acesso em: 12 nov. 2023.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (org.). **A Cidade do Pensamento Único**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000. p. 121–192.

MARICATO, E. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: Illegalidade, Desigualdade e Violência.** [S. l.: s. n.], . ISBN: 85-271-03-0351-6.

MESQUITA, A. P.; DA SILVA, H. Q. **As linhas do tecido urbano: o sistema de transportes e a evolução urbana de Uberlândia-MG.** Uberlândia: Roma, 2006. 234 p. ISBN: 85-99474-11-1.

MOTTA, G. **Pensar, construir e viver a cidade Uberlândia-MG: setor sul.** 2015. Universidade Federal de Uberlândia, [s. l.], 2015. DOI: <https://doi.org/10.14393/ufu.di.2015.451>. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/12271>. Acesso em: 12 nov. 2023.

OLIVEIRA, D. L. C. M. De; SELINGARDI-SAMPAIO, S. A evolução da agroindústria em Uberlândia (MG) / 1970-2024: Especialização e expansão das indústrias processadoras de soja, carnes e couros. **GEOGRAFIA**, [s. l.], v. 43, n. 3, p. 411–427, 2019. ISSN: 1983-8700. DOI: <https://doi.org/10.5016/geografia.v43i3.13953>.

PARK, R. E.; BURGESS, E. W.; MCKENZIE, R. D. **The City: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Environment.** Chicago: University of Chicago Press, 1971.

PEREIRA, O. V. **Das sesmarias ao polo urbano : formação e transformação de uma cidade / Oscar Virgílio Pereira.** [S. l.:

s. n.], . ISBN: 9788598616520. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat08055a&AN=sapere.000106115&site=eds-live>.

POLANYI, K. A Grande Transformação, de Karl Polanyi: Questões de Interpretação. Lisboa: EDIÇÕES 70, 2001. ISBN: 9789724417592.

POLANYI, K. A substância do homem: e ensaios correlatos. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012. ISBN: 9788578660765.

PRADO, P. Bairro Roosevelt / Uberlândia - entre suas curvas e retas, o Ideário Moderno de J. J. Coury e as transformações ao longo do tempo. 2021. Universidade Federal de Uberlândia, [s. l.], 2021. DOI: <https://doi.org/10.14393/ufu.di.2021.652>.

RABINOVITCH, J.; LEITMAN, J. Urban Planning in Curitiba. [s. l.], v. 274, n. 3, p. 46–53, 1996. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.1038/scientificamerican0396-46>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24989439>. Acesso em: 11 set. 2024.

RATTNER, H. Planejamento urbano e regional. 2. ed., São Paulo: Ed. Nacional, 1978.

RIBEIRO, C. dos R. Movimentos sociais urbanos em Uberlândia: Associação de Moradores e Amigos do Bairro Tibery - AMBT. [s. l.], 1987. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/19870>. Acesso em: 29 jun. 2025.

RIOS, L. G.; CARRIÇO, J. M. Reflexões sobre o princípio da Função Social da Propriedade e a aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóveis urbanos. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, [s. l.], v. 19, p. 1–16, 2021. DOI: <https://doi.org/10.11606/1984-4506.RISCO.2021.161825>. Acesso em: 22 set. 2023.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei : legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: FAPESP, 1997.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1. ed., São Paulo: Boitempo, 2016. ISBN: 978-85-7559-478-0.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1994. 86 p. ISBN: 711.45.

SANTOS, M.; VIANA, M. T. R. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. São Paulo: Edusp, 2004. ISBN: 8531408334.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social de mercado. A confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro.** 2010. Universidade de São Paulo - USP, [s. l.], 2010. ISSN: 0250-7161. DOI: <https://doi.org/10.4067/S0250-71612014000200014>. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612014000200014&lng=en&nrm=iso&tlang=en. Acesso em: 1 jun. 2024.

SIMONE, A. **Improvised Lives: Rhythms of Endurance in an Urban South.** Cambridge: Polity Press, 2019. ISBN: 978-1-5095-2335-1.

SIMONE, A. **The Surrounds.** [s. l.], : Duke University Press, 2022. ISBN: 978-1-4780-2274-9. DOI: <https://doi.org/10.1215/9781478022749>.

SINGER, P. O uso do solo na economia capitalista. In: MARICATO, E. org. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** 2^a ed., São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 21–36. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat08055a&AN=sapere.000019822&site=eds-live>.

SMOLKA, M. O. **Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development.** Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013. ISBN: 978-1-55844-284-9.

Disponível em: <https://www.lincolnist.edu/publications/policy-focus-reports/implementing-value-capture-in-latin-america>.

SOARES, B. R.; LEMOS, A. I. G. De. **Habitação e produção do espaço em Uberlândia**. 1988. Dissertação Mestrado - Universidade de São Paulo, [s. l.], 1988.

SOARES, B. R.; LEMOS, A. I. G. De. **Uberlândia: a cidade jardim ao portal do cerrado - imagens e representações no triângulo mineiro**. 1995. Tese de Doutorado - Universidade de São Paulo, [s. l.], 1995.

SPOSITO, M. E. B.; SOUZA, M. L. De; CARLOS, A. F. A. **A produção do espaço urbano: agentes e processo, escalas e desafios**. São Paulo: Editora Contexto, 2012. ISBN: 978-85-7244-633-4.

SUDJIC, D. **La arquitectura del poder : cómo los ricos y poderosos dan forma al mundo**. Barcelona: Ariel, 2007. 303 p. p. ISBN: 9788434453081.

TAVARES, J. Compreendendo padrões regionais da morfologia urbana no Brasil. **Revista de Morfologia Urbana**, [s. l.], v. 10, n. 2, 2022. ISSN: 2182-7214. DOI: <https://doi.org/10.47235/rmu.v10i2.235>. Disponível em: <http://revistademorfologiaurbana.org/index.php/rmu/article/view/235>. Acesso em: 22 set. 2023.

TEIXEIRA, A. N. et al. Urbanismo corporativo e o tensionamento em torno do direito à cidade: o empreendimento Horto Bela Vista (Salvador/BA). **Caderno CRH**, [s. l.], v. 35, p. e022044, 2022. ISSN: 1983-8239. DOI: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v35i0.36204>. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/36204>.

TEMER, S. B.; VICENTINI, Y.; SALGADO, I. **Idéias Urbanísticas - Uberlândia: de Uberabinha à Curitiba do Cerrado**. 2001. Campinas, 2001.

UBERLÂNDIA. **Bairros integrados com seus respectivos loteamentos e reloteamentos do distrito sede**. 2021a. Disponível em: <http://docs.uberlandia.mg.gov.br/wp-content/uploads/2019/12/T-NOV-2019-Bairros-Integrados-Com-Seus-Respectivos-Loteamentos-e-Reloteamentos-do-Distrito-Sede-1.pdf>. Acesso em: 5 set. 2023.

UBERLÂNDIA. **Dados Geográficos SIG**. Uberlândia Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2021 b.

UBERLÂNDIA. Decreto nº 2.821, de 28 de dezembro de 1984 - Estabelece a planta de valores imobiliários de terrenos e edificações para o exercício de 1985. **Diário Oficial do Município**, Brasil, 28 dez. 1984. Disponível em: <http://leismunicipal.br/leis/2821.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2024.

UBERLÂNDIA. Decreto nº 3.081, de 11 de dezembro de 1985. Estabelece a planta de valores imobiliários de terrenos, edificações e glebas para o exercício de 1986. **Diário Oficial do Município**, Brasil, 11 dez. 1985. Disponível em: <http://leismunicipa.is/olitp>. Acesso em: 10 jul. 2025.

UBERLÂNDIA. Decreto nº 3.415, de 29 de dezembro de 1986. Estabelece a planta de valores imobiliários de terrenos, edificações e glebas para o exercício de 1987. **Diário Oficial do Município**, Brasil, 29 dez. 1986. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ctpom>. Acesso em: 10 jul. 2025.

UBERLÂNDIA. Decreto nº 3.752, de 24 de novembro de 1987. Estabelece a planta de valores imobiliários de terrenos, edificações e glebas para o exercício de 1988. **Diário Oficial do Município**, Brasil, 24 nov. 1987. Disponível em: <http://leismunicipa.is/tpmio>. Acesso em: 10 jul. 2025.

UBERLÂNDIA. Decreto nº 5.325, de 30 de dezembro de 1991. Estabelece a planta de valores imobiliários de terrenos, edificações e glebas para o exercício de 1992. **Diário Oficial do Município**, Brasil, 30 dez. 1991. Disponível em: <http://leismunicipa.is/teqcd>. Acesso em: 10 jul. 2025.

UBERLÂNDIA. Decreto nº 19.546, de 29 de dezembro de 2021. Estabelece os valores da planta de valores imobiliários de

terrenos, edificações e glebas para o exercício de 2022.**Diário Oficial do Município**, Brasil, 29 dez. 2021c. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ztubd>. Acesso em: 10 jul. 2025.

UBERLÂNDIA. **Infraestrutura de Loteamentos - Portal da Prefeitura de Uberlândia**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/prefeitura/secretarias/infraestrutura/loteamentos/>. Acesso em: 8 jul. 2025.

UBERLÂNDIA. Lei complementar nº 78, de 27 de abril de 1994 - Plano Diretor do município de Uberlândia.**Diário Oficial do Município**, Brasil, 27 abr. 1994. Disponível em: <http://leismunicipa.is/adpto>. Acesso em: 24 set. 2023.

UBERLÂNDIA. Lei Complementar nº 525, de 14 de abril de 2011. Dispõe sobre o zoneamento do uso e ocupação do solo do município de Uberlândia e revoga a Lei Complementar nº 245, de 30 de novembro de 2000 e suas alterações posteriores.**Diário Oficial do Município**, Brasil, 14 abr. 2011. p. 6. Disponível em: <http://leismunicipa.is/pgotf>. Acesso em: 16 jul. 2025.

UBERLÂNDIA. Lei Ordinária nº 5.013, de 01 de dezembro de 1989. Dispõe sobre o Uso e Ocupação de Solo na Cidade de Uberlândia.**Diário Oficial do Município**, Brasil, 1 dez. 1989. Disponível em: <http://leismunicipa.is/qgxki>. Acesso em: 29 jun. 2025.

UBERLÂNDIA. Uberlândia 134 anos: o planejamento da modernidade - Portal da Prefeitura de Uberlândia. **Prefeitura Municipal de Uberlândia (PMU)**, Uberlândia, 2022. Disponível em: <https://www.uberlandia.mg.gov.br/2022/08/22/uberlandia-134-anos-o-planejamento-da-modernidade/>. Acesso em: 29 jun. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU). **Parecer sobre versão preliminar do Plano Diretor e do Código de Urbanismo do Município de Uberlândia**. Uberlândia.

VAINER, C. B. Os liberais também fazem planejamento urbano? - Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (org.). **A Cidade do Pensamento Único**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2000 a. p. 105–120. ISBN: 85.326.23840. Disponível em: <http://www.vozes.com.br>.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria - Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (org.). **A Cidade do Pensamento Único**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2000 b. p. 75–104. ISBN: 85.326.23840. Disponível em: <http://www.vozes.com.br>.

VILLAÇA, F. J. M. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2^a ed., [s. l.], : Studio Nobel/Fapesp/Lincoln Institute, 2001. ISBN: 85-85445-75-0.

WALSH, R. **Property Rights and Social Justice**. [s. l.], : Cambridge University Press, 2021. ISBN: 9781108551373. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108551373>. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9781108551373/type/book>.

Glossário

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISAU	Índice Sintético de Acessibilidade Imobiliária Urbana
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
MG	Minas Gerais
PDEU	Plano Diretor de Uberlândia
QGIS	Quantum Geographic Information System (Sistema de Informação Geográfica de Código Aberto)
UFU	Universidade Federal de Uberlândia

Apêndices

Apêndice A – Quadro de loteamentos aprovados por setor, por prefeito.

PERÍODO	PREFEITO	PARTIDO	Setor Central				
			SETOR LESTE	SETOR SUL	SETOR OESTE	SETOR NORTE	
1920 a 1970	Otávio Rodrigues da Cunha	-	2	-	-	-	-
	Vasco Giffoni	-	3	1	-	-	-
	Euclides Gonzaga de Freitas	-	2	-	-	1	-
	Cleanto Vieira Gonçalves	-	2	-	-	-	-
	Tubal Vilela da Silva	PSD	6	2	1	1	-
	Afrânio Rodrigues da Cunha	PRP	6	-	-	-	-
	Geraldo Mota Batista	PR	1	1	-	-	-
	Raul Pereira de Rezende	UDN	3	10	2	-	6
	Renato de Freitas	ARENA	3	2	3	3	5
Subtotal do período até déc. De 1970			28	16	6	5	11
1980 a 2020	Paulo Ferolla da Silva	PTB	-	3	5	10	8
	Virgílio Galassi	PPB	4	19	52	49	17
	Zaire Rezende	PMDB	1	7	14	18	6
	Gilmar Machado	PT	-	7	9	29	3
	Odelmo Leão	PP	-	23	37	51	3
Subtotal do período após déc. De 1980			5	59	117	157	37

Fonte 54 – Elaborado pelo Autor (Pereira, 2010; Uberlândia, 2021a)

Apêndice B – Quadro de referência de valores (moedas e salário-mínimo).

Ano	Moeda	Salário-Mínimo (Nominal)	Fator de Correção para 2025	Salário-Mínimo Corrigido (R\$ 2025)	% do SM Comprometido com Cesta (estimado 65%)	% do SM Comprometido com Cesta (corrigido 2025)	Índice de Correção 2025
1984	Cr\$	145.200,00	1.425,92	101,83	94.380,00	66,19	0,00070
1985	Cr\$	322.080,00	1.196,93	269,09	209.352,00	174,91	0,00084
1986	Cr\$	100.670,00	1.004,71	100,20	65.435,50	65,13	0,00100
1987	Cz\$	1.988,09	843,36	2,36	1.292,26	1,53	0,00119
1988	Cz\$	15.353,42	707,92	21,69	9.979,72	14,10	0,00141
1991	Cr\$	24.847,88	418,70	59,35	16.151,12	38,57	0,00239
1992	Cr\$	293.904,97	351,46	836,24	191.038,23	543,55	0,00285
1994	CR\$	6.365,41	247,64	25,70	4.137,52	16,71	0,00404
2021	R\$	1.100,00	2,19	501,53	715,00	326,00	0,45594
2022	R\$	1.212,00	1,84	658,32	787,80	427,91	0,54317
2025	R\$	1.518,00	1,09	1.394,08	986,70	906,15	0,91837

Fonte 55 – Elaborado pelo Autor ((Brasil, 2025)