
LEGISLAÇÃO E APROPRIAÇÃO FUNDIÁRIA: UM ESTUDO SOBRE A OCUPAÇÃO DO SOLO NATALENSE NA DÉCADA DE 1920

Gabriela Fernandes de Siqueira

Professora do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), campus Currais Novos
gabriela.siqueira@ifrn.edu.br

Recibido: 10 de febrero de 2021; Aceptado: 17 de junio de 2022

Legislação e apropriação fundiária: um estudo sobre a ocupação do solo natalense na década de 1920 (Resumo)

Na década de 1920 a Intendência Municipal de Natal buscou implementar um novo modelo de gestão, ampliando a eficiência dos processos voltados para a cobrança de impostos, construções, aforamentos de terrenos, e outras taxas envolvendo a apropriação do patrimônio fundiário. Nesse período o processo de modernização da capital do Rio Grande do Norte também foi intensificado. Novas avenidas foram construídas, ruas foram calçadas, linhas de bondes passaram por processo de ampliação, entre outras medidas exaltadas pela gestão local. Neste trabalho pretende-se investigar o impacto dessas reformas na política de acesso ao solo urbano natalense. Para tanto, foram utilizados como fontes editais de solicitação de aforamento, relatórios do governo municipal, matérias de periódicos e leis municipais.

Palavras-chave: Natal; gestão; patrimônio fundiário.

Legislation and land ownership: a study on the occupation of Natal soil in the 1920s (Abstract)

In the 1920s, the Stewardship Municipal of Natal sought to implement a new land management model, increasing the efficiency of processes aimed at collecting taxes, construction, aforamentos, and other fees involving the appropriation of land assets. During this period, the modernization process of the capital of Rio Grande do Norte was also intensified. New avenues were built, streets were paved, tram lines underwent an expansion process, among other measures extolled by local management. This work intends to investigate the impact of these reforms on the access policy to Natal's urban land. To this end, they were used as public notice requesting sources, municipal government reports, journal articles and municipal laws.

Key words: Natal; management; land ownership

Na década de 1920 as terras do patrimônio fundiário da Intendência Municipal de Natal¹ eram concedidas por meio do aforamento ou enfiteuse, modelo que pressupõe a divisão dos domínios

¹ A Intendência Municipal de Natal reunia a função executiva e legislativa. As leis criadas por essa instituição, chamadas de resoluções, não precisavam ser validadas por outra esfera de poder, diferente do que ocorria no período imperial, quando as leis estabelecidas pelas câmaras municipais

em direto e útil². Trata-se de um tipo de propriedade diferente do modelo moderno, que envolve um único sujeito podendo dispor de sua propriedade livremente. Já a propriedade que será estudada ao longo deste artigo pressupõe a articulação de dois sujeitos. Um senhorio, aquele que possui o domínio direto da terra, e um enfiteuta ou foreiro, que detém o domínio útil, devendo pagar uma taxa anual (o foro) para o senhorio pelo uso dessa terra. Contudo, o foreiro possui vários direitos sobre a propriedade concedida em aforamento, podendo passar o domínio útil adiante via alienação, desde que o senhorio concorde e que seja paga uma quantia denominada *laudêmio*³.

O estudo da enfiteuse enquanto modelo proprietário é recente. Possivelmente, algum jurista ao ler esse texto acharia estranho denominar de propriedade um modelo que pressupõe a divisão de domínios. Isso ocorreria porque, conforme ressaltou Paolo Grossi, muitos juristas recaem no chamado absolutismo jurídico, transformando o direito em uma espécie de apêndice do poder político, impedindo uma visão pluricultural (Grossi, 2008). Envoltos nesse absolutismo jurídico, alguns juristas deixam de considerar a pluralidade proprietária, a existência de modelos diferentes do que foi elaborado na modernidade. Grossi defende a necessidade de romper com esse absolutismo, considerando que existem variados modelos proprietários, uma vez que várias são as relações entre os homens e as coisas.

Rosa Congost também ajudou a desfazer o mito da propriedade como direito individual e exclusivo, defendendo a necessidade de se compreender a propriedade como realidade histórica (Congost, 2007). Para Manoela Pedroza, a história social da propriedade da terra no Brasil é uma área nova, que ainda carece de estudos de cunho teórico e prático. Não apenas juristas, mas também historiadores utilizam o modelo atual de propriedade da terra para investigar direitos de outros períodos, incorrendo em determinados deslizos, negando, por exemplo, a condição de direitos de propriedade àqueles que não estão presentes na sociedade atual, como os direitos senhoriais ou comunais. Por isso a necessidade de discutir esse tema articulando-o com as diferentes realidades encontradas em variados recortes temporais (Pedroza, 2016). Sendo assim, o modelo enfitêutico analisado neste trabalho pode ser considerado como um modelo proprietário, uma vez que regia a relação da Intendência Municipal e dos foreiros natalenses com as terras que integravam o patrimônio fundiário da municipalidade⁴.

necessitavam de aprovação da Assembleia provincial. Para mais informações, ver: Siqueira (2019, 135); Arrais, Rocha y Viana (2012).

² O Código Civil de 1916 apresentou os termos enfiteuse e aforamento como sinônimos. Convém ressaltar que a documentação local, resoluções municipais e matérias publicadas nos jornais que circularam em Natal, utiliza preferencialmente o termo aforamento para fazer referência ao modelo proprietário baseado nos domínios divididos aplicado na capital. Ver: Brasil (2020) Código Civil de 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em: 26 set. 2020.

³ Convém ressaltar que o aforamento em Natal não foi uma novidade implementada com o governo republicano, a prática foi recorrente desde o período colonial. Quando uma localidade adquiria status de cidade ou vila, a Coroa doava a chamada “sesmaria da câmara”, que constituía o *rossio* dessas localidades, patrimônio de responsabilidade das câmaras. As câmaras podiam dividi-lo em lotes e concedê-los aos moradores (em aforamento), que deveriam pagar foros anuais e edificar suas casas. Ver: Alveal (2007).

⁴ Desde 2002, com o novo Código Civil, a constituição de enfiteuses passou a ser proibida; as já existentes continuariam a ser regulamentadas pelo Código de 1916. Mesmo diante da

O pagamento de foro anual, da taxa de expedição de cartas, de laudêmio e outras taxas que o aforamento exigia, fazia parte da receita da municipalidade. Ao longo da pesquisa verificou-se que, inúmeros funcionários da Intendência de Natal e membros do governo estadual utilizavam-se de suas posições privilegiadas para beneficiar-se da política de concessão de terras municipais em aforamento, pagando foros inexpressivos, não registrando informações importantes e alienando terras por quantias não significativas do ponto de vista do capital econômico. Índícios de que a política de apropriação de terra foi utilizada como um mecanismo de fortalecimento dos grupos influentes. Muitos sujeitos envolvidos nesse mercado de terras, mesmo os que exerciam cargos públicos, não tinham como objetivo ampliar a receita municipal, nem resolver o problema da ausência de edificações, mas visavam reafirmar bons laços e manter uma posição de prestígio no espaço social da cidade⁵.

Na década de 1920 tem-se uma mudança na configuração do poder local. A rede dos Albuquerque Maranhão, família que dominou o poder estadual no período anterior, foi sendo desarticulada, e a formada em torno dos Bezerra de Medeiros passou a dominar a política estadual. À frente da Intendência tem-se destaque para a figura de Omar O'Grady, que imprimiu um novo modelo de gestão, aumentando a eficiência dos processos voltados para a cobrança de impostos, realização de construções, aforamentos de terrenos e outras áreas. Neste artigo pretende-se investigar se essas transformações repercutiram em mudanças na política de acesso

impossibilidade da concessão de novos aforamentos, resquícios desse instituto ainda permanecem na sociedade atual. Um dos casos mais conhecidos desses resquícios ocorre em Petrópolis, no Rio de Janeiro. Até hoje membros da antiga família real ainda recebem o laudêmio, taxa paga quando da transferência de imóveis na região central da cidade. Boa parte da região central de Petrópolis corresponde ao que foi, no século XIX, a fazenda Córrego Seco, de propriedade da então família real, o que explica a continuidade do pagamento dessa taxa. O valor do laudêmio é conhecido popularmente na região como “imposto do príncipe” e deve ser pago à Companhia Imobiliária de Petrópolis, administrada pelos descendentes de Dom Pedro II, para que os compradores possam receber a escritura dos imóveis. Em várias regiões do país essa taxa é paga também para a municipalidade. Em Natal, o pagamento do laudêmio permaneceu. Os proprietários de imóveis localizados em áreas que correspondiam à antiga sesmaria da câmara, região que constituiu o patrimônio fundiário natalense no período estudado por este trabalho, devem pagar à prefeitura a quantia correspondente a 2,5% do valor de venda dos imóveis, conforme consta no Decreto n. 11.089, de 01 de setembro de 2016. Ver: JULIANO, Anderson. *Com ‘taxa do príncipe’, Petrópolis privilegia regime extinto há tempos*. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/opiniao/coluna/2015/08/18/com-taxa-do-principe-petropolis-privilegia-regime-extinto-ha-tempos.htm>>. Acesso em: 07 nov. 2020; TAVARES, Artur. *Herdeiros da família real ainda ganham dinheiro de brasileiros, conta a National Public Radio*. Disponível em: <<https://forum.outerspace.com.br/index.php?threads/herdeiros-da-fam%C3%ADlia-real-ainda-ganham-dinheiro-de-brasileiros.480707/>>. Acesso em: 10 fev. 2021; LAUDEMIO, uma herança da colonização. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/santos-regiao/blog-do-allende/platb/2012/09/04/laudemio-uma-heranca-da-colonizacao/>>. Acesso em: 10 fev. 2021; PROJETO de lei quer acabar com a ‘taxa do príncipe’ em Petrópolis. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/videos_e_fotos/2014/11/141126_laudemio_vale_este_lgb>. Acesso em: 10 fev. 2021; NATAL. Decreto n. 11.089 de 02 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://www.natal.rn.gov.br/semut/legislacao/decreto/decreto11089.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2020; BRASIL. Código Civil de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 02 abr. 2020.

⁵ Para mais informações ver: Siqueira (2019).

ao solo urbano da capital. Para tanto, foram utilizados como fontes editais de solicitação de enfiteuse, relatórios do governo municipal, matérias de periódicos e leis municipais.

A gestão de O'Grady

Apesar de o cargo de prefeito ter sido instituído pela Constituição estadual de 1926, apenas em 1928 o cargo foi efetivamente ocupado⁶. Omar O'Grady foi eleito em 1924 para integrar a Intendência da capital após o falecimento de seu sogro Manoel Dantas, que permaneceu menos de dois meses na função. Era filho do canadense Alexandre James O'Grady e da potiguar Estefânia Alzira Moreira. Seu pai se mudou para Natal em 1881 para trabalhar na companhia destinada a construir a estrada de ferro que ligaria a capital à cidade de Nova Cruz (Cardoso, 2000, 595), sendo figura de destaque na cidade, uma vez que integrou a Intendência da capital norte-rio-grandense entre 1896 e 1898. Omar O'Grady iniciou seus estudos em Natal e formou-se engenheiro nos Estados Unidos pelo *Armour Institute of Technology* em 1917.

Logo no início de sua administração O'Grady buscou modificar a configuração da Intendência na tentativa de dar-lhe mais autonomia e eficiência⁷. Assim, foram criadas três diretorias: a da Fazenda, a do Expediente, e a de Obras⁸. A Diretoria da Fazenda era responsável pelos impostos e finanças municipais, subordinada a essa diretoria estava a seção do Patrimônio, responsável pelo patrimônio municipal, devendo cuidar, por exemplo, da expedição das cartas de aforamento e do recebimento de todas as taxas referentes à enfiteuse.

A Diretoria do Expediente, que seria dirigida pelo secretário da Intendência, tinha como responsabilidade receber o expediente destinado à municipalidade e fazer cumprir as leis vigentes e os despachos do presidente da Intendência. Além disso, ao diretor do Expediente e secretário da municipalidade caberia ainda funcionar como secretário da junta apuradora de todas as eleições estaduais e municipais⁹.

⁶ O'Grady iniciou suas atividades na Intendência visando substituir o mandato de seu sogro falecido em 1924. Foi eleito intendente para o triênio de 1926-1928. Apenas com o fim do seu mandato de presidente da Intendência, no final de 1928, foi indicado por Juvenal Lamartine, então governador, para exercer o cargo de prefeito, não se candidatando, portanto, para as eleições da Intendência do triênio vindouro, ver: Siqueira (2014, 368); Santos (2012, 199).

⁷ A reforma implementada por Omar O'Grady pode ter tido influência da reforma administrativa colocada em prática por José Augusto já em 1924, por meio do Decreto n.239. Com essa reforma, que objetivava descentralizar os serviços públicos, foram criadas uma Secretaria Geral e cinco Departamentos (o de Saúde Pública, o de Educação, o de Segurança Pública, o de Agricultura e Obras Públicas, e o da Fazenda e do Tesouro), ver: RIO GRANDE DO NORTE. Mensagem apresentada pelo governador José Augusto Bezerra de Medeiros (1924, 17) Disponível em: <http://ddsnext.crl.edu/titles/181?fulltext=&item_id=4523#?c=4&m=109&s=0&cv=16&r=0&xywh=323%2C1109%2C2745%2C1936>. Acesso em: 03 nov. 2020.

⁸ Em 1914 o intendente Romualdo Galvão já tinha instituído uma reforma na municipalidade, criando três comissões (Fazenda e Comércio, Legislação e Obras Públicas). Contudo, essa reforma não modificou a forma da administração, que permaneceu funcionando segundo os mesmos mecanismos. As novas comissões não possuíam estrutura própria e nem funcionários especializados, diferente do verificado na reforma implementada por O'Grady em 1925.

⁹ Conforme garantido pelo artigo 77 do Regulamento da Resolução n.241, que destrinchou os serviços dos departamentos da Intendência de Natal, ver: A REPUBLICA, Natal, 19 maio-16 jun. 1925.

A Diretoria de Obras tinha como objetivo gerir os serviços relativos a obras municipais (saneamento, instalações mecânicas, arborização, construções de prédios, etc.), à carta cadastral, à viação em geral e ao almoxarifado da Intendência, e o diretor deveria ser obrigatoriamente um engenheiro civil. Cada diretoria deveria possuir funcionários especializados. Certamente a divisão empreendida por O'Grady deu maior fluidez à administração. Os intendentes não ficariam sobrecarregados, existiriam diretorias específicas, facilitando as diversas atribuições da gestão municipal e fiscalizando de forma mais eficiente o cumprimento da legislação, ao menos essa era a impressão que o extenso regulamento sobre as diretorias da municipalidade, publicado em várias edições do jornal que divulgava os atos oficiais do governo, o *A Republica*, deixava transparecer¹⁰.

Todos os empregados municipais seriam nomeados e demitidos pelo presidente da municipalidade, ainda que os diretores fizessem as indicações, sugerindo que a autonomia pretendida por O'Grady também era relativa, uma vez que por ele passariam todas as indicações. Essa interferência direta de O'Grady nas nomeações também indica que para integrar como funcionário as diretorias da municipalidade era fundamental nutrir boas relações com o chefe do Executivo municipal e, conseqüentemente, com o governador, responsável pela indicação do prefeito da capital. A nomeação também poderia ser trocada por apoio político, por fortalecimento de laços.

Omar O'Grady ressaltou, em relatório sobre a administração de 1925, que a reforma na Intendência tinha o objetivo de “reduzir os processos burocráticos”, limitar ao indispensável o número de funcionários e ampliar a capacidade de trabalho destes (GOVERNO do município, 1926). De acordo com o mesmo relatório, as mudanças foram fundamentais para a ampliação da receita municipal que, em 1925, foi aproximadamente o dobro do movimento do ano anterior e quase o triplo da arrecadação geral de 1923. Essa ampliação da arrecadação se deu com o aumento dos funcionários, que em 1924 eram 27 e, com a reforma de 1925, passaram a ser 36. O chefe do Executivo municipal garantia em seu relatório que a eficiência da municipalidade foi ampliada em 100%, acompanhada de um aumento de apenas 25% do número dos funcionários. Para ele, os resultados também se deviam à ampliação das horas de expediente nas repartições públicas¹¹.

Em 1925 a receita municipal também foi incrementada com a transferência da arrecadação dos impostos de décima urbana, biqueiras, batentes e taxa de lixo para a alçada municipal, verba que

¹⁰ A Diretoria da Fazenda seria composta por 12 funcionários (diretor, tesoureiro, procurador fiscal, agrimensor, 4 escriturários, fiel do tesoureiro, 2 cobradores e contínuo); a do Expediente teria diretor, amanuense datilógrafo, porteiro arquivista, contínuo, servente, inspetor escolar e professores (já que a instrução pública municipal estava subordinada a essa Diretoria); já a Diretoria de Obras seria composta por diretor, auxiliar técnico, escriturário-pagador, desenhista, contínuo, pessoal operário do serviço de campo, e por funcionários da seção de obras (administrador, apontadores, feitores, pessoal operário), do almoxarifado (almoxarife, encarregado do depósito de inflamáveis, motorista e ajudantes, vigias, serventes) e da seção de limpeza e jardins (administrador, encarregado de limpeza, zeladores dos jardins, feitores, pessoal operário), ver: A REPUBLICA, Natal, 19 maio-16 jun. 1925.

¹¹ A partir de 1925 o expediente passou a ser das 8h às 11h e das 13h às 16:30h, com possibilidade de prorrogação de acordo com a demanda, ver: GOVERNO do município (1926).

auxiliou as obras de modernização da cidade¹². Tal transferência também pode ser indicativa da maior autonomia da Intendência na gestão de O'Grady, que não precisava dividir com a esfera estadual a responsabilidade sobre os referidos serviços (RIO GRANDE DO NORTE, 1925).

Para Renato Santos, essas mudanças na gestão de O'Grady indicavam a implementação de um modelo mais racional, dinâmico e eficiente de gestão para a capital. E esse novo modelo foi refletido na ampliação de obras na cidade (Santos, 2012,.57). Entre essas obras tem-se: remodelação de jardins (Santos, 2012,.185), implementação de um novo sistema de numeração da cidade¹³; obras de construção e reparos de estradas de rodagem, embelezamento de avenidas e praças, construção da avenida Atlântica¹⁴, inúmeras obras de calçamento, entre várias outras medidas.

Conforme relatório apresentado em janeiro de 1926, para O'Grady o item mais importante de seu programa de melhoramentos foi a implantação de bons calçamentos, considerado o principal serviço que faltava para a cidade tornar-se "tão aprazível" (Governo do município, 1926). Em entrevista concedida em 1928, o chefe do Executivo municipal afirmou que em menos de quatro anos de gestão conseguiu construir mais de 40.000 m² de calçamento, a maioria de paralelepípedo¹⁵. O investimento no calçamento de ruas e avenidas facilitaria o deslocamento pelas ruas da urbe¹⁶ e também atenderia uma função estética, já que o número de vias calçadas indicava alteração de um índice de modernização da cidade¹⁷. De acordo com o *A Republica*, as

¹² Essas mudanças foram determinadas pela Resolução n.246, ver: DIÁRIO de Natal, Natal, 22 fev.1925.

¹³ De acordo com o relatório de sua primeira gestão, O'Grady considerava o sistema anterior imperfeito e deficiente, devendo ser substituído por um novo inspirado no modelo adotado nos Estados Unidos. O novo sistema fazia referência a duas bases para as ruas que seguiam no sentido norte e sul, e outra base, perpendicular à primeira, para as ruas que seguiam na direção leste e oeste. A numeração das casas seria sempre proporcional à base que ficasse perpendicular à rua em que estivessem inseridas. Foi estabelecido que quatro metros corresponderiam para cada número, e que os números pares seriam colocados no lado oeste para as ruas no sentido norte-sul e no lado sul para as ruas no sentido leste-oeste. Os números ímpares deveriam ficar sempre no lado oposto. Assim, o número de cada casa seria igual a duas vezes a sua distância à base perpendicular à rua. A alteração no sistema de numeração foi efetivada por meio da Resolução n.262, de novembro de 1925. Ver: GOVERNO do município (1926).

¹⁴ A avenida Atlântica, construída no bairro Cidade Nova, tornou-se um dos principais cartões postais da capital e um símbolo de destaque da remodelação na gestão de O'Grady. Possuía a extensão de 800 metros, com 425 metros de balaústres e passeios, que poderiam ser utilizados para observação da Fortaleza dos Santos Reis e da praia de Areia Preta, além de postes de iluminação elétricas a cada 20 metros. Em 1938 essa Avenida passou a denominar-se Getúlio Vargas, atualmente conhecida popularmente como Ladeira do Sol, ver: Santos (2012, 187); Siqueira (2014, 382-385).

¹⁵ Entrevista concedida ao periódico *O Jornal* e reproduzida no *A Republica*, ver: PROGRESSOS duma capital nortista. *A Republica*, Natal, 29 nov. 1928.

¹⁶ As ruas da cidade passaram a ser cobertas por empedrado regular, macadame pixado ou paralelepípedo sobre base de concreto, materiais de maior durabilidade, facilitando o trânsito, ver: Dantas (2003, 123).

¹⁷ A quantidade de calçamento de uma cidade era medida por um índice chamado coeficiente de calçamento, obtido por meio da divisão entre quantidade de metros quadrados do serviço pelo número de habitantes. Esse índice era utilizado como um elemento para medir o grau de desenvolvimento de uma cidade. O próprio O'Grady, em artigo de 1929, chegou a mencionar esse

obras implementadas na gestão de O'Grady foram responsáveis por dar um novo aspecto à capital norte-rio-grandense, mudando a feição “pequenina e sem hygiene” da cidade, transformando “o seu aspecto colonial e colocando-a ao lado das mais adiantadas do Norte”¹⁸.

Na gestão de O'Grady as linhas de bonde também foram ampliadas. Em 1926 a linha do Alecrim foi prolongada até a região suburbana de Lagoa Seca, em um percurso de 2.600 metros que percorreria a avenida Alexandrino de Alencar. Para Gabriel de Medeiros, essa medida representava a vetorização do crescimento de Natal pela Alexandrino de Alencar, desafogando as áreas às margens do rio Potengi (Medeiros, 2017, 181-183).

Para os redatores do *A Republica*, as obras de O'Grady, sobretudo as que envolviam a abertura de ruas, construção de calçamentos e ampliação de linha de bonde, também eram fundamentais para interligar a cidade, estabelecendo uma “fácil e rápida comunicação com os arrabaldes” (Medeiros, 2017, 181-183).

As mudanças no acesso ao patrimônio fundiário da capital

As mudanças implementadas ao longo da década de 1920 também interferiram nas formas de gestão do patrimônio fundiário natalense. Antes mesmo de O'Grady assumir em 1924 o poder municipal, a Intendência de Natal tomou providências para tentar fazer com que a política de acesso ao solo fosse praticada de acordo com a legislação vigente, e cumprisse o objetivo da concessão para a área urbana: o fomento à construção de edificações. Nesse sentido, em abril de 1923 foi promulgada a Resolução n.223, que previa a nulidade dos contratos de aforamento concedidos há mais de um ano em que os enfiteutas não tivessem edificado nos lotes (Medeiros, 2017, 181-183). Como justificativa, o texto destacava que ainda existia na capital uma crise de habitação e uma das principais causas para tal crise era a excessiva elevação dos preços dos terrenos de construção na zona urbana, causados sobretudo pelo “abuso de certos enfiteutas que, aforando em tempos idos grandes áreas, não o faziam com a intenção de nelas construir, mas de as repassarem a terceiros com vultuosos lucros” (A REPUBLICA, Natal, 17 abr. 1923).

O documento ainda denunciava que existiam indivíduos de posse de quatro a até vinte cartas de aforamento sem ter construído em nenhum dos lotes cedidos, aproveitando-se da “tolerância dos poderes públicos municipais” (*Idem*). Após a caducidade do contrato, a Intendência, caso não precisasse do terreno e após o pagamento das taxas devidas pelo enfiteuta (custas de processo e foros atrasados), poderia conceder novamente o lote ao mesmo enfiteuta. Caso o foreiro original continuasse sem construir no lote após um ano da nova concessão, perderia de forma definitiva o direito sobre o aforamento do terreno em questão.

índice e ressaltar que seu objetivo era aumentar o coeficiente de calçamento natalense, ver: Dantas (2003, 124).

¹⁸ C.A. Uma administração progressista. *A Republica*, Natal, 05 fev. 1928. Matérias exaltando a administração de O'Grady: NOVOS rumos. *A Republica*, Natal, 9 abr. 1925; A REPUBLICA, Natal, 28 abr. 1925; A REPUBLICA, Natal, 29 maio 1925; ENGENHEIRO Omar O'Grady. *A Republica*, Natal, 18 fev. 1926; Duarte, Dioclecio. A transformação da cidade de Natal. *A Republica*, Natal, 04 jan. 1927; DR. OMAR O'Grady. *A Republica*, Natal, 18 fev. 1927; MAIS um anno de acção constructora. *A Republica*, Natal, 03 jan. 1928; *A Republica*, Natal, 04 jan. 1929; O PROJECTO do futuro desenvolvimento de Natal. *A Republica*, Natal, 27 abr. 1929; entre outras.

A Resolução n.233 não trazia uma determinação nova, apenas ratificava uma norma prevista desde o início do século XX, confirmada com a Resolução n.92 de 1904. Os foreiros que não cumprissem essa cláusula teriam os contratos rescindidos. Contudo, parece que essa norma não foi seguida, tal era o acentuado número de foreiros inadimplentes aprofundando uma crise habitacional, justificando até mesmo a promulgação de uma lei ratificando uma norma que vigorava há mais de 20 anos. A Resolução n.223 também destacou a presença na cidade de um mercado visando a alienação de lotes em busca de lucro de capital econômico, uma vez que ressaltou que vários enfiteutas não edificavam em seus lotes por objetivarem apenas transferirlos a “terceiros com vultuosos lucros” (*Idem*), alienação típica de um mercado impessoal que geralmente acontecia quando os envolvidos não participavam da mesma rede de parentela e/ou não tinham vínculos com a política local¹⁹.

A partir de março de 1923 a municipalidade utilizou o jornal que publicava os atos oficiais para anunciar com frequência que atuaria de forma rigorosa no cumprimento da Resolução n.223, “para bem da população e normalidade dos serviços” (Editaes, 14/3/1923). De fato, a partir de 1923 observa-se no *A Republica* a publicação de editais que anunciavam a caducidade de contratos de aforamento que desrespeitavam a cláusula de edificação. Em maio de 1923, por exemplo, a Intendência rescindiu os contratos enfiteuticos de vários indivíduos, dentre eles nomes de grande influência na sociedade natalense como Arthur Disnard Mangabeira e os sócios da firma Tobias Palatnik & Irmãos (Editaes. 25/5/1923). Em junho do mesmo ano, Pio Barreto também teve aforamentos retomados pela municipalidade por negligência de cumprimento da cláusula de edificação (Editaes. 22 /6/ 1923).

Mangabeira, que teve outros contratos de aforamento rescindidos pelo mesmo motivo em junho de 1923²⁰, foi fiscal da Intendência de Natal entre 1905 e 1908 e atuou como secretário da mesma entre 1911 e 1913 (A REPUBLICA, Natal, 03/1/1905; A REPUBLICA, Natal, 07/5/1908; A REPUBLICA, Natal, 10/1/1911; A REPUBLICA, Natal, 27/1/1912). A firma Tobias Palatnik & Irmãos era propriedade da família Palatnik, formada por comerciantes judeus que se estabeleceram em Natal em 1912. Tal família de origem ucraniana tinha grande prestígio na capital, possuindo, já em 1915, o engenho de açúcar Utinga, inúmeros sítios, plantações de laranja e coqueiros, e algumas fábricas. Os Palatnik também se destacavam na atividade comercial, com uma loja fixa em Natal que vendia mercadorias nacionais e estrangeiras, e construíram várias propriedades destinadas a aluguel²¹. Já Barreto, sobrinho de Pedro Velho, principal liderança política da família

¹⁹ Para mais informações sobre esse mercado ver: Siqueira (2019).

²⁰ O primeiro edital também rescindiu contratos de Antonio Soares de Araujo, coronel Pedro Soares de Araujo, Aristotelis Costa, Antonio Ferreira Pinto Filho, capitão Pedro Cavalcante de Albuquerque, Raymundo de França, Anna Senhorinha de Macêdo e Araujo, Salvador Cicco e dr. Elviro Carrilho da Fonseca e Silva. No segundo edital, Silva, Melciades Mello, Manoel Cunha, Duarte Machado, Zilda, Machado & Cia, Pio Barreto e Jeronymo Xavier de Miranda também tiveram seus contratos rescindidos. Os contratos rescindidos faziam referência a lotes nos bairros de Cidade Nova e no Alecrim. Ver: EDITAIS. Governo do Município. *A Republica*, Natal, 08 jun. 1923; EDITAES. *A Republica*, Natal, 22 jun. 1923.

²¹ Em trabalho anterior demonstrei como essa família solicitou vários lotes em enfiteuse no bairro Cidade Nova. Ver: Siqueira (2014,457-460).

Albuquerque Maranhão, foi um dos maiores enfiteutas natalenses, fazendo da apropriação do solo municipal um verdadeiro negócio²².

Os editais de rescisão lembravam que as concessões foram realizadas com a obrigação de edificação no prazo de um ano e que a Intendência já tinha demonstrado condescendência excessiva para com os foreiros inadimplentes. Os textos ressaltavam que com esse ato de rescisão a municipalidade tencionava defender os “interesses da coletividade” (Editais 08/6/1923), que não podia ser prejudicada “pela detenção de grandes terrenos em mãos de pessoas que não querem ou não podem edificar, em prejuízo de outros que estão em condição de o fazer” (*Idem*).

Por meio desses editais a gestão municipal reconhecia sua parcela de culpa frente ao problema da crise habitacional na cidade, uma vez que teria agido de forma condescendente com a inadimplência até então vigente, ao mesmo tempo em que declarava estar atuando para mudar esse quadro em benefício da coletividade. A estratégia de José Lagreca, então presidente da municipalidade, para garantir sua governabilidade, era mostrar, por meio das rescisões de contratos envolvendo sujeitos de prestígio, que os interesses da coletividade estariam acima dos interesses particulares em sua gestão. Todavia, assim como verificado nos gestores da municipalidade ao longo do predomínio da rede de parentela dos Albuquerque Maranhão, na década de 1920 a promessa de preocupação com o público e fim de confusão com interesses privados na maioria das vezes restringia-se ao campo discursivo.

Mesmo após a rescisão contratual de março de 1923, verifica-se que tanto Mangabeira como os irmãos Palatnik tiveram acesso a outros lotes de expressivas dimensões e/ou a concessões de terrenos que desrespeitavam as resoluções, o que indica que a Intendência continuou negligenciando determinadas cláusulas envolvidas na distribuição de lotes, ainda que cumprisse a Resolução n.223 em alguns casos²³. Em março de 1925, já na gestão de O’Grady, por exemplo, constatou-se negligência da municipalidade em relação ao recolhimento dos foros. O governo municipal publicou uma matéria ressaltando que existiam três mil enfiteutas em Natal que estavam em atraso em relação ao pagamento dos valores anuais. O texto destacava que o lapso por três anos já seria suficiente para a retomada dos lotes, mas a Intendência até então fora tolerante “pela inferioridade numérica de habitantes desta cidade” (Governo municipal, 22/3/

²² Entre 1903 e 1919 Pio Barreto possuía 57 terrenos do patrimônio foreiro municipal, o que totalizava uma área de 251.761,11 m². Ver: Siqueira (2019, 284.).

²³ Em junho de 1926, por exemplo, Mangabeira recebeu em aforamento um lote de 275,52 m² pelo qual deveria pagar 5.510,4 réis de foro anual (conforme Resolução n.260). Todavia, a carta de aforamento referente a esse lote registrava como foro 673 réis, quantia mais de 8 vezes inferior ao estipulado pela legislação municipal. Em junho de 1923 a empresa Tobias Palatnik e Irmãos também recebeu dois lotes de terra, um de 1.498,50 m² e outro de 827 m². Apesar dos valores de foro cobrados respeitarem as resoluções municipais vigentes, os irmãos Palatnik alienaram o primeiro lote menos de 5 meses após a concessão, o que pode sugerir que o objetivo da empresa era lucrar com a enfiteuse e não respeitar a cláusula de edificação. Assim, a rescisão contratual de maio de 1923 não implicava propriamente em maior fiscalização da Intendência nas concessões de aforamento. Ver: NATAL. Prefeitura Municipal do Natal. *Carta de aforamento n.774 CN, de 19 de junho de 1923*; NATAL. Prefeitura Municipal do Natal. *Carta de aforamento n.775 CN, de 19 de junho de 1923*. Natal: s.d.; NATAL; Prefeitura Municipal do Natal. *Carta de aforamento n.809 R, de 14 de junho de 1926*. Natal: s.d.

1925), o que possibilitava o adiamento de determinados melhoramentos. No entanto, a municipalidade ressaltava que o quadro havia modificado e o aumento populacional da capital exigia novas medidas em prol da “coletividade”, do “mandato popular”, sendo necessário, portanto, o primado do coletivo sobre o particular (*Idem*). Assim, visando sanar a dívida de mais de quarenta contos de réis (40:000.000) causada pelos atrasos no pagamento dos foros, a Intendência atuaria de forma rigorosa, implementando ações de comisso, rescindindo contratos, e enviando aos enfiteutas devedores as notas de suas dívidas. Mais uma vez a gestão utilizava o jornal que publicava os atos oficiais para reforçar a sua imagem, para sustentar que colocaria os interesses públicos acima dos pessoais.

As ações de comisso publicadas no *A Republica* em 1923 foram executadas diretamente pela municipalidade. A partir de 1924 constatou-se uma mudança nas formas de fazer cumprir as rescisões contratuais. Para tanto, a Intendência passou a recorrer aos tribunais, implementando comisso via ação judicial, conforme pode ser observado em publicações do *Diario de Natal*.

O *Diario de Natal*, folha matutina de propriedade do Centro de Imprensa Católico, foi criado em outubro de 1924 e tinha como diretor Antonio Soares de Araújo e como redatores José Ferreira de Sousa e Alberto Roselli, que ocupou a Intendência como secretário e intendente entre 1912 e 1916. De acordo com Manoel de Melo, o *Diario* “primava pela defesa dos bons costumes, da família, da legalidade, da religião, da ordem, enquanto procurava desfazer equívocos, como espiritismo, maçonaria, laicismo e outras” (Melo, 1987, 123). Apesar de representar os interesses da Igreja Católica do período, o periódico também publicava notas literárias e relacionadas a assuntos do governo estadual e da Intendência de Natal, dedicando-se, inclusive, a divulgação da coluna Notas Oficiais, em que seguia um resumo de despachos e atos dos governos estadual e municipal. Dentro dessa coluna, na seção *Governo Municipal*, foram publicadas solicitações de enfiteuse, resumos de receita e despesa da municipalidade, pedidos de ações de comisso, entre outros.

A publicação de atos oficiais em periódicos como o citado indica que as ações da Intendência da capital não eram divulgadas apenas pelo *A Republica*, existindo outros veículos que colaborariam para ampliar o alcance dos atos da municipalidade, atingindo mais indivíduos que, no tocante ao aforamento, por exemplo, poderiam ter conhecimento de petições que pudessem ameaçar seus direitos de enfiteuta. O *Diario de Natal* também tinha assinantes no interior, o que ampliava ainda mais o seu alcance²⁴, e não era um periódico oposicionista, diferente de seu quase homônimo (*Diario do Natal*) do início do século XX²⁵.

Assim, em outubro de 1924, por exemplo, o *Diario* divulgou que o vice-presidente da Intendência oficiou ao advogado da municipalidade recomendando propor ação de comisso contra os

²⁴ Em 1924, o *Diario* possuía 1.300 assinantes no interior, ver: ECHOS e Factos. *Diario de Natal*, Natal, 26 out. 1924.

²⁵ A equipe do *A Republica* publicou várias notas elogiosas a respeito da criação do *Diario de Natal*, considerando que o mesmo seguia uma linha “distinta, de correção, firmeza e altaneira, na realização do jornalismo catholico”, recebendo nas dependências do *A Republica* o diretor e o gerente do novo jornal. O *Diario*, por sua vez, também se referia de maneira cordial à folha dedicada à publicação dos atos oficiais do estado, ver: DIARIO de Natal. *A Republica*, Natal, 11/10/1924; A REPUBLICA, Natal, 03/7/1925; DIARIO de Natal. *A Republica*, Natal, 23/10/1925; DIARIO de Natal. *A Republica*, Natal, 20 /10/1928; COMO fomos recebidos. *Diario de Natal*, Natal, 24/10/1924; A REPUBLICA. *Diario de Natal*, Natal, 13 /11/1924; entre outra.

enfiteutas Manoel de Araujo e José de Oliveira, ocupantes de terrenos do patrimônio municipal localizados no bairro Alecrim (Governo do Município, 23/10/ 1924.), contra Francisco da Costa Vasconcellos, enfiteuta de um lote na Cidade Nova (Governo do Município, 26 /10/1924), e contra Manoel Pimenta, enfiteuta de um lote no Alto da Bandeira(Governo do Município, 29/10/1924). Nota-se como a Intendência não rescindiu diretamente os contratos celebrados com os enfiteutas citados, mas recomendou ação judicial, indicando que o processo não poderia ser efetivado diretamente pela detentora do domínio direto dos lotes em questão. Os despachos publicados no *Diario* eram resumidos, não apresentando a justificativa da solicitação de ação de comisso.

Em outubro de 1924, o referido periódico publicou um edital de intimação que dava o prazo de 60 dias para os enfiteutas José Rocha, Antonio Mattos, Francisco de Oliveira e Odette Souza se apresentarem frente à justiça para prestar esclarecimentos a respeito da ação de comisso imposta pela municipalidade, uma vez que o oficial de justiça não os encontrou para entregar os mandados de citação. No edital, o juiz destacou que caso os enfiteutas não se apresentassem no prazo determinado, a Intendência cassaria e retomaria o domínio útil dos lotes reivindicados de forma imediata (Editaes, 29/10/1924.) Essas ações de comisso, não encontradas nas publicações dos periódicos das duas primeiras décadas do século XX, sugerem que, na década de 1920, o governo municipal tentou fiscalizar com mais rigor algumas regras previstas nos contratos de enfiteuse, ainda que continuasse negligenciando outras.

A taxa de ocupação e seus efeitos

Além de estabelecer um maior controle em relação à cláusula de edificação, rescindindo contratos enfiteúticos que não a cumpriam, ainda em 1923 a Intendência modificou o valor do preço do foro²⁶. A Resolução n.229, de outubro de 1923, dobrou o valor de foro para área urbana e aumentou em dois réis o da área suburbana. O valor para a área urbana foi mantido até o final do recorte temporal aqui analisado. Contudo, a partir de 1928 o foreiro de lotes na zona urbana teria que custear mais de 60% dos gastos da Intendência com o calçamento na região de seus

²⁶ Entre esses exemplos de rescisão um merece destaque. Trata-se da rescisão de contrato de enfiteuse celebrado com herdeiros de Pedro Velho de Albuquerque Maranhão, possuidores de lotes não edificados desde 1916. Os herdeiros, representados por Ernesto Maranhão, protestaram contra a rescisão alegando que os terrenos em questão foram aforados pela família desde 1907, e não em 1916, o que enquadrava em situação de usucapião. Dessa maneira, Ernesto defendia que aqueles lotes já eram domínio útil da família há 16 anos. Ele também ressaltou que entraria com ação perante o Superior Tribunal do Estado, por considerar ilegítima a ação da municipalidade revogando os contratos. Por falta de demais matérias que anunciem o desfecho da questão, não se sabe ao certo o fim do litígio. Contudo, conforme disposto no Código Civil, a enfiteuse era perpétua e o foreiro deveria satisfazer impostos e ônus determinados pelo instituto. Assim, a exigência de edificação pode ser considerada um ônus exigido pela concessão dos lotes, o que sugere que a rescisão contratual prevista pela municipalidade em 1923 era de fato legítima de acordo com as regras do período, mesmo que, a partir de 1924, as rescisões por motivo de comisso devessem ser levadas ao tribunal. Convém lembrar que o Código Civil permitia o direito de resgate, somente nessa situação o foreiro passava a possuir, além do domínio útil, também o domínio direto. Todavia, esse direito não foi evocado pelos herdeiros no litígio narrado. Ver: SIQUEIRA, 2014, p.440; BRASIL, Código Civil de 1916. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em: 02 dez. 2020..

lotes, o que ampliava os custos dos enfiteutas dessa zona. Já em relação aos subúrbios, em 1926, de acordo com a Resolução n.260, o valor foi reduzido em dois réis e, em 1928, graças à Resolução n.282, foi reduzido em três réis.

A ampliação da taxa de foro para a região urbana em 1923 pode ter refletido a tentativa da municipalidade de aumentar a arrecadação municipal para empregar mais recursos nas obras de modernização da cidade. A diminuição do valor de foro para os subúrbios pode sugerir que a Intendência visava estimular a ampliação das concessões de terras nessa região, desafogando a zona urbana, uma vez que, na década de 1920, a área urbana certamente já possuía mais habitantes e edificações construídas. Além disso, a redução desse valor para os subúrbios pode ser interpretada como uma tentativa da gestão em fomentar a legalização da enfiteuse, evitando que muitos indivíduos se apossassem ilegalmente dos lotes em prejuízo da receita municipal e reduzindo, conseqüentemente, o número de protestos e processos legais envolvendo a Intendência. Os valores de foro para os subúrbios, quando comparados à taxa de ocupação, eram muito mais atrativos ao longo de todo o recorte temporal analisado.

Em março de 1925 foi criada por meio da Resolução n.254 a taxa de ocupação, valor a ser cobrado a todos os ocupantes de terrenos do patrimônio municipal que não possuíam títulos de aforamento²⁷. Os sujeitos enquadrados nessa lei que já ocupassem de forma irregular lotes do patrimônio municipal deveriam pagar 30 réis por metro quadrado se o lote estivesse na área urbana de Natal, e 10 réis por metro quadrado²⁸ se o mesmo estivesse nos subúrbios²⁹. Já para os ocupantes irregulares a partir da vigência do regulamento da referida resolução, deveria ser cobrado o dobro da taxa fixada para os ocupantes atuais, ou seja, 60 réis por metro quadrado na área urbana e 20 réis por metro quadrado na suburbana.

Em 1925 o foreiro devidamente regularizado da área urbana, de posse da carta de aforamento, pagaria 20 réis por metro quadrado e no subúrbio 7 réis. Assim, por um lote de 140 m² na área urbana o foreiro regularizado pagaria 2.800 réis de foro; já o indivíduo que não possuísse a carta de aforamento e fosse enquadrado na taxa de ocupação teria que pagar aos cofres municipais 4.200 réis anuais, um total de 1.400 réis a mais do que se estivesse com sua situação regularizada. Se a posse ocorresse a partir de maio de 1925, ou seja, após a vigência do regulamento, o indivíduo teria que pagar 8.400 réis, três vezes mais do que pagaria se fosse de fato enfiteuta regularizado. Os lotes enquadrados na taxa de ocupação poderiam ser transferidos a terceiros, pagando-se à Intendência um laudêmio de 5% sobre o preço de venda do terreno. No mesmo

²⁷ Conforme Regulamento da Resolução n. 254, que criou a taxa de ocupação. Ao longo da pesquisa a Resolução n.254 não foi encontrada. Contudo, o regulamento, assinado em abril e publicado em maio de 1925, forneceu os dados necessários para a análise da nova taxa, ver: A REPUBLICA, Natal, 02 maio 1925

²⁸ Valores mantidos na Resolução n.260 (orçamentária para o ano de 1926), Resolução n.282 (orçamentária para o ano de 1928) e Resolução n. 294 (orçamentária para o ano de 1929), ver: A REPUBLICA, Natal, 06 dez. 1925; A REPUBLICA, Natal, 30 nov.- 1 dez. 1927; A REPUBLICA, Natal, outubro de 1928

²⁹ Caso o indivíduo não pagasse a quantia nos meses previstos (primeira parcela até o final de junho e segunda parcela até o final de dezembro), seria cobrada uma multa no valor de 30% sobre o débito

período, o laudêmio pago pela transferência de lotes aforados devidamente regularizados era de 2,5% sobre o preço de alienação³⁰.

Os valores da taxa de ocupação indicam que com a nova resolução a Intendência buscava fomentar a regularização das ocupações de lotes do patrimônio municipal, ampliando a receita. O próprio texto da lei destacava que o objetivo do governo era arrecadar uma “renda que de há muito teria sido recolhida si regularmente aforados os terrenos ocupados” (A REPUBLICA, Natal, 02 maio 1925), cabendo ao município instruir os contribuintes “sobre as vantagens do aforamento” (*Idem*). Mesmo que a Resolução n.254 acabasse por tornar legal as ocupações outrora irregulares, essa lei sugere como em 1925 existiam inúmeras ocupações que prejudicavam a receita municipal, e como a gestão O’Grady buscou uma nova maneira de incentivar a regularização das ocupações via enfiteuse, atingindo o bolso dos natalenses, demonstrando que ser um foreiro regularizado era economicamente mais vantajoso do que ocupar lotes via apossamento.

Para a cobrança da nova taxa criada foi determinada a organização de um cadastro da área compreendida por terrenos do patrimônio municipal, informando os lotes ocupados, a existência de benfeitorias e os nomes dos ocupantes. Esse cadastro seria atualizado anualmente. Uma planta geral também seria elaborada, destacando as construções existentes, separando a área urbana da suburbana, as terras não ocupadas e os terrenos de marinha³¹. Com a nova medida a Intendência buscava ter mais controle sobre as ocupações de seu patrimônio fundiário e, conseqüentemente, da arrecadação das taxas devidas.

Os editais publicados no *A Republica* indicam que a municipalidade tentou de fato executar a nova resolução. Em junho de 1925 a Intendência lançou edital informando que estava realizando o cadastro da área patrimonial e os indivíduos que fossem encontrados sem possuir a carta de aforamento seriam enquadrados na taxa de ocupação, edital que foi republicado em outras edições do periódico (EDITAL. *A Republica*, Natal, 21 jun. 1925), uma tentativa da municipalidade de estimular a regularização da posse via enfiteuse. Certamente uma vez incluído na taxa de ocupação, o indivíduo não poderia modificar sua condição e solicitar o lote em aforamento, conforme sugere o Despacho n.1420 publicado em novembro de 1926. Nele, José Eduardo Fernandes teve sua solicitação de aforamento indeferida pelo fato de o terreno já estar incluído na taxa de ocupação (GOVERNO do Municipio. *A Republica*, Natal, 26 nov. 1926).

A tabela abaixo apresenta uma comparação entre os valores orçados e arrecadados pela municipalidade com os ônus envolvidos na enfiteuse e os das ocupações via posse com a vigência da Resolução n.254:

³⁰ Valor presente desde a Resolução n.229 (orçamentária para o ano de 1924) e mantida pela Resolução n.260 (orçamentária para o ano de 1926), Resolução n.282 (orçamentária para o ano de 1928) e Resolução n. 294 (orçamentária para o ano de 1929). Ver: A REPUBLICA, Natal, 09-10 out. 1923; A REPUBLICA, Natal, 06 dez. 1925; A REPUBLICA, Natal, 30 nov.- 1 dez. 1927; A REPUBLICA, Natal, outubro de 1928

³¹ Ao longo da pesquisa essa planta não foi encontrada, não se sabendo ao certo se de fato foi produzida.

	1925	1926	1927	1928
Taxas referentes ao aforamento	20:440.871 (orçada)	29:400.000 (orçada)	17:500.000 (orçada)	15:500.000 (orçada)
	Não consta arrecadada.	10:295.141 (arrecadada)	12:375.142 (arrecadada)	8:493.458 (arrecadada)
Taxa de ocupação	Não consta.	10:000.000 (orçada)	5:000.000 (orçada)	2:000.000 (orçada)
		320.079 (arrecadada)	48.471 (arrecadada)	Não consta arrecadada ³²

Tabela 1. Valores orçados e arrecadados com as taxas referentes ao aforamento e com a taxa de ocupação entre 1925 e 1928³³

Fonte: Elaboração da autora com base nos relatórios de Omar O'Grady

Como se pode verificar, a criação da taxa de ocupação não teve impacto efetivo na arrecadação municipal ao menos entre 1926 e 1927, anos em que os valores arrecadados foram informados, apesar da Intendência ter previsto, no orçamento de 1926, uma arrecadação mais de 30 vezes superior ao que de fato foi recolhido, sugerindo também inadimplência frente ao pagamento da nova taxa. O otimismo da municipalidade frente à execução dessa taxa foi diminuindo, e, em

³² No relatório referente ao ano de 1928 consta apenas o valor previsto para a arrecadação com a taxa de ocupação: 2:000.000 réis. Vale ressaltar que existia uma discrepância acentuada entre valor previsto e arrecadado (para o orçamento de 1927, por exemplo, previu-se arrecadação de 5:000.000 réis e foi arrecadado apenas 48.000 réis, quantia aproximadamente 104 vezes inferior). Ver: INTENDENCIA Municipal. Relatório apresentando à Intendencia Municipal de Natal pelo presidente Omar O'Grady, em 31 de dezembro de 1928. Natal: Typ. Moderna, s.d

³³ O relatório referente ao ano de 1925 apenas apresentou a receita prevista, e não a que foi arrecadada, também não apresentando o valor arrecadado com a taxa de ocupação. Nos relatórios referentes aos anos de 1926, 1927 e 1928 foi incluído o valor obtido com foro, carta de aforamento, desmembramento de carta, segunda via de carta e publicação de editais. Ficaram de fora os gastos com as plantas e cordeamentos, uma vez que os lotes incluídos na taxa de ocupação também geravam renda nesses quesitos, optando-se, portanto, por não incluir na soma. No relatório referente ao ano de 1925 a arrecadação relacionada a enfiteuse foi dividida apenas entre foros (taxas anuais) e aforamentos (possivelmente incluído os gastos com o processo). Como o balanço geral da receita e despesa da municipalidade somente era publicado no relatório referente a gestão do ano vindouro, para o ano de 1926 foi considerada como referência a tabela de balanço entre receita e despesa que consta no relatório publicado em 1927. Os dados de 1927 foram retirados do relatório publicado em dezembro de 1928. Como o relatório de 1929, publicado em 1930, não foi encontrado ao longo da pesquisa, os dados referentes a 1928 foram retirados do relatório sobre a gestão de 1928, apresentando informações apenas até 30 de novembro de 1928. Ver: GOVERNO do município. Relatório do Presidente Omar O'Grady. *A Republica*, Natal, 05 jan.1926; INTENDENCIA Municipal. Relatório apresentando à Intendencia Municipal de Natal pelo presidente Omar O'Grady, em sessão de 01 de janeiro de 1927. Natal: Imprensa Diocesana, s.d; INTENDENCIA Municipal. Relatório apresentando à Intendencia Municipal de Natal pelo presidente Omar O'Grady, em 02 de janeiro de 1928. Natal: Imprensa Diocesana, s.d; INTENDENCIA Municipal. Relatório apresentando à Intendencia Municipal de Natal pelo presidente Omar O'Grady, em 31 de dezembro de 1928. Natal: Typ. Moderna, s.d.

1928, a receita orçada foi cinco vezes inferior à prevista em 1926. A arrecadação das taxas referentes ao aforamento também decaiu, sugerindo que a criação da Resolução n.254 não teve repercussão direta na ampliação da regularização das enfiteuses. A análise desses valores é prejudicada pela ausência de dados de arrecadação de anos anteriores. Sabe-se que em 1916 a arrecadação com as taxas envolvidas na enfiteuse foi de 6:955.363 réis (INTENDENCIA do Município de Natal. Relatório apresentando à Intendencia Municipal de Natal pelo presidente em exercício Major Fortunato Rufino Aranha, em 01 de janeiro de 1920. Natal: Augusto Leite, s.d), em 1926 esse valor foi ampliado, mas não atingiu nem o dobro do valor arrecadado dez anos antes, o que sugere como a inadimplência em relação à apropriação do patrimônio fundiário natalense permanecia, com foreiros negligenciando as cláusulas envolvidas no contrato e com posseiros que continuavam ocupando irregularmente lotes da Intendência.

Em 1927, possivelmente tentando amenizar o impacto na receita municipal causado pela inadimplência dos ocupantes de seu patrimônio fundiário, a Intendência de Natal estabeleceu, via Resolução n.277, que os requerimentos de enfiteuse só poderiam ser encaminhados após o depósito de 40.000 réis a título de caução³⁴. O documento destacava que o processo de concessão de lotes em aforamentos era moroso, sendo composto por um conjunto de procedimentos trabalhosos, e frequentemente aspirantes a enfiteutas desistiam da solicitação, não ressarcindo as despesas realizadas pela municipalidade com levantamento, confecção de plantas e outros processos. A cobrança de caução representaria, portanto, uma garantia à municipalidade. Mesmo com esses esforços da Intendência de Natal, retomando lotes que não respeitavam a cláusula de edificação, criando a taxa de ocupação, exigindo o pagamento de cauções, a inadimplência e o impacto na arrecadação municipal permaneciam, conforme destacado na Tabela 01.

Ao longo da gestão de O'Grady também foi observada uma mudança na forma de anunciar as solicitações de aforamento e os pedidos indeferidos. Além dos editais tradicionais, a partir de 1925 verificou-se nas páginas do *A Republica* a publicação de despachos numerados e resumidos informando o nome do aspirante a foreiro, o local do terreno e, em alguns casos, o resultado da solicitação, se a mesma foi aprovada ou reprovada. Entre esses despachos também estavam solicitações de desmembramentos, transferências, cordeamentos, e outros processos realizados com terrenos do patrimônio fundiário da Intendência. Talvez esse novo modelo tenha sido resultado da reforma administrativa de O'Grady, refletindo uma tentativa de dar mais transparência aos processos efetivados com terrenos da Intendência e ampliar o controle da municipalidade sobre eles. A divulgação de despachos como esses confirma a prerrogativa anunciada no texto da Resolução n.277: de fato a concessão de enfiteuse era um procedimento lento, formado por várias etapas. Assim, em 02 de dezembro de 1925, por exemplo, Americo Ferreira teve seu pedido de aforamento divulgado no *A Republica* (GOVERNO do Município. *A Republica*, Natal, 02 dez. 1925), mas o despacho destacando o deferimento do pedido somente foi publicado em 13 de julho de 1926, mais de seis meses após a solicitação³⁵.

³⁴ Resolução publicada nos anexos do relatório de O'Grady sobre a gestão de 1927, ver: INTENDENCIA Municipal. Relatório apresentando à Intendência Municipal de Natal pelo presidente Omar O'Grady em sessão de 2 de janeiro de 1928. Natal: Imprensa Diocesana, s.d., p. XIX (anexos).

³⁵ Caso semelhante ao de Luiza Rodrigues, de Amaro Rufino, entre outros. Ver: GOVERNO do Município. *A Republica*, Natal, 23 dez. 1925; GOVERNO do Município. *A Republica*, Natal, 30 jul. 1926;

Ações de comisso, taxa de ocupação, criação de caução para solicitação de aforamento e novo formato de publicação de editais foram medidas executadas pela Intendência na tentativa de diminuir a inadimplência dos enfiteutas, fomentando a regularização dos ocupantes do patrimônio fundiário municipal, ampliando, conseqüentemente, a arrecadação e amenizando problemas de crise habitacional. Tais medidas sugerem, ainda, como na década de 1920 o acesso ao patrimônio fundiário municipal era ainda mais restrito. Nem todos os natalenses poderiam custear as despesas que a apropriação do solo via enfiteuse exigia.

Os impactos do processo de modernização da cidade na política de apropriação fundiária

Para tentar investigar o impacto dessas medidas na política de aforamento optou-se por separar todos os editais de solicitação de enfiteuse publicados no *A Republica* encontrados ao longo da pesquisa, inserindo as solicitações de acordo com o bairro e/ou área da cidade em que o terreno pretendido se localizava. Para investigar uma mudança nessas concessões a partir das medidas promulgadas na década de 1920, fez-se necessário retornar aos índices numéricos das décadas anteriores, optando-se também por tabelar os editais encontrados no *A Republica* a partir de 1902, um ano antes da abertura de livros destinados a registrar as cartas de aforamento de forma separada para cada bairro/região. Convém ressaltar que as solicitações de enfiteuse presentes nos editais em questão não garantiam a concessão do domínio útil do lote pretendido pelo solicitante. Caberia à Intendência averiguar a pertinência da solicitação e, posteriormente, deferir ou indeferir a petição. Sendo assim, os valores listados nos gráficos e tabelas que serão dispostos não indicam a quantidade de aforamentos concedidos pela Intendência de Natal nos respectivos anos em destaque, mas sim a quantidade de solicitações, de petições, de pedidos de aforamento³⁶.

GOVERNO do Município. *A Republica*, Natal, 13 jul. 1926; GOVERNO do Município. *A Republica*, 12 jun. 1926; GOVERNO do Município. *A Republica*, Natal, 10 dez. 1926.

³⁶ Somente três relatórios de intendentes informaram a quantidade de petições de terras em aforamento recebidas pela municipalidade e, mesmo esses, diferiram em relação aos valores encontrados no mapeamento dos editais. Apenas dois relatórios fizeram menção à quantidade total de cartas concedidas. Mapear as concessões aprovadas de fato pela municipalidade ao longo do período considerado (tabelando todas as cartas de aforamento presentes nos livros de registro encontrados) seria tarefa demasiado imprecisa, uma vez que as cartas de aforamento disponíveis para pesquisa não estão organizadas em ordem cronológica, e sim em livros separados por bairros e região suburbana. Nesses livros encontram-se todas as cartas, inclusive aquelas tornadas sem efeitos, frutos de desmembramentos, segunda ou terceira vias, entre outras que precisariam ser descontadas na contagem para que um mesmo lote não fosse levado em consideração mais de uma vez. Além disso, mesmo após a criação do bairro Alecrim, a Intendência não abriu um novo livro para arquivar a documentação referente a concessões de lotes nesse bairro, assim, os terrenos permaneceram com registro no livro da Cidade Alta ou no livro referente aos subúrbios. Desse modo, seria difícil localizar os lotes do Alecrim, já que várias cartas apresentam limites imprecisos, ausentes ou indefinidos. Por esses vários motivos optou-se por utilizar como referência os editais de petição de enfiteuse, que sempre mencionam ou o bairro ou a rua/avenida dos lotes pretendidos e/ou de seus confrontantes, facilitando o trabalho de identificação da região e o processo de inserção nas tabelas criadas ao longo da pesquisa.

Ano	Ribeira	Cidade Alta	Cidade Nova	Alecrim	Subúrbio	Desconhecido	Total
1902	2	11	25		1	2	41
1903	0	0	2		0	0	2
1904	13	36	15		3	1	68
1905	27	62	21		9	2	121
1906	20	48	18		1	2	89
1907	45	108	57		12	1	223
1908	26	110	45		12	0	193
1909	24	64	14		6	1	109
1910	9	46	14		8	0	77
1911	26	60	42	20	21	0	169
1912	22	44	77	99	96	3	341
1913	10	31	41	67	93	1	243
1914	13	22	19	20	119	2	195
1915-1919	Não consta	Não consta	Não consta	Não consta	Não consta	Não consta	Não consta

Tabela 2. Solicitações de aforamento entre 1902-1919³⁷

Fonte: Elaboração da autora com base nos editais de solicitação de enfiteuse publicados no *A Republica*

Ano	Ribeira	Cidade Alta	Cidade Nova	Alecrim	Subúrbio	Desconhecido	Total
1920-1924	Não consta	Não consta	Não consta	Não consta	Não consta	Não consta	Não consta
1925	2	3	2	3	58	16	84 ³⁸
1926	2	8	12	13	64	7	106 ³⁹
1927 ⁴⁰	3	8	3	5	26	5	50 ⁴¹
1928	8	10	3	7	21	2	51
1929	1	2	3	2	15	0	23

Tabela 3. Solicitações de aforamento entre 1920-1929

Fonte: Elaboração da autora com base nos editais de solicitação de enfiteuse publicados no *A Republica*

³⁷ Foram pesquisados todos os meses do jornal *A Republica* entre os anos de 1902 e 1914, com exceção do ano de 1908 (falta o mês de dezembro, não disponível para pesquisa) e 1909 (falta o mês de julho, não disponível para pesquisa).

³⁸ Em seu relatório sobre a administração do ano de 1925, O'Grady informou que a Intendência tinha recebido 79 petições de aforamento. Contudo, conforme verificado na tabela, foram encontradas no jornal *A Republica* 5 solicitações a mais do que o relatado no relatório do chefe do Executivo municipal, ver: GOVERNO do município. Relatório do Presidente Omar O'Grady. *A Republica*, Natal, 05 jan.1926.

³⁹ O relatório sobre a administração no ano de 1926 informa que deram entrada na Intendência de Natal 86 pedidos de aforamento, quantia inferior ao que foi verificado nos editais publicados no *A Republica*, ver: INTENDENCIA Municipal. Relatório apresentando à Intendencia Municipal de Natal pelo presidente Omar O'Grady, em sessão de 01 de janeiro de 1927. Natal: Imprensa Diocesana, s.d.

⁴⁰ Apenas o mês de dezembro não foi encontrado ao longo da pesquisa.

⁴¹ O relatório sobre o ano de 1927 informa que foram registradas 41 petições de aforamento, quantia inferior ao verificado com a sistematização das petições de aforamento, ver: INTENDENCIA Municipal. Relatório apresentando à Intendencia Municipal de Natal pelo presidente Omar O'Grady, em 02 de janeiro de 1928. Natal: Imprensa Diocesana, s.d.

Como verificado nas tabelas acima, não foram encontrados editais de solicitação de enfiteuse no período de 1915 a 1924. Apesar da carência de fontes que indiquem razões para a ausência desse tipo de edital nas publicações do *A Republica* no recorte temporal disposto, podem-se fazer algumas conjecturas. Entre 1915 e, provavelmente, até 1917, o jornal *A Imprensa* passou a ser encarregado de publicar os atos oficiais do governo. Assim, editais como esses deixaram de ser publicados no *A Republica* e passaram a ser divulgados no jornal de Francisco Cascudo⁴². Mesmo após esse período, editais de solicitações de enfiteuse não foram localizados no *A Republica*, o que pode sugerir que a Intendência tenha optado por não dar publicidade às solicitações, negligenciando as leis vigentes; pode ter tentado seguir a norma prevista desde a Lei n.108 de 1898 para municípios que não possuíam imprensa, divulgando os documentos que necessitavam de publicidade apenas nos logradouros públicos⁴³; ou ter permanecido com o *A Imprensa* ou com outro periódico como veículo oficial de governo. Ainda que a partir de abril de 1918 seja possível encontrar no *A Republica* a publicação de resoluções da municipalidade⁴⁴, isso não significa que o referido periódico tenha retornado a exercer o papel de órgão oficial, já que, como destacado, o jornal *Diario de Natal*, por exemplo, também possuía a coluna *Governo Municipal* e divulgava em suas páginas textos de resoluções promulgadas pela Intendência, mesmo não sendo órgão oficial do governo. Somente a partir de 1925, já na gestão de O'Grady, editais de solicitação de enfiteuse voltaram a ser divulgados no *A Republica*. Provavelmente o retorno à publicação dessa documentação foi consequência das reformas impostas por O'Grady na tentativa de ampliar a eficiência administrativa da Intendência natalense.

Na Tabela 02 pode-se verificar que petições de aforamentos de terrenos localizados no bairro Alecrim foram registradas apenas a partir de novembro de 1911. Como o Alecrim somente foi oficializado bairro por resolução de outubro de 1911, antes disso terrenos concedidos na região eram registrados nos livros de Cidade Alta ou da região suburbana. No ano de 1903 apenas foram registrados dois pedidos de enfiteuse. Contudo, em seu relatório sobre a gestão de 1902 a 1904, Joaquim Moura informou que nesse período foram concedidos 357 lotes em enfiteuse. Como entre 1902 e 1904 foram encontradas apenas 111 solicitações de aforamento, o dado numérico apresentado por Moura sugere que nesse período foram concedidas mais solicitações do que as petições indicam. É válido destacar que foi justamente em 1903 que a gestão de Moura iniciou um processo de reestruturação na política de concessão de lotes do patrimônio municipal, tomando medidas como a abertura dos livros de registros das cartas por bairro, na tentativa de regularizar os procedimentos foreiros e ampliar a arrecadação da municipalidade. O reduzido

⁴² Ao longo da pesquisa não foi possível ter acesso aos exemplares do jornal *A Imprensa*, disponíveis apenas no IHGRN, fechado para pesquisa desde 2014 e até o momento de conclusão deste texto. Todavia, na época da pesquisa para a dissertação de mestrado, realizada antes desse período, foram localizados editais de solicitação de aforamento nesse jornal no ano de 1917, por isso a afirmação de que, ao menos até 1917, esse periódico pode ter sido utilizado como folha oficial. Ver: EDITAL n.13. *A Imprensa*, Natal, 9 maio 1917; EDITAL n.16. *A Imprensa*, Natal, 13 maio 1917

⁴³ não foi Também era recorrente a fixação de documentos na porta da Intendência Municipal, conforme visto nas páginas de processos da *Comarca de Natal*, ver: NATAL. Juízo Distrital da Comarca de Natal. Ação Executiva fiscal, 23 de agosto 1908. Código 4445, Caixa D22

⁴⁴ Em 1918, por exemplo, foram publicadas as resoluções n.197 e n.198. Em 1919 a Resolução n. 201 foi publicada. Em 1923 a Resolução n.229 também foi divulgada no *A Republica*, entre outras. Ver: A REPUBLICA, Natal, 19/4/ 1918; A REPUBLICA, Natal, 28 /12/ 1928; A REPUBLICA, Natal, 07/5/ 1919.

número de editais de solicitação no ano de 1903 pode ser reflexo dessa reforma implementada por Moura. A Intendência pode ter optado por não divulgar as solicitações desse ano até que os livros antigos fossem transcritos e os novos abertos. Apesar da reforma iniciada em 1903, o presidente da Intendência destacou que muito ainda precisava ser feito, uma vez que ainda existiam inúmeros terrenos patrimoniais “irregular ou abusivamente ocupados” (*A Republica*, 14/1/1905).

Mesmo considerando as limitações da reforma de 1903, a Tabela 02 indica que a mesma teve relativo impacto na solicitação de terra em enfiteuse, que foi ampliada nos anos seguintes. Certamente a ampliação do número de solicitações de lotes em aforamento também refletia a expansão das obras de modernização na cidade, como a inauguração de determinados equipamentos urbanos. Entre 1907 e 1908, por exemplo, verifica-se que o número de petições de lotes em todos os bairros da cidade foi ampliado, especialmente para terrenos localizados em Cidade Alta e na Cidade Nova. Em 1908 Natal passou a contar com o serviço de bonde a tração animal. A primeira linha ligava a Ribeira à Cidade Alta e, em outubro do mesmo ano, chegava até o bairro Cidade Nova. Certamente a promessa de implementação desse equipamento urbano e sua concretização em 1908 deve ter estimulado o desejo pela aquisição de domínio útil nessas regiões. As linhas facilitavam a mobilidade dos enfiteutas e valorizavam os lotes, também correspondendo aos interesses daqueles que solicitavam terrenos em aforamento para aliená-los no futuro por preço mais vantajoso.

Entre 1911 e 1912 também se verifica ampliação das solicitações de terras, em especial nas áreas atendidas pelo bonde elétrico, serviço inaugurado em 1911. Ainda em 1911 as linhas foram ampliadas, e o bairro Alecrim passou a ser atendido pelo referido transporte. Em 1912 a região do Monte Petrópolis, em Cidade Nova, foi atingida com a expansão da linha. As solicitações de lotes no Alecrim passaram de 20, em 1911, para 99, em 1912, indicando que a chegada do bonde elétrico de fato interferiu no número de petições de terras para o referido bairro. Merece destaque também a ampliação de solicitações de terrenos na região suburbana, que entre os anos de 1912 e 1914 foi de 302, sugerindo que de fato a cidade estava se expandindo, sobretudo no sentido sul. Os dados listados sugerem que a disposição das linhas de transporte também teve impacto para os natalenses que almejavam adquirir o domínio útil de lotes do patrimônio municipal em enfiteuse, conforme indicam as petições tabeladas.

Os gráficos abaixo facilitam a comparação entre as solicitações de lotes nas décadas de 1900 e 1910 com as da terceira década do século XX.

No Gráfico 01 verifica-se que o ano de 1912 foi o que mais concentrou solicitações de lotes em aforamento, talvez ainda pelo impacto causado pela eletrificação das linhas de bonde⁴⁵, valorizando os lotes ao longo do trajeto e despertando o interesse dos natalenses pela solicitação de terrenos ou pela legalização dos lotes que já tinham se apossado, visando uma alienação vantajosa economicamente. É válido ressaltar que alguns indivíduos apenas regularizavam as ocupações que possuíam quando tencionavam alienar os lotes. Dessa maneira, os editais de solicitação de aforamento não refletem propriamente a tentativa de ocupar novas regiões da cidade, já que podem ser referentes a ocupações já existentes antes das petições.

⁴⁵ Também era Gabriel Medeiros, ao analisar concessões acima de 10.000 m² em determinadas áreas da cidade, também verificou ampliação no número de aforamentos nos anos seguintes à implementação das linhas de bonde, ver: Medeiros (2017, 233).

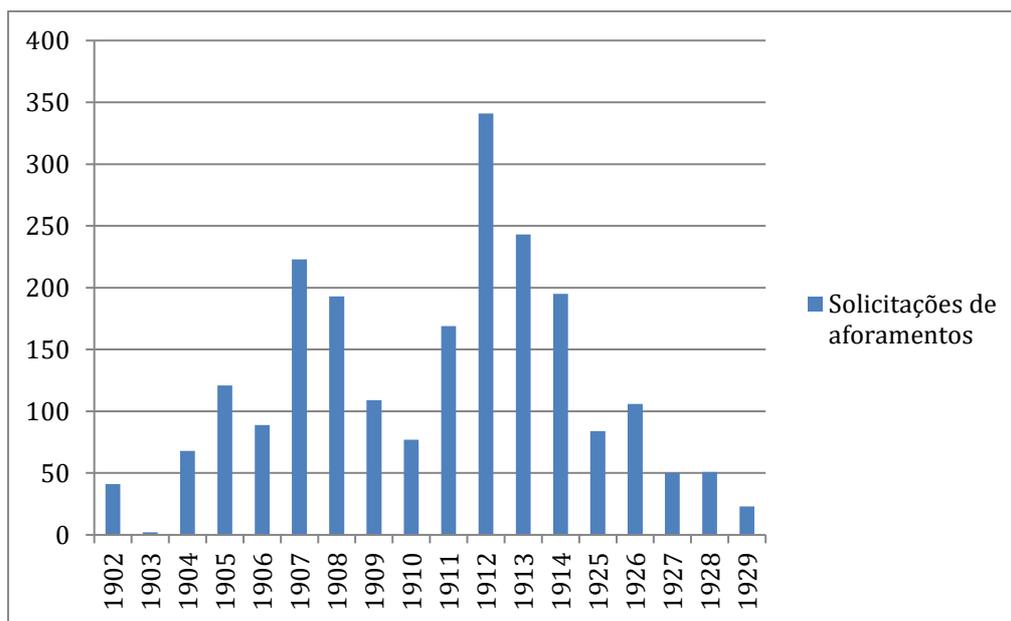


Gráfico 1. Solicitações de aforamento entre 1902-1929

Fonte: Elaboração da autora com base nos editais de solicitação de enfiteuse publicados no *A Republica*

O primeiro gráfico ainda sugere que as mudanças empreendidas pela Intendência na década de 1920 não provocaram impacto no número de solicitações de lotes. Os números de solicitações de terras em aforamento entre 1925 e 1929 são, inclusive, inferiores aos observados na primeira década do séc. XX. Vale salientar que, em 1925, Natal possuía 36.595 habitantes, enquanto em 1907⁴⁶ a população era composta por 23.121 indivíduos (Estatísticas do século XX.). Sendo assim, os pedidos de enfiteuse não foram proporcionais ao aumento populacional, sugerindo, como já apontaram os relatórios de O'Grady, que a inadimplência em relação à ocupação do patrimônio fundiário permanecia na terceira década do século XX. Assim como os dados presentes na tabela sobre os ônus envolvidos na aplicação da enfiteuse e na da taxa de ocupação indicaram, a criação da nova taxa parece não ter surtido efeito considerável na ampliação da regularização da enfiteuse. De fato, nota-se uma ampliação sutil das solicitações entre 1925 e 1926, que pode refletir o impacto da reforma administrativa da municipalidade e o efeito da taxa de ocupação, porém o número de solicitações decaiu no ano seguinte⁴⁷, mantendo-se praticamente o mesmo em 1928 e decaindo de forma significativa em 1929, revelando, portanto, que a aplicação da taxa não surtiu o efeito esperado pelo poder municipal.

No Gráfico 02 constata-se que, até o ano de 1912, a maioria das solicitações fazia referência a lotes localizados na região central da capital norte-rio-grandense, especialmente nos bairros Cidade Alta e Cidade Nova, que receberam maior atenção do poder municipal com as obras de remodelação da cidade⁴⁸. A partir de 1912 nota-se uma mudança considerável no eixo da cidade em que as solicitações passaram a se concentrar. A maioria das petições voltou-se para lotes no

⁴⁶ Ao longo da pesquisa os dados populacionais da capital entre os anos de 1902 e 1906 não foram encontrados, por isso optou-se por utilizar os dados referentes ao ano de 1907.

⁴⁷ Essa diminuição do número de petições de aforamento no ano de 1927 também pode ser uma consequência da implementação da Resolução n.277, que exigia depósito de caução para que os requerimentos de enfiteuse fossem encaminhados.

⁴⁸ Para mais informações, ver: Siqueira (2014); Arrais (2017).

bairro Alecrim e, sobretudo, na região suburbana da capital, sugerindo, portanto, a consolidação de um novo padrão de ocupação urbana, saindo dos eixos centrais para as zonas periféricas, que passavam, paulatinamente, a receber equipamentos urbanos como o bonde elétrico e, por meio da redução das taxas de aforamento, maior incentivo para a apropriação via enfiteuse⁴⁹. O próprio Plano de Sistematização encomendado por O'Grady em 1929 já indicava uma maior preocupação do Executivo municipal em interferir no planejamento da área suburbana, criando um bairro operário no modelo de bairro jardim, e abrindo artérias que interligassem essas regiões à área central. Ainda em 1926 a linha de bonde que atendia a região suburbana foi ampliada até Lagoa Seca, o que pode explicar a ampliação de concessões nessa região no referido ano.

Os dados sugerem, portanto, a expansão da ocupação para o eixo sul da cidade. Contudo, entre 1925 e 1927, uma parte considerável das solicitações de lotes na região suburbana referia-se a terrenos na Praia do Meio e/ou na Praia de Areia Preta⁵⁰, localizadas na região litorânea, nas proximidades do Monte Petrópolis de Cidade Nova. Apesar da proximidade com o bairro urbano Cidade Nova, tanto Areia Preta, tornada oficialmente praia de banho da capital em 1908 pela Resolução n.115⁵¹, como a Praia do Meio eram regiões suburbanas. Provavelmente os indivíduos que solicitavam lotes nessas praias almejavam construir casas de veraneio, indicando que, na década de 1920, o banho de mar se tornou popular entre esses sujeitos. A construção da avenida Atlântica, ligando o Monte à praia de Areia Preta foi concluída em 1926, elemento de modernização que também deve ter contribuído para a ampliação das solicitações de enfiteuse. A Intendência de Natal, por sua vez, também deve ter decidido construir a nova avenida moderna observando essa ampliação nas solicitações na região desde 1925. A região de Areia Preta era

⁴⁹ Em seu relatório sobre a gestão de 1917 a 1919, o presidente da Intendência indicou as solicitações de enfiteuse em cada ano, incluindo os aforamentos concedidos no Alecrim juntamente com os localizados em Cidade Alta. Como esses dados indicam de fato a quantidade de aforamentos aprovados pela municipalidade, e não os solicitados, e como não foram encontrados editais de solicitação nos exemplares do *A Republica* nesse período, optou-se por não inserir tais dados nas tabelas e gráficos dispostos neste artigo. Contudo, esses dados confirmam as conclusões apontadas nos editais de solicitação. Entre 1917 e 1919 a maior parte das enfiteuses se deu na região suburbana de Natal: 77 terrenos no subúrbio, 70 na Cidade Alta e Alecrim, 28 na Cidade Nova, e nenhum na Ribeira em 1917; 48 lotes no subúrbio, 38 na Cidade Alta e Alecrim, 27 na Cidade Nova, e nenhum na Ribeira em 1918; 9 nos subúrbios, 50 em Cidade Alta e Alecrim, 17 na Cidade Nova e nenhum na Ribeira; totalizando, entre 1917 a 1919, 364 lotes concedidos, sendo 134 no subúrbio. Nesse período o presidente da Intendência era Fortunato Rufino Aranha, que assumiu o Executivo municipal após problemas de saúde de Theodosio Paiva, presidente efetivo. Ver: Intendencia do Município de Natal, Op. cit.

⁵⁰ Das 58 solicitações de lotes no subúrbio em 1925, 36 faziam referência a lotes em Areia Preta ou na Praia do Meio; das 64 solicitações de terras no subúrbio em 1926, 32 remetiam a terras em Areia Preta ou na Praia do Meio e, em 1927, dos 26 editais solicitando lotes nos subúrbios, 12 remetiam a terras na Praia do Meio ou em Areia Preta.

⁵¹ De acordo com a Resolução n.115, os que edificassem casas em Areia Preta de acordo com as instruções da municipalidade gozariam de isenção de todos os impostos municipais, entre eles "emolumentos da carta de aforamento". Observa-se como, em 1908, a Intendência de Natal buscava, por meio da isenção tributária, incentivar a ocupação de lotes e a edificação na região de Areia Preta, certamente pouco habitada nesse período. Não foram encontradas fontes que indicassem se essa isenção de impostos permaneceu ao longo do recorte temporal aqui analisado. Ver: A REPUBLICA, Natal, 14 /2/1908

atendida pelo serviço de bonde desde 1915 (Casculo, 1980:384). Em entrevista concedida em 1926, O'Grady previa a construção de estradas de automóveis também na Praia do Meio e em Areia Preta, já percebendo, portanto, o potencial dessa região e prevendo mecanismos para interligá-la de forma mais acentuada às obras de modernização da cidade.

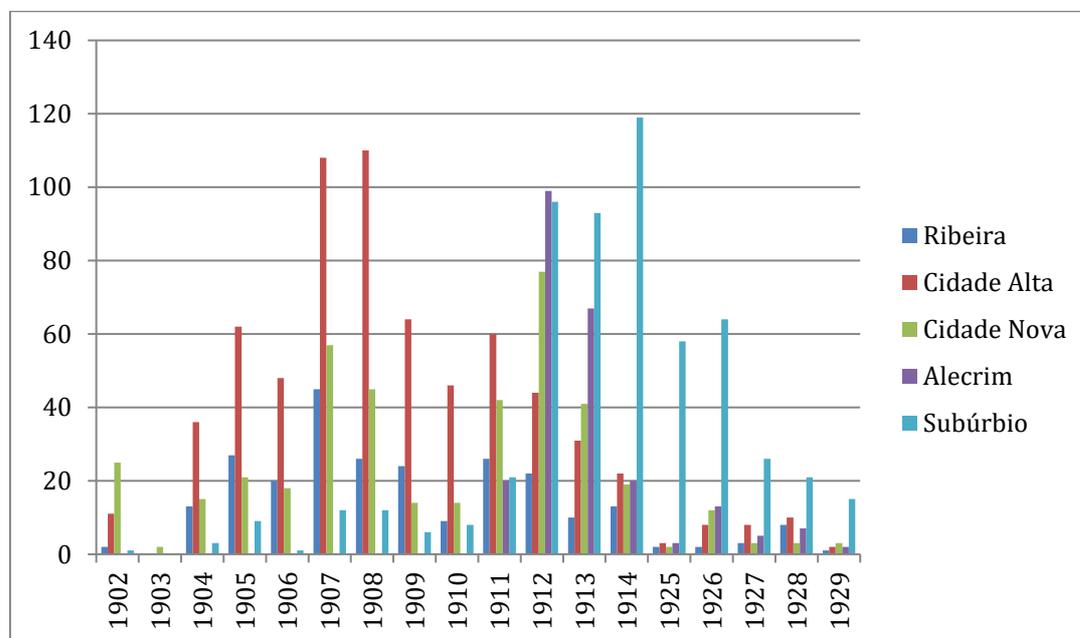


Gráfico 2. Solicitações de enfiteuse por bairro/região

Fonte: Elaboração da autora com base nos editais de solicitação de enfiteuse publicados no *A Republica*

Ainda no segundo gráfico constata-se que as solicitações de lotes na Ribeira decaíram de forma considerável ao longo dos anos, sobretudo na década de 1920. A Ribeira era um bairro mais voltado para as atividades comerciais, e essa função seria mantida no Plano de Sistematização de Natal encomendado no final dessa década, o que pode explicar o reduzido número de solicitações de lotes no bairro⁵².

A análise dos editais de solicitação de enfiteuse e das práticas de gestão ajudaram a demonstrar que as medidas implementadas pela Intendência na década de 1920 tiveram reduzido impacto na política fundiária. As resoluções municipais continuavam sendo negligenciadas. O acesso ao patrimônio fundiário de Natal na década de 1920 tornou-se mais restrito que nas décadas anteriores, as exigências foram ampliadas e não foram observadas políticas de incentivo à moradia popular.

Considerações finais

Na década de 1920, sobretudo com a gestão de Omar O'Grady, foi verificada uma maior preocupação dos gestores com a sistematização do planejamento da cidade, como pode ser verificado com a própria reforma administrativa da Intendência, criando diretorias específicas para dividir as diversas funções da municipalidade, ampliando o horário de expediente, bem como criando novos impostos ou retomando a cobrança de outros. Foi possível observar uma maior autonomia na gestão municipal. Todavia, os editais de solicitação de enfiteuse indicaram

⁵² Para mais informações sobre esse Plano, ver: Siqueira (2012).

que as mudanças tão exaltadas pela gestão parecem não ter surtido efeito imediato ao menos no processo de regularização das ocupações de lotes do patrimônio fundiário da Intendência de Natal. Afinal, a diminuição de petições na década de 1920 sugere duas possibilidades: ou os foreiros continuavam ocupando os lotes de forma irregular, não possuindo documentação, mesmo correndo o risco de pagar valores mais elevados que os ônus da enfiteuse caso fossem enquadrados na taxa de ocupação; ou, de fato, ocorreu uma diminuição drástica na ocupação do solo, mesmo diante da ampliação das reformas de remodelação da capital norte-rio-grandense, e da reforma administrativa executada.

Discutiu-se a tentativa da gestão de fomentar a regularização dos ocupantes do patrimônio municipal, anunciando as vantagens de ser foreiro e a necessidade de cumprir a cláusula de edificação, bem como a que exigia o pagamento do foro anual. A Intendência tentou utilizar a política fundiária para ampliar sua receita e, conseqüentemente, investir na aceleração das obras de modernização e planejamento urbano, seja com os calçamentos, com a ampliação e a melhoria das linhas de transporte, e com projetos para interligar áreas do subúrbio aos bairros centrais. Nesse sentido, foram instituídas medidas como a taxa de ocupação, a exigência de pagamento de caução nas solicitações de aforamento, e implementadas ações de comisso.

Verificou-se, ainda, que as petições de lotes em enfiteuse variavam de acordo com a implementação de determinados equipamentos urbanos, sobretudo as linhas de transporte. A sistematização das fontes indicou que as reformas da administração O'Grady não tiveram grande impacto nas solicitações de terras na década de 1920. As petições entre 1925 e 1929 foram até mesmo inferiores às da primeira década do século XX, sugerindo que as solicitações não acompanharam o crescimento da população e que a inadimplência em relação à ocupação do solo municipal foi perpetuada. Muitos eram aqueles posseiros que se apropriavam de terras da Intendência de maneira irregular.

Os editais de solicitação de aforamentos ainda apontaram o eixo de expansão da cidade. Com base na documentação levantada, verificou-se que, a partir de 1912, as petições deixaram de fazer referências a lotes na região que recebeu maior atenção do poder municipal nas obras de remodelação urbana, Cidade Alta e Cidade Nova, e passou a concentrar-se em lotes no Alecrim e, sobretudo, na região suburbana, sugerindo um novo padrão de ocupação urbana, mantido ao longo das décadas seguintes e acentuado com a ampliação das linhas de bonde e com as taxas mais reduzidas em relação à apropriação do solo em enfiteuse nessa região.

Bibliografía

- ALVEAL, Carmen Margarida Oliveira. Identidades senhoriais e conflitos: convertendo terra em propriedade no mundo Atlântico. Tese (Doutorado em História). Johns Hopkins University, Baltimore, 2007.
- ARRAIS, Raimundo Pereira Alencar; ROCHA, Raimundo Nonato Araújo da; VIANA, Hélder do Nascimento (Org.). A Intendência e a cidade: fontes para o estudo da gestão da cidade de Natal (1892 a 1919). Natal: Editora da UFRN, 2012.
- ARRAIS, Raimundo (Org.). A terra, os homens e os sonhos: a cidade de Natal no início do século XX. Natal: Sebo Vermelho, 2017.
- CARDOSO, Rejane (Coord.). 400 nomes de Natal. Natal: Prefeitura de Natal, 2000.

- CASCUDO, Câmara. História da Cidade do Natal. Natal: Editora da UFRN, 1980,
- CONGOST, Rosa. Tierras, leyes, história: estúdios sobre la gran obra de la propiedad. Barcelona: Crítica, 2007.
- DANTAS, George. Linhas convulsas e tortuosas retificações: transformações urbanas em natal nos anos 1920. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de São Paulo (USP). São Carlos, 2003.
- EDITAES (14 mar. 1923) Governo do Município. Edital n.28. *A Republica*, Natal.
- EDITAES. *Diario de Natal*, Natal, 29 out. 1924
- EDITAES. Governo do Município. *A Republica*, Natal, 25 maio 1923
- EDITAES. *A Republica*, Natal, 22 jun. 1923
- EDITAIS. Governo do Município. *A Republica*, Natal, 08 jun. 1923
- GOVERNO DO MUNICIPIO (1926) Relatório do Presidente Omar O'Grady. *A Republica*, Natal, 05 jan.1926.
- GOVERNO DO MUNICIPIO, *Diario de Natal*, Natal, 23/10/ 1924
- GOVERNO DO MUNICIPIO. *Diario de Natal*, Natal, 26 /10/1924
- GOVERNO DO MUNICIPIO. *Diario de Natal*, Natal, 29/10/1924
- GOVERNO MUNICIPAL. *A Republica*, Natal, 22 mar. 1925
- GROSSI, Paolo. Primeira lição sobre o direito. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- MEDEIROS, Gabriel Leopoldino Paulo de. A Cidade Interligada: legislação urbanística, sistema viário, transportes urbanos e a posse de terra em Natal (1892-1930). Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, 2017
- MELO, Manoel Rodrigues de. Dicionário da Imprensa no Rio Grande do Norte 1909-1987. São Paulo: Cortez; Natal: Fundação José Augusto, 1987.
- PEDROZA, Manoela da Silva. Desafios para a história dos direitos de propriedade da terra no brasil. *Em Perspectiva*, v.2, n.1, 2016.
- RIO GRANDE DO NORTE (1925) Decreto n.262, de 25 de fevereiro de 1925. Actos Legislativos e Decretos do governo (1925). Natal: Typographia do *A Republica*, s/d.
- SANTOS, Renato Marinho Brandão. Natal, outra cidade!: o papel da Intendência municipal no desenvolvimento de uma nova ordem urbana (1904-1929). Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, 2012.
- SIQUEIRA, Gabriela Fernandes de. A cidade de Natal (RN-Brasil) como corpo planejado: o Plano Geral de Sistematização e o urbanismo natalense no final da década de 1920. *Revista de História da UEG*, v.1, n.2, jul./dez. 2012.
- SIQUEIRA, Gabriela Fernandes de. Por uma "Cidade Nova": apropriação e uso do solo urbano no terceiro bairro de Natal (1901-1929). Dissertação (Mestrado em História). Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, 2014.
- SIQUEIRA, Gabriela Fernandes de. Cidade, terra e jogo social: apropriação e uso do patrimônio fundiário natalense e seu impacto nas redes de poder locais (1903-1929). Tese (Doutorado em História). Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal do Ceará (UFC), 2019.

© Copyright: Gabriela Fernandes de Siqueira, 2022

© Copyright Biblio3W, 2022

Ficha bibliográfica: FERNANDES de SIQUEIRA, Gabriela. Legislação e apropriação fundiária: um estudo sobre a ocupação do solo natalense na década de 1920. Biblio3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de enero de 2022, vol. XXVII, nº 1339 [ISSN: 1138-9796].