

Vazios urbanos – requalificando o problema na Grande São Paulo

Seminário Internacional sobre Vazios Urbanos:
Novos desafios e oportunidades

Helena Menna Barreto Silva

1. INTRODUÇÃO

Desde os final dos anos 70, a literatura sobre problemas urbanos e os documentos de planejamento, começaram a insistir sobre os problema que os vazios urbanos trariam para a gestão da cidade. Nessa época, havia-se constatado que cerca de 40% da mancha urbana da capital paulista permaneciam ociosos. Ressaltava-se que a retenção desses vazios provocaria escassez e conseqüente alta do preço dos terrenos; insistia-se sobre um conflito entre proprietários de terrenos e construtores, para os quais interessaria que a retenção desses terrenos vazios fossem penalizada, especialmente por via fiscal, de modo a aumentar a oferta de terrenos no mercado e, desse modo, reduzir os preços fundiários e os preços finais dos imóveis.

Se é verdade que a produção dos vazios urbanos foi a conseqüência direta do modo de expansão da cidade, por loteamentos descontínuos, sua manutenção se deve tanto à falta de instrumentos para penalizar sua retenção ociosa quanto às facilidades dadas pela prefeitura para a renovação permanente e reaproveitamento intensivo de bairros consolidados, mediante demolição, remembramento de lotes unifamiliares e construção verticalizada. Pode-se constatar que a produção verticalizada residencial e de comércio/serviços se concentrou em bairros centrais já ocupados até o final dos anos 70 e até hoje utiliza amplamente o remembramento de lotes. Isso porque, nessas áreas, o custo de adquirir lotes (mesmo construídos) e de remembrá-los é compatível com o preço dos imóveis demandados. Atualmente, assiste-se ao estímulo municipal à criação de novos vazios pela abertura da área rural para empreendimentos fechados (casos de S. Paulo, Campinas e outros municípios metropolitanos). Por outro lado, o poder municipal mantém áreas públicas vazias (sem utilização) e a autoriza a cessão de terrenos públicos sem justificativa social (HMBSilva, 1991)

As hipóteses sobre a relação entre um controle dos vazios e a maior oferta habitacional não estão apoiadas em análises suficientemente comprovadas. Pelo contrário, sabe-se que, no período marcado pelos financiamentos do SFH, a atividade imobiliária obteve lucros extraordinários, possibilitados pela especulação com os terrenos utilizados e o descontrole dos valores financiados. Não havia controle sobre os valores de repasse dos terrenos vinculados aos financiamentos habitacionais e sobre a percentagem por eles representada no custo dos empreendimentos. Paralelamente, a própria demanda causada pela abundância de financiamento habitacional determinou fortemente a alta de preços fundiários. Mas nada indica que a produção com recursos do SFH poderia ter sido maior ou de menor preço, se tivesse contado com instrumentos para aumentar a oferta de terrenos vazios. Por outro lado, o setor imobiliário, amplamente favorecido pela política do BNH, não utilizou seu poder para fazer aprovar instrumentos contra a retenção de terrenos, demonstrando não necessitar deles.

Face ao limite de espaço deste artigo, meu interesse principal é discutir a relação entre o controle dos vazios e a ampliação do mercado (faixas de menores salários) ou a produção

pública e de cooperativas. Para isso, nos itens seguintes se tentará mostrar como está o mercado atual de terrenos e discutir sumariamente as possibilidades dos instrumentos fiscais e de zoneamento propostos para aumentar a oferta de terrenos.

1. Alguns aspectos da relação da produção imobiliária com o mercado de terrenos na Grande São Paulo

Desde os anos 70, o crescimento da Grande São Paulo (GSP) tem sido muito mais por adensamento do que por expansão da mancha urbanizada. Desse modo, os vazios urbanos estão sendo paulatinamente ocupados, não por força de instrumentos legais, mas por novas estratégias dos promotores formais e - em muito menor escala - por iniciativas de ocupação por movimentos populares e empreendimentos públicos de HIS.

Segundo dados do TPCL¹, em 1989, cerca de 25% do total de área de quadras do Município de São Paulo (MSP) estavam vazios. Grande parte dos vazios eram lotes pequenos: 39,1% eram lotes com menos de 500m²; 10,2% eram terrenos com área entre 500 e 1000 m² e menos; os terrenos com mais de 1000 m² representavam 5,4 %; e os com mais de 10.000 m² representavam 6,5% da área de quadras. Os lotes vazios até 500 m² se concentravam nos bairros mais periféricos, Itaquera, Guaianazes, São Miguel, Pirituba, Capela do Socorro, Campo Limpo (Rolnik et alii. 1990). Muitas vezes esses lotes são demasiado caros para quem quer morar no bairro e demasiado periféricos para quem pode comprá-los. Por isso, apesar de existirem lotes populares, novos loteamentos irregulares são formados, especialmente nas áreas impedidas legalmente (rurais e/ou de proteção ambiental), em terrenos caracterizados como vazios urbanos ou mesmo expandindo a mancha urbana.

Os dados do TPCL de 1997 indicavam que cerca de 4376,1 hectares haviam sido consumidos por construções cadastradas entre 1988 e 1997, o que indicaria a presença de cerca de 17% de terrenos vazios atualmente.

Tabela 1

Tamanho dos terrenos	TERRENOS PARTICULARES			TERRENOS PÚBLICOS		
	área (m ²)	%	% da AQ	área (m ²)	%	
até 500 m ²	56.430.526	39,1%	9,2%	366.880	4,1%	
de 501 a 1000	14.760.059	10,2%	2,4%	169.741	1,9%	
de 1001 a 10000	33.118.076	23,0%	5,4%	2.067.037	23,4%	
acima de 10.000	39.969.781	27,7%	6,5%	6.242.066	70,6%	
Total	144.278.442	100,0%	23,62	8.845.724	100,0%	1,45

fonte: SF/TPCL/SEMP/DEMPLAN (in: Rolnik, Somekh e Kowarick (ed.). 1990.)

A produção imobiliária dos anos 80 e 90 continuou usando o remembramento de lotes demolidos, mas o aproveitamento de glebas maiores caracterizadas como grandes vazios urbanos vem aumentando expressivamente, em consequência das características atuais dos empreendimentos:

- empreendimentos de comércio/serviços de grande porte no MSP e na GSP (shopping centers gerais e temáticos, grandes edifícios de serviços, etc.).
- empreendimentos residenciais em terrenos cada vez maiores, na forma de condomínios fechados; coincide com periferização (ida para bairros criados a partir de loteamentos irregulares e que contam ainda com favelas e cortiços) e para outros municípios. O

¹ Inclui terrenos da zona urbana, em loteamentos regulares ou regularizados.

fechamento desses condomínios e a possibilidade de utilização exclusiva de espaços livres e certos equipamentos, permite uma localização com vizinhança de padrão mais baixo.

As tabelas seguintes (dados da Embraesp) permitem observar as principais características dos empreendimentos do mercado formal de residências, no que se refere à utilização de terrenos. Nota-se, no MSP, que as áreas médias dos empreendimentos crescem. No entanto, essas áreas médias são muito maiores nos outros municípios da GSP, assim como o terreno consumido por unidade habitacional. Essa mesma característica se dá nos bairros mais periféricos da capital (Itaquera, Guaianazes, Pirituba, etc.).

Tabela 2
LANÇAMENTOS RESIDENCIAIS 1989/1998 (MSP)

<i>Anos</i>	<i>Número de empreendimentos</i>	<i>Área dos terrenos (m2)</i>	<i>Unidades habitacionais (u.h.)</i>	<i>Terreno/ u.h. (m2)</i>	<i>Área média dos empreendimentos (m2)</i>
1989	356	718.771	18.437	39,0	2.019
1990	215	501.523	14.488	34,6	2.333
1991	154	460.173	12.780	36,0	2.988
1992	248	394.915	10.434	37,8	1.592
1993	300	945.703	20.663	45,8	3.152
1994	369	927.036	24.868	37,3	2.512
1995	396	1.255.655	26.567	47,3	3.171
1996	350	1.316.784	30.990	42,5	3.762
1997	331	1.436.617	39.426	36,4	4.340
1998	183	682.409	15.110	45,2	3.729
Total 89/98	2.902	8.639.586	213.763	40,4	2.977

Tabela 3
LANÇAMENTOS RESIDENCIAIS 1989/1998 (GSP exceto MSP)

<i>Anos</i>	<i>Número de empreendimentos</i>	<i>Área dos terrenos (m2)</i>	<i>Unidades habitacionais (u.h.)</i>	<i>Terreno/ u.h. (m2)</i>	<i>Área média dos empreendimentos (m2)</i>
1989	58	158.978	3.851	41,3	2.741
1990	35	103.175	2.086	49,5	2.948
1991	28	152.947	3.930	38,9	5.462
1992	42	188.465	4.884	38,6	4.487
1993	43	236.417	4.683	50,5	5.498
1994	79	233.386	5.704	40,9	2.954
1995	86	366.743	7.304	50,2	4.264
1996	108	1.000.587	23.946	41,8	9.265
1997	112	1.111.078	23.984	46,3	9.920
1998	47	397.681	4.141	96,0	8.461
Total 89/98	648	5.122.015	84.513	60,6	7.904

fonte: Embraesp

Nas tabelas anexas, pode-se ver a classificação dos empreendimentos lançados entre 1989 e 1998, segundo o porte dos terrenos utilizados, no município de São Paulo e nos outros municípios da região. No MSP, 37,4% das unidades habitacionais estão em terrenos de até 2.000 m²; e apenas 9,7% em terrenos maiores que 20.000 m². Nos outros municípios da GSP, apenas 15,2% estão em terrenos menores que 2.000 m²; e 45,7% estão em terrenos maiores que 20.000 m². No gráfico, também anexo, pode-se verificar como o mercado formal está

buscando novas localizações no município de São Paulo, especialmente a partir do fim dos anos 80, em bairros até recentemente caracterizados por assentamentos populares (Campo Limpo, Pirituba, Penha, V.N. Cachoeirinha, Itaquera, Jardim da Saúde, etc.). Nessas localizações, os empreendedores encontram terrenos com características de tamanho e de preço adequados aos grandes conjuntos.

A forma de aquisição de terrenos pelos empreendedores formais é cada vez mais a permuta de terrenos por unidades construídas. Nessas permutas, o preço do terreno é, de certa forma, camuflado: para quem vende corresponde ao valor de mercado do imóvel recebido; para quem compra terreno, corresponde ao custo de produção da unidade. Isso favorece empreendedores que podem oferecer um produto atrativo aos proprietários fundiários. Por outro lado, quem tem dinheiro à vista consegue comprar muito mais barato, pois existem muitos terrenos em oferta e pouca liquidez.

Nos bairros com processo de verticalização e/ou de mudança do uso residencial para serviços já consolidado, os preços de lotes unifamiliares são menores dos que os de terrenos adequados à incorporação de condomínios grandes (mais de 1000 m²). A situação se inverte nos bairros populares (faixas de classe média baixa), onde os lotes menores são os que tem o metro quadrado mais caro. Os incorporadores podem aproveitar-se de ambas as situações para reduzir o custo do terreno, seja com o remembramento ou a utilização de grandes vazios para condomínios fechados.

A ocupação dos vazios urbanos pelo mercado formal – mesmo os situados nos anéis intermediário e periférico - não tem significado uma ampliação do atendimento às faixas de menor renda (SILVA e POZZI, 1997). Com regra geral, o preenchimento de vazios pelo mercado se faz com construções de padrão (e preço) superior ao dos bairros, influyendo na valorização geral. A solução habitacional para a população mais pobre se dá cada vez mais por superocupação de lotes já existentes e das favelas.

Por outro lado, a ocupação de vazios com novos conjuntos para classe média ocorre paralelamente ao esvaziamento de edifícios em bom estado nas áreas mais bem dotadas de infra-estrutura e serviços.

2. Esforços e limites nas tentativas para usar localizar habitações populares nos vazios urbanos

Diante das características vistas acima, existem vários tipos de dificuldades e limites nas tentativas recentes de ocupação de vazios com projetos de interesse social, por diferentes agentes promotores, que tentamos sintetizar no quadro abaixo.

Esforços de agentes promotores de habitação de interesse social	Aspectos Positivos	Limites e dificuldades
<p><i>Promotores Públicos</i></p> <p>Alteração das estratégias de localização de conjuntos habitacionais pelos órgãos promotores (CDHU, Prefeituras)</p> <p>Desapropriação e utilização de áreas dominiais.</p>	<p>Presença de conjuntos populares em zonas consolidadas tem como efeito impedir a valorização dos terrenos do entorno (constatado a partir de pesquisas da Cohab/SP em 91)</p> <p>Existência de recursos e possibilidade de acordos na desapropriação permite aquisição por valores razoáveis.</p> <p>Outras formas de permuta podem ser utilizadas: por exemplo, coeficientes de aproveitamento.</p>	<p>Nas desapropriações:</p> <ul style="list-style-type: none"> - avaliação sobrevalorizada em relação ao mercado; <p>Sem acordo (adiamento dos pagamentos):</p> <ul style="list-style-type: none"> - correção monetária exagerada - obrigação de pagar juros de mora - obrigação de pagar honorários diversos
<p><i>Associações</i></p> <p>Iniciativas de ocupações organizadas e compras, a partir de levantamento de vazios urbanos</p>	<p>Temor das invasões estimula negociação de terrenos.</p> <p>Alguns terrenos ocupados há vários anos puderam ser negociados por preços mais baixos que os de mercado.</p>	<p>Falta de liquidez e de atratividade para permuta obriga a compras a prazo.</p> <p>Preços de terrenos só são compatíveis em zonas com restrições ao aproveitamento (associações se tornam loteadores clandestinos).</p>
<p><i>Cooperativas classistas</i> (exemplo: COOPERMETRO)</p> <p>Compra e/ou permuta, a partir de levantamento de vazios privados.</p>	<p>Seus produtos são atrativos para permuta por terrenos, o que lhes permite evitar despesas preliminares à construção e reduzir a incidência do terreno no preço final.</p> <p>Conseguiram terrenos cujos preços não ultrapassam 15% do valor das unidades, em boas localizações.</p>	<p>Problemas para autofinanciamento e para busca de financiamentos bancários ligados à instabilidade do emprego.</p>
<p><i>Cooperativas chamadas “de mercado”</i></p> <p>Busca de terrenos baratos e de grande porte, de modo a aproveitar economias de escala e viabilizar entrega escalonada</p>	<p>Seus produtos são atrativos para permuta por terrenos, o que lhes permite evitar despesas preliminares à construção.</p>	<p>Mesmos problemas que os anteriores no que se refere à capacidade de pagamento dos associados.</p> <p>Têm utilizado – quase sempre - terrenos muito periféricos, contribuindo para o aumento dos preços nessas áreas, hoje ocupados por famílias com renda muito mais baixa.</p>

O que é preciso fazer para que se possam usar os terrenos vazios de todos os portes e as construções vazias para habitação popular? Que papel podem ter os instrumentos fiscais e zoneamentos especiais?

a) Art. 182 da Constituição Federal (função social da propriedade: punir) institui 3 instrumentos: *parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública*. Essas medidas teriam como efeito estimular a transferência de terrenos daqueles que não querem (ou não tem recursos) para utilizá-los para aqueles que querem (ou têm esses recursos). No entanto, não se pode menosprezar o risco de que essas medidas tenham por efeito a concentração da propriedade em mãos de proprietários mais capitalizados, penalizando apenas aqueles sem renda para investir. Uma vez os terrenos transferidos e concentrados, as lógicas de utilização ou especulação não são facilmente controláveis. Desse modo, a implantação dos instrumentos precisa ser muito criteriosa e claramente vinculada a uma intenção municipal para uma determinada região da cidade.

Do ponto de vista da política habitacional, a maior eficácia do *parcelamento ou edificação compulsória* seria sua vinculação a zonas onde só se permite a produção de habitações de interesse social. Imagina-se que a redução do padrão possível de construção nessas zonas reduza as expectativas de preço de venda. Neste caso, a tendência de esperar para que as medidas fossem suspensas, seria penalizada com o *imposto progressivo*. A geração de ofertas poderia ser aproveitada pelo setor público, por cooperativas, ou mesmo pelo setor formal, se tiver interesse em produzir segundo as normas dessas zonas. No entanto, seria fundamental a existência de financiamento habitacional adequado às faixas de renda mais baixa.

b) ZEIS ou AEIS (zonas ou áreas de interesse social) – porções do território onde apenas a construção de HIS é permitida e onde sua manutenção é obrigatória. No caso de áreas vazias, esse zoneamento especial poderia funcionar ao mesmo tempo como estímulo e como coerção para proprietários privados. O estímulo poderia ser dado por uma legislação específica que permitisse reduzir os custos de produção de lotes e unidades construídas. A coerção seria feita por meio dos instrumentos tratados no item anterior. A utilização do instrumento *urbanização consorciada* poderia ser útil, se aplicado conjuntamente. Por outro lado, tanto a possibilidade da redução de preço ser aproveitada por órgãos promotores ou por associações de moradia como a parceria na urbanização dependeriam da existência de recursos e financiamento em condições adequadas.

A experiência do município de Diadema com as AEIS teve êxito enquanto houve apoio técnico e financeiro da prefeitura para compra dos terrenos, formação da associação, obras de urbanização e construção. Logo após a implementação das AEIS prefeitura e associações puderam adquirir muitas áreas por bons preços (entre R\$ 30 e R\$ 40/m²), aproveitando o interesse dos proprietários em desfazer-se rapidamente das áreas. Com a mudança da administração e redução do apoio da prefeitura, pouquíssimas aquisições de terrenos foram feitas. A população de baixa renda ressentiu-se hoje da falta de recursos para urbanização e das dificuldades para formar a associação. Por outro lado, a grande demanda de associações provocou aumento dos preços/m² do terreno, que hoje não custam menos de R\$70 e R\$80 por metro quadrado.

Parce claro que os instrumentos fiscais e normativos são importantes, mas não bastam para garantir a utilização de interesse social para os vazios urbanos se não forem apoiados por gestão pública objetivando efetivamente a aquisição de terrenos pela população de menor

renda, programas de investimentos públicos na urbanização e financiamento habitacional adequado à demanda que se pretenda beneficiar.

Por outro lado, uso dos vazios urbanos para conjuntos habitacionais populares (promovida ou apoiada pelo poder público) poderá contribuir para frear a valorização no entorno, como constatado pelos estudos da Cohab/SP. Desse modo, o investimento em programas habitacionais pode ter um alcance mais amplo que o das famílias atendidas diretamente, contribuindo para manter ou para permitir o acesso de famílias de baixa renda em zonas urbanizadas. A reabilitação das áreas centrais ligada à produção pública de HIS também poderia ter efeito semelhante.

Bibliografia

COMPANHIA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO – COHAB/SP. *Relatório do GT-3 : documento preparatório para o Plano Diretor*. 1991.

HEREDA, J. *As AEIS como instrumento de ampliação do mercado imobiliário: o caso de Diadema*. Texto apresentado no workshop “Habitação: como ampliar o mercado?”. São Paulo: Lincoln Institute/IPT/LABHAB/FAU, 1997.

LEFEBVRE, Rodrigo. Notas sobre o papel dos preços de terrenos em negócios imobiliários de apartamentos e escritórios, na cidade de São Paulo. In: MARICATO (org.). *A Produção Capitalista da Casa (e da cidade)*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia; Kowarick, Lúcio. *São Paulo : Crise e Mudança*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1990.

SILVA, Helena Menna Barreto. *Maltratada e Maltraçada: a intervenção da Prefeitura de São Paulo para regularização da periferia da cidade após a Lei Lehman*. Dissertação (Mestrado), FAUUSP, 1990.

_____. *Política y gestión de tierras públicas en San Pablo*. Número especial "Tierra Fiscal y Regularización Urbana". Revista "Medio Ambiente y Urbanización", Instituto Internacional de Medio Ambiente - IIED-AL. Buenos Aires, número 34, marzo 1991.

_____. *A regularização de assentamentos populares: aspectos operacionais*. Trabalho apresentado no seminário internacional “Avaliação dos instrumentos de Intervenção Urbana”. FAUUSP. Setembro/1993.

_____. *Terra e Moradia: que papel para o município?* Tese (Doutorado). FAUUSP. 1997.

SILVA, Helena Menna Barreto e POZZI, Carolina. *A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo*. Documento preparatório ao workshop “Habitação: como ampliar o mercado?”. São Paulo: Lincoln Institute/ IPT/LABHAB/FAU, 1997.

SMOLKA, Martin. *Problematizando a intervenção urbana: falácias, desafios e constrangimentos*. Trabalho apresentado no seminário internacional "Avaliação dos instrumentos de Intervenção Urbana". FAUUSP. Setembro/1993.