

# Padrões espaciais de ociosidade imobiliária e o Programa Morar no Centro da Prefeitura de São Paulo (2001-2004)

Spatial patterns of idle buildings and Programa Morar no Centro, of São Paulo's municipal government (2001-2004)

Fernando Cardoso Coteló

## Resumo

A Prefeitura de São Paulo (2001-2004) criou um programa habitacional que procurava coordenar a utilização de crédito subsidiado da Caixa Econômica Federal com a oportunidade de recondicionamento de alguns prédios ociosos na região do Centro Histórico. Este artigo mostra um levantamento dos imóveis ociosos no Centro Histórico, comenta sobre a razão de sua ociosidade, descreve o Programa Morar no Centro, apresenta um método auxiliar na avaliação de seu impacto no aproveitamento de imóveis ociosos e indica possíveis falhas na sua concepção que podem ter contribuído para sua descontinuação. A grande quantidade de área disponível, em contraposição ao pequeno número de projetos PAR demonstra a timidez da intervenção governamental e sua relativa dispersão demonstra desconsideração às externalidades e sinergias locais.

**Palavras-chave:** revitalização urbana; política de habitação; uso do solo urbano; economia urbana; geografia urbana.

## Abstract

*The municipality of São Paulo, during the 2001-2004 administration, started a housing programme which made efforts to coordinate the use of public credit lines and the retrofit of vacant buildings in the Historic Centre area. This paper describes "Programa Morar no Centro" (Living in the City's Centre Programme) and presents a method for its evaluation, indicating some flaws in its basic ideas which might have contributed to its discontinuation. The large amount of idle buildings at disposal in contrast to the relatively small number of retrofits proposed indicates the poor impetus of the intervention and lack of perception of the present externalities and local synergies.*

**Keywords:** *urban revitalization; housing policy; urban land use; urban economics; urban geography.*

## Introdução

Existe uma agenda política que propõe medidas legais e administrativas para que se possibilite a revitalização da área central, de algum valor histórico na cidade de São Paulo, mas, principalmente, repleta de imóveis ociosos.

Durante o mandato do governo municipal eleito para o quadriênio 2001–2004, houve certo consenso entre os urbanistas e os administradores públicos que se alinhavam com a agenda política para assuntos de planejamento urbano e habitação, entre eles instituições independentes como o Cebrap, através de seu Centro de Estudos da Metrópole (Emurb e PMSF, 2004), de que a degradação das áreas centrais está, de alguma forma, relacionada com a falta de ocupação do espaço urbano durante o período noturno, o que sugeriria a necessidade de incentivar que pessoas residam nas áreas em questão. Este parece ser o entendimento de especialistas em, pelo menos, uma instituição internacional independente (Lincoln Institute of Land Policy) que trata do tema (Clichevsky, 1999).

Atualmente, há muitos imóveis desocupados ou ocupados apenas parcialmente na região central de São Paulo. Isso ocorre por vários motivos, como estado avançado de depreciação ou degradação física, problemas legais relacionados a débitos tributários ou disputas judiciais entre herdeiros e outros. Há também muitos terrenos cuja única atividade econômica é seu uso como parque de estacionamento subutilizando-se o seu potencial construtivo.

O Centro Histórico de São Paulo é uma região urbana totalmente consolidada, com vias de transporte rápido de massa (trens

urbanos, metrô, corredores de ônibus) e toda a infraestrutura urbana necessária, como saneamento básico, linhas de eletricidade e telecomunicações. Parte desse investimento em infraestrutura se encontra ocioso, uma vez que o espaço fica desabitado durante a noite. Daí, mais uma vez, a necessidade de considerar a ocupação residencial do espaço.

Até o ano de 2004, ainda se sentiam os efeitos de um período em que havia um problema generalizado de falta de linhas de financiamento para a habitação, em especial a habitação popular. A Prefeitura do Município de São Paulo criou um programa habitacional específico que procurava coordenar a utilização de linhas de crédito subsidiado da Caixa Econômica Federal com a oportunidade de reforma e acondicionamento de alguns prédios situados na região do Centro Histórico. Esses prédios, na maioria edifícios comerciais, seriam transformados em prédios residenciais e arrendados para famílias de baixa renda nos moldes do Programa de Arrendamento Residencial.

Este artigo mostra um levantamento dos imóveis ociosos no Centro Histórico de São Paulo, comenta sobre a razão de sua ociosidade, descreve o Programa Morar no Centro da Prefeitura de São Paulo, apresenta um método auxiliar na avaliação de seu impacto no aproveitamento de imóveis ociosos e indica possíveis falhas na sua concepção que podem ter contribuído, inclusive, para sua descontinuação.

## O Programa Morar no Centro

A Prefeitura Municipal de São Paulo, durante a administração de 2001 a 2004, criou um

programa que visava a aproveitar edifícios abandonados, em estado avançado de degradação ou ocupados por movimentos populares ligados às lideranças de sem-teto para reforma ou construção de habitações populares.

Sua versão oficial foi publicada no livro *Programa Morar no Centro*, editado pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo em 2004.

Segundo esse documento, o Programa Morar no Centro é um conjunto integrado de intervenções municipais, coordenadas pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) com os seguintes objetivos:

- melhorar as condições de vida dos moradores do Centro;
- viabilizar moradia adequada para pessoas que moram ou trabalham na região;
- evitar o processo de expulsão da população mais pobre, que muitas vezes ocorre em políticas de reabilitação de centros urbanos.

Suas principais diretrizes eram:

- priorizar a reforma de prédios vazios;
- combinar soluções habitacionais com iniciativas de geração de rendas;
- buscar a diversidade social nos bairros centrais.

Para efeito dessa política, foram considerados como “Centro” os distritos da Sé e da República e mais onze distritos que os circundam. São eles: Brás, Cambuci, Liberdade, Barra Funda, Bela Vista, Consolação, Santa Cecília, Bom Retiro, Pari, Belém e Mooca, com área de aproximadamente 52km<sup>2</sup>. O Censo Demográfico do IBGE de 2000 estima que a população residente nesses distritos seja de aproximadamente 530 mil pessoas.

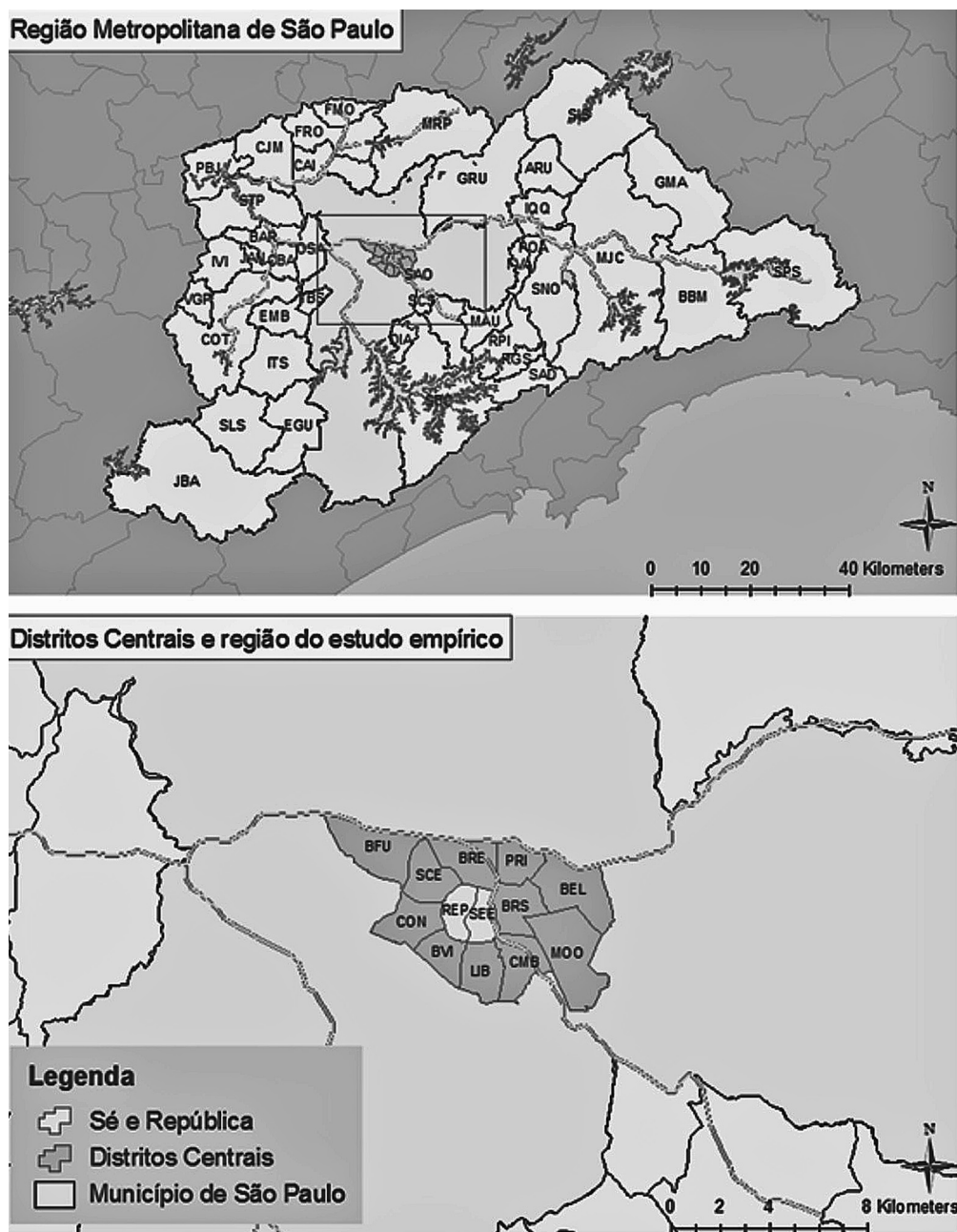
O Mapa 1 mostra toda a Região Metropolitana de São Paulo e os distritos centrais do município de São Paulo, para dar ao leitor uma idéia da diferença de escalas necessárias ao detalhamento da região considerada pelas autoridades como “área central”. A área considerada central aparece dentro do quadro superior e detalhada no quadro inferior. A região onde foi realizado o estudo empírico de levantamento dos imóveis considerados candidatos a serem incorporados a um programa nos moldes do Programa Morar no Centro aparece circundada pelos distritos centrais.

A Prefeitura, então, selecionou onze imóveis considerados aptos a receberem a implantação do programa na modalidade PLS (Programa de Locação Social) e mais treze na modalidade PAR (Programa de Arrendamento Residencial) dentro desses distritos, com a intenção de instalar moradores de baixa renda e, assim, iniciar uma agenda política que tentasse a incentivar a ocupação desses espaços ociosos com residências. Aqui neste trabalho o PLS será apenas citado, sendo o estudo do PAR analisado de maneira mais aprofundada.

## Levantamento dos imóveis subocupados no Centro Histórico

Elaborou-se um levantamento quadra a quadra anotando a posição e os atributos relevantes de todos os imóveis que se situam dentro dos distritos da Sé e República e que se apresentavam de alguma forma subutilizados na ocasião da coleta dos dados. Para tanto, o autor caminhou a pé por quase todas as quadras tirando

Mapa 1 – Região Metropolitana de São Paulo e distritos centrais



Fonte: Elaboração própria a partir de mapas do IBGE e CEM-Cebrap.

fotos de todos os imóveis a partir de ângulos que permitissem sua identificação em fotos de satélite. Os imóveis pesquisados foram localizados através de um sistema de gerenciamento de imagens de satélite (Google Earth), o que permitiu marcar sua posição e contorno aproximados em coordenadas geográficas. Posteriormente, foram transcritos em um sistema informatizado de georreferenciamento (ArcGIS), para elaborar cálculos e mapas. Somente algumas quadras na região da Baixada do Glicério não puderam ser pesquisadas por motivos de segurança.

Esse estudo de campo permitiu que se fizessem estimativas diretas da área dos terrenos dos imóveis considerados e que se identificassem focos de acumulação de imóveis problemáticos e suas relações com as variáveis socioeconômicas e geográficas das regiões de seu entorno, bem como uma análise das externalidades de vizinhança presentes. O estudo mostrou ainda que o potencial de aproveitamento de terras ociosas é muito maior do que as ocupadas pelos imóveis assinalados no programa original.

A área recenseada corresponde ao território dos distritos Sé e República, com exceção daquelas quadras onde não foi possível fazer a inspeção e tem aproximadamente 4,45km<sup>2</sup>.

A partir desse levantamento, podem-se distinguir prédios comerciais e residenciais que se encontravam desocupados, semiocupados, ocupados ilegalmente, bem como imóveis utilizados exclusivamente como estacionamentos.

Foram incluídos os terrenos utilizados exclusivamente como estacionamentos na base de dados pela seguinte razão: os terrenos utilizados exclusivamente como parques de estacionamento estão subutilizados do ponto de

vista da densidade habitacional que poderiam comportar e poderiam em tese ser utilizados para a construção de moradias populares da mesma forma que outras construções. Se um prédio pode ser reformado ou requalificado para efeito das intervenções desejadas, também se podem construir unidades habitacionais em terrenos onde há apenas construções leves, como galpões ou outras estruturas destinadas à operação do negócio do estacionamento, sem que isso importe em custos altos de demolição das coberturas e proteções para veículos. Em geral esses custos são menores do que a própria reforma de prédios já instalados.

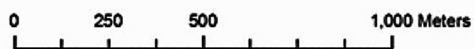
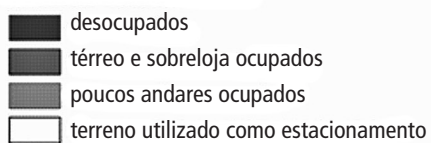
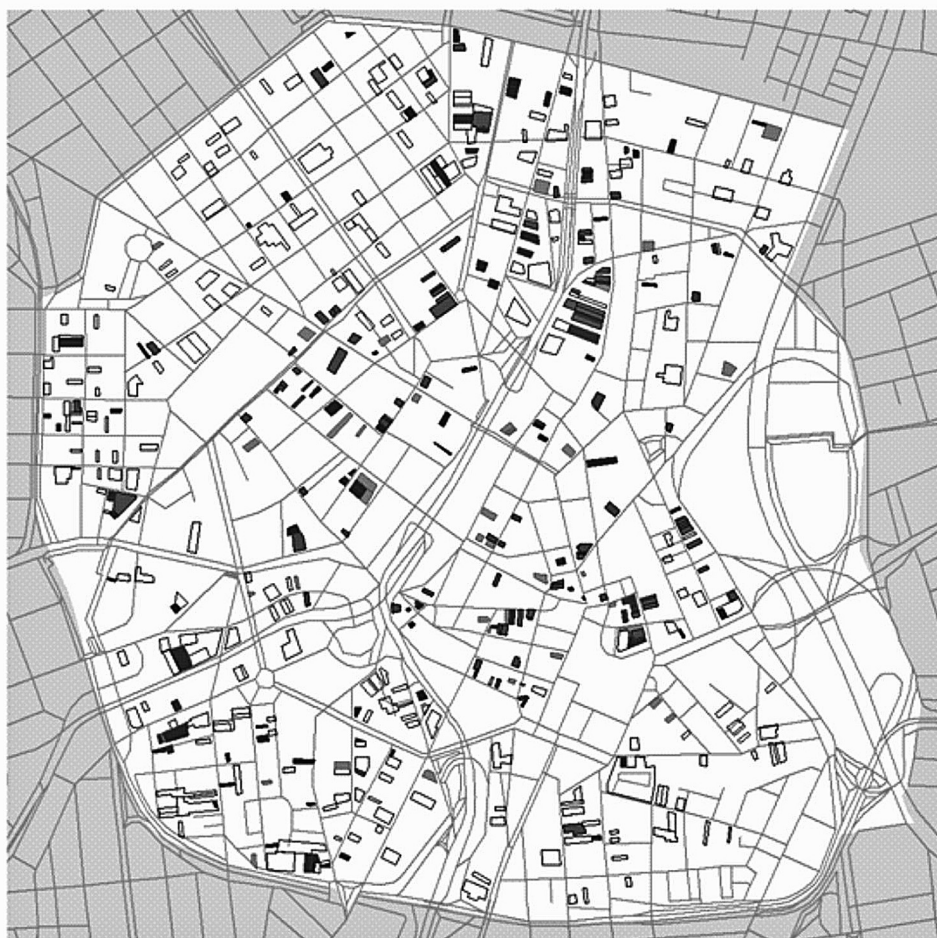
O Mapa 2 mostra a região dos distritos Sé e República com a representação aproximada dos terrenos onde se localizam os imóveis pesquisados. Os polígonos representam as divisas dos terrenos em escala e as gradações de cinza representam o tipo de subocupação encontrada nos imóveis.

## Análise descritiva do banco de dados

As Tabelas 1, 2 e 3 mostram algumas relações de coincidência entre as diferentes combinações de casos de "tipo de ocupação", "tipo de uso" e "tombamento". As proporções de cada combinação devem fornecer uma primeira intuição sobre a forma como os incentivos para a manutenção da função econômica de cada imóvel são tipificados.

Quase a metade das observações corresponde a terrenos utilizados como estacionamentos. Há, entretanto, um número significativo de imóveis totalmente desocupados e imóveis

Mapa 2 – Área do estudo de campo e imóveis observados



Fonte: Elaboração própria a partir de mapas do IBGE e CEM-Cebrap e de informações levantadas em pesquisa de campo.

Tabela 1 – Tipo de ocupação dos imóveis observados

Tipo de ociosidade	Número		Área (m <sup>2</sup> )	
Terrenos baldios	13	2.50%	7.224	2.10%
Imóveis totalmente desocupados	105	20.10%	46.993	13.70%
Imóveis utilizados exclusivamente como estacionamentos	235	44.90%	207.443	60.50%
Imóveis ocupados por invasão organizada	6	1.10%	5.224	1.50%
Obras em andamento	12	2.30%	6.091	1.80%
Obras interrompidas	7	1.30%	3.822	1.10%
Imóveis onde a maioria dos andares está desocupada	44	8.40%	22.156	6.50%
Imóveis onde apenas o térreo está ocupado	101	19.30%	44.149	12.90%
<b>Totais</b>	<b>523</b>	<b>100.00%</b>	<b>343.102</b>	<b>100.00%</b>

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2 – Tipo de uso do imóvel

Tipo de uso	Número		Área (m <sup>2</sup> )	
Não identificado	258	49.30%	215.401	62.80%
Uso comercial	178	34.00%	85.564	24.90%
Hotel desativado	14	2.70%	8.135	2.40%
Uso misto	58	11.10%	26.329	7.70%
Uso residencial	15	2.90%	7.673	2.20%
<b>Totais</b>	<b>523</b>	<b>100.00%</b>	<b>343.102</b>	<b>100.00%</b>

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 3 – Tipo de ocupação e tombamento

Tipo de ociosidade	Imóveis tombados			
	Não	Sim	Total	
Terrenos baldios	13	–	13	0.00%
Imóveis totalmente desocupados	86	19	105	18.10%
Imóveis utilizados exclusivamente como estacionamentos	230	5	235	2.10%
Imóveis ocupados por invasão organizada	6	–	6	0.00%
Obras em andamento	9	3	12	25.00%
Obras interrompidas	7	–	7	0.00%
Imóveis onde a maioria dos andares está desocupada	26	18	44	40.90%
Imóveis onde apenas o térreo está ocupado	58	43	101	42.60%

Fonte: Elaboração própria.

onde apenas o térreo está ocupado, geralmente com lojas funcionando no nível da rua ou outros casos em que apenas a parte de baixo do imóvel é utilizada como estacionamento.

Em termos de área, 60,5% estão em terrenos utilizados exclusivamente como estacionamentos. Aproximadamente 32% são formados pelos terrenos onde há imóveis totalmente ou parcialmente desocupados.

Os imóveis com tipo de uso não identificado correspondem àqueles formados por terrenos com construções provisórias ou galpões utilizados como estacionamentos, bem como os considerados baldios.

Nota-se que o problema da ociosidade ocorre principalmente entre os imóveis de uso comercial, que aparecem em número aproximadamente dez vezes maior do que os imóveis de uso residencial e três vezes maior do que aqueles de uso misto.

Outro cruzamento de tipos mostra que 18% dos imóveis totalmente desocupados vão ser tombados. Quando somente o térreo está ocupado, esse número sobe para 42,6%. Grande número de imóveis tombados apresenta sinais de ruínas nos andares superiores. Para uso do imóvel como estacionamento ou loja, isso não representa um problema grave, pois os andares superiores são utilizados apenas como cobertura. Isso indica que a renda obtida pelo imóvel não é suficiente para cobrir sua depreciação física, mas é suficiente para garantir sua viabilidade econômica.

A manutenção de um imóvel em boas condições de habitabilidade e dentro da lei envolve custos que podem ser decompostos da seguinte maneira:

- custos relativos à manutenção física do imóvel;

- custos administrativos, como cobrança de aluguéis recebíveis;

- custos tributários;

- custos de transações motivados por disputas judiciais contra mutuários ou inquilinos, fisco, administração local e espólio.

As receitas necessárias para manter a viabilidade econômica do imóvel são cobertas pelas receitas de aluguel, de fato ou autoimputado. A renda residual, depois que se deduzem esses custos, tem que ser maior ou igual ao custo de oportunidade do uso do imóvel como capital (e não como moradia) para que a manutenção física do imóvel seja sustentada pelas receitas no longo prazo.

Todos os imóveis antigos são sensíveis aos custos de transação, porque, devido à sua vida útil como bem de capital e à dispersão de relações jurídicas que vão se formando em torno dos direitos de propriedade a eles relacionados ao longo do tempo, a história jurídica do imóvel tende a se tornar mais complexa com o passar dos anos. Em geral, quanto maior o número de disputantes, mais cara a defesa jurídica dos direitos de propriedade.

Imóveis tombados são particularmente sensíveis aos custos de manutenção física, mas, dependendo de sua proximidade de demanda de espaço para estacionamento, podem rapidamente se converter em estacionamentos sem aumento de custos físicos de manutenção. É por isso que há tantos deles.

A utilização de imóveis sem construções ou com construções leves, como galpões de cobertura para uso exclusivo como estacionamento, por outro lado, apresenta custos muito baixos. Com exceção de tributação sobre o imóvel (IPTU) e sobre o serviço prestado pelos manobristas (folha de pagamentos e ISS), os



outros custos são praticamente inexistentes. Desde que a demanda por vagas seja suficiente para gerar uma renda maior do que a taxa de juros de mercado, esse tipo de uso se justifica do ponto de vista econômico. Outro fato que chama atenção é que, de todos os imóveis observados, apenas seis estavam ocupados irregularmente por pessoas ligadas a movimentos organizados de moradia.

Os imóveis catalogados estão distribuídos por todo o território considerado, mas não aleatoriamente. Existem aglomerados de imóveis que surgem em determinadas regiões. Há várias hipóteses para a ocorrência desse fenômeno, entre elas a ocorrência de acidentes geográficos, proximidade de vias de grande circulação de automóveis e existência de outros imóveis em situação semelhante, uma espécie de "externalidade negativa" causada pela própria existência de outros prédios abandonados no entorno.

Para ilustrar esse fenômeno, os mapas a seguir mostram a região dos distritos República e Sé recortadas por células quadradas de 100m de lado. Os pontos indicam imóveis em condições de subocupação. A escala de cinza indica a quantidade de imóveis em condição de subocupação encontrada em cada célula. Desta forma, os mapas criam melhores condições de visualização da distribuição espacial desses imóveis. Os distritos também foram divididos em "setores" formando uma espécie de mosaico (indicados pelos números dentro dos ovais com fundo branco) para facilitar sua descrição.

No Mapa 3 contam-se todos os imóveis cadastrados. No Mapa 4 são contados apenas os prédios (construções) desocupados e subocupados e no Mapa 5 apenas os

terrenos utilizados exclusivamente como estacionamentos.

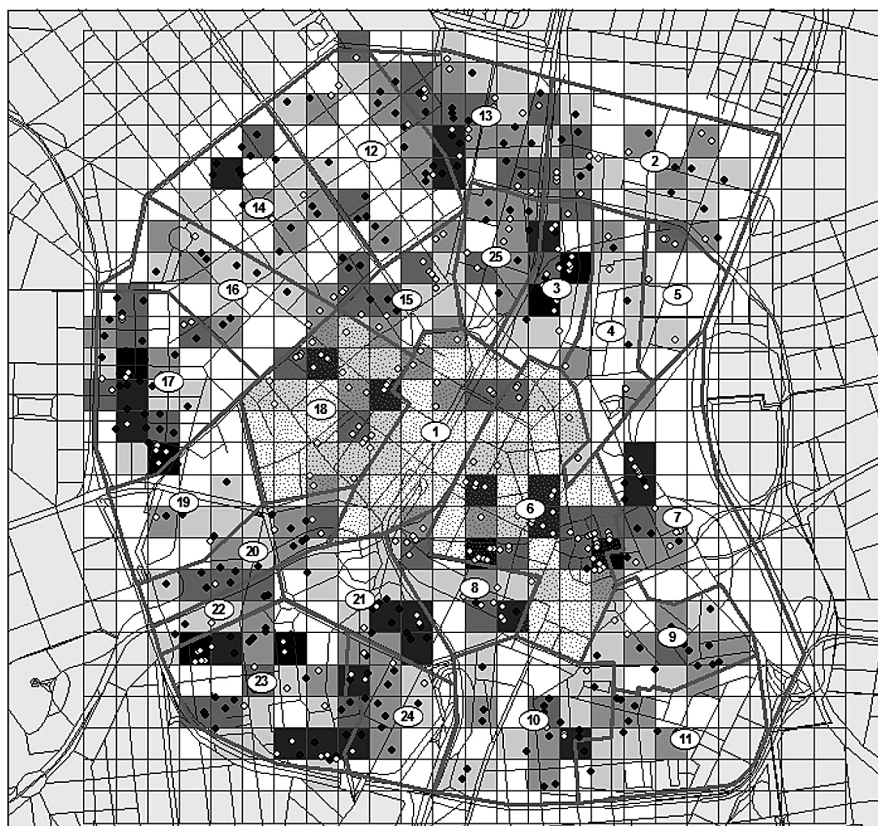
No Mapa 3, a representação sugere uma presença generalizada de observações com alguns pontos focais nos setores 3, 6, 7, 8, 13, 17 e 23.

Quando separamos as construções subocupadas (desocupadas, somente com o térreo ocupado e com mais da metade dos andares desocupados) dos terrenos sem construções utilizados como estacionamentos, sua distribuição no espaço é muito distinta. Isso sugere que o motivo econômico pelo qual estão subutilizados é diferente, e pode-se mostrar que, de fato, os dois tipos de ineficiência estão relacionados a categorias distintas de externalidades.

A diferença mais óbvia é que no Mapa 5 a disposição dos estacionamentos forma um anel relativamente uniforme em torno dos calçadões. Já no Mapa 4, onde só foram contadas as construções subocupadas, não se pode dizer que há uniformidade. A grande maioria das observações se encontra nos setores onde estão os calçadões (6, 8, 18), nos setores ao longo da parte norte do Vale do Anhangabaú (3 e 25), e nos setores 15 e 13. Este último, com sérios problemas de degradação, conhecido como a "antiga cracolândia", tem passado por intervenções públicas por ocasião das obras da Linha 4 do Metrô. Há "vazios" em vários setores, chamando a atenção para aqueles que estão em áreas de intensa atividade comercial especializada, como o setor 12 de comércio de eletrônicos e os setores 4 e 5 onde há comércio de produtos têxteis. Outros setores, como o 10, 11, 14, 16 e 19 são setores onde há muitos prédios residenciais, corroborando, em parte, a ideia de que o uso residencial previne a degradação.

### Mapa 3 – Contagem de imóveis subutilizados nos distritos Sé e República

## Contagem de observações - grid de 100m



◊ imóveis desocupados, térreo-ocupados, parcialmente ocupados

◆ estacionamentos

□ mosaico

▨ calçadas

contagem de todos os imóveis observados em cada célula

0

1

2

3

4 - 5

6 - 7



0 250 500 1,000 Meters

Fonte: Elaboração própria.

Mapa 4 – Contagem de imóveis em condição de subocupação nos distritos Sé e República

Contagem de observações - grid de 100m



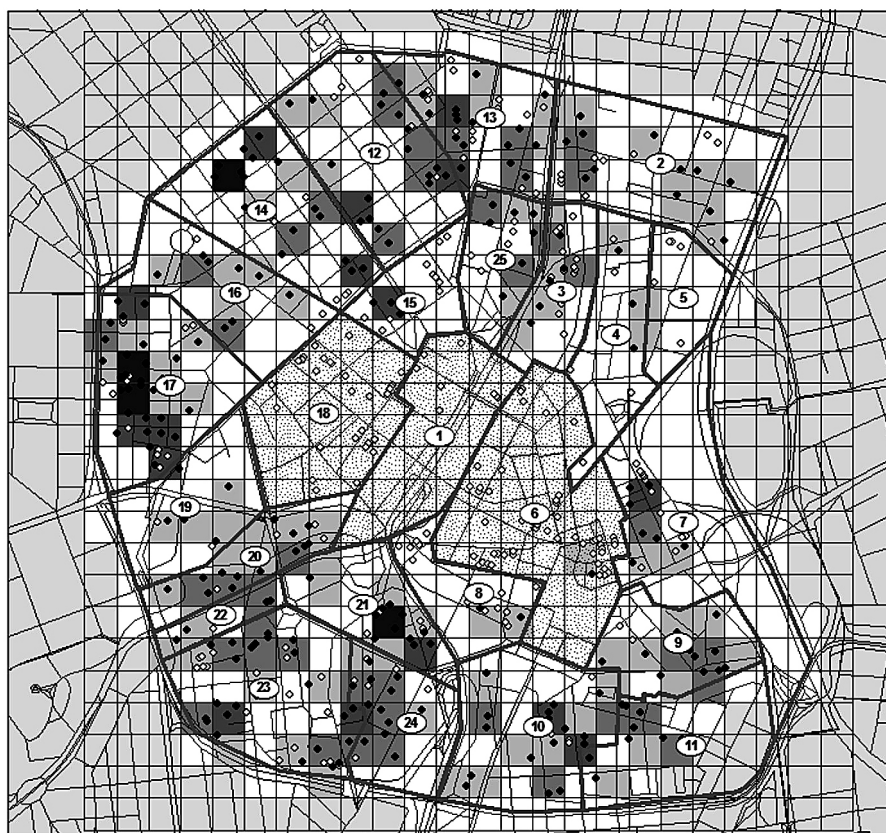
- ◊ imóveis desocupados, térreo-ocupados, parcialmente ocupados
  - ◆ estacionamentos
  - mosaico
  - ▨ calçadas
- contagem de todos os imóveis subocupados em cada célula
- 0
  - 1
  - 2
  - 3
  - 4 - 5
  - 6 - 7



Fonte: Elaboração própria.

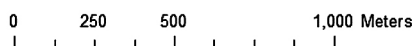
Mapa 5 – Contagem de imóveis sem construção utilizados exclusivamente como estacionamento nos distritos Sé e República

Contagem de observações - grid de 100m



- ◆ estacionamentos
- ◊ imóveis desocupados, térreo-ocupados, parcialmente ocupados
- mosaico
- ▨ calçadas

contagem de todos os estacionamentos em cada célula



Fonte: Elaboração própria.

Mais adiante veremos como o Programa Morar no Centro falha ao não ter levado em consideração o fato de existirem essas diferenças na distribuição espacial dos imóveis subutilizados ao escolher os imóveis que seriam alvos de requalificação.

O fato de que a área dos terrenos utilizados exclusivamente como estacionamentos é duas vezes maior do que a área correspondente a edifícios subocupados é suficiente para esvaziar a importância especificamente de políticas de reforma e requalificação de edifícios para fins residenciais. As dificuldades em orçar obras nessas condições são frequentemente maiores do que realizar orçamentos para prédios novos, uma vez que edifícios antigos apresentam toda sorte de problemas estruturais difíceis de detectar.

Entretanto, as informações coletadas em campo podem servir de subsídios para descobrir como criar incentivos para que a ocupação de um número inicial de imóveis gere uma massa crítica suficiente para gerar externalidades positivas em seu entorno e um aumento da renda do proprietário compatível com a manutenção física do imóvel.

## A utilização do PAR na revitalização do Centro Histórico de São Paulo

O documento oficial que expõe as intenções do atual governo federal em relação à forma institucional que deve operacionalizar e viabilizar o financiamento para o mercado imobiliário residencial é o texto chamado Política nacional de habitação (Brasil, 2004) editado pela Secretaria

Nacional de Habitação, vinculada ao Ministério das Cidades. O texto se refere especificamente ao “equacionamento do problema da moradia para a população de baixa renda” como prioridade principal do programa.

O governo federal disponibiliza uma série de programas para a habitação popular.

É importante mostrar quais são os princípios pelos quais a política oficial se rege no tocante à questão dos subsídios. O texto mencionado acima, em seu capítulo sobre os objetivos gerais da Política Nacional de Habitação, no que se refere à questão da mobilização de recursos, identificação da demanda e gestão de subsídios, estabelece os seguintes princípios:

1) promoção e apoio a mecanismos de *transferências de recursos não onerosos* (na forma de transferência de renda) para atender a parcela de população sem capacidade de pagamento de moradia, identificada como pertencente à faixa de população abaixo da linha de pobreza;

2) *concessão de subsídio à família e não ao imóvel*, de forma “pessoal, temporária e intransferível”. O subsídio será dado uma única vez em todo o território nacional, para famílias que não possuam outro imóvel, o que implica necessidade de um sistema de informações;

3) *estruturação de uma política de subsídios que deverá estar vinculada à condição socioeconômica do beneficiário, e não ao valor do imóvel* ou do financiamento, possibilitando sua revisão periódica;

4) *recuperação*, ao longo do prazo, de financiamento para aquisição, ao menos de *parte dos subsídios* concedidos, considerada a *evolução socioeconômica das famílias*;

5) *recuperação total do subsídio concedido*, nos casos de revenda ou alteração dos

beneficiários durante a vigência do contrato de financiamento.

Essa série de princípios foi aplicada na idealização do programa de financiamento pelo qual estamos interessados, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Esse programa tem sido a via financeira disponível para a operacionalização de programas de requalificação de prédios para efeito de revitalização em regiões centrais degradadas quando a intenção é promover sua ocupação com famílias de baixa renda.

Esses princípios, que tendem a vincular o financiamento às pessoas, e não aos imóveis em si, podem gerar incentivos perversos que tendem a promover alocações ineficientes, baixos incentivos à boa manutenção dos imóveis, geração de mercados ilegais e perder uma boa oportunidade de realizar verdadeiras transferências de renda para as famílias pobres envolvidas.

O PAR é uma linha de financiamento que visa a arrendar unidades habitacionais para famílias com renda familiar mensal próxima de seis salários mínimos, contemplando algumas exceções. Estabelecendo regras para que selecionem famílias para participar do programa a partir de uma medida de renda, sem prejuízo de outras discriminações que se queiram fazer, o Programa de Arrendamento Residencial cumpre os princípios 1, 2 e 3 acima. O contrato de arrendamento significa que, tecnicamente, o arrendatário "aluga" a casa ou apartamento com uma opção de compra que não pode ser exercida a qualquer momento durante a vigência do contrato. A palavra aluga está entre aspas porque o arrendamento residencial é uma construção jurídica que não é nem um contrato de

aluguel propriamente dito nem uma promessa de compra e venda, como veremos a seguir.

O programa estabelece que a tipologia mínima de cada unidade deva ser de dois quartos, sala, cozinha e banheiro, com área mínima de 37m<sup>2</sup>, mas é flexível no caso de projetos de requalificação, pois muitas vezes as plantas dos prédios a serem requalificados ou reformados não são facilmente conversíveis em unidades com as características mínimas recomendadas pelas regras gerais do programa. Em sua maioria, os projetos do Programa Morar no Centro contemplavam apartamentos com área menor do que 37m<sup>2</sup>. O valor máximo por unidade a ser financiada era, em 2004, de R\$40.000 na Região Metropolitana de São Paulo.

A oferta funciona da seguinte forma: a construtora interessada apresenta o projeto à Caixa, que, no decorrer do cronograma da obra, libera os pagamentos para o construtor. Uma vez que este termina a construção, sai do negócio e em seu lugar entra uma administradora encarregada de manter as condições do prédio, cobrando uma comissão que é paga na proporção de 9,5% da arrecadação do arrendamento e encargos por atraso.

Segundo as regras do programa, os projetos são escolhidos de acordo com as seguintes diretrizes:

- menor valor das unidades habitacionais conforme o projeto padrão para cada faixa de renda a ser atendida;
- maior contrapartida do poder público local, por meio de aporte de recursos financeiros, doação de áreas, execução de infraestrutura ou isenção de taxas ou tributos;
- menor taxa de condomínio;
- integração a programas de qualificação de centros urbanos.

Pelos princípios 4 e 5 da gestão de subsídios da Política Nacional de Habitação, o subsídio deve ser concedido de forma a que uma parte seja *recuperada* no caso de cumprimento das obrigações e *totalmente recuperada* no caso de transferência do bem. Isto se manifesta no contrato da seguinte forma: pelo lado do arrendatário, a renda familiar mensal mínima requerida é de R\$1.800. O arrendatário faz um contrato com a Caixa Econômica Federal chamado de Instrumento Particular de Arrendamento Residencial com Opção de Compra. O prazo de arrendamento é de 180 meses (15 anos) e a taxa de arrendamento é de 0,7% do valor do imóvel. Ao final do prazo de arrendamento o arrendatário pode optar pela devolução, pela compra ou pela renovação do arrendamento. No caso de desistência ou inadimplência, o arrendatário *não tem direito* a recuperar os valores pagos a título de arrendamento.

Dentro da tipologia proposta por Angel (2000) o PAR apresenta, pelo lado da oferta, uma combinação de transferências diretas dos governos locais para os construtores, assim como a aquisição e venda de terrenos por valores abaixo do valor de mercado e controle de preços, uma vez que a parcela a ser paga pelo arrendatário é fixada de acordo com o valor estipulado pelo órgão gestor do programa.

O problema de o arrendamento funcionar como uma espécie de controle de preços é que esse tipo de contrato não tem a flexibilidade necessária para tolerar variações nos preços. Num contrato de financiamento bancário, se a família, em algum momento de sua vigência, achar que pode repassar o financiamento por um preço maior a outro interessado, pode fazê-lo de pleno direito. Na hipótese de o

preço de mercado de seu imóvel subir muito, ele sempre pode encontrar um comprador e pré-pagar o financiamento, o que equivale a repassá-lo adiante com ágio.

No caso do PAR, se houver uma discrepância entre o preço de mercado (ou aluguel) de um imóvel com características semelhantes no entorno, surgirão incentivos para que o arrendatário subloque sua unidade e embolse o excedente. O mesmo pode ocorrer se o imóvel for construído em uma área onde o entorno é habitado por famílias com renda equivalente morando em imóveis de pior qualidade.

É recorrente o surgimento de denúncias de esquemas de fraude em programas do CDHU, a companhia mantida pelo governo do estado de São Paulo e nos Projetos Cingapura da Prefeitura de São Paulo. O motivo é sempre o mesmo: algumas famílias contempladas pelo programa, em algum momento, percebem que estão consumindo um produto cujo valor mensal supera o valor que desejam, preferindo consumir um produto de pior qualidade (alugar um apartamento menor, ou em outro local, ou mesmo em uma favela, por exemplo) e embolsar parte do excedente para satisfazer outras necessidades.

Uma vez que a maioria dos contratos firmados nesse tipo de programa não pode ser transferida a outras famílias que ofereceriam um valor maior pelos imóveis, o que geralmente ocorre é a intervenção de "máfias" atuando como intermediários entre os compradores originais e aqueles que estão dispostos a pagar um prêmio pela moradia. São firmados "contratos de gaveta" cujo cumprimento é garantido por intimidação e constrangimento ilegal. Além de fomentar um mercado ilegal, esse tipo de intermediação é ineficiente do ponto de

vista econômico, pois dissipa renda entre agentes que não produzem.

O que quero enfatizar aqui é que, mesmo que, por razões ideológicas e políticas justificáveis, entendêssemos que o formato de contrato imposto pelo PAR fosse ideal, isso não muda o fato de que, uma vez celebrados os contratos, os imóveis de uma maneira ou de outra estão sujeitos às forças de mercado. Assim sendo, os arrendatários ou locatários mudarão seu comportamento para acomodar uma situação em que a sua renda ou afetividade pelo imóvel não é compatível com seu valor de mercado. Eles tenderão a quebrar subrepticamente os contratos se a situação assim se impuser.

O problema se torna mais complexo pelo fato de que a própria escolha da localização dos imóveis que integram o programa pode alterar o valor dos imóveis em seu entorno. Isso sugere a necessidade de escolher a localização dos imóveis candidatos a esse tipo de programa de uma maneira que seja compatível com a distribuição espacial da renda no local onde o projeto deve ser implantado.

A escolha de localização das famílias depende da escolha de localização de outras famílias, uma vez que existem efeitos de externalidades. Assim sendo, uma política pública que visa acomodar residências em imóveis que não foram originalmente projetados para isso tem que levar em consideração a vizinhança do imóvel. Um dos determinantes das externalidades de vizinhança que podemos observar é a renda média familiar nos arredores do local escolhido. Uma vez que a renda familiar mensal é justamente o critério principal para a escolha das famílias que podem participar do programa PAR, faz-se necessária uma análise geográfica da renda nas localidades.

O Censo Demográfico do IBGE para o ano 2000 produziu microdados do universo da pesquisa associados a um mapa dos setores censitários. Não há, entretanto, uma variável que indica a renda familiar média no setor, apenas o valor acumulado da renda de todos os responsáveis pelo domicílio. A renda média do chefe de domicílio é calculada tomando-se a renda acumulada do distrito e dividindo-a pela quantidade de responsáveis dentro do setor.

Uma possível estimativa da renda média domiciliar consiste em tomar a renda familiar média da área de ponderação onde o setor se localiza e encontrar a proporção da renda média do responsável em relação à renda média domiciliar. A partir daí, retorna-se aos valores encontrados para os responsáveis dentro dos setores censitários e calcula-se o inverso dessa proporção, obtendo-se a estimativa para a renda média domiciliar dentro do setor censitário. Como as regras do PAR se referem a valores considerados no final do ano de 2004, foi necessário atualizar os valores encontrados no Censo e o índice utilizado foi o IPC-A, calculado pelo próprio IBGE.

O próximo exercício é criar um mapa indicando a renda média domiciliar por setor e verificar se a localização dos projetos PAR é consistente com a ideia de que não pode haver muita diferença de renda familiar entre a renda média do setor e a renda máxima das famílias a serem alocadas no projeto residencial.

O Mapa 6 mostra a região dos distritos Sé e República com a representação aproximada dos terrenos onde se localizam os imóveis levantados. Os pequenos círculos representam a localização e as gradações de cinza representam o tipo de ocupação encontrada nos imóveis.



Mapa 6 – Unidades PAR propostas e renda média familiar dos setores censitários

## Unidades PAR propostas e observações de campo



### Legenda

#### observações

- desocupados
- térreo e sobreloja ocupados
- menos da metade dos andares ocupados
- ▲ unidades PAR propostas

#### setores censitários – renda domiciliar estimada

- até R\$1.800
- acima de R\$1.800



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Habitação de São Paulo.

Se é verdade que as famílias escolhem o lugar onde vão morar levando em consideração características socioeconômicas de seus vizinhos (veja Abramo, 2007; Becker, 1981 e Schelling, 1978), dando preferência para localizações onde morem outras famílias com renda igual ou maior à renda da própria família que faz a escolha locacional, então é de fundamental importância que se leve em consideração a condição financeira das famílias que moram no entorno antes de escolher o imóvel que será objeto da política pública.

O que não é desejável é que se criem condições para o estabelecimento de famílias com rendas muito díspares em regiões muito próximas, pois isto tenderia a criar movimentos imprevisíveis de população.

No caso de se instalarem programas de habitação popular em quadras onde a população residente tenha renda muito maior do que a renda típica das famílias contempladas pela política pública de habitação, o que pode ocorrer é uma fuga das famílias originalmente instaladas devido ao seu desejo de não morar próximo a outras famílias mais pobres.

Por outro lado, pode também ocorrer que famílias com rendimento maior desejem se aproveitar da margem existente entre o preço de mercado do aluguel na quadra e o preço subsidiado do imóvel do programa público. Esse é o caso em que estão dispostas a pagar um prêmio para a família contemplada pelo programa público que seja o suficientemente maior do que a prestação do arrendamento e suficientemente menor do que o preço de mercado, e é o caso que torna possível a atuação de máfias.

No caso oposto, aquele em que o programa público escolhe um imóvel numa quadra

onde a população original tem renda menor do que a renda típica da família contemplada no programa pode ocorrer um efeito em cadeia que traga valorização para os imóveis no entorno. Nesse caso, a população original sofrerá com o aumento de seu aluguel e uma parte dela acabará tendo que deixar o local, dando causa para o fenômeno que os planejadores urbanos chamam de "processo de gentrificação".

Um modelo simples de segregação espacial formulado por Schelling (1978) também sugere que esses efeitos dependem de uma "massa crítica" necessária para que a dinâmica dos deslocamentos se torne autossustentada. Essa afirmação pode ser entendida intuitivamente da seguinte maneira: imagine uma quadra com 100 famílias e uma renda média de R\$1.000 por mês. Se uma determinada classe de famílias está disposta a morar na quadra contanto que a metade das famílias da quadra tenha renda maior ou igual à sua, no momento em que uma família com renda alta resolve deixar a quadra, a renda média da quadra passa a ser menor do que R\$1.000. Isso levará outras famílias a deixarem a quadra provocando uma reação em cadeia.

O ponto importante que esse modelo sugere é que existe uma massa crítica que determina a sensibilidade dessa dinâmica. Uma consequência estatística desse modelo é que quanto maior o número de pessoas a serem consideradas, menor a probabilidade de que o deslocamento de qualquer uma família provoque uma reação em cadeia.

Por esse motivo, um programa de revitalização baseado na ocupação de prédios desocupados transformados em moradia tem maior chance de atingir seus objetivos quando se concentram os imóveis escolhidos, de modo

a alocar famílias com rendas semelhantes próximas umas às outras.

O Mapa 6 mostra como a escolha de localização dos imóveis que fariam parte do programa negligenciou a dimensão espacial, tanto no que se refere à escolha de acordo com a distribuição geográfica da renda como à necessidade de criar uma "massa crítica" de imóveis de modo a acumular famílias com condições econômicas semelhantes próximas umas às outras.

Os pontos marcados com um círculo no mapa mostram imóveis que, à época em que foi feito o levantamento, estavam totalmente desocupados, encontravam-se somente com seu térreo e sobrelôjas comerciais ocupadas ou com mais da metade de seus conjuntos comerciais vagos.

Os triângulos representam as localizações propostas para o programa de revitalização. Percebe-se que não se encontram próximas umas das outras e grande parte está dispersa entre quadras com rendas médias maiores do que a da população-alvo.

A escolha de imóveis para esse tipo de programa habitacional está longe de ser um problema trivial. Em geral ela depende de fatores que vão desde a condição física do imóvel e consequente viabilidade técnica do projeto de reforma, passando por problemas de ordem tributária e até mesmo a existência de direitos patrimoniais contestados por herdeiros, como é o caso de muitos dos imóveis abandonados no Centro de São Paulo. O documento elaborado pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo intitulado *Observatório do uso do solo e da gestão fundiária de do Centro de São Paulo*

(2006) reproduz um extenso estudo apresentando um "levantamento e avaliação dos instrumentos urbanísticos e tributários instituídos ou implementados nos últimos quinze anos na área central de São Paulo". Seus autores chamam a atenção para o emaranhado de problemas jurídicos relacionados aos imóveis ociosos e sua implicação na dificuldade de estabelecer programas e obter resultados impactantes. O estímulo ao repovoamento da região central através da reforma e requalificação de imóveis abandonados financiado pelo PAR foi apenas uma de uma série de medidas adotadas para reverter a situação de degradação e abandono em que a região se encontra.

## Conclusão

Em primeiro lugar, evidencia-se a necessidade da realização de estudos de campo que procurem identificar a extensão e os padrões espaciais de incidência de imóveis subutilizados do ponto de vista da compatibilidade entre a densidade demográfica, o uso e a disponibilidade de infraestrutura da região do Centro Histórico. O estudo mostrou que a subutilização ocorre em padrões espaciais distintos quando se consideram separadamente construções subocupadas e imóveis utilizados exclusivamente como estacionamentos. O principal determinante parece ser de ordem urbanística e institucional. A introdução dos calçadões criou dificuldades à circulação de automóveis que, aparentemente, afetou bastante, por um lado, a incidência de construções de uso comercial que se encontram atualmente desocupadas e, por outro lado, gerou uma demanda por vagas

de estacionamento em todo o seu entorno. O desenvolvimento do parcelamento do solo e das normas de construção criou limitações a inovações arquitetônicas e, por consequência, limitou a possibilidade de que os empresários da construção pudessem obter maiores ganhos econômicos com produtos diferenciados, tanto para uso comercial como para uso residencial, o que levou ao desinteresse e a quase ausência de novos empreendimentos imobiliários na região nos últimos 15 anos (Sandroni, 2004). A grande quantidade de terrenos utilizados como estacionamentos atesta o uso econômico alternativo do solo.

A grande quantidade de área disponível, em contraposição ao relativamente pequeno número de projetos PAR demonstra a timidez da intervenção governamental e sua relativa dispersão demonstra uma falta de atenção à questão das externalidades e sinergias locais, uma vez que ficou demonstrado que a incidência de imóveis subocupados tende a ocorrer em pontos focais. Isto sugere que o problema deve ser atacado não com intervenções dispersas, mas de forma a escolher uma localidade onde se concentrem projetos.

A localização de projetos habitacionais para famílias de baixa renda em quadras onde a renda média é mais elevada invoca a hipótese de Schelling sobre a dinâmica dos deslocamentos de massa devidos a mudanças pontuais nos padrões de externalidades de vizinhança. Entretanto, há uma grande diferença de faixas de renda entre os setores do mosaico. Com uma política mais flexível, talvez mais tolerante a algum grau de segregação espacial por renda pode se mostrar mais estável e previsível, possibilitando uma maior gama de programas de incentivos e a indução da participação do setor privado.

É compreensível que a Prefeitura quisesse fazer uma experiência inicial para testar os resultados da proposta dessas políticas. Nesse sentido, parecia razoável fazer uma intervenção inicial em um pequeno número de imóveis. Por isso foram escolhidos 24 imóveis, menos de 5% do total daqueles parcial ou totalmente ociosos ou estacionamentos encontrados somente nos distritos Sé e República, que poderiam tornar-se alvo de uma política urbana mais agressiva, caso o plano piloto fosse bem-sucedido. Todavia, ao não ser considerado o problema das sinergias, a experiência não teve um impacto significativo na mudança do perfil de ocupação do solo urbano. Este estudo sugere que o maior problema da abordagem implementada não esteve no pequeno número de imóveis focalizados, pois provavelmente limitações orçamentárias e/ou problemas jurídicos dificultariam a aplicação dessa política a uma quantidade maior. Por esse motivo, especial atenção deveria ter sido dada à localização dos imóveis escolhidos; um impacto positivo numa área pequena teria permitido um teste mais consistente da política proposta. Consideramos que a excessiva dispersão espacial dos prédios nos quais foram aplicados os planos fez com que o impacto das intervenções se diluísse e, portanto, essa abordagem teria condenado o plano ao fracasso antes mesmo de que ele saísse do papel.

Finalmente, é essencial ter em mente que o estudo de campo mostra apenas uma “imagem” congelada no tempo e, portanto, não se pode fazer inferências sobre a dinâmica da população induzida por essas intervenções, permanecendo a hipótese de Schelling apenas uma conjectura e, *a fortiori*, apontando para a necessidade de um acompanhamento permanente do mercado imobiliário da região.

### **Fernando Cardoso Coteló**

Bacharel em administração pública pela Fundação Getúlio Vargas. Bacharel em direito pela Universidade de São Paulo. Mestre em economia política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Doutor em economia de empresas pela Fundação Getúlio Vargas (São Paulo, Brasil).  
fcoteló@gmail.com

## Referências

- ABRAMO, P. (2007). *A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- ANGEL, S. (2000). *Housing Policy Matters: a global analysis*. Nova York, Oxford University Press.
- BECKER, G. (1981). *A Treatise on the Family*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- BRASIL (2004). *Política nacional de habitação*. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/politica-nacional-de-habitacao/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>. Acesso em 8 de junho de 2009.
- CLICHEVSKY, N. (1999). "La tierra vacante en América Latina". In: SMOLKA, O. e MULLAHY, L. (eds.). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy.
- EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO e PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (2004). *Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. São Paulo, PMSP – Cebrap – CEM.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (2004). *Programa morar no Centro*. São Paulo, PMSP.
- SANDRONI, P. (2004). "A dinâmica imobiliária da cidade de São Paulo: esvaziamento, desvalorização e recuperação da região central". In: EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO e PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo*. São Paulo, PMSP – Cebrap – CEM.
- SCHELLING, T. (1978). *Micromotives and macrobehavior*. Nova York, W.W. Norton & Company.
- SILVA, H. M. M. B. (coord.) (2006). *Observatório do uso do solo e da gestão fundiária do Centro de São Paulo*. Disponível em: [www.usp.br/fau/deprojeto/labhab](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab). Acesso em 8 de junho de 2009.

Texto recebido em 10/maio/2009

Texto aprovado em 5/jul/2009

