

O Centro Histórico de São Paulo: a vacância imobiliária, as ocupações e os processos de reabilitação urbana

*Valéria Cusinato Bomfim**

Resumo

Atualmente, o Centro Histórico da cidade de São Paulo apresenta uma vacância imobiliária acentuada e inúmeras ocupações organizadas por movimentos de luta por moradia. Esses fenômenos se interrelacionam na discussão de programas e processos de reabilitação da área central que se apresentam em curso. Portanto, faz-se necessário o entendimento da percepção do significado da vacância e das ocupações por parte do poder público e dos diversos agentes. Essa compreensão perpassa as diretrizes dos programas e políticas de renovação urbana a serem adotadas na construção do cenário futuro, e as possíveis conseqüências para os diversos grupos sociais que se apropriam do espaço urbano central no intuito de garantir a sobrevivência. O texto apresenta elementos para a construção de uma perspectiva teórico-analítica, visando assim colaborar para o tratamento da desigualdade socioeconômica da cidade de São Paulo.

Palavras-chave: vacância imobiliária; espaços edificados vazios; ocupações; movimentos de lutas por moradia; reabilitação de áreas centrais.

Abstract

São Paulo's historic downtown presents a large amount of unoccupied real estate and numerous occupations organized by social movements struggling for housing. These phenomena interrelate in the current discussion about programs and processes of urban restructuring of the downtown area.

* Valéria Cusinato Bomfim é arquiteta e mestre em Engenharia Urbana pela EPUSP.
E-mail: vlbomfim@uol.com.br

Therefore, the government and the several agents need to understand the perception of the meaning of vacancy and occupations. This understanding includes the guidelines of urban renovation programs and policies to be adopted in the construction of the future scenario, and the possible consequences for the several social groups that seize the urban space of the downtown area aiming to guarantee their survival. This paper presents elements for the construction of a theoretical-analytical perspective, aiming to contribute to the discussion about the socio-economic inequality of the city of São Paulo.
Key-words: *real estate vacancy; empty constructed spaces; occupations; movements of struggle for housing; restructuring of downtown areas.*

Introdução

Desde 1996, a mídia falada e escrita apresenta manchetes sobre ações de grupos sociais organizados em movimentos de luta por moradia que ocupam imóveis vazios na área central de São Paulo. As ocupações foram estratégias adotadas pelos movimentos sociais para denunciar a falta de políticas habitacionais de interesse social e a presença de inúmeros imóveis vagos na área central em São Paulo.

Além das ocupações, inúmeros textos e ensaios teóricos sobre a área central nas duas últimas décadas do século XX fazem menção à presença de imóveis vagos, o que demonstra apreensões dos diversos grupos sociais atuantes na área central. Essas apreensões remetem a algumas indagações, como: o que representam os vazios na área central, por que e como se dá a presença desses vazios, qual a dimensão e as características dos imóveis vagos na área central, quais as possíveis mudanças do cenário e os beneficiários a partir de um processo de requalificação ou reabilitação urbana?

O texto a seguir procura encaminhar elementos e análises com intuito de contribuir para o entendimento das questões citadas.

O que representam os vazios construídos em áreas centrais?

Os vazios construídos são imóveis que não estão abandonados, mas fechados ou vagos, sem uso. A mensuração da quantidade de imóveis vagos pode ser feita de várias maneiras, uma delas é a reali-

zada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, em que são contados os domicílios e verificados quais estão vagos (para o IBGE, domicílio vago é “o domicílio particular permanente que não tinha morador na data de referência, mesmo que posteriormente, durante o período da coleta tivesse sido ocupado”).

No Brasil, além dos dados do IBGE, outros institutos e empresas analisam a presença de espaços edificados vazios em outros setores, como no caso de edificações voltadas para escritórios, como a Cushman & Wakefield Semco e a Jones Lang LaSalle. Para essas empresas, os espaços edificados vazios são analisados a partir da vacância imobiliária, que é a relação entre todos os espaços edificados vazios e o total de espaços edificados em uma determinada área. Para cada empresa ou instituto, a vacância imobiliária é analisada de acordo com uso e função, tendo-se assim a vacância residencial, comercial, industrial, escritórios (separada por padrões de construções), hoteleira e outras.

A definição da vacância depende dos objetivos do conhecimento a ser pesquisado e aprofundado. No estado da arte, é possível pontuar a preocupação com a questão no pós-guerra nas cidades americanas e europeias, principalmente através dos modelos elaborados na economia urbana. Nesse período, a presença de vazios construídos se associa a alterações dos processos de produção e consumo. Foram mudanças geradas pelo deslocamento populacional para os subúrbios e cidades jardins, a implementação de *shopping centers*, a utilização e a difusão do automóvel, conseqüentemente, o deslocamento de comércios e serviços, assim como a descentralização industrial (Burns, 1963).

Nas abordagens teóricas, verifica-se que a vacância imobiliária também se vincula aos processos de reurbanização ou reabilitação urbana, e serve como indicador para aplicação e desenvolvimento destes processos (Perloff, 1978).

A vacância imobiliária passa a funcionar como indicador urbano, ou seja, o acompanhamento das variações de vacância permite, tanto ao setor público como ao setor privado, o direcionamento e a definição de aplicação de recursos em determinadas áreas. Para o poder público, a alta presença de vacância imobiliária pode significar altas taxas de inadimplência em relação a impostos e tributos, assim

como a subutilização de infra-estrutura já implementada. Nestas áreas, por sua vez, a inadimplência passa a significar ao poder público a diminuição de recursos para manutenção e futuros investimentos.

Para o setor privado, o acompanhamento das variações da vacância imobiliária possibilita o direcionamento dos investimentos e aplicações de capitais, ou seja, os estudos e modelos procuram prever a obtenção de lucro e renda na aplicação do capital. A presença da vacância mantém uma relação direta com a variação dos valores imobiliários.

Os modelos teóricos procuram variações referenciais da presença da vacância imobiliária. São valores que teoricamente indicam o que seria uma vacância *aceitável* pela dinâmica imobiliária. Essas taxas e variações estariam em torno de 5% a 7%, de acordo com o uso, o padrão e a idade aparente dos imóveis (Friedman, 1968, pp. 204-205; Jud e Frew, 1990; Voith e Crone, 1988).

Para o setor privado, poucos imóveis vazios em uma região podem significar pouca oferta, o que levará a um possível aumento do valor imobiliário, e o contrário pode indicar a redução de valores e, conseqüentemente, redução de lucros. A análise é realizada em relação a uma determinada área de influência e às condições de vizinhança (Sweeney, 1974).

Além da análise de vacância em relação à localização, há a análise específica ao imóvel, que abrange o término de execução do imóvel até o seu possível abandono. São análises que comparam o custo de manutenção da edificação e a demanda em relação aos lucros estimados, induzindo muitas vezes os proprietários a abandonar os imóveis ou a locá-los para cortiços. A indução estaria associada às características do espaço urbano, tais como deterioração do imóvel e da região, distribuição do estoque, variação de preços, nível de qualidade, demanda e segregação (O'Flaherty, 1998, p. 109).

A presença de vazios construídos em áreas centrais estaria vinculada à sucessão de usos e ao crescimento metropolitano (Andrews, 1971). Considera-se que não há sucessão de usos entre áreas centrais e áreas periféricas sem a intervenção dos agentes públicos.

Nas áreas centrais, segundo Andrews, após o ápice de seu desenvolvimento, há o declínio urbano; nesse momento se estabelecem altas taxas de vacância, inadimplências, é o que denomina absoluto

declínio com a necessidade de investimentos e diretrizes de políticas locais. Surge uma fase de incerteza, com anúncios de processos de renovação urbana (requalificação ou reabilitação).

Segundo Andrews, é na fase de incerteza que se estabelece um processo especulativo e de experimentações, conseqüentemente, no momento seguinte há a redução das taxas de vacância.

O processo de recuperação ou renovação, ou requalificação das áreas deterioradas só ocorrerá a partir do investimento público, pois, segundo Richardson (1978), os proprietários obtêm rendas mais altas através de investimentos em outros locais. A ausência de investimentos pelos proprietários é resultado da baixa lucratividade obtida nas locações das propriedades, pois no momento que estas se deterioraram seus proprietários têm ou teriam que dispor de parte da sua lucratividade para sua conservação.

Para o setor público, os estudos de vacância se associam à arrecadação dos tributos governamentais, que podem sofrer aumento na inadimplência, paralelamente ao aumento da vacância. Nesse caso, o objetivo das políticas públicas pode ser no sentido de atração de uma demanda que consiga arcar com os custos das taxas e impostos públicos. Em contrapartida, o poder público ofertará serviços que interessam a esta demanda, assim como discutirá os motivos públicos e privados da renovação (Gaffaney, 1973; Friedman, 1968, p. 309). Quando uma agência pública local propõe um plano de renovação urbana, a prioridade inicial será a retomada, pelo poder público, da arrecadação de taxas e impostos, mas, paralelamente, há o interesse dos proprietários locais.

O capital público é a garantia da recuperação e de rentabilidade para a aplicação de capitais privados. Os programas passam a garantir o aumento da renda, melhoria da competitividade da cidade, redução da pobreza local, eliminação das áreas degradadas e o embelezamento da cidade (Richardson, 1978).

Compreende-se, portanto, que os vazios construídos para o setor privado são indicadores que orientam os investimentos e as futuras aplicações. O acompanhamento dos vazios construídos permite o conhecimento da relação de oferta e demanda, permitindo assim previsão de riscos, retorno e lucratividade de investimentos imobiliários. O conhecimento dos vazios para o setor público permite

a definição de aplicação de recursos para políticas públicas. No caso das áreas centrais, são os vazios intrínsecos aos processos de recuperação, requalificação, renovação ou reabilitação urbana.

Por que a presença acentuada de espaços edificados vazios na área central de São Paulo?

Existe uma alta taxa de vacância na região central e nas *novas centralidades* na cidade de São Paulo.¹ A vacância nas *novas centralidades* é explicada pela recente produção imobiliária, ou seja, é provável que não tenha ocorrido o tempo necessário para a absorção da produção pelo mercado. Entretanto, não é justificativa para a alta presença de vacância em regiões antigas e centrais, no caso específico da área central de São Paulo.

¹ Na cidade de São Paulo, o IBGE, em 2000, verificou a existência de 420.327 domicílios vagos, dos 3.554.820 domicílios existentes, ou seja, cerca de 12%. Em 1991, existiam 273.754 domicílios vagos, dos 2.856.180 domicílios, portanto os domicílios vagos representavam menos de 10%.

Na Sé, em 1991, de 11.264 domicílios, 1.688 estavam vagos; na República eram 30.520, dos quais 4.531 estavam vagos. Em 2000, na Sé havia 11.410 domicílios, com 3.055 vagos, e na República havia 30.849 domicílios e 7.007 vagos. Em termos populacionais, a Sé em 1980 tinha 32.933 habitantes, e em 1991 27.186 habitantes, e em 2001 tinha 20.106. A República tinha 60.940 habitantes em 1980, em 1991 tinha 57.797 e em 2001 tinha 30.634. Ocorreu um aumento no número de domicílios vagos e redução da população residente. Os distritos das novas centralidades também apresentam um alto número de domicílios vagos, como Morumbi, Itaim Bibi e Jardim Paulista, com porcentagem superiores a 15%.

Os espaços edificados vazios ocorrem não só para o uso residencial, mas para o setor de comércio e serviços. Segundo Cushman (1999), São Paulo, no ano de 2000, apresentou uma taxa de vacância de escritórios de 13,72%, cerca de 3,45% superior à de 1999. A presença de espaços edificados vazios não é um fenômeno exclusivo de São Paulo, mas de diversas cidades do mundo (Nova York, em 2000, contava 4% de vacância e, em 2002, 13,4%; no mesmo período, Chicago atingiu 17% e Boston 19%; São Francisco atingiu 22%; Houston chegou a 16%. Todas as taxas são específicas ao setor de escritórios. Na Ásia, a vacância cresceu no mesmo setor, os escritórios de alto padrão. Em Tóquio, a vacância em 2001 era de 6,5%. No ano de 2000, em Bangkok, a vacância de escritórios de alto padrão alcançou 24,9%; Singapura, 13,1%; Sidney, 6,7%, e, em Xangai, cerca de 14,8% dos escritórios de alto padrão também estavam vagos, assim como 19,4% dos apartamentos de alto padrão (Jones, 2002/2003).



Foto 1 – Edificação verticalizada desocupada (Bomfim, 2001)

A vacância no centro histórico em 2003, segundo dados de pesquisa,² foi estimada em 18% de área construída vazia, sendo 21% composto por área construída destinada a uso residencial e 77% por uso de serviços e comércio, com erro estimado de 15%.

Os espaços edificados vazios na área central são compostos na sua maioria por edifícios destinados a serviços e comércio, com grandes áreas construídas, muitas das quais eram anteriormente destinadas a uso residencial, encontrando-se em estado médio de conservação. Em maior proporção, os espaços edificados vazios são verificados em imóveis verticalizados, com um único proprietário para cada imóvel, sem fracionamento da propriedade e com um período superior a um ano de desocupação. Essa caracterização representa cerca de 65% dos espaços edificados vazios pesquisados. São edifícios que necessitam de reformas e da aplicação de capital para sua operacionalidade.

O esvaziamento vem ocorrendo nas últimas décadas, Sé e República vêm perdendo população residente e aumentando o número de domicílios desocupados, assim como as grandes empresas que instalavam suas sedes. Os motivos para o esvaziamento da área construída do centro histórico seriam:

- Deslocamento populacional, usos e funções;
- Deslocamento de órgãos públicos;
- Mudança de demanda a partir da década de 1950 – popularização do centro;
- Investimentos públicos em infra-estrutura em outras áreas;
- Financiamento para a produção e comercialização imobiliária;
- Presença de terras com valores menores e legislação urbana favorável a verticalização em outras áreas;

² Os dados são baseados em pesquisa de campo realizada em 2003 e apresentada na dissertação de mestrado junto à Escola Politécnica (Bomfim, 2004). A área de estudo foi delimitada entre os distritos da Sé e República. O levantamento foi feito em 46 quadras, definidas através de plano amostral estratificado (segundo orientação do Prof. Dr. Rinaldo Artes), entre fevereiro e março de 2003. O levantamento verificou a área construída vazia, através de pesquisa de campo e entrevistas. A pesquisa contou ainda com consulta Cadastros Territorial e Predial da Secretaria de Finanças, verificando assim o perfil dos proprietários.

- De um lado, as novas demandas tecnológicas exigidas, e, de outro, a ausência de resposta do parque imobiliário em função da idade do próprio parque.

A análise do processo de desenvolvimento da cidade permite o entendimento do aumento dos espaços edificados vazios. O centro histórico consolidou-se na primeira metade do século XX, em função da localização estratégica e do complexo de funções urbanas. Após a década de 50, ocorreram diversas alterações que reconduziram a vocação do centro. A cidade passou por um processo de expansão territorial apoiado na instalação de infra-estrutura urbana em novas áreas, com base na presença do automóvel, do investimento de capital público e privado, e com o deslocamento dos próprios órgãos públicos (Barbosa, 2001).

O centro histórico se transformou, conforme analisa Villaça (1998), como um processo verificado na maioria das cidades através do mundo, em períodos distintos, caracterizado, principalmente, pelo deslocamento e abandono dos centros por determinadas atividades (com destaque às atividades do setor terciário). O capital imobiliário foi o grande catalizador do processo. O abandono, a desvalorização e a apropriação da região por grupos sociais de menor poder aquisitivo e por atividades de menor rentabilidade, ilegais e informais, marcam esse processo.

Diversos investimentos públicos para extensão da infra-estrutura urbana permitiram e corroboraram para a produção de novos espaços urbanos e, conseqüentemente, a desocupação da área central por determinados grupos sociais, funções e usos (Santos, 1994).

A desocupação também está associada à presença de terras urbanas de menor valor em outras regiões da cidade, à possibilidade de uma maior verticalidade e ao financiamento da produção imobiliária, os quais, associados, geraram a possibilidade de obtenção de um lucro maior que a aplicação de capital para recuperação e manutenção predial dos edifícios no centro histórico. Os novos espaços atraíram a demanda da área central, o que resultou em uma renda menor obtida pelos imóveis no Centro (Polis, 2002).

A atuação do poder público em investimentos e execução de infra-estruturas em outras áreas de São Paulo contribuiu com a dinâmica imobiliária das áreas vizinhas, gerando o deslocamento de ativi-

dades diversas, o que, em um segundo momento, significou o deslocamento de geração, produção e circulação de renda, desencadeando desvalorização e desocupação de antigas áreas sedimentadas, como no caso específico do centro.

O aumento das áreas construídas influencia a presença dos espaços edificados vazios da área central, apesar de não ocorrer na região,³ mas sim nas áreas denominadas novas centralidades em função da demanda observada e da possibilidade de retorno do capital empregado por meio de altas taxas de renda imobiliária.⁴

A produção e a comercialização de imóveis novos, em grande parte, são apoiadas pelo capital oriundo do setor financeiro. Ou seja, grande parte da produção e da comercialização que envolve o setor imobiliário brasileiro é realizada através do capital financiado, por bancos privados e bancos estatais, tornando mais atraente a produção de novas edificações do que a possibilidade de reciclagem ou reforma de edificações, as quais praticamente não encontram financiamento para sua requalificação (Arretche, 1990).

Se, por um lado, ocorre a possibilidade de financiamento que envolve a produção e a comercialização de novas construções, por outro há a falta de políticas de investimentos e financiamentos para reformas, o que colabora com a presença de espaços edificados vazios na área central. Ao se verificar a idade do parque imobiliário na área central, qualquer reforma dependerá de capital de seus proprietários ou outros investidores, e conta-se, ainda, o risco de inexistência de uma demanda que absorva e realize a renda esperada.

³ Segundo dados da Empresa Brasileira de Estudos e Patrimônio, Embraesp, 2000, as áreas de maior frequência de lançamentos são localizadas no eixo sudoeste, sendo que Sé e República praticamente não apresentam lançamentos na última década do século XX.

⁴ Segundo Marx, a renda fundiária é a forma em que a propriedade fundiária se realiza economicamente, ela se valoriza (Marx, 1983, p. 126), o capital pode ser fixado na terra e não se desgasta tanto quanto os capitais circulantes. Para Marx, o capital é incorporado à terra através de construções, e diferencia-se da renda fundiária, em que os juros do capital fixo incorporado ao solo pode constituir um acréscimo à renda fundiária.

A demanda, hoje, na área central, tem renda inferior, tanto em relação ao valor de salários gerados, como em renda domiciliar, o que contribui para a presença dos espaços edificados vazios, pois o perfil de renda não se molda aos valores ofertados pelo mercado imobiliário, e não permite a obtenção de uma renda esperada por seus proprietários (Villaça, 1998; Frugoli, 1998).

O centro tem sido ocupado por lojas menores, pequenos escritórios, associações, sindicatos, consultórios, convênios médicos e divisão de alguns edifícios e térreos em *shopping* popular refletindo o que ocorre nas áreas públicas pelos comerciantes ambulantes informais.

A grande ocupação na área central, hoje, está no espaço público, a demanda presente, de certa maneira, privatizou o espaço público para implantação de atividades que possam garantir renda, mesmo que informalmente.

O centro é ocupado cada vez mais por uma população (residente e flutuante) de menor renda em comparação à demanda existente anteriormente (Metrô, 1998). Assim, edifícios antes locados por valores altos a grandes empresas não as encontram mais interessadas em sua locação, pois elas se situaram em outras áreas, como Paulista, Faria Lima e Itaim.

No centro, para a viabilização da locação dos grandes edifícios verticalizados, é necessária a presença de diversos locatários, o que ocasiona maior esforço administrativo e, conseqüentemente, aumento nos custos administrativos, e com um valor locatício bem inferior a outras áreas da cidade. A locação de uma única edificação a diversos locatários pode significar também custo mais alto em questões jurídica e conseqüente redução do lucro e renda esperados (Tabela 1).

Tabela 1 – Faixa de preços – escritórios (R\$/m² útil): 1999

Regiões	Venda		Locação	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Centro	300,00	2700,00	3,00	29,00
Jardins	700,00	3700,00	6,00	36,00
Itaim Bibi	850,00	5000,00	7,00	48,00
Marginal	1000,00	3900,00	9,00	45,00

Fonte: Emplasa (2000). Jones Lang LaSalle/Bolsa de Imóveis de São Paulo, out/1999.

Para a venda imobiliária seria necessária a redução do preço praticado, o que não é de interesse dos proprietários, pois isto significaria perda de capital (Halfeld, 2002).

Portanto, a alta presença de espaços edificados vazios na área central está associada à possibilidade de obtenção de renda e lucro gerados pelos diversos capitais empregados em outras localidades e em outras formas de aplicações, ou seja, há outras alternativas para obtenção e garantia maior de lucratividade da renda que não a obtida através da viabilização da ocupação dos imóveis vagos na área central.

Por que manter imóveis desocupados na área central de São Paulo?

Se, por um lado, o surgimento dos espaços edificados vazios em grandes proporções está associado a um processo de deslocamento de demanda na área central e à possibilidade de não efetivação da renda esperada, por outro, a manutenção desses vazios está associada a uma zona de incerteza (Andrews, 1971; Sheppard, 2003) Significa que o quadro atual revela a possibilidade de renovação ou sucessão de usos, ou seja, a recuperação de valores e a dinâmica imobiliária a partir de investimentos públicos em políticas de renovação ou requalificação, ou reabilitação urbana. É um momento em que os proprietários aguardam o direcionamento da política urbana a ser adotada e os primeiros sinais de recuperação.

O centro tem um significado simbólico, em função da presença do patrimônio histórico e cultural, o que é claramente cabível como justificativa política e social para a aplicação de recursos públicos no processo de recuperação para determinados grupos sociais.

O centro atingiu seu ápice na década de 50, e os proprietários permanecem na região com grandes imóveis, mesmo que desocupados. Esses imóveis oferecem a garantia de manutenção de patrimônio a seus proprietários. São imóveis de altos valores imobiliários, os quais se mantêm, ainda hoje, apesar da falta de dinâmica no mercado imobiliário, e mesmo que vagos. Os proprietários não se desfazem dos imóveis por valores inferiores aos ofertados, exceto raras exceções, mesmo porque grandes proprietários lucram com imóveis em outras localidades absorvendo parte da demanda que se deslocou do centro.

O poder público, por sua vez, tem interesse em que se mantenham os valores imobiliários e que a dinâmica imobiliária se reestabeleça a fim de que se garanta a arrecadação anterior. Portanto, para o poder público, faz-se necessária a reversão do cenário atual, pois, caso se acentue a popularização do centro, haverá uma desvalorização e o aumento da inadimplência e, conseqüentemente, o poder público terá que reconhecer os valores de mercado e alterar os valores da Planta Genérica⁵ para valores inferiores, o que significará menor arrecadação.

Na área central, a necessidade de redução do valor imobiliário existe, mas não é praticada pelos proprietários e ou pelo poder público; de certa maneira os valores imobiliários na área central são fictícios (Bomfim, 2004).⁶

Os espaços edificados permanecem vazios aguardando a definição de uma política urbana. Essa política pode se relacionar à implantação de planos e programas de requalificação (ou renovação ou reabilitação urbana) para que se efetive a valorização dos imóveis no raio de influência e se reduzam os riscos para a aplicação do capital em sua recuperação.

⁵ A Planta Genérica de Valores é o instrumento utilizado pelo governo municipal para o cálculo dos impostos prediais. A Planta apresenta a base de cálculo para os imóveis de acordo com sua localização, padrão e uso.

⁶ Entrevistas e pesquisas com o setor imobiliário atuante na região central demonstram a falta de equilíbrio entre preços, valores e a relação de oferta e demanda na área central.

Os planos e as políticas de renovação são a garantia e a certeza de que os imóveis sofrerão uma recuperação de valores no mercado; estima-se também que uma política de requalificação ocorrerá e atrairá outra demanda, o que permitirá aos proprietários ou investidores o lucro previsto.

A ação de recuperação urbana ocorre somente pela atuação direta do poder público no primeiro momento, a partir da qual assegura a manutenção de arrecadação dos valores efetivos e, no segundo momento, é seguida pela aplicação do capital privado (Richardson, 1978).

O capital imobiliário aplicar-se-á com a perspectiva da renda da terra e do capital garantida com mínimos riscos, caso contrário aguardar-se-á o momento que se efetivem mudanças previsíveis (Halfeld, 2002).

Os imóveis permanecem vagos até a certeza da garantia do lucro possível. No Brasil, há uma dependência em relação ao capital e às políticas externas, o que, de certa maneira, sempre tornou sua economia interna atrelada às orientações externas, gerando incerteza quanto à aplicação do capital. Essa incerteza econômica orienta a aplicação dos lucros e do capital dos grandes investidores de forma diversificada como, por exemplo, fundos de ações, dólar, ouro, imóveis e outros. A aplicação em imóveis é significativa e considerada como refúgio para poupanças em função das freqüentes crises econômicas (Smolka, 1982, p. 96).

Ressalta-se que, sobre o imóvel vago, é aplicado o imposto territorial, mas, de certa maneira, é inferior aos impostos tributáveis em investimentos financeiros, e, da forma como é taxado, segundo análise de juristas, ele é facilmente questionável, pois envolve diversas formas de cálculo, muitas das quais questionáveis, o que, inúmeras vezes, permite aos contribuintes não saldá-los ou entrar com processos (Bomfim, 2004).

A ocupação dos espaços edificados vazios passa a ocorrer quando se efetivam processos de renovação urbana com projetos e políticas públicas dotadas de grandes investimentos. É a partir do ponto de aplicação dessas políticas urbanas que se tem revertido as altas taxas de vacância em áreas centrais. Por esta lógica, a maioria dos grandes proprietários na área central de São Paulo mantém seus imóveis

fechados aguardando uma política forte de revalorização da região central, que permitirá recuperar, por meio de locações ou vendas, o investimento necessário para a recuperação das edificações e sua reocupação.

Renovação, requalificação, reabilitação da área central e as ocupações?

No momento atual, inúmeras ações no centro buscam a redução da taxa de vacância, abertura de novos estabelecimentos e atração de demanda de maior da renda (empregos e domiciliar). Neste contexto, há uma política delineada não só pelos poderes públicos municipal, estadual e federal, que vêm reconduzindo diversos órgãos públicos para o centro, assim como também pelas organizações não governamentais e empresas, que têm atuado na recuperação de espaços como a Pinacoteca, a Estação da Luz, a Sala São Paulo, o Centro Cultural Banco do Brasil e outros.



Foto 2 – Ocupação organizada por movimento social em edificação comercial na área central (Bomfim, 2002)

Outras ações deverão ser implementadas no Centro,⁷ mas são projetos de execução demorada, e possíveis mudanças de gestão podem ocorrer,⁸ assim como o redirecionamento dos objetivos e das ações.

Se, por um lado, há a busca da recuperação do Centro como referência patrimonial cultural e histórica, por outro, existe o anseio da reabilitação do centro como redução da espoliação urbana vivida pela população de baixa renda.

É no final do século XX que surge o fenômeno das ocupações⁹ dos edifícios vazios por uma população explorada, quando, através da sua organização, expõe os conflitos sociais e econômicos existentes na cidade de São Paulo. Na busca por sua sobrevivência e visibilidade, essa população se apropria dos edifícios vazios localizados na área central, questionando assim os direitos à moradia, à propriedade, à função social da propriedade e à própria prioridade de definição de aplicação dos recursos públicos.

As ocupações são reações à espoliação sofrida por esses grupos sociais, marcados pelo problema habitacional na cidade, que tem aproximadamente 25% de sua população vivendo em condições precárias de habitabilidade, ou seja, 2 milhões em favelas, 600.000 em cortiços e 10.000 nas ruas (IBGE, 1991; FIPE, 1997, 2003), na chamada “cidade ilegal” em desacordo com normas urbanísticas e em condições precárias no que diz respeito às condições ambientais, sanitárias, de saúde, de educação e de transporte (Maricato, 1996). A maioria dessas habitações encontra-se em regiões desprovidas de serviços e equipamentos públicos.

As ocupações, segundo as lideranças, têm os seguintes objetivos: implementação de políticas habitacionais de interesse social na

7 Programa Ação Centro, coordenado pela Emurb da PMSP (Emurb, 2002).

8 Zmitrowicz (1984) analisa as alterações dos planos e das ações urbanas ocorridos em função de mudanças de gestão na cidade de São Paulo.

9 A estratégia de ocupações é citada por teóricos desde o início da década de 80, quando invasões ocorreram lentamente, sem organização e em áreas periféricas. De certa maneira, essas ocupações representavam um processo de conquista do espaço urbano, uma vez esgotada a ocupação simples do mesmo (Blay, 1978).

área central, melhoria na localização das habitações de interesse social, ampliação do atendimento a famílias de renda familiar entre um e três salários mínimos e maior participação dos movimentos sociais no direcionamento das políticas habitacionais (GFAU,2002). Indiretamente, essas ações procuram garantir a participação desses grupos no processo de reabilitação da área central.

Nessa direção, algumas respostas dos gestores públicos para a reabilitação da área central têm procurado contemplar programas habitacionais, como o Programa de Atuação em Cortiços, PAC¹⁰, do governo estadual, o Programa de Arrendamento Residencial, PAR¹¹, da Caixa Econômica Federal; CEF e o Programa de Locação Social da Prefeitura do Município de São Paulo, PMSP.¹² O PAR permitiu a execução de algumas unidades, como da Maria Paula, Hotel São Paulo, do Riskalla Jorge, do Fernão Salles e do Brigadeiro Tobias, todos na Sé e na República. Entretanto, somente um pequeno grupo que participou das ocupações conseguiu fazer parte da demanda, as demais famílias não atingiram a faixa de renda solicitada para o financiamento. O PAC realizou um estudo por meio da Seade, localizando os cortiços na área central, e executou as unidades do Pari e da Pirineus.

Há ainda os programas de locação social, com cerca de 11 empreendimentos em andamento (1,6 mil unidades), e as moradias provisórias (cerca de 530 famílias em hotéis), que constituem grande avanço na política habitacional da cidade e do país. Entretanto, a perspectiva com os novos instrumentos contidos no Plano Diretor e no Estatuto da Cidade não se consolidaram, e os programas não são expressão de uma política habitacional efetiva (Sehab, 2004).

¹⁰ Ainda na década de 1990, o governo estadual anunciou o PAC, Decreto nº 43132/92, um programa específico de atuação em cortiços, coordenado pela CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano), que efetivou alguns projetos na região do Pari e de Santa Cecília. Disponível em: www.cdhu.sp.gov.br. Acesso em set., 2003.

¹¹ O PAR (Medida Provisória nº 1823/1999) viabiliza a adequação de edifícios em áreas centrais. A CEF adquire a edificação, contrata uma construtora para a reforma e repassa as unidades para a população de baixa renda.

¹² O Programa de Locação Social prevê a criação de um estoque imobiliário para atendimento de habitação de interesse social (Emurb, 2002).

Diante dos poucos resultados, as ocupações ligadas aos movimentos continuam presentes, e proprietários de imóveis vazios tentam cercar-se de elementos que garantam a não-ocupação de seus imóveis por esses grupos. Como foi publicado no *Agora* (2003), “Grupo Silvio Santos fecha prédio com concreto”, os proprietários tentam garantir que suas propriedades não sejam ocupadas por esses grupos sociais, para que possam aguardar as mudanças futuras no cenário da área central.

O cenário atual do centro evidencia a disputa pela apropriação do espaço urbano central. As ocupações trazem à tona o intenso conflito social que se trava em São Paulo, sendo o centro o mais importante palco desse conflito. É nesse cenário que se indaga quanto ao futuro do centro, quais serão os grupos sociais privilegiados e quais os grupos excluídos ao longo do processo de reabilitação ou requalificação.

Qual o cenário futuro e os grupos privilegiados?

Hoje, os agentes e atores da área central estão aguardando uma mudança no cenário existente. De um lado, pode-se manter e incentivar a popularização e a democratização do espaço público e privado, como a privatização do espaço público através do comércio informal e programas para políticas habitacionais de interesse social. Mas outras formas de ocupações poderão ocorrer. O que definirá a direção será a forma de construção da política de ocupação do centro, se recuperação ou reabilitação, ou ainda renovação.

Com a aplicação de uma política de recuperação com programas de reabilitação ou requalificação, a vacância presente poderá ser reduzida e o mercado reincorporará outras demandas, novas atividades e funções e os preços então poderão satisfazer os investidores e proprietários, agentes urbanos e, indiretamente, o poder público.

É fundamental entender que a vacância na área central ocorre em função de interesses que envolvem o capital imobiliário. Ou seja, os proprietários detentores dos imóveis no centro aguardam que ocorra uma mudança de cenário na área central e, conseqüentemente, que passem ser praticado preços e valores esperados em uma medida

previsível num futuro esperado. Os proprietários comparam o preço atual com o preço futuro e a taxa de juro esperada, e esse procedimento não difere em nada da especulação praticada no mercado de ações (Deak, 1985). Essa valorização imobiliária, que poderia garantir preços estimados e, conseqüentemente, a obtenção de lucros com baixos risco, somente se efetivará de acordo com as diretrizes de programas de requalificação ou reabilitação do centro.

Os espaços edificados vazios na área central passam por processo semelhante à especulação imobiliária presente no processo de formação e distribuição dos espaços na cidade de São Paulo, onde bolsões de terras urbanas não ocupadas, situadas entre o centro e a periferia permitiam aos seus proprietários maior renda e lucratividade após a instalação de infra-estrutura pelo poder público, que o fazia para atender as áreas periféricas. Os proprietários dos espaços edificados vazios aguardam a concretização de uma política efetiva de recuperação da área central a ser conduzida inicialmente por ações diretas do setor público. É a garantia da efetivação de lucros e rendas esperadas.

É necessário, portanto, um empenho exaustivo das futuras gestões no sentido da definição da política de reabilitação da área central e dos grupos que se apropriarão dos benefícios gerados. Considera-se indispensável que a reabilitação utilize e incorpore os novos instrumentos urbanísticos (Estatuto da Cidade e Zonas Especiais de Interesse Sociais do Plano Diretor), permitindo uma real redefinição na distribuição dos recursos e políticas públicas para as políticas habitacionais e sociais, como forma de amenizar a espoliação sofrida por determinados grupos sociais.

A política e os programas de reabilitação que se moldam não podem ignorar os encortiçados, os moradores de rua, os ambulantes e os trabalhadores informais, que têm no centro sua estratégia de sobrevivência.

Referências

ANDREWS, R. B. (1971). *Urban land economics and public policy*. Nova York, The Macmillan Company.

- ARRETCHE, M. (1990). Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço e Debates*, ano 10, n. 31, pp. 21-36.
- BARBOSA, E. (2001). *Evolução do uso residencial na área central do Município de São Paulo*. Dissertação de mestrado, São Paulo, Epusp.
- BLAY, E. A. (1978). *A luta pelo espaço: textos de sociologia urbana*. Petrópolis, Vozes.
- BOMFIM, V. C. (2004). *Os espaços edificados vazios na área central de São Paulo e a dinâmica urbana*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Epusp.
- BURNS, W. (1963). *News towns for old the technique of urban renewal*. Londres, Leonard Hill.
- COHEN, J. R. (2000). *Abandoned Housing: action for Federal Policy and Local Action*. Texto apresentado para curso no Lincoln Institute, Nova York. Disponível em: www.lincolnst.edu/pubs/index.asp. Acesso em out. de 2003.
- CUSHMAN e WAKWFIELD S. (1999). *São Paulo Market Beat Series: Análises e tendências do Mercado Imobiliário*. São Paulo, Cushman.
- DEAK, C. (1985). *Rent theory and the price of urban land: spatial organization in a capitalist economy*. Tese de doutorado. Cambridge, University of Cambridge.
- EMBRAESP – Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (2000). *Relatório Anual 2000*. São Paulo, Embraesp.
- EMPLASA. Empresa de Planejamento da Grande São Paulo (2000). *Por dentro do município de São Paulo*. São Paulo, Emplasa. 1 CD-ROM.
- EMURB – Empresa Municipal de Urbanização (org.) (2002). *Diagnóstico da área central e ações do programa Pró-centro*. Texto apresentado ao BID. São Paulo (não publicado).
- FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (1997). *Diagnóstico e Plano de Ações*. São Paulo, Fipe.
- _____. (2003). *Estimativa do número de moradores de rua e estudo dos resultados obtidos com SIS RUA*. São Paulo, Fipe.
- FRIEDMAN, E. (ed.) (1968). *Encyclopedia Estate Appraising*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.

- FRUGOLI JR., H. (1998). *O centro, a av. Paulista e a av. Luiz Carlos Berrini na perspectiva de suas associações : centralidade e exclusão social*. Tese de doutorado, São Paulo, FFLCH-USP.
- GAFFENEY, M. (1973). "Tax reform to release land". In: CLAWSON, M. (coord.). *Modernizing urban land policy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- GFAU – Grêmio da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (2002). Entrevistas com lideranças de movimentos sociais. *Revista Caramelo*, n. 10. São Paulo, GFAU.
- HALFELD, M. (2002). *Seu imóvel, como comprar bem*. São Paulo, Fundamento Educacional.
- IBGE (1991). *Sinopse preliminar do Censo Demográfico*. Rio de Janeiro, IBGE.
- _____ (2000). *Sinopse preliminar do Censo Demográfico*. Rio de Janeiro, IBGE.
- JONES LANG, L. *Building news*. Disponível em: www.joneslanglasalle.com.br. Acesso em 2002/2003.
- JUD, G. D. e FREW, J. (1990). Atypicality and the natural vacancy. *Journal of the American Real Estate and Uurban Economics Association*, v. 18, n. 3. Disponível em: <http://www.realestate.br/links.htm>. Acesso em out. de 2003.
- MARICATO, E. T. M. (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo, Hucitec.
- MARX, K. (1983). *O Capital. A crítica da economia política*. Trad. de Régis Barbosa e Flávio Kothe. São Paulo, Abril Cultural (Os economistas).
- METRÔ – Companhia do Metropolitano de São Paulo (1998). *Pesquisa Origem-Destino 1997*. São Paulo, Metrô.
- NOBRE, E. A. C. (2000). *Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na marginal do Rio Pinheiros*. Tese de doutorado. São Paulo, FAU-USP.
- O'FLAHERTY, B. (1998). *Making Room the economics of homelessness*. Nova York, Havard Univerty Press.
- POLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (2002). *Áreas centrais do município de São Paulo: análise da legislação urbanística*. São Paulo, Polis.

- PERLOFF, H. et alii (1978). *La ciudad central y su desarrollo*. Trad. de Eduardo Jawier Elizalde. Madri, Instituto de Administración Local.
- RICHARDSON, H. W. (1978). *Economia urbana*. Trad. de Flávio W. Lara. São Paulo, Interciência.
- SANTOS, M. (1994). *Por uma economia política da cidade*. São Paulo, Hucitec.
- _____ (2000). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro, Record.
- SEHAB – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano PMSP (2004). *Programa Morar no Centro*. São Paulo, Sehab.
- SHEPPARD, S. (2003). *Moradia de aluguel no centro de São Paulo*. Relatório preparado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento. São Paulo (não publicado).
- SMOLKA, M. O. (1982). *Estruturas intra-urbanas e segregação social no espaço: elementos para discussão da cidade na teoria econômica*. Rio de Janeiro, PNPE.
- SWEENEY, J. L. (1974). A commodity Hierarchy Model of the Rental Housing Market. *Journal of Urban Economics*, v. 1, n. 1, pp. 288-323. Nova York, Academy Press.
- VILLAÇA, F. (1998). *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel/Fapesp/Lincoln Institute.
- VOITH, R. e CRONE, T. (1988). National vacancy rates and the persistence of shocks in U.S. office markets. *AREUEA Journal*, v. 16, n. 4. Disponível em: <http://www.realestate.br/links.htm>. Acesso em out. de 2003.
- ZMITROWICZ, W. (1984). *As obras públicas de engenharia e sua função na estruturação da cidade de São Paulo*. Tese de doutorado, São Paulo, Epusp.

Recebido em set./2004.
Aprovado em out./2004.