EDITORIAL

LAURA MACHADO DE MELLO BUENO

O desafio de escrever um editorial é escolher o foco: o que há de novo, de importante ou angustiante para falar, destacar?

Destaco um tema "velho" na área de estudos urbanos, uma reclamação recorrente: porque continua havendo tantos terrenos, glebas e edificações ociosas em nossas cidades? O que fazer, e (parafraseando David Harvey, no livro "*O enigma do capital e as crises do capitalismo*") quem vai fazer?

Poupo os leitores: não vou aqui repetir a base legal do assunto no Brasil (Constituição de 1988, do Estatuto das Cidades, de 2001, e milhares de planos diretores municipais e leis de uso e ocupação do solo decorrentes, nos últimos 13 anos) e a sua inépcia em liberar para a sociedade brasileira esse latifúndio picotado disseminado no tecido urbano.

Parto deste ponto.

É só observar imagens recentes de qualquer cidade, ou seja, área inserida no perímetro urbano de qualquer município brasileiro, para localizar glebas e lotes sem nenhuma edificação. E se descermos do avião (ou do satélite) e caminharmos por nossas cidades, encontraremos muros e cercas escondendo terrenos "ocupados" por mato, entulho, lixo e fachadas de edificações fechadas, muitas vezes deterioradas, em colapso.

Não é difícil obter essa informação quantificada para 2010. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopseporsetores/?nivel=st> disponibiliza em seu *site* a quantidade de domicílios permanentes vagos por setor censitário, a menor unidade espacial de coleta. A condição de domicílio vago é diferente da do domicílio ocupado ou fechado, que tem moradores. Eu cometeria injustiças se listasse aqui apenas alguns dos muitos municípios e metrópoles onde foram realizados estudos profundos sobre esse problema, geralmente para embasar planos diretores e planos locais de habitação. Há informação e trabalhos analítico sobre ela.

Destaco o realizado para a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) <http://www.metropolitana.mg.gov.br/eixos-tematicos-integrados/relatorio-final> pela recuperação e sistematização de duas definições: vacância imobiliária (já conhecida no jargão do mercado imobiliário de venda e aluguel residencial e comercial, como as edificações disponíveis, bem como nos estudos sobre áreas centrais e históricas, áreas industriais de tecnologia ultrapassada) e vacância fundiária (diferenciando-se glebas não parceladas dos lotes não edificados). A quantificação e análise desses dados nos 34 municípios de RMBH (elaborada por diversos pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) com corpo técnico dos

municípios e Estado) revelou a abrangência do fenômeno da vacância imobiliária, que ocorre no *core* político cultural da metrópole, em seus municípios industriais, bem como em seus municípios extremos.

A informação concretiza a imoralidade das pressões por expansão de perímetro urbano para empreendimentos imobiliários — de todas as classes sociais.

Como defender que áreas rurais com aptidão para produção garantindo a segurança alimentar não sejam destruídas para empreendimentos de auto-segregação "sustentáveis"?

Como defender a sistemática localização dos conjuntos habitacionais — promovidos em nível local, estadual e atualmente os do Programa Minha Casa Minha Vida —, nos limites da cidade e mesmo fora delas?

Como explicar que o poder público, que licencia essas obras, promova a programação silenciosa do aumento de custos públicos para suas obras e serviços e dos custos sociais da vida urbana decorrentes, contra a coesão social?

Convenhamos que a estratégia de definir como subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente (cristalizada no art. 5º do Estatuto) foi desastrosa.

Por lei, nos municípios com menos de 20 mil habitantes, não há problema em haver retenção de terras urbanas ociosas? Como não são obrigados a elaborar planos diretores, os gestores públicos não precisam aplicar esse e outros quesitos da legislação federal em seus territórios!

Nas áreas metropolitanas brasileiras as necessidades de terra e os parâmetros de adensamento construtivo e populacional devem ser diferentes entre si, a depender da política local e em cada município? Ou de fato trata-se de fenômeno e solução diferentes em metrópoles, em cidades médias ou de menor porte?

O outro aspecto estrutural é que um assunto de interesse público e social — nacional —, voltado à democratização e universalização de condições dignas de vida e do direito à cidade e à moradia, tornou-se tema de disputa que caminha diferentemente em cada unidade territorial do País. Temos 5 570 municípios, sendo que 2 353 obrigados a elaborar planos diretores. São os agentes políticos locais, proprietários, incorporadores e construtoras atuando a seu favor, sem parâmetros definidos a favor da sociedade local. Apenas o setor privado consegue então implementar estratégias territorialmente abrangentes em relação à terra urbana.

Os esforços — do Executivo, do Legislativo, da sociedade organizada em movimentos sociais, entidades profissionais, científicas —, em diversos municípios para desenvolvimento de projetos de lei de planos ou legislação regulamentadora caem por terra na hora das emendas e votações. O que vale é o poder que eu (representante eleito) tenho de tornar mais valorizado no futuro as propriedades — minhas, de meus "laranjas" ou de meus apoiadores.

Mas, me policio, chega de reclamar. O importante é procurar formas de superação.

No município de São Paulo, em momento de revisão do Plano Diretor, foi lançado por urbanistas um Manifesto <http://cidadesparaquem.org/blog/2013/8/27/urbanistas-pela-justia-social>, que denuncia e, sobretudo, aponta necessários avanços, seus caminhos e instrumentos — detalhar o conceito de função social, formas "auto-aplicar" a urbanização compulsória e o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo a partir do Plano Diretor, a Dação em pagamento das dívidas de IPTU, a taxa de solidariedade —, exigência de que negócios do mercado imobiliário ofertem moradia social no mesmo local. O avanço conceitual concretizado no Manifesto talvez não corresponda, entretanto, à capacidade de influência política, mais que no processo, no momento crucial de votação na Câmara Municipal.

De outro foco da questão urbana — mobilidade —, vem uma proposição, por outro caminho. Trata-se de uma campanha para municipalização da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), sobre a gasolina e arrecadada pelo Governo Federal, vinculando-a a aplicação em transporte público, por iniciativa da ONG Nossa São Paulo. <http://www.change.org/pt-BR/peti%C3%A7%C3%B5es/por-um-transporte-p%C3%BAblico-mais-barato-no-brasil-%C3%A9-poss%C3%ADvel-e-urgente-tarifamaisbarata>.

Não se trata então de municipalizar genericamente, o que ocorreu com o combate à propriedade ociosa, mas de vincular os recursos à concretização, no nível municipal, de uma visão de futuro nacional para a mobilidade urbana.

Já sabemos como levantar os dados territoriais de ocupação, uso, valor histórico, paisagístico e ambiental, relacioná-los à base cadastral e fiscal, levantar dados em cartórios. Precisamos agora mexer no que é inaceitável para a sociedade brasileira: a vacância imobiliária.

Que tal propor uma definição de propriedade ociosa e instrumentos de combate à retenção no nível nacional para aprovação pelo Congresso Nacional, de forma a libertar as populações urbanas do jugo dos interesses locais?

Essa definição não é de peculiar interesse local, mas sim fundamental para a universalização do direito à cidade saudável e sustentável em todas as cidades do Brasil.

LAURA MACHADO DE MELLO BUENO Professora Doutora | Pontifícia Universidade Católica de Campinas | Faculdade de Arquitetura e Urbanismo | Rod. Dom Pedro I, km 136, Parque das Universidades, 13086-900, Campinas, SP, Brasil | *E-mail*: *<laurab@puc-campinas.edu.br>*.

EDITORIAL

The challenge of writing an editorial is choosing the theme: What is new, important or distressful that is worth discussing?

I will choose an old subject in the field of urban studies, a recurrent complaint: Why are there so many idle plots and buildings in our cities? What can be done, and (to paraphrase David Harvey, in his book "*The enigma of capital and the crises of capitalism*") who will do so?

I will spare my readers, though. I will not examine the legislation on the subject in Brazil (1988 Constitution, the 2011 City Statutes, and the thousands of municipal master plans for land use and land laws established over the past 13 years) or the governmental ineptitude to free the Brazilian society from widespread landlordism in the urban setting.

I will begin from one point of view.

If one simply observes recent images of any city within the urban perimeter of any Brazilian city, it will be easy to spot land plots with no buildings. And if one would just get off the plane (or analyze satellite images) and walk around our cities, it would not be difficult to find walls and fences masquerading land that is "concealed" by weeds, litter, garbage and dilapidated and dangerous buildings just about to collapse.

It is not difficult to obtain quantified information from 2010. On the *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE) website <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopseporsetores/?nivel=st> we can find the number of permanently vacant dwellings per census sector, the smallest spatial unit of data collection. The condition of a vacant dwelling is different from that of a closed or occupied home which has residents. I would be unjust if I listed only some of the many towns and cities in which in-depth studies were conducted on this problem, usually to support master plans and local plans for housing. There is information and analytical studies on that.

I highlight the Master Plan for Integrated Development of the *Região Metropolitana de Belo Horizonte* (RMBH, Metropolitan Region of *Belo Horizonte*) <http://www.metropolitana.mg.gov.br/eixos-tematicos-integrados/relatorio-final> that has established the two following definitions for real estate recovery and systematization: vacant estate (known in the real estate jargon of sales and rent of commercial and residential buildings as available buildings, studies on central and historic areas, outdated technological industrial areas) and vacant land (that differentiates non-parceled areas from unbuilt land plots). The quantification and analysis of the data in the 34 municipalities of Greater *Belo Horizonte* (prepared by several researchers from *Universidade Federal de Minas Gerais* (UFMG, Federal University of *Minas Gerais*) in association with the technical staff of the municipalities and state)

revealed the extent of the phenomenon of real estate vacancy that occurs in the political-cultural core of the metropolis, as well as of the industrial and the outskirt municipalities.

Information brings forward the immorality of pressure for expansion of the urban perimeter for real estate development, from all walks of life.

How can one argue that potentially productive rural areas that ensure food security be protected from real estate developments of "sustainable" self-segregation?

How can one defend the systematic location of housing developments — promoted by local and state programs such as *Minha Casa Minha Vida* — within the city boundaries or outskirts?

How can one explain that the government, which licenses these housing developments, promotes the silent increase in costs for public works and services and social costs arising from urban life against social cohesion?

We must agree that the strategy that defines a property whose use is less than the minimum set in the Master Plan or legislation be considered as underutilized (enacted in Article V of the Statute) was a disappointment.

By law, municipalities with less than 20,000 inhabitants, is there no problem in retaining idle urban land. As they are not obliged to prepare master plans, public managers are not required to sanction these plans and other federal laws in their territories!

In Brazilian metropolitan areas, must the land requirements and parameters for density of building construction and population density be different and dependent on local policies or municipalities? Or is the phenomenon and solution different in metropolises, medium and small-sized cities?

The other structural aspect is a matter of national public and social interest toward democratization and universalization of decent living conditions and the right to housing and access to the city, which has became the subject of dispute as the considerations are different in each territorial unit of the country. There are 5,570 municipalities of which 2,353 are obliged to develop a master plan. The local political agents, landowners, developers, and construction companies act in their own favor and there are no parameters set in favor of the local population. Only the private sector can implement comprehensive territorial strategies concerning urban land.

The efforts that the Executive, Legislative, organized social movements, and professional and scientific organizations have made in many municipalities to develop bills or regulatory plans fall flat at the time of voting and creating amendments. What really matters is that the politician (our elected representative) has to make his/her, his/her supporters' property become more valuable in the future.

But, I beg, enough complaining. The important issue is to find ways to overcome the problem.

In São Paulo, when reviewing the Master Plan, a Manifesto was written by urbanists <http://cidadesparaquem.org/blog/2013/8/27/urbanistas-pela-justia-social> to

denounce, and particularly point out necessary advances, solutions and instruments — it provides details on the concept of social function, ways to "auto-apply" compulsory urbanization, progressive *Imposto Predial Territorial Urbano* (IPTU, Urban Land Property Tax) from the Master Plan, property tax deduction, and solidarity tax, requirement that real estate business offer social housing in the same location. The conceptual breakthrough achieved by the Manifesto may not, however, be able to overcome the political influence at the crucial moment of voting at City Hall.

Mobility, on the other hand, offers a different proposition on urban issues. This is a mobilization for the municipalization of Tax for Intervention in the Economic Domain (CIDE), which is charged on gasoline and collected by the federal government, with the purpose of associating it to public transport improvement, an initiative of the NGO *Nossa São Paulo* <http://www.change.org/pt-BR/peti%C3%A7%C3%B5es/por-um-transporte-p%C3%BAblico-mais-barato-no-brasil-%C3%A9-poss%C3%ADvel-e-urgente-tarifamaisbarata>.

The idea is not to municipalize in general, which happened with the question against idle property, but rather to associate the resources to implement national urban mobility at the municipal level.

We know how to collect territorial data on occupancy, use, historical value, landscape design and environment, relate them to the fiscal and cadastral tax records, and collect data from notary offices. Now, we need to chance an inacceptable reality in the Brazilian society: real estate vacancy.

How about proposing a definition for idle property and prepare national instruments to fight against real estate retention for approval at the Congress to free the urban population from the oppression of local interests?

This definition is not of singular local interest, but it is imperative for the universal right to a healthy and sustainable city in all the Brazilian cities.

LAURA MACHADO DE MELLO BUENO Professora Doutora | Pontifícia Universidade Católica de Campinas | Faculdade de Arquitetura e Urbanismo | Rod. Dom Pedro I, km 136, Parque das Universidades, 13086-900, Campinas, SP, Brasil | *E-mail*: *<laurab@puc-campinas.edu.br>*.

EDITORIAL

El desafío de escribir un editorial es escoger el foco: ¿lo qué hay de nuevo, de importante o angustiante para decir, destacar?

Destaco un tema "viejo" en el área de estudios urbanos, una reclamación recurrente: ¿por qué continúan existiendo tantos terrenos, glebas y edificaciones ociosas en nuestras ciudades? ¿Qué hacer, y (parafraseando David Harvey, en el libro "*O enigma do capital e as crises do capitalismo*") quién lo va a hacer?

Ahorro los lectores: no voy a repetir aquí la base legal del asunto en Brasil (Constitución de 1988, del Estatuto de las Ciudades, de 2001, y millares de planes maestros municipales y leyes de uso y ocupación del suelo, resultantes, los últimos 13 años) y su inepcia en liberar para la sociedad brasileña ese latifundio seccionado diseminado en el tejido urbano.

Parto de este punto.

Es sólo observar imágenes recientes de cualquier ciudad, o sea, área inserida en el perímetro urbano de cualquier municipio brasileño, para localizar glebas y lotes sin ninguna edificación. Y si bajamos del avión (o del satélite) y caminamos por nuestras ciudades, encontraremos muros y cercados escondiendo terrenos "ocupados" por matorral, escombros, basura y fachadas de edificaciones cerradas, muchas veces deterioradas, en colapso.

No es difícil obtener esa información cuantificada para 2010. El Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopseporsetores/?nivel=st> deja disponible en su *sitio* la cantidad de domicilios permanentes vacíos por sector del patrón, la unidad espacial más pequeña de recolección. La condición de domicilio vacío es diferente de la del domicilio ocupado o cerrado, que tiene habitantes. Yo sería injusto si listara aquí solamente algunos de los muchos municipios y metrópolis donde se realizaron estudios profundos sobre ese problema, generalmente para basar planes maestros y planes locales de habitación. Hay información y trabajos analíticos sobre ello.

Destaco lo realizado para la elaboración del Plan Maestro de Desarrollo Integrado de la *Região Metropolitana de Belo Horizonte* (RMBH, Región Metropolitana de *Belo Horizonte*) <http://www.metropolitana.mg.gov.br/eixos-tematicos-integrados/relatorio-final> por la recuperación y sistematización de dos definiciones: vacancia inmobiliaria (ya conocida en el mercado inmobiliario de venta y alquiler residencial y comercial, como las edificaciones disponibles, así como en los estudios sobre áreas

centrales e históricas, áreas industriales de tecnología ultrapasada) y vacancia fundiaria (diferenciándose glebas no parceladas de los lotes no edificados). La cuantificación y análisis de esos datos en los 34 municipios de RMBH (elaborada por diversos investigadores de la *Universidade Federal de Minas Gerais* (UFMG, Universidad Federal de *Minas Gerais*) con cuerpo técnico de los municipios y Estado) reveló la extensión del fenómeno de la vacancia inmobiliaria, que ocurre en el *core* político cultural de la metrópolis, en sus municipios industriales, así como en sus municipios extremos.

La información concretiza la inmoralidad de las presiones por expansión de perímetro urbano para emprendimientos inmobiliarios — de todas las clases sociales.

¿Cómo defender que áreas rurales con aptitud para producción, garantizando la seguridad alimentar, no sean destruidas para emprendimientos de autosegregación "sostenibles"?

¿Cómo defender la sistemática localización de los conjuntos habitacionales — promovidos en nivel local, estadual y actualmente los del Programa Mi Casa Mi Vida — en los límites de la ciudad y mismo fuera de ellas?

Como explicar que el poder público, que licencia esas obras, promueva la programación silenciosa del aumento de costos públicos para sus obras y servicios y de los costos sociales de la vida urbana, contra la cohesión social?

Convengamos que la estrategia de definir como subutilizado el inmueble cuyo aprovechamiento sea inferior al mínimo definido en el Plan Maestro, o en legislación de él resultante (cristalizada en el art. 5º del Estatuto) fue desastrosa.

Por ley, en los municipios con menos de 20 mil habitantes, ¿no hay problema en haber retención de tierras urbanas ociosas? ¡Cómo no están obligados a elaborar planes maestros, los gestores públicos no necesitan aplicar ese y otros ítems de la legislación federal en sus territorios!

¿En las áreas metropolitanas brasileñas las necesidades de tierra y los parámetros de condensación constructiva y poblacional deben ser diferentes entre sí, a depender de la política local y en cada municipio? ¿O de hecho se trata de fenómeno y solución diferentes en metrópolis, en ciudades medianas o de menor porte?

El otro aspecto estructural es un asunto de interés público y social — nacional —, dirigido a la democratización y universalización de condiciones dignas de vida y del derecho a la ciudad y a la vivienda, se hizo tema de disputa que camina diferentemente en cada unidad territorial del País. Tenemos 5 570 municipios, siendo que 2 353 están obligados a elaborar planes maestros. Son los agentes políticos locales, propietarios, incorporadores y constructoras actuando a su favor, sin parámetros definidos a favor de la sociedad local. Sólo el sector privado consigue entonces implementar estrategias territorialmente amplias con relación a la tierra urbana.

Los esfuerzos — del Ejecutivo, del Legislativo, de la sociedad organizada en movimientos sociales, entidades profesionales, científicas —, en diversos municipios para

desarrollo de proyectos de ley de planes o legislación reglamentadora son echados por tierra a la hora de las enmiendas y votaciones. Lo que vale es el poder que yo (representante electo) tengo, de hacer más valorado en el futuro, las propiedades — mías, de mis "testaferros" o de mis apoyadores.

Mas, me vigilo, basta de reclamaciones. Lo importante es buscar formas de superación.

En el municipio de São Paulo, en el momento de revisión del Plan Maestro, se lanzó por urbanistas un Manifiesto <http://cidadesparaquem.org/blog/2013/8/27/urbanistas-pela-justia-social>, que denuncia y, sobretodo, apunta avances necesarios, sus caminos e instrumentos — detallar el concepto de función social, formas "autoaplicar" la urbanización compulsoria y el Impuesto Predial Territorial Urbano (IPTU) progresivo a partir del Plan Maestro, a Dación en pago de las deudas de IPTU, la tasa de solidaridad — exigencia de que negocios del mercado inmobiliario oferten vivienda social en el mismo local. El avance conceptual concretizado en el Manifiesto tal vez no corresponda, sin embargo, a la capacidad de influencia política, más que en el proceso, en el momento crucial de votación en la Cámara Municipal.

De otro foco de la cuestión urbana — movilidad —, vine una proposición, por otro camino. Se trata de una campaña para municipalización de la Contribución de Intervención en Dominio Económico (CIDE), sobre la gasolina y recaudada por el gobierno federal, vinculándola a la aplicación en transporte público, por iniciativa de la ONG Nuestra São Paulo. <http://www.change.org/pt-BR/peti%C3%A7%C3%B5es/por-um-transporte-p%C3%BAblico-mais-barato-no-brasil-%C3%A9-poss%C3%ADvel-e-urgente-tarifamaisbarata>.

No se trata entonces de municipalizar genéricamente, lo que ocurrió con el combate a la propiedad ociosa, pero de vincular los recursos a la concretización, en nivel municipal, de una visión de futuro nacional para la movilidad urbana.

Ya sabemos cómo levantar los datos territoriales de ocupación, uso, valor histórico, paisajístico y ambiental, relacionarlos a la base catastral y fiscal, levantar datos en notarías. Necesitamos ahora trabajar en lo que es inaceptable para la sociedad brasileña: la vacancia inmobiliaria.

¿Qué parece proponer una definición de propiedad ociosa e instrumentos de combate a la retención a nivel nacional para aprobación por el Congreso Nacional, de forma a libertar las poblaciones urbanas del yugo de los intereses locales?

Esa definición no es de peculiar interés local, mas sí fundamental para la universalización del derecho a la ciudad saludable y sostenible en todas las ciudades de Brasil.

LAURA MACHADO DE MELLO BUENO Professora Doutora | Pontifícia Universidade Católica de Campinas | Faculdade de Arquitetura e Urbanismo | Rod. Dom Pedro I, km 136, Parque das Universidades, 13086-900, Campinas, SP, Brasil | *E-mail: <laurab@puc-campinas.edu.br>*.