

maio 25a29
2009

XIII ENAnpur
encontro nacional da anpur florianópolis



XIII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

25 a 29 de maio de 2009

Florianópolis - Santa Catarina - Brasil

O DESAFIO DO PARCELAMENTO DO SOLO A PARTIR DO PERIURBANO: COMPOSIÇÃO DO PREÇO DA TERRA NA MUDANÇA DE USO DO SOLO RURAL PARA URBANO

Paula Freire Santoro (FAUUSP/Instituto Pólis) - paulasantoro@uol.com.br

Doutoranda FAUUSP em Habitat, urbanista do Instituto Pólis

Nabil Bonduki (FAUUSP) - nbonduki@hotmail.com

Professor FAUUSP, urbanista

O desafio do parcelamento do solo a partir do periurbano: a composição do preço da terra na mudança de uso do solo rural para urbano

Resumo

Baseado em pesquisa sobre a abertura de loteamentos nas franjas urbanas em três municípios do Estado de S. Paulo, o texto visa debater a formação do preço da terra na mudança de uso do solo rural para urbano, buscando quantificar a valorização nas áreas de expansão. Objetiva-se criar bases empíricas para avaliar se ocorre, de fato, como a literatura vem afirmando há décadas, uma supervalorização no preço das terras rurais, que são calculados em hectares, à medida que a cidade se expande e a terra passa a ser comercializado por m². O trabalho, realizado no âmbito do Programa de Políticas Públicas da FAPESP em parceria com esses municípios, objetiva, ainda contribuir para aperfeiçoar os procedimentos de parcelamento do solo, de forma a criar instrumentos para distribuir de forma socialmente mais equitativa a valorização assim obtida, além de subsidiar a melhoria, do ponto de vista urbanístico-ambiental, da inserção dos loteamentos na mancha urbana.

O desafio do parcelamento do solo a partir do periurbano: a composição do preço da terra na mudança de uso do solo rural para urbano¹

O processo de expansão das cidades brasileiras não tem sido objeto de pesquisas empíricas aprofundadas e específicas, particularmente no que se refere ao processo de valorização da terra que ocorre com a transformação do solo rural em urbano. No entanto, consolidou-se na literatura um discurso, que se tornou tradicional, que reitera a idéia de que, à medida que a mancha urbana vai se aproximando, terras que tinham seus preços calculados em alqueires ou hectares passam a ser comercializados por metros quadrados, e os valores multiplicam-se.

Esta descrição adéqua-se bastante bem a uma realidade de crescimento populacional e físico explosivo, como aquela experienciada por um grande número de cidades brasileiras até a década de 1980, fruto de processo de intensa urbanização do país, no âmbito da passagem da economia agrário exportadora para a urbano industrial, impulsionada pelo Estado (Oliveira, 1972). O processo de urbanização acelerada pelo qual passou o país, além de promover a transferência populacional da área rural para a urbana, concentrou boa parte do fluxo migratório em poucos territórios, geralmente grandes cidades ou metrópoles.

Como aponta Martine (1994), a década de 80 aponta para uma mudança significativa do padrão de urbanização, com uma redução significativa do ímpeto da concentração populacional em grandes cidades, com declínio relevante da migração rural-urbana e inter-regional (Martine, 1994, p.43)². Por outro lado, os processos de expansão urbana, com freqüentes processos de *espraiamento*, sinalizam um processo de continuidade de expansão física das áreas urbanas, muitas vezes desassociada de crescimento populacional³, que se dá sobre o que aqui está se chamando de periurbano.

Embora a produção das diversas modalidades de solo urbano seja bastante atraente para proprietários de terras e empreendedores, esta tem implicações bastante distintas para o Estado. A expansão da mancha urbana significa para as prefeituras a necessidade de extensão de serviços urbanos como as redes de saneamento, iluminação pública e coleta de resíduos sólidos; a demanda pela edificação de novos equipamentos como escolas, postos de saúde, creches, áreas verdes; um aumento nos custos de varrição e manutenção de espaços públicos, a necessidade de expansão das redes de transporte coletivo; entre tantos outros.

Muitas vezes, a abertura de novos parcelamentos periféricos ocorre simultaneamente com dinâmicas de esvaziamento populacional, subutilização e deterioração do parque edificado de áreas centrais, esvaziando áreas onde o Estado já investiu e infra-estruturou. Além disto, novos parcelamentos periféricos quase nunca estão vinculados à escassez de imóveis urbanos, sendo comum verificar casos onde há diversos lotes vazios ao mesmo tempo que a produção de novos lotes é intensa⁴. Dinâmicas que seguem a lógica do mercado imobiliário capitalista.

Ao mesmo tempo, os anos recentes têm sido de significativas transformações no campo das

regulamentações. Com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), os municípios têm não apenas o direito, mas o dever de intervir em processos especulativos que resultem em valorizações excessivas da terra, assim como dispõe de instrumentos que permitam a recuperação de parte dessa valorização, como a outorga onerosa de mudança de uso. No entanto, o crescimento urbano promovido pela abertura de novos loteamentos, ainda é regido pela legislação de parcelamento do solo urbano, a Lei Federal nº 6.766/79, que, em tese, pode contribuir para a recuperação dessa valorização excessiva obtida de forma privada – o que de fato nunca ocorreu – pois é através dela que o Estado permite a expansão urbana ao autorizar a possibilidade de urbanizar. Justamente essa lei está em processo de revisão atualmente, cujo Projeto de Lei n. 3.057/00 tramita há anos na Câmara dos Deputados. Considerando este contexto, este texto e a pesquisa que lhe dá suporte partem de duas premissas: por um lado, a literatura e o senso comum convergem para a hipótese que, do ponto de vista dos valores da terra, os processos de urbanização no Brasil resultam em ganhos significativos ou até mesmo abusivos para os proprietários da terra; por outro, em anos recentes, verifica-se que o tema tem sido objeto de poucos estudos empíricos que procurem quantificar e qualificar tais valorizações.

Dessa forma, pretende-se criar bases empíricas para avaliar se ocorre, de fato, como a literatura vem afirmando há décadas, esta supervalorização no preço das terras rurais à medida que a cidade se expande e a terra passa a ser comercializado por m² tendo por base pesquisa sobre a abertura de doze loteamentos nas franjas urbanas nos municípios de Suzano, São Carlos e Catanduva, todos no Estado de S. Paulo. O trabalho, realizado por uma parceria entre a FAU_USP, o Instituto Pólis e as prefeituras envolvidas, no âmbito do Programa de Políticas Públicas da FAPESP, objetiva, ainda, capacitar os gestores municipais e debater com os responsáveis alternativas para aperfeiçoar os procedimentos de parcelamento do solo, de forma a criar instrumentos para distribuir de forma socialmente mais equitativa a valorização assim obtida, além de subsidiar a melhoria, do ponto de vista urbanístico-ambiental, da inserção dos loteamentos na mancha urbana, de forma condizente com as necessidades fundiárias das cidades.

Uma breve revisão bibliográfica sobre o processo de expansão periférica

A bibliografia que trata especificamente do periurbano ou do processo de transformação de áreas rurais em urbanas é escassa. Dessa forma, essa revisão bibliográfica aborda principalmente alguns grupos de pesquisadores organizados sobre temas correlatos: os que tratam do acelerado processo de urbanização das cidades brasileiras, seja através do crescimento populacional, cujos trabalhos são principalmente de demógrafos, seja através do crescimento urbano físico-territorial, abordado principalmente nos estudos a partir da década de 70 que tratavam do crescimento da periferia nas metrópoles; os que abordam o parcelamento do solo, através de textos sobre a legislação federal de parcelamento do solo (Lei Federal nº 6.766/79 e Decreto 58); e por fim, os que tratam do tema do mercado de terras na transformação do rural para o urbano.

São muitos os autores que tratam do acelerado processo de urbanização do Brasil, baseados geralmente em crescimento populacional obtido através de censos ou pesquisas do gênero⁵. Esses afirmam que o país, desde a década de 70 possui população majoritariamente urbana que rural, em um crescimento acelerado: em 1960, 44,7% da população era urbana, 55,3% rural e o país possuía aproximadamente 31 milhões de habitantes; em 1970, 55,9% era urbana, 44,1% rural; em 2000, 81,2% urbano, 18,8% rural e o país possui cerca de 169,5 milhões⁶.

Outros autores apresentam uma concepção conceitual diversa, como José Eli da Veiga (2002) que afirma que não somos tão urbanos e propõe uma metodologia de análise do censo que reduziria nossa urbanidade para quase 70%⁷. Embora discorde das análises baseadas estritamente nas divisões do censo, ainda reafirma que somos urbanos, embora destaque que há toda uma população que vive em um espaço de difícil conceituação, nem rural, nem urbano.

Berta Becker (2007) afirma que ainda continuamos urbanos. No entanto, o nosso crescimento já foi mais acelerado nas décadas entre 50 e 70, e agora diminui o ritmo; e também nossas cidades estão crescendo de forma diferente, muitas vezes associada inclusive ao desenvolvimento agrário, com dados da Amazônia⁸. Argumenta que, apesar das críticas aos dados que demonstram a grande urbanização em núcleos pouco povoados, urbanização é medida também pela veiculação dos valores urbanizados pela sociedade. Essa urbanização de regiões predominantemente rurais tem chamado a atenção do mundo, de atores internacionais, e também de geógrafos e planejadores do território. A esses, interessa saber como estamos crescendo e continuamos crescendo com a abertura de manchas urbanas sobre áreas rurais⁹, mas também com aberturas de manchas rurais produtivas sobre áreas preservadas.

Para urbanistas, geógrafos, economistas, e profissionais que planejam o território, é relevante a compreensão sobre como os municípios estão crescendo. Algumas questões precisam ser melhor respondidas: se alguns municípios ficarão mais urbanos, como coloca Veiga (2002), quais serão os agentes desse processo de transformação? Eles estão agindo a partir de quais estratégias? Como os planejadores propõem políticas territoriais para lidarem com essas estratégias? Como habilitar novos espaços urbanizados – embora muitas vezes a criação de novas áreas urbanas esteja atendendo mais a interesses imobiliários, do que a necessidade de espaço para comportar um crescimento populacional – considerando, ainda, a necessária preservação do meio ambiente e dos mananciais?

Na década de 70, houve uma significativa produção de literatura sobre o crescimento periférico, literatura essa que reconhecia nossa urbanização veloz e horizontal, e a caracterizava. Diversos aos autores construíram, debateram (e hoje somam-se a outros que revêem) uma base teórica centrada no chamado padrão periférico de crescimento baseado em loteamento periférico-casa própria-auto-construção, principalmente sobre a metrópole paulistana (Bonduki, 1998; Maricato, 1996; Rolnik, 1997; Kowarick, 1990), estimulado por trabalhos importantes dos que debruçaram-se na década de 70 sobre a periferia de São Paulo (Bonduki & Rolnik, 1979; Maricato, 1976; Sampaio & Lemos, 1978). Os trabalhos posteriores de Bonduki (1998) e Rolnik (1997) abordam a relação desse crescimento com a política, as leis e o planejamento urbano e habitacional em São

Paulo. Nessas pesquisas o ator principal era o Estado, sua ausência, e suas políticas. Além do Estado, as organizações de classe e fundos de pensão, que viabilizou muitas novas frentes de urbanização associando lote e conjuntos habitacionais, muitas vezes com arquitetura moderna.

Atribui-se à esses e outros autores contemporâneos a construção da idéia do binômio centro-periferia¹⁰: centro bem servido de infra-estrutura, esvaziando-se de população em contraposição à periferia desestruturada, sem oferta de trabalho, com loteamentos e conjuntos habitacionais. Essa forma de crescimento muitas vezes é transposta para cidades médias, cujos processos de periferização seguem os mesmos passos já experimentados por São Paulo.

Lungo (2003, p. 18) coloca que, durante o governo militar após a década de 1960, se impulsionou uma política habitacional sem existir uma política urbana. Nos textos que reconhecem a expansão urbana para construir habitação, como faz Lungo, é muito comum a associação da expansão periférica – baseada na oferta de lotes para auto-contruírem ou mesmo da construção via Estado de conjuntos habitacionais – e das altas taxas de crescimento populacional nas cidades, com a industrialização crescente. Isso não apenas em São Paulo, mas também em outras cidades médias do Estado como Sorocaba, Piracicaba, Campinas, região do Grande ABC, cujos autores reconstróem os discursos urbanísticos similares, baseados na ampliação da mancha urbana de forma não-planejada, privada e informal.

Fins da década de 90, há um refinamento do debate sobre o crescimento urbano sobre a periferia, nas metrópoles. Surgem autores como Marques & Torres (2005) que revisam a literatura que entendia as desigualdades territoriais como reflexo das desigualdades produzidas no mercado de trabalho urbano industrial e que compreendem o espaço metropolitano como territorialmente homogêneo, caracterizado por uma grande e precária periferia (Marques & Torres, 2005, p.10). A partir dessa revisão e da análise atual do território paulistano e suas dinâmicas, os autores buscam também compreender a pobreza e a desigualdade social, mas superando a base da análise anterior, macronarrativa, propondo uma análise que reconhece, dentro da homogeneidade da pobreza, que há uma maior complexidade do espaço urbano e este parece ser constitutivo da situação social em que se encontram os diversos grupos sociais na cidade, em especial os mais pobres¹¹.

Se o Estado era um dos atores urbanizadores na década de 30, houve uma mudança considerável no ator que irá produzir o crescimento urbano com as mudanças no mundo industrial e no papel do Estado como provedor de moradia (presente desde a década de 30). Veríssimo (2005, p.10) ao introduzir o tema dos loteamentos irregulares no Rio de Janeiro, associa o surgimento desses novos atores com a saída do Estado como provedor de infra-estrutura, na metade do séc. XX, e a criação ou exigência da provisão privada da infra-estrutura, posição que posteriormente será associada a criação de legislação sobre parcelamento do solo, a exemplo da Lei Federal nº 6.766/79. A transferência de responsabilidade para o empreendedor privado não garantiu que o processo de expansão passasse a ser essencialmente formal e privado. E é frequente a existência de loteamentos privados à espera do poder público completar a infra-estrutura, como veremos mais para frente na pesquisa de campo e levantamento de dados desse

trabalho.

O processo de construção da Lei Federal nº 6.766/79 (e Decreto 58), que trata do parcelamento do solo, descrito por Lélia Passos (1983), aconteceu com francos interesses contrários a uma legislação federal que instrumentalizasse os municípios para o controle da expansão urbana. Há uma série de autores que trabalharam a relação do crescimento urbano com a lei federal de parcelamento do solo, dentre eles Feldman (2001), Leonelli (2003), Quinto Jr. (2003), Alves (2001).

A privatização do processo de parcelar associada a possibilidade de ampliação de perímetros sem controle nacional colaborou para que a expansão urbana acontecesse sobre novos territórios. Já nas décadas de 60 e 70, o fenômeno da urbanização precária nas franjas urbanas expande-se e ganha dimensões metropolitanas. Ganhou maior impulso em municípios com grande estoque habitacional e disponibilidade de áreas baratas. Esses municípios, que concentram população de baixa renda sem oferecer empregos na escala necessária, ficaram conhecidos como “municípios dormitórios”¹².

A precarização não é exclusiva das grandes cidades e metrópoles, embora nessas, é o impacto parece mais forte, rápido e crescente. Sobre cidades como São Paulo e Rio de Janeiro vão se debruçar os autores que estudam o crescimento urbano a partir do viés da formalidade precária promovida pelo Estado (Slomiansky, 2005) ou da informalidade dos loteamentos precários (Veríssimo, 2005). Os que enfocam a informalidade têm como objetivos entender os processos que geram informalidade, como se forma esse mercado, como se dá a mobilidade, prevenir a irregularidade, elaborar políticas corretivas urbanísticas, jurídicas e sociais (Fernandes & Alfonsin, 2004; Abramo, 2003; Baltrusis, 2005; Saule Jr., 1997).

Até esse momento, podemos concluir que são muitos os autores que tratam, desde a década de 70, do acelerado processo de urbanização do Brasil, e esse crescimento associava crescimento populacional, com industrialização e urbanização intensa através da aberturas de novos loteamentos urbanos sobre terra barata para moradia proletária auto-construída ou conjuntos habitacionais estatais. A análise desse fenômeno mostrou que as cidades cresceram para abrigar a população, sem que tivessem uma política urbana que privilegiasse o acesso à terra urbanizada para classes sociais com menor renda. A formação da cidade capitalista industrial “selvagem” foi muito estudada e questionada, na sua dualidade centro-periferia ou na tese da homogeneização da periferia, que não tem mais sentido nas metrópoles de hoje, cuja periferia parece consolidar-se, abrigando uma diversidade muito expressiva.

Este texto vai justamente debruçar-se sobre uma das teses que compõe essa corrente de interpretação do crescimento urbano que coloca que é a corrente de economistas urbanos¹³ que estudam o mercado de terras e que afirmam que é sobre as terras “baratas” da franja urbana que é o lugar mais interessante para a abertura de novos loteamentos habitacionais. Para esses, na mudança de uso rural para urbano há uma grande valorização da terra, que corresponde à maior valorização da “vida” de um terreno (Borrero, 2002; Biderman, 2007). Nesta linha de pensamento, os atores principais desse processo de urbanização são os agentes, que produzem solo apenas

parcialmente urbanizado: o promotor, gerente, construtor, vendedor, os investidores, entidades financeiras e fiduciárias, associações imobiliárias, grêmios de setor (avaliadores, construtores, etc) e o proprietário do lote (Borrero, 2007).

É sobre esse enfoque que este texto e a pesquisa que lhe dá base se detém, procurando apresentar dados empíricos que, se por um lado sustentam essa argumentação, mostram que a valorização não é tão rápida e fácil, e quiçá, não é ela que opera a decisão por urbanizar; nesta perspectiva, é necessário comparar rentabilidades do urbano e do rural para compreender a urbanização. Os resultados mostram que ainda há um vasto campo a investigar e detalhar para qualificar melhor o processo que gera essa valorização e definir efetivamente quem se apropria de cada parte dela. E, por outro lado, a investigação revela ainda, que esse processo de crescimento do periurbano com habitação precária ainda não é presente em muitas cidades médias e pequenas, apontando a necessidade de pesquisas mais específicas para se sair da generalidade e aprofundar o conhecimento do tema.

Estudo sobre formação do preço da terra em loteamentos em três municípios paulistas – Catanduva, Suzano e São Carlos

Com o objetivo de avaliar a valorização da terra na mudança do rural para o urbano, foi desenvolvida uma metodologia para estudar a formação do preço da terra em loteamentos em três municípios paulistas – Catanduva, Suzano e São Carlos. A escolha destes municípios buscou dar uma caráter mais amplo ao estudo e consolidar uma metodologia capaz de garantir a leitura e interpretação de valorizações fundiárias em uma diversidade de situações territoriais: Catanduva, município cujo limite urbano é fortemente marcado pelas plantações de cana muito rentáveis¹⁴; Suzano, município que compõe a Região Metropolitana de São Paulo e sofre intensamente sua influência¹⁵; São Carlos, município de importância regional, de porte médio, cujo mercado de loteamentos para casas de alto e médio padrão é ativo para cumprir uma função habitacional¹⁶. Esses configuram diferentes interesses pela utilização das terras da franja urbana, possivelmente configurando periurbanos espacialmente diversos.

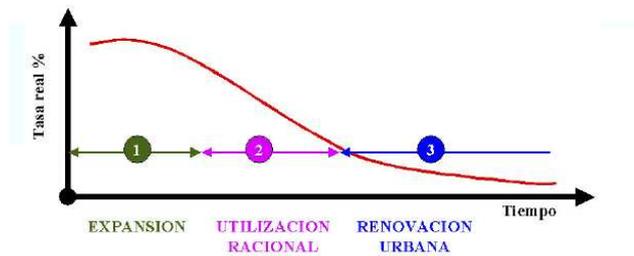
Entende-se por periurbano a fronteira urbana, limite entre área urbana e rural, um ponto de difícil leitura, onde geralmente não há uma linha clara de inflexão, mas sim um espaço onde ora há mais características rurais, ora há mais características urbanas. Esse espaço, nesse trabalho foi denominado também franja urbana e, em pesquisas de outros autores, recebe diferentes denominações a partir de um viés temático: a fronteira urbana, o rurano, contorno, borda.

Considerações preliminares sobre o tema

Como já afirmamos, são inúmeros os autores que afirmam que há uma relevante valorização da terra na mudança de solo rural para urbano na América Latina. Borrero (2000a, p.46-48) é um dos autores que destaca a importância do comportamento estrutural no caso da análise da valorização da terra. Ele coloca que a terra urbana latinoamericana sempre se valoriza pois a demanda

geralmente aumenta para responder às exigências da economia urbana e da população. E essa valorização se dá de forma diferente em cada espaço, de acordo com a curva de Gompertz, como o exemplo do gráfico 1.

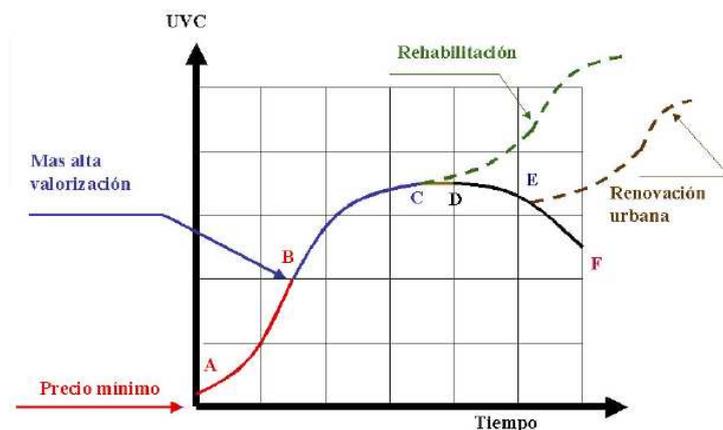
Gráfico 1 – esquema teórico do comportamento secular de valorização do solo urbano



Fonte: Borrero, 2000b, p. 39.

Esse gráfico permite que seja aferida uma grande valorização no processo de expansão urbana, no processo de habilitação da terra para usos urbanos, onde anteriormente era considerado rural.

Gráfico 2 – comportamento estrutural



Fonte: Borreiro, 2000, p.27.

O gráfico 2 representa um período de vida de um terreno, mostra que entre o ponto A e B há a mais alta valorização. Essa etapa, de acordo com o autor, corresponde à valorização na mudança do solo rural para urbano. Embora haja outros movimentos de valorização possíveis, como a reabilitação ou renovação urbana, ainda é na habilitação do solo para usos urbanos onde se dá a curva mais acentuada. O que o gráfico mostra, é o que senso comum afirma: que, do ponto de vista dos valores da terra, os processos de urbanização no Brasil significaram historicamente ganhos significativos para os proprietários de terra. Essas grandes valorizações parecem ser uma constante, perpassando as diversas modalidades de urbanização, que refletem também a participação dos diferentes agentes de produção da cidade em uma gama variada de ações: as subdivisões em glebas menores; os loteamentos regulares para as classes média-alta ou alta; os condomínios fechados; os loteamentos de chácaras; os precários loteamentos irregulares ou clandestinos dos pobres; entre outros.

Embora o senso comum e uma observação superficial torne esta conclusão uma obviedade,

esses ganhos imobiliários são raramente quantificados ou qualificados de forma sistemática. A pesquisa, que ainda está em andamento propõe obter dados que permita auferir essas valorizações. Neste sentido, o trabalho busca quantificar e qualificar um processo que, reconhecido por diversos autores, não foi aprofundado pela literatura brasileira e, pior, nunca foi dimensionado de forma empírica para ilustrar o quão realmente grande é essa valorização.

Com este objetivo, elaborou-se uma metodologia de trabalho baseada em entrevistas aos loteadores, proprietários e técnicos do poder público; levantamentos em imobiliárias e visitas de campo. Como resultado, construiu-se fichas síntese da história de 12 loteamentos¹⁷, com dados quantitativos e qualitativos e uma representação do processo de ocupação dos loteamentos, método que informou muito sobre os processos de valorização da terra, de colocação de infraestrutura progressiva, de modo a incorporar o elemento tempo. Em termos metodológicos, as visitas de campo foram muito importantes para compreender os dados e, verificar que as fontes documentais nem sempre correspondem à realidade construída.

Tipologia de loteamentos identificada na pesquisa

A observação dos 12 loteamentos pesquisados¹⁸ permitiu a identificação de uma tipologia de parcelamentos encontradas no periurbano, com três tipos básicos. O primeiro, denominado de **baixo padrão** corresponde a loteamentos aprovados pela prefeitura, mas implantados irregularmente¹⁹ (por exemplo, não obedece ao projeto aprovado ou a titulação dos lotes não está resolvida, entre outras irregularidades). O tempo de implementação da infra-estrutura ou foi muito grande, ou essa não foi sequer terminada. Quase sempre, nesses casos, o poder público assume parte dos ônus da urbanização, completando-a. A venda do lote, na totalidade dos casos estudados, dá-se de forma parcelada pelo empreendedor, geralmente vinculada a parcelas que correspondem ao salário mínimo, resultando em preços finais muito altos. Nesses casos, o mecanismo do caucionamento dos lotes pelos empreendedores é muito utilizado. Eles renegociam com a prefeitura a mudança de lote caucionado, para comercializarem primeiro os melhores lotes, deixando ônus da venda dos menos valorizados caucionados para o pagamento de infra-estrutura. O comprador, imediatamente logo após a compra, inicia a construção, não se verificando um processo especulativo com o lote (também por isso o consumidor quer pagamento parcelado). Não é necessário muito investimento inicial, o que estimula empreendedores iniciantes sem recursos ou experiência.

O segundo tipo corresponde a loteamentos que podem ser denominados de **médio padrão** que se caracterizam como parcelamentos aprovados na prefeitura e implantados regularmente²⁰. Em geral, a infra-estrutura é colocada logo na abertura, em alguns casos em etapas, mas é completada de forma integral. Em alguns casos, quando o loteamento não é terminado, o poder público assume custos periféricos da urbanização, correspondentes por exemplo ao asfaltamento de uma rua, acabamentos das calçadas, entre outros. O adquirente deste tipo de lote compra em parcelas, mas também à vista. Muitos compram para construir imediatamente, embora exista

também os que optam por edificar no futuro ou revender. Os empreendedores utilizam-se do mecanismo do caucionamento dos lotes. Não é necessário muito investimento inicial, se comparado com os loteamentos de alto padrão.

O terceiro tipo é do loteamento de **alto padrão**, conhecido como condomínio fechado, modalidade que vem sendo adotada de forma crescente²¹. Por serem de alto padrão, possuem consumidores exigentes que, geralmente, para decidirem por esse investimento, exigem que o loteamento esteja aprovado na prefeitura, implantado regularmente, com toda a infra-estrutura completa e contando, ainda, com diferenciais. O adquirente compra à vista ou em parcelas, com o objetivo de construir imediatamente ou no futuro, ou mesmo para revender. Nos loteamentos visitados é frequente verificar muitos lotes ainda vazios. Para esses casos, não há uso do mecanismo do caucionamento dos lotes pelos empreendedores, a infra-estrutura é feita integralmente e as vendas iniciam-se logo depois. Por isso, é necessário um forte investimento inicial²².

Resultados preliminares da pesquisa

A pesquisa tem revelado informações muito interessantes e ilustrativas sobre o processo de parcelamento nas franjas urbanas.

O histórico dos loteamentos permite alguns comentários gerais. Sobre o **tempo de implantação**, verificou-se processos que duram entre quatro e dezoito anos, considerando que cinco dos doze loteamentos estudados ainda não possuem infra-estrutura completa. Daí conclui-se que o processo de implantação um loteamento não se dá em dois anos, como prevê a Lei Federal nº 6.766/79, mas sim um processo que dura, no mínimo, quatro anos. A data de aquisição da gleba, que tinha como objetivo obter o preço inicial da terra rural para comparar com o quanto valorizou, foi uma difícil de se obter, principalmente porque ou os terrenos já pertenciam à família, ou porque foram resultado de parcerias entre proprietários e loteadores, cujo valor não foi informado. Essa dificuldade exigiu estudos sobre o preço da terra rural nesses municípios²³. Em vários dos casos a ocupação acontece antes da atualização do perímetro urbano, criando uma pressão pela sua ampliação.

Em termos de **áreas e uso do solo**, observa-se que há diferentes tamanhos de lotes: Catanduva, com lotes predominantemente de 250m², para classe média, média alta; Suzano, com lotes predominantemente de 300m², que hoje já encontram-se desdobrados em dois lotes de 150m², para média e baixa renda; e São Carlos, com grandes lotes, entre 500 e 600m², seguindo um padrão mais para alta renda. Sobre o tamanho dos lotes, percebe-se que eles são praticamente o dobro do que propõe a Lei Federal nº 6.766/79 como lote mínimo de 125m² para habitação social, ou seja, são lotes que facilmente podem ser desdobrados. Pelas porcentagens calculadas, mesmo considerando as legislações municipais, as proporções são próximas: 20% para circulação, 10% para área verde, 5% para área institucional, sendo o restante utilizado para uso residencial ou comercial. Verifica-se, portanto, que há uma clara aplicação das disposições da Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79), em busca do máximo aproveitamento comercial, conforme pode ser verificado na Tabela 1.

Em relação às condições da **infra-estrutura**, as informações documentais ou obtidas nas entrevistas não são confirmadas no levantamento de campo. Em geral, a resposta é afirmativa em relação à existência de infra-estrutura, embora, no momento da visita de campo percebe-se a inexistência de pavimentação e de drenagem. Nenhum dos loteamentos tem o esgoto coletado e tratado, sendo que, muitas vezes, o município não possui estação de tratamento (ex. São Carlos). Em termos de serviços públicos e sociais no loteamento, nenhum possui e muitos estão em áreas desprovidas de qualquer benfeitoria.

A infra-estrutura é feita paulatinamente e, por isso, possui relação intrínseca com o processo de caucionamento dos lotes. Verificou-se que quase metade dos loteamentos estudados não tiveram sua infra-estrutura integralmente implantada e já tinham todos os lotes vendidos, de forma legal. Por outro lado, os valores resultantes da venda dos lotes caucionados, nos parcelamentos que ainda não tinham infra-estrutura completa, não cobririam os custos necessário para a sua implantação.

Mesmo nos casos onde a prefeitura exigiu que fosse hipotecado o valor da infra-estrutura antes mesmo da abertura do loteamento, como uma forma de garantir que houvesse fundos públicos para cobrir sua eventual não implementação, isto está inteiramente garantido. Os loteadores utilizam o expediente de omitir os valores reais da infra-estrutura, reduzindo-os para que a hipoteca não chegasse a valores que tornassem o loteamento um negócio pouco rentável e desinteressante para o empreendedor, de modo que também neste caso não estão garantidos os fundos públicos necessários para a complementação da infra-estrutura caso o loteador seja omissos.

No que tange a **densidade de ocupação** com construção de casas, é notório que os loteamentos de *baixo padrão*, principalmente os informais e irregulares estão mais densamente ocupados²⁴.

Em relação aos **preços**, em termos gerais e ainda preliminares, pode-se afirmar que:

(1) o preço da gleba antes do parcelamento merece aprofundamentos teóricos considerando que há uma valorização do preço da terra rural, essencialmente nos casos onde essa terra é produtiva. Nesses casos, a concorrência entre usos pressiona os preços para o alto, tanto para usos rurais, como urbanos. Estudos atuais desenvolvidos para melhorar a aferição de preços rurais mostram que em Catanduva, por exemplo, o preço da terra rural pode variar entre R\$10,00 e 0,02 por metro quadrado, e em média, correspondem a R\$0,60 por metro quadrado²⁵. Os corretores nas imobiliárias urbanas consideram como preço rural, geralmente o valor de R\$1,00 por metro quadrado, que corresponde ao preço do metro quadrado rural não produtivo (Borrero, 2002).

Tabela 1 - Área do terreno e uso do solo por loteamento estudado

| CATANDUVA | | | | | | | |
|------------------------------------|---------------|-------|----------------|-------|---------------------|----------------------|-------|
| Descrição | Cidade Jardim | % | Agudo Romão II | % | Sebastião de Moraes | Residencial Acapulco | % |
| Área da gleba (m2) | 825.761,20 | | 239.407,67 | | 174.724,00 | 165.371,00 | |
| Área não urbanizável (m2) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 6.838,29 | 4,14 |
| Área de circulação (vias) (m2) | 220.241,48 | 26,67 | 55.063,76 | 24,54 | 44.237,07 | 33.107,27 | 20,06 |
| Área uso residencial (m2) | 478.544,74 | 57,95 | 112.058,98 | 49,93 | 104.227,13 | 100.284,14 | 60,75 |
| Área uso institucional (m2) | 41.290,70 | 5,00 | 2.199,00 | 0,98 | 8.736,50 | 8.278,32 | 5,02 |
| Área uso comercial (m2) | 1.560,04 | 0,19 | 31.057,00 | 13,84 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Área estacionamento (m2) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Área verde - parques, jardins (m2) | 84.124,24 | 10,19 | 24.031,93 | 10,71 | 17.472,50 | 16.562,98 | 10,03 |
| TOTAL | 825.761,20 | | 224.410,67 | | 174.673,20 | 165.071,00 | |
| N.º de lotes | 1.612 | | 452 | | 397 | 265 | |
| Área média dos lotes | 250 | | 250 | | 250 | 360 | |

| SUZANO | | | | | | | | |
|------------------------------------|--------------|-------|-------------|-------|---------------|---------------|--------------------|-------|
| Descrição | Jardim Varan | % | Vila Fátima | % | Jardim Leblon | Jardim Brasil | Jardim Quaresmeira | % |
| Área da gleba (m2) | 471.070,00 | | 365.153,79 | | 286.440,00 | 389.491,00 | 140.000,00 | |
| Área não urbanizável (m2) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 8.327,00 | 5,95 |
| Área de circulação (vias) (m2) | 110.902,28 | 24,07 | 69.862,07 | 20,79 | 68.438,98 | 83.364,00 | 30.652,76 | 21,89 |
| Área uso residencial (m2) | 275.921,94 | 59,87 | 214.266,87 | 63,77 | 180.135,82 | 257.237,00 | 86.879,00 | 62,06 |
| Área uso institucional (m2) | 23.657,00 | 5,13 | 3.696,00 | 1,10 | 7.865,20 | 7.890,00 | 7.024,04 | 5,02 |
| Área uso comercial (m2) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Área estacionamento (m2) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Área verde - parques, jardins (m2) | 50.352,78 | 10,93 | 48.164,86 | 14,34 | 30.000,00 | 30.000,00 | 7.116,91 | 5,08 |
| TOTAL | 460.834,00 | | 335.989,80 | | 286.440,00 | 389.491,00 | 139.999,71 | |
| N.º de lotes | 892 | | 799 | | 395 | 765 | 416 | |
| Área média dos lotes | 300 | | 300 | | 300 | 300 | 175 | |

| SÃO CARLOS | | | | | | |
|------------------------------------|------------------------|-------|----------------------|-------|--------------------------|-------|
| Descrição | Parque Faber Castel II | % | Residencial Damha II | % | Jd Social Antenor Garcia | % |
| Área da gleba (m2) | 162.158,99 | | 490.484,00 | | 447.240,00 | |
| Área não urbanizável (m2) | 32.437,57 | 20,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Área de circulação (vias) (m2) | 30.102,56 | 18,56 | 122.925,00 | 25,06 | 100.304,54 | 20,45 |
| Área uso residencial (m2) | 87.074,09 | 53,70 | 258.373,00 | 52,68 | 262.928,27 | 53,61 |
| Área uso institucional (m2) | 8.112,37 | 5,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Área uso comercial (m2) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Área estacionamento (m2) | 0,00 | 0,00 | 12.645,00 | 2,58 | 0,00 | 0,00 |
| Área verde - parques, jardins (m2) | 4.432,20 | 2,73 | 96.541,00 | 19,68 | 0,00 | 0,00 |
| TOTAL | 162.158,99 | | 490.484,00 | | 363.232,81 | |
| N.º de lotes | 168 | | 510 | | 1.654 | |
| Área média dos lotes | 500 | | 600 | | 150 | |

Fonte: Instituto Pólis, 2007.

A literatura latino-americana sobre preços da terra rurais confirma esses valores. Borrero (2002) afirma que o preço da gleba rural produtiva (utiliza como exemplo o cultivo de flores), chega, no máximo, a US\$2,00 (R\$ 4,50) por m², e que a terra rural em geral pode ser aferida em valores próximos a US\$1,00 ou US\$0,50 (R\$ 2,25 a R\$1,12) por m².

A questão de auferir o preço da terra rural parece ser um tema de difícil compreensão para quem observa a composição dos preços, e deve ser bem conceituado. O preço da gleba que está sendo considerada nos cálculos é o preço da terra rural, antes inclusive de estar dentro do perímetro urbano. Isso ocorre principalmente pois são terras que não foram recém compradas, geralmente herdadas ou obtidas através de parcerias proprietário-empresendedor. No caso de glebas compradas recentemente, os valores aparecem como mais altos e a composição do preço da terra muda consideravelmente. Os preços das glebas oscilaram entre R\$1,00 e R\$8,00 por m², sendo que os mais altos foram os pagos por loteamentos de alto padrão, possivelmente já incorporando valorização pela localização ou pelas possibilidades de projeto²⁶.

(2) O preço de um lote antes da chegada da infra-estrutura no loteamento é o mais baixo dos preços. De acordo com alguns dos entrevistados, mesmo considerando que terá infra-estrutura, os consumidores que não vêm não pagam pela promessa. Embora nos loteamentos informais de *baixo padrão*, os preços incorporam a expectativa da chegada da infra-estrutura, mas não chegam totalmente aos valores dos preços formais, considerando que ela ainda não existe.

(3) Verificou-se que ocorre muitas permutas por lotes, no início do loteamento, tanto formal como informal. No parcelamento informal, o empreendedor doa lotes para que inicie a ocupação; o formal, permuta lotes para pagar os custos com infra-estrutura. Nesse último caso, os lotes são vendidos baratos, pois os trabalhadores querem receber o dinheiro pelo seu trabalho. No caso de Catanduva, por exemplo, um vereador conta que comprou esses lotes e assim conseguiu ter ganhos significativos com a revenda de lotes. Isso mostra que, além do proprietário e empreendedor, que muitas vezes dividem a rentabilidade obtida com a valorização da terra, há outros atores que também incorporam essa valorização, em diferentes momentos. Isto mostra a importância de se detalhar a implementação da infra-estrutura e a valorização da terra, tentando identificar esses atores.

(4) Alguns entrevistados afirmaram que há nítida diferenciação de preços em relação à localização do lote dentro do parcelamento. No entanto, na estratégia de venda mais comum o empreendedor estabelecer preços iguais e admite vender mais rapidamente os melhores localizados pois consideram que atribuir diferentes valores prejudica a imagem do loteamento²⁷.

(5) O financiamento da compra é uma questão importante, que altera os preços dos lotes. As famílias de baixa renda têm a alternativa de compra à prazo, obtida a partir de empréstimos de empresas privadas, agilizando a aquisição. Esse processo, ao mesmo tempo que permite o acesso e viabiliza a compra, aumenta o valor total pago, incorporando os juros e correções. Os ganhos sobre o valor do lote para a empresa que empresta dá-se de duas formas: a partir do aumento do valor bruto de compra do lote, de taxas bancárias (juros e taxas mensais) e de investimentos com esses valores. Alguns depoimentos mostraram que inadimplência é baixa e já está incorporada ao preço final (consideram geralmente 20% de inadimplência). Na pesquisa, notou-se que a empresa que faz o empréstimo financiado é um ator importante no processo de vendas. Estes agentes freqüentemente substituem os bancos nessa ação, sendo que o controle fiscal sobre suas rentabilidades é diferente dos bancários. Esse tema mereceria uma reflexão em termos de políticas públicas.

(6) Verificou-se que há poucos lotes para revenda, ou seja, lotes que já foram vendidos uma vez, ao menos nessa amostra da pesquisa. Esses lotes vendidos e reofertados ao mercado têm valores que competem com os lotes do empreendedor ainda não vendidos e algumas vezes parecem colaborar para baixar os preços ofertados, tirando o monopólio dentro do loteamento, em um efeito positivo para o consumidor. Embora nas cidades pesquisadas a revenda de lotes pareceu pouco significativa, o Loteamento Jardim Acapulco em Catanduva está demorando mais tempo para ser ocupado, eventualmente sinalizando uma espera por valorização e ganhos com a revenda do lote.

(7) Os preços finais de venda dos lotes ficaram entre R\$ 30,00 e R\$241,00 por metro quadrado. Geralmente os mais altos corresponderam aos lotes de alto padrão, mas há exceções de médio e baixo padrão com valores relativamente altos²⁸.

Os **custos que o loteador arca para parcelar** ou não foram informados ou não são plenamente confiáveis. O assunto merece alguns comentários. Os custos de comercialização equivalem a uma porcentagem do valor de venda do lote, destinado, geralmente, para o corretor envolvido, com valores variando, de cidade para cidade e algumas vezes de loteamento para loteamento, entre 2% (Catanduva) e 5% (outros municípios). Os custos de administração – considerados como abertura de empresa, escritório, segurança, etc. – não foram citados pelos entrevistados, considerados custos pouco significativos. Os custos do processo de aprovação também raramente apareceram e quando apareceram, os valores soaram como exorbitantes, mostrando influências do momento político em que as dificuldades legais para se parcelar têm mobilizado o setor.

Conclui-se daí que esses custos raramente são considerados como relevantes, mas o tempo de aprovação altera essa percepção. Manter a administração de uma empresa imobiliária – trâmite necessário para aprovação, registro e venda dos lotes de um novo

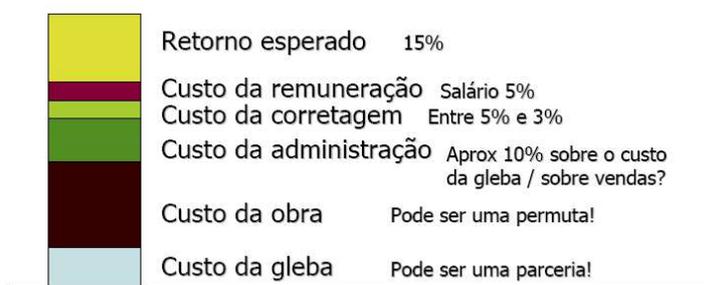
parcelamento – por um tempo que pode chegar a dez anos é custoso. Este custo se traduz em custos financeiros que não podem deixar de ser calculados, pois o recurso fica investido no loteamento.

Para compreender o quanto é custoso o processo de aprovação nas cidades pesquisadas, procurou-se decifrar os processos de aprovação e analisar as leis municipais, com ênfase na sua relação com a Lei Federal nº 6.766/79 e com os procedimentos necessários para a implementação dos loteamentos. Em termos gerais, foram identificadas leis e/ou procedimentos desconectados do acompanhamento da gestão real. Diferentemente do que muitos supõem sobre o licenciamento de loteamentos, existe um corpo de técnicos experiente que cuida da aprovação e dos processos internos às municipalidades. Mas, como tudo na administração, estes processos estão suscetíveis às mudanças de gestão, às decisões políticas que atropelam os tempos normais, que criam exceções, que estabelecem acordos, criando expectativas. Os dribles na legislação são freqüentes, permitindo, por exemplo, a implantação de condomínios fechados em área rural.

Sobre formação do preço da terra e rentabilidade

O trabalho buscou compor o preço do terreno construindo uma simulação de fluxo de caixa da implementação do loteamento, considerando o número de prestações, valor do sinal, fluxo de pagamentos realizados pelas obras de infra-estrutura²⁹. Com base nos estudos de Borrero (2002) foram definidos os seguintes percentuais aplicados sobre o total das vendas: gastos com serviços de corretagem; gastos com a administração do empreendimento (10%); remuneração do promotor (idéia/promoção/gerenciamento) (5%); retorno financeiro esperado pelo empreendedor (15%). Em síntese, foram compostos os preços do terreno considerando os valores apontados no gráfico 3.

Gráfico 3 – Definição de mais-valia no gráfico de preço do terreno



Os preços obtidos geralmente ultrapassam a soma desses valores. Nesses casos, consideramos essa diferença entre o valor total obtido no preço da terra e os custos e retorno esperado, como mais-valia fundiária³⁰. O resultado obtido foi que nem sempre a expectativa de mais-valia é incorporada, pois ela não é capaz de suportar os custos

acrescidos, assumindo um valor negativo. Além disso, a metodologia permitiu estabelecermos cenários e compararmos a mais-valia esperada pelo loteador, em relação à infra-estrutura.

Aplicando a mesma metodologia para os casos de Catanduva, Suzano e São Carlos, desenvolvemos uma primeira simulação. O fluxo de caixa de pagamento da infra-estrutura está baseado em custos e cronograma de implementação de infra-estrutura previsto para 2 anos no total, informados por um loteador à Prefeitura. A partir dos valores auferidos na realidade, estabelecemos percentuais de custo de cada infra-estrutura e dividimos a sua execução no tempo de dois anos, aplicados para cada loteamento, conforme mostrado na Tabela 2.

TABELA 2 – Custo da infra-estrutura de um loteamento

custos infra-estrutura aproximados a partir de planilha enviada por um loteador

| infra-estrutura | valores auferidos | % | Prazo em meses | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------------|-------------------|-------------|----------------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|--|
| | | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 | 22 | 23 | 24 | |
| terraplenagem | 175000 | 16% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| drenagem | 35000 | 3% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| abastecimento água | 105000 | 9% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| esgoto | 200000 | 18% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| rede elétrica | 144000 | 13% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| guias e sarjetas | 71000 | 6% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| pavimentação | 200000 | 18% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| paisagismo e recuperação | 190000 | 17% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| TOTAL | 1120000 | 100% | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Fonte: Cálculo realizado pelos autores a partir de uma planilha obtida junto a um loteador.

Para cada caso, foi considerada a situação de infra-estrutura atual. Por exemplo, no caso do Loteamento Cidade Jardim, que está apenas 30% pavimentado, os custos com a pavimentação do que falta não foram incorporados. Para simular as vendas, foram escolhidos cinco tipos:

| Tipo | % vendido | forma |
|--------------|-----------|------------------------------------|
| 1 boa | 100% | 100% vendido à vista em 3 meses |
| 2 média/boa | 80% | 50% vendido à vista 30% à prazo |
| 3 média | 50% | 10% vendido à vista 40% a prazo |
| 4 média/ruim | 50% | 50% vendido à prazo |
| 5 ruim | 10% | 10% vendido à vista |

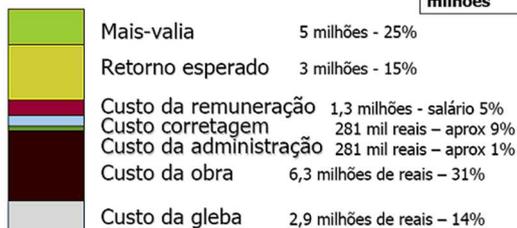
Os resultados obtidos para três loteamentos – loteamento de alto padrão Parque Residencial Damha II em São Carlos/SP, loteamento de médio padrão Sebastião de Moraes em Catanduva/SP e loteamento de baixo padrão Vila Fátima em Suzano/SP, cada um de uma tipologia, estão resumidos no gráfico 4.

Gráfico 4 – composição do preço em três loteamentos pesquisados

Preço do terreno Damha

Investimento mobilizou 20 milhões de reais!

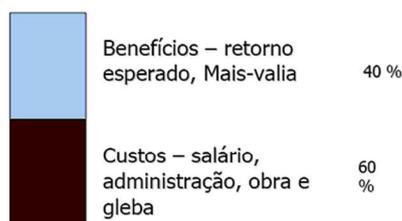
Investimento inicial = 10 milhões



Preço do terreno Damha

A cada 100 reais investido, transformou-se em 160 reais

O que ele ganha foi distribuído em 2 anos!

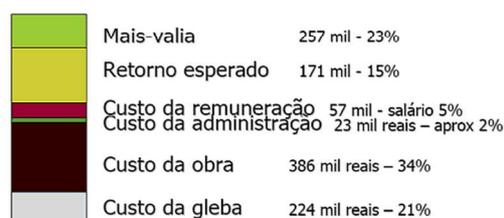


Preço da gleba 6 reais/m²
Preço de venda do lote 172 reais/m²

Preço do terreno Sebastião de Moraes

Custo da correção = 0 ele mesmo vendeu.

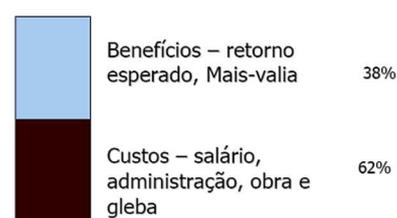
1997 a 2001 4 anos



Preço do terreno Sebastião de Moraes

Permutou serviços

O que ele ganha foi distribuído em 4 anos!

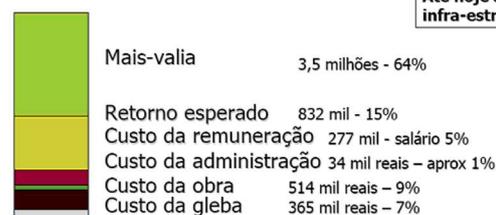


Preço do terreno Vila Fátima

Custo da correção = 0 Quem vendeu?

Vendas - 1973 a 1979 4 anos

Até hoje sem infra-estrutura

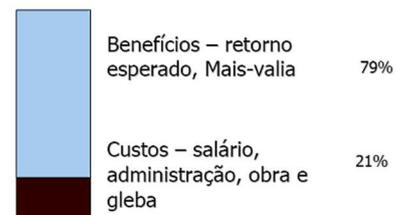


Preço do terreno Vila Fátima

Permutou serviços

O que ele ganha foi distribuído em 4 anos!

A cada 100 reais investido, retornou 466 reais



Preço da gleba Aprox 1 real/m²
Preço de venda do lote 41 reais/m²

Conclusões preliminares sobre as simulações

Primeira conclusão após as simulações é que, se considerarmos a execução total da infra-estrutura com a manutenção da capacidade de pagamento existente para os lotes no prazo de 2 anos, os empreendimentos não seriam muito rentáveis. Ou seja, os resultados levantam uma hipótese preocupante: o loteador já trabalha desde o planejamento do empreendimento com a idéia de que a infra-estrutura será inacabada e de que a implantará a medida que essa garante suas vendas; além disto, utiliza outras formas de obtenção de lucro, financeiras, para compensar custos³¹.

O contrário também ocorre em outras situações: quando a infra-estrutura é incompleta e os lotes são vendidos rapidamente por serem mais baratos, a mais-valia aumenta e é facilmente incorporada³². Neste caso, de acordo com a metodologia utilizada, a mais-valia também fica positiva com o tempo, considerando os ganhos com o financiamento a longo prazo³³.

Em termos de rentabilidade, a demora no processo dificulta os cálculos e, quanto mais extenso o tempo, diminui a rentabilidade, pois os gastos com administração aumentam. Se for considerado o período entre a data do primeiro custo até o último ganho, ele é muito extenso. O cálculo de rentabilidade, precisa ser calculado considerando-se todo esse tempo. Por outro lado, existe uma grande diferença de custos de infra-estrutura instalada entre os loteamentos³⁴.

Os números mostram que há uma relação de custo benefício que é muito parecida nos loteamentos de *médio e alto padrão*. Já os loteamentos feitos irregularmente são os mais rentáveis, pois os gastos com infra-estrutura (custos) são baixos ou praticamente nulos e os preços de venda são similares aos de lotes de baixa renda na região. Além disso, em geral, incorporam a expectativa de regularização, já anunciada pela gestão municipal.

Observações sobre os casos

O processo de pesquisa trouxe informações interessantes para o debate sobre a implementação de loteamentos, que são conhecidas e que podem ser objeto de novas investigações.

Para iniciar a implantação de um loteamento não é necessário muito investimento inicial. Ou o próprio loteador já o dono da terra, ou estabelece uma parceria com o dono da gleba, que entra com a terra em troca de lotes. A mesma idéia de troca e parceria ocorre no pagamento da infra-estrutura aos que trabalharam na sua implantação. Estes lotes são vendidos muito baratos pois esses últimos estão interessados no seu pagamento. Quem recompra o lote incorpora a valorização obtida com a chegada paulatina da infra-estrutura. O próprio processo de caucionamento de lotes exige que esses sejam registrados e permite a venda dos que não estão caucionados, criando um mercado de terrenos antes mesmo do início da chegada de infra-estrutura.

O processo de aprovação não garante o término da infra-estrutura (aliás, o que parece garantir é o poder de exigência do consumidor), ao contrário. A aprovação com o caucionamento de lotes (como ocorre em Catanduva, por exemplo) segura lotes hipotecados enquanto a infra-estrutura não é terminada. Apenas quando a infra-estrutura for implantada integralmente, as vias serão doadas ao poder público, permitindo que esse faça alguma intervenção. Antes disso, as vias permanecem em nome da imobiliária, portanto não podem sofrer intervenção pelo poder público. Na maioria dos loteamentos essa infra-

estrutura nunca é terminada e a população segue exigindo que o poder público traga a infraestrutura, incompreendendo o papel do empreendedor nessa provisão.

Essa lógica, de uma certa forma, garante que o promotor antecipe o término da infraestrutura pelo Estado e incorpore os valores de venda de lote, desconsiderando alguns gastos com infra-estrutura. Como foi mostrado, na simulação das rentabilidades, os casos escolhidos mostram que os loteadores parecem já contar com a realização de apenas parte da infra-estrutura.

Outro aspecto interessante é que, para implantar um loteamento, não é necessário já ser promotor imobiliário. Muitos dos entrevistados são loteadores “de um loteamento só”. É o caso dos empreendimentos em Catanduva, alguns irregulares em Suzano e São Carlos. No entanto, os loteamentos pesquisados em Suzano, em grande parte, possuíam loteadores com escritórios em São Paulo, e possuíam negócios em outros municípios da região metropolitana.

Para comprar um lote, não é preciso ter dinheiro, mas crédito. O mercado para comprar à vista parece escasso, sendo inexistente em cidades como Catanduva, que não tem um mercado de lotes para alta renda. Nesse sentido, o financiamento é fundamental e ele é feito geralmente com o empreendedor e não com bancos, diferentemente da imagem que se tem dos financiamentos habitacionais. A baixa renda somente acessa a terra pagando à prazo, seja para o loteador formal ou informal. E o terreno também é volátil: “troca-se terrenos por tudo, até por automóveis” (Cidade Jardim/Catanduva).

Além do proprietários, outros atores incorporam a valorização. Se retomarmos o gráfico 2 desse texto, proposto por Borrero (2007), e colocássemos os atores envolvidos na valorização da terra nos estudos de caso levantados, sobre o trecho A-B, verificaríamos que as diversas transações do lote, antes da infra-estrutura estar pronta, depois para o pagamento do trabalho (no caso dos lotes doados), entre outras, vai repartindo a valorização no tempo e entre os atores, permitindo diferentes apropriações da valorização. A complexa produção de um solo servido mostrou, a partir das entrevistas dos casos, que não há uma correspondência exata das fases a determinados atores. Ou seja, a valorização é apropriada por diversos atores.

Existem rentabilidades que se somam, ou seja, a idéia de liquidez e rapidez na venda dos lotes que pode ser associada a “fazer o dinheiro girar”, eventualmente através de investimento com outras rentabilidades, como o bancário. E, por outro lado, rentabilidades da terra que concorrem, como no caso de Catanduva, onde a terra rural está valiosa, pois o mercado da produção agrícola de cana está em alta³⁵. O hiato entre terras valorizadas rurais e terras valorizadas urbanas, pelo potencial de serem ora plantações de cana, ora loteamentos urbanos é um espaço fundamental para entender a dinâmica do mercado de terras e a competição entre rentabilidade urbana e rural produtiva.

Reflexões em relação ao parcelamento do solo

Os loteamentos estudados mostram que há uma retração no papel do Estado como urbanizador. Se na década de 30 o Estado era um dos atores urbanizadores, há uma mudança considerável no ator que irá produzir o crescimento urbano com as mudanças no mundo industrial e no papel do Estado como provedor de moradia, de certa forma coroada com a aprovação da Lei Federal nº 6.766/79, que exige a provisão privada da infra-estrutura. A lei reflete o caráter privatista e rentista dos processos de urbanização.

Os casos estudados mostram que a transferência de responsabilidade para o empreendedor privado não garantiu que o processo de expansão passasse a ser essencialmente formal e privado. Mesmo assim, é freqüente a existência de loteamentos privados à espera do poder público completar a infra-estrutura.

Ao Estado, ficou o papel de regulação – estabelecimento de leis, parâmetros construtivos e de uso do solo e planejamento territorial – e a gestão – controle de aprovação e fiscalização. Embora seja perceptível um movimento geral em busca da melhoria do patamar de qualidade urbanística em novos parcelamentos, por parte dos gestores, há pouca iniciativa estatal. E, por outro lado, até o presente momento, a gestão real da aprovação e fiscalização não tem garantido o término da infra-estrutura e a qualidade. Nos casos onde a qualidade urbanística é melhor, isso acontece porque o empreendimento é dirigido para uma faixa de renda que exige isso, os tipos de *médio* e *alto padrão*.

Nota-se uma estreita relação entre loteamentos e poder político, que se traduz em uma relação promíscua entre os atores, políticos e empreendedores. Principalmente no caso de Catanduva, isso ficou evidente: nas entrevistas evidenciou-se que o loteador do Cidade Jardim/Catanduva tinha contato com o prefeito da época, com quem fez um acordo tácito para a instalação da infra-estrutura pela Prefeitura; outra entrevista mostrou que a ampliação do perímetro foi realizada em função de expectativa de parcelamento; muitos loteadores que são ex-prefeitos e muitos prefeitos continuam a ser loteadores...

Considerando os casos estudados, o que está no debate é: como evitar que o poder público arque com os custos de instalação de infra-estrutura? Como recuperar a valorização obtida de forma privada para a coletividade? Como evitar a irregularidade, se eles são os loteamentos mais rentáveis? Como capacitar os compradores?

Certamente essas questões levam a uma necessária reflexão sobre o papel do Estado, que apontam para a necessidade de um Estado mais pró-ativo; que entenda o loteamento como um negócio que deve ser regulado; que paute a política e não apenas se submeta aos interesses do mercado; que revise o papel clientelista e regularizador de loteamentos e aja de forma preventiva e não remediativa.

Nesse sentido, espera-se que haja o reconhecimento de que os custos da implantação de infra-estrutura têm sido divididos entre poder público e mercado privado, e que sejam propostas parcerias e processos negociados onde haja projeto urbano, traduzindo os desejos dos cidadãos e o cumprimento da função social da propriedade. É preciso também que o poder público reconheça que as áreas verdes, livres e institucionais não estão produzindo espaços públicos e cidadãos. É necessário que o poder público não fique com os “restos” das glebas, mas que defina equipamentos e serviços para esses espaços, inclusive pensando como o setor privado pode colaborar na viabilização desses. Espera-se que os processos de aprovação sejam mais ágeis e não precisem ser negociados ou objeto de intervenções políticas clientelistas, para não dizer corruptas.

Para pensar a regulação do território, é preciso compreender o mercado de terras e a noção de que o ato de aumentar o perímetro urbano – seja através de zoneamento no plano diretor ou lei municipal – altera os valores da terra, geralmente (não sempre, pois existem usos agrícolas produtivos muito rentáveis e competitivos) aumentando esse valor. É preciso também considerar que essa valorização se dá no momento da alteração, e esse é o momento de iniciar a recuperação da valorização, por exemplo através de cobrança de IPTU nas áreas de expansão previstas. Em síntese, antes de aumentar o perímetro urbano é preciso refletir: é necessário? Não é possível otimizar as áreas infra-estruturadas? É possível induzir a ocupação de lotes vazios ou subutilizados?

Nesse sentido, é importante definir as áreas de expansão urbana. A experiência internacional do planejamento territorial mostra que são muitos os países que planejam sua expansão urbana (Alemanha, Inglaterra e Espanha consideram percentuais de destinação de áreas para habitação como parte das obrigações urbanísticas do parcelador). A Colômbia, por exemplo, prevê que cada ampliação de perímetro deve ser feita com “planes parciais” com reajuste de terras que medem e repartem os custos e benefícios da urbanização com objetivo de construir pedaços de cidade nas áreas de expansão.

É necessário repensar a Lei Federal nº 6.766/79 e intervir no processo de debate em trâmite no legislativo federal. Esse trabalho pretende estar colaborando para essa discussão. Se se aferiu, a partir dos estudos de caso, que o que a lei prevê é diferente do que é produzido, faz-se necessário, por exemplo, repensar o mecanismo do caucionamento e sua relação com a não complementação da infra-estrutura, assim como reconhecer o processo de desmembramento e sua relação com a regularização fundiária; entre outros.

É preciso também repensar a relação da lei federal de parcelamento com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01). O Estatuto exige a recuperação da valorização da terra e redistribuição, entendida como gestão social da valorização da terra. Prevê em suas diretrizes: a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de

urbanização (art.2, IX); e recuperação dos investimentos do poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (art. 2, XI).

Podemos considerar que a lei de parcelamento vigente, ao propor áreas verdes, institucionais, está propondo formas de recuperação da valorização da terra obtida de forma privada para a coletividade, fazendo a gestão social da valorização da terra. No entanto, se essas áreas não se concretizam como espaços públicos e cidadãos, elas não correspondem a distribuição dos benefícios da urbanização. Além disso, se um dos principais pilares dos problemas urbanos brasileiros corresponde ao acesso à terra urbanizada para uso habitacional, por que não repensarmos essas cotas (institucional, verde, ...) e incluirmos habitação? Essa decisão também pode ser uma forma de recuperar a valorização da terra, além de promover inclusão social, desde que os loteamentos realmente estejam produzindo espaços cidadãos, e não permaneçam incompletos, sem infra-estrutura, distantes da cidade e da urbanidade.

Reforça-se, por fim, a necessidade de evitar os loteamentos fechados. Nesses, a valorização da terra é apreendida por poucos, as áreas verdes não são acessíveis à população do entorno, a mobilidade da cidade é prejudicada, além dos impactos negativos em relação ao meio ambiente, relevantíssimos, embora pouco comentados nesse texto.

Referências bibliográficas

ABRAMO, Pedro (org.). *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro, Librería Sete Letras / Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo a Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, 2003.

_____ (org.). *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado: experiências internacionais em gestão do uso do solo urbano*. Rio de Janeiro, O Autor, 2001.

ALVES, José X. de Sampaio. *Voçorocas do poder público: na lei, forma e gestão urbana na "cidade sem limites"*. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2001.

BALTRUSIS, Nelson. *Mercado Imobiliário em favelas e o processo de estruturação da cidade* [tese]. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2005.

BECKER, Bertha K. "Geopolítica da Amazônia". In: *Estudos Avançados*, 2005, vol.19, no.53, p.71-86.

BIDERMAN, Ciro. Apontamentos de aula Curso do Panamá. 2007. (mimeo).

BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. Estação Liberdade/FAPESP, 2004.

BONDUKI, Nabil Georges; ROLNIK, Raquel. "Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho". In: *Cadernos de Estudo e Pesquisa 2*. São Paulo: USP/FAU/FUPAM, 1979.

BORREIRO, O. *Avalúos de inmuebles y garantías*. Colômbia, Bogotá : Bhandar Editores, 2002.

BORREIRO, Oscar. *Formación de los precios del suelo urbano*. 2000b. (mimeo)

CAMARGO, C.; CARDOSO, F. H.; MAZZUCHELLI, F.; MOISÉS, J. A.; KOWARICK, L.; ALMEIDA, M. H. T.; SINGER, P. I.; BRANT, V. C. *São Paulo 1975: Crescimento e Pobreza*. São Paulo: Edições Loyola, 1976.

CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*. 3ª edição. São Paulo: Editora Unesp, 2007. (Primeira edição, 1997).

CUNHA, José Marcos Pinto da & BAENINGER, Rosana. "Las migraciones internas em el Brasil contemporáneo". In: *Notas de población*, nº 82. CEPAL/CELADE, año XXXII, n.82, 2007, p.33-67.

FARIA, Vilmar E.. "Cinquenta anos de urbanização no Brasil". In: *Novos Estudos Cebrap*, nº 29. São Paulo, março 1991, p.91-119.

FELDMAN, S. *Avanços e Limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n. 4. São Paulo, 2001.

FERNANDES, E. & ALFONSIN, B. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte, Del Rey, 2004.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980.

KOWARIK, Lúcio; ROLNIK, Raquel & SOMEKH, Nadia. *São Paulo: crise e mudança*. São Paulo, Prefeitura de São Paulo, Editora Brasiliense, 1990.

LEONELLI, Gisela C. V. *Da gleba ao lote: dinâmica e produção da insustentabilidade ambiental urbana*. Dissertação de Mestrado em Engenharia Ambiental, Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Carlos, 2003a.

_____. *Poder político, estrutura fundiária e expansão urbana: o caso de Jaú*. Dissertação de Mestrado em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2003b.

LUNGO, M. "Expansión urbana y regulación del uso del suelo en América Latina". In: SMOLKA, M. & MULLAHY, L. *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge, Mass., LILP, 2007, pp.265-269.

MARICATO, Erminia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1979.

_____. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo, Editora Hucitec, 1996.

_____. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARQUES, Eduardo & TORRES, Haroldo. *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo, Editora SENAC, 2005.

MARTINE, George. "A Redistribuição Espacial da População Brasileira Durante a Década de 80". IPEA, Texto para discussão n. 329, 1994.

OLIVEIRA, F. "A economia brasileira: crítica à razão dualista". *Estudos Cebrap* n.2. São Paulo: CEBRAP, 1972.

PASSOS, Lélia Python Raynal. *O Estado e o Urbano: o problema do loteamento clandestino. São Paulo, do final do século passado à 1992*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1983.

QUINTO JR., Luiz de Pinedo. "Nova legislação urbana e os velhos fantasmas". In: *Revista Estudos Avançados* 17(47). São Paulo, Universidade de São Paulo, 2003.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel, FAPESP, 1997.

SAMPAIO, Maria Ruth & LEMOS, Carlos. *Habitação popular autoconstruída*. São Paulo, FAUUSP, 1978.

SINGER, Paul I. "Migrações internas: considerações teóricas sobre o seu estudo. In: Moura, H. (org.). *Migração Interna: textos selecionados*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil S.A., 1980.

SLOMIANSKY, Adriana. *Cidade Tiradentes: a abordagem do poder público na construção da cidade. Conjuntos habitacionais de interesse social da COHAB-SP (1965/1999)*. Tese de Doutorado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

TORRES, Haroldo. "A fronteira paulistana". Em: *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005, p. 101-119.

VEIGA, J. E da. *Cidades imaginárias – o Brasil é menos urbano do que se calcula*. São Paulo: Editores Associados, 2002.

VERÍSSIMO, Antônio Augusto. Parcelamento do solo na cidade do Rio de Janeiro: um estudo sobre a produção informal da década de 40 aos anos 90. Dissertação de Mestrado, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005.
Site muninet – <http://muninet.org.br/>

¹ Este texto é resultado do projeto de pesquisa em Políticas Públicas da FAPESP, intitulado “Urbanização e preço da terra nas franjas urbanas em cinco municipalidades no Estado de São Paulo”, que foi desenvolvido pelo Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais e pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo entre dezembro de 2006 e agosto de 2007, que contou com o apoio do Lincoln Institute of Land Policy, Programa para América Latina e Caribe. A primeira fase do projeto foi entregue em agosto e esse texto apresenta e discute os resultados dessa primeira fase de pesquisa, elaborada sob coordenação do Prof. Dr. Nabil Bonduki, e envolvendo como equipe: Paula Freire Santoro, Renato Cymbalista e Gisela Leonelli. A primeira fase do projeto foi entregue em agosto e esse texto apresenta e discute os resultados dessa primeira fase de pesquisa.

² Autores como George Martine (1994) e Cano (1997) dissertarão sobre processos de alteração do processo de concentração nas metrópoles e grandes cidades associado ao processo de industrialização pesada (expressão utilizada por Cano), mostrando a desconcentração relativa da indústria e da urbanização, principalmente nos aspectos de crescimento de sua população urbana. Defendem a tese de uma reversão da polarização das metrópoles na urbanização brasileiras.

³ Recente pesquisa sobre evolução do uso do solo nas áreas de mananciais em São Paulo, realizada pelo Instituto Socioambiental (2008) mostrou que o crescimento com usos urbanos sobre áreas antes sem uso ou preservadas mudou: entre 2003 e 2007, deu-se com a ocupação com usos urbanos dispersos e pouco densos, enquanto que no período anterior, entre 1989 e 2003 (década de 90), dava-se com usos urbanos de média e alta densidade.

⁴ O exemplo do município de São Paulo é eloqüente: enquanto existe cerca de 400 mil imóveis desocupados no município (Censo IBGE, 2000), a mancha urbana da metrópole segue se expandindo. A situação se repete na maior parte dos municípios onde a economia é mais dinâmica. Os municípios pesquisados para esse trabalho também repetem esse padrão, estima-se que Catanduva/SP tenha cerca de 13 mil lotes vagos (número calculado pela Prefeitura a partir dos dados de cobrança de IPTU), por exemplo. Sorocaba/SP possui muitos mais áreas subutilizadas que déficit habitacional, de acordo com dados da Fundação João Pinheiro, e mesmo assim quase duplicou sua mancha urbanizável para receber novos loteamentos.

⁵ Há uma importantíssima literatura sobre o crescimento populacional, sobre a qual não vamos nos debruçar nesse texto, feita por demógrafos, revisada após década de 80, Singer (1980), como Faria (1991) e Cunha & Baeringer (2007).

⁶ Ministério das Cidades, 2006, a partir de dados dos censos do IBGE, 1960, 1970, 2000.

⁷ Veiga defende que o critério para o IBGE considerar o município como urbano é contar a população que está em distrito sede, considerando habitantes de cidades muito pequenas (com menos de mil habitantes) como urbanos. Se considerarmos outros critérios propostos por ele – como: considerar urbanos municípios com mais de 20 mil habitantes; somarmos o critério de localização, considerando os municípios menores de 20 mil que estão em áreas metropolitanas e são urbanos; mais o critério de densidade, incluindo municípios que são adensados – nossa urbanidade se reduz ao menos para 70% dos 5.561 municípios brasileiros. Mas o mais importante que coloca José Eli da Veiga é que, mesmo “com a ajuda desse tripé analítico, percebe-se facilmente que 13% dos habitantes não pertencem ao Brasil indiscutivelmente urbano nem ao Brasil essencialmente rural, no qual residem 30% dos habitantes”. E conclui dizendo que essa tipologia proposta por ele permite entender que “cidades de fato só existem nos 455 municípios do Brasil urbano”. Mas coloca que, o resto são vilarejos, sedes e vilas, sobre os quais, uma parte se transformará em novas cidades (Veiga, 2002).

⁸ Dados da Amazônia: teve a maior taxa de crescimento urbano no país das últimas décadas – no censo de 2000, 70% da população da região Norte estava localizada em núcleos urbanos, embora carentes dos serviços mais básicos –, e por isso, o termo “floresta urbanizada” (Becker, 2005, p.73).

⁹ Embora esses estejam majoritariamente interessados em compreender as perdas ambientais que compõe processos até mais amplos que o recorte que estabelecemos aqui, da urbanização, e envolvem por exemplo o desmatamento para o agronegócio, a migração da população que vivia da agricultura em pequenas e médias propriedades (alguns autores chamam de “subsistência”, ver Singer, 1976) para as cidades próximas, entre outros.

¹⁰ Construção que logo será questionada por Francisco de Oliveira (1972), em seu conhecido texto Crítica à razão dualista.

¹¹ Nesse trabalho de Marques & Torres (2005), há um artigo que especialmente define as franjas urbanas como “fronteira paulistana”, diferenciando a franja urbana da periferia consolidada. Para esses, a localização no espaço é uma dimensão constitutiva das situações sociais em geral e da pobreza urbana em particular. As desigualdades sociais não são apenas entendidas como um reflexo territorial das desigualdades produzidas no mercado de trabalho, embora essas persistam, mas também o território configura-se como diferentes “estruturas de oportunidades” proporcionadas pelo mercado, pela comunidade e pelo Estado. Por isso, afirmam que o território deveria ser incorporado nas estratégias de combate à destituição social, nas políticas sociais em seu sentido mais amplo. Há também, além desse, diversos trabalhos que reconhecem a consolidação da periferia, e a força que ganham atores como os movimentos organizados que intensificam as pressões, organizados em prol da luta pelos direitos à cidade e à moradia, há um amplo debate reconhecendo a precariedade, ausência de equipamentos e serviços, e a necessidade de reconhecer ocupações informais e regularizá-las em termos urbanísticos e jurídicos. Aproximam-se da periferia consolidada, em uma clara diferenciação no debate sobre precarização da cidade através da favelização em áreas centrais e os processos de reconhecimento e regularização de loteamentos informais.

¹² Mais uma vez essa denominação reforça o que dizíamos sobre a leitura do território que é feita a partir do espaço de reprodução do trabalho urbano industrial, onde os que vivem o cotidiano no espaço doméstico não são reconhecidos, como é o caso dos idosos, crianças e adolescentes e mulheres.

¹³ Dentre outros atores relevantes brasileiros poderíamos citar dentre outros, Pedro Abramo (IPPUR/UFRJ), Emílio Haddad (FAUUSP), Martim O. Smolka (IPPUR/UFRJ e LILP).

¹⁴ Catanduva/SP é um município do Oeste Paulista criado em 1917, tem 105.847 habitantes (Censo IBGE, 2000), sendo 104.268 habitantes na zona urbana (98,51%) e .579 habitantes na zona rural (1,49%). Com área de 292,2 km², sua densidade demográfica é de 361,99 habitantes por km² e seu IDH é de 0,833 (fonte: Site Muninet, 2008).

¹⁵ Suzano/SP é um município criado em 1948, situado a leste da Região Metropolitana de São Paulo, a 45 km da capital. Possui 228.690 habitantes (Censo IBGE, 2000), representando 1,28% da população da região metropolitana, sendo 221.423 habitantes na zona urbana (96,82%) e .267 habitantes na zona rural (3,18%). Com área de 205,9 km², representando 2,59% da

área da região metropolitana, sua densidade demográfica é de 174,07 habitantes por km² e seu IDH é de 0,775. Teve, em 2008, a população estimada em 279.394 habitantes, o que resulta numa densidade demográfica de 1.357,17 hab/km² (fonte: Site Muninet, 2008).

¹⁶ São Carlos/SP foi criado em 1865, tem 192.998 habitantes (Censo IBGE,2000), sendo 183.433 habitantes na zona urbana (95,04%) e .565 habitantes na zona rural (4,96%). Com área de 140,9 km², sua densidade demográfica é de 169,09 hab/km² e seu IDH é de 0,841 (fonte: Site Muninet, 2008).

¹⁷ Sobre essa metodologia podemos fazer algumas observações de forma sintética: nem sempre quem responde à entrevista é quem tem a informação, loteadores iniciantes e experientes, mas também imobiliárias, muitas vezes têm o histórico do preço de venda dos lotes, mas não dos custos; em alguns casos, os entrevistadores não passam a informação em detalhes, têm o número aproximado de cabeça; em alguns casos não foi possível entrevistar o loteador, que não quis dar entrevista e em outros, houve grande insistência, nem sempre obtendo sucesso; as entrevistas também foram evoluindo, melhorando de qualidade, conforme foram sendo aplicadas, enriquecendo o processo; algumas entrevistas exigiram mais cuidados, um exemplo nesse sentido foi uma entrevista com um vereador, que também vende lotes, que citava números que não mostravam rentabilidade alguma no negócio de compra e venda de lotes. As informações a serem coletadas também foram sendo aperfeiçoadas, com a colaboração dos interlocutores junto ao Lincoln Institute of Land Policy – em especial Anna Sant’anna, Ciro Biderman e Martim Smolka –, de forma a resultar em uma ficha descritiva de cada loteamento, com dados e histórico.

¹⁸ A pesquisa foi feita entre dezembro de 2006 e agosto de 2007.

¹⁹ Entre os loteamentos levantados nesse trabalho estão: em Catanduva/SP, Loteamento Cidade Jardim, Agudo Romão II; em Suzano/SP, Jardim Leblon, Vila Fátima, Jardim Varan, Jardim Brasil; em São Carlos/SP: Jardim Antenor Garcia.

²⁰ Entre os loteamentos levantados estão: em Catanduva/SP, Sebastião de Moraes; em Suzano/SP, Quaresmeira I; em Itapira/SP, praticamente todos.

²¹ Entre os loteamentos levantados estão: Catanduva/SP, Residencial Acapulco (mistura entre o médio e alto, principalmente por causa da demanda); em São Carlos/SP: Dahma II e Parque Faber Castel II.

²² Nos dois casos em que tentou-se fazer um produto “condomínio fechado”, sem uma análise da demanda desse mercado, o empreendimento quase não deu certo, exigindo a entrada de uma imobiliária que financiava os lotes, permitindo que compradores de classe média alta pudessem comprar.

²³ Não abordaremos esses estudos de forma aprofundada nesse texto, mas que concentraram-se em duas frentes principais: estudo da produtividade da terra, para aferir preços agrícolas produtivos, teoricamente usos rurais mais valorizados; e aprofundamento sobre as transações imobiliárias declaradas em cartório e imobiliárias.

²⁴ Em relação ao número de lotes aprovados em projeto ser diferente do número de lotes no cadastro do IPTU, esse número indica remembramentos ocorridos, no entanto, quando verificamos quantos lotes estão construídos, verificamos que houve também muito desmembramento, principalmente envolvendo a tipologia *baixo padrão*.

²⁵ Dados de preços declarados em cartório, envolvendo cerca de 753 atos praticados em cartórios, entre 2005 a 2007, envolvendo o município de Catanduva e entorno – Ibirá, Elisiário, Catingá, Novais, Pindorama, Tabapuã.

²⁶ Os preços das glebas são, em Catanduva: Cidade Jardim, 1 R\$/m²; Agudo Romão II, 2 R\$/m²; Sebastião de Moraes, 1,40 R\$/m²; Residencial Acapulco, 4 R\$/m². Em Suzano: Jardim Varan, 1 R\$/m²; Vila Fátima, 1 R\$/m²; Jardim Leblon, 1 R\$/m²; Jardim Brasil, 1 R\$/m²; Jardim Quaresmeira, 1,40 R\$/m². Em São Carlos: Parque Faber Castel II, 8 R\$/m²; Residencial Dahma II, 6 R\$/m²; Jardim Social Antenor Garcia, 1 R\$/m².

²⁷ O depoimento de um loteador de Catanduva mostra que, colocou inicialmente preços diferenciados (diferentes valores por m² para todos os lotes) e com o tempo e com a ajuda de uma empresa especializada em vendas, reviu essa decisão, e colocou um mesmo valor por m² para todos os lotes.

²⁸ Os preços finais de venda dos lotes foram, em Catanduva: Cidade Jardim, 62 R\$/m²; Agudo Romão, 40 R\$/m²; Sebastião de Moraes, 30,08 R\$/m²; Residencial Acapulco, 60 R\$/m². Em Suzano: Jardim Varan, 39,81 R\$/m²; Vila Fátima, 41,33 R\$/m²; Jardim Leblon, 144 R\$/m²; Jardim Brasil, 47,27 R\$/m²; Jardim Quaresmeira, 234,52 R\$/m². Em São Carlos: Parque Faber Castel II, 241,81 R\$/m²; Residencial Dahma II, 172 R\$/m²; Jardim Social Antenor Garcia, 60,93 R\$/m².

²⁹ Essa composição baseou-se no texto “Quantificação das Mais Valias geradas nos loteamentos informais pela antecipação da valorização produzida pelos programas de regularização”, trabalho individual de Antônio Augusto Veríssimo, realizado para o Curso de Aprofundamento em Políticas de Solo Urbano realizado na Cidade do Panamá, entre 26 de fevereiro a 11 de maio de 2007, Lincoln Institute of Land Policy / Programa para América Latina e o Caribe. Nesse estudo, Veríssimo utiliza o método de avaliação involutivo ou residual para fazer o cálculo ao revés, a partir de informações prévias sobre o loteamento, como se compõe o preço de um terreno. Em três loteamentos no Rio de Janeiro o autor exercita a ferramenta com dados relativos a: preço de aquisição da gleba; número de lotes do parcelamento; preço médio de venda dos lotes; custo das obras realizadas. O autor estima, com base na sua experiência profissional: número de prestações, valor do sinal, fluxo de pagamentos realizados pelas obras de infra-estrutura.

³⁰ Esse termo é utilizado por outros autores com outras concepções. Aqui referimo-nos apenas à diferença entre benefícios e custos, considerando dentro dos custos, inclusive, a expectativa de remuneração para o negócio.

³¹ O melhor exemplo para ilustrar esse processo é o Jardim Acapulco, cuja infra-estrutura foi toda feita e o loteador, ao perceber que não estava conseguindo vender, vendeu vários lotes à vista para a empresa 7PAR vender para outros à prazo. Se não fizesse essa venda, teria tido prejuízo.

³² É o caso por exemplo, do Agudo Romão II.

³³ No caso do loteamento Cidade Jardim, esse está com um resultado de uma mais-valia negativa pois consideramos apenas 2 anos de pagamento de parcelas. Ou seja, quem vende à prazo, tem que ter tempo para cobrir os gastos com investimento e começar a lucrar com as vendas. Para fazer esse teste, aplicamos no Sebastião de Moraes o tempo exato que o loteador pedia no financiamento: 36 meses. Na simulação com 24 meses a mais-valia estava dando negativa.

³⁴ O custo para a infra-estrutura por lote do Jardim Acapulco ficou altíssimo, possivelmente a definição do padrão de comprador e tamanho de lote também influenciou para que o valor gasto com a infra-estrutura chegasse a uma significativa porcentagem do valor do lote. Já o Cidade Jardim, que não gastou com pavimentação, um dos aspectos mais caros de infra-estrutura (juntamente com esgoto), o custo está bem mais baixo.

³⁵ De acordo com as entrevistas realizadas, o preço da terra rural varia em termos de localização: quanto mais próximo da usina (a área para uma usina deve ter um raio de 25km de atuação, de acordo com usineiros de Catanduva entrevistados no Plano Diretor), economizam em transporte e então pagam mais pelo aluguel da terra para plantio; quanto mais próximo da cidade, menos vale a terra, pois não se pode fazer queimada (Lei Estadual n° 11.241/02). Não necessariamente terras para aluguel mais próximas da cidade são mais valiosas para a produção agrícola, mas em alguns casos, como na parte Norte da cidade onde há uma usina próxima, as terras próximas ao limite da cidade são têm preços mais altos.