

Aplicação de uma metodologia de análise em vazios urbanos: estudo da cidade de Campinas

Anna Laura Pereira Rossi

Pesquisadora de Doutorado no Programa de Pós-Graduação do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo IAU-USP e Graduada em Arquitetura e Urbanismo pelo IAU-USP. ORCID: 0000-0002-8583-4607.

Tomás Antonio Moreira

Professor do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. PhD em Estudos Urbanos pela Université du Québec à Montréal – Canadá. Mestre em Ciências Aplicadas – Habitat & Desenvolvimento pela Université Catholique de Louvain – Bélgica. Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. ORCID: 0000-0003-3061-1745.

Resumo: Este trabalho busca discutir as diferentes concepções e classificações existentes acerca dos vazios urbanos. Tendo como base o estudo de Campinas-SP, objetivou-se explorar uma forma de análise de vazios compreendendo suas diferentes características, considerando suas bases de dados possíveis e existentes e a sua relação com a normativa, os Planos Diretores Municipais de 2006 e 2018. A partir de pesquisa bibliográfica, estruturou-se uma metodologia de leitura de vazios urbanos para Campinas e outras cidades e, através da pesquisa de campo, verificou-se sua aplicabilidade no caso de estudo, cruzando as informações geradas com o histórico de crescimento e de planejamento da cidade. Com a combinação dos dados originados pela análise, apontou-se para a predominância de um tipo de vazio urbano específico: gleba vazia de propriedade privada em regiões periféricas. Esse dado reforça a compreensão da lógica de construção da cidade, já que explicita a presença de retenção especulativa relacionada à expansão periférica como predominante, amparada pela administração municipal através da constante e extensiva ampliação de perímetro urbano e da não aplicação dos instrumentos urbanísticos para se fazer cumprir a função social da propriedade.

Palavras-chave: Vazios urbanos. Legislação urbanística. Planejamento de Campinas. Plano diretor municipal. Função social da propriedade.

Sumário: 1 Introdução – 2 Vazios urbanos como objeto de estudo – 3 Bases para análise – 4 Uma aproximação aos vazios urbanos da cidade: aplicando a metodologia – 5 Fazendo cumprir a função social da propriedade: instrumentos urbanísticos – 6 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A coexistência, simultânea e dinâmica, de espaços mais e menos desenvolvidos em diversas escalas é o resultado do desenvolvimento geográfico desigual, mas também é condição para um processo de contínua valorização do capital

que serve de motor para o capitalismo. Esse processo mantém, estruturalmente, disparidades e hierarquias necessárias para sua existência e perpetuação, que, portanto, se manifestam no espaço. A contínua periferização alimenta incessantemente a acumulação de capital e a geração de área valorizada, vazia ou não. A manutenção de vazios urbanos faz parte desse processo, já que garante a mais valia ao proprietário, decorrente da construção coletiva da cidade sem necessitar de investimento do proprietário na área em si. Essa mais valia está vinculada ao uso patrimonial da propriedade como reserva de valor, já que é um capital que não se reproduz, apenas aguarda que seu preço aumente, uma riqueza que assim se nega como capital,¹ privatizando o resultado da construção da cidade e seu sentido social e coletivo.

Com a gradativa e tardia consolidação da relação jurídica de direito-dever que incide sobre a propriedade privada no Brasil, visando à eliminação do caráter absoluto da propriedade e não legitimando aquela que não cumpre sua função social, a Administração Pública se viu munida de aparato legal em suas ações de combate à ociosidade urbana. Cabe ao município a aplicação das diretrizes da política urbana que visam à democratização do acesso à cidade, através do Plano Diretor e de instrumentos urbanísticos nele contidos. Nesse sentido, existe respaldo legal para a intervenção estatal na propriedade privada no Brasil hoje, visando ao bem coletivo. Porém, muitos são os estudos que apresentam as dificuldades e distorções da aplicação do Estatuto da Cidade e os instrumentos urbanísticos nas cidades brasileiras nos últimos 20 anos, demonstrando que a função social da propriedade ainda é um tema em voga.

O aproveitamento de vazios poderia gerar lugares com pleno funcionamento de infraestrutura, ou áreas verdes, equipamentos, recreação, entre outros, garantindo ao Estado possibilidade de obter recursos e assegurar a racionalidade do capital social incorporado não utilizado.² Poderia, ainda, reparar desigualdades socioespaciais e cessar o uso “parasitário da cidade pelos proprietários dos espaços vazios”.³ Esses fenômenos apontam, em última análise, para a carência de uma visão planejada da cidade: vazios urbanos ou vazios do poder?⁴ O mercado imobiliário intervém diretamente no processo de ocupação do solo transformando

¹ PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. Do terreno vazio ao domicílio vacante, uma mudança na configuração urbana: “cara nova” de uma prática antiga e ainda mal compreendida. In: PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (org.) *Produção Imobiliária e reconfiguração da cidade contemporânea*. São Paulo: FAUUSP, 2018. p. 123.

² CLICHEVSKY, Nora. *La tierra vacante en América Latina*. Land Lines Article, 1999. Disponível em: http://www.lincolninst.edu/pubs/380_La-tierra-vacante-en-Am%C3%A9rica-Latina. Acesso em: 08 ago. 2016.

³ PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. Do terreno vazio ao domicílio vacante, uma mudança na configuração urbana: “cara nova” de uma prática antiga e ainda mal compreendida. In: PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (org.) *Produção Imobiliária e reconfiguração da cidade contemporânea*. São Paulo: FAUUSP, 2018. p. 124.

⁴ BORDE, Andréa de Lacerda Pessoa. *Vazios Urbanos: perspectivas contemporâneas*. 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

seus usos com o objetivo de apropriar-se dos lucros. Já o Estado, como detentor de terra, deveria se responsabilizar por políticas e instrumentos urbanísticos que otimizem seu uso, em prol do bem-estar social, fazendo cumprir a função social da propriedade, associado ao combate da especulação imobiliária, à promoção do acesso à moradia e à cidade, à utilização racional da infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, à preservação do meio ambiente, à qualidade de vida, segurança e saúde, à ocupação de vazios urbanos, entre outros.⁵

É nesse sentido que este trabalho objetiva discutir as diferentes concepções e classificações acerca dos vazios urbanos, visando ao aperfeiçoamento de seu combate, e a leitura mais precisa quanto à realidade das cidades. Evidenciou-se que a problemática em relação ao vazio urbano se inicia em sua nomenclatura, já que o termo abarca diversas formas. Apesar de se manifestarem a décadas nas cidades brasileiras, poucos são os estudos que se debruçam em suas características, sendo que as publicações sobre o tema se aprofundam em estudos de caso de cidades específicas, com suas particularidades. Porém, os estudos recentes quanto ao tema trazem importantes contribuições, através dessas particularidades, para a construção de um referencial metodológico de análise de vazios urbanos, possibilitando o aperfeiçoamento da aplicação da legislação para induzir seu uso. A leitura das características dos vazios numa cidade pode apontar quais instrumentos são mais recomendados de se adotar nos Planos Diretores, como determinar as diretrizes e arranjo institucional desses instrumentos e ainda, após sua aprovação, a organização da aplicação, do monitoramento e controle, tanto pela população quanto pelo poder público. Entende-se, portanto, que uma leitura aprofundada da realidade dos vazios urbanos de uma cidade é essencial para se fazer cumprir a função social da propriedade.

Tendo como base o estudo de Campinas/SP, objetivou-se explorar uma forma de análise de vazios compreendendo suas diferentes características, considerando suas bases de dados possíveis e existentes e a sua relação com a normativa, os Planos Diretores Municipais de 2006 e 2018. A partir de pesquisa bibliográfica, foram analisados diversos referenciais nacionais e internacionais de estudos quanto ao tema que visaram, em seu corpo, tratar de questões de classificação e características desse fenômeno. Essa bibliografia sistematizada foi combinada para se estruturar a metodologia de leitura de vazios urbanos aplicável para Campinas e outras cidades, descrita na seção 2 deste artigo. Posteriormente, durante o processo de estudo, foi realizada pesquisa documental para se analisar os dados existentes quanto aos vazios urbanos da cidade, descrito na seção 3, visando a bases possíveis para

⁵ SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). *Os planos municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

subsidiar a posterior aplicação da metodologia de análise, descrita na seção 4. Nessa etapa, os referenciais bibliográficos foram novamente consultados para se verificar possíveis métodos de levantamento e mapeamento de vazios urbanos, fontes de dados públicas e privadas em que se pode extrair informações e limitações de acesso a dados desse tipo.

Por fim, para elencar a leitura da realidade dos vazios urbanos com a atuação, para se fazer cumprir a função social da propriedade, foi realizada a análise documental dos Planos Diretores de 2006 e 2018 de Campinas, ambos pós-Estatuto da Cidade, verificando a coerência de sua abordagem frente à realidade levantada, descritos na seção 5. Nessa etapa, foram estudados os instrumentos adotados pelos Planos Diretores para se fazer cumprir a função social da propriedade, elencando sua estrutura descrita em lei e sua relação com os diferentes tipos de vazios urbanos possíveis, para se compreender em quais desses tipos os instrumentos poderiam ser aplicados. Em paralelo a todo o processo de pesquisa, foi realizada revisão bibliográfica e documental quanto ao histórico de desenvolvimento e planejamento urbano do município, para que se pudesse compreender como os vazios urbanos em suas variadas características, os planos diretores e seus instrumentos se relacionam com o modelo de desenvolvimento urbano de Campinas, reproduzindo tendências ou levando a possíveis rupturas.

2 Vazios urbanos como objeto de estudo

Lote vago, construção abandonada, imóvel subutilizado (ou parcialmente utilizado), terreno baldio, vacância imobiliária, todos se encontram no mesmo conjunto de situações interpretadas como “vazio urbano”. Nos estudos internacionais, surgem ainda outros termos e leituras do conceito, como *terrain vague*, *friches urbaines*, *wastelands*, *derelict lands*, *expectant lands*, *tierras vacantes*, entre outros. Apesar da extensão do leque de situações que se encontram nas cidades hoje e dos estudos quanto a esse fenômeno, a questão da ociosidade é constante e determinante para se identificar esses imóveis. Sendo essa a característica que reúne todas as formas de “vazio”, é possível apontar que a ociosidade urbana se desenvolve de variadas formas e com variadas nomenclaturas. Além disso, é nesse sentido que a Constituição está se ocupando de fazer cumprir a função social da propriedade, que é, para além de impedir a privatização da construção coletiva e uma justa distribuição de ônus e bônus nas cidades, uma forma de induzir a ocupação dessas áreas com usos benéficos à população. Na bibliografia brasileira, vemos ainda poucas publicações de relação direta com o tema, predominando aquelas que procuram compreender suas manifestações físicas através de estudos de caso sem se dedicar a compreender a definição do fenômeno. Foram estudadas formas de classificação dos vazios urbanos através de pesquisa bibliográfica, elencando

trabalhos recentes nacionais e internacionais que buscaram, em seu corpo, interpretar essa nomenclatura e tratar das suas possíveis características. Com isso, foi possível relacionar as diversas formas de se compreender o que é um vazio urbano na bibliografia analisada, seus diversos tipos e características, para articular uma forma de classificação a ser aplicada na análise de vazios urbanos da cidade de Campinas, sistematizada no Diagrama 1.

Diagrama 1 – Classificação de vazios urbanos



Fonte: ROSSI, 2020.

Foram desenvolvidos onze critérios de análise para leitura dos vazios urbanos de uma cidade a partir do estudo bibliográfico realizado. Para o primeiro critério, *quanto às dimensões*, distinguem-se os vazios em grandes glebas que poderiam ser direcionados a programas habitacionais, das médias e pequenas propriedades, em escala de lote. Nesse sentido, o critério de classificação quanto às dimensões criado é: Grande (acima de 10.000m²); Médio (entre 1.500m² e 10.000m²) e Pequeno (abaixo de 1.500m²).

O critério *quanto ao nível de desenvolvimento* visa destacar as características da construção inserida na propriedade, quando houver, para diferenciar as áreas em construção, as propriedades conservadas, como o caso de apartamentos mantidos fechados à espera de valorização, além das construções em processo de degradação, ruína e demolição. Nesse sentido, os critérios de classificação quanto ao nível de desenvolvimento são: inexistente (sem construção), incompleto, conservado, preservado, degradado, ruína e demolido. É necessário levantar também qual o possível valor daquela propriedade enquanto patrimônio de uma comunidade, para isso utiliza-se o critério *quanto ao patrimônio*, podendo este ser histórico, outro (arquitetônico, ambiental, de paisagem, entre outros) ou nenhum.

Quanto à propriedade, no caso de se conseguir ter acesso a essa informação, o imóvel pode ser classificado quanto ao seu caráter público ou privado, respondendo às respectivas subcategorias: municipal, estadual, federal, individual (pessoa física), empreendedor (pessoa jurídica), mista ou sem dados.

Quanto ao antigo uso, busca-se levantar, caso exista, a destinação original daquele espaço ou construção e, conseqüentemente, qual é a estrutura à disposição para um possível novo uso. Pode-se classificar o vazio como: inexistente (sem construção anterior), residencial, rural, comercial, serviços, indústria, religioso, ambiental, transportes ou militar. *Quanto ao uso atual*, é necessário levantar qual a condição de utilização do imóvel como: parcialmente utilizado (o caso de construções cujo térreo é comercial e os demais pavimentos estão vazios); subutilizado (aquele que tem uso, mas que não cumpre sua função social); ocupado ou em uso (deixou de ser vazio urbano) e em construção.

Quanto ao tempo de vacância, quando sua determinação é possível, visa determinar a quanto tempo a propriedade permaneceu vazia, utilizando o tempo de aplicação do IPTU progressivo como parâmetro. No caso de o terreno nunca ter sido desenvolvido, ou seja, permanecer no formato “terreno” desde quando passou a integrar o perímetro urbano, classifica-se a propriedade como “nunca desenvolvido”, já que não se encontra vazia por um período, mas sempre esteve vazia. Nesse sentido, classificam-se os vazios nessa categoria quanto ao tempo de vacância: recente (até 5 anos), intermediário (de 5 a 10 anos), longo (acima de 10 anos), em uso (deixou de ser um vazio urbano) e nunca desenvolvido.

Quanto ao meio ambiente, destaca-se o vazio que contém área de preservação; o que possui conflito ambiental como contaminação ou desmatamento e o vazio urbano que não possui nenhuma restrição quanto ao tema, entendido como regular. *Quanto à normativa urbanística*, busca-se destacar o vazio que foi ou não citado no Plano Diretor em vigência, sendo destinado à aplicação de instrumento indutor da função social da propriedade.

Quanto ao entorno, é necessário compreender a potencialidade de ocupação, ao definir se um vazio está em uma área estruturada ou não, ou seja, que contém

em seu entorno equipamentos e serviços urbanos em abundância. Pode-se classificar o entorno como estruturado, semiestruturado ou como precário. Por fim, após o preenchimento das outras informações, o critério *quanto à geratriz* busca estabelecer o porquê da existência desse vazio na mancha urbana. Esse critério demonstra em quais vazios é possível ser aplicada a lei para se fazer cumprir a função social da propriedade e quais têm restrições que impedem essa execução.

3 Bases para análise

3.1 A cidade em estudo

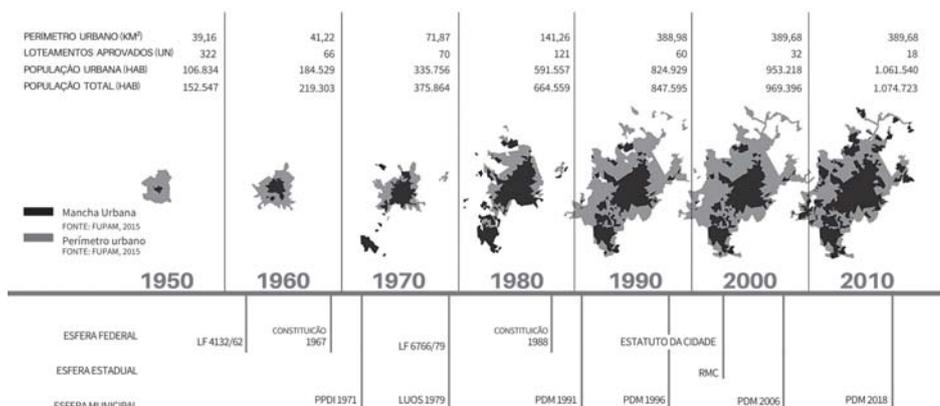
A cidade de Campinas demonstra a atual dinâmica de conformação das cidades brasileiras, da disputa pelo espaço urbano e da segregação socioespacial. Apresenta indicadores de desenvolvimento econômico, social e cultural que lhe conferem uma posição destacada dentre as cidades brasileiras, sendo o IDH do município dentro da faixa superior desse *ranking*, denominada “muito alto”. Os recursos urbanísticos oferecem o espaço disponível, o suporte físico, os atributos ambientais e as redes de infraestrutura urbana e plataformas tecnológicas para que o desenvolvimento se realize. Porém, sua oferta não é uniforme, assim como o referido IDH é uma média e, portanto, não retrata a forma como se manifesta a desigualdade socioespacial observável na realidade urbana. As regiões norte-nordeste da cidade historicamente constituem o “eixo da riqueza”, abarcando apenas 32,9% da população residente em favelas, sendo 12,9% desse contingente ocupando áreas particulares, enquanto as regiões sul-sudoeste abrigam 54,2% em favelas, com 72,9% em áreas particulares.⁶

Na organização espacial de Campinas, estão as marcas da fragmentação urbana;⁷ na medida em que a cidade se modernizava, ampliava também o processo de periferização, ocupando-se lotes precários e irregulares. As diversas rodovias de seu território fomentam a ocupação em torno de seu traçado. O diagrama a seguir procura demonstrar a relação entre a normativa nas três esferas de governo e o crescimento urbano de Campinas, que, como demonstram as manchas urbanas e de perímetro ao longo das décadas, se deu com a ocupação das regiões periféricas, por vezes de forma desarticulada ao tecido existente e com a constante expansão de perímetro urbano.

⁶ CANO, Wilson; BRANDÃO, Carlos Antônio (org.). *A região metropolitana de Campinas: urbanização, economia, finanças e meio ambiente*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

⁷ TIBO, Gerusa Lustrosa de Andrade. *A Superação da Ilegalidade Urbana: o que é legal no espaço urbano?* Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

Diagrama 2 – Relação do crescimento urbano de Campinas e a legislação nas três esferas



Fonte: ROSSI, 2020.

Essa ocupação descontínua e dissolvida obriga grandes deslocamentos diários que afetam com mais carga a população de baixa renda, concentrada na porção sudoeste, onde carecem, além de infraestrutura e serviços, de postos de trabalho. Prejudica, ainda, a implantação de infraestruturas, que devem percorrer longas extensões, abastecendo nesse processo vazios urbanos. Estudos técnicos realizados pela administração pública apontam que 27% da área urbana permanece sem uso, cerca de 103,6 km² de área, um total que poderia abarcar 320% da projeção de aumento da população da cidade para 2030, servindo de moradia para 341.760 habitantes.⁸

Em seu crescimento urbano, apesar da conformação segregada e espalhada, que gera vazios em seu território, o planejamento urbano municipal pouco atuou para conter esse processo. Durante os períodos estudados, o que se verificou foi a constante expansão do perímetro urbano e a permanência dos vazios na cidade, apesar da existência de planos que contam em seu discurso com a busca pela contenção da expansão e o combate aos vazios urbanos, adotando as diretrizes nacionais. Esse modelo de desenvolvimento urbano se estendeu também para a Região Metropolitana de Campinas. A ocupação dispersa e de baixa densidade favoreceu o estabelecimento de uma dinâmica metropolitana marcada pela necessidade de grandes deslocamentos, que estimula fortemente o uso do automóvel como meio de transporte e induziu o uso das diversas rodovias como forma principal de

⁸ FUPAM – Fundação para a Pesquisa em Arquitetura e Ambiente. *Análise e Diagnóstico Técnico – Produto P3A*. Campinas, 2015. 199 p. Disponível em: http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/seplama/p3a_r04_consolidado.pdf. Acesso em: 31 jan. 2020.

conexão entre municípios. Nesse sentido, o crescimento urbano de Campinas se manifesta historicamente na lógica expansionista e segregadora.

3.2 Fontes possíveis

Para compreender a realidade da problemática dos vazios urbanos na cidade de Campinas, é necessário que os mesmos sejam levantados e mapeados. As referências consultadas da bibliografia nacional e internacional quanto aos vazios urbanos trazem algumas possibilidades metodológicas de levantamento e sistematização dos dados quanto a vazios urbanos. Segundo trabalho publicado quanto aos vazios urbanos dos Estados Unidos,⁹ como metodologia de levantamento foram enviados questionários para as cidades com mais de 100 mil habitantes, buscando coletar informações com o poder público local, solicitando quantificação de áreas de imóveis abandonados e áreas vagas. O estudo apresenta como dificuldade a falta de informação das gestões municipais quanto às cidades e seus vazios, sendo que várias não responderam parcialmente ou totalmente o questionário. Segundo a pesquisa desenvolvida para o levantamento dos vazios urbanos da cidade do Rio de Janeiro/RJ,¹⁰ foi necessária a consulta de mapas históricos e fotografias urbanas realizadas pela prefeitura, além de cartas cadastrais e aerofotos, capazes de apontar visualmente a presença de glebas e lotes vagos, quando os dados não continham legenda apontando essa existência. O trabalho explicita que ocorreu dificuldade de sistematização e reflexão precisa quanto ao levantamento realizado, para a construção do histórico dos vazios da cidade, por falta de uma categorização dos mesmos. Outra pesquisa nacional consultada¹¹ utilizou imagens de satélite de alta resolução disponibilizadas pela DigitalGlobe através do Google Earth. Com isso, puderam realizar uma fotointerpretação da mancha urbana com o programa de geoprocessamento Quantum GIS. Com esse processo, levantaram vazios urbanos representados por glebas e lotes vagos. Apontaram como dificuldade a precisão de identificação de áreas que podem ou não abarcar loteamentos habitacionais, por conterem restrições ambientais, por exemplo, como APPs.

Outra importante pesquisa desenvolvida para levantar os vazios urbanos do Rio de Janeiro/RJ¹² buscou fontes de informação entre os cadastros de imóveis

⁹ BOWMAN, Ann; PAGANO, Michael. *Terra Incognita: vacant land and urban strategies*. Washington: Georgetown University Press, 2004.

¹⁰ BORDE, A. P. L. *Vazios urbanos: perspectivas contemporâneas*. 2006. Tese (Doutorado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

¹¹ FREITAS, Marina Roberta Padilha de; NEGRÃO, Glauco Nonose. Vazios urbanos: estudo de caso no município de Guarapuava, PR. *Geographia Opportuno Tempore*, v. 1, n. 1. 2014. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/Geographia/article/view/20309>. Acesso em: 21 ago. 2020.

¹² SOUZA, Leandro Gomes. *Análise espacial e gestão municipal de vazios urbanos no Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

urbanos dos órgãos municipais, através das Secretarias de Urbanismo, Habitação, Fazenda e o Instituto Pereira Passos (IPP), órgão da Prefeitura responsável pela informação geográfica, cartográfica e estatística municipal. Apontou-se como dificuldade enfrentada no processo a ausência de um cadastro finalizado, estruturado para uso, completo e integrado com informações sobre os vazios urbanos, que abrangesse toda a cidade, o que indica a dificuldade de identificação e gestão da administração municipal sobre esse problema. Por fim, para realizar o levantamento de vazios urbanos edificados, utilizou o Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (CNEFE), mapeando os imóveis com ferramentas de georreferenciamento. Concluiu-se, a partir das dificuldades de levantamento, que políticas municipais eficientes só são possíveis se forem considerados sistemas de cadastro amparados em uma noção única, com quantificação precisa, sendo que os diferentes tipos de vazios devem ser contados separadamente.

Seguindo os princípios utilizados pela bibliografia estudada, inicialmente deve-se identificar as bases municipais de dados que poderiam conter informações quanto aos vazios urbanos. Foram consideradas para Campinas as bases de dados possíveis de todas as secretarias e órgãos municipais que possuem qualquer tipo de cadastro quanto ao tema, que possam ser utilizadas para levantamento e análise. Além disso, outras fontes externas podem conter dados quanto ao tema, como a COHAB e empresas que prestam serviços de água e luz (SANASA E CPFL) pelo corte no fornecimento (critério descrito pelo Plano Diretor de Campinas de 2018 como forma de levantar vazios urbanos). Entre estas fontes públicas municipais de informação, apenas os dados contidos nas revisões de planos e lei de uso e ocupação estão disponibilizados para a população, que foram desenvolvidos em seus processos participativos.

Os Censo 2000 e 2010 do IBGE também se configuram como uma fonte pública de informação, porém apresentam dados apenas de domicílios vagos, de uso ocasional ou fechados. Além disso, espacializam os dados por zonas censitárias e não por logradouro, dificultando o mapeamento dos casos. Ainda assim, esses dados podem ser cruzados com os demais, para fim de confirmação ou não das quantificações realizadas.

Quanto a fontes privadas de dados abertos que podem fornecer informações dos vazios urbanos de Campinas, tem-se o site do AIRBNB, que aponta a localização de imóveis que estão disponíveis, na modalidade de uso por completo – levando em consideração a compreensão de que esses imóveis disponíveis se configuram como vazios urbanos construídos e conservados, subutilizados. Nesse site, atualmente, já constam em Campinas mais de 300 unidades disponíveis, em sua maioria na região central. O Google Earth, nesse sentido, também se apresenta como uma fonte de levantamento bem como ferramenta na confirmação das quantificações realizadas nas bases citadas anteriormente, tanto pela imagem de satélite quanto

com a ferramenta Street View. Outras fontes privadas são os relatórios de estoque imobiliário urbano, disponibilizados pela SECOVI-SP, que apresentam os imóveis disponíveis em unidades, além dos lançamentos imobiliários, sua localização, seu valor venal médio e possibilitam compreender como as dinâmicas do mercado imobiliário campineiro se relacionam com a vacância.

3.3 Histórico dos vazios urbanos de Campinas

Ao se sistematizar o histórico de dados disponibilizados quanto aos vazios urbanos de Campinas pelo poder público municipal, têm-se os diagnósticos realizados pelos Planos Diretores, os de Habitação e Locais de Gestão para a cidade de Campinas, bem como do IBGE como fonte federal de informação, como descrito anteriormente. Os dados disponíveis datam inicialmente de 1968, através do diagnóstico realizado para o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1971, que aponta a área urbana não ocupada do município através da diferença entre a malha urbana construída e ocupada e a disponível no período pela lei vigente de perímetro urbano. Outros tipos de vazios urbanos, como lotes vagos ou construções vagas, não constavam no levantamento do período. Um levantamento realizado pela prefeitura, em 1983, apresentado na revisão do Plano Diretor de 1991, aponta o andamento desse dado de área urbana não ocupada, nos anos de 1978 e de 1982, construindo, assim, um histórico quanto à mesma forma de levantamento. Somente em 2011 o dado no mesmo formato torna a ser levantado, pelo diagnóstico realizado no Plano Municipal de Habitação, para o ano de análise de 2007.

O Plano Diretor de 1991, em seu diagnóstico, quantificava as unidades de lotes vazios da cidade através das informações de IPTU, sendo o primeiro levantamento do tipo. O Plano Diretor de 2006 segue a mesma linha de levantamento, apresentando dados de 1993, 1995 e 2005 quanto aos lotes vagos em unidades e em área, com informações de IPTU. Esse diagnóstico, de 2006, inaugura ainda o levantamento em área do dado “gleba vazia acima de 10.000 m²”, iniciando uma tendência de informação nesse formato, visto como áreas potenciais de empreendimentos habitacionais.

O Plano Municipal de Habitação de 2011 se configura como importante fonte de dados, contendo informações de levantamentos realizados pela prefeitura e pela DEMACAMP – Planejamento, Projeto e Consultoria, contratada para essas análises. Nele constam informações quanto à área em gleba vazia acima de 10.000 m², área urbana não ocupada, os dados levantados anteriormente pelo IBGE através dos Censo 2000 e 2010 e os dados apresentados no Relatório Final do Plano Metropolitano de Habitação da Agência Metropolitana de Campinas (AGEMCAMP). Por fim, os dados mais recentes quanto ao tema encontram-se no diagnóstico realizado para o Plano Diretor de 2018 e para a revisão da Lei de Uso e Ocupação

do Solo, no levantamento realizado pela contratada Fundação Para a Pesquisa em Arquitetura e Ambiente (FUPAM), que apresenta os lotes vazios em unidade e em área e as glebas vazias acima de 10.000 m².

Como é possível visualizar no Diagrama 3, em Campinas existe uma carência de informações que apresentem uma caracterização precisa do tipo de vazio urbano, para que seja possível a construção de um histórico na cidade. Os dados disponíveis possuem critérios de levantamento distintos e frequência temporal fragmentada. Além disso, por falta de maiores detalhes, não se pode afirmar que as classificações utilizadas para área não urbanizada ou para lote vago, por exemplo, são as mesmas nos diferentes períodos e diagnósticos realizados.

Diagrama 3 – Histórico de dados sobre vazios urbanos em Campinas

ANO	FONTE	DOMICÍLIO FECHADO (UN)	DOMICÍLIO DE USO OCASIONAL (UN)	DOMICÍLIO VAGO (UN)	LOTE VAZIO (UN)	LOTE VAZIO (HA)	GLEBA VAZIA ACIMA DE 10.000M ² (HA)	ÁREA URBANA NÃO OCUPADA (HA)
1968	PPDI							2.352
1978	PMC 1983							7.279,6
1982	PMC 1983							7.753,8
1991	PD 1991				81.439			
1993	PD 2006				99.087	6.538,43		
1995	PD 2006						1.383,2	
2000	CENSO	1.576	9.762	34.178				
2005	PDM 2006				94.752	6.682		
2007	PLANHAB			35.000				
2007	PMH							3.464,1
2010	CENSO	12174	10854	26904				
2010	DEMACAMP						8.453,21	
2015	PD 2018				33.200	2.060,5	7.325	

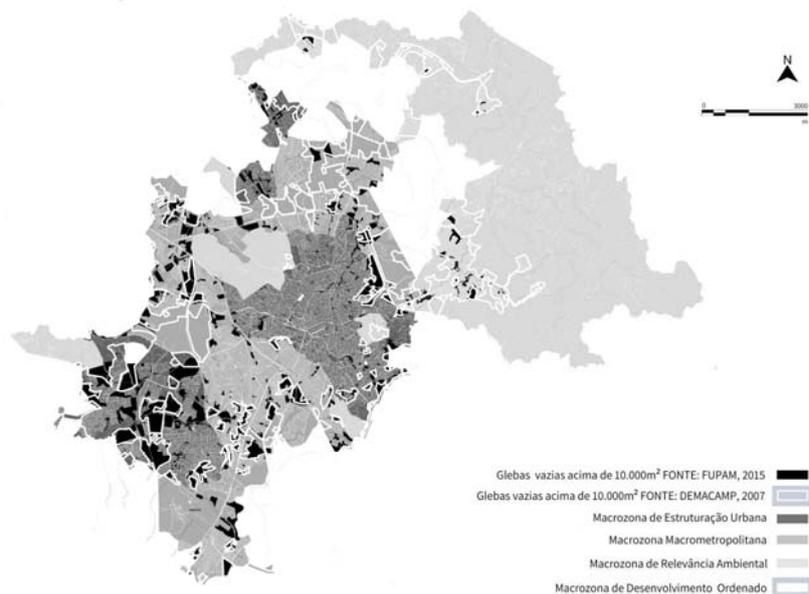
Fonte: Rossi, 2020.

Considerando a hipótese de que a forma e os critérios de levantamento são os mesmos quanto às informações apresentadas, a construção do histórico da incidência do tipo de vazio na cidade de Campinas conta com três ou quatro informações aplicáveis à análise temporal, tornando essa análise rasa e carente de precisão. Ainda com essa hipótese, é possível destacar que ocorreu uma redução da área vaga na cidade de Campinas, em unidades e em área, de todas as modalidades de vazios levantadas. A modalidade definida como gleba vazia acima de 10.000 m² é a que sofre menos queda. Somente os dados do IBGE, dos Censo 2000 e 2010, contêm a precisão da padronização de critérios e formas de levantamento capazes de construir uma linha temporal da situação de vacância da cidade, através do levantamento dos Domicílios Vagos, de uso ocasional e fechados. Assim como nas fontes anteriores, ocorreu uma diminuição dos vazios urbanos representados pelos domicílios vagos, no período de 2000 a 2010. Porém, ocorre um aumento

no número de domicílios de uso ocasional e um aumento drástico no número de domicílios fechados, podendo apontar uma tendência de vacância imobiliária na cidade de Campinas. Com as informações atualizadas de domicílios de um próximo Censo, poderá ser verificada a tendência de vacância apresentada nos períodos anteriores.

Quanto à espacialização das informações referente aos vazios urbanos, têm-se os mapas apresentados no Plano Diretor de 1996, no Plano Diretor de 2006, no Plano Municipal de Habitação, na revisão do Plano Diretor de 2018 e a espacialização dos dados do Censo, disponibilizadas pelo IBGE. Os mapas disponíveis até o ano de 2011 não possuem delimitação dos vazios urbanos, apenas frequência de incidência em determinada unidade territorial, além disso, não apresentam a mesma definição do objeto levantado e, portanto, não podem ser comparados, apenas analisados isoladamente. Os mapas de 2011 e 2015 apresentam a delimitação e podem ser comparados para se extrair informações quanto ao histórico dos vazios da cidade, manifestados em glebas acima de 10.000 m², pois ambos os levantamentos foram por foto impressão, com a mesma definição do objeto.

Mapa 1 – Comparativo dos mapas quanto aos vazios urbanos nas macrozonas



Fonte: ROSSI, 2020.

O Mapa 1 demonstra, pelo comparativo, uma redução de área vaga entre os anos de 2010 e 2015. Essa redução demonstra a possibilidade do desenvolvimento

do mercado imobiliário da cidade, já que os instrumentos de indução da função social da propriedade não foram regulamentados e aplicados pelo Plano Diretor vigente no período.¹³

A espacialização dos dados do Censo 2000 e 2010 trazem um comparativo possível da territorialização dos domicílios vazios e subutilizados. Os mapas apresentados pelo IBGE demonstram uma concentração de ociosidade no centro da cidade, em menor número, e em maior número nas porções noroeste da cidade (na proximidade do encontro das rodovias Anhanguera, Dom Pedro I e Adalberto Panzan), na porção sudoeste (nos limites municipais de proximidade com o Aeroporto de Viracopos) e na região do Condomínio Swiss Park. A concentração da porção noroeste e sudoeste coincide com o mapeamento de glebas vazias da FUPAM de 2015, demonstrando uma concentração de vazios de mais de um tipo nessas regiões. Os domicílios de uso ocasional se concentram em menor número no centro da cidade e em maior número nas áreas rurais, norte e sul. Por fim, os domicílios não ocupados encontram-se nas mesmas porções que os anteriores, com destaque para a área central, para a área rural, a região noroeste, a região sudoeste e o condomínio Swiss Park.

Com a análise dos mapas disponíveis, evidencia-se uma concentração histórica na porção sudoeste e noroeste da cidade, de vazios urbanos com tipos variados: glebas, lotes e domicílios vagos, em regiões que também concentram precariedade de estrutura urbana e equipamentos, malha viária descontínua e bolsões de pobreza.

4 Uma aproximação aos vazios urbanos da cidade: aplicando a metodologia

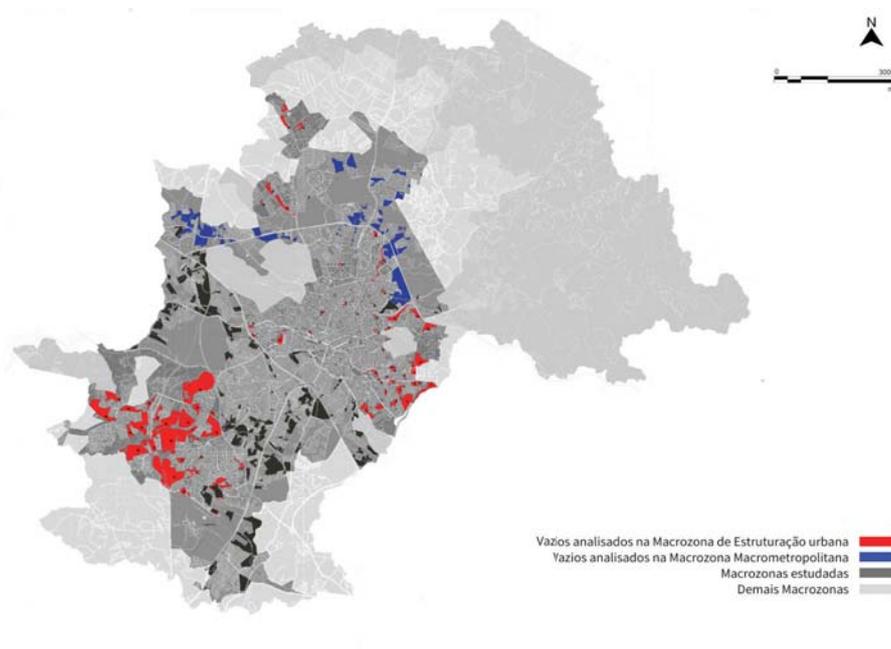
Com base no levantamento descrito na seção anterior, pode-se evidenciar a carência de informações aprofundadas quanto à problemática, passíveis de análise e aplicação de soluções. Como apontado, políticas municipais eficientes só são possíveis se forem considerados sistemas de cadastro amparados em uma noção única, com quantificação precisa. A base de dados sistematizada em mapa, realizado em 2015 pela consultoria da empresa FUPAM, se configura como a fonte mais recente quanto à cidade e, como descrito em seu relatório,¹⁴ foi realizada com levantamento de imagens de satélite confrontadas com as bases de dados municipais, para se excluir áreas livres e públicas que contém restrições de ocupação.

¹³ ROSSI, Anna Laura Pereira. *Vazios urbanos em Campinas: legislação, planejamento e a mercantilização da cidade*. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2020.

¹⁴ FUPAM – Fundação para a Pesquisa em Arquitetura e Ambiente. *Análise e diagnóstico técnico: Produto P3A*. Campinas, 2015. 199 p. Disponível em: http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/seplama/p3a_r04_consolidado.pdf. Acesso em: 31 jan. 2020.

Para aplicar a metodologia de análise dos vazios urbanos de Campinas, adotou-se esse mapeamento como base. No mapa a seguir apresenta-se a amostra de vazios urbanos analisada, com predominância nas regiões central, noroeste e sudoeste, que historicamente apresentam maior concentração de vazios. Essa amostra corresponde a 167 vazios urbanos, 53,87% do total mapeado pela FUPAM. Para responder aos critérios de classificação da análise realizada foram utilizadas, além das imagens de satélite do Google Earth e as do Google Street View, os seguintes sites: do zoneamento da cidade de Campinas (contendo informações da zona em que a propriedade se encontra e seu código cartográfico), o de dados geoambientais (desenvolvido pela Secretaria do Meio Ambiente para dispor informações de recursos ambientais e hídricos da cidade), e o de IPTU.

Mapa 2 – Amostra de vazios analisada



Fonte: ROSSI, 2020

A primeira dificuldade enfrentada pela análise foi que os vazios urbanos configurados como glebas acima de 10.000 m² mapeados pela FUPAM através de foto-impressão não são, em sua maioria, uma gleba unitária, mas diversos lotes de metragens variadas que se encontram aglomerados em uma única localidade, por vezes do mesmo proprietário e por vezes de proprietários distintos. Sendo assim, a escolha do tipo de vazio “gleba de 10.000 m²” para levantamento, para que seja possível a aplicação de instrumentos e construção de empreendimentos habitacionais, não responde a

este objetivo perfeitamente, já que a aglutinação de vários lotes correspondentes a essa metragem total pode receber um empreendimento, mas deve-se levar em consideração a dificuldade de aplicação do instrumento Parcelamento e Edificação Compulsória em vários lotes, principalmente quando alguns deles possuem área inferior à estipulada como mínima para aplicação do instrumento (no caso de Campinas, 1500 m²).

A escolha da amostra para a análise desenvolvida foi sistematizada a partir do macrozoneamento vigente, de 2018. Nesse sentido, foram analisadas as macrozonas de estruturação urbana e macrometropolitana, ambas contendo a maior porção da malha urbana e concentração de vazios urbanos.

Durante o processo de análise, como parte do levantamento e confirmação do dado quanto à propriedade, foram utilizadas as informações disponibilizadas pela prefeitura publicadas anualmente no Diário Oficial do município quanto à lista dos devedores de IPTU do ano corrente, com a referência ao código cartográfico e ao valor total devido. Nesse sentido, como informação complementar ao estudo das características dos vazios urbanos de Campinas, foram levantados aqueles de propriedade privada que continham dívidas de IPTU junto à prefeitura no ano de 2018. No total dos vazios analisados, 75 continham dívidas de IPTU, num montante que totalizava R\$22.676.957,03. O caso com maior dívida é de R\$5.076.873,36, na área sudoeste da cidade.

Como forma de verificação da valorização apropriada pelos proprietários dos imóveis vagos retidos como reserva de valor, foram examinados os casos de propriedade privada de cada macrozona com relação ao preço do m² da Planta Genérica de Valores de 2005 e de 2018, levantando sua variação e, portanto, a valorização do imóvel dentro do espaço temporal analisado, levando em consideração os ajustes monetários necessários para esse comparativo. Dos 126 imóveis de propriedade privada estudados, 20 obtiveram uma valorização superior a 1000%, todos localizados em regiões periféricas. A maioria dos imóveis com essa valorização encontra-se na porção sudoeste da cidade, no eixo de expansão Centro-Viracopos, confrontando as principais vias de conexão instaladas para abastecer os loteamentos periféricos de infraestrutura precária, implementados nessa região ao longo dos anos.

Apesar de o valor do metro quadrado estabelecido pela Planta Genérica de Valores Municipal muitas vezes não corresponder aos valores de mercado do imóvel, os já altos percentuais de valorização das propriedades referentes a esses dados apontam que o processo de construção e expansão da cidade está gerando mais valia urbana para o proprietário privado à custa dos gastos públicos em infraestrutura, pagos pela população como um todo.

Com os dados gerados pela análise da amostra de vazios, tem-se o total de 167 propriedades estudadas, totalizando 11.984.226,6 de m². O maior vazio analisado possui área total de 1.970.000,19 m². Nesse sentido, pode-se afirmar a partir do

estudo que os vazios urbanos de Campinas são predominantemente glebas nunca desenvolvidas (terrenos nunca construídos), em regiões semiestruturadas, geradas pela expansão periférica e pelo entesouramento. Os dados quanto à propriedade apontam para o caráter privado, de pessoa jurídica como predominante, seguido pelos casos de propriedade de pessoas físicas. Destaca-se nesta análise a ausência de informações quanto à propriedade em 20% do total das amostras. A preservação ambiental ganha destaque no estudo, apontando que 56,2% dos imóveis possuem questões ambientais relevantes, relacionadas às áreas de preservação, à contaminação ou ao desmatamento de áreas protegidas. No ano de 2020, quando este estudo foi concluído, 5,6% dos imóveis encontravam-se em uso, deixando de se enquadrar como vazio urbano, sendo que 5,3% desses casos continham ocupações. Outras propriedades estavam em processo de construção no ano de 2020 (5%) e, caso concluídas e ocupadas, também deixarão de se enquadrar como vazios urbanos.

Excluindo os casos que estão em uso ou em construção, os de propriedade pública, os que possuem conflito ambiental e os que são patrimônio, tem-se que 47% dos imóveis analisados estão aptos à ocupação, totalizando 5.440.683,72 m², 26% em região estruturada da cidade e 74% em região semiestruturada. Se os imóveis vazios da cidade como um todo seguissem essa proporção, dos 73.250.000 m² de glebas vazias levantadas em 2015 pela FUPAM, 34.427.500 m² estariam aptas à ocupação.

5 Fazendo cumprir a função social da propriedade: instrumentos urbanísticos

Os Planos Diretores de Campinas de 2006 e de 2018, pós-Estatuto da Cidade, agregam em seu conteúdo os preceitos constitucionais de democratização do acesso à terra e os instrumentos urbanísticos capazes de se fazer cumprir a função social da propriedade. No corpo da lei, objetivam e trazem diretrizes de contenção da expansão urbana e da ociosidade, apontados como problemáticos segundo a leitura efetuada da cidade em seu diagnóstico participativo. Porém, não mapeiam ou determinam a aplicação de instrumentos nesses imóveis, deixando para leis subsequentes essa incumbência e removendo, assim, sua autoaplicabilidade.

O Plano Diretor de 2006 continha em seu corpo de lei diversos instrumentos, e a lei se incumbia, na teoria, de reverter o quadro de ociosidade da cidade, manifestado pelos grandes vazios urbanos nunca desenvolvidos. Esse tipo de vazio, verificado como predominante na cidade, foi objeto de mapeamento e determinação de aplicação de instrumentos pelos Planos Locais de Gestão subsequentes ao PD, referentes a cada macrozona, mas não foram implementados. O Plano Diretor de 2018, apesar de avançar na inclusão do instrumento Arrecadação de Imóvel Abandonado, mantém seu foco na atuação nos imóveis vagos de mesmo tipo, de médias e grandes dimensões que possuem pequenas construções ou não as

possuem. Nesse sentido, ambos os planos são coerentes com a realidade dos vazios urbanos de Campinas levantada neste estudo, contendo os instrumentos que melhor se aplicam a essa realidade.

Visou-se a um aprofundamento da compreensão da relação entre os tipos de vazios urbanos da cidade, levantados pela metodologia de análise, e a possível aplicação de instrumentos urbanísticos, de acordo com os parâmetros estabelecidos no Plano Diretor Municipal em vigência. Essa estruturação foi sistematizada para se verificar a que tipo de vazio urbano a lei é aplicável e, assim, apontar os instrumentos que melhor respondem à realidade da cidade de Campinas.

Um exemplo desse processo está explicitado no diagrama a seguir, onde os parâmetros de aplicação do instrumento Parcelamento e Edificação Compulsórios combinado ao IPTU Progressivo e à Desapropriação estabelecidos no PD de 2018 foram cruzados com a metodologia de análise de vazios urbanos criada. Com isso, foi destacado o tipo de vazio em que o instrumento pode ser aplicado para se fazer cumprir a função social da propriedade, no caso específico de Campinas.

Diagrama 4 – Exemplo de relação entre definição de instrumento urbanístico do PD de Campinas e a classificação de vazios urbanos em Campinas

<p>QUANTO ÀS DIMENSÕES PEQUENO (ATE 1500M²) MÉDIO (DE 1500M² A 10000M²) GRANDE (ACIMA DE 10000M²)</p>	<p>QUANTO AO TEMPO DE VACÂNCIA RECENTE (1 ANO) INTERMEDIÁRIO (ATÉ 5 ANOS) ANTIGO (ACIMA DE 5 ANOS) EM USO NUNCA DESENVOLVIDO</p>
<p>QUANTO AO NÍVEL DE DESENVOLVIMENTO INEXISTENTE INCOMPLETO CONSERVADO PRESERVADO DEGRADADO RUÍNA DEMOLIDO</p>	<p>QUANTO AO ANTIGO USO INEXISTENTE RESIDENCIAL RURAL COMERCAL SERVIÇOS INDÚSTRIA RELIGIOSO AMBIENTAL TRANSPORTES MILITAR</p>
<p>QUANTO AO PATRIMÔNIO SIMBÓLICO HISTÓRICO OUTRO NENHUM</p>	<p>QUANTO À NORMA URBANÍSTICA DIRECIONADO À OCUPAÇÃO NÃO CITADO</p>
<p>QUANTO AO ENTORNO ESTRUTURADO SEMIESTRUTURADO PRECÁRIO</p>	<p>QUANTO À PROPRIEDADE PÚBLICA MUNICIPAL ESTADUAL FEDERAL PRIVADA INDIVIDUAL EMPREENDEDOR</p>
<p>QUANTO AO MEIO AMBIENTE PRESERVAÇÃO CONFLITO AMBIENTAL REGULAR</p>	<p>QUANTO À GERATRIZ EXPANSÃO PERIFÉRICA ENTESOURAMENTO REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA DESVALORIZAÇÃO DA ÁREA PROBLEMAS JURÍDICOS/ OU FINANCEIROS</p>
<p>QUANTO AO USO ATUAL SEM USO PARCIALMENTE UTILIZADO SUBUTILIZADO OCUPADO EM USO EM CONSTRUÇÃO</p>	

Fonte: Rossi, 2020

O atual Plano Diretor, ao descrever o instrumento Parcelamento e Edificação Compulsórios e estabelecer critérios de definição de propriedades onde é aplicável, faz um recorte dos vazios urbanos onde visa fazer cumprir a função social, como visto no diagrama. Esse recorte, se aplicado ao levantamento realizado neste estudo, corresponderia a 10,77% dos vazios da cidade de Campinas, ou seja, se o instrumento for regulamentado e implementado, pode reverter no mínimo 1.805.461 m² da área urbana analisada.

Quanto aos outros tipos de vazios urbanos, em minoria, como aponta o estudo, ou aqueles que não foram levantados, como os edificados fechados conservados, por exemplo, vê-se que os instrumentos adotados possuem limitações que impedem sua aplicação. O instrumento Arrecadação de Imóvel Abandonado pode se configurar como uma alternativa à carência de atuação na vacância imobiliária, mas este não é descrito em lei e, portanto, seus parâmetros de aplicação ainda não foram fixados, apenas o que consta na Lei Federal nº 10.406 de 2002. No caso da Utilização Compulsória, instrumento que também se configura como uma alternativa, os parâmetros fixados pelo Plano Diretor de 2018 determinam que deve ser aplicado em imóvel que possui metragem superior a 1000 m² (passível de verificação de não utilização com as concessionárias de água e luz). Nesse sentido, não influi na grande maioria dos imóveis residenciais de Campinas, que possuem metragem inferior. Além disso, os dados da vacância imobiliária não foram levantados durante o processo de revisão do atual Plano Diretor e inexistente mapeamento desse tipo de vazio. Apenas os dados do Censo apresentam informações relevantes que apontam para um crescimento da quantidade de imóveis vagos na cidade, estes já podem ser considerados dados defasados.

Segundo relatórios de dinâmica do mercado imobiliário de Campinas da SECOVI-SP para 2018, a cidade encerrou o ano com a oferta de 2.959 unidades, agregando imóveis na planta, em construção e em estoque. Ainda nesse relatório, de agosto de 2015 a julho de 2018 ocorreu a venda de 4.754 unidades e o lançamento de 7.713 unidades, com taxa de venda sob oferta de 61,6%. Quanto ao lançamento de loteamentos, o relatório aponta que 42 tiveram projeto aprovado de 2010 a 2018, colocando no mercado mais de 7.500 lotes.

Com a adição de área advinda da expansão urbana aprovada com o Plano Diretor de 2018, o perímetro urbano se alterou drasticamente, colocando à disposição do mercado quantidade significativa de terra urbanizável, para além da terra vaga e dos imóveis vagos da cidade. Sendo assim, apesar da coerência entre a adoção de instrumentos e parâmetros de aplicação pela Administração Pública, a falta de regulamentação e aplicação, combinada com a expansão constante de perímetro urbano aponta para uma visão de gestão do solo urbano contrária a preconizada em seu PD e fixada pela política urbana nacional. Age em duas frentes na premiação do proprietário que parasita a construção coletiva da cidade: na

falta de fazer cumprir a função social desses imóveis e na constante promoção de valorização por expansão.

6 Considerações finais

Este trabalho buscou discutir as diferentes concepções e classificações acerca dos vazios urbanos. Nesse processo, evidenciou-se que a problemática em relação ao vazio urbano se inicia em sua nomenclatura, já que o termo abarca diversas formas. Apesar de os vazios urbanos se manifestarem a décadas nas cidades brasileiras, poucos são os estudos que se debruçam em conceitos e características. A construção de um referencial metodológico de análise de vazios urbanos que abarque seus tipos, para a leitura tanto de Campinas quanto de outros municípios, visou criar bases para o aperfeiçoamento da legislação e aplicação de instrumentos, além do monitoramento e controle tanto pela população quanto pelo Poder Público, fazendo-se cumprir a função social da propriedade.

Ao se aprofundar no caso da cidade de Campinas, nota-se que seu crescimento urbano foi marcado pela conformação segregada e espraiada, que gera vazios em seu território. Os dados disponibilizados quanto aos vazios urbanos apontam que desde a década de 1970 essa problemática é questionada, sendo tratada em diversos relatórios e leituras da cidade, determinando uma concentração de vazios na porção sudoeste da cidade, a mesma que concentra população de baixa renda e o histórico de instalação de loteamentos e alteração de perímetro, criando uma vertente de expansão centro-aeroporto.

Verificou-se que em Campinas existe uma carência de informações que apresentem caracterização precisa do tipo de vazio urbano existente, para que seja possível a compreensão aprofundada da problemática e seu arranjo histórico. Os dados disponíveis possuem critérios de levantamento distintos e frequência temporal fragmentada, fazendo com que a crítica à atual política expansionista e à ausência de atuação seja dificultada, impedindo o embasamento de uma atuação contrária à lógica de crescimento urbano atual. Com a combinação dos dados gerados pela análise da amostra de vazios de Campinas, apontou-se para a predominância de um tipo específico: gleba vazia de propriedade privada em regiões periféricas. Esse dado reforça a compreensão da lógica de construção da cidade, já que explicita a retenção especulativa relacionada à expansão periférica como predominante. Sendo assim, a compreensão do tipo de vazio predominante pode apontar para onde as atenções devem ser direcionadas, quais instrumentos devem ser implementados e quais pautas a sociedade civil deve pleitear para uma cidade mais justa.

O ganho dessa retenção pôde ser analisado, comprovando que os imóveis obtiveram uma alta valorização por metro quadrado sem qualquer investimento do proprietário, já que a maioria se encontra sem construção até hoje. Além disso, os

imóveis analisados possuem dívidas de IPTU com altos valores, arrecadação que poderia ser direcionada a setores importantes para a população, apontando que o pouco que se institui como obrigatoriedade ao proprietário não está sendo cumprido. A combinação dos montantes de valorização e dívida tributária levantados explicitam a gravidade da situação da ausência da justa distribuição de benefícios e ônus.

O Plano Diretor em vigência possui os mecanismos necessários para atuação frente a essa problemática, e em seu corpo objetiva efetivar a função social da cidade e da propriedade. É coerente, segundo o estudo, com o tipo de vazio predominante na cidade, em suas diretrizes e instrumentos. Porém, a realidade se mostra muito diferente do que consta em papel, com uma atuação para outros caminhos, sem a regulamentação, e conseqüente aplicação, dos instrumentos e com alteração drástica de perímetro urbano. Conclui-se que o Estado, no caso de Campinas, é determinante dessas relações, perpetuando o uso antissocial da urbanização. Esse processo somente cessará quando a lógica expansionista e de impunidade dos proprietários que não cumprem a função social for sanada.

An analysis methodology application of in urban voids: Study of Campinas city

Abstract: This work sought to discuss the different conceptions and classifications that exist about vacant land. Based on a study of Campinas-SP, the objective was to explore a form of analysis of vacant land comprising their different characteristics, considering their possible and existing databases and their relation with the regulations, the Municipal Master Plans of 2006 and 2018. Using bibliographical research, a methodology for analysing vacant land applicable to Campinas and other cities was structured and, through field research, its applicability in the case study was verified, crossing the information generated with the history of the city's growth and planning. With the combination of data originated by the analysis, it was pointed out the predominance of a specific type of vacant land: empty plot of private property in peripheral regions. This data reinforces the understanding of the logic within the city's development, as it marks the presence of speculative retention related to peripheral expansion explicit as predominant, supported by the municipal administration through the constant and extensive expansion of the urban perimeter and non-application of urbanistic instruments to enforce the social function of property.

Keywords: Vacant land. Urban Legislation. Campinas Planning. Municipal Master Plan. social function of property.

Referências

BORDE, Andréa de Lacerda Pessoa. *Vazios urbanos: perspectivas contemporâneas*. 2006. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

BOWMAN, Ann; PAGANO, Michael. *Terra Incognita: vacant land and urban strategies*. Washington: Georgetown University Press, 2004.

CANO, Wilson; BRANDÃO, Carlos Antônio (org.). *A região metropolitana de Campinas: urbanização, economia, finanças e meio ambiente*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

CLICHEVSKY, Nora. *La tierra vacante en América Latina*. Land Lines Article, 1999. Disponível em: http://www.lincolinst.edu/pubs/380_La-tierra-vacante-en-Am%C3%A9rica-Latina. Acesso em: 08 ago. 2016.

FREITAS, Marina Roberta Padilha de; NEGRÃO, Glauco Nonose. Vazios urbanos: estudo de caso no município de Guarapuava, PR. *Geographia Opportuno Tempore*, v. 1, n. 1. 2014. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/Geographia/article/view/20309>. Acesso em: 21 ago. 2020.

FUPAM – Fundação para a Pesquisa em Arquitetura e Ambiente. *Análise e Diagnóstico Técnico – Produto P3A*. Campinas, 2015. 199 p. Disponível em: http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/seplama/p3a_r04_consolidado.pdf. Acesso em: 31 jan. 2020.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. Do terreno vaio ao domicílio vacante, uma mudança na configuração urbana: “cara nova” de uma prática antiga e ainda mal compreendida. In: PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (org.) *Produção Imobiliária e reconfiguração da cidade contemporânea*. São Paulo: FAUUSP, 2018.

ROSSI, Anna Laura Pereira. *Vazios urbanos em Campinas: legislação, planejamento e a mercantilização da cidade*. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2020.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). *Os planos municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SOUZA, Leandro Gomes. *Análise espacial e gestão municipal de vazios urbanos no Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ROSSI, Anna Laura Pereira; MOREIRA, Tomás Antonio. Aplicação de uma metodologia de análise em vazios urbanos: estudo da cidade de Campinas. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 125-146, jul./dez. 2021.
