**A OCIOSIDADE IMOBILIÁRIA E O PROCESSO DE
IMPLEMENTAÇÃO DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO
OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS: O CASO DOS
IMÓVEIS NÃO UTILIZADOS NOS DISTRITOS CENTRAIS
DE SÃO PAULO**

FÁBIO CUSTÓDIO COSTA

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

FABIO CUSTÓDIO COSTA

**A OCIOSIDADE IMOBILIÁRIA E O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO
PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS: O CASO DOS
IMÓVEIS NÃO UTILIZADOS NOS DISTRITOS CENTRAIS DE SÃO PAULO**

Dissertação apresentada a Faculdade
de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo para
obtenção do título de Mestre em
ciências.

Área de concentração: Planejamento urbano

Orientadora: profa. Dra. Paula Freire Santoro

São Paulo

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

E-mail: fabio.custodio.costa@usp.br ou geofab@gmail.com

Exemplar revisado e alterado em relação à versão original, sob responsabilidade do autor e anuência do orientador. O original se encontra disponível na sede do programa.

São Paulo 12 de junho de 2017

Catálogo na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

C837o	<p>Costa, Fábio Custódio</p> <p>A ociosidade imobiliária e o processo de implementação do Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos distritos centrais de São Paulo / Fábio Custódio Costa; orientador Paula Freire Santoro. - São Paulo, 2017. 231 f.</p> <p>Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional</p> <p>1. Ociosidade Imobiliária. 2. Especulação Imobiliária. 3. Função Social da Propriedade. 4. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios. 5. Cento do Município de São Paulo. I. Santoro, Paula Freire, orient. II. Título.</p>
-------	--

FABIO CUSTÓDIO COSTA

A OCIOSIDADE IMOBILIÁRIA E O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS: O CASO DOS IMÓVEIS NÃO UTILIZADOS NOS DISTRITOS CENTRAIS DE SÃO PAULO

Dissertação apresentada a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em ciências.

Aprovado em: __/__/__.

BANCA EXAMINADORA

Prof(a) dr(a): _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof(a) dr(a): _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof(a) dr(a): _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Dedico este trabalho a todos aqueles que por meio de suas reflexões e ativismos fomentam ideias para a transformação social, na qual o pensamento e a utopia são essenciais matérias.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a professora Paula Santoro, com a qual tive o prazer de ter como orientadora, convivendo por quase todo o período da pesquisa. Sempre me incentivando a leitura crítica, por mais que muitas vezes isso me parecia impossível. Aproveito para isentá-la das responsabilidades pela manutenção de alguns aspectos mais discordantes e dentre outras posições que optei por mantê-los.

Aos professores que estiveram presentes no exame de qualificação com valiosas dicas para reestruturação da pesquisa, a professora Maria Beatriz Rufino e Rosana Denaldi. Aos professores que estiveram presentes na banca de defesa da dissertação, Rosana Denaldi e Anderson Kazuo Nakano.

A todos os professores em diversos níveis e cursos que estiveram presentes em minha trajetória, com certeza me estimulando e mudando meus rumos.

Aos colegas do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade com os quais tive a oportunidade ímpar de atuar profissionalmente, vivenciando de diversas situações e reflexões, sendo inspiradoras e fundamentais para a presente pesquisa. Ao Fernando Guilherme Bruno Filho, e sua generosa disponibilidade e prontidão com a qual sempre se colocou em todos os momentos, permitindo também a utilização do acervo de informações do Departamento. A Camila Nastari e a Fabiana Luz, companheiras de núcleo, pelas conversas que sempre agregaram conhecimento. A Patcha Figueiredo e a Luisa Marujo pela ajuda na finalização da redação. A Carolina Riquino, Eduardo Arteiro e Heliana Artigiani, pelo apoio em diversos momentos. A toda equipe do Departamento. Ainda da então SMDU, agradeço a Sônia do Centro de Documentações pela gentil indicação e disponibilização de obras e documentos.

Ao professor Claudio Manetti da Universidade Anhembi-Morumbi, pela gentil orientação do trabalho final de graduação (com a mesma temática da presente dissertação), sempre agregando com sua enriquecedora experiência e questionamentos. A Isabela Sollero pela avaliação do trabalho e incentivos em sua finalização.

Ao professor Nilton Ricoy Torres da FAU/USP, pelo acolhimento no início da pós-graduação e da pesquisa de mestrado, que tinha outro tema e objetivos. Agradeço a toda simpática equipe da Secretaria e da Biblioteca da Pós-graduação.

Ao Guilhermando Nogueira pela assistência na instalação dos programas essenciais para os produtos gráficos do presente trabalho.

Aos amigos tiveram uma contribuição indireta, mas não menos importantes.

Aos meus familiares, aos quais não mediram esforços em todas as etapas de minha formação, sempre me apoiando em todos os momentos possíveis. A eles minha eterna gratidão.

Ao Roberto Martins pelo apoio nas “pequenas” e “grandes” coisas da vida.

“Os incomodados que mudem o mundo”

Criolo

RESUMO

COSTA, Fábio Custódio. **A ociosidade imobiliária e o processo de implementação do Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos distritos centrais de São Paulo**. 2017. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. 231 f.

Esta dissertação apresenta as ações da municipalidade na regulação e aplicação do Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios - PEUC - no Município, com foco no combate a imóveis considerados não utilizados em área central. Faz um panorama da regulação federal do instrumento e uma análise das tentativas incipientes de regulamentação do instrumento no município, no intervalo entre 1988 e 2011, que de modo geral, postergaram sua aplicação. Com a criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (2013), a aprovação do Plano Diretor Estratégico (2014), o PEUC começa a ser aplicado. Foram notificados até fevereiro de 2017 1.336 imóveis, 674 imóveis não utilizados nos distritos centrais. Destes, apenas 36 cumpriram a obrigação (o que representa 6,7% dos imóveis notificados), alguns ainda têm prazo para cumprir a notificação e outros já estão pagando IPTU Progressivo no Tempo. Os efeitos urbanísticos desta aplicação ainda são pouco notados, pois não há um número tão significativo de imóveis notificados. No entanto, o processo de implementação do instrumento se mostra inovador e tem um caráter político-pedagógico ao criar procedimentos, conceitos e desenhar institucionalidades (como a criação de um Departamento) para a gestão da aplicação da tríade de instrumentos (PEUC, IPTU Progressivo e Desapropriação). Ainda que tenha sido estratégica a aplicação do PEUC sobre áreas de interesse público, em especial sobre Zonas Especiais de Interesse Social, notou-se que, até este momento, a destinação dos imóveis quando entram no mercado atenderam a outros usos, que não o da habitação de interesse social. A articulação dos imóveis notificados a determinadas políticas setoriais deu-se apenas no debate público sobre a aplicação do Plano de Habitação, que ainda não foi aprovado, apontando para a necessidade de associar esta política a outras políticas públicas setoriais. A análise dos questionamentos dos proprietários notificados como descumpridores da função social da propriedade ilustra uma diversidade de argumentos ainda não suficientes para isentá-los do cumprimento deste princípio constitucional e a persistência de ações voltadas a processos especulativos sobre a terra.

Palavras chave: Ociosidade imobiliária; especulação imobiliária; Função social da propriedade; Parcelamento, Edificação ou utilização compulsórios (PEUC); Centro do município de São Paulo.

ABSTRACT

COSTA, Fábio Custódio. **Property idleness and the process of implementation of Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (Compulsory Land Parceling, Building or Use): the case of unused properties in the central districts of São Paulo.** Dissertation (master's degree) - Faculty of Architecture and Urbanism of the University of São Paulo, São Paulo, 2017. 231 p.

This dissertation presents the actions of the municipality in the regulation and application of the Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios - PEUC (Compulsory Parceling, Building or Use - CPBU) - in the County with a focus on combating the lack of use of properties in the central area. It provides an overview of the Federal regulation of the instrument and an analysis of the incipient attempts of its Municipal regulation in the years between 1988 and 2011 that delayed its application. The instrument starts to be applied with the creation of the Department of Control of the Social Function of Property (2013) and the approval of the Strategic Municipal Master Plan (2014). Until February 2017 1,336 properties were notified - 674 unused buildings in the central districts of which only 36 fulfilled the obligation (what represents 6.7% of the properties notified), some still have a deadline to comply with the notification and others are already paying a Progressive Property Tax. The urban effects of its application are still little noticed, because there are not too many properties notified. However, the implementation process of the instrument is innovative and has a political-pedagogical character when creating procedures, concepts and designing institutions (such as the creation of a Department) for the application management of the triad of instrument (CPBU, Progressive Property Tax and expropriation). Although the strategic application of the instrument to areas of public interest, especially on Zonas Especiais de Interesse Social (Special Zones of Social Interest), it was noted that, until now, the destination given to the properties is not that of Habitação de Interesse Social (Housing of Social Interest). The articulation of the areas where the properties notified are located to certain sectoral policies occurred only in the public debate about the application of the Plano de Habitação (Housing Plan) that has not yet been approved, pointing out the need to associate this policy with other sectoral public policies. The analysis of the inquiries of the owners notified as non-observers of the social function of the property illustrates a diversity of arguments not yet sufficient to exempt them from the fulfillment of this constitutional principle and the persistence of actions directed to speculative processes over the land.

Keywords: Real estate idleness; real estate speculation; Social function of property; Compulsory installment or use; Center of the municipality of São Paulo.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Obras de macroacessibilidade ao Centro com o transporte privado e público	44
Figura 2 Lançamento imobiliário – Distrito do Brás	68
Figura 3 Av. Mercúrio, 564 listado para aplicação do PEUC - PRE – 2004.....	136
Figura 4 Av. Brigadeiro Luís Antônio, 378, listado para aplicação do PEUC - PRE – 2004.....	136
Figura 5 Esquema de Progressividade do IPTU	149
Figura 6 Fluxo de análise de imóveis do DCFSP.....	155
Figura 7 Imóvel subutilizado localizado em ZEIS-5.....	164
Figura 8 Imóveis subutilizados localizados na OUC Água Branca.....	164
Figura 9 Imóveis não utilizados notificados concentrados em único edifício – OU Centro...	167
Figura 10 Imóveis não utilizados notificados com até 6 pavimentos.....	168
Figura 11 Imóveis não utilizados notificados acima de 6 pavimentos	168
Figura 12 Imóveis ociosos notificados para PEUC localizados em ZEIS-3.....	170
Figura 13 Edifício com 9 unidades condominiais que cumpriram as obrigações.....	172
Figura 14 Imóvel não utilizado que cumpriu a obrigação	172
Figura 15 Imóveis não utilizados que cumpriram as obrigações da notificação	172
Figura 16 Imóveis não utilizados notificados que cumpriram a obrigação	173
Figura 17 Situação dos imóveis notificados quanto ao cumprimento das obrigações – 2017	174
Figura 18 Imóveis não utilizados nos distritos centrais que iniciaram a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo – 2016.....	177
Figura 19 Imóveis ociosos que iniciaram a aplicação do IPTU Progressivo no tempo – 2016	177
Figura 20 Esquema de funcionamento do consórcio imobiliário.....	180
Figura 21 Imóveis do INSS transferidos ao Município de São Paulo	188
Figura 22 Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Utilização atual e fachada prevista	189
Figura 23 Prazos para o cumprimento das obrigações de imóveis notificados com o PEUC.	196

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Evolução populacional – Distritos centrais e Município de São Paulo – 1950-2010	37
Gráfico 2 Participação populacional – Distritos centrais no Município de São Paulo – 1950-2010.....	37
Gráfico 3 Evolução populacional – Distritos centrais – 1950-2010.....	38
Gráfico 4 Maiores concentrações Postos de trabalho – Município de São Paulo – 2013.....	61
Gráfico 5 Evolução da Taxa geométrica de crescimento anual – Distritos centrais e Município de São Paulo – 1950-2010.....	63
Gráfico 6 Evolução do número de domicílios vagos – Distritos centrais – 2000 e 2010.....	75
Gráfico 7 Evolução das Ocupações de imóveis ociosos no centro paulistano* – 1997-2012..	85
Gráfico 8 Presença de Plano diretor e da tríade de instrumentos indutores da função social da propriedade – municípios brasileiros – 2012.....	112
Gráfico 9 Evolução de imóveis notificados para fins de PEUC - 2017	157
Gráfico 10 Número de imóveis notificados para PEUC por tipologias – Distritos centrais e Município de São Paulo – 2017	159
Gráfico 11 Área de imóveis notificados (m ²) para PEUC tipologias – Distritos centrais e Município de São Paulo – 2017	159
Gráfico 12 Número de imóveis notificados por perímetros de aplicação – 2017.....	160
Gráfico 13 Áreas de imóveis notificados (m ²) por perímetros de aplicação – 2017*	160
Gráfico 14 Imóveis não utilizados notificados por áreas de aplicação – Distritos centrais – 2017.....	166
Gráfico 15 Unidades habitacionais produzidas, de acordo com a tipologia de uso dos imóveis não utilizados notificados com o PEUC – Distritos centrais – 2017*	191
Gráfico 16 Providências tomadas pelos proprietários de imóveis ociosos notificados	197
Gráfico 17 Providências tomadas pelos proprietários de imóveis não utilizados.....	197
Gráfico 18 Agrupamento de motivos alegados na contestação da notificação com o PEUC	200

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 Recortes espaciais relacionados a centralidades – Município de São Paulo	34
Mapa 2 Migração de centralidades terciárias – Município de São Paulo – 1950-2000.....	41
Mapa 3 Crescimento demográfico por áreas de ponderação – Região Metropolitana de São Paulo – 1991-2000	47
Mapa 4 Lançamentos imobiliários comerciais – Município de São Paulo – 1985-2000	48
Mapa 5 Lançamentos imobiliários residenciais – Município de São Paulo – 1985-2000.....	50
Mapa 6 Lançamentos comerciais e residenciais – Distritos centrais – 1985-2000.....	51
Mapa 7 Perímetro da “lei das fachadas” e Operações Urbanas – Município de São Paulo – 2016.....	53
Mapa 8 “Subespaços” centrais do Município de São Paulo - Subprefeitura da Sé.....	56
Mapa 9 Transporte coletivo – Município de São Paulo – 2016.....	58
Mapa 10 Postos de trabalho – Município de São Paulo – 2013.....	60
Mapa 11 Valor médio do solo urbano – Município de São Paulo – 2016	62
Mapa 12 Crescimento demográfico por áreas de ponderação– Região Metropolitana de São Paulo – 2000-2010	64
Mapa 13 Lançamentos imobiliários comerciais – Município de São Paulo – 2001-2013	65
Mapa 14 Lançamentos imobiliários residenciais – Município de São Paulo – 2001-2013.....	67
Mapa 15 Lançamentos comerciais e residenciais – Distritos centrais – 2001-2013	68
Mapa 16 Domicílios vagos por distritos – MSP – 2000 e 2010.....	74
Mapa 17 Domicílios vagos por setores censitários – Distritos centrais – 2010	76
Mapa 18 Vacância domiciliar por distritos – MSP – 2000 e 2010	77
Mapa 19 Vacância domiciliar por Setores censitários – Distritos centrais – 2010.....	78
Mapa 20 Imóveis ociosos do levantamento de campo do estudo para implantação de unidades habitacionais no centro de São Paulo COHAB/FUPAM – 2009	84
Mapa 21 Ocupações de imóveis por tipo de propriedade – Distritos centrais – 1997-2007...	87
Mapa 22 Presença do Plano diretor e da tríade de instrumentos indutores da função social da propriedade – Municípios brasileiros – 2012.....	111

Mapa 23 Regulamentação e aplicação do PEUC e IPTU Progressivo no tempo – Municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes – 2012	117
Mapa 24 Áreas Diferenciadas de Planejamento – Plano Diretor do Município de São Paulo – 1988.....	122
Mapa 25 Macrozoneamento Projeto de Lei do Plano Diretor do Município de São Paulo – 1991.....	125
Mapa 26 Área de Aplicação da tríade indutora da função social da propriedade – Município de São Paulo – 2002	132
Mapa 27 Etapa inicial de aplicação de aplicação do PEUC, de acordo com o “Chamamento prévio” – Município de São Paulo – 2010	138
Mapa 28 Coeficientes de aproveitamento mínimos – Município de São Paulo – 2014	144
Mapa 29 Área de Aplicação da tríade indutora da função social da propriedade – 2014.....	147
Mapa 30 Área atual de aplicação do PEUC – Município de São Paulo – 2017	152
Mapa 31 Imóveis notificados para fins de PEUC – Município de São Paulo – 2017	158
Mapa 32 Imóveis notificados afins de PEUC – Distritos centrais – 2017	162
Mapa 33 Imóveis não utilizados notificados afins de PEUC – Distritos centrais – 2017	166
Mapa 34 Imóveis notificados afins de PEUC que cumpriram a obrigação – Distritos centrais – 2017.....	171
Mapa 35 Imóveis notificados afins de PEUC, que entraram no IPTU Progressivo – Município de São Paulo – 2017	176

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Características dos “subespaços” centrais.....	57
Quadro 2 Área de Aplicação da tríade indutora da função social da propriedade – Município de São Paulo – 2002	131
Quadro 3 Áreas de Aplicação da tríade indutora da função social da propriedade – Município de São Paulo – 2014	146
Quadro 4 Lista de atividades que não exigem edificação – Município de São Paulo – 2014.	153
Quadro 5 Motivos apresentados por proprietários notificado com o PEUC	199

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Evolução populacional – Distritos centrais – 1950-2010	38
Tabela 2 Características de domicílios vagos – Distritos Centrais – 2000 e 2010	78
Tabela 3 Ocupações de imóveis por tipo de proprietários – Distritos centrais – 1997-2007 ...	87
Tabela 4 Área construída de Imóveis supostamente não utilizados, listados pela subprefeitura da Sé para aplicação do PEUC – 2004	135
Tabela 5 Imóveis não edificadas e subutilizadas listados pelo PRE da subprefeitura da Sé para aplicação do PEUC – 2004	136
Tabela 6 Imóveis notificados afins de PEUC (quantidade e área) – Distritos centrais – 2017	163
Tabela 7 Área de Imóveis notificados afins de PEUC (ha) – Distritos centrais – 2016	163
Tabela 8 Área do uso de classificação secundária.....	169
Tabela 9 Estimativas de produção de unidades de habitação social em imóveis notificados em ZEIS* – município de São Paulo – 2017.....	184
Tabela 10 produção de unidades habitacionais em imóveis notificados – Município de São Paulo – 2017	192

LISTA DE SIGLAS

AIEETU - Área de Influência do Eixo de Estruturação da Transformação Urbana

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano

CEM – Centro de Estudos da Metrópole

CEPAC – Certificados de Potencial Adicional de Construção

CMPU – Conselho Municipal de Política Urbana

CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

COHAB-SP – Companhia Habitacional Metropolitana de São Paulo

CONPRESP – Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo

DCFSP – Departamento de Controle da Função Social da Propriedade

DEINFO – Departamento de Produção e Análise de Informação da SMDU

EMBRAESP - Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio

FAU – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

FESPSP – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

FJS – Fundação João Pinheiro

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

FUPAM – Fundação para a Pesquisa Ambiental da USP

HIS – Habitação de Interesse Social

HMP – Habitação de Mercado Popular

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Economia Aplicada

IPTU- Imposto Predial Territorial Urbano

MCMV – Minha Casa - Minha Vida

MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana

MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto

MUNIC – Pesquisa de Informações Municipais Básicas

OU – Operação Urbana

OUC – Operação Urbana Consorciada

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PD – Plano Diretor

PDE – Plano Diretor Estratégico

PEUC – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo

PRE – Plano Regional Estratégico

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

SEHAB – Secretaria Municipal de Habitação

SF – Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico

SFSP – Sistema da Função Social da Propriedade

SHRU – Seminário de Habitação e Reforma Urbana

SMF – Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico

SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da PMSP

SMADS – Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

USP – Universidade de São Paulo

ZEIS – Zonas Espaciais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
CAPÍTULO 1 UMA LEITURA DA FORMAÇÃO DA OCIOSIDADE IMOBILIÁRIA NOS DISTRITOS CENTRAIS DE SÃO PAULO.....	31
1.1 PERIODIZAÇÃO HISTÓRICO-ESPACIAL	32
DE 1950 A 1980: PRIMEIRA ONDA DE EVASÃO POPULACIONAL E A MIGRAÇÃO DE CENTRALIDADES TERCIÁRIAS	39
DE 1980 A 2000: A SEGUNDA ONDA DE EVASÃO POPULACIONAL E A BAIXA DINÂMICA IMOBILIÁRIA	44
A PARTIR 2000: RETOMADA DO CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO E IMOBILIÁRIO	55
1.2 CARACTERIZAÇÃO DOS IMÓVEIS OCIOSOS	72
QUANTIFICAÇÃO E A VACÂNCIA DOMICILIAR DO IBGE	72
OUTROS LEVANTAMENTOS MAIS QUALIFICADOS DE IMÓVEIS NÃO UTILIZADOS	80
1.3 AS OCUPAÇÕES DE IMÓVEIS OCIOSOS.....	85
CAPÍTULO 2 EVOLUÇÃO DOS MARCOS REGULATÓRIOS E PANORAMA NACIONAL DE APLICAÇÃO DA TRIÁDE INDUTORA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	90
2.1 DO CONCEITO AO ARTIGO CONSTITUCIONAL.....	92
DIREITO ABSOLUTO, SUBJETIVO X INTERESSE SOCIAL E COLETIVO	92
O PROJETO DE LEI Nº 775 DE 1983	94
A PROPOSTA DE EMENDA POPULAR.....	97
A “DERROTA” DA REFORMA URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	100
2.2 O ESTATUTO DA CIDADE E A TRIÁDE INDUTORA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	102
O PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS.....	104
O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E A DESAPROPRIAÇÃO	106
2.3 PANORAMA NACIONAL DE REGULAMENTAÇÃO E APLICAÇÃO	109
QUANTOS MUNICÍPIOS REGULAMENTARAM OS INSTRUMENTOS?	110

MAIS ALGUNS ASPECTOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS SOBRE A REGULAMENTAÇÃO	113
AFINAL, QUAIS MUNICÍPIOS APLICAM, DE FATO, A TRÍADE DA FUNÇÃO SOCIAL?	115
CAPÍTULO 3 A IMPLEMENTAÇÃO DO PEUC EM SÃO PAULO	119
3.1 REGULAMENTAÇÃO E APLICAÇÃO	120
REGULAMENTAR PARA NÃO APLICAR (1988-2012)	120
O DCFSP E AS NOTIFICAÇÕES CONTRA A OCIOSIDADE IMOBILIÁRIA	140
O CADASTRAMENTO E AS NOTIFICAÇÕES DE IMÓVEIS OCIOSOS.....	154
3.2 O COMBATE A OCIOSIDADE NOS DISTRITOS CENTRAIS COM A UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIA	161
NOTIFICAÇÕES NOS DISTRITOS CENTRAIS	161
O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO.....	175
INSTRUMENTOS E POLÍTICAS ASSOCIADAS AO PEUC	179
PATRIMÔNIO OCIOSO PÚBLICO: AVANÇOS E PERMANÊNCIAS	185
A PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO NOS IMÓVEIS NOTIFICADOS.....	190
3.3 O QUE ALEGAM OS PROPRIETÁRIOS DE IMÓVEIS NÃO UTILIZADOS DESCUMPRIDORES DA FUNÇÃO SOCIAL?	194
O PÓS-NOTIFICAÇÃO	194
OS MOTIVOS ALEGADOS PARA A NÃO UTILIZAÇÃO	198
OCIOSIDADE COMO PERSPECTIVA DE GANHOS FUTUROS	204
CONSIDERAÇÕES FINAIS	207
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	214
APÊNDICES	226
ANEXOS.....	229

INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva a compreensão do processo de implementação do Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios sobre imóveis não utilizados nos distritos centrais do município de São Paulo.

Em uma simples observação da paisagem urbana de áreas centrais de qualquer metrópole brasileira é destacável a alta quantidade de imóveis ociosos, representados por edificações sem utilização, em diferentes estados de conservação. De acordo com o Censo Demográfico do IBGE, em 2010 existiam mais de 293 mil imóveis ociosos, apenas no município de São Paulo. Cerca de 10% desse estoque localizado nos distritos centrais, isso considerando apenas as unidades domiciliares, já que se sabe da existência de instalações de usos não residenciais, como antigas instalações industriais e comerciais (galpões e armazéns), sem utilização. A esses imóveis se somam, secundariamente em termos quantitativos, lotes não ou pouco edificados, com usos irregulares ou sem utilização. Todos esses imóveis contrastam com a infraestrutura e equipamentos existentes nessas áreas.

No temário dos estudos urbanos é conhecido o modelo de urbanização das cidades brasileiras e latino-americanas, de modo geral, em sua organização interna, a área “urbanizada” se estende por porções desmesuradas compondo a periferia metropolitana, preservando “vazios especulativos”, com expuseram Santos (2005 e 2009) e Maricato (2003), apenas citando alguns autores fundamentais. O processo tem como resultantes espaços fragmentados: áreas centrais infraestruturas cercadas por imensas periferias, pouco infraestruturadas, comumente moradia dos mais pobres. A presença de imóveis ociosos em áreas infraestruturadas despreza as condições da localização, sendo esta um “produto social” (Villaça, 2012, p. 25), com amplos efeitos na produção do espaço urbano, inclusive com a ocupação periférica. Afinal, o que explicaria a existência desses imóveis?

Tem-se como “hipótese explicativa” a atuação de processos especulativos, ainda que a presença de imóveis ociosos transcenda a especulação imobiliária, enquanto fator explicativo exclusivo, como discorrerá o presente trabalho. A questão da especulação é bastante abordada no campo do urbanismo e dos estudos urbanos e tida como responsável pela presença de imóveis ociosos em áreas centrais.

No Brasil e em vários países (semi)periféricos, a propriedade privada da terra e o seu direito de exploração individual, são considerados como um “direito natural” e o patrimonialismo é muito forte. Entende-se que a matriz patrimonialista num país de base escravocrata é um fator agravante na formação do Estado. Buscando as origens da propriedade privada na sociedade brasileira, Martins (2010) coloca que, em meados do século XIX, contexto

do fim do tráfico de escravos e da promulgação da Lei de Terras de 1850¹, a transposição patrimonial se deu com o deslocamento do escravo (considerado um bem ou propriedade) para a terra, ou seja, mudaram-se as bases da composição do patrimônio, com a implementação da propriedade privada da terra, bem como foram criados mecanismos para inviabilização dos então “libertos” ao seu acesso. Responsável pela autoria do termo “patrimonialismo”, ao menos no sentido entendido na presente pesquisa, Raymundo Faoro (2001), o utiliza como adjetivo da formação e compreensão do Estado brasileiro, caracterizado pela fusão de interesses públicos e privados.

Maricato (2000, p. 150), com base explicativa nos citados autores, considerou forte a herança patrimonialista no processo de formação da sociedade brasileira, junto às relações de favor (mando coronelista). Tanto que destaca seus reflexos na atualidade, dado a observação da ineficiência da legislação, quando essa contraria interesses de proprietários imobiliários, bem como de qualquer forma de tributação da propriedade. De acordo com a autora, a “valorização imobiliária é vista como um direito do proprietário e não como um ganho que lhe é alheio” (Maricato, 2000, p. 175). O fenômeno do patrimonialismo contribui para a especulação imobiliária e claramente reforça as iniquidades no acesso à terra para a maior parte da sociedade, sendo um aspecto estruturador do processo de urbanização brasileiro. No acesso à terra, “poucos” especulam, fazendo com que “muitos” não tenham acesso a ela, tendo a ocupação informal de áreas distantes do centro, como pouca ou nenhuma infraestrutura como “solução habitacional” como destacou Maricato (2000).

O “velho esquema” explicativo da especulação imobiliária é bastante claro na literatura dos estudos urbanos, como apresentado por Santos ([1992] 2009), Rodrigues (1988) e Villaça (2001), dentre outros. O enfoque é dado na retenção de terras (glebas e lotes) concomitantemente ao processo de expansão do tecido urbano, processo no qual o Estado providencia a infraestrutura básica e a oferta alguns equipamentos e serviços, além de agentes privados que também participam do processo (enquanto loteadores, inclusive clandestinos). Áreas que então se mantiveram vazias são comercializadas por um valor absurdamente acima do que lhes era atribuído antes do processo, tão logo quanto seus proprietários conseguirem a transação imobiliária mais rentável, caso contrário, o imóvel pode permanecer ocioso. Santos (2009, p. 21), na década de 1980, identificou para a Região Metropolitana de São Paulo a interdependência entre o “tamanho da cidade”, a “especulação” e os “vazios urbanos”.

¹ A lei de terras determinou que a partir de 1850 o acesso a propriedade se daria por meio de sua aquisição via mercado, e não mais pela concessão da Coroa portuguesa.

Entende-se como especulação imobiliária, as diferentes formas do proprietário de um imóvel auferir rendimentos, sem ter realizado expressivos investimentos, em uma forma de “enriquecimento sem trabalho”. A valorização da terra pode acontecer através do (i) benefício da instalação de infraestruturas ou de obras públicas, (ii) de mudanças nos parâmetros do uso e ocupação do solo², da (iii) classificação do solo (rural para urbano). Porém a especulação ocorre nos casos em que o proprietário não dá um uso para seu imóvel esperando que estas formas de valorização aconteçam (às vezes utilizando de informações privilegiadas). Quando a espera se dá por vários proprietários, são produzidas áreas subutilizadas ou vazias que almejam valorização, pouco funcionais para uma cidade, que deve ofertar outros imóveis para abrigar quem caberia nestas áreas. Além disso, proprietários pressionam o poder público para que as formas de valorização citadas se deem concentradas nestas áreas, direcionando, através da pressão dos proprietários, lugares para a reestruturação urbana, geralmente áreas centrais.

Ainda se considera que um imóvel ocioso está especulando, se for mantido *não edificado* ou *subutilizado* (cuja área edificada for inferior ao mínimo exigido pela legislação), inclusive utilizado com atividades temporárias que não exijam tanto investimento, quiçá, alguma edificação provisória. Dessa forma, além de estar esperando a valorização imobiliária, é conferido ao proprietário um rendimento adicional, até que seja negociado em transação imobiliária mais interessante à rentabilidade almejada. No caso dos imóveis vazios (*não utilizados*), a especulação também é utilizada como argumento explicativo de sua existência.

A crítica à especulação imobiliária pela literatura urbana, sobretudo marxista foi estruturada a partir da distinção do chamado “valor de uso” (quando a propriedade é utilizada, sem interesses de exploração econômica) e o “valor de troca” (quando a exploração econômica se sobrepõe ao valor de uso), criando situações em que há moradia e há pessoas demandando dela, mas estas não estão disponíveis no mercado. Na visão mais liberal do assunto, se existem muitos imóveis vagos, a explicação pode se dar pelo desajuste entre vendedor - comprador ou locador - locatário desses imóveis.

Em uma perspectiva ligada a economia política, Csaba Deák (sem data) explica o processo de especulação num contexto de economia não-planejada, com a que se faz presente na produção do espaço em quase todos os países. De acordo com o autor:

² Como por meio da legislação urbanística, que pode permitir maiores ganhos na exploração do imóvel, por exemplo, com maiores coeficientes de aproveitamento ou a proibição de atividades não residenciais em determinadas zonas.

“[...] A especulação acaba não apenas acompanhando como também moldando o processo de transformação do espaço. Mas a questão – e é isto que permite o surgimento e a permanência da especulação em uma economia não-planejada (e na medida em que essa não é planejada) – a questão é que, como resultado da especulação, a transformação de uso (aqui: Z1→Z2) pode se dar por largas extensões de solo ao invés de mero alastramento e destruição/reconstrução contínua restrita à vizinhança imediata da fronteira em movimento, tornando possível, assim, a provisão de infraestruturas (vias, esgotos, redes de comunicação etc.), em escala compatível, na zona de especulação. Esta, do ponto-de-vista do uso do solo, torna-se uma zona de transição – enquanto que a especulação torna-se parte orgânica do processo de crescimento anárquico (não-planejado)” (Deák, sem data).

Deák (sem data) não atribui a elevação dos preços dos terrenos a especulação, vista como um processo, mas as “diferenciações do espaço”, devido principalmente ao investimento em infraestrutura. Tal posição é convergente a de Villaça (2001), que enfatiza as características da “localização”. Rodrigues (1988) realizou importantes reflexões sobre as diferentes lógicas de atuação dos proprietários imobiliários. De acordo com a autora

“É necessário distinguir pelo menos duas categorias de proprietário de terras. Aqueles que possuem uma terra para edificar a casa própria e os que especulam com a terra. Aqueles que têm uma casa para morar e aqueles que têm várias casas para alugar. Os que têm sua casa/ terra para moradia, não a veem como objeto de especulação. Embora a terra/ casa seja uma mercadoria e tenha embutido em si um valor de uso e de troca (como todas as mercadorias do modo de produção capitalista), esta categoria de proprietários, mesmo podendo obter um preço elevado na venda de sua propriedade, tem como finalidade o uso para morar ou trabalhar, e não apenas comercializar no mercado. Os que “especulam” com a terra esperam obter a maior renda possível de suas propriedades, e veem a terra como uma possibilidade de ganhos extras. A terra, neste caso, tem maior importância como valor de troca. Importa o preço e não o uso” (Rodrigues, 1988, p. 24).

Em contexto capitalista, ocorre uma diversidade de processos de apropriação privada do espaço, cada um deles determinado por regras de valorização de cada capital, e suas respectivas frações (Rodrigues, 1988, p. 24). A autora destacou os seguintes grupos/ agentes: os *proprietários de terras*, que procuram obter a maior renda possível, os *construtores*, com o maior lucro, os *financistas* com os maiores juros, os *proprietários de casas e apartamentos*, com os aluguéis mais elevados, e *aqueles que não têm casa própria, terrenos ou não podem pagar o aluguel* procuram organizar se para oposição a tal forma de exploração através de movimentos reivindicatórios urbanos.

Ainda, em se tratando do mercado de aluguel, de acordo com Rodrigues (1988, 51), a construção para a locação é tida como um investimento seguro, já que o ciclo do capital rentistas se estende durante toda a vida útil do imóvel, que pode se prolongar indefinidamente com reparações. Tal prática é por isso internacionalmente considerada uma das formas mais fortes

e seguras para aplicação do capital. No Brasil, há uma resistência por parte dos proprietários em disponibilizar suas terras para locação com argumentos de que os inquilinos são protegidos, é difícil despejá-los, além da renda da terra ser baixa e inconstante, face à inadimplência.

A coibição da especulação será estruturadora da noção de função social da propriedade. A ausência de condições materiais de eleição do local de moradia por parte dos mais pobres, a exigência, face à lógica do mercado imobiliário especulativo, de que procurem geralmente áreas mais longínquas, também são prejudiciais à cidade como um todo, que tem que arcar com a estruturação de novas áreas, enquanto as mais centrais são fruto de especulação. Esta lógica é danosa a todos os cidadãos, uma vez que o Estado é financiado com a contribuição de toda a sociedade através de impostos, penalizando especialmente a maioria mais pobre, aos quais os impostos pensam de forma significativa no orçamento mensal, em comparação a minoria mais rica.

Levando-se todas essas considerações da literatura para interpretação do objeto deste trabalho – os imóveis ociosos *não utilizados* nos distritos centrais paulistano – ter-se-ia como “hipótese explicativa” que proprietários estariam a esperar pela negociação em torno da “melhor” transação comercial (“maior e melhor uso”, segundo o jargão do mercado), seja no valor venda ou aluguel, para utilização efetiva do bem, por isso permanecem vazios ou subutilizados. A lógica da valorização imobiliária atrai a realização de investimentos em imóveis. Esta lógica fica ainda mais presente e marcante na produção do espaço com exacerbada valorização imobiliária, como o vivido pelo Brasil, e especialmente em São Paulo, nos últimos anos. A valorização imobiliária atingida na cidade em 2011 foi de quase 28%, sendo inferior apenas aos números alcançados em cidades da Índia, onde a valorização foi de 36%³. Práticas que se distanciem da lógica da terra enquanto ativo financeiro, são tidas como exceções. Dessa forma se defende a atuação do Estado no combate à ociosidade e especulação imobiliária, que pode ser realizada em práticas de planejamento e gestão urbanos, ainda que se reconheça os limites da atuação estatal na alteração da realidade.

Souza (2006) considera o planejamento e gestão urbanos como potenciais ferramentas promotoras do desenvolvimento sócio-espacial⁴, considerado em síntese como o aumento da qualidade de vida e da justiça social para a maior parcela da população, tendo ainda o projeto

³ De acordo com pesquisa realizada pelo site Global Property Guide. Disponível em < <http://www.globalpropertyguide.com/>>, acesso em 10 de abril de 2017.

⁴ Grafado dessa forma (ao contrário de socioespacial), o social não meramente qualifica o espacial, une e mantém a identidade semântica dos termos fundamentais para a análise geográfica (Souza, 2013, p. 16).

de autonomia como horizonte de pensamento e ação⁵. Nesse sentido, para a coibição de imóveis ociosos, com a promoção da função social da propriedade, se torna fundamental intervenções no espaço físico-material das cidades, como tem sido a trajetória do urbanismo e do planejamento urbano, não necessariamente no sentido do desenvolvimento sócio-espacial, pelo contrário, aprofundando as desigualdades sócio-espaciais. Ressalta-se as relações entre o combate a ociosidade e especulação imobiliária e os instrumentos indutores da função social da propriedade, no sentido potencial de transformação da sociedade e de sua espacialidade decorrente, especialmente, na possibilidade de reversão da lógica. Tem-se a demanda por moradias como pauta central, dada a crítica situação habitacional do país, especialmente para parcela mais pobre da população, porém, mais que moradia, demanda cidade para essa população.

Dentre muitos aspectos da situação habitacional, se destaca o cálculo do déficit habitacional por moradia, calculado geralmente utilizando a metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP). Considerando a diversidade da população que precisa de moradia e compõe um quadro de necessidades habitacionais, a abordagem deveria ser mais complexa e completa no cálculo, inclusive o próprio vem incorporando outros componentes⁶.

Para o município de São Paulo, entre 2000 e 2010 o déficit habitacional básico passou de 203.404 (FJP, 2005) para 474.344 domicílios (FJP, 2013, p. 48), ou seja, mais que dobrou em 10 anos, ainda que o último levantamento apresentasse novas variáveis⁷. A própria formação

⁵ Qualidade de vida é entendida como a satisfação das necessidades básicas e não básicas de uma parcela cada vez maior da população (Souza, 2006, p. 62). Já justiça social pode ser considerada como a diminuição de “desigualdades ilegítimas” (Souza, 2013, p. 265).

⁶ De acordo com Santoro (2014), para efeitos de cálculo do déficit habitacional são consideradas habitações precárias, as casas improvisadas e/ou rústicas (moradias que não tenham dependência destinada exclusivamente à moradia, como famílias que moram no trabalho, etc.) ou cuja construção tenha característica de favela (com paredes de madeira aproveitada ou outro material). Além da precariedade da residência, o seu entorno pode revelar condições de precariedade (carência de serviços públicos essenciais). Além da precariedade, considera-se para o cálculo do déficit, as famílias que coabitam de forma forçada (casos em que mais de uma família vive no mesmo cômodo ou no domicílio, mas que declaradamente gostariam de se mudar). Além disso, se considera o adensamento excessivo dos domicílios (casos em que vivem mais de 3 habitantes por cômodos, considerados quartos e salas). Famílias mais pobres, que ganham até 3 salários mínimos, e gastam mais de 30% dos seus ganhos com o aluguel entram na conta de quem precisa de moradia, isso porque nem todo mundo precisa de casa própria para estar morando bem, mas gastar excessivamente com aluguel o que pode significar que a família está deixando de comer, deixando de vestir-se, para poder morar e, portanto, precisa de moradia para poder desenvolver-se minimamente, de forma saudável.

⁷ Para cálculo do déficit em 2000 os componentes considerados foram *domicílios improvisados* (12.581), *famílias conviventes* (134.393), *cômodos* que se referem a domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça-de-porco etc. (44.470) e *domicílios rústicos* (11.960). Na ocasião, o maior contribuinte para composição do déficit eram as famílias que dividiam o mesmo domicílio. Já em 2010, o mesmo foi calculado levando em conta os *domicílios precários* (22.949), *coabitações* (196.746), *ônus excessivo com aluguel* (187.613) e adensamento excessivo (67.037).

dos componentes do déficit revela outras características do quadro habitacional, como expressiva quantidade de domicílios precários e dificuldades na manutenção do aluguel, expressando criticamente como a especulação imobiliária também é parte estruturante na formação do quadro de necessidades habitacionais. De modo geral, em 2000, os 420 mil domicílios vagos identificados pelo IBGE supostamente supririam o déficit de 203 mil unidades estimadas pela FJP. Já em 2010, as 293 mil unidades vagas identificadas seriam insuficientes. Além disso, os imóveis *não edificados* e *subutilizados* podem e devem contribuir para redução da demanda habitacional e para a criação de equipamentos para a cidade como um todo.

A associação do déficit habitacional com a utilização de domicílios vagos serve apenas para uma rasa mensuração da possível mitigação da problemática da moradia, já que, tais domicílios não foram caracterizados enquanto em suas condições edilícias e urbanísticas, que garantam minimamente as condições de habitabilidade. Dessa forma, não se pode afirmar que os imóveis ociosos possam ser ocupados em sua totalidade, além disso, desconsidera-se o mercado imobiliário, que tem o seu funcionamento fundamentado na comercialização deles (Nadalin & Balbim, 2011, p. 4). A disponibilidade de imóveis vagos é a base do mercado e possui importante papel na formação e regulação dos preços. Ainda que não seja objetivo da presente pesquisa, seria importante entender quanto da fatia de domicílios vagos comporia o funcionamento do mercado e o satisfaria, e o que poderia ser considerada uma quantidade excessiva, sendo esse excesso objeto de políticas de combate a ociosidade.

Na busca de indicadores para o funcionamento “ideal” do mercado imobiliário residencial, Belskya (1992) e Jud & Frew (1990) apud PMSP/SMDU (2014, p.1) apresentam cifras de 5,0 e 6,5% do total de imóveis, respectivamente, como sendo um percentual aceitável. Entre 2000 e 2010 no município de São Paulo, a vacância imobiliária domiciliar passou de 11,8% para 7,5%. Nos distritos centrais foi praticamente reduzida à metade, passando de 24,0% a 12,5%. O percentual de número de domicílios vagos é ainda alto, considerando os indicadores “ideais” para o funcionamento do mercado, e a vacância no Centro e seu entorno é superior à média do município.

A alta quantidade de domicílios vagos, ainda que se considere o seu papel no funcionamento do mercado, antigas instalações industriais e comerciais (como galpões e

Em 2010, tal como em 2000, se destacou a divisão domiciliar entre diferentes famílias, numericamente próxima ao número de famílias nas quais o aluguel pesa no orçamento. Esse componente inexistente na formulação de 2000 foi responsável pela ampliação do déficit.

armazéns) sem utilização, além de imóveis não edificadas e subutilizados podem se tornar um potencial problema, considerando a formação de “passivos espaciais”. De acordo com Souza (2013, p. 72), o conceito de “passivo espacial” é pouco usual no vocabulário do urbanismo e dos estudos urbanos, sendo o que mais se destaca é o chamado “passivo ambiental”⁸. O autor utiliza o conceito para abordar o “abandono de edifícios” e seus efeitos espaciais (que ultrapassam a dimensão do urbanismo).

A simples presença de imóveis sem utilização, e os efeitos resultantes de sua presença, podem se tornar “externalidades negativas” (Souza, 2013, p. 72). A curto ou médio prazo, por exemplo, para “moradores de bairros privilegiados, devido aos riscos à saúde em certos casos, aos prejuízos para a valorização imobiliária” e a longo prazo tem o potencial de representar problemas do ponto de vista da reprodução do próprio capital, sobretudo, de algumas frações (Souza, 2013, p. 72). Apesar disso, o autor reconhece que não há somente pessoas que perdem com os “impactos negativos” dos passivos espaciais, pois caso contrário eles não existiriam. Eles podem fazer parte das estratégias de retenção especulativa de tais imóveis. Portanto quando utilizada a expressão “passivo espacial” refere-se não a totalidade de imóveis ociosos, mas a fatia específica (e de difícil quantificação) dos efeitos negativos face ao seu abandono.

A presença de forte ociosidade imobiliária, especialmente em áreas centrais infraestruturadas, causa um paradoxo urbano, que por sua vez se relaciona a extensão periférica e desmesurada da cidade, como já posto pela literatura. Neste quadro de perplexidades no qual o déficit habitacional é apenas um indicador, urge ações na perspectiva do desenvolvimento sócio-espacial, que conduzam a maior democratização no acesso a habitação em área bem localizada, e a cidade como um todo. Meyer et al. (2004, p.190), afirmam que foi criado um “paradoxo urbano e econômico”, devido a existência de áreas plenamente equipadas com infraestrutura e transporte de massa que passavam pelo esvaziamento populacional, enquanto se abriam frentes de expansão urbana de modo indiscriminado na periferia. Bonduki (2008, p. 85), também identificou a concentração de imóveis vagos em locais urbanizados e servidos de infraestrutura, em geral nas áreas centrais e consolidadas das maiores cidades, revelando o drama da situação da ociosidade imobiliária no país. Segundo o autor, com base nos dados do Censo, 1 em cada 3,5 domicílios urbanos sofre com a carência de infraestrutura. Portanto, a

⁸ Passivo ambiental refere-se a danos ao ambiente gerados por atividades econômicas, por exemplo, com a atividade mineradora, que causa uma série de impactos socioambientais negativos em sua ação, como reservatórios de rejeitos, poluição do lençol freático, dentre outros. Tal atividade demanda um plano de recuperação ambiental, quando extinta.

simples disponibilidade de áreas infraestruturadas é, por si só, um importante elemento para combater a ociosidade imobiliária em suas imediações.

Tratando da produção de moradias bem localizadas com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida, Rolnik (2010, p. 11) listou os motivos para combate e utilização dos chamados “vazios urbanos”. São eles: (i) promoção da urbanização compacta; (ii) utilização de todo o potencial investido na infraestrutura urbana já existente; (iii) coibição de desarticulações viárias; (iv) coibição da transformação destes locais em lixões, becos e ou terrenos baldios inseguros; (v) coibição do uso especulativo da terra; (vi) promoção da utilização adequada dos espaços da cidade, de acordo com suas demandas (habitacional, comercial, serviços, equipamentos, etc.); e (vii) promoção do cumprimento da função social da propriedade.

Já em menção ao combate ao esvaziamento de áreas centrais foram listados pela mesma autora: (i) otimização da infraestrutura já implantada; (ii) utilização de todo potencial de equipamentos já instalados, como escolas, hospitais, equipamentos de lazer e etc.; (iii) promoção da terra bem localizada para a população de baixa renda que não tem acesso a cidade formal; (iv) melhor distribuição das atividades da cidade, aproximando moradia ao local de trabalho; (v) redução da pressão de ocupação e adensamento sobre áreas periféricas e de preservação; (vi) dinamização destes locais da cidade em diversos períodos do dia e épocas do ano; (vii) manutenção e promoção da diversidade de funções e de presença de pessoas de diversos estratos sociais (Rolnik, 2010, p. 15).

A presença da atual legislação de promoção da função social da propriedade é fruto da apropriação desse debate em forma de lutas e ativismos sociais que contestaram a presença de imóveis ociosos, sobretudo em áreas infraestruturadas. Desde a década de 1960, a permanência desses imóveis tem sido pauta de encontros de profissionais e da ação de movimentos, especialmente de moradia, particularmente, na década de 1980, com a pressão pela legislação que coíba a especulação, como apresentam Cardoso (2012) e Grazia (2012). A questão ganhou Artigo na Constituição Federal de 1988, regulamentado somente em 2001, com o Estatuto da Cidade. Estrategicamente direcionada aos Planos diretores, os municípios passaram a dispor de um conjunto de instrumentos de combate a ociosidade e a especulação imobiliária, aqui denominados de “Tríade indutora da função social da propriedade”: trata-se do (i) Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), do (ii) Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no tempo e da (iii) Desapropriação com o pagamento em títulos da

dívida pública⁹. A legislação dispôs que a propriedade cumpre sua função social se atende aos interesses coletivos e as diretrizes dos planos diretores.

Uma das justificativas do presente trabalho se refere não a simples constatação do quadro de imóveis ociosos, mas a demanda de reflexões acadêmicas sobre práticas, ainda que poucas e recentes, têm demonstrado resultados não tão positivos, em termos da eficácia dos instrumentos no combate a ociosidade e a especulação imobiliária, e na transformação sócio-espacial da realidade local, como apresenta a pesquisa “Parcelamento, Edificação ou Utilização compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo - Regulamentação e aplicação” coordenada por Denaldi (2015) para vários municípios brasileiros, Faria (2013) para Curitiba e Brajato (2015) para Maringá. Dessa forma se objetiva, apresentar a recente experiência de São Paulo, núcleo da maior metrópole brasileira. Outra justificativa é o olhar específico para imóveis considerados *não utilizados*, além do presente trabalho contribuir com o debate sobre os critérios e procedimentos de notificação que pressionam para que proprietários deem um uso adequado a seus imóveis, o que é chamado de “função social da propriedade”.

Em menção ao objetivo da abordagem da ociosidade imobiliária e do seu combate com a implementação do PEUC, entendendo a implementação como regulação e aplicação, e tendo como estudo de caso os imóveis *não utilizados* nos distritos centrais do município, foram estabelecidos como objetivos específicos: (i) evidenciar os processos de transformação urbana dos distritos centrais, de modo a compreender a formação do expressivo estoque de imóveis ociosos; (ii) caracterizar tais imóveis ociosos na área; (iii) verificar a evolução dos marcos regulatórios da tríade de instrumentos indutores da função social da propriedade, em âmbito federal; (iv) identificar e dialogar, com alguns casos de aplicação dos instrumentos; (v) Verificar os desafios da regulamentação e aplicação do PEUC na capital paulista; e (vi) avaliar o combate aos imóveis *não utilizados* nos distritos centrais.

Tem-se, portanto, a análise de fontes secundárias do escopo da arquitetura e urbanismo, planejamento urbano e regional e políticas públicas urbanas, inseridos no campo dos estudos urbanos. A esses também se inclui abordagens da geografia, da sociologia e da economia urbana, junto às fundamentações do chamado “direito urbanístico”. Obviamente, a tarefa envolve a identificação e análise do arcabouço normativo (federal e municipal). Em alguns casos, utiliza-se materiais mais técnicos (bases de dados dos Censos demográficos, lançamentos

⁹ A tríade engloba um grupo de instrumentos no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014, relacionado ao cumprimento da função social da propriedade, que envolvem desde a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social a cotas de habitação social em novos empreendimentos imobiliários.

imobiliários, entre outros) e fontes documentais (processos administrativos autuados para aplicação do PEUC).

A presente redação foi estruturada 3 capítulos:

No **primeiro capítulo** serão abordados os processos de transformação urbana dos distritos centrais responsáveis pela formação e ampliação da ociosidade imobiliária. Por meio da dinâmica demográfica e da dinâmica imobiliária, e seus vínculos com a expansão de centralidades terciárias, foram identificados três períodos fundamentais para compreensão dos distritos centrais paulistanos na atualidade. Além disso, serão caracterizadas em termos quantitativos e qualitativos os imóveis que poderiam ser considerados pelo poder público como *não utilizados* (unidades domiciliares e não domiciliares), junto a vacância imobiliária e o funcionamento do mercado. Como característica de combate a ociosidade imobiliária no Centro e seu entorno, se observou a presença de movimentos sociais e a ocupação de imóveis, antecedendo as políticas do poder público.

No **segundo capítulo** se observará a evolução dos marcos regulatórios da tríade indutora da função social da propriedade e um panorama nacional de aplicação dos referidos instrumentos. Essas observações serão antecedidas de um debate a respeito do conceito de função social da propriedade e da luta pela reforma urbana na regulação, com a produção de leis e normas que balizarão as regulações municipais.

No **terceiro capítulo**, se retornará ao município de São Paulo, com a regulação e aplicação dos instrumentos, entre o final da década de 1980 e o início de 2017, como foco no combate a imóveis *não utilizados* nos distritos centrais. Por fim, se trará algumas características da reação dos proprietários desses imóveis na contestação da notificação imposta pelo poder público.

CAPÍTULO 1

**UMA LEITURA DA FORMAÇÃO DA OCIOSIDADE
IMOBILIÁRIA NOS DISTRITOS CENTRAIS DE SÃO
PAULO**

O combate aos imóveis ociosos e à especulação imobiliária foram historicamente, argumentos em prol do debate sobre as limitações do direito de propriedade, frente aos interesses coletivos, e a necessidade de se definir e se fazer cumprir a função social da propriedade. O debate ganhou força em São Paulo, quando as áreas centrais da metrópole começaram a sofrer intenso processo de alteração populacional, associados a mudanças na dinâmica imobiliária que envolveram a saída das elites e das classes média do Centro e a abertura de novas frentes, criando novas centralidades – do “Centro tradicional”, para a Av. Paulista, Faria Lima, Luís Carlos Berrini, e na atualidade para o eixo da Marginal do Rio Pinheiros (Meyer et al., 2004). Este capítulo tem como objetivo a realização de uma leitura da formação da ociosidade imobiliária nos distritos centrais paulistanos. Para isso se julgou necessário (i) caracterizar os processos que em síntese contribuem para explicação do quadro de ociosidade na atualidade, tendo como ponto de partida a década de 1950, e (ii) identificar o estoque de imóveis ociosos existentes, sob os quais deveriam incidir a tríade indutora da função social da propriedade

1.1 | PERIODIZAÇÃO HISTÓRICO-ESPACIAL

A análise da dinâmica demográfica, da dinâmica imobiliária dos distritos centrais, ambas comparadas com as dinâmicas do município e a migração das centralidades terciárias para áreas do Quadrante Sudoeste, originou uma periodização histórico-espacial para a leitura da realidade urbana atual da área. Estas frentes analíticas estão organizadas em uma proposta de periodização, que não pretende ser rígida, mas agrupar dinâmicas e processos em uma leitura organizada das visões da literatura dos estudos urbanos sobre o Centro e seu entorno. Dessa forma, foi necessária uma retomada histórica para compreensão sistemática de seus pormenores, numa perspectiva histórico-espacial. Utiliza-se, de modo intensivo a linguagem gráfica (gráficos, tabelas e quadros) e cartográfica, em diversos recortes e escalas, seja na escala local, isto é, do município de São Paulo, na qual se percebe especificidades de certos fenômenos, principalmente entre os distritos centrais e o quadrante Sudoeste do município, seja na escala intra-local, quando é notória as especificidades de certos distritos que compõem o grupo central.

Um primeiro período corresponde às alterações observadas a partir da **saída das elites e das classes médias e a atração das centralidades dos distritos centrais** (de 1950 a 1980). Observou-se o início da expansão da centralidade conferida pelas atividades terciárias dos distritos centrais para outras áreas do Quadrante Sudoeste; um segundo período (de 1980 a

2000), foi observado mais claramente, em todos os distritos que compõem os grupos dos centrais, o processo de **perda populacional e baixa dinâmica imobiliária**. Difere do período anterior, por ser marcado por **propostas públicas que procuraram reverter este processo**, envolvendo desde estímulos tributários e fiscais, zoneamentos especiais, e instrumentos que operacionalizam a venda de potencial construtivo. É na década de 1990 que são concebidas as primeiras operações urbanas desenhadas sobre os distritos centrais, a Operação Urbana Anhangabaú, a Operação Urbana Centro, e a Operação Urbana Água Branca; e um terceiro período, a partir dos anos 2000, quando se observa **a reversão da tendência de esvaziamento populacional junto à retomada imobiliária**, ainda que pelas bordas dos distritos centrais, acompanhado de um poder público ativo, procurando utilizar medidas mais efetivas de combate à ociosidade e ao “abandono” de diferentes espaços da área.

ALGUNS CONCEITOS QUE PERMEIAM A ANÁLISE

Para observar os processos de transformações urbanas dos distritos centrais paulistanos foi necessário definir o recorte espacial. Ele envolve, inicialmente, a área compreendida pelo “Centro tradicional”, também denominada na literatura como “Centro histórico”, que correspondem a redundante denominação de “Centro principal” (Sé e República)¹⁰. Engloba também a totalidade dos distritos da Subprefeitura¹¹ da Sé (Bom Retiro, Santa Cecília, Consolação, Bela Vista, Liberdade, Cambuci, República e Sé), parcialmente da Mooca (Pari, Brás, Belém e Mooca) e da Lapa (Barra Funda) (Mapa 1). O recorte espacial dos “distritos centrais” também foi utilizado no trabalho de Meyer et al. (2004). Optou-se por adotá-lo como base para as análises desta dissertação pelos seguintes motivos: (i) reunião de infraestrutura técnica e social, de certa forma “subutilizada”, em localização central, (ii) presença de duas operações urbanas estratégicas, com propostas de reconversão espacial, e (iii) principal área a aplicação da tríade de instrumentos indutores da função social da propriedade, com a notificações de imóveis ociosos, que por sua vez revelam esforços em uma política de adensamento urbano de áreas centrais.

¹⁰ Consolidado na literatura dos estudos urbanos e da história de São Paulo, o termo “Centro velho”, corresponde ao distrito da Sé, e “Centro novo” ou distrito da República, tal como apresenta (Villaga, 2001, p. 132). A expansão de centralidades foi facilitada pela inauguração do viaduto do Chá (1892), que permitiu a transposição do Vale do Anhangabaú, passando a conectar tais áreas, sobretudo no final da década de 1930, quando foi duplicado.

¹¹ Embora a mudança na denominação de *subprefeitura* para *administração regional*, pela atual gestão do executivo municipal em 2017, se continuará utilizando a denominação anterior.

Mapa 1 | Recortes espaciais relacionados a centralidades – Município de São Paulo

Sigla	Distritos	Sigla	Distritos	Sigla	Distritos
MAR	Marsilac	ANH	Anhanguera	VGL	Vila Guilherme
PLH	Parelheiros	JAR	Jaragua	TUC	Tucuruvi
CDU	Cidade Dutra	PRS	Perus	VPR	Vila Prudente
GRA	Grajau	BRL	Brasília	ARA	Agua Rasa
JDA	Jardim Ângela	CAC	Cachoeirinha	BEL	Belem
CRE	Capão Redondo	PDR	Pedreira	TAT	Tatuape
JDS	Jardim São Luís	CAD	Cidade Ademar	VFO	Vila Formosa
CLM	Campo Limpo	JAB	Jabaquara	CAR	Carrao
VAN	Vila Andrade	MOE	Moema	VMR	Vila Maria
VSO	Vila Sônia	SAU	Saude	VMD	Vila Medeiros
SOC	Socorro	CUR	Cursino	MAN	Mandaqui
CGR	Campo Grande	SAC	Sacoma	JAC	Jacana
SAM	Santo Amaro	SLU	Sao Lucas	TRE	Tremembe
MOR	Morumbi	SAP	Sapopemba	ARI	Aricanduva
CBE	Campo Belo	SMT	Sao Mateus	VMT	Vila Matilde
IBI	Itaim Bibi	SRA	Sao Rafael	CLD	Cidade Lider
RTA	Raposo Tavares	IGU	Iguatemi	AAL	Artur Alvim
RPE	Rio Pequeno	BVI	Bela Vista	PEN	Penha
JRE	Jaguari	VMN	Vila Mariana	CNG	Cangaiba
VLE	Vila Leopoldina	LIB	Liberdade	PRA	Ponte Rasa
JAG	Jaguari	CON	Consolacao	ERM	Ermelino Matarazzo
SDO	São Domingos	SCE	Santa Cecilia	PQC	Parque Do Carmo
BUT	Butantã	REP	Republica	JBO	Jose Bonifacio
API	Alto de pinheiros	SEE	Se	ITQ	Itaquera
PIN	Pinheiros	CMB	Cambuci	CDI	Cidade Tiradentes
JDP	Jardim paulista	IPI	Ipiranga	GUA	Guaianases
PRD	Perdizes	MOO	Mooca	LAJ	Lajeado
LAP	Lapa	BRS	Bras	VJA	Vila Jacui
PIR	Pirituba	CVE	Casa Verde	SMI	Sao Miguel
FRE	Freguesia do o	BRE	Bom Retiro	VCR	Vila Curuca
BFU	Barra funda	STN	Santana	JDH	Jardim Helena
LIM	Lima	PRI	Pari	IPA	Itaim Paulista

Base cartográfica MDC (2004); Fonte: Villaça (2001), Villaça & Zioni (2005), Meyer, Grostein & Biderman (2005), Decreto municipal nº 37.085/97; Elaboração própria.

Outro conceito utilizado na literatura dos estudos urbanos, especialmente por Villaça (2001) e Nakano et al. (2004), dentre outros, para caracterizar a auto-segregação de grupos de alta renda e a produção do espaço associado a eles, é o Quadrante Sudoeste. Cada autor ou conjunto de autores definem a área com conceituações próximas, nas quais se destacam a maior oferta de empregos e as melhores condições de infraestrutura urbana, entre outros. Embora não seja o foco do presente trabalho, o recorte é muito utilizado pelo forte diálogo com os processos vividos pelos distritos centrais. O Quadrante é constituído por 21 distritos que se destacam enquanto área contígua na qual se converteu em local de trabalho, de moradia, e de produção econômica dos “mais ricos” (Villaça, 2001 e Villaça & Zioni, 2005, p. 25). Fora dessa área contígua, apenas os distritos de Santana e Tatuapé, respectivamente ao norte e leste dos distritos centrais, também se destacam, em termos de concentração das camadas de alta renda (Villaça & Zioni, 2005, p. 25). Os distritos da Bela Vista, Consolação, Liberdade e Santa Cecília além de pertencerem ao Quadrante fazem parte do grupo dos distritos centrais¹².

Nakano et al. (2004, p. 125) caracterizam o Quadrante como

[...] o lugar onde se concentram as principais oportunidades e benefícios da vida urbana de São Paulo. Nele se encontra a maior parte dos empregos, as áreas de moradia dos grupos com maiores rendimentos, os melhores espaços públicos, museus, teatros, hospitais, a maior parte dos equipamentos de consumo e de prestação de serviços privados.

Outro recorte espacial também utilizado com menor frequência se refere ao Centro expandido, que corresponde à área circundada pelo minianel viário metropolitano¹³.

A definição de “Centro”, e o que faz uma área se tornar um deles, em sua abordagem mais geográfica ou sócio-espacial, é fundamental, para que posteriormente se compreenda a sua expansão ou tendência de deslocamento, com alterações das centralidades terciárias criadas, conforme ocorreu em São Paulo. Villaça (2012) apontou os seguintes critérios para definição e caracterização do chamado “centro da metrópole capitalista moderna”:

¹² Para delimitação cartográfica do Quadrante Sudoeste, foi considerada a chamada “Área de Grande Concentração das Camadas de Alta Renda”, de acordo com Villaça & Zioni (2005, p. 25). A delimitação deveria ser atualizada, com o acréscimo dos distritos da Barra Funda e Vila Leopoldina.

¹³ No presente estudo considera-se como Centro Expandido o perímetro delimitado pela Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) da Prefeitura de São Paulo correspondente a área circundada pelo chamado minianel viário metropolitano, isto é, o polígono formado pelas avenidas marginais ao rio Tietê e ao rio Pinheiros, av. dos Bandeirantes, av. Afonso D’Escagnole Taunay, Complexo Viário Maria Maluf, av. Pres. Tancredo Neves, av. das Juntas Provisórias, viaduto Grande São Paulo, av. Prof. Luís Inácio de Anhaia Melo e av. Salim Farah Maluf. Essa divisão intercepta vários distritos ao meio como Itaim Bibi, Cursino e Ipiranga, dificultando a compatibilização de dados. Tal perímetro está relacionado ao rodízio municipal de veículos.

- 1) “É o local que minimiza os tempos de deslocamentos do conjunto da população da metrópole; esses deslocamentos envolvem tanto aqueles feitos para o local de trabalho, como feitos para os locais de compras e serviços (lazer, diversão, serviços pessoais, ensino etc.). Dito de outra maneira: é o local que exerce a maior força polarizadora sobre a população da metrópole. Nenhum local da metrópole polariza tanta gente quanto o seu centro”;
- 2) É o local mais bem atendido por transportes públicos”;
- 3) É o local a partir do qual se irradia (ou para o qual converge) o sistema principal de transportes;
- 4) É o local de maior e mais diversificada concentração de empregos e estabelecimentos terciários da metrópole;
- 5) [...] é o local de maior concentração das instituições das elites, entendemos ‘elites’ como se referindo às elites econômica (grandes empresas, bancos multinacionais, comércio e serviços), religiosa e política (as cúpulas dos vários níveis de governo)” (Villaza, 2012, p. 154).

Definida pelas características listadas, a centralidade dominante sofre forte pressão para alteração do Centro histórico (Sé e República) para diversos locais do Quadrante Sudoeste. Dos anos 1950 aos dias atuais, o que se deslocou foram as grandes concentrações de atividades terciárias ou mais precisamente, terciárias avançadas¹⁴, que na atualidade se concentram no eixo da Marginal do rio Pinheiros. Apesar da tendência de crescimento do Centro para áreas do Quadrante, se reafirma sua permanência no mesmo local, com outras características, mas que não deixou de ter a centralidade dominante. Como resultado do processo espacial, ocorre em São Paulo a existência de “dois centros”, o “Centro principal”, que polariza a maioria da população e o “centro dos mais ricos”, presente em diversas localizações do Quadrante. A delimitação do “centro histórico” ou “Centro principal” é relativamente simples, já delimitação, do “centro das elites”, não é, face as várias concentrações existentes (Villaza, 2012, p. 154 e 155).

Tem-se o marco de 1950 para início da análise, De acordo com Meyer (1991), nessa década, ou mais especificamente em 1954, ocasião de comemoração do IV Centenário, São Paulo alcançou a condição de primeira metrópole brasileira, com 2.817.600 habitantes. O marco abriu uma nova etapa de organização do espaço que se reflete na configuração atual (Meyer, 1991, p. 25). É

¹⁴Em sua concepção as atividades terciárias correspondem ao conjunto de atividades, grosso modo, comércio e serviços, que dão suporte a cadeia produtiva do setor primário (produção) e secundário (transformação). De acordo com Lima & Rocha & (2009, p. 89), na conjuntura técnico-científico-informacional da atualidade, na qual “agropecuária agrega técnicas sofisticadas e ciência e a indústria se constitui por fragmentos unidos pelos comandos e ordens à distância, ditados pelas bases da teleinformação, como um novo tipo de serviço”. Essa sofisticação pode ser chamada de “terciário superior” ou “terciárias avançadas” ou mesmo “setor quaternário”. Correspondem a geração e compartilhamento de informação (computação e tecnologia da informação), telecomunicações, educação, pesquisa e desenvolvimento, planejamento, consultoria e outros serviços baseados no conhecimento, enquanto matéria prima primordial.

também a partir dos anos 1950 que Villaça (2001, p. 282) e Kara-José (2010) identificaram importantes mudanças no Centro, com o reconhecimento do processo de “popularização”.

No período compreendido entre 1950 e 2010, a população paulistana cresceu a partir de extensão física da chamada “mancha urbana”, configurando as periferias metropolitanas. O contingente populacional residente nos distritos centrais chegou a atingir marco superior a 750 mil habitantes na década de 1980, quando passou a declinar até 2000, e, novamente, ganhar população como na atualidade (Gráfico 1). Apesar disso, o contingente é inferior ao marco atingido na década de 1980. Os distritos centrais já concentraram 20% da população do município, hoje concentram pouco mais de 5% (Gráfico 2).

Gráfico 1 | Evolução populacional – Distritos centrais e Município de São Paulo – 1950-2010

Fonte: Censos Demográficos do IBGE; Organização: PMSP/SMDU/DEINFO (2016); Elaboração própria.

Gráfico 2 | Participação populacional – Distritos centrais no Município de São Paulo – 1950-2010

Fonte: Censos Demográficos do IBGE; Organização: PMSP/SMDU/DEINFO (2016) e PMSP; Elaboração própria.

A dinâmica populacional dos distritos centrais foi um importante balizador da periodização proposta neste trabalho, que é sintetizada pelo Gráfico 3 e Tabela 1.

Gráfico 3 | Evolução populacional – Distritos centrais – 1950-2010

Tabela 1 | Evolução populacional – Distritos centrais – 1950-2010

Distrito	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Barra Funda	11.615	14.041	15.407	17.894	15.977	12.965	14.383
Bela Vista	46.340	57.364	64.704	85.416	71.825	63.190	69.460
Belém	56.722	62.881	60.031	57.195	49.697	39.622	45.057
Bom Retiro	45.880	53.893	45.662	47.588	36.136	26.598	33.892
Brás	55.097	48.875	41.006	38.630	33.536	25.158	29.265
Cambuci	35.499	39.789	39.727	44.851	37.069	28.717	36.948
Consolação	38.228	52.182	60.600	77.338	66.590	54.522	57.365
Liberdade	55.523	68.210	71.503	82.472	76.245	61.875	69.092
Mooca	46.679	61.973	74.386	84.583	71.999	63.280	75.724
Pari	31.312	33.706	29.914	26.968	21.299	14.824	17.299
República	35.994	48.346	50.348	60.999	57.797	47.718	56.981
Santa Cecília	63.460	80.581	83.075	94.542	85.829	71.179	83.717
Sé	30.022	32.343	29.555	32.965	27.186	20.115	23.651

Queda populacional apenas para Belém, Brás, Pari e Bom Retiro, bairros hoje com especialização na indústria e comércio têxtil.

Queda Populacional para todos os distritos.

Crescimento Populacional para todos os distritos.

DE 1950 A 1980: PRIMEIRA ONDA DE EVASÃO POPULACIONAL E A MIGRAÇÃO DE CENTRALIDADES TERCIÁRIAS

No período compreendido entre 1950 e 1980, foi identificada a primeira onda da evasão populacional, com a saída das elites e segmentos de média renda do Centro, se auto-segregando em outras áreas município, notadamente no Quadrante Sudoeste. No período ocorreu gradativo processo de transformações nas áreas centrais de São Paulo (e de outras grandes cidades brasileiras), como apresentou Villaça (2012). Até então consideradas locais simbólicos e com denso padrão de uso do solo, o Centro passou a ser visto por meio de vários estigmas negativos, muitas vezes ideologicamente construídos, além de saturado (do ponto de vista demográfico e da infraestrutura) e pelo seu alto preço da terra, como destacou Kara-José (2010). Parte da população então residente se transferiu para outras áreas, assim como trabalhadores e demais usuários, que também iniciam o deslocamento, acompanhando a migração das atividades terciárias e a criação de novas centralidade. De modo geral, essas novas áreas desempenhavam funções concorrentes ou complementares ao “Centro principal”. Desde então, a imagem do Centro vista por muitos segmentos do senso comum, da grande mídia e até de algumas visões acadêmicas, como Sandroni (2004, p. 371) e Vargas & Castilho (2009, p. 4), referem-se a áreas “degradadas”, “deterioradas”, “esvaziadas” de pessoas e atividades, além de violentas. Aliás, motivos utilizados para justificar a auto-segregação das elites e classe média, como apresentam Caldeira (2003), Souza (2008, p. 69) e Villaça (2012, p. 134).

Outra ideia que deve ser abordada para compreensão do processo de **deslocamento de centralidades terciárias**, se refere a questão da “saturação” do Centro. Essa se relaciona às expectativas sociais e econômicas, principalmente do mercado imobiliário, com a consonância do poder público, em buscar novas frentes de expansão para o capital, nas quais seriam possíveis a produção de edifícios “mais modernos”, além de infraestrutura e equipamentos compatíveis com a “modernidade” almejada. Nesse processo de expansão, e suposto desenvolvimento urbano, outras áreas foram ganhando importância econômica e simbólica, formando novas centralidades terciárias, caracterizadas pela convergência de usos e fluxos, porém que não a dominante, para o conjunto da metrópole.

Para o caso paulistano, Villaça (2012, p. 93) apresentou a produção de novas centralidades acompanhadas pelo deslocamento das elites para o Quadrante Sudoeste do município, passando a constituir a chamada “Área de Grande Concentração de Camadas de Alta Renda” (Villaça, 2001), na qual as elites minimizaram os seus deslocamentos, com a

concentração dos locais de moradia e de trabalho, dentre outras atividades¹⁵. Nakano et al. (2004) interpretaram o deslocamento das centralidades terciárias como produto da política urbana, destacando os investimentos no sistema viário e transporte coletivo, junto a regulação do uso e ocupação do solo, bem como a destinação socioeconômica a classe de maior poder aquisitivo, que foram privilegiadas devido a concentração dessas intervenções em suas áreas de residência e trabalho. Com perspectiva próxima aos autores, Meyer et al. (2004, p.182) identificaram o processo de esvaziamento populacional de camadas de alta e média renda, ocorrido nos distritos centrais a partir da década de 1950, como resultante de movimentações e interesses específicos do capital imobiliário, destacando os vultosos investimentos em infraestrutura viária, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990. Apesar do esvaziamento populacional das camadas de alta e média renda, não foi verificado no período de 1950 a 1980 a perda populacional, e sim nas décadas seguintes, já que os distritos centrais receberam mais de 200 mil habitantes. Isso constatado, porque não se trabalhou com o recorte por faixas de renda ao longo do tempo, que indicaria a saída dos “mais ricos” e a ocupação por outros grupos sociais de menor renda, em consonância com a literatura¹⁶.

O Mapa 2 propõem uma cronologia da migração da centralidade representada pela concentração de escritórios e atividades do setor terciário partindo da década de 1950. Até a data, os distritos centrais concentravam centralidade conferida pela presença das elites que trabalhavam e residiam na área (especialmente na República e Sé). A partir daí houve o deslocamento das atividades, com repercussão dentro e fora dos distritos centrais. A centralidade migrou para o eixo da Av. Paulista (que foi remodelada e alargada nas décadas de 1960 e 1970). De acordo com o economista Paulo Sandroni (2004, p. 365), a via surgiu como alternativa ao Centro, quase totalmente ocupado integralmente por edifícios antigos que não ofereciam as condições exigidas pelas “novas características empresariais”. Esse é um importante dado para explicação do quadro de ociosidade imobiliária. Ainda entre 1960 e 1970, a centralidade se deslocou para o Sudoeste da Av. Paulista (Cerqueira César) até o Itaim Bibi, chegando em 1970 ao eixo da Av. Brigadeiro Faria Lima. Nesse processo é importante a consideração da política de incentivo rodoviária e à disseminação do automóvel, que passa a fazer parte da constituição do espaço urbano (tese defendida por Oliva, 2004). Ademais, entram

¹⁵ Essa atração do Centro para a sua área de residência e trabalho, segundo Villaça (2012), não é um caso específico de São Paulo, mas vale também para o Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife, só para citar alguns exemplos referenciados pelo autor.

¹⁶ O recorte dos dados dos Censos por faixas de renda foi observado somente a partir da pesquisa de 1991.

em cena os shoppings centers e, a Faria Lima recebeu o primeiro deles, em um processo com forte impacto no comércio de ruas especializadas do Centro. A partir do final dos anos 1970, de acordo com Kara-Jose (2010, p. 25), ao mesmo tempo em que o local de moradia das elites se transferia para o Quadrante, seu local de comércio para lá foi atraído.

Mapa 2 Migração de centralidades terciárias – Município de São Paulo – 1950-2000

Fonte: Laboratório de Urbanismo da Metrópole e Meyer et al. (2004, p.184); Adaptação do autor.

Com a saída das elites e camadas médias o Centro se reorganizou, do ponto de vista de recomposição das atividades, sofrendo o processo de popularização (Vilaça, 2012 e Kara-Jose, 2010). Sandroni (2004, p. 369) apontou que, apesar da alta acessibilidade a área (visto a relativa alta densidade de transportes públicos), a política de pedestrianização e a ausência de estacionamentos e garagens, tornaram-se pouco atraente a permanência de atividades econômicas no Centro, em especial para os quadros de alta gerência e administração de empresas, que tem no automóvel o seu meio de mobilidade (esses motivos aparecem na fala dos proprietários de imóveis ociosos dos distritos centrais, conforme se verificará no capítulo 3). Além disso, o processo de reestruturação produtiva colaborou, de acordo com o autor, para o “esvaziamento econômico”, uma vez que as empresas deslocaram suas unidades produtivas para o interior do estado, permanecendo apenas o centro administrativo no eixo da Marginal Pinheiros e Tietê, devido também a alta acessibilidade às rodovias que convergem para a área, unindo a produção e o centro de comando (Sandroni, 2004, p. 370). Por sua vez Nakano (2004, p. 385) criticou veementemente a visão conferida ao “esvaziamento econômico” dos distritos centrais, pois não são considerados os novos arranjos produtivos e a vitalidade cultural e econômica (especialmente o comércio especializado) de vários setores da área, conforme se apresentará mais à frente.

Em termos de crescimento populacional, no período entre 1950 e 1980 os distritos centrais passaram de 552.372 para 751.440 habitantes, enquanto o município basicamente quadruplicou a sua população, de 2.151.313 para 8.493.226 habitantes. As informações dos Censos demográficos do IBGE agregados em distritos¹⁷ permitem a simples constatação do crescimento populacional, com o acréscimo de quase 200 mil habitantes no Centro e seu entorno. O que os dados demográficos aqui representados, ao menos para o recorte espacial, é que a primeira onda de evasão populacional, posta pela literatura, com a saída das elites, não impactou a expansão populacional, dado que os distritos centrais receberam expressivo contingente populacional, porém de menor renda (ainda que faltem elementos para caracterização do histórico demográfico pelo fator “renda”).

De acordo com os dados do Censo, na década de 1960, o distrito do Brás foi o primeiro, entre o grupo dos distritos centrais, a perder população. Em 1970, Belém, Bom Retiro, Cambuci, Pari e Sé já apresentavam perda populacional. Já em 1980 desse grupo, apenas Sé e Cambuci

¹⁷ Sempre que possível, foi realizado o esforço para análise de dados em escala compatível, dessa forma, especialmente dos dados cartográficos dos Censos demográficos, somente nas últimas pesquisas encontramos a informação disponibilizadas em setores censitários ou áreas de ponderação. Onde não foi possível, trabalha-se na escala dos distritos administrativos.

revertem processos de redução populacional, enquanto aqueles outros continuam a perder residentes, em dinâmica relacionada a especialização funcional. Entre 1950 e 1980 é importante notar os distritos centrais integrantes do Quadrante Sudoeste (Bela Vista, Consolação, Liberdade e Santa Cecília) são os que mais aumentaram seu contingente populacional, se relacionando ao fato da proximidade a Av. Paulista (parte do eixo de expansão das atividades terciárias da época) e a concentração das elites, no bairro de Higienópolis e imediações do distrito da Consolação.

Apesar de não se dispor de dados sistematizados, referentes aos lançamentos imobiliários organizados pela Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio (EMBRAESP) para o período, é sabida a ausência de grandes transformações pelo recebimento de unidades comerciais ou residenciais nos distritos centrais. A área possuía o maior estoque de área construída do município, e, conseqüentemente, poucos espaços para novas edificações (Nakano, 2004, p. 386). Ter em mente tal consideração é fundamental para comparação com qualquer área do município, em termos de lançamento imobiliário. A escassez de espaço, associada ao desinteresse do mercado imobiliário no Centro é um importante argumento para compreensão da formação do estoque de imóveis ociosos e sua alta vacância.

No período, as políticas, de modo geral, foram focadas na macroacessibilidade ao Centro, com privilégios a intervenções no sistema viário de caráter macrolocal e transporte coletivo, ignorando dessa forma intervenções na reversão da tendência de perda das camadas alta renda. A ocorrência de intervenções, ainda que de caráter “esparso e pontual”, para utilizar os termos de Kara-Jose (2010, p. 27), foram exceções. A autora destacou que em meados da década de 1970, o Centro e a área lindeira a ele (Subprefeitura da Sé e, alguns distritos da subprefeitura da Mooca), já se configuravam enquanto territórios populares residenciais ou de consumo (Kara-Jose, 2010, p. 27). É também nesse período que começam a surgir os discursos e algumas iniciativas do poder público municipal voltadas a “revitalização”, com o Plano de revitalização do Centro (Gestão Olavo Setúbal/ 1975-1979) e o Plano de Revitalização da Área central (Gestão Reynaldo de Barro/ 1979-1982) (Kara-Jose, 2010, p. 27).

Nakano et al. (2004, p. 134 e 135), destacam no período a macroacessibilidade criada que irradia do “centro histórico” a várias direções do município, com privilégio ao Quadrante Sudoeste e a criação do metrô (Figura 1). De acordo com os autores

Na gestão Faria Lima (1965-1969), no mesmo momento em que tiveram início as grandes obras viárias que gerariam a macroacessibilidade pelo automóvel em escala urbana e favoreciam o quadrante sudoeste, encetou-se, após quatro décadas de projetos engavetados, a construção de um sistema de transporte rápido metropolitano sobre trilhos. Com a construção das linhas norte - sul (1968-1974, inaugurada entre 1974 e 1978) e leste - oeste (1975-

1986, inaugurada entre 1979 e 1988), cruzando-se na Sé, a rede do metropolitano assumiu como foco principal o núcleo histórico da cidade.

De acordo com Nakano (2004, p. 382), as intervenções na macroacessibilidade ao Centro ainda criaram uma “segmentação territorial” que impõem dificuldades a micro-acessibilidade da área, ou seja, as ruas e calçadas estreitas e tortuosas que são segmentadas pelas vias expressas, ferrovias e grandes avenidas que dificultam o deslocamento local. Nas áreas mais prejudicadas, exemplificadas pelas vias elevadas, ocorreu a desvalorização e o abandono imobiliário (Nakano, 2004, p. 383). Eis aí mais importante fator para compreensão do alto estoque de imóveis *não utilizados*. Tem-se como grande exemplo das intervenções, o contundente Minhocão – atual elevado presidente João Goulart (Figura 1). Idealizado em 1968 e construído na gestão do prefeito Paulo Maluf (1969-1971), o complexo é formado por via elevada, com 3,4 km de extensão, que passa a menos de 5 metros dos edifícios a seu entorno.

Figura 1 | Obras de macroacessibilidade ao Centro com o transporte privado e público

Fonte: 1. Disponível em <<http://minhocao.org/a-historia-do-minhocao>>. Acesso 11 fev.2017; 2. Disponível em <http://200.144.182.130/cje/jorwiki/exibir.php?id_texto=242>; Acesso 11 fev.2017.

1. Minhocão (atual elevado João Goulart) em fase de construção. 2. Construção da Estação Sé (1972)

DE 1980 A 2000: A SEGUNDA ONDA DE EVASÃO POPULACIONAL E A BAIXA DINÂMICA IMOBILIÁRIA

Entre 1980 a 2000, ocorreu a reversão do processo de crescimento populacional observado anteriormente. Em vinte anos, os distritos centrais perderam mais de 230 mil habitantes, fração superior ao contingente ganho entre 1950 e 1980, por isso a ocorrência foi

denominada de segunda onda de evasão populacional, agora com forte manifestação na dinâmica demográfica, diferentemente da anterior, restrita às camadas de alta e média renda.

Em relação aos deslocamentos de centralidades terciárias, na década de 1980 se destacavam, com diferentes intensidades, a Av. Paulista (limite dos distritos centrais), o eixo da Av. Brigadeiro Faria Lima, a partir daí se deslocando para espaços entorno a marginal do rio Pinheiros (Vila Olímpia e a Av. Eng. Luís Carlos Berrini). Na década de 1990, foi ocupado o eixo mais a sul da Marginal, pelo prolongamento da Av. Chucri Zaidan (extensão da Berrini) até a Rua Verbo Divino, em Santo Amaro.

Meyer et al. (2004) apontaram que, a partir da década de 1980, novas características essenciais no deslocamento das “funções centrais”, que não podem mais ser tidas como complementares ao Centro. De acordo com os autores

[...] “Por um lado aponta para uma dispersão de funções tradicionais do centro para novos setores urbanos que não podem ser identificados como centros de bairros, pois a chegada das novas funções não corresponde à emergência de uma nova centralidade complementar ao centro. Pelo contrário, trata-se mais precisamente de uma alternativa de localização do investimento imobiliário que até então tinha no centro a sua localização preferencial. Correspondeu claramente, desde a sua origem, a um deslocamento do capital imobiliário no interior do município da capital” (Meyer et al., 2004, p. 182).

No início dos anos 1990 a Av. Paulista, enquanto Centro comercial, começou a “envelhecer”, isto é, existiam poucos espaços para novos edifícios e unidades que satisfaziam as exigências tecnológicas da final do século XX, gerando as chamadas “deseconomias externas” (Sandroni, 2004, p. 365). De acordo com o autor, essas exigências eram relacionadas às características das edificações compostas sobretudo por lajes pequenas, elevadores lentos e insuficientes, ausência de terminais para novas tecnologias de comunicação e informação, dentre outros (Sandroni, 2004, p. 365-366).

Ademais, o Quadrante Sudoeste obteve vultosos investimentos em infraestrutura com a criação da OUC Faria Lima em 1995, que de certa forma respaldou a expansão terciária para a área. Segundo com Meyer et al. (2004),

[...] no início dos anos 80, assistiu-se à introdução de uma edificação voltada para programas inovadores, traduzidos em uma arquitetura retórica com características pós-modernas, instalada em terrenos desprovidos de infraestrutura sanitária. Esse quadro aprofundou-se ao longo da década de 1980 e entrou nos anos 90 estimulado por uma poderosa investida do poder público, através da Operação Urbana Faria Lima (Meyer et al., 2004, p. 183).

Junto a OUC Água Espraiada, que seria criada em 2001, mudaram radicalmente a paisagem local, com a inserção de megaprojetos de padrão internacional. De acordo com Fix (2001) tais empreendimentos se caracterizam pelo:

[...] aumento da área da laje e do número de vagas de estacionamento. Instalação de sofisticados sistemas de ar-condicionado central, de sistemas informatizados de controle de energia elétrica e de regulação automática da iluminação artificial; nos sistemas de termoacumulação; e assim por diante. A aparência dos edifícios também se altera significativamente: de maior porte, formas arredondadas ou chanfradas, revestidos externamente com chapas metálicas ou vidro espelhado, e forrados por dentro numa combinação de granitos de cores e tipos variados [...] (Fix, 2001, p. 110).

Entre 1980 e 2000 os distritos centrais passaram pelo processo de evasão populacional, com redução total em 30% em relação ao observado no início do período, enquanto o município aumentou a sua população. O processo de evasão populacional foi maior nos distritos do Brás, Sé, Pari e Bom Retiro, o último perdeu quase 50% de seus habitantes, por motivos ligados a especialização funcional.

Para não incorrer no mascaramento de característica que possam ser diluídas nas escalas dos distritos, buscou-se também considerar os dados do Censo demográfico do IBGE agregados por áreas de ponderação¹⁸, nas quais são observados os detalhes que a análise agregada em distritos pode esconder. Marques & Requena (2013) identificaram no período 1991-2010, forte redução populacional, considerando a faixa de -10 a 0%. O Mapa 3 apresenta a taxa de crescimento para o intervalo. Claramente se verifica o crescimento negativo na maior parte do centro expandido, bem como em todas as áreas que compõem os distritos centrais, sem exceção, enquanto as periferias metropolitanas apresentaram enormes variações positivas (de 2,5 a 35% anualmente).

Em termos de produção imobiliária, ainda que não se disponha de dados referentes aos lançamentos imobiliários comerciais e residenciais para todo o intervalo temporal estudado, a produção sistematizada a partir de 1985 nos traz importantes elementos para compreensão da dinâmica urbana dos distritos centrais, do Quadrante Sudoeste e do município como um todo. A partir desta data se passou a contar com os dados sistematizados pela EMBRAESP, que apresentam os lançamentos para as tipologias comerciais e residenciais.

¹⁸ Áreas de ponderação são agrupamentos de setores censitários do IBGE, dessa forma, localizam-se na escala intermediária, entre os setores e os distritos.

Mapa 3 | Crescimento demográfico por áreas de ponderação – Região Metropolitana de São Paulo – 1991-2000

Fonte: Censos demográficos IBGE e bases cartográficas do Centro de Estudos da Metrópole; Elaboração Marques & Requena (2013)

Os lançamentos comerciais, entre 1985 a 2000, se concentraram no Quadrante Sudoeste que recebeu mais da metade deles. A parcela restante ficou dividida entre os distritos centrais e os demais distritos do município. Dos 401 lançamentos (que pode ter mais de um edifício por empreendimento), a maior concentração esteve no Quadrante, com 75% (304 empreendimentos), seguido pelos distritos centrais 15% (61 empreendimentos) e outros distritos 9% (36 empreendimentos). O Mapa 4 apresenta a distribuição espacial desses lançamentos. Destacam-se o distrito do Itaim Bibi, seguido de Pinheiros, Jardim Paulista, Moema, Vila Mariana e Bela Vista (esse já no perímetro dos distritos centrais, que possui como limite a Av. Paulista, que na época a concentração de atividades terciárias já estava “declínio”). Importante notar que os distritos centrais, na porção nordeste (Brás, Pari e Belém), não receberam nenhuma unidade comercial. Fora do Quadrante e distritos centrais destacam os distritos de Santana e Tatuapé.

Mapa 4 | Lançamentos imobiliários comerciais – Município de São Paulo – 1985-2000

Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: EMBRAESP (2013); Organização: CEM/Cepid (2014); Elaboração própria.

Já a evolução dos lançamentos residenciais entre 1985 e 2000, apresentou o padrão de distribuição da tipologia comercial, com a hegemonia dos distritos do Quadrante Sudoeste. Os quase 6 mil lançamentos residenciais do período, 53% (3.191 empreendimentos) se localizavam no Quadrante, seguido pelo grupo “outros distritos” com 39% (2.330 empreendimentos). Os distritos centrais contribuíram com apenas 8% (478 empreendimentos), dados que representam a baixa fatia residencial da área. O Mapa 5 apresenta a distribuição espacial destes. Apesar de contemplar a maior parte dos distritos do município, possui intensa concentração nos distritos do Quadrante, especialmente no quadrilátero contínuo que tem com vértices Perdizes, Vila Mariana, Jabaquara e Itaim Bibi. Nos distritos centrais, enquanto Sé e Bom Retiro não receberam lançamentos, Santa Cecília, Consolação, Bela Vista e Liberdade (distritos centrais que pertencem ao Quadrante), concentraram a maior parte deles.

Para finalizar a análise dos lançamentos imobiliários do período, o Mapa 6 apresenta os lançamentos de 1985 a 2000 apenas para os distritos centrais, no qual é possível verificar as particularidades de determinados espaços (já que na escala dos distritos as informações são diluídas). Observa-se que ocorreram, sobretudo, no limite compreendido entre a Linha vermelha do metrô e as direções Sul, e principalmente a Sudoeste, direção de deslocamento da centralidade terciária.

A partir da década de 1980, foi observada a continuidade das políticas de intervenções “esparças” e “pontuais” (Kara-José, 2010, p. 27), até a conversão num corpo de políticas tributárias, fiscais e urbanísticas de maior consistência para o Centro, em tentativas de reversão de sua imagem. Não cabe ao escopo do presente trabalho a análise de cada um dos instrumentos, por isso, se destaca somente as políticas ou instrumentos elencados como principais, ainda que descritos em linhas gerais.

A “imagem” do Centro, com a saída das elites, sua popularização e o processo de perda populacional não era “positiva”. Kara-José (2010, p. 12) afirmou que as complexidades sociais da área, divulgadas ideologicamente como “degradação” (visto a concentração de imóveis ociosos e a presença de espaços públicos em péssimo estado de conservação), coexistiu com a condição excepcional polo gerador de empregos do município. Esse antagonismo serviu como justificativa para criação do discurso da “revitalização” que passou a permear o poder público, e fundamentar diversas ações, ainda pulverizadas.

Mapa 5 | Lançamentos imobiliários residenciais – Município de São Paulo – 1985-2000

Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: EMBRAESP (2013); Organização: CEM/Cepid (2014); Elaboração própria.

Mapa 6 | Lançamentos comerciais e residenciais – Distritos centrais – 1985-2000

Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: EMBRAESP (2013); Organização: CEM/Cepid (2014); Elaboração própria.

A autora identificou três perspectivas a respeito da “revitalização” da área central:

“[...] há a tentativa de se trazer de volta as elites, através da reversão da degradação, vista como existência de situações sociais indesejadas – camelôs, moradores de rua, espaços públicos descuidados – e da recuperação do antigo glamour. Desta perspectiva defende-se o resgate do valor simbólico e imobiliário do Centro através de ações voltadas para atração de novos usuários e empreendedores privados. Ações que vão desde a zeladoria de espaços, até a implantação de instrumentos urbanísticos e de novos atrativos culturais de dimensão metropolitana. Por outro lado, há a perspectiva de fortalecimento do caráter popular do Centro e ocupações de imóveis vazios por moradias populares [...] Há também a perspectiva de melhoria das condições ambientais e de infraestrutura, e de fortalecimento das atividades econômicas existentes” (Kara-José, 2010, p. 38-39).

Essas diferentes visões apontadas pela autora, tem pautado as ações do poder público, desde a década de 1990, que envolvem incentivos tributários e fiscais, instrumentos de operacionalização da outorga onerosa do direito de construir, bem como tentativas frustradas de aplicação de instrumentos de política urbana que será abordada no capítulo 3, com a regulamentação dos instrumentos de combate a ociosidade imobiliária.

A pesquisa coordenada por Helena Menna Barreto Silva (2006) identificou os instrumentos criados por diferentes administrações municipais entre 1989 a 2006, com o objetivo de viabilizar investimentos e políticas coerentes com propostas de transformação da área central¹⁹. Tais instrumentos visaram (ou ainda visam), de acordo com Silva (2006) (i) o levantamento de recursos privados para a recuperação ambiental e do patrimônio histórico; (ii) a execução de infraestrutura; (iii) a construção de equipamentos públicos; (iv) a ativação da dinâmica econômica e imobiliária da região; e (vi) facilitar a produção pública e privada de Habitação de Interesse Social (HIS). A pesquisa classificou as diferentes formas de intervenções propostas pelo poder público em dois blocos (Silva, 2006, p. 41). O primeiro se caracteriza mais explicitamente pela utilização de incentivos tributários e fiscais e o segundo pela operacionalização do conceito solo criado junto às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que seriam criadas no Plano Diretor de 2002, apesar de pensadas anteriormente.

Do primeiro bloco, os principais instrumentos destacados pela autora são a “Lei de Fachadas” (1997), a Lei de Incentivos Seletivos²⁰ (2003), a Lei de dação (2002)²¹ e a Lei de remissão da dívida (2004)²², as duas últimas visam reduzir o custo de produção de habitação de interesse social, incluindo além de benefícios fiscais, a negociação de dívidas fiscais.

A Lei Municipal nº 12.350 de 6 de junho de 1997, conhecida como “lei das fachadas” (São Paulo, 1997b), está relacionada às estratégias de reversão do processo de “degradação” da

¹⁹ Na década anterior, Kara-José (2010, p. 108) destacou tentativas de intervenções com o projeto Luz Cultural na gestão Mário Cova (1983-1985), cujo objetivo era trazer a “revitalização” da área ancorada a equipamentos culturais.

²⁰ Foram identificadas duas leis de incentivos específicos (Silva, 2006). A primeira com a Lei municipal 13.496 que dispõe sobre a criação do Programa de Incentivos Seletivos para a área central de São Paulo (Silva, 2006, p. 19). A segunda se dá pela Lei municipal 14.096 de 2005, que de acordo com Silva (2006, p. 96) dispõe sobre a criação do Programa de Incentivos Seletivos para a região adjacente a estação da Luz.

²¹ De acordo com Silva (2006, p. 114), a Lei municipal 13.259 de 2002, criou a possibilidade de negociar o próprio imóvel como forma de facilitar o pagamento dos créditos tributários. A Lei se configurou como importante elemento para a compra de imóveis por parte do poder público.

²² De acordo com Silva (2006, p. 114), a Lei municipal 13.736 de 2004, passou a permitir a aquisição de imóveis com dívida tributárias, que seriam destinados à Habitação de Interesse Social mediante reforma ou provisão por parte do poder público (SEHAB e COHAB) e entidades conveniadas.

área central, com foco na recuperação da “imagem do Centro” (Kara-Jose, 2010 e Silva, 2006, p. 85). A Lei, ainda vigente na atualidade, concede isenção no IPTU por até 10 anos para os proprietários que realizarem a recuperação externa ou a conservação de imóveis tombados num perímetro específico de 33 quadras, que correspondem a maior densidade de bens tombados no centro (Mapa 7).

Mapa 7 | Perímetro da “lei das fachadas” e Operações Urbanas – Município de São Paulo – 2016

Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: Lei municipal 12.350 de 1997 e PDE (2014); Elaboração própria.

Do segundo bloco se destacam as operações urbanas, que operacionalizam a utilização do instrumento do Solo Criado, atualmente denominado pelo Estatuto da Cidade (2001) como Outorga Onerosa do Direito de Construir. Estes seriam utilizados para a arrecadação de recursos para realização de obras públicas, incentivo à construção e à regularização imobiliária, à recuperação do patrimônio e à ordenação urbanística (Silva, 2006, p. 41). Três das operações urbanas propostas na década de 1990 foram desenhadas nos distritos centrais: a Operação Urbana (OU) Vale do Anhangabaú (1991)²³, a Operação Urbana Consorciada (OUC) Água Branca (1995)²⁴ e a OU Centro (1997)²⁵ (rever Mapa 7). Elas corresponderam à primeira geração de operações urbanas, ainda anteriores à aprovação do Estatuto da Cidade (portanto, anteriores à criação dos Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC), por isso utilizavam “solo criado” como fonte de obtenção de recursos para financiar a transformação urbana desejada.

Ainda se incluem no segundo bloco a Transferência de Potencial Construtivo e as ZEIS. Estas estão diretamente relacionadas à elaboração de políticas habitacionais por meio de reserva de terras no zoneamento. De acordo com Silva (2006, p.106), são compreendidas como uma porção do território no qual a prioridade é a produção e a regularização HIS, interferindo na questão fundiária, com a combinação de mecanismos que permitam a redução dos preços dos terrenos necessários à produção pública, bem como a viabilização da produção de HIS pela iniciativa privada.

²³ Em 1991 foi criada OU Vale do Anhangabaú com a Lei municipal 11.090, de 16 de setembro de 1991 (São Paulo, 1991), em momento de baixa arrecadação pelo município, com o objetivo pontual de gerar recursos para a conclusão das obras do túnel Anhangabaú, por meio da concessão de incentivos urbanísticos para empreendedores privados (Kara-José, 2010, p. 93). A Operação propôs um conjunto de obras para melhoria de espaços públicos e infraestrutura de drenagem para o entorno do Vale. Os resultados foram sentidos de modo muito tímido e parcial. Logo foi extinta, dado o relativo fracasso frente ao objetivo, visto que não foram criados amplos incentivos para atração do mercado, consequentemente, não gerando a arrecadação esperada.

²⁴ Já a OUC Água Branca localizada na face Oeste dos distritos centrais (distrito da Barra Funda), foi criada pela Lei municipal nº 11.774 de 18 de maio de 1995, com o objetivo legal de promoção desenvolvimento da região de modo equilibrado, dando condições para que as potencialidades regionais sejam devidamente efetivadas (São Paulo, 1995). Na área se destaca a presença do uso industrial, em processo centrífugo. Ligado a essa desindustrialização está o “passivo espacial”, nos termos de Souza (2013, p. 72), definidos pela presença de imóveis ociosos e a crescente ocupação com atividades ligadas ao setor terciário, num processo identificado por Lima (2016).

²⁵ Sucessora da OU Vale do Anhangabaú, a OU Centro foi criada pela Lei municipal nº 12.349, de 6 de junho de 1997, com a estratégia de promoção da requalificação urbana e o estímulo investimentos no perímetro central do município (São Paulo, 1997a). De acordo com Nakano et al. (2004, p. 142), a Operação objetiva a atração de investimentos imobiliários, turísticos e culturais, oferecendo vantagens como a possibilidade de transferência de potencial construtivo de imóveis tombados característicos da área, por meio da outorga de potencial construtivo adicional em função do remembramento de lotes, bônus potencial construtivo mediante a doação de áreas públicas, dispensa de estacionamentos, dentre outras exigências para a implantação de equipamentos culturais e de lazer.

A PARTIR 2000: RETOMADA DO CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO E IMOBILIÁRIO

A partir dos anos 2000, em continuidade a processos anteriores, o eixo de expansão terciário se consolidou em áreas do Quadrante Sudoeste, o que significa que não existam novas frentes de expansão. O centro da alta renda está posto, concomitantemente ao Centro da metrópole, resistindo e mantendo a centralidade dominante, com novas e velhas características. A continuidade do esvaziamento demográfico foi revertida, de modo que a área central voltou a crescer. Ocorreu também um tímido, mas não desprezível, reaquecimento imobiliário, particularmente em espaços bem delimitados de interesse do capital imobiliário. Além disso, foram sentidos os resultados de ações do poder público, realizadas na década anterior, ainda longe de serem suficientes para mudanças mais estruturais profundas.

O eixo de expansão terciário atingiu seu ponto mais a Noroeste do Quadrante, seguindo da Av. Brigadeiro Faria Lima até a Vila Leopoldina, além de basicamente toda a extensão da margem direita do Rio Pinheiros. Esse se configura pela reunião de centralidade terciárias, agora da Vila Leopoldina a Santo Amaro, passando pela Vila Olímpia, Av. Luís Carlos Berrini e Chucri Zaidan²⁶. Esse é o Centro da alta renda que tem sua existência concomitante ao Centro da maioria ou Centro da metrópole, localizado nos distritos da Sé e República. A respeito da existência desses dois centros, Villaça (2012, p. 157) afirmou que mais importante do que a indagação de qual deles seria “verdadeiramente” o Centro, é a consideração da desigualdade de poder político e econômico existente na sociedade, dado que “um centro é sustentado pela força da maioria” e outro pela “força da minoria”. O Centro continua mantendo sua centralidade dominante, nos termos postos por Villaça (2012, p. 154) enquanto local que polariza a população metropolitana, tendo em vista as especializações terciárias; o relativo maior atendimento por redes de transporte público, que convergem para a área; e a maior e mais diversificada concentração de empregos e estabelecimentos terciários. Realizara-se a breve abordagem desses pontos, com a apresentação de características da atualidade, que revelam a permanência da centralidade.

Apesar de realizado com um olhar no final da década de 1990 e início dos anos 2000, Nakano et al., (2004) identificaram 16 “subespaços” (Mapa 8) que apresentam a grande especialização funcional, em termos de comércio e serviços em diversas áreas da subprefeitura

²⁶ Caso se observe o deslocamento terciário em escala metropolitana, área não contígua ao Quadrante Sudoeste, é atingido o município de Barueri, com o complexo Alphaville (Meyer et al., 2004, p. 183).

da Sé. Essas áreas representam parte expressiva da centralidade terciária. No Quadro 1 foram resumidas suas principais características, trazendo alguns dados mais recentes.

Mapa 8| “Subespaços” centrais do Município de São Paulo - Subprefeitura da Sé

Quadro 1 | Características dos “subespaços” centrais

ID	Subespaços	Características
1	Eixo Centro Velho - Centro Novo	Alta concentração de serviços e comércio informal. Baixa ocupação residencial e com padrões de baixa renda, especialmente na Sé. Já a República na atualidade recebe inúmeros lançamentos imobiliários, com tendência a mudança de perfil socioeconômico ou nova elitização, com a “redescoberta imobiliária”.
2	Entorno da Rua 25 de Março	Alta concentração de comércio atacadista de fios têxteis e tecidos, além do comércio varejista sazonal, que se adapta as diferentes festividades do calendário.
3	Entorno da Rua Santa Ifigênia	Alta concentração de hotéis que servem ao “turismo de sacoleiros”; comercialização de produtos eletrônicos, de modo formal e informal. Área com densidade populacional média e de baixa renda. Presença de cortiços.
4	Higienópolis	Concentração média de atividades do setor jurídico e de atividades de gestão empresarial. Alta densidade populacional de alta renda. Edifícios de alto valor imobiliário e alguns de interesses arquitetônicos.
5	Vila Buarque	Alta concentração de atividades ligadas a escritórios de arquitetura, como os localizados na rua General Jardim.
6	Contra rótula	Alta concentração de peças e acessórios para automóveis. Concentração média de hotéis. Baixa densidade residencial no trecho da Rua Mauá e alta densidade no restante e de baixa renda em toda a sua extensão.
7	Entorno da Av. Tiradentes	Presença de equipamentos histórico-culturais (Pinacoteca do Estado, Museu de Arte Sacra, Museu da Língua Portuguesa e Sala São Paulo). Área com baixa densidade residencial e de baixa renda. Presença de cortiços.
8	Centro do Bom Retiro	Alta concentração de confecções e comércio atacadista de fios têxteis e tecidos. Área com alta densidade populacional com predominância de uso residencial. Presença de cortiços.
9	Entorno da Rua Barão de Limeira	Alta concentração de comércio de veículos. Área com alta densidade populacional e renda baixa.
10	Porção norte do distrito de Santa Cecília	Concentração média de atividades de comércio de peças e acessórios para automóveis. Área de baixa densidade populacional e de renda baixa. Presença de cortiços.
11	Pacaembu	Uso estritamente residencial, com reduzida presença de atividade comercial. Casa unifamiliares de alto padrão.
12	Bela Vista	Alta concentração de hotéis. Misto de altas e médias densidades populacionais, assim com o padrão de renda. Presença de cortiços.
13	Entorno da Av. Paulista	Alta concentração de serviços e camadas de alta renda.
14	Centro da Liberdade	Concentração média de organizações religiosas e sindicais. Área de alta densidade populacional de média renda. Concentração alta de instituições de ensino superior e pré-vestibular.
15	Aclimação	Forte concentração residencial de renda média a alta.
16	Cambuci	Concentração média de comércio de peças e acessórios para automóveis. Recebe quantidade expressiva de lançamentos comerciais.

Fonte: Nakano et al. (2004); Elaboração Nakano et al. (2004); Atualização do autor.

A relativa alta densidade de redes de transporte coletivo (o que não significa que sejam suficientes em termos de atendimento), em comparação com outras áreas do município, e a convergência delas para basicamente a Sé e República, revelam a polaridade do Centro paulistano. Para o município e Região Metropolitana de São Paulo (Mapa 9).

Mapa 9 | Transporte coletivo – Município de São Paulo – 2016

Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: PDE (2014); Elaboração própria.

A infraestrutura de transporte coletivo, apesar de insuficiente, e atender de modo diferenciado, em termos de densidade e qualidade, as diversas áreas do município, e da Região Metropolitana (no caso da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM), convergem, com poucas exceções para o núcleo dos distritos centrais. Em termos do sistema de metroferroviário apenas as linhas verde e Lilás do Metrô circulam, respectivamente, nas bordas e fora dos distritos centrais, além da linha Esmeralda da CPTM, liga o município de Osasco ao Grajaú (zona Sul paulistana). Essas exceções representam de certa forma, a tendência de polarização exercida pelo Quadrante Sudoeste, ao conjunto do município e da metrópole²⁷.

Em relação polarização econômica, foi avaliada a distribuição dos postos de trabalho, obtidos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2013. Foram verificados mais de 4 milhões de vagas do emprego formal (Mapa 10), que se distribuem basicamente nos distritos centrais e no Quadrante Sudoeste, com poucas exceções. O Gráfico 4 apresenta os 13 distritos com maiores concentrações de emprego. As duas primeiras posições estão no Quadrante, com o Itaim Bibi e Vila Mariana, que juntos possuem mais de 500 mil postos. Os distritos centrais aparecem com a República (3ª posição), Bela Vista (6ª posição), Consolação (8ª posição), Sé (10ª posição) e Barra Funda (11ª posição). Com exceção desses distritos, além de Lapa e Santana, os demais se concentram no quadrante.

A RAIS não considera a participação de servidores públicos, que se concentram basicamente no Centro e em algumas áreas do Quadrante Sudoeste. É sabida da concentração de instituições do poder público especialmente no distrito da Sé e República, como a Prefeitura de São Paulo e suas diversas secretarias e autarquias, além de Secretarias do Governo do Estado e do Tribunal de Justiça, entre outros. A sede do governo do estado se localiza no Quadrante, distrito do Morumbi, distante do Centro cerca de 15 km. Além disso, a RAIS, não considera o emprego informal e pela argumentação realizada, especialmente por Kara-José (2010, p. 63), é sabido o considerável número de trabalhadores do comércio ambulante, no qual o Centro é o principal polo (inclusive contribuindo “negativamente” para a “imagem” do Centro). Dessa forma os distritos centrais possuem a maior e mais diversificada concentração de empregos.

²⁷ Ainda, tem-se a existência do Corredor Metropolitano, operados pela EMTU (Empresa Metropolitana de Transporte Urbano), que conectam a zona Sul paulistana, partindo das estações Morumbi (CPTM) e Jabaquara (Metrô) a diversos municípios da Região Metropolitana, atingindo novamente o município na Zona Leste, com o terminal São Mateus.

Mapa 10| Postos de trabalho – Município de São Paulo – 2013

Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. RAIS (2013); Organização: PMSP/SMDU/DEINFO; Elaboração própria.

Gráfico 4 | Maiores concentrações Postos de trabalho – Município de São Paulo – 2013

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. RAIS (2013); Organização: PMSP/SMDU/DEINFO; Elaboração própria.

De modo geral, a especialização terciária, a disponibilidade de infraestrutura de transporte e circulação, além da concentração de postos de trabalho, dentre outros fatores, criam localizações diferenciais que se refletem no valor da terra. O Mapa 11 apresenta o valor venal médio por m² das quadras fiscais do município de São Paulo. É nítida a concentração de altos valores no Quadrante Sudoeste e nos distritos centrais, especialmente acima de R\$ 2.000,00 o m². Essas localizações diferenciais são resultantes da produção social do espaço urbano.

Em termos demográficos, o Censo de 2010, quando comparado com seu antecedente, revelou mudanças substanciais nos distritos centrais, com o apontamento do crescimento populacional. Se no período anterior (1980-2000) a área perdeu quase de 30% de sua população, cerca de 230 mil habitantes, em 2010 foi registrada a reversão do processo de esvaziamento. Importante também considerar que apesar da reversão do processo, a área somente alcançou contingente populacional da década de 1960, já que em 2015 cerca de 650 mil habitantes residiam nos distritos centrais (projeção populacional). O dado que revela um potencial para o adensamento populacional, e mais uma justificativa para o combate a imóveis ociosos.

A reversão da tendência ao esvaziamento foi analisada em publicação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) em 2011. Considerando a volta do crescimento no centro expandido, foi identificado o acréscimo de aproximadamente 175 mil pessoas entre 2000 e 2010. Com exceção de apenas do

distrito Alto de Pinheiros e Água Rasa, todos os demais tiveram variação positiva (PMSP/SMDU, 2011, p. 1-3).

Mapa 11 | Valor médio do solo urbano – Município de São Paulo – 2016

Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: SMF (2016); Organização: PMSP/SMDU/DEINFO; Elaboração própria.

A comparação das taxas de crescimento populacional do município de São Paulo e dos distritos centrais indica um novo período de expansão demográfica. Ineditamente, no intervalo entre 1950-2010, a taxa de crescimento anual do município foi ultrapassada pelos distritos centrais, apesar de ambas serem baixíssimas, com 0,76 e 1,47, respectivamente (Gráfico 5).

Gráfico 5 | Evolução da Taxa geométrica de crescimento anual – Distritos centrais e Município de São Paulo – 1950-2010

Fonte: Censos Demográficos do IBGE; Organização PMSP/SMDU/DEINFO (2016); Elaboração própria.

O retorno do crescimento também foi observado por Marques & Requena (2013, p. 18), que advertem ser um processo muito mais complexo do que a simples afirmação do ganho populacional. Os autores constataam que apesar de verdadeira, a afirmação do crescimento do Centro é incompleta, já que a análise por áreas de ponderação indicou locais que passavam por processo de esvaziamento nos anos 1990 (citados anteriormente) e passaram a crescer nos anos 2000, outras passaram por esvaziamento contínuo, enquanto algumas áreas cresceram continuamente. Além disso, demonstraram que a trajetória demográfica deve ser observada para além dos dados do Censo, com a produção imobiliária, a variação de renda, a presença de favelas e indicadores de migração e fecundidade. Elaborado pelos citados autores, o Mapa 12 apresenta o crescimento demográfico por áreas de ponderação, entre 2000-2010. Observa-se que especificamente no perímetro dos distritos centrais, nenhuma área possui crescimento negativo. Além disso, foram verificadas grandes áreas com crescimento (de 2,5 a 10% ao ano) nos municípios periféricos da Região Metropolitana de São Paulo.

Mapa 12 | Crescimento demográfico por áreas de ponderação– Região Metropolitana de São Paulo – 2000-2010

Fonte: Censos demográficos IBGE e bases cartográficas do Centro de Estudos da Metrópole; Elaboração Marques & Requena (2013)

Na produção imobiliária, ocorreu pequena, mas não desprezível, variação positiva no número de lançamentos entre 2001 e 2013, especialmente de unidades comerciais nos distritos centrais. Houve alta não somente nessa área, mas na produção do município como um todo, advinda de novas características do mercado. De acordo com Boulos (2015, p. 18), o número de moradias financiadas pelo Sistema Financeiro Habitacional (SFH), entre 2003 e 2006 passou de 247 para 522 mil unidades. O mercado imobiliário foi ainda favorecido pela abertura de capitais de grandes empresas do ramo na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), que segundo o líder de movimento social, rendeu bilhões de reais adquiridos na aquisição de terras (Boulos, 2015, p. 18), dessa forma, aumentando extraordinariamente o valor dos imóveis.

O percentual de lançamentos comerciais nos distritos centrais, no Quadrante Sudoeste e em outros distritos do Município não apresentou grandes alterações no padrão de localização dos empreendimentos, já que o Quadrante quase sempre concentrou bem mais da metade deles. A evolução dos lançamentos obteve expressivo aumento, a partir de 2000, com a abertura do capital na bolsa de valores. Dos 676 lançamentos comerciais do período 2001-2013, a maior concentração esteve no Quadrante com 61% (413 empreendimentos), seguido do grupo “outros distritos” com 21% (143 empreendimentos), número próximo aos distritos centrais com 18% (120 empreendimentos). O Mapa 13 apresenta a distribuição espacial dos lançamentos comerciais. Destacam-se Itaim Bibi, Santo Amaro, Moema e Pinheiros, no Quadrante. No grupo

“outros distritos” se destacam Santana e Tatuapé. Já nos distritos centrais, Consolação, Bela Vista e Liberdade, assim como no período anterior.

Mapa 13 | Lançamentos imobiliários comerciais – Município de São Paulo – 2001-2013

Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: EMBRAESP (2013); Organização: CEM/Cepid (2014); Elaboração própria.

Em relação aos lançamentos residenciais, a partir de meados dos anos 2000 a produção em outros distritos do município, que não no Quadrante Sudoeste e nos distritos centrais, ultrapassou a produção do quadrante, que até então sempre liderava a concentração de empreendimentos. Posteriormente a produção foi mantida com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a partir de 2009. Dos 7.249 lançamentos, o grupo “outros distritos” apareceu com 47% (3.438 empreendimentos), seguido pelo quadrante com 43% (3.103 empreendimentos), e os distritos centrais, com apenas 10% (708 empreendimentos). Esse último melhorou a sua participação, já que no período anterior concentrou 8% dos lançamentos. Na distribuição espacial dos lançamentos (Mapa 14) ainda se destacam os distritos do Quadrante com Perdizes, Vila Mariana, Saúde, Itaim Bibi e Santo Amaro. Nos distritos centrais, a maior produção está nos distritos também pertencentes ao Quadrante (Santa Cecília, Consolação, Bela Vista e Liberdade). De modo geral, a produção tendeu dispersão espacial, principalmente no primeiro anel após o centro expandido, em direção a Sudeste (Cursino e Sacomã), Itaquera e Tucuruvi, influenciados pelos recursos PMCMV.

Por fim, especificamente nos distritos centrais (Mapa 15), os lançamentos comerciais e residenciais, de modo geral, repetiram a tendência do período anterior com concentração na direção do deslocamento da centralidade terciária a Sudoeste. Apesar disso, alguns deles passaram a ocorrer, ainda que em menor proporção a Norte do eixo da linha vermelha do metrô, sobretudo os residenciais. No perímetro da OUC Água Branca (distrito da Barra Funda) também se destacam os lançamentos de ambas as tipologias.

Em reportagem intitulada o “Novo eixo imobiliário inclui centro de SP” publicada no jornal Folha de S. Paulo, foi identificado o interesse do setor imobiliário se voltando para distritos que até então não tinham tradição no mercado imobiliário formal, ilustrando com o Brás e Santa Cecília, que “tornam-se alternativas para quem busca viver no centro ou próximo dele” (Vasquez, 2013). Foi destacada a ação do poder público para retirada de moradores em situação de rua das calçadas do Brás (distrito com um dos maiores números)²⁸. Por fim foi entrevistado Antônio Setin, da Incorporadora de mesmo sobrenome, que lançou o empreendimento “Estação

²⁸ Não figurantes nos censos demográficos, pois não possuem situação domiciliar, a população em situação de rua é recenseada na própria rua ou em centro de acolhida, por pesquisas financiadas pelo poder público. A pesquisa coordenada pela SMADS/PMSP e FESPSP (2012) contabilizou 14.478 pessoas em situação de rua em São Paulo em 2011 (6.765 contabilizados na rua e 7.713 em centros de acolhida). O Centro se revelou localização de 55.3% dos indivíduos em situação de rua, seguido da zona Leste (22,3%), Sul (10,7%), Norte (7,1%) e Oeste (4,7%) SMADS/PMSP/FESPSP (2012, p. 6). Tratando especificamente dos distritos centrais, as maiores concentrações estão no distrito de Santa Cecília, Sé, República e Brás, esse último com quase 500 pessoas em situação de rua.

Brás” em 2012 (Figura 2). O incorporador diz que, conforme os prédios fiquem prontos, aumentará a segurança e surgirão pontos comerciais nas imediações (Vasquez, 2013).

Mapa 14| Lançamentos imobiliários residenciais – Município de São Paulo – 2001-2013

Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: EMBRAESP (2013); Organização: CEM/Cepid (2014); Elaboração própria.

Mapa 15 | Lançamentos comerciais e residenciais – Distritos centrais – 2001-2013

Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: EMBRAESP (2013); Organização: CEM/Cepid (2014); Elaboração própria.

Figura 2 | Lançamento imobiliário – Distrito do Brás

1. Perspectiva da edificação; 2. Área comum do condomínio.
Fonte: < <http://www.setin.com.br/residencial/estacao-bras> >

Como apresentado, a grande mídia, acostumada a abordagem dos distritos centrais, sobretudo, por suas características negativas, passou a conferir “maior valor” a área, ou ao menos para parte dela, de interesse do mercado imobiliário. O caderno “Morar” da Folha de S. Paulo, trouxe chamadas como “Centro volta a atrair moradores com prédios para jovens”, “No centro velho, ruínas viram prédio novo”, “Novos empreendimentos dão ar comportado à boemia do Baixo Augusta” e “Mais baratos, imóveis sem garagem já são 25% do total” (Folha de S. Paulo. Caderno Especial Morar, 2015). Essa última destacou, a alta acessibilidade ao transporte público, e a menor demanda no uso de automóveis e vagas de garagem (que influenciam no custo final das unidades). O preço das unidades nos novos empreendimentos varia de R\$ 207 mil até R\$ 5 milhões. Foi destacada também outras características dos empreendimentos, como “áreas de lazer enxutas”, mas com opções como cinema ao ar livre e serviços de limpeza do tipo *pay-per-use*” (Pfeifer, 2015).

Em se tratando dos distritos centrais, como exposto inicialmente, o espaço físico para novos lançamentos é reduzido em comparação com outras áreas, o mercado adota como estratégia, além da edificação em lotes não edificadas e subutilizados, normalmente utilizados como estacionamento enquanto é aguardado projeto de nova edificação, em processos especulativos²⁹, a demolição de antigas edificações. De acordo com informação fornecida pela antiga Secretaria Especial de Licenciamento (SEL) da PMSP, por meio da Lei de Acesso a Informação, foram contabilizados 337 alvarás na subprefeitura da Sé e 391 alvarás na Mooca, entre 2013 e outubro de 2016.

Buscando associações entre a dinâmica demográfica e a produção imobiliária, Nakano (2015, p. 115 e outras) demonstrou que o “repovoamento” do “Centro antigo” (Sé e República) e do “Centro expandido” foi ocasionado pela inversão demográfica, da maior parte dos distritos dessas áreas, movida por lógicas predominantemente de segmentos formais do mercado imobiliário, voltado para os setores de média e alta renda. Por outro lado, segundo o autor deve-se também considerar o mercado de imóveis informais, já que a lógica mercantil que rege a produção imobiliária nas áreas mais valorizadas da cidade não beneficiou a população de baixa renda que participou da inversão demográfica inserindo-se em domicílios instalados em moradias precárias. Nas palavras do autor:

“Aparentemente, esse “repovoamento” se deu segundo as lógicas de diferentes segmentos do mercado imobiliário que não supre as necessidades habitacionais das populações de baixa renda de forma adequada. De um lado

²⁹ No capítulo 3, no contexto da análise da aplicação do PEUC em São Paulo, se verificará que nos distritos centrais, a maior parte dos terrenos não edificadas e subutilizados é utilizada como estacionamentos.

esse “repovoamento” foi impulsionado pelo segmento do mercado imobiliário formal, voltado para a produção de empreendimentos residenciais destinados a compradores de média e alta renda. De outro lado, foi impulsionado pelo segmento do mercado imobiliário popular que opera, muitas vezes na informalidade, alguns mecanismos de produção, locação e comercialização de moradias em cômodos, cortiços e aglomerados subnormais, para usarmos conceituações utilizadas pelo IBGE” (Nakano, 2015, p. 182).

Por fim, em relação à política urbana, muitas das ações citadas no período anterior (1980-2000), que tiveram início a partir da metade da década de 1990, ainda estão em curso como a OU Centro, OUC Água Branca e a Lei de fachadas. Também é importante o registro do Programa Morar centro, já extinto. Todas essas ações possuem potencial de redução da ociosidade imobiliária.

Na OU Centro, cujo objetivo focal é “criar condições que reforcem a importância da área central para a metrópole de São Paulo, tornando-a atraente para investimentos imobiliários, turísticos e culturais e consolidando a sua função de centro institucional” (São Paulo, 1997a), os resultados têm sido bastante tímidos frente às estratégias. Nakano et al. (2004, p. 143), Silva (2009, p. 4) e Kara-José (2010) observaram que apesar objetivo do aumento do potencial construtivo, em função do remembramento de lotes, o instrumento não tem sido adotado, em função de dificuldades operacionais, por sua vez estão relacionadas ao interesse do mercado. O instrumento mais utilizado era a compra de potencial construtivo a ser transferido para outras áreas da cidade, com dinâmica imobiliária aquecida, notadamente o Quadrante Sudoeste, contribuindo com os lançamentos imobiliários já observados na área.

Silva (2009, p. 4) e Lima (2016) atribuem o principal problema da Operação devido à falta de interesse dos investidores imobiliários pela área central. Segundo Lima:

“[...] A Operação realizada em uma região com algumas demandas de interesse público, porém fora do raio de interesse do mercado imobiliário, teve seu potencial de ação imobilizado, já que a adesão da iniciativa privada foi irrelevante, e assim os recursos arrecadados insuficientes para realizar qualquer transformação estrutural no espaço. Essa foi a OU Centro, vigente desde a década de 90, e mesmo oferecendo a flexibilização gritante aos parâmetros urbanísticos - em alguns casos o coeficiente de aproveitamento máximo dos lotes poderia chegar a 12; a efeito de comparação o máximo no restante da cidade é 4 – não foi atrativa para os fornecedores de recursos” (Lima, 2016, p. 99).

Já a OUC Água Branca, de acordo com Lima (2016, p. 65), não conseguiu promover transformações estruturais no território. Visto que,

“[...] a morfologia atual da região [...], se configura, em resumo, com a sobreposição de um tecido de desindustrialização lenta, algum avanço do mercado imobiliário que aproveita a estrutura de grandes glebas,

infraestruturas metropolitanas de mobilidade que configuram enclaves na escala local, e a permanência da ruptura histórica entre o norte e o sul da orla ferroviária” (Lima, 2016, p. 65).

A lei da OUC Água Branca de 1995 foi revisada em 2013, com a Lei nº 15.893 (São Paulo, 2013), se adequando as exigências do Estatuto da Cidade (2001). Comparando a com a OU Centro, Lima (2016, p. 100) afirmou que, a princípio, os rumos eram semelhantes no tocante à lógica do “mercado não aderiu e o projeto não avançou”. Porém nos últimos anos mudanças aconteceram, como a disponibilidade de investimentos no mercado imobiliário residencial e no campo institucional, com o executivo municipal alterando as prioridades na gestão urbana. Dessa forma, com a lei da Água Branca revista, criou-se a “uma oportunidade de superação da crítica clássica às antecessoras” (Lima, 2016, p. 101).

Com 20 anos de existência, a “Lei das Fachadas”, aplicada em perímetro parcial da OU Centro tem tido adesão extremamente baixa. Segundo Silva (2009, p. 4), “os maiores interessados e beneficiários foram instituições financeiras, a partir de obras de restauro em edifícios que já estavam sendo conservados por serem utilizados em atividades em que a imagem do estabelecimento é importante”. Até outubro de 2005 a autora identificou 14 imóveis que utilizaram o benefício, totalizando isenções que chegaram a cerca de 2,5 milhões (Silva, 2009, p. 37)³⁰. Por fim, a autora conclui que “os contatos feitos e as análises de dados disponíveis não parecem conduzir uma relação importante deste incentivo com a vacância de imóveis, não se podendo afirmar de que forma sua aplicação poderia estar contribuindo para estimular o uso de imóveis vazios” (Silva, 2009, p. 39).

Devecchi (2010, p. 228) destacou o programa Morar Centro (2001-2004), que foi o primeiro programa de reabilitação de áreas centrais em São Paulo a focar a habitação, com a reabilitação de edifícios verticais. O objetivo das intervenções do programa coordenado pela COHAB-SP e SEHAB eram a promoção do repovoamento da área central da cidade através da reforma e reciclagem de prédios ociosos para moradia (Devecchi, 2010, p. 229). Dos 400 imóveis da listagem recebida pelo grupo, apenas 54 se mostraram aptos aos empreendimentos (Devecchi, 2010, p. 232).

Reitera-se que, no processo de produção do espaço, a alteração das centralidades, com forte impacto nos distritos centrais, associadas importantes transformações nas dinâmicas demográfica e imobiliária tem alterado paisagem dos distritos centrais. Todos esses elementos devem ser considerados na leitura da realidade urbana, fundamental para compreensão do

³⁰ Em 2010, de acordo com matéria publicada no jornal O Estado de S. Paulo, 17 imóveis utilizaram dos benefícios da “Lei das fachadas” (Brandalise, 2010).

atual período, com o questionamento da existência de inúmeros imóveis ociosos em área de concentração de infraestrutura e equipamentos urbanos, que permanece enquanto Centro da metrópole.

1.2 | CARACTERIZAÇÃO DOS IMÓVEIS OCIOSOS

Influenciado pela definição legal, considera na presente pesquisa imóveis *não utilizados* como edificações residenciais ou não residenciais, em diferentes condições de conservação e inserção urbana que estão sem utilização. Eles podem estar inseridos mercado, seja para locação ou venda, o que não significa que estejam sendo utilizados. Além disso, podem estar abandonados, à espera de demolição, em litígio ou por qualquer outra situação que impeça sua utilização. Tais imóveis integram o grupo dos chamados imóveis ociosos, junto aos *não edificados* (lotes ou glebas com o coeficiente de aproveitamento igual a 0) e *subutilizados* (lotes ou glebas edificados abaixo do coeficiente de aproveitamento mínimo). A existência de tais imóveis acarreta prejuízos a maior parcela da sociedade, direta ou indiretamente, penalizando especialmente os mais pobres, enquanto uma pequena fração pode estar lucrando com a sua existência, devido a promoção de especulação imobiliária. Irá se caracterizar no presente item os imóveis que poderiam ser considerados *não utilizados*, objetivando a construção de uma ordem de grandeza, além de tratar da vacância imobiliária. Por fim, irá se abordar a ocupação de parte desses imóveis ociosos pelos movimentos sociais, já que antes do Estado, ocorrem tentativas de se fazer cumprir a função social de propriedades então ociosas.

QUANTIFICAÇÃO E A VACÂNCIA DOMICILIAR DO IBGE

Os Censos Demográficos realizados pelo IBGE apresentam, dentre inúmeras informações, a quantidade de “domicílios particulares permanentes não utilizados – vagos” existentes em todos os municípios brasileiros. O Instituto considera *domicílio* “local estruturalmente separado e independente que se destina a servir de habitação a uma ou mais pessoas, ou que esteja sendo utilizado como tal”. O seu caráter *particular permanente* refere-se à finalidade em servir como habitação, excluindo-se, da definição os domicílios coletivos e de utilização temporária. O termo *vago* refere-se à inexistência de morador na ocasião da pesquisa

(IBGE, 2011, p. 11-12)³¹. Dessa forma, desconsidera outros usos, como instalações industriais e comerciais, sabidamente existentes na área central de muitas cidades brasileiras.

Em escala nacional, os Censos de 2000 e 2010 identificaram 54.337.670 (11% do total de imóveis) e 67.459.066 (9,0% do total) domicílios vagos, respectivamente. Dados que revelam um aumento no valor bruto de domicílios de 24,4% em 10 anos, embora relativamente este número tenha caído³².

No município de São Paulo, foram apontados 420.327 (11,8% do total) em 2000 e 293.621 (7,5% do total) domicílios vagos em 2010³³. No intervalo, o número domicílios vagos foi reduzido em 30,1%, com a contabilização de 126.706 unidades a menos. Em ambas as pesquisas esse estoque se distribuía por todos os distritos, com forte incidência nos mais periféricos (Mapa 16). Em 2000, os 5 maiores estoques eram Sapopemba, Jardim São Luís, Cidade Ademar, Sacomã e Capão Redondo. Já em 2010, Sacomã, Jabaquara, Grajaú e Jaraguá e Vila Mariana (esse bastante valorizado pelo mercado imobiliário). Nota-se que os maiores estoques brutos de domicílios vagos não se encontram nos distritos centrais. Nestes os dados do Censo, indicam um melhor aproveitamento imobiliário em comparação com a média do município, dado a redução no número de domicílios vagos, além do maior contingente populacional, com a volta do crescimento à área, verificado anteriormente. O número de domicílios vagos passou de 45.464 para 29.968, refletindo uma redução de 34,0 %, ou seja, superior à redução do município. No mesmo período a população dos distritos centrais aumentou em 15,6% e do município 7,8%, colaborando para o melhor aproveitamento imobiliário. Em 2010 o distrito da Mooca possuía o maior número de imóveis vagos, seguido da República e Bela Vista (Gráfico 6).

³¹ Além de *vago*, IBGE classifica os *domicílios particulares permanentes* como *fechado*, quando não foi possível realizar a entrevista no momento da visita do agente recenseador, já que seus moradores estavam ausentes e de *uso ocasional*, quando o mesmo servia ocasionalmente de moradia na data de referência, ou seja, era o domicílio usado para descanso de fins de semana, férias ou outro fim, mesmo que, na data de referência, seus ocupantes ocasionais estivessem presentes (IBGE, 2011, p. 11 e 12). No Censo 2010 foram identificados no município de São Paulo 107.474 domicílios *fechados* e 59.974 de *uso ocasional*.

³² Em pesquisas anteriores não foi localizada a variável, impedindo a realização de séries históricas.

³³ Apenas para se ter magnitude do fenômeno de domicílios vagos, considerando os 5 maiores contingentes populacionais do país, seguidos de São Paulo, no Censo de 2010, tem-se o Rio de Janeiro com 193.682 (8,0 % do total de domicílios); Salvador com 77.945 (8,1 % do total de domicílios); Brasília com 62.977 (7,4 % do total de domicílios); Fortaleza com 53.327 (6,8 % do total de domicílios); e Belo Horizonte com 65.545 (7,7 % do total de domicílios).

Mapa 16 (composição) | Domicílios vagos por distritos – MSP – 2000 e 2010

Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2000 e 2010); Elaboração própria

Gráfico 6 | Evolução do número de domicílios vagos – Distritos centrais – 2000 e 2010

Fonte: IBGE - Censos Demográficos 2000 e 2010; Elaboração própria.

No entanto, a evolução da ociosidade imobiliária entre 2000 e 2010 variou fortemente em cada distrito. Apenas 3, tiveram uma variação positiva com o aumento do estoque de imóveis ociosos: Barra Funda, Belém e Mooca. Na direção contrária, os demais diminuíram o estoque, especialmente Sé e República, com quase 50% cada.

O Mapa 17 apresenta a distribuição espacial dos domicílios vagos, por setores censitários, nos distritos centrais em 2010. Diferentemente do mapa anterior, traz as informações em escala mais detalhada do que os distritos. Desse modo, percebe-se a predominância da classe de 1 a 15 domicílio vago na maior parte dos setores. O maior intervalo de domicílios (de 90 a 204) aparece pontualmente apenas em algumas áreas do Brás, Sé, República, Bela Vista e Consolação. Algumas distorções podem ser observadas, por exemplo, considerando o tamanho do setor censitário na Barra Funda, em uma região onde há uma pequena população morando, o que resulta em uma média mais baixa de domicílios vagos em um cenário de significativa subutilização (área marcada com círculo no mapa).

Mapa 17 | Domicílios vagos por setores censitários – Distritos centrais – 2010

Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2010); Elaboração própria.

Mais do que quantificar os imóveis vagos, a literatura ao se debruçar sobre os imóveis vazios considera a vacância imobiliária, tida como a relação entre um objeto e a sua disponibilidade, frente ao grupo desse objeto. A vacância domiciliar (ou vacância residencial) se define pela quantidade de domicílios vagos em relação ao total de imóveis domiciliares.

Em escala do nacional, em 2000, a vacância domiciliar era de 11,1% do total de imóveis, índice que foi reduzido a 9,1%, em 2010. Para o município de São Paulo, a redução neste mesmo período foi superior, passando de 11,8% para 7,5%. Nos distritos centrais a vacância domiciliar foi praticamente reduzida à metade, passando de 24,0% a 12,5%. O Mapa 18 apresenta a distribuição espacial da vacância em 2000 e 2010 nos distritos paulistanos. De modo geral, observa-se a queda da vacância em todos os distritos, especialmente nos distritos centrais, nos quais em 2000 a Sé apresentava a maior taxa (superior a 25%), seguida por República, Brás e Pari (entre 20 e 24,9%). Em 2010 nenhum distrito paulistano apresentou vacância superior a 25%, sendo nítida a redução nos distritos centrais. Os maiores valores foram encontrados no Belém (distrito central, a Leste) e Santo Amaro (Quadrante Sudoeste).

Mapa 18 | Vacância domiciliar por distritos – MSP – 2000 e 2010

2000

Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2000 e 2010); Elaboração própria.

Já o Mapa 19 apresenta o fenômeno da vacância domiciliar em 2010, por setores censitários dos distritos centrais. Observa-se a predominância de taxas até 14,9%. Taxas superiores ocorrem pontualmente em áreas específicas de todos os distritos, cuja explicação demanda o levantamento de fatores locais. A vacância foi amplamente reduzida, demonstrando

rupturas com certos ciclos de ociosidade na área (Tabela 2). A Barra Funda foi o único do grupo dos distritos centrais que aumentou a vacância no período, ainda que em pequeno valor percentual (3%), possivelmente fruto à remoção de duas grandes ocupações na região, sem reposição das moradias. Já a Sé, teve uma redução bastante expressiva de 26,1%.

Mapa 19 | Vacância domiciliar por Setores censitários – Distritos centrais – 2010

Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2010); Elaboração própria

Tabela 2 | Características de domicílios vagos – Distritos Centrais – 2000 e 2010

Distrito	2000			2010			Variação 2000 - 2010
	Domicílios	Domicílios vagos	Vacância imobiliária	Domicílios	Domicílios vagos	Vacância imobiliária	
Barra Funda	4.480	685	15,3%	5.623	1.031	18,3%	3,0%
Bela Vista	24.697	5.479	22,2%	29.967	3.494	11,7%	-10,5%
Belém	11.678	2.500	21,4%	14.323	2.775	19,4%	-2,0%
Bom Retiro	8.213	1.821	22,2%	10.620	1.114	10,5%	-11,7%
Brás	8.167	2.789	34,1%	10.110	1.664	16,5%	-17,7%
Cambuci	8.924	1.910	21,4%	12.645	1.201	9,5%	-11,9%
Consolação	21.781	3.694	17,0%	26.339	2.890	11,0%	-6,0%
Liberdade	21.941	5.283	24,1%	27.314	3.166	11,6%	-12,5%
Mooca	20.629	3.675	17,8%	26.456	4.075	15,4%	-2,4%
Pari	4.408	1.223	27,7%	5.543	556	10,0%	-17,7%
República	20.810	7.007	33,7%	26.344	3.732	14,2%	-19,5%
Santa Cecília	26.151	6.343	24,3%	35.951	3.024	8,4%	-15,8%
Sé	7.676	3.055	39,8%	9.098	1.246	13,7%	-26,1%
Total	189.555	45.464	24,0%	240.333	29.968	12,5%	-11,5%

Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2010); Elaboração própria.

A vacância pode ser utilizada na forma de outras tipologias de uso do imóvel, isto é, comercial e industrial, para além da residencial (domiciliar) apresentada. Também pode ser calculada por tipologias de edificações (como o recorte por área construída ou número de pavimentos, apenas para citar alguns exemplos). A quantificação da vacância de tipologias não residenciais é quase inexistente³⁴. É sabido pela literatura da concentração de galpões nas imediações das diversas ferrovias que cortam os distritos centrais, em especial na Barra Funda (como já verificado no contexto da OU Água Branca), Brás, e Mooca. Inclusive essas áreas foram denominadas de “Orla Ferroviária e Fluvial” no PDE 2014, definindo uma série de ações para reversão da ociosidade observada, porém ainda não quantificada.

Levantando hipóteses para compreensão da vacância imobiliária, Rolnik & Balbim (2005, p. 21) apontaram que devido ao processo de “esvaziamento” de áreas centrais, é extremamente difícil hoje a venda desses imóveis ociosos, já que sua utilização requer reformas que frequentemente mudariam inclusive o tipo de uso do prédio. Assim, frequentemente os imóveis permanecem vazios por anos e acabam por ser ocupados por movimentos sociais (como se verificará no presente capítulo) ou sofrem intenso processo de degradação física, chegando inclusive a apresentar riscos de desabamento para o seu entorno. Os autores fornecem como exemplos os imóveis pertencentes ao INSS e a RFFSA em grandes cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife³⁵. Para se compreender o fenômeno da vacância é necessária a compreensão do funcionamento do mercado imobiliário.

A disponibilidade de imóveis vagos para aluguel ou venda é fundamental para o funcionamento do mercado, pois do contrário, um mercado sem a oferta de imóveis dificultaria a mobilidade e os preços subiram. Segundo Nadalin & Balbim (2011)

“Os mecanismos econômicos por trás dos movimentos das taxas de vacância nos permitem perceber que não é a totalidade dos domicílios vagos que deve ser classificada como um recurso econômico escasso desperdiçado. Afinal, faz parte da natureza do mercado imobiliário que haja algum nível de vacância, uma vez que é necessário haver certo número de unidades vazias para acomodar as famílias que estão trocando de imóveis” (Nadalin & Balbim, 2011, p. 4).

³⁴ Apenas para citar um exemplo já datado, Sandroni (2004, p. 366) apresentou alguns dados comparativos de vacância comercial entre o recorte considerado Centro (subprefeitura da Sé, com exceção do Cambuci) e outras áreas do quadrante Sudoeste para o ano de 1999. O autor constatou na ocasião que o Centro possuía a maior oferta de edifícios comerciais e a segunda maior taxa de vacância, superado apenas pela Vila Olímpia. Contraditoriamente, o Centro, possuía os menores valores de venda e locação (Sandroni, 2004, p. 367).

³⁵ No capítulo 3 se apresentará alguns desdobramentos de ações sobre tais imóveis em São Paulo.

No limite, se não existisse oferta e demanda, não existiria mercado. A disponibilidade de imóveis vagos é a base do mercado e possui importante papel na formação e regulação dos preços. Ainda que não seja objetivo da presente pesquisa, seria importante entender “quanto” da fatia de domicílios vagos comporia o funcionamento do mercado e o satisfaria, e o que poderia ser considerada uma quantidade excessiva. Considerando os indicadores para o funcionamento “ideal” do mercado imobiliário residencial, Belskya (1992) e Jud & Frew (1990) apud PMSP/SMDU (2014, p.1) apresentam cifras de 5,0 e 6,5% do total de imóveis, respectivamente, como sendo um percentual aceitável. Dessa forma, a vacância domiciliar apresentada no Centro e seu entorno (12,5%) está bem acima desses índices ao contrário da média municipal (7,5%) que está mais próxima, ainda que tais índices foram calculados em termos “ideais. Esse excesso poderia ser frutos de políticas para uma utilização mais efetiva, preferencialmente para sanar as demandas dos mais pobres por moradia e cidade, em área infraestrutura, como os distritos centrais.

OUTROS LEVANTAMENTOS MAIS QUALIFICADOS DE IMÓVEIS NÃO UTILIZADOS

Diversas pesquisas, acadêmicas ou não, buscaram o levantamento e a sistematização de imóveis ociosos, especialmente em áreas centrais, com o apontamento de características particulares para múltiplas finalidades. Diferentemente do IBGE, consideram imóveis não-residenciais, apresentando suas características quantitativa e qualitativa, porém, em perímetro reduzido. Constituem uma importante fonte de dados, mais que complementar aos Censos, com a localização detalhada de imóveis, a apresentação de características específicas (edilícias e arquitetônicas). Verificou-se em tais levantamentos a utilização do pavimento térreo, enquanto pavimentos superiores são mantidos ociosos, e forte incidência da ociosidade em tipologias de até 11 pavimentos, e em usos não-residenciais. Tal informação é de relevância para produção da legislação de combate à ociosidade imobiliária, que irá definir porcentagem mínima de utilização para notificação.

- **A listagem pioneira do Grupo Técnico de Análise de Imóveis**

Não conferindo um estudo acadêmico, mais contribuindo para a identificação de imóveis ociosos, na década de 1990, o levantamento do Grupo Técnico de Análise de Imóveis (GTAI) realizado no contexto do Programa Morar Centro (2001 – 2004) foi considerado pioneiro.

Por sua vez, a listagem era composta por levantamento de movimentos sociais, imóveis indicados pelos próprios proprietários e identificados no próprio âmbito da pesquisa (Silva et al., 2009, p. 11). A listagem pioneira continha 317 imóveis de diferentes tipologias nos distritos Sé e República³⁶.

- **Levantamento para reabilitação de edifícios verticais**

Trabalhando com a reabilitação de edifícios verticais para fins habitacionais, não restritos ao grupo de habitação social (HIS e HMP) na área central da cidade, Devecchi (2001) gerou listagem de imóveis ociosos na ocasião. Posteriormente, em 2009, foram inventariados 342 edifícios produzidos até 1945, nos distritos da Sé e República, num exaustivo levantamento de campo (ver CD anexo 1). A respeito da ociosidade foi verificado que 64 deles (19%) estavam totalmente vazios e outros 111 (32%) apresentavam certo grau de ociosidade (Devecchi, 2010, p. 36), desse modo, indicando que o fenômeno da ociosidade tendencialmente ocorre de modo parcial. O levantamento da autora continha unidades identificada pelo GTAI.

Tais imóveis foram objeto da autora, na defesa da tese intitulada “Reformar não é construir - A reabilitação de edifícios verticais - Novas formas de morar em São Paulo no Século XXI”, que valorizou a reabilitação de edifícios verticais, de modo a desmistificar ideias disseminadas que a atividade não possui mercado, além de ser economicamente inviável, e com barreiras legais intransponíveis (Devecchi, 2010). Para além do inventário, a pesquisa contribuiu com um repertório de práticas de intervenções internacionais, para indicação de tecnologias para a reabilitação de edifícios verticais.

- **Levantamento para compreensão da política tributária e a manutenção de vazios**

Com a hipótese que considera uma forte relação entre a política tributária e a vacância imobiliária, a pesquisa coordenada por Helena Menna Barreto Silva (ver Silva et al., 2009) teve como objetivo

³⁶ Na pesquisa “Tributos imobiliários e imóveis vazios no centro de São Paulo” (Silva et al., 2009, p. 19 e 20), foram verificados in loco tais imóveis. Em termos tipológicos, foi constatado que 119 edifícios (37,0% do total) possuíam tipologia de térreo, com 3 ou mais pavimentos, 112 edifícios (35,0%) possuíam tipologia de sobrado ou edificações com até 2 pavimentos, 77 eram edificações térreas ou demolidas (24,5%) e 9 (3,5%) eram lotes vazios. Não se dispõem da listagem pioneira, porém tal levantamento consta em listagens posteriores, como a elaborada por Silva et al. (2009).

[...] estudar o comportamento da política de tributação imobiliária para o centro de São Paulo, com o objetivo principal de compreender suas relações com a manutenção de imóveis vazios ou sub-utilizados e avaliar o possível impacto de instrumentos para reduzir a ociosidade desses imóveis. Secundariamente, o objetivo é compreender a relação entre a política tributária e a dinâmica imobiliária na região central.

Para isso, foi realizado o levantamento de imóveis nessas condições, no perímetro da OU Centro, tendo a tipologia composta por quatro pavimentos (térreo mais três) como mínima para mapeamento. No perímetro da pesquisa, foram identificados 158 edifícios. Desses, 68 se encontravam totalmente vazios e 90 parcialmente (com os pavimentos superiores inutilizados, porém com o térreo em uso). A maior parte desses edifícios (48 edifícios) possui entre 8 e 11 andares, pequena porção (20 edifícios) entre 12 e 15 andares, e número menor ainda (apenas 5) possuem pavimentos superiores a 15 andares (Silva et al., 2009, p. 5).

Em relação à utilização do pavimento térreo com atividade econômica e a manutenção de pavimentos superiores ociosos, situação que se mostrou frequente frente aos casos apresentados, com 57% dos imóveis, os autores, estabeleceram a seguinte hipótese:

“[...] parece provável que a renda obtida seja suficiente para as despesas do prédio inteiro e pagar o IPTU, no caso em que não são devedores. A utilização dos andares superiores só deve valer a pena a partir de um certo percentual, face ao montante das despesas ligadas à sua ocupação: elevadores, limpeza, segurança, eletricidade, etc.” (Silva et. al, 2009, p. 5 e 6).

Já em relação à tipologia de uso (residencial ou não residencial), foi constatada a existência de apenas 6 imóveis de uso estritamente residencial, 20 de uso mistos, e os demais utilizados com atividades de comércio e serviços (Silva et. al, 2009, p. 6).

Por fim, questionam a baixa vacância de edifícios residenciais encontrados na área com o grande percentual de domicílios particulares permanentes vagos, identificados pelo IBGE. De acordo com os autores

“De qualquer modo, a pequena vacância de edifícios residenciais parece contraditória com o grande percentual de domicílios vazios encontrado pelo IBGE em 2000. Onde estão eles? É provável que muitos edifícios residenciais estejam com baixas taxas de ocupação – por moradores proprietários ou locatários – fato que ocasiona dificuldades adicionais para fazer face às despesas condominiais, especialmente em edifícios que necessitam elevadores” (Silva et al., 2009, p. 6).

- **Levantamento para aplicação da tríade de instrumentos indutores da função social da propriedade**

A Subprefeitura da Sé, na ocasião de elaboração do Plano Regional Estratégico em 2004, elaborou listagem de 162 imóveis ociosos para aplicação do PEUC e sucedâneos (ver CD anexo 2). Desse número, os *não utilizados* representam 58% imóveis (92 edifícios)³⁷.

- **Levantamento para a produção de unidades habitacionais**

Um estudo encomendado pela COHAB-SP a Fundação para a Pesquisa Ambiental (FUPAM) listou 221 imóveis para produção de HIS no núcleo dos distritos centrais (Gonçalves et al., 2009). Partiu-se da listagem de imóveis sistematizada por Devecchi (2001), posteriormente foi consultado o levantamento organizado por Silva et al. (2009). No levantamento COHAB/FUPAM foram adicionados outros imóveis identificados no perímetro de estudo, que incluiu a totalidade dos distritos da Sé e República, e parcialmente os seus arredores (Brás, Bom Retiro, Santa Cecília, Consolação, Bela Vista, Liberdade e Cambuci). O Mapa 20 apresenta os imóveis da listagem (ver CD Anexo 3).

Três critérios balizaram o mapeamento: (i) o grau de ociosidade (total ou parcial), (ii) a tipologia, com mais de dois pavimentos, e (iii) a ausência do perímetro da intervenção do Projeto Nova Luz, já que a área que receberia diretrizes de refuncionalização/ reestruturação espacial específica (extinto em 2013). Observam-se diferentes graus de acabamento dos edifícios, inclusive figuram imóveis inacabados. Além disso, em geral possuem razoável estágio de conservação e manutenção.

Num segundo momento, a COHAB selecionou 66 edifícios para um estudo mais aprofundado de viabilidade de produção habitacional com adequação edilícia (o chamado retrofit), estimando a construção de 3.080 unidades habitacionais (Gonçalves, et al., 2009, p. 30). O levantamento COHAB/ FUPAM se configurou em uma importante fonte de informação para o início das notificações a imóveis ociosos não utilizados em São Paulo, no final de 2014, conforme será apresentado no capítulo 3.

³⁷ A listagem será explorada no histórico das tentativas de aplicação da tríade de instrumentos indutores da função social da propriedade capítulo 3.

Mapa 20 | Imóveis ociosos do levantamento de campo do estudo para implantação de unidades habitacionais no centro de São Paulo COHAB/FUPAM – 2009

Fonte: Gonçalves et al., 2009, p. 30; Elaboração própria.

• LISTAGEM DE OCUPAÇÃO DE MOVIMENTOS SOCIAIS

As ocupações são realizadas em imóveis ociosos, especialmente edificações não utilizadas em áreas centrais. A lista que deu origem ao GTAI, como já visto, é oriunda do levantamento dos movimentos sociais. A contribuição de outros pesquisadores que trabalham com a temática fornece ordem de grandeza sobre as ocupações na área central. Devido a

importância do tema face aos objetivos do presente trabalho, as características das ocupações serão apresentadas no próximo item.

1.3 | AS OCUPAÇÕES DE IMÓVEIS OCIOSOS

A ocupação de imóveis por movimentos sociais, especialmente no Centro e seu entorno, se tornou mais frequente, desde 1997, demonstrando, de certo modo, o combate a ociosidade e o cumprimento da função social por movimentos que questionam tais passivos espaciais.

Neuhold (2009) identificou 72 edifícios ocupados por movimentos sociais de moradia entre 1997 e 2007³⁸. Por sua vez, Trindade (2014) partiu dos dados da autora com a atualização da listagem até 2012, contabilizando 32 ocupações adicionais, entre 2008 e 2012. Em síntese, 105 ocupações ocorreram entre 1997 e 2012 nos distritos centrais (Gráfico 7). O pico atingido foi registrado em 1999, com 18 ocupações, que podem ocorrer mais de uma vez num mesmo edifício. Por sua vez, são seguidas pelas frequentes e truculentas reintegrações de posse (Neuhold, 2009, p. 59).

Gráfico 7 | Evolução das Ocupações de imóveis ociosos no centro paulistano* – 1997-2012

FONTE: Neuhold (2009) e Trindade (2014); Elaboração: Trindade (2014).

³⁸ A listagem foi gerada com o objetivo da análise “das experiências dos movimentos de moradia e sem-teto que reivindicam políticas habitacionais para a população de baixa renda na área central da cidade de São Paulo”. Segundo a autora, “questiona-se em que medida a sua principal estratégia de pressão – as ocupações de imóveis ociosos – inseriu novos critérios de julgamento nos debates sobre a reabilitação da área central, o que inclui o direito das camadas pobres habitarem uma região consolidada da cidade” (Neuhold, 2009, p. 4)

As ocupações sinalizam para o aumento da precariedade das condições de vida da população, que possui uma parcela que se organiza para a ocupação de edifícios em área central como uma forma de acesso à moradia, ou também, como uma estratégia de luta dos grupos que ocupam por alguns dias e desocupam, em uma ação para chamar atenção para casos de imóveis ociosos. Considera-se aqui a legitimidade das ocupações como estratégia de luta, e como exemplo do cumprimento, muitas vezes temporário, da função social da propriedade, ainda que estas estejam frequentemente imersas num quadro de relativa precariedade, demandando intervenções por parte do poder público.

Trindade (2014, p. 127) considera o ano de 1997 como um marco pois as ocupações passaram a se dar sob coordenação de grupos políticos específicos organizados como movimentos sociais, enquanto anteriormente, eram ações de caráter “espontâneo”, conduzidas por famílias que haviam sido despejadas de cortiços ou de outras áreas ocupadas no centro da cidade. A partir daquele momento, as “ocupações passam a reivindicar, politicamente, o direito de morar no centro da cidade, em uma área de urbanização consolidada e bem servida por equipamentos urbanos e infraestrutura” (Trindade, 2014, p. 129). Observando o contexto político do período o autor considera que a implementação do projeto neoliberal ocorreu aceleradamente na segunda metade da década de 1990, envolvendo a flexibilização de alguns direitos sociais então adquiridos, o que significa a precarização das condições de vida dos mais pobres, em especial da moradia. Neuhold (2009), que foi parte da base utilizada no levantamento de Trindade (2014), identificou características mais detalhadas dos imóveis ocupados por movimentos de moradia, entre 1997 e 2007. O Mapa 21 apresenta a distribuição das 72 ocupações nos distritos centrais por tipo de proprietários. Constatase que as ocupações concentraram nos distritos da Sé e República e que o número de imóveis ocupados que pertenciam ao poder público é equivalente ao pertencente a privados (ver CD Anexo 4).

A Tabela 3 apresenta a distribuição das ocupações por tipo de proprietários, especificando as pertencentes ao poder público federal, estadual e municipal. Percebe-se que, excluindo os casos de proprietários não identificados, 33 casos referem-se a imóveis públicos e 31 de proprietários privados. Do grupo pertencente ao poder público (secretarias, autarquias, fundações e empresas públicas), destacam-se as propriedades do governo do Estado, seguido do governo federal e apenas um caso de propriedade municipal.

Mapa 21 | Ocupações de imóveis por tipo de propriedade – Distritos centrais – 1997-2007

Fonte: Neuhold (2009). Elaboração própria.

Tabela 3 | Ocupações de imóveis por tipo de proprietários – Distritos centrais – 1997-2007

Ano	Edifícios públicos				Edifícios privados	Sem informação	Total geral*
	Federal	Estadual	Municipal	Total			
1997	1	4	-	5	0		5
1998	1	-	-	1	2		3
1999	2	7	-	9	9	1	18
2000	-	-	-	0	1		1
2001	-	2	-	2	1		3
2002	3	-	-	3	4	1	8
2003	-	-	-	0	5		5
2004	2	2	-	4	4	5	14
2005	3	2	1	6	1		7
2006	1	1	-	1	2	1	5
2007	2	-	-	2	2		4
TOTAL	14	18	1	33	31	8	72

Fonte: Neuhold (2009). Elaboração própria.

* Alguns edifícios foram ocupados mais de uma vez, por isso ao final não somam 72 e sim 64.

Além do levantamento de imóveis ocupados por movimentos sociais, Neuhold (2009) parte para análise dos empreendimentos que tiveram suas demandas atendidas pelo poder público municipal, por meio da COHAB, estadual, por meio da CDHU, e Federal, com o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). A síntese produzida contém imóveis refuncionalizados e serve de base para a discussão a respeito da ociosidade imobiliária e os movimentos sociais que, independente ou com o auxílio do poder público, fazem cumprir, mesmo que temporariamente a função social da propriedade, em um contexto que inexistia a aplicação efetiva do PEUC e sucedâneos.

Trindade (2015) a ação da ocupação em área central tem provocado um debate na opinião pública a respeito da importância da produção de habitação popular em áreas bem localizadas. De acordo com o autor,

Embora intensa, a luta dos movimentos populares levou à conquista de cerca de 3.500 unidades habitacionais no centro. Muito pouco diante da demanda. Na avaliação de lideranças dos movimentos, porém, mais importante que conquistar um bom número de unidades habitacionais foi inserir o tema da produção de moradia popular em áreas centrais na agenda da administração pública, tanto em nível municipal como estadual. (Trindade, 2015, s/p).

Organizações da sociedade civil também possuem a mesma avaliação, como Luiz Kohara, (coordenador do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos): “Antes dos movimentos, qualquer gestor público era categórico: é impossível fazer habitação popular nas áreas centrais. Depois, nesse processo de discussão e de ocupações, cada vez mais se consolidou a ideia da HIS no centro. Isso tem sido consolidado graças às ocupações, que envolveu muita gente a estudar o assunto” (Trindade, 2015, s/p).

As lutas implícitas nas ocupações também sinalizam para um processo de apropriação do discurso da regulação urbana pelos movimentos sociais de luta por moradia e pela cidade, cujo combate a ociosidade imobiliária entrou no discurso e justificativa das ocupações (Trindade, 2014). Especialmente os instrumentos relativos ao cumprimento da função social da propriedade são mobilizados nas falas como fator legitimador das ocupações. De acordo com o autor ao analisar as estratégias discursivas do líder do MTST

“[...] verifica-se uma inversão de significado no discurso hegemônico: os criminosos são os especuladores, e os movimentos sociais que ocupam as propriedades ociosas são, na verdade, aqueles que estão do lado da lei. Mas é importante perceber que o coordenador nacional do MTST constrói uma análise que procura romper as amarras do discurso legalista e, simultaneamente, se valer dele: *o essencial é que a luta popular por melhores condições de vida é algo legítimo, mas em se tratando do caso das ocupações urbanas, além de legítimas, elas são legais*. Em uma sociedade como a nossa, na qual a ideologia hegemônica parece ter certo “fetiche pelo direito” no

momento de criminalizar as lutas populares, esta estratégia discursiva faz todo o sentido: o respaldo jurídico das ocupações de imóveis ociosos associadas à reivindicação pela efetivação do princípio da função social da propriedade confere outro patamar ao debate relacionado à disputa pela construção democrática no Brasil” (Trindade, 2014, p. 188 e 189) (grifo do autor).

Nas palavras da própria liderança do MTST

“[...] No nosso caso, as ocupações de terras vazias são no Brasil, ao mesmo tempo, legítimas e legais. A principal das leis de nosso país, a Constituição Federal, afirma nos artigos 5 e 170 que toda a propriedade tem que cumprir sua função social. (...) Isto significa que, ao deixar terras ociosas, os proprietários estão agindo de forma ilegal e criminoso. (...) com base na Constituição Federal do Brasil, os grandes proprietários e especuladores é que são criminosos. Neste sentido, por mais estranhos que pareça ao discurso dominante, ocupar uma terra que não tenha função social é fazer cumprir a lei. Ocupar não é crime, é um direito” (Boulos, 2012, p. 45-46 *apud* Trindade, 2014, p. 188).

Importante considerar que para o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP), responsável pela notificação de imóveis ociosos com o PEUC, a condição da “ilegalidade” não é levada em conta. Caso o imóvel esteja ocupado, de qualquer forma que seja, inclusive com movimento social, a notificação não é realizada. Esta visão sobre os imóveis ociosos, bem como a estratégia adotada pela não notificação, não é pacífica tão pouco consensual. Para o poder público municipal (gestão 2013-2016) parece haver dúvida se os imóveis ocupados podem ser considerados “ociosos”. A própria lei não faz a distinção de usos frente a legalidade. A prática pela não notificação tem sido questionada pelo Ministério Público Estadual (MPE), na figura da Promotoria de Habitação e Urbanismo, que induz a notificação desses imóveis, sob argumentos da precariedade e da segurança dos próprios ocupantes, dessa forma não considerando tal ocupação como o cumprimento da função social pelo imóvel, se opondo também a visão da liderança de movimento social, como exposto.

CAPÍTULO 2

**EVOLUÇÃO DOS MARCOS REGULATÓRIOS E
PANORAMA NACIONAL DE APLICAÇÃO DA TRÍADE
INDUTORA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

Se considera como tríade indutora da função social da propriedade, o conjunto de instrumentos de combate à ociosidade imobiliária urbana que figura na Constituição de 1988, posteriormente regulamentado pelo Estatuto da Cidade, em 2001. O primeiro instrumento é o Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC). O proprietário de imóvel considerado ocioso (*não edificado, subutilizado e não utilizado*) é notificado para cumprir as obrigações do instrumento. Caso não faça é aplicado o IPTU Progressivo no tempo, o segundo instrumento da tríade. O Imposto é aplicado por um período de até 5 anos. Se ainda assim o imóvel não cumprir as obrigações, estará sujeito à desapropriação, com o instrumento da Desapropriação com o pagamento de títulos da dívida pública, que fecha a tríade.

Diante do crítico quadro habitacional das cidades brasileiras, nos anos 1980, período da constituinte e da articulação nacional em torno do tema urbano, havia alta expectativa dos envolvidos (movimentos sociais e outras entidades e setores) em relação a criação dos marcos normativos referentes a função social da propriedade e a efetiva aplicação dos instrumentos. Na Constituição de 1988 houve a ampliação do caráter municipalista, que foi utilizado pelas forças contrárias ao combate da ociosidade em prol do postergar e transferir para escala local o debate sobre o tema, ainda conflituoso na esfera federal. Assim, a regulação não foi realizada em âmbito federal naquele momento, e sim legada à esfera municipal, apoiada na figura do plano diretor, em uma posição estratégica de enfraquecimento da aplicação da tríade de instrumentos.

O período constituinte se deu em um contexto de forte disputa contra os lobbies dos capitais ligados à dinâmica imobiliária, para os quais não interessava o controle do Estado na ação do capital especulativo. Por isso, alguns autores leem a não regulamentação dos instrumentos na esfera federal como uma vitória dos defensores do capital especulativo (ver Faria, 2013) e um recuo no combate à propriedade privada (Maricato, 2003 e Souza, 1998). Outra leitura possível seria dos envolvidos com a reforma urbana, que observaram a inclusão de artigos que tratam do tema como uma vitória do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), ainda que fosse necessária sua regulamentação federal e pelos municípios. De acordo com Maricato (2003):

“Tanto a Constituição Federal de 1988 [...] como o Estatuto da Cidade não resultaram textos de fácil aplicação. A primeira porque o[s] adversários da chamada Reforma Urbana [...] conseguiram incluir na redação alguns detalhes que remeteram à aplicação de alguns instrumentos, como o IPTU progressivo para imóveis não utilizados ou subutilizados, para lei complementar. O segundo porque remeteu à utilização dos instrumentos de reforma urbana à elaboração do Plano Diretor [...] O que parece ser uma

providência lógica e óbvia resultou em um travamento na aplicação das principais conquistas contidas na lei [...]”. (Maricato, 2003, p. 160).

Frente às diferentes pressões de forças sociais e políticas atuantes no período, é simples a afirmação que foram poucos os ganhos concretos em termos de ações que transformam efetivamente o território, com uma mudança social positiva. Sem se opor ou discordar desta visão, foram encontrados elementos na evolução dos marcos regulatórios federais e municipais que não podem ser ignorados, e que representam a construção de um processo tido como político-pedagógico, na elaboração de estratégias de enfrentamento das resistências ao combate da ociosidade e da especulação imobiliária. O presente capítulo objetiva a apresentação da evolução dos marcos regulatórios e um panorama nacional de aplicação dos instrumentos. A regulamentação lenta e de difícil realização, foi melhor trabalhada por diferentes municípios, porém a implementação efetiva, com a aplicação, ainda está longe de atingir as expectativas criadas na concepção do instrumento.

2.1 | DO CONCEITO AO ARTIGO CONSTITUCIONAL

Inicialmente se fará uma trajetória da formulação do conceito de função social, meio ao debate entre “direito absoluto e subjetivo” e o “interesse social e coletivo”. Na sequência, se identificará no projeto de lei nº 775 de 1983, o cerne do conteúdo que irá pautar a proposta de emenda popular para a política urbana no debate constitucional e, que por fim, ganhará certo espaço na Constituição Federal de 1988. Nessa trajetória, ressalta-se o caráter vago em relação ao conteúdo social que explicita os interesses da maioria da população, dentro da chamada “função social”.

DIREITO ABSOLUTO, SUBJETIVO X INTERESSE SOCIAL E COLETIVO

Grande parte da literatura nacional que trata do tema da função social da propriedade foi estabelecida no campo jurídico. Mais recentemente, a pesquisa “Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) e IPTU progressivo no tempo”, coordenada pela arquiteta e urbanista Rosana Denaldi (ver Denaldi, 2015), trouxe para o debate o pano de fundo teórico sobre o conceito. Este sempre esteve vinculado à superação do direito subjetivo e individual, com a submissão aos interesses sociais e coletivos, base conceitual para o combate à ociosidade imobiliária. Denaldi (2015) apontou a introdução do conceito de *função social da propriedade* no discurso jurídico, no início do século XX, pelo francês León Duguit, que dissertou sobre a questão.

Para Duguit, o direito subjetivo no uso da propriedade, conferiria ao indivíduo poderes para se opor aos demais e ao Estado, permitindo que utilize seu patrimônio apenas em benefício próprio (Denaldi, 2015, p. 36). Dessa forma, o "direito subjetivo", no tocante a ociosidade e especulação imobiliária, deveria ser proibido pela legislação.

“Os que comprem grandes quantidades de terrenos a preços relativamente baixos e que se mantêm durante vários anos sem explorá-los, esperando que o aumento natural do valor do terreno lhes proporcione um grande benefício, não seguem uma prática que deveria estar proibida? Se a lei intervém, a legitimidade de sua intervenção não seria discutível nem discutida. Isto nos leva para muito longe da concepção de direito de propriedade intangível, que implica para o proprietário o direito a permanecer inativo ou não, segundo lhe agrade” (Duguit, 1920, p. 184 *apud* Denaldi, 2015, p. 36).

O Brasil desde os anos trinta vinha introduzindo na regulação federal termos associados à ideia de cumprimento da função social da propriedade, como apresenta a pesquisa coordenada por Denaldi (2015). A Constituição de 1934 dispôs que a propriedade estaria submetida ao interesse social e coletivo (Art. 113) e a Constituição de 1946 estabeleceu que o seu uso deveria estar condicionado ao bem-estar social (Art. 147). Já na Constituição de 1967, contexto da ditadura militar, constava a expressão “função social da propriedade” (Art. 157), figurando como um dos princípios da ordem econômica, por sua vez vinculada a realização de justiça social. No entanto, em todos os casos, “os contextos sociais e os regimes políticos não permitiram a ruptura do paradigma da propriedade como direito individual pleno e absoluto” (Denaldi, 2015, p. 37).

Bassul (2005, p. 168-169), identificou o conceito de função social da propriedade, de forma não tão explícito, mais próximo a sua concepção atual, no Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) de 1963³⁹, entendido na ocasião como a aplicação de taxaço sobre imóveis ociosos, sem previsão, no entanto, da progressividade no tempo ou mesmo da obrigação anterior de parcelar, edificar ou utilizar. Segundo Bonduki & Koury (2007, p. 10), a política habitacional proposta na ocasião do Seminário, seria financiada por meio da criação do Fundo Nacional da Habitação, que por sua vez, dentre as várias fontes de recursos, teria a taxaço de imóveis ociosos: “A não utilização de imóvel urbano (terreno ocioso ou unidade residencial vaga há mais de 6 meses)”, cuja alíquota proposta seria 3% ao ano sobre o valor real

³⁹ De acordo com Bonduki & Koury (2007, p. 5), o Seminário foi promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) com o apoio do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado (IPASE) em duas etapas (no Rio de Janeiro e em São Paulo). As pautas discutidas versavam em quatro temas centrais, dois mais voltados para habitação, um para planejamento urbano e um último, para a definição de programas nos temas.

do imóvel. Muitos autores questionam a sua utilização para arrecadação como objetivo principal. Aliás, esta deveria ser evitada, incentivando a utilização efetiva de imóveis ociosos.

O PROJETO DE LEI Nº 775 DE 1983

De acordo com Grazia (2012, p. 57) a primeira tentativa de aprovar uma lei de desenvolvimento urbano surgiu no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), que constatou em 1977, que os municípios indispunham de instrumental para enfrentamento da especulação imobiliária. Em 1983, por meio do conselho surge o Projeto de Lei (PL) nº 775, inicialmente com 51 artigos que dispunham sobre a promoção do desenvolvimento urbano⁴⁰. Dentre suas proposições e instrumentos previstos, elencou se aqui os dispositivos relacionados ao combate a ociosidade e a retenção especulativa da terra em áreas infraestruturadas.

As diretrizes para o desenvolvimento urbano presentes no artigo 2º trouxeram, dentre vários outros elementos, a adequação da propriedade imobiliária a sua “função social”. Isso se daria mediante a promoção de oportunidades de acesso a propriedade urbana e à moradia; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; correção das distorções da valorização da propriedade urbana; entre outros. Três artigos dispunham sobre o PEUC (Brasil, 1983):

Art. 29. Lei municipal, baseada em plano de uso do solo, para assegurar o aproveitamento do equipamento urbano existente, poderá determinar o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios de terreno vago, fixando as áreas, condições e prazos para sua execução.

§ 1º O prazo para início do parcelamento, da edificação ou da utilização não poderá ser inferior a 2 (dois) anos, a contar da notificação ao proprietário.

§ 2º O proprietário será notificado pela Prefeitura para o cumprimento da obrigação devendo a notificação ser averbada no Registro de Imóveis.

Art. 30. A alienação do imóvel, posterior à data da notificação, não interrompe o prazo fixado para o parcelamento, a edificação ou a utilização.

⁴⁰ Está disponível na página eletrônica da Câmara dos Deputados <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182231>> um dossiê com toda tramitação do PL 775, desde 1983, quando foi elaborado a seu arquivamento em 1995. O conjunto de mais de 500 páginas que reúne além das proposições legislativas (projeto e substitutivo), pareceres de “renomados” juristas da época, além de diversos anexos com comentários de outras entidades, como organizações econômicas, sociais e universidades, constituindo uma importante fonte de pesquisa.

Art. 31. O não cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar possibilitará ao Município a desapropriação do terreno, facultando-se sua alienação a terceiro que se comprometa a cumprir a obrigação estabelecida.

O PL não trouxe nenhum parâmetro para identificação da suposta condição “vaga” do terreno, como por exemplo, o baixo coeficiente de aproveitamento. Tão pouco o PEUC seria aplicável a edificações sem uso, pouco contribuindo para mitigação do alto estoque de imóveis vazios, pois considerava apenas “terrenos vagos”. Percebe-se também, a ausência da figura do IPTU Progressivo no tempo enquanto aplicação sequencial entre o PEUC e o instrumento da Desapropriação. Apesar de prever o “IPTU progressivo e regressivo”, o imposto não foi englobado na sequência de aplicação, dessa forma, inexistindo uma tríade de instrumentos. Além disso, a modalidade de desapropriação do terreno não considerava o pagamento em títulos da dívida pública, como as regulações posteriores disporiam. Dessa forma, diante dos longos prazos e procedimentos que seriam criados para a aplicação dos instrumentos, pode-se afirmar, que se aprovado o PL seria mais ousado frente ao combate à ociosidade imobiliária, apesar da não previsão de imposto sobre a mais-valia fundiária e o combate a edificações ociosas.

Em ato de juntada de documentos ao PL nº 775/1983, em setembro de 1983, a Associação dos Empresários de Loteamentos do Estado de São Paulo (ALELO), considerou “louvável” o ato de dar utilização aos chamados “vazios urbanos”, em menções aos citados artigos. Porém, foi questionada a “forma arbitrária” com a qual se propõe a fazer, remetendo a perda de valor da propriedade imobiliária e, conseqüentemente, prejuízos ao seu proprietário:

“[...] [A] utilização compulsória acarretará uma queda acentuada no valor de mercado do imóvel, mormente se seus proprietários não possuem, por si só, os recursos para dar a gleba a utilização obrigatória. Portanto, seja em composição com terceiros, seja por meio de desapropriação, o proprietário estará sujeito, a substancial perda do valor de seu imóvel, mormente se a utilização a que está obrigado não for compatível com a vocação do mesmo face ao mercado” (Brasil, p. 8 da carta juntada ao PL nº 775/1983 pela ALELO).

Entende-se que os loteadores colocariam seus imóveis no mercado conforme suas necessidades e, como é sabido, no momento em que foram ofertadas as melhores e as maiores formas de remuneração, ou seja, quase sempre com os investimentos públicos, em função do recebimento de infraestrutura técnica e social, ou com a alteração da legislação urbanística⁴¹.

⁴¹ que também pode contribuir para valorização do imóvel, como o ganho adicional de potencial construtivo em operações urbanas estratégicas.

Ainda a Associação defendeu que o poder público trabalhasse prioritariamente com suas propriedades e oferecesse incentivos aos agentes privados, no caso da utilização de propriedades destes:

“A ocupação de “vazios urbanos é desejável sob todos os aspectos. Pergunta-se, no entanto, porque não orientar a solução deste problema no sentido de a) utilização prioritária para as áreas pertencentes aos poderes públicos, indubitavelmente os maiores proprietários individuais de terras ociosas e b) no caso de áreas privadas, utilização dos mecanismos de indução fiscal amplamente empregadas em todas as democracias avançadas do mundo” (Brasil, 1983, p. 8 da carta juntada ao PL nº 775/1983 pela ALELO).

Posteriormente, a Associação advogou o emprego o IPTU regressivo, para evitar os “traumas” da utilização compulsória:

“A aplicação de imposto municipal progressivo com relação ao tempo e ao tamanho das áreas, consideradas as possíveis limitações de lei ou de mercado aplicáveis, obteria os efeitos de eliminação dos grandes vazios urbanos sem os traumatismos que a utilização compulsória poderá acarretar. Uma vez que as glebas sejam adequadamente utilizadas as alíquotas de impostos seriam reduzidas, criando importante incentivo a eliminação de terras ociosas” (Brasil, 1983, p. 9 da carta juntada ao PL nº 775/1983 pela ALELO).

Apenas para ter ideia do enfraquecimento que o PL sofreu em diversas tramitações no Congresso Nacional, em uma das versões do substitutivo, o conteúdo do PEUC foi restrito a dois artigos que esvaziou as disposições anteriores:

Art. 29. Lei municipal votada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, baseada em plano de uso do solo, poderá determinar a área a ser desapropriada, por utilidade pública, do imóvel vago para fins de parcelamento, edificação e utilização do terreno tendo em vista assegurar o aproveitamento do equipamento urbano.

Art. 30. Publicada a lei mencionada no artigo anterior, o executivo Municipal antes de proceder a desapropriação proporá ao proprietário do imóvel bases contratuais em instrumento público, para solucionar o aproveitamento do equipamento urbano e uma vez aceita a proposta não será efetivada aquela providência legal” (Brasil, 1983. Substitutivo do Projeto de Lei 775/ 1983).

Em relação às proposições legislativas e a dinâmica imobiliária, Cardoso (2012, p. 5) que destacou que o CNDU se preocupava com o conflito entre dois grandes grupos do setor imobiliário, e suas diferentes lógicas: os proprietários fundiários (especuladores) interessados em maximizar a valorização de suas terras e o setor da construção civil que, tendo seu lucro baseado na atividade produtiva, necessitariam da ampliação da oferta de terra para viabilizar a sua produção. No entanto, o autor expôs que pesquisas desenvolvidas nos anos 1980, já apontavam que os capitais envolvidos na produção de moradias tinham no lucro sobre as

operações fundiárias, ao contrário da atividade construtiva, o seu principal componente (Cardoso, 2012, p. 5). Dessa forma, não interessava o controle do Estado na ação do capital especulativo, trazendo um conflito que dificultava a aprovação do Projeto de Lei.

Em razão do PL no 775/1983 ter sido proposto sob a égide da antiga Constituição de 1967, já que em 1988 ocorreu a promulgação do novo texto constitucional (que trouxe um capítulo sobre a política urbana), em 1989 foi solicitado seu arquivamento. Posteriormente foi criado PL no 5.788/1990, que objetivava dispor sobre o referido capítulo, concluído apenas doze anos mais tarde com Estatuto da Cidade.

A PROPOSTA DE EMENDA POPULAR

A proposta de emenda popular elaborada nos anos que antecederam a Constituição Federal se deu a partir da articulação do MNRU, que reuniu ONGs, Universidades, entidades de representação profissional (arquitetos-urbanistas, geógrafos, bacharéis em direito, entre outros), além de representantes de outros movimentos sociais.

A reforma urbana foi estruturada a partir de um quadro de profundas desigualdades sócio-espaciais, e compreendia como um conjunto de modificações estruturais, com forte dimensão espacial, cujo objetivo seria a melhoria da qualidade de vida da população, especialmente os mais pobres, junto ao aumento da justiça social (Souza, 2005, p. 112 e outras). Estas envolvem não apenas modificações que afetam diretamente os mais pobres, como o reconhecimento do direito à moradia para quem ocupa áreas precárias de forma consolidada, mas também, objetivos relativos aos problemas urbanos e suas interconexões, como por exemplo, coibir a especulação imobiliária (Souza, 2005, p. 113). O MNRU tinha seu foco na luta pela democratização do acesso à terra, que envolve o conceito de função social e os instrumentos para alcançá-lo, como potenciais armas no combate ociosidade e a especulação imobiliária, em tese, democratizando o acesso a este escasso bem⁴².

⁴² De acordo com Souza (2005, p. 118), a reforma urbana começa a ser geminada ainda na década de 1950, com pauta relacionadas à escassez de moradias, em detrimento da compreensão mais ampla destes problemas. Na década seguinte, especialmente com o golpe militar e o Ato Institucional 5, o debate foi interrompido, com a perseguição e prisão de líderes de favelas, que resistiam contra a remoção forçada, e militantes de partidos que esquerda. Somente na década de 1980, com a abertura democrática lenta e gradual do regime, que o assunto foi retomado, dando lugar a um “conjunto estruturado de ideias a respeito da natureza e dos meios de promoção da reforma urbana” (Souza, 2005, p. 118).

Na Assembleia Nacional Constituinte o MNRU se estruturou nacionalmente e elaborou um projeto de emenda popular, que deu origem a dois capítulos na Constituição Federal de 1988. A proposta popular para emenda ao projeto da Constituição era composta por 23 artigos, 8 deles sobre a propriedade imobiliária urbana)⁴³. No Art. 3º são apresentados os instrumentos que o poder público disporia para assegurar os chamados direitos urbanos (alguns mais fortemente relacionados ao combate a ociosidade e a especulação imobiliária).

Art. 3º Para assegurar a prevalência dos direitos urbanos, o poder público disporá dos seguintes instrumentos:

- I – Imposto progressivo sobre imóveis;
- II – Imposto sobre a valorização imobiliária;
- III – Direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos;
- IV – Desapropriação por interesse social ou utilização pública;
- V – Discriminação de terras públicas;
- VI – Tombamento de imóveis;
- VII – Regime especial de proteção urbanística;
- VIII – Concessão de direito real de uso;
- IX – Parcelamento e edificação compulsórios.

§ único – O imposto progressivo sobre a valorização imobiliária e a edificação compulsória não poderão incidir sobre terreno de até 300m², destinado a moradia do proprietário. (Proposta popular de emenda ao projeto de Constituição elaborada pelo MNRU, Art. 3º)

Além do “imposto progressivo sobre imóveis”, foi proposto o “Imposto sobre a valorização imobiliária”, que apesar de diferentes, são complementares, uma vez que o imóvel ocioso, pode sofrer valorização. O Art. 8º complementa o tema expondo que “a valorização de imóveis urbanos que não decorra de investimentos realizados no próprio imóvel, mas que seja proveniente de investimentos do poder público ou de terceiros poderá ser apropriada por carga tributária ou outros meios” (Proposta popular de emenda ao projeto de Constituição elaborada pelo MNRU, Art. 8).

⁴³ Outros artigos estabelecem as regras de desapropriação, especialmente a desapropriação por utilidade pública (art. 5º) e por interesse social (art. 6º), esta última associada a uma declaração de interesse social para fins de reforma urbana.

O combate à imóveis ociosos se daria com a aplicação da tributação progressiva e desapropriação por interesse social ou parcelamento e edificação compulsórios, em posição próxima a atual tríade de instrumentos, porém sem o caráter sequencial. De acordo com o

Art. 9º - Cabe ao poder público municipal exigir que o proprietário do solo urbano ociosos ou subutilizado promova o seu adequado aproveitamento sob pena de submeter-se a tributação progressiva em relação ao tempo e a extensão da propriedade, sujeitar-se à desapropriação por interesse social ou parcelamento e edificação compulsórios. (Proposta popular de emenda ao projeto de Constituição elaborada pelo MNRU, Art. 9).

Souza (1998, p. 19) destacou o caráter “reformista” que não rompeu com a propriedade privada, mas representou uma “domesticação da mesma”. De acordo com o autor,

“Mesmo antes da derrota na Constituinte a bandeira da reforma urbana era – seja desculpado o pleonismo – ‘reformista’. Afinal, não se tratava de negar a propriedade privada ou fazer-lhe oposição sistemática, mas sim de uma estratégia que visava ao amparo na legalidade e buscava jogar com as próprias contradições da sociedade existente, na expectativa de que a propriedade privada pudesse ser, por assim dizer, domesticada, desempenhando uma “função social”, o que tornaria a própria cidade mais justa. Essa relativa acomodação aos marcos da ordem vigente acentua-se no âmbito do planejamento urbano alternativo, bastante vinculado às ideias dos planos diretores como instrumentos reformistas, que emerge após a derrota de 1988. Aos instrumentos de planejamento específicos cumpriria definirem os parâmetros legais, no contexto do plano diretor, para a efetivação dessa domesticação da propriedade privada ou, para usar a vaga expressão presente na Constituição, da ‘função social da cidade’” (Souza, 1998, p. 19).

Ainda se faz necessário problematizar o protagonismo conferido ao MNRU frente a introdução da função social da propriedade na Constituição. De acordo com Souza (1990) *apud* Faria (2013):

“[...] sobre os debates referentes à questão urbana na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e uma análise mais detalhada dos registros do processo, pode-se inferir que a proposta de iniciativa popular não introduz a função social da propriedade como novidade no processo constituinte, mas procura conferir-lhe uma interpretação peculiar. Essa afirmação difere do discurso predominantemente difundido de que o princípio da função social constava na proposta popular e foi incorporado à Constituição de 1988, como resultado da luta do Movimento da Reforma Urbana [...]” (Faria, 2013, p. 5).

Embora tenham sido incorporados na Constituição de 1988 alguns pontos, como será exposto a seguir, o Congresso Nacional estava obrigado a receber a emenda popular, mas não a incorporá-la, pois se tratava de um mecanismo mais consultivo e não propriamente deliberativo (Souza, 2005, p, 118-119).

A “DERROTA” DA REFORMA URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Os 23 artigos da proposta de emenda popular foram esvaziados, tornando-se apenas dois artigos constitucionais. A política urbana foi então legada ao capítulo II do título VII “Da ordem econômica e financeira”, composto pelos artigos 182 e 183. O art. 182 trouxe a obrigatoriedade de elaboração de Planos diretores e atrela a função social da propriedade ao cumprimento dos objetivos expostos nele. O artigo também apresentou a tríade indutora da função social para o combate a imóveis ociosos. De acordo com a Constituição (Brasil, 1988):

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - Parcelamento ou edificação compulsórios;

II - Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais” (Brasil, 1988).

Apesar da citação das tipologias de ociosidade (*não edificado*, *subutilizado* e *não utilizado*), seus conteúdos não foram definidos, permanecendo vazios semanticamente. Além disso, tratou apenas do parcelamento e edificação compulsórios, ou seja, não considerou a utilização compulsória.

A Constituição condicionou a função social à existência de plano diretor, num conjunto de procedimentos viria a dificultar a aplicação do PEUC e sucedâneos. De acordo com Maricato (2000):

“[...] a inclusão da proposta de plano diretor obrigatório na Constituição de 1988 e a subordinação a ele da aplicação dos instrumentos previstos para

fazer valer a função social da propriedade (aplicação essa que deve se dar sucessivamente no tempo, esgotando cada medida, hierarquicamente organizada, por vez) constituem um verdadeiro aparato de protelação da aplicação da função social da propriedade privada” (Maricato, 2000, p. 175).

Souza (1998, p. 20-21), na década de 1990, afirmou que a derrota na constituinte mais que tática, foi estratégica, pois as tentativas de elaboração de Planos diretores pelos municípios, desde o fim da década de 1980, como Angra dos Reis e São Paulo, até então tinham sido frustradas. De acordo com o autor:

“[A]o empurrar-se a responsabilidade para o nível municipal, sem que a amarração no texto constitucional fosse algo mais sólido (e a própria legislação ordinária federal que deve regulamentar os artigos 182 e 183 até hoje não foi votada!), criou-se uma situação que limita enormemente as chances de que, na maioria dos municípios, chegue-se a algum resultado que seja, pelo menos, razoável. Por quê? Basta, para perceber-se isso, que se tenha diante dos olhos a imensidão da tarefa e a heterogeneidade da realidade brasileira: cerca de mil municípios, na maioria dos casos com prefeituras desprovidas de quadros técnicos preparados, com uma vida política marcada pelo coronelismo, pelo patrimonialismo, pela corrupção e pela fraqueza da sociedade civil, e ainda com lobbies poderosos contrários a uma reforma urbana” (Souza, 1998, pp. 20-21).

Essas dificuldades que irá se encontrar nas regulamentações posteriores e nas tentativas de aplicação pelos municípios brasileiros. Algumas delas serão descritas mais para frente neste trabalho.

Da forma posta pela Constituição, a aplicação do PEUC a imóveis ociosos, e denominar o retorno a utilização (seja pelo parcelamento do solo, nova edificação ou utilização) como “função social da propriedade”, tornou nebuloso o que seria este cumprimento. Entende-se que qualquer forma de uso, desde que previsto pelo plano diretor, estará se cumprindo a função social, o que mostra ser uma definição vaga. Inclusive, não há um debate sobre o que seria este cumprimento, no âmbito da elaboração dos planos diretores, deixando as regras de uso e ocupação do solo muitas vezes associadas apenas aos interesses dos proprietários de imóveis de áreas específicas. Demandam discussões mais ampla e holística sobre o destino de cada espaço que compõem o todo, representado pela cidade. A Constituição não trouxe nenhuma priorização ou vinculação das destinações dos imóveis ociosos, pressionados para o cumprimento da função social da propriedade às demandas das camadas mais pobres. Não há uma associação entre a tríade dos instrumentos e a necessidade de utilização dos imóveis ociosos para resolver, por exemplo, a demanda habitacional (caso o imóvel ocioso tenha potencial de atendimento).

Souza (1998) destacou que o caráter vago dos artigos constitucionais se converteu num rearranjo das lutas sociais pela reforma urbana, que seria agora eminentemente na esfera local. De acordo com o autor

“Vago e ralo, o texto constitucional deixou nada além de um modestíssimo ponto de apoio para esforços mais ousados a serem tentados em nível municipal. Apesar disso, na busca de sacudir a poeira e dar a volta por cima, muitos setores que haviam estado comprometidos com a mobilização pela reforma urbana iniciaram uma reorganização da frente de batalha, entendendo que o plano diretor poderia, eventualmente, ser um instrumento eficaz para a promoção da reforma” (Souza, 1998, p. 19).

A esses desafios de regulamentação não podemos esquecer que a organização das forças sociais locais. A aprovação do plano diretor estaria sujeita, dentre outros, ao *modus operandi* das câmaras legislativas, frequentemente sujeita a lobbies de grupos influentes, inclusive do mercado imobiliário, que financiam vereadores para defesa de interesses privados, num claro atentado aos interesses coletivos. O mercado imobiliário e os interesses ligados ao capital especulativo, por sua vez, estão historicamente imbricados nas relações de poder local. Por outro lado, é importante não esquecer, tal como expôs Grazia (2012, p. 53), da relevância e inovação de tais instrumentos no sentido político-pedagógico. De acordo com a autora, “embora esta diretriz [da função social da cidade e da propriedade] tenha sido submetida ao Plano Diretor, contrariando as demandas dos setores que encaminharam a Emenda Popular, tem uma importância relevante e inovadora em termos de América Latina e talvez em termos de ‘terceiro mundo’” (Grazia, 2012, p. 53).

2.2 | O ESTATUTO DA CIDADE E A TRIÁDE INDUTORA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Após a Constituinte, o MNRU se transformou em uma articulação organizada permanente, com o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que teve como objetivo imediato pressionar o Congresso Nacional para regulamentar o Capítulo Constitucional sobre a política urbana (Saule Jr & Uzzo, 2010). Em 1990, o PL 5.788, que tratava da regulamentação dos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal, foi enviado à Câmara dos Deputados. De acordo com Grazia (2012, p. 58), as reações políticas assumiram um vulto maior, comparado com o PL 775/1983, dado que, atores que representavam os proprietários de terras, setores da construção civil e empresários do setor imobiliário, tentaram impedir a sua tramitação, de diversas formas.

Em menção a morosidade na tramitação legal, Maricato (2000, p. 185) demonstrou a necessidade de uma articulação nacional frente a regulamentação da tríade dos instrumentos indutores da função social da propriedade:

“É forçoso reconhecer que o mais importante instrumento fiscal e de justiça urbana – o IPTU progressivo – ainda carece de regulamentação para ser aplicado [...]. Nem por isso ele tem merecido a atenção que lhe caberia, após 17 anos de tramitação, no Congresso Nacional, apesar dos esforços de algumas ONGs, além de poucos partidos (em especial o PC do B e parte do PT). Não há qualquer esforço coletivo de prefeitos ou vereadores em relação à sua aprovação, nem mesmo no campo da esquerda. Uma proposta socialmente incluyente deve elegê-lo como objeto de uma campanha nacional, não somente para acelerar sua aprovação, como também para garantir sua aplicação” (Maricato, 2000, p. 185).

Após mais de uma década, o PL 5.788/1990 foi aprovado, com a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. De acordo com Fernandes (2008, p. 44), foram necessárias além das discussões, emendas e substitutivos de todas as ordens e “o texto final revela todas as dificuldades do tenso processo de negociação e barganha que se deu entre os diversos interesses existentes acerca da questão do controle jurídico do desenvolvimento urbano”.

Se no contexto do Projeto de Lei nº 775/1983 havia uma reação conservadora frente a possibilidade de aprovação, no contexto do Estatuto a reação parece ter mudado. De acordo com Bassul (2011):

“O amplo consenso então obtido sugere que o mesmo objeto, o Estatuto da Cidade, foi reconhecido pelos grupos anteriormente antagônicos por olhares distintos. Se, para o MNRU, a aprovação do Estatuto da Cidade significou a consolidação de um novo marco legal, capaz de conferir eficácia aos princípios da função social da propriedade e da cidade, para o capital imobiliário, o que inicialmente parecia uma ameaça passou aos poucos a ser percebido como oportunidade” (Bassul, 2011, p. 4).

Isso explica a ausência de unanimidade alcançada na aprovação do Estatuto e antecipa as dificuldades de implementação da tríade de instrumentos indutores da função social. Tais instrumentos estão sendo menos disseminados, em comparação a outros, como as operações urbanas consorciadas, que ainda que criticadas, caíram ao sabor das administrações municipais e do capital imobiliário.

O Estatuto da Cidade regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal brasileira e estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana. A lei definiu um conteúdo mínimo de diretrizes em relação e temática e remeteu à legislação municipal (Planos diretores) a explicitação de seu conteúdo, dado que em esfera Federal seria inviável o reconhecimento das

especificidades urbana dos diferentes municípios. De modo geral, ficou posta a figura do plano diretor e o seu papel centralizador no ordenamento territorial e na política urbana, visto que a propriedade só cumpriria sua função social se obedecesse às suas exigências. Tal medida significou uma protelação para aplicação efetiva da lei, e no limite irá explicar o avanço de regulamentação em perfis de municípios, em geral, metropolitanos, ou ainda, de um determinado porte populacional ou característica que o colocava no quadro de obrigatoriedade de elaboração de Plano diretor.

Segundo o Estatuto, dentre os objetivos da política urbana estaria o cumprimento da função social da cidade e da propriedade mediante as diversas diretrizes, dentre elas, o controle do uso do solo de forma a evitar a “retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização” (Brasil, 2001, Art. 2º, inciso VI) e a necessidade de “recuperação dos investimentos do poder público que tenha resultado na valorização de imóveis urbanos” (Brasil, 2001, Art. 2º, inciso VX). A lei é bem clara no que tange a coibição da especulação imobiliária e a apropriação da valorização da terra, a partir de ações do executivo municipal.

O PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS

A regulação aponta que a ociosidade deve ser combatida com a aplicação do Parcelamento, edificação ou utilização Compulsória (PEUC) de modo a notificar os imóveis descumpridores da função social da propriedade. O proprietário notificado deverá promover compulsoriamente o parcelamento ou edificação, para glebas ou lotes *não edificados* e *subutilizados*, e a utilização, para edificações *não utilizadas*.

“Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – Cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – ~~Utilizado em desacordo com a legislação urbanística ou ambiental~~ (VETADO)⁴⁴.

⁴⁴ As razões do veto do inciso II do § 1º do art. 5º refere-se, de acordo com a Mensagem de veto nº 730 de 10 de Julho de 2001, publicada pela casa civil da Presidência da República, refere se a “inconstitucionalidade”, uma vez que a Constituição penalizou somente o proprietário de imóveis ociosos, cujo mesmo não atende ao interesse social, Dessa forma, não abrange aquele que a seu imóvel deu uso ilegal, o qual pode, ou não, estar sendo subutilizado.

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – Por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – Por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I – Um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente; (Brasil, 2001, Art. 5º).

II – dois Anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo. (Brasil, 2001).

O Art. 5º deixa bem claro que os “adversários da reforma urbana”, para utilizar a expressão de Maricato (2003, p. 48), conseguiram remeter para leis complementares, junto a elaboração de Planos diretores, protelando a aplicação do instrumento, como já exposto. As tentativas de aplicação do PEUC em São Paulo, conforme se verificará no próximo capítulo, refletem tal contexto protelatório, de certo modo, travando as principais conquistas legais do Estatuto.

Souza (2006) atenta para aos cuidados que devem ser tomados anteriormente a definição dos parâmetros que balizarão a aplicação do PEUC e dos seus sucedâneos. De acordo com o autor

“[...] vários cuidados precisam ser tomados, a fim de não se incorrer em equívocos ou mesmo cometer injustiças a pretexto de se promover a justiça social. Antes de mais nada, é necessário que, se o instrumento deve se prestar adequadamente a coibição da especulação imobiliária, é condição *sine qua non* ter clareza do que isso significa [...]” (Souza, 2006, p. 230).

Os municípios precisam rever prioritariamente suas normas (planos diretores, principalmente, e leis de uso e ocupação do solo) no sentido de conceituar as tipologias de ociosidade, o que envolve a definição dos tamanhos mínimos de lotes ou glebas atingidos pelos instrumentos. A abertura da Lei em relação a tais definições é devida a diversidade de condições urbanas dos municípios brasileiros. Por exemplo, a lei não definiu o imóvel *não utilizado* que será responsável por diversas conceituações por parte dos municípios, como exposto na

pesquisa coordenada por Denaldi (2015) ou mesmo, diferenciações conceituais ao longo do tempo, como ocorreu com a regulamentação do PEUC em município de São Paulo nos Planos diretores de 2002 e 2014, conforme se verificará no próximo capítulo desta dissertação.

Também deve ser definido o coeficiente de aproveitamento (CA)⁴⁵ ou outro indicador de aproveitamento de imóveis para as diferentes áreas do município, afim de verificar a subutilização. Podendo o índice ser igual ou diferenciado por áreas, dessa forma, respeitando as potencialidade e fragilidade localmente existentes, como por exemplo, infraestrutura e equipamentos de uso coletivo. Quando se pretende adensar determinado local, o poder público poderá requerer parâmetros mínimos superiores. Além disso, dentre muitas outras disposições, devem constar nos Planos diretores as áreas de aplicação do PEUC e sucedâneos, relacionando-os às estratégias da política urbana.

De modo geral, a tríade de instrumentos indutores da função social da propriedade pressiona para utilização do espaço, porém não direcionando o uso com fins “verdadeiramente sociais”. Afinal o que é grafado nos Planos diretores representam os interesses da maior parcela da população (ou da parcela que deveria ser priorizada no atendimento de suas demandas por habitação e cidade) ou a hegemonia de agentes e setores influentes (notadamente do setor imobiliário). Esta é uma importante crítica de alguns autores como Faria (2013) em relação à concepção regulatória do instrumento estar desassociado da definição de qual uso se dará quando o imóvel estiver de fato utilizado⁴⁶.

O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E A DESAPROPRIAÇÃO

Em relação aos sucedâneos do PEUC, o Estatuto da Cidade, apresenta que o IPTU progressivo no tempo deve ser aplicado a imóveis que, após 1 ano da notificação, não cumpriram com as exigências impostas pelo poder público. O artigo 7º trata especificamente da tributação progressiva:

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta lei, o município procederá à aplicação do

⁴⁵ Trata-se da razão entre a área construída e a área do terreno de um imóvel. Normalmente o plano diretor estabelece os coeficientes de aproveitamento mínimo, básico e máximo.

⁴⁶ Santoro (2015a) por exemplo, apresentou a experiência colombiana onde, o instrumento está associado a reserva de terra para habitação de interesse prioritário. No caso, é possível declarar um imóvel de interesse prioritário (Declaratória de Desarrollo Prioritário) apenas para produção de habitação de interesse prioritário, o que pode ser até lido como utilização muito restritiva do instrumento. Trazendo para o caso brasileiro, seria o equivalente a dizer que só é possível utilizar o PEUC e seus sucedâneos onde o plano diretor demarcar ZEIS.

imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo. (Brasil, 2001).

A progressividade portando pode atingir o limite máximo de 15% da alíquota em cinco anos, pois caso fosse maior, poderia incorrer no confisco do imóvel (Souza, 2006, p. 229). Ademais, a alíquota máxima progressiva pode continuar a ser cobrada após o citado prazo até que o imóvel cumpra as obrigações.

O instrumento ainda merece importantes reflexões por parte dos pesquisadores de diferentes áreas. Muitos autores defendem que, embora o IPTU Progressivo no Tempo gere arrecadação, este não é seu objetivo principal. Ao contrário, se imaginarmos que o objetivo central é evitar a especulação imobiliária, quanto menor for arrecadado, melhor, desde que se cumpra as obrigações do PEUC. Souza (2006, p. 206) abordou a potencialidade em ultrapassar a natureza fiscal e arrecadatória do instrumento no disciplinamento do objetivo constitucional, que representou a função social da propriedade. De acordo com o autor,

“Em planejamento e gestão urbanos, os tributos não interessam sob o ângulo estritamente fiscal, vale dizer de seu potencial de arrecadação. Tão ou mais importante é na verdade, a *extrafiscalidade* dos tributos, isto é, a sua capacidade de permitirem que outros objetivos, que não somente o de arrecadação sejam perseguidos – seja o desestímulo de práticas que atentam ao interesse coletivo (minimamente salvaguardados, na Constituição de 1988, por meio do princípio da “função social da propriedade”), seja na promoção e redistribuição indireta de renda, seja a orientação e disciplinamento da expansão urbana, seja, ainda o incentivo a determinadas atividades” (Souza, 2006, p. 226).

Em consonância com o autor, Maricato (2000, p. 185) fez críticas à valorização do IPTU progressivo, exclusivamente em seu caráter fiscal, apontando que se deve existir uma política que não haja desencontros entre os papéis fiscais e urbanísticos ensejando os urbanistas e economistas a abandonarem a lógica fragmentaria da máquina administrativa pública, na qual em geral a gestão do IPTU ocorre na Secretaria de Finanças e não na Secretaria de Planejamento

Urbano⁴⁷. Estes posicionamentos colaboraram para que o IPTU Progressivo no tempo tenha se configurado como medida extrafiscal ou urbanístico, no sentido de coibir a ociosidade e, supostamente, a especulação imobiliária.

Após 5 anos de cobrança do IPTU progressivo, a legislação dispõe que o proprietário que não tomou nenhuma providência poderá ser desapropriado, porém de modo diferente do “tradicional” (desapropriação sanção), com o pagamento do valor venal do terreno em títulos da dívida pública.

“Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – Refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta lei;

II – Não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta lei” (Brasil, 2001).

Apesar disso, a Resolução nº 29/ 2009 do Senado Federal proíbe a emissão de novos títulos, inviabilizando o instrumento. De acordo com a resolução:

⁴⁷ É nesse sentido importantes contribuições ocorreram no planejamento e gestão urbanos do município de São Paulo, visto a colaboração da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano para aplicação do PEUC e do IPTU Progressivo, conforme se verificará mais adiante nesta dissertação.

Art. 2º O art. 11 da Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 11. Até 31 de dezembro de 2020, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos" (Brasil, 2009).

Essa situação criou um impasse frente à aplicação do IPTU Progressivo após o 5º ano. Apesar disso, não está descartada a cobrança do Imposto após o período, uma vez não observadas ações desapropriatórias ou cumprimento das obrigações do PEUC. Ações que permitam excepcionar a emissão de títulos destinados exclusivamente ao pagamento das desapropriações pelo não-cumprimento da função social da propriedade seria recomendável, por parte de quaisquer municípios que aplicam os instrumentos⁴⁸.

2.3 | PANORAMA NACIONAL DE REGULAMENTAÇÃO E APLICAÇÃO

Passados de 16 anos da aprovação do Estatuto da Cidade, é importante avaliar o que, de fato, foi concretizado pelos municípios, no tocante a tríade de instrumentos indutores da função social da propriedade. A pesquisa coordenada por Rosana Denaldi (ver Denaldi, 2015) realizou uma abrangente avaliação desses municípios, em menção a regulamentação e aplicação dos instrumentos. No presente item foi realizada uma abordagem quantitativa, com base na autoafirmação dos municípios em disporem de tais instrumentos de política urbana, em seguida uma aproximação com aspectos mais qualitativos sobre a regulamentação, e se concluirá com a identificação de alguns municípios que, de fato, aplicam ou aplicaram tais instrumentos. Nesse trajeto foi encontrada enorme morosidade, tanto na regulação quanto na aplicação efetiva dos instrumentos e um número muito pequeno de municípios que garantiram a sua implementação (termos de regulação e aplicação). Na realidade, como se constatou ou prognosticou na literatura citada (Maricato, 2000 e Souza 2006), práticas conservadoras e patrimonialistas, ausência de articulação de forças sociopolíticas nas casas legislativas (Câmaras de Vereadores) e o lobby do setor imobiliário junto a essas, fizeram com ainda fazem com que a tarefa de efetivação dos instrumentos de combate a ociosidade seja extremamente lenta.

⁴⁸ O município de São Paulo junto ao DCFSP na gestão municipal (2013-2016) iniciou algumas ações, porém ainda sem resultados na atualidade.

QUANTOS MUNICÍPIOS REGULAMENTARAM OS INSTRUMENTOS?

Por meio da *Pesquisa de Informações Municipais Básicas* (MUNIC), realizada pelo IBGE para o ano de 2012 (IBGE, 2013), foi realizado o mapeamento das variáveis no tocante ao PEUC e seus sucedâneos⁴⁹. A pesquisa tem por base da autodeclaração dos municípios que preenchem e enviam os dados anualmente ao IBGE, dessa forma, possui uma base relativamente frágil, pois não são comprovadas tais informações. Essa fragilidade foi observada no mapeamento das variáveis, que se mostram inconsistentes.

Inicialmente foi verificado se possuem Plano diretor, requisito para a aplicação do PEUC, que deve conter as áreas de aplicação do instrumento. Observou-se que dos 5.565 municípios brasileiros (2012), 2.658 disseram possuir o Plano diretor (47,8% do total de municípios). Esses municípios se distribuem por todo o território nacional, com menor concentração nos estados do Mato Grosso e Tocantins (Mapa 22)⁵⁰.

Em relação à presença do PEUC, 521 municípios afirmaram possuir o instrumento inicial da tríade indutora da função social da propriedade (19,6% dos municípios que afirmaram possuir plano diretor ou 9,3% do total de municípios no país). Esses se distribuíam por quase todo o território nacional, com exceção dos estados do Acre e Roraima. A concentração é maior nos estados da macrorregião Centro-sul do país, coincidindo com as áreas mais urbanizadas. Lembra-se que a presença do instrumento não diz nada a respeito de sua aplicação, conforme se verificará, porém já é um importante ponto de partida.

⁴⁹ Trata-se, de acordo com o questionário da MUNIC 2012, das variáveis da “Legislação e instrumentos de planejamento” (bloco 5): “7 - O município possui Plano Diretor? ”; “10.9 - Lei de Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo”; “10.12 - Lei de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios” e “10.13 - Lei de Desapropriação com Pagamento em Títulos”. Com exceção da presença de “Plano Diretor”, as variáveis não foram trabalhadas nas pesquisas posteriores, impedindo a visualização de dados mais recentes ou comparativamente em sequências históricas.

⁵⁰ O IBGE (2013) apontou que em 2005 apenas 805 municípios (14,5% do total de municípios) possuíam o instrumento. Já em 2012 o índice atingiu triplicou. Sabe-se que municípios com população superior a 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, são obrigados a elaborá-lo. Do grupo que teve a elaboração compulsória, de acordo com o IBGE (2013), o índice passou de 28,6% (2005) para 76,6% (2012).

Mapa 22 (Composição) | Presença do Plano diretor e da tríade de instrumentos indutores da função social da propriedade – Municípios brasileiros – 2012

Fonte: Pesquisa de Informações Municipais Básicas – MUNIC 2012 (IBGE, 2013); Elaboração própria.

Já em relação ao IPTU Progressivo no tempo, 2.034 municípios afirmaram possuir o dispositivo (36,6% do total de municípios no país). Essa talvez seja a variável que mais provocou equívocos no preenchimento da MUNIC, pois pelas etapas sequenciais de aplicação da tríade, o

número não poderia ser superior aos municípios que regulamentaram o PEUC. Muito provavelmente ocorreu confusão entre a presença do IPTU convencional com o Progressivo no tempo, ou mesmo quanto a progressividade do imposto, já que o mesmo pode ser progressivo no espaço (alíquotas diferenciadas por áreas, por exemplo de acordo com a infraestrutura disponível) e não exclusivamente no tempo.

E por fim, em relação ao sucedâneo do IPTU Progressivo, a Desapropriação com o pagamento em títulos da dívida pública, 200 municípios (38% dos que possuem o PEUC ou 3,6% do total de municípios) afirmaram possuir legislação para desapropriação de imóveis ociosos que não cumpriram as exigências do PEUC e tiveram o aumento do imposto progressivo, por pelo menos 5 anos. O Gráfico 8 apresenta a sistematização das informações autodeclaradas da MUNIC 2012 frente a sequência da tríade indutora da função social da propriedade, partindo da elaboração de planos diretores.

Gráfico 8 | Presença de Plano diretor e da tríade de instrumentos indutores da função social da propriedade – municípios brasileiros – 2012

Fonte: Pesquisa de Informações Municipais Básicas – MUNIC 2012 (IBGE, 2013); Elaboração própria.

A análise, como demonstrado, revela a situação de inconsistências dos dados, frente ao funcionamento dos instrumentos. Embora, a adoção do IPTU progressivo saia amplamente do padrão, a análise quantitativa apresenta um panorama do quanto é importante avançar para a disseminação dos referidos instrumentos na política urbana dos municípios. E mais ainda quanto a sua efetiva aplicação no combate a ociosidade e a especulação imobiliária.

MAIS ALGUNS ASPECTOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS SOBRE A REGULAMENTAÇÃO

Em uma análise qualitativa de 526 planos diretores de diferentes municípios em 2008, reunidos em relatórios estaduais⁵¹, Santos Jr. & Montandon (2011) organizaram a publicação “Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade”, com o objetivo de realizar um balanço crítico e perspectivas. Foi observado que a grande maioria dos planos analisados procurou incorporar os conceitos e instrumentos do Estatuto da Cidade em sua regulação:

Tal incorporação dos instrumentos deu-se de diferentes formas. Muitos Planos apenas transcrevem trechos do Estatuto, outros incorporam os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município, outros, ainda incorporam alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico. Por outro lado, alguns Planos avançaram no delineamento de estratégias de desenvolvimento urbano que dialogam com as dinâmicas locais e com a perspectiva de cumprimento da função social da propriedade pactuada com os diversos segmentos da sociedade (Santos Jr. & Montandon, 2011, p. 33).

Em relação ao PEUC e seus sucedâneos, afirmaram que 87% dos municípios pesquisados incorporaram os instrumentos (Santos Jr. & Montandon, 2011, p. 31). Já em relação a outros instrumentos do Estatuto, o percentual é próximo⁵². Porém, problemas de duas ordens foram observados. O primeiro se refere à inadequação da regulação de instrumentos a sua aplicação, que dizem respeito a autoaplicabilidade ou efetividade dos mesmos (Santos Jr. & Montandon, 2011, p. 34 e 35). O segundo se refere a precariedade no reatamento territorial das diretrizes e instrumentos estabelecidos nos planos diretores, já que muitos não estavam adequadamente demarcados (Santos Jr. & Montandon, 2011, p. 36).

Foi reconhecida também a baixa vinculação dos instrumentos com a produção habitacional, revelando a inexistência de estratégias territoriais no enfrentamento da questão na quase totalidade dos planos (Santos Jr. & Montandon, 2011, p. 38 e 39). Já que, conforme se observou anteriormente a ausência desta vinculação, não se configurou em obrigatoriedade no

⁵¹ Alagoas (11 municípios), Amazonas (8 municípios), Bahia (47 municípios), Ceará (25 municípios), Distrito Federal e Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (5 municípios), Espírito Santo (14 municípios), Goiás (14 municípios), Maranhão (24 municípios), Mato Grosso (8 municípios), Mato Grosso do Sul (5 municípios), Minas Gerais (54 municípios), Pará (23 municípios), Paraíba (7 municípios), Paraná (33 municípios), Pernambuco (35 municípios), Piauí (4 municípios), Rio de Janeiro (28 municípios), Rio Grande do Norte (6 municípios), Rio Grande do Sul (42 municípios), Rondônia (4 municípios), Santa Catarina (23 municípios), São Paulo (92 municípios), Sergipe (5 municípios), Tocantins (4 municípios), Acre/Rio Branco, Amapá/Macapá e Roraima/Boa Vista.

⁵² Zoneamento ou macrozoneamento (91%), ZEIS (81%), Outorga onerosa do direito de construir (71%) e Operações urbanas (71%) (Santos Jr. & Montandon, 2011, p. 31).

Estatuto da Cidade. Especificamente, o PEUC e sucedâneos pressionam para utilização do espaço, porém não direcionando o uso com fins verdadeiramente sociais ou de interesse da maior parcela da população.

Já em relação ao conceito de função social da propriedade, sob o qual deveriam ser redigidos, os Planos diretores, de acordo com Oliveira & Biasotto (2011, p. 60), utilizando-se dos mesmos relatórios estaduais da pesquisa, afirmaram que raras exceções faziam referências ao cumprimento da função social da propriedade. Segundo os autores:

O cumprimento da função social da propriedade pode aparecer associado à ocupação dos vazios urbanos, ao combate a especulação imobiliária por meio dos instrumentos do Estatuto, à promoção do acesso a moradia e à cidade, ao atendimento em geral das exigências da coletividade, a utilização racional da infraestrutura e dos equipamentos e serviços urbanos, à preservação da qualidade de vida ou do meio ambiente, à segurança, à saúde, ao combate à apropriação privada de lucros fundiários gerados coletivamente, entre outras especificações. Podem ser registradas, ainda, referências à submissão a função social da propriedade ao ordenamento territorial definido no Plano Diretor, tal como orienta a Constituição Federal, assim como orientações indiretas relacionadas à priorização de usos específicos para determinadas áreas da cidade (Oliveira & Biasotto, 2011, p. 60).

Apesar disso, os citados autores apresentam que não há necessariamente coerência entre o destaque inicial e o conteúdo do plano, revelando práticas que remetem ao “esvaziamento ou a banalização do conceito” (Oliveira & Biasotto, 2011, p. 60). Ofertam com exemplo, o plano diretor do município do Rio de Janeiro, que traz, segundo eles, a função social vinculada apenas ao atrelamento do ordenamento territorial definido no plano. Nas palavras dos autores “não é raro que praticamente qualquer uso ou forma de apropriação do espaço urbano seja definido como coerente com o cumprimento da função social da propriedade” (Oliveira & Biasotto, 2011, p. 60). Outro “interessante” exemplo ofertado é do relatório do estado do Tocantins, que traz orientações relacionadas ao cumprimento da função social com diretrizes genéricas e pouco claras, sem articulação com os parâmetros de uso e ocupação do solo (Oliveira & Biasotto, 2011, p. 60).

Especificamente sobre o PEUC e sucedâneos, apontam que a maior parte dos municípios analisados incorporou tais instrumentos nos Planos diretores, porém, raramente foi observada a regulamentação, de modo a se tornarem autoaplicáveis (Oliveira & Biasotto, 2011, p. 79).

[...] Os relatórios estaduais, contudo, permitem apontar que os instrumentos seriam “autoaplicáveis” em apenas 19 planos em São Paulo (21% do total), 10 planos do Rio Grande do Sul (24%), 11 planos no Paraná (33%), um plano (Barra Mansa) do Rio de Janeiro (4%), três planos do Ceará (14%), três planos da Bahia (9%) e um Plano (Picos) do Piauí (25%).

Além disso, foi encontrada regulamentação de modo a esvaziar o potencial de indução do desenvolvimento urbano e da democratização do acesso à terra urbanizada (Oliveira & Biasotto, 2011, p. 79). Por fim, os autores observaram problemas na delimitação de áreas para aplicação dos instrumentos nos planos diretores, já que alguns deles considera a elaboração de leis específicas, esquecendo que os perímetros de aplicação devem estar grafados nos Planos. Parte expressiva da aplicação do PEUC no estado do Rio de Janeiro e do Ceará podem ser questionados pela sua constitucionalidade, frente a esse aspecto (Oliveira & Biasotto, 2011, p. 80).

De modo geral, a análise quantitativa e de alguns aspectos qualitativos apresentou como os municípios criam e/ou enfrentam barreiras para regulamentação e aplicação efetiva dos instrumentos, em processos que perpetuam práticas conservadoras, com a protelação do princípio constitucional, que representa a função social da propriedade. Seguramente uma problemática regulamentação aponta para resultados inexpressivos ou desastrosos quanto a aplicação.

AFINAL, QUAIS MUNICÍPIOS APLICAM, DE FATO, A TRIÁDE DA FUNÇÃO SOCIAL?

Após a observação do panorama nacional de aplicação da tríade indutora da função social da propriedade por meio de dados quantitativos, seguido de uma breve abordagem qualitativa de algum deles, a indagação construída se refere a identificação dos municípios aplicam, de fato, tais instrumentos, uma vez que a regulamentação não leva automaticamente a aplicação. A pesquisa coordenada por Rosana Denaldi (Denaldi, 2015) fornece resposta a questão.

Num interessante filtro, Denaldi (2015, p. 27-34) buscou os municípios que regulamentaram e aplicaram o PEUC e o IPTU progressivo, tendo como primeiro recorte os municípios acima de 100 mil habitantes. A justificativa para a faixa foi a representatividade em termos de dinâmica urbana e populacional, já que concentram mais de 50% da população brasileira.

Posteriormente, por meio da MUNIC 2012 (IBGE, 2013), foram identificados 288 municípios nesta categoria e desses, 286 declararam possuir Plano diretor (99%) e 91 possuir legislação específica para PEUC (32%)⁵³. Utilizando-se de outra referência e de diversos

⁵³ Denaldi (2015, p. 30) destacou os graus de incerteza da MUNIC, advindas do modo de realização da pesquisa, com a metodologia da autoafirmação, não sendo realizadas análises posteriores para validação

procedimentos metodológicos, chegou-se a um universo de 110 casos de indícios da presença efetiva de legislação para o PEUC, número superior aos casos apontados pela MUNIC 2012, pois foram adicionados 19 casos oriundos de fonte complementar. De posse desse universo, buscou-se a verificação caso a caso dos municípios que, para além da previsão do PEUC nos Planos diretores, possuíam legislação específica para aplicação do instrumento. Chegou-se a constatação que em 2012, para os municípios com população superior a 100 mil habitantes, apenas 25 municípios que regulamentaram o PEUC de forma a torná-lo aplicável (Mapa 23).

Desses 25 municípios, apenas 10 estavam aplicando o instrumento, 2 deles já na etapa do IPTU progressivo, Maringá (PR) e São Bernardo do Campo (SP). Os resultados da pesquisa originaram a publicação “Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação” coordenada por Denaldi (2015). A pesquisa traz informações sobre os instrumentos em 11 municípios.

A utilização do PEUC e sucedâneos enquanto combate a especulação imobiliária sempre foi tida com ressalvas, já que, como apresentou Faria (2013) para o estudo de caso de Curitiba, os instrumentos foram utilizados para fins desobstrução de processos de valorização espacial. Segundo o autor,

“O caso de Curitiba, por sua vez, apresenta uma característica singular: está explicitamente vinculado a uma estratégia de revitalização urbanística que apresenta entre seus propósitos a dinamização e valorização imobiliária de uma região central da cidade, o Projeto Centro Vivo. Nesse sentido, além de não se inscrever na concepção amplamente aceita para utilização do instrumento, o combate à especulação imobiliária, a utilização do IPTU Progressivo em Curitiba tem finalidade contrária: desobstruir os processos de (re)valorização das áreas centrais degradadas” (Faria, 2013, p. 12).

dos dados. É indicada também a inconsistência desses, identificada pela inexistência de provas e erros mais grosseiros. Apesar disso, para a seleção de caso, é creditada que eventuais ajustes não alterem a ordem de grandeza identificada e trabalhada na pesquisa coordenada pela autora.

Mapa 23 | Regulamentação e aplicação do PEUC e IPTU Progressivo no tempo – Municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes – 2012

Fonte: Denaldi (2015); Elaboração própria.

O autor afirma que, de acordo com análise realizada com diferentes agentes (poder público, setor imobiliário, ONGs), constatou que “onde houver uma dinâmica de valorização imobiliária capaz de remunerar o proprietário que não faça cumprir a função social, é

desnecessária a atuação do poder público”. Dessa forma, a “Prefeitura intervém quando o mercado imobiliário não cria as condições de valorização, realizando investimentos para revitalização e utilizando instrumentos tributários para impelir ao uso dos imóveis” (Faria, 2013, p. 15). A lógica contrária às expectativas dos idealizadores da reforma urbana e do Estatuto da Cidade. De acordo com o autor, ao menos para o caso de Curitiba:

“[...] a utilização dos “vazios” tende a promover a (re)valorização do solo. A estratégia imobiliária consiste em identificar regiões depreciadas (ou degradadas, ainda que a preocupação etimológica seja importante na compreensão do sentido que os agentes conferem a este processo) que podem ser objeto de revitalização – a vida nesse caso se relaciona ao ciclo de vida do capital imobiliário. A ação do poder público para recuperar tais áreas é combater o ciclo vicioso da degradação/depreciação, realizando investimentos e lançando mão de instrumentos urbanísticos para criar condições de promoção do ciclo virtuoso da valorização do solo urbano, de tal modo que o mercado se encarregue de enobrecer a área degradada. A função social (produtiva) é definida como uso que promova a valorização, criando o paradoxo – para o discurso da reforma urbana associado ao Estatuto da Cidade – de que o objetivo para utilização dos instrumentos urbanísticos é desobstruir o processo de especulação imobiliária” (Faria, 2013, p. 15).

No município de São Paulo, objeto deste trabalho foram observadas dificuldades de diversas ordens, concluindo a regulamentação apenas em 2014, ano que também se iniciou a aplicação do PEUC e em 2016, a aplicação do IPTU progressivo, conforme se observará no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

A IMPLEMENTAÇÃO DO PEUC EM SÃO PAULO

Pretende-se aqui, compreender como se deu a evolução da *regulamentação* do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e a sua *aplicação* no município de São Paulo.

O município se organizou para inserção das normas federais na legislação, ainda que com lacunas, sugerindo a intenção de regulamentação para não aplicação efetiva da tríade de instrumentos indutores da função social da propriedade, sempre sendo postergada para o futuro, que não se concretizou entre 1988 e 2012 (Costa, 2015). Esta ausência se dava concomitantemente com o ativismo de movimentos sociais e a prática das ocupações de imóveis ociosos, sobretudo, os imóveis vazios nos distritos centrais. Em 2010 foram iniciadas as primeiras ações mais efetivas do poder público na tentativa de notificar imóveis ociosos, porém ainda sem resultados concretos. Na gestão do executivo municipal (2013-2016) foi concebida uma reorganização setorial que viabilizou uma série de regulamentações e procedimentos para, de fato, dar cabo as notificações. Institucionalmente foi criado o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) em 2013 e o Plano Diretor Estratégico (PDE) aprovado no ano seguinte, apresentou disposições relativas ao comprimento da função social da propriedade.

Serão abordadas as motivações alegadas pelos proprietários de imóveis notificados para manterem suas propriedades não-utilizadas. O universo analítico estudado envolverá as contestações da notificação (com impugnações e recursos) presentes nos processos administrativos de responsabilidade do DCFSP com objetivo de autuação de imóveis quanto ao PEUC. A manutenção do status de descumpridor da função social da propriedade é uma prerrogativa do poder público, que analisou as razões alegadas, indeferindo as mesmas, sob a ótica legal. Tal quadro de motivos verificado problematiza a hipótese única e exclusiva que atribui a especulação imobiliária a alta quantidade de imóveis ociosos *não utilizados*. Porém, os motivos e alegações apresentadas orbitam em torno do direito individual de propriedade e a perspectivas de ganhos futuro.

3.1 REGULAMENTAÇÃO E APLICAÇÃO

REGULAMENTAR PARA NÃO APLICAR (1988-2012)

O período entre 1988, quando apareceu a primeira regulação sobre o tema, até 2012 representou o início de regulamentação dos instrumentos indutores da função da social da propriedade, porém, com a frequente postergação da aplicação.

- **O PLANO DIRETOR DE 1988**

O Plano Diretor do município de São Paulo de 1988 (PD 1988) foi aprovado na gestão do prefeito Jânio Quadros (PTB, 1986-1988), pela Lei Municipal nº 10.676, de 07 de novembro de 1988, no decurso de prazo⁵⁴.

De modo geral, o Art. 13 do PD 1988 considerou a Lei do perímetro urbano, que dividiu o município entre a zona urbana e a rural, sendo que a primeira foi subdividida em “área central”, “intermediária” e “periférica”. Essas representam as “áreas diferenciadas de planejamento” de atuação do Plano (Mapa 24). O Art. 15 dispôs sobre os objetivos e diretrizes de urbanização dessas áreas. A Lei apresentou a necessidade de melhor aproveitar áreas infraestruturadas subutilizadas com a aplicação do “IPTU Progressivo” e da “urbanização compulsória” na área intermediária entre o centro e a área periferia

Para a “área intermediária”, estava previsto o adensamento de forma controlada do uso e ocupação do solo, objetivando o melhor aproveitamento do potencial existente e evitar novos investimentos em infraestrutura. Para cumprir o objetivo, a diretriz lançada foi o estímulo à ocupação de “áreas vazias e subaproveitadas”, criando mecanismos que induzam eficazmente o uso de lotes ociosos, como o instrumento “Imposto territorial progressivo”, “Transferência do potencial construtivo” e “Urbanização compulsória”.

Não estava prevista a aplicação do “Imposto territorial progressivo” e da chamada “Urbanização compulsória” na área central, interpretada na lei com elevado potencial urbano, devido a infraestrutura básica disponível, além da presença de equipamentos, boa acessibilidade e concentração de atividades terciárias. Em nenhum momento foi citado ou considerado o esvaziamento populacional sob o qual passavam os distritos centrais, sobretudo a partir de 1980. O fato se apresenta como uma contradição ou a preservação de interesses imobiliários e patrimonialistas com a ausência da limitação do direito irrestrito de propriedade, sem sua vinculação a interesses da maioria da sociedade. Importante notar que a “área central” do Plano é bem superior ao perímetro dos distritos centrais, se assemelhando ao atual limite do centro expandido.

⁵⁴ O decurso de prazo refere-se a uma data limite para a votação na Câmara dos vereadores de Projetos de lei. Quando não votados, são automaticamente aprovados.

Mapa 24 | Áreas Diferenciadas de Planejamento – Plano Diretor do Município de São Paulo – 1988

Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: Lei Municipal nº 10.676, de 07 de novembro de 1988; Elaboração própria.

A partir da análise se verificou que o Plano Diretor de 1988 não apresentou o conceito de função social da propriedade, ou explicitou o conteúdo dos instrumentos. Apesar citar o termo “urbanização compulsória”, não definiu seu significado. A aplicação do IPTU progressivo foi considerada de modo a direcionar os proprietários de imóveis “vazios” ou “subaproveitados” (sem, no entanto, definir os significados desses termos) a darem melhor aproveitamento para a área entre o centro e a periferia, em estratégias de adensamento urbano. De fato, não se sabe se o IPTU seria progressivo no tempo ou alíquotas diferenciadas progressivas no espaço e/ou tempo. Também não se sabe se o instrumento estaria antecedido pela “urbanização compulsória”. Toda regulação estava ainda muito incipiente, no entanto, esse ensaio de regulamentação teve o papel de ponto de partida para a observação da regulamentação que se deu nos anos posteriores.

Maglio (2005, p. 226) observou que a aprovação no decurso do prazo, e a desconsideração do novo ordenamento jurídico de tratamento das políticas urbanas e ambientais no país (representados pela Constituição de 1988), fez com que o Plano diretor fosse rapidamente superado, além do decorrente questionamento jurídico. Já era de se esperar que seus instrumentos, em nada definidos, não fossem aplicados. Além disso, de acordo com o autor, em consequência da aprovação da Lei orgânica do município (1990), a Câmara fixou o prazo de 05 de fevereiro de 1991 para envio de um novo plano diretor (Maglio, 2005, p. 226), o que foi trabalhado, na gestão de 1989-1992.

- **A TENTATIVA PROGRESSITA DE IMPLEMENTAÇÃO NA GESTÃO DE 1989-1992**

Na gestão da prefeita Luiza Erundina (PT, 1989-1992), o conteúdo dos artigos Constitucionais 182 e 182 foram explicitados e incorporados na proposta do Plano Diretor do município de São Paulo em 1991. Dada a concepção progressista da proposta frente à política urbana, e o enfrentamento dos problemas sociais, faz-se necessária à retomada de seu conteúdo. Apesar de enviada à Câmara de Vereadores, mas não debatida, é de suma importância o conhecimento da proposta a título político-pedagógico.

Em seus objetivos foi enfatizada a função social da cidade e da propriedade:

Art. 2º O plano diretor tem por fim realizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem estar de seus habitantes [...]. (Projeto de Lei do Plano Diretor de 1991 do Município de São Paulo, Art. 2º).

O cumprimento da função social da propriedade foi associado à capacidade de suporte da infraestrutura urbana e a preservação do meio ambiente:

Art. 4º Para cumprir sua função social, a propriedade urbana deve atender, simultaneamente e segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, no mínimo os seguintes requisitos:

I. Aproveitamento e utilização para atividades de interesse urbano, em intensidade compatível com a capacidade de atendimento dos equipamentos e serviços públicos;

II. Aproveitamento e utilização compatíveis com a preservação da qualidade do meio ambiente;

III. Aproveitamento e utilização compatíveis com a segurança e saúde de seus usuários e propriedades vizinhas. (Projeto de Lei do Plano Diretor de 1991 do Município de São Paulo, Art. 4º).

A área de aplicação do instrumento denominado Edificação e urbanização compulsória, foi definido de acordo com as exigências Constitucionais:

Art. 53 Ficam definidas como áreas passíveis de edificação e urbanização compulsórias, nos termos do artigo 182, parágrafo 4º, da Constituição Federal e 153 da Lei Orgânica do município de São Paulo, as seguintes áreas:

I. Os lotes e glebas não edificadas, subutilizados e não utilizados localizados na zona adensáveis;

II. Os terrenos localizados nas ZEIS 3 indicadas no mapa M2.

§ 1º. Excetuam-se os imóveis com área até 250 m² que sejam única propriedade do titular.

§ 2º. Lei específica definirá para cada área os prazos aplicáveis a imposição do parcelamento ou edificação compulsória e do imposto predial territorial urbano progressivo, que não serão superiores respectivamente a 2 e 3 anos. (Projeto de Lei do Plano Diretor de 1991 do Município de São Paulo, Art. 53).

De modo geral, o PL do Plano Diretor de 1991 dividiu a área urbana em duas grandes zonas, a “Zona adensável” e a “Zona não adensável”. A primeira definida pelas condições do meio físico e da infraestrutura instalada que permita a intensificação no uso e ocupação do solo. Já as recém-criadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), de tipologia 3, foram definidas como terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados necessários à implantação de programas de Habitação de Interesse Social. O Mapa 25 apresenta o macrozoneamento, o qual contempla as zonas de aplicação da Urbanização e edificação compulsória (zonas adensáveis), ainda que de modo incompleto, dada a ausência de ZEIS⁵⁵. As zonas de adensamento também

⁵⁵ Dada a baixa resolução do material disponível, não foi possível o mapeamento das propostas de ZEIS.

serviriam de base para o cálculo do estoque disponível para novas edificações e aplicação inédita do instrumento do “Solo criado”.

Mapa 25 | Macrozoneamento | Projeto de Lei do Plano Diretor do Município de São Paulo – 1991

Fonte: Projeto de Lei do Plano Diretor - 1991, enviado à Câmara de Vereadores, mas não foi aprovado.
Elaboração própria.

Ressalta-se o forte caráter combativo da especulação imobiliária, o que certamente poderia significar dificuldades na aprovação e fortes modificações do citado artigo na Câmara municipal. Principalmente com a disposição que cada indivíduo poderia ter apenas 1 propriedade, de até 250 m², para ser não ser notificado quando constatada a ociosidade (lote ou terreno não edificado ou subutilizado). Assim como Plano Diretor de 1988, a proposta de 1991 não desenhou nenhuma tipologia de ociosidades, como a definição da metragem mínima para consideração de imóveis não edificados. Tão pouco foram definidos parâmetros para os imóveis serem considerados subutilizados. Ao que tudo indica, os imóveis ociosos não utilizados, ou seja, edificações sem utilização, a partir de um certo limite temporal (o que deveria ser definido na lei) presentes por toda a cidade, e que nas áreas centrais tomam um outro significado, dada a presença de infraestrutura, não foram considerados para a notificação quanto ao cumprimento da função.

A proposta de 1991, ainda que não tenha se tornado lei, representou um avanço na interpretação da realidade urbana e na proposição de diretrizes e instrumentos. Tinha como diretrizes a função social da propriedade; a recuperação da mais-valia imobiliária; o combate aos lotes e glebas não edificados e subutilizados; a definição de áreas de aplicação para a edificação e urbanização compulsória, conforme exigências constitucionais; e, fixava prazos para a produção de regulamentações específicas posteriores. Outro mérito foi a consideração dos Artigos constitucionais, mesmo sem a explicitação e regulamentação de seus conteúdos em nível federal, que ocorreria somente após 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade.

Apesar da elaboração do Projeto de Lei em 1991, na gestão de 1989-1992, existiram tentativas de implementação direta dos princípios constitucionais da política urbana, a partir de 1992, em uma visão jurídica referente a auto aplicação dos artigos 182 e 183. Em texto publicado antes da aprovação do Estatuto da Cidade, Maricato (2000) revelou as batalhas travadas na aplicação dos instrumentos e as disputas de poder, dado a interpretação dos referidos artigos constitucionais⁵⁶ e as resistências patrimonialistas. De acordo com a autora:

“Segundo a leitura de alguns eminentes juristas brasileiros (Eros Grau, Miguel Baldez), as novas figuras constitucionais seriam auto-aplicativas, mas após uma batalha entre governos municipais e o Judiciário – que teve início no governo de Luiza Erundina em São Paulo, em 1992 –, sua aplicação foi considerada dependente de regulamentação dos artigos Constitucionais 182

⁵⁶ Além da tríade indutora da função social, posta no Art. 182, o Art. 183 da Constituição Federal trata do usocapião urbano, importante instrumento para processos de regularização fundiária.

e 183⁵⁷. Após 11 anos de promulgada a Constituição, a regulamentação não foi feita, confirmando a resistência e o poder dos setores patrimonialistas” Maricato (2000, p. 176).

A proposta defendia a aplicação imediata dos princípios constitucionais para a política urbana, via regulamentação dos Planos Diretores Municipais, antecedendo a regulamentação que viria com o Estatuto da Cidade. Após 1991, a temática da função social, sempre dependente da regulamentação dos planos diretores municipais, só entraria em pauta na elaboração do Plano Diretor Estratégico, em 2002, pós Estatuto.

- **A FUNÇÃO SOCIAL NO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE 2002**

O Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo (PDE) foi aprovado pela Lei municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, durante a gestão da prefeita Marta Suplicy (PT - 2001-2004), pouco mais de 1 ano após a aprovação do Estatuto da Cidade. Como esperado, após a publicação do Estatuto, os municípios foram obrigados a revisar seus planos diretores para inclusão dos novos instrumentos de planejamento e gestão urbanos, como realizado no PDE de 2002.

Assim como na proposta de Projeto de Lei do Plano Diretor de 1991, o PDE trouxe a função social da propriedade e a recuperação da mais valia imobiliária como princípios. O Art. 7º destacou tais princípios com o “respeito às funções sociais da Cidade e à função social da propriedade”, e a “transferência para a coletividade de parte da valorização imobiliária inerente à urbanização”. Ainda em termos gerais, o Art. 8º apresentou como objetivos do Plano, a prevenção de “distorções e abusos no desfrute econômico da propriedade urbana e a coibição do uso especulativo da terra como reserva de valor, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade”.

Em comparação com Projeto de Lei de 1991, ou mesmo o Plano Diretor de 1988, foi a primeira vez que se explicitou por meio de princípios e objetivos legais, o combate à especulação imobiliária. Apesar disso, como já discutido neste trabalho, o combate à ociosidade não leva necessariamente ao combate a especulação, podendo inclusive ocasionar usos mais rentáveis e processos de enobrecimentos.

⁵⁷ Ermínia Maricato foi secretária municipal de habitação e desenvolvimento urbano entre 1989 e 1992, observado empiricamente as dificuldades de implementação dos instrumentos.

A temática da função social da propriedade, foi tratada em capítulo específico, sendo composto por 3 artigos. O primeiro deles estabeleceu critérios para o cumprimento da função social, ainda que consideravelmente genéricos. Este texto de lei foi reproduzido em vários planos diretores de municípios do estado de São Paulo, muitas vezes sem um maior grau de detalhamento e parâmetros.

“Art. 11 – A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, no mínimo, os seguintes requisitos:

I - O atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, o acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento econômico;

II - A compatibilidade do uso da propriedade com a infraestrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis;

III - A compatibilidade do uso da propriedade com a preservação da qualidade do ambiente urbano e natural;

IV - A compatibilidade do uso da propriedade com a segurança, bem estar e a saúde de seus usuários e vizinhos” (Lei Municipal nº 13.430/02, Art. 11).

O Art. 12 abordou a subordinação da função social da propriedade ao conteúdo exposto no próprio no Plano e no Artigo 151 da Lei Orgânica do Município.

Art. 12 - A função social da propriedade urbana, elemento constitutivo do direito de propriedade, deverá subordinar-se às exigências fundamentais de ordenação da Cidade expressas neste Plano e no artigo 151 da Lei Orgânica do Município, compreendendo:

I - a distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo de forma equilibrada em relação à infra-estrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente, de modo a evitar ociosidade e sobrecarga dos investimentos coletivos;

II - a intensificação da ocupação do solo condicionada à ampliação da capacidade de infra-estrutura;

III - a adequação das condições de ocupação do sítio às características do meio físico, para impedir a deterioração e degeneração de áreas do Município;

IV - a melhoria da paisagem urbana, a preservação dos sítios históricos, dos recursos naturais e, em especial, dos mananciais de abastecimento de água do Município;

V - a recuperação de áreas degradadas ou deterioradas visando à melhoria do meio ambiente e das condições de habitabilidade;

VI - o acesso à moradia digna, com a ampliação da oferta de habitação para as faixas de renda média e baixa;

VII - a descentralização das fontes de emprego e o adensamento populacional das regiões com alto índice de oferta de trabalho;

VIII - a regulamentação do parcelamento, uso e ocupação do solo de modo a incentivar a ação dos agentes promotores de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação do Mercado Popular (HMP), definidos nos incisos XIII, XIV e XXIV do artigo 146 desta lei;

IX - a promoção e o desenvolvimento de um sistema de transporte coletivo não-poluente e o desestímulo do uso do transporte individual;

X - a promoção de sistema de circulação e rede de transporte que assegure acessibilidade satisfatória a todas as regiões da Cidade. (Lei Municipal nº 13.430/02, Art. 12).

Já o Art. 13 apresentou a sequência a qual se denomina na presente pesquisa como a tríade de instrumentos indutores da função social da propriedade, com base no Art. 182 da Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade (do Artigo 5º ao 8º). Agora com as disposições do Estatuto, abordando claramente a tipologia de imóveis *não utilizados* e a utilização compulsória, que tinham escapado da regulamentação anterior ou tentativa de regulamentação.

Art. 13 - Para os fins estabelecidos no artigo 182 da Constituição da República, não cumprem a função social da propriedade urbana, por não atender às exigências de ordenação da Cidade, terrenos ou glebas totalmente desocupados, ou onde o coeficiente de aproveitamento mínimo não tenha sido atingido, ressalvadas as exceções previstas nesta lei, sendo passíveis, sucessivamente, de parcelamento, edificação e utilização compulsórios, Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo e desapropriação com pagamentos em títulos, com base nos artigos 5º, 6º, 7º e 8º da Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade. (Lei Municipal nº 13.430/02, Art. 13).

O capítulo III da Lei dispôs sobre os instrumentos de gestão urbana e ambiental. Especificamente a seção II tratou dos “Instrumentos indutores da função social da propriedade”, sendo composto por 5 artigos dedicados exclusivamente ao tema. O Art. 199 dispôs sobre a exigência da tríade de instrumentos para aproveitamento dos imóveis ociosos.

Art. 199 – O Executivo, na forma da lei, poderá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

II - Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. (Lei Municipal nº 13.430/02, Art. 199).

O Art. 200 apresentou as áreas passíveis de PEUC nos termos do Estatuto da Cidade.

Art. 200 – As áreas de aplicação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios são aquelas fixadas por esta lei, compreendendo imóveis não edificados, subutilizados, nos termos do artigo 185 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, ou não utilizados, para os quais os respectivos proprietários serão notificados a dar melhor aproveitamento de acordo com o Plano Diretor Estratégico em prazo determinado, sob pena de sujeitar-se ao IPTU progressivo no tempo e à desapropriação com pagamento em títulos, conforme disposições do artigo 5º a 8º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade. (Lei Municipal nº 13.430/02, Art. 200).

O Art. 201 apresentou as áreas passíveis de aplicação do PEUC, dentre outras disposições. São elas as ZEIS-2, ZEIS-3, Operações Urbanas e diversos distritos do município (em perímetro superior ao Centro expandido). Os perímetros de aplicação foram resumidos no Quadro 2, de acordo com as definições da Lei ou legislações específicas (no caso nas operações urbanas) e o Mapa 26 apresenta a distribuição espacial de tais perímetros.

Os incisos 1º e 2º do Art. 201 definiram os termos *não edificados* e *subutilizados*. Foram considerados como solo urbano *não edificado*, terrenos ou glebas com área superior a 250 m² nos quais o coeficiente de aproveitamento utilizado é igual a zero. Já *subutilizados* foram considerados os terrenos e glebas com área superior a 250 m², onde o coeficiente de aproveitamento não atingir o mínimo definido para o lote na zona de uso que se situam. Excetuou-se do grupo de imóveis *não edificados* e *subutilizados*, atividades econômicas que não precisam de edificação para exercício de suas atividades, imóveis utilizados como postos de combustíveis e imóveis pertencentes ao sistema de áreas verdes do município.

O inciso 3º do Art. 201 delegou aos Planos Regionais Estratégicos (PREs), que seriam aprovados em 2004, a definição de quais seriam as atividades que não precisariam de edificação, como os estacionamentos e outras atividades econômicas. Os estacionamentos, como já se observou, representam formas de utilização do espaço fortemente ancorados na lógica especulativa da ocupação de áreas infraestruturadas, especialmente bem servidas de transporte público, justamente áreas que deveriam ser banidos. Além disso, como os casos notificados com o PEUC se irá discorrer mais para frente neste trabalho, essa atividade muitas vezes de caráter temporário, precede lançamentos imobiliários.

Quadro 2 | Área de Aplicação da tríade indutora da função social da propriedade – Município de São Paulo – 2002

PERIMETRO		CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS
Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	2	Referem-se áreas com predominância de glebas ou terrenos não edificadas ou subutilizadas, conforme estabelecido na própria lei, adequados à urbanização, onde haja interesse público na promoção de HIS ou HMP, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviços e comércio de caráter local.
	3	São áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizadas situadas em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que estejam recebendo investimentos desta natureza, onde haja interesse público, em promover ou ampliar HIS ou HMP, e melhorar as condições habitacionais da população residente.
Operações Urbanas e projetos estratégicos	Centro	Criada em 1997, possui a estratégia de promoção da requalificação urbana com o estímulo investimentos no perímetro central do município.
	Faria Lima	Criada em 1995 e situada a sudoeste do município, área de maior desenvolvimento econômico, objetiva reorganizar os fluxos de tráfego particular e coletivo ao implantar o prolongamento viário, e ações no transporte coletivo.
	Água Branca	Criada em 1995 e revisada em 2013, possui a estratégia do desenvolvimento da região de modo equilibrado, dando condições para que as potencialidades regionais sejam devidamente efetivadas.
	Águas Espraiadas	Criada em de 2001 e revisada em 2011, objetiva a “revitalização” da área ao sul do município. As intervenções incluem reajustes no sistema viário, transporte coletivo, habitação social e criação de espaços públicos de lazer e esportes.
Perímetros dos distritos municipais selecionados		Água Rasa, Alto de Pinheiros, Aricanduva, Artur Alvim, Barra Funda, Bela Vista, Belém, Bom Retiro, Brás, Butantã, Cambuci, Campo Belo, Carrão, Casa Verde, Consolação, Freguesia do Ó, Ipiranga, Itaim Bibi, Jabaquara, Jaguará, Jaguaré, Jardim Paulista, Lapa, Liberdade, Limão, Mandaqui, Moema, Mooca, Morumbi, Pari, Penha, Perdizes, Pinheiros, Pirituba, Ponte Rasa, República, Santa Cecília, Santana, Santo Amaro, São Domingos, São Lucas, São Miguel Paulista, Sé, Tatuapé, Tucuruvi, Vila Andrade, Vila Formosa, Vila Guilherme, Vila Leopoldina, Vila Maria, Vila Mariana, Vila Matilde, Vila Medeiros, Vila Prudente e Vila Sônia.

Fonte: Art. 201, Lei municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Elaboração própria.

Mapa 26 | Área de Aplicação da tríade indutora da função social da propriedade – Município de São Paulo – 2002

Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: Lei Municipal nº 13.430/02; Elaboração própria.

O inciso 4º do Art. 201 determinou o tempo e a porcentagem de ociosidade da edificação para ser considerada *não utilizada*, além do perímetro no qual tal definição é válida:

“§ 4º – É considerado solo urbano não utilizado todo tipo de edificação nos distritos da Sé, República, Bom Retiro, Consolação, Brás, Liberdade, Cambuci, Pari, Santa Cecília e Bela Vista que tenham, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua área construída desocupada há mais de cinco anos, ressalvados os casos em que a desocupação decorra de impossibilidades jurídicas ou resultantes de pendências judiciais incidentes sobre o imóvel” (Lei Municipal nº 13.430/02, Art. 201).

Vê-se nesse parágrafo que os dois critérios que são considerados absolutamente relevantes estão definidos na lei, conforme orienta o Caderno Técnico de regulamentação e implementação de instrumentos do Estatuto da Cidade Denaldi et al. (2015, p. 29): (i) o tempo mínimo não utilização que permita a incidência do PEUC, no caso 5 anos; e (ii) o percentual de área construída não utilizada, no caso, 80%.

Ainda, dos incisos 5º ao 10º, do Art. 201 foram dispostas diversas especificações sobre a aplicação. Destacam-se a possibilidade de as Subprefeituras indicarem novas áreas para aplicação do instrumento nos planos regionais e a autonomia dada as Operações Urbanas Consorciadas, que poderiam modificar regras e prazos para aplicação do PEUC.

O Art. 202 tratou do IPTU Progressivo no Tempo e o Art. 203 da Desapropriação mediante pagamento de títulos da dívida pública, exatamente nos mesmos termos e prazos dos do Estatuto da Cidade, exigindo regulamentações posteriores que deveriam dispor sobre os detalhes da aplicação.

No entanto, tendo a regulamentação da tríade de instrumentos indutores da função social da propriedade recebido diversas disposições no Plano de 2002, não foram realizados o levantamento de imóveis ociosos, nem sequer alguma Secretaria municipal recebeu atribuição para fazê-lo. Apenas em 2010 o PEUC ganharia Lei específica. Porém antes do marco, os Planos Regionais Estratégicos (PREs) das Subprefeituras, também abordaram a temática, conforme se irá verificar para as subprefeituras que compõem o perímetro dos distritos centrais.

● A FUNÇÃO SOCIAL NOS PLANOS REGIONAIS ESTRATÉGICOS DE 2004

A Lei municipal nº 13.885 de 2004 que tratou dos PREs, em suas disposições referentes a função social da propriedade e ao PEUC ocorreram pequenos avanços, com a elaboração dos PREs de algumas subprefeituras analisadas. A subprefeitura da Sé indicou listagem de imóveis

ociosos, inclusive com indícios de não utilização. As subprefeituras da Mooca e da Lapa indicaram apenas áreas adicionais para aplicação do instrumento⁵⁸.

A Subprefeitura da Sé apresentou uma listagem com a seleção de imóveis ociosos para aplicação do PEUC, e instrumentos sucedâneos, de acordo com o Art. 38 Livro IX, anexo 6B do Plano da Subprefeitura (Ver anexo 2). Conforme foi verificado no capítulo 1, essa área concentra alto estoque de imóveis que poderiam ser considerados *não utilizados*, com alta taxa de vacância imobiliária.

Na observação dessa listagem, Nobre (2005, p. 3) denunciou o ocultamento de diversos outros imóveis, principalmente de grande porte, visto a ausência de edifícios com coeficiente de aproveitamento (CA) superior a 1.1. Nas palavras do autor, “nenhum da centena de edifícios vagos do centro foi considerado subutilizado⁵⁹” (Nobre, 2005, p. 3). Importante observar que os PREs foram elaborados em um debate público que durou entre dezembro de 2002 a março de 2003, um tempo limitado para o debate e para construção de novas informações. Naquele momento, por exemplo, não havia um mapeamento preciso dos imóveis ociosos ou dos coeficientes de aproveitamento reais que permitisse uma análise mais aprofundada lote-a-lote. Tampouco houve avanço sobre como poderia ocorrer esta regulamentação visando a auto aplicação. No entanto, houve amplo debate público sobre se os estacionamentos seriam considerados como cumprindo sua função social ou não na área central. Os comerciantes argumentavam que estes eram fundamentais para a atividade, já que o acesso por veículos é restrito em várias ruas do Centro.

Na listagem foram observados 162 imóveis indicados para a aplicação do PEUC. Para classificação de tais imóveis em tipologias de ociosidade definidas pelo PDE 2002 (*não edificado*, *subutilizado* e *não utilizado*), a título de simulação do cadastramento, foi demandado o levantamento do CA dos imóveis localizados no perímetro da Subprefeitura, identificado como 0,2, e a consideração do tamanho do lote, já que poderiam ser considerados *não edificados* e *subutilizados* apenas lotes acima de 250 m². De posse dessas informações, tais imóveis foram classificados de acordo com o coeficiente de aproveitamento apresentado: *Não edificado* (lotes com CA igual a 0); *Subutilizados* (lotes com CA abaixo do mínimo); e *Não utilizados* (imóveis cujos

⁵⁸ Ressalta que na subprefeitura da Mooca, apenas os distritos do Belém, Brás, Mooca e Pari compõem o perímetro dos distritos centrais. Na subprefeitura da Lapa, apenas Barra Funda.

⁵⁹ Entendendo o subutilizado como ocioso e não como edificado abaixo do CA mínimo.

CAs estavam acima do mínimo, apesar da classificação depender da então comprovação de 5 anos de ociosidade, em pelo menos 80% da área, conforme disposições legais.

Chegou-se à conclusão que a maior parte dos imóveis poderia ser classificada como *não utilizados* (95 casos), seguidos pelos *subutilizados* (36 casos) e *não edificadas* (31 casos). Ainda em relação aos *não utilizados*, cuja potencialidade de utilização seria o aproveitamento da área edificada (ou quando possível e desejável, poderia se utilizar da demolição), observou-se que a maior parte dos casos selecionados pela subprefeitura, possuem entre 60 e 399 m² (Tabela 4), por isso o questionamento já citado de Nobre (2005, p. 3).

Tabela 4 | Área construída de Imóveis supostamente *não utilizados*, listados pela subprefeitura da Sé para aplicação do PEUC – 2004

Área construída	Ocorrência	Participação
De 60 a 199 m ²	20	21%
De 200 a 399 m ²	38	40%
De 400 a 799 m ²	28	29%
De 800 a 999 m ²	5	5%
De 1.000 a 1.499 m ²	3	3%
De 1.500 a 1.999 m ²	-	-
De 2.000 a 2.233 m ²	1	1%

Fonte: Lei nº 13.885/04, Quadro - 06B do Livro IX. Elaboração própria.

Os maiores edifícios *não utilizados* se localizavam na Av. Mercúrio (Figura 3) e Av. Brigadeiro Luís Antônio (Figura 4). Inclusive o primeiro que foi classificado como *não utilizado*, continha mais de 2.500 m² de área construída, demolida na atualidade, e poderia ser considerado *subutilizado* (estacionamento), nos termos do atual PDE. Em relação aos imóveis *não edificadas* e *subutilizados*, cuja potencialidade de utilização seria a área do terreno, é notável que a maior parte dos casos selecionados possui entre 250 e 499 m² (Tabela 5). A Subprefeitura da Mooca indicou apenas áreas de aplicação, não elaborando listagem específica de imóveis com indícios de ociosidade. Além dos perímetros já dispostos pelo PDE 2002, indicou, de acordo com o PRE (Art. 41 do anexo XXV, Lei nº 13.885/2004), as Zonas de Centralidades e as Zonas Exclusivamente Residenciais no perímetro da subprefeitura para aplicação do PEUC. Já na Subprefeitura da Lapa indicou as Áreas de Intervenção Urbana⁶⁰ (Art. 54 do anexo VIII, Lei nº 13.885/2004), que cobre parte da OUC Água Branca e outras áreas da Subprefeitura. Como o

⁶⁰ De acordo com a Lei 13.885, são porções do território de especial interesse para o desenvolvimento urbano, objeto de projetos urbanísticos específicos, nos quais poderão ser aplicados instrumentos de intervenção do Estatuto da Cidade.

distrito da Barra Funda corresponde praticamente ao perímetro da Operação Urbana, a medida não conferiu novidades em termos de área de aplicação.

Figura 3 | Av. Mercúrio, 564 listado para aplicação do PEUC - PRE – 2004

Fonte: Google Street View.

Figura 4 | Av. Brigadeiro Luís Antônio, 378, listado para aplicação do PEUC - PRE – 2004

Fonte: Google Street View.

Tabela 5 | Imóveis não edificadas e subutilizados listados pelo PRE da subprefeitura da Sé para aplicação do PEUC – 2004

Classe (área de terreno)	Ocorrência	Participação
De 250 a 499 m ²	30	45%
De 500 a 999 m ²	23	34%
De 1.000 a 1.499 m ²	5	7%
De 1.500 a 1.999 m ²	8	12%
De 2.000 a 2.338 m ²	1	1%

Fonte: Lei nº 13.885/04, Quadro - 06B do Livro IX; Elaboração própria.

A Lei Municipal nº 13.885/04 dispõe no Art. 18 que o Executivo municipal encaminharia, num prazo de 180 dias, a Câmara Municipal projeto de lei que regulamentaria o PEUC. Porém, a ação ocorreu somente em 2009.

- **O CHAMAMENTO PRÉVIO 2010/ 2011**

O Projeto de Lei nº 458/2009, de autoria do vereador José Police Neto (PSDB) foi aprovado com a Lei nº 15.234, de 1 de julho de 2010, durante a segunda gestão do prefeito Gilberto Kassab (DEM - 2009-2012). A lei instituiu os instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade Urbana no município de São Paulo, de modo a articular as diretrizes da Constituição Federal (1988), do Estatuto da Cidade (2001), do PDE (2002) e dos PREs (2004). Ela deu origem ao que ficou conhecido como “chamamento prévio”. Dispôs ainda sobre os procedimentos de notificação a proprietários de imóveis ociosos; sobre os procedimentos para o cumprimento das obrigações do PEUC; sobre o IPTU Progressivo no tempo; sobre a Desapropriação com o pagamento em títulos da dívida pública; e sobre a área inicial de aplicação, a saber, as ZEIS-2 e 3 (definidas em 2002 e 2004) e a Operação Urbana Centro (Mapa 27).

A Lei demandou ainda um Decreto de regulamentação que foi publicado após quatro meses.

O Decreto municipal nº 51.920, de 11 de novembro de 2010 regulamentou a aplicação da tríade de instrumentos indutores da função social da propriedade, apresentando como novidade um conjunto de ações para formação de um cadastro de imóveis ociosos, que seriam tomadas pela Secretaria Municipal de Coordenação de Subprefeituras, com o apoio de outras Secretarias. Em seu Art. 5º, estabeleceu os procedimentos para cadastramento de imóveis:

“[...] o cadastro dos imóveis com indícios de enquadramento nas disposições da Lei nº 15.234, de 2010, será publicado, no Diário Oficial da Cidade, o chamamento prévio dos proprietários identificados para, querendo, apresentar, no prazo de até 60 (sessenta) dias contados da data da referida publicação, informações sobre o aproveitamento do imóvel, com a indicação de elementos que demonstrem não se tratar de imóvel que possa ser considerado não edificado, não utilizado ou subutilizado, de acordo com as definições previstas no artigo 3º deste decreto” (Decreto Municipal nº 51.920/10, Art. 5º).

De acordo com a citada Lei e Decreto, demandada ainda uma Portaria para instituição da comissão intersecretarial, que por sua vez, elaboraria a listagem de imóveis ociosos. A Comissão constituída pela Portaria 542/11-Prefeitura, de 17 de maio de 2011, em conformidade com legislação, publicou um Cadastro Preliminar de Imóveis com indícios de ociosidade, tendo como base as informações disponíveis em diversas fontes municipais, sobretudo da Secretaria de Finanças com dados cadastrais para cobrança do IPTU. Foram listados 1.053 imóveis com indício de ociosidade (exclusivamente considerados *não edificados* ou *subutilizados*), sendo que seus proprietários foram convocados a prestar esclarecimento (ver CD Anexo 5).

**Mapa 27 | Etapa inicial de aplicação de aplicação do PEUC, de acordo com o “Chamamento prévio” –
Município de São Paulo – 2010**

Base cartográfica: MDC (2004). Fonte: Lei municipal nº 15.234/10. Elaboração própria.

Na distribuição espacial desses imóveis por subprefeituras, demonstrando a lógica de aplicação do PEUC, as subprefeituras da Sé, Ipiranga e Jabaquara foram as que mais receberam “pré-notificações”, seguidas por Mooca, Vila Maria/ Vila Guilherme, Itaquera e São Mateus e Campo Limpo. Apesar do perímetro dos distritos centrais ser contemplado (especialmente com a Subprefeitura Sé), ficou evidente a não incidência do instrumento na Subprefeitura de Pinheiros e Vila Mariana e no Quadrante Sudoeste, de modo geral. Estas áreas possuem poucas ZEIS demarcadas e é uma região onde o mercado atua de forma dinâmica, tendencialmente, reduzindo a quantidade de áreas ociosas.

Casos se concretizassem as “pré-notificações” em notificações efetivas, e mais que isso, com o cumprimento das obrigações pelos imóveis notificados, se teriam incentivos à produção habitacional em áreas distantes do Centro, já que as ZEIS-2 foram as áreas de atuação que mais receberam “pré-notificações” (55 % dos casos). O perímetro foi seguido das ZEIS-3 (34% dos casos), OU Centro (10% dos casos) e ZEIS-3 dentro da Operação urbana (1 % dos casos). Questiona-se a forte incidência do instrumento em Subprefeituras distantes do centro (especialmente Campo Limpo, Itaquera e São Mateus), representando apenas as áreas de ZEIS-2.

Essa lógica apresenta timidez pelo enfrentamento da ociosidade em áreas infraestruturadas. No entanto, o instrumento foi concebido principalmente para reversão de áreas ociosas, especialmente em infraestruturadas, e não para estímulo à edificação em áreas periféricas e com inúmeras carências. Não está a se a minimizar a produção habitacional em áreas periféricas, pelo contrário. Porém, em termos estratégicos, o instrumento deveria priorizar o combate à ociosidade em áreas centrais e já infraestruturadas. Os *imóveis não utilizados* não constaram no levantamento, demonstrando que o poder público não se preocupou em incluir a tipologia, nem sequer foi considerada a listagem elaborada pelo PRE da subprefeitura da Sé (2004), apresentada anteriormente, com 162 imóveis ociosos.

O Decreto nº 51.920/10 era frágil, por não gerar qualquer obrigação para os proprietários de imóveis presentes na listagem, isso porque deveriam ser notificados de modo pessoal, por funcionário público ou edital (quando esgotada três tentativas pessoas frustradas de notificação), conforme dispõe a legislação. As ações não geraram qualquer ônus aos proprietários, que necessitavam preencher um requerimento eletrônico, a ser enviado para a subprefeitura responsável, que analisaria tais informações para o desenquadramento dessa listagem, ou efetivação da notificação. Os procedimentos adotados mostraram-se falhos, por

estarem embasados numa relação matemática de área (área de terreno e área construída, cruzando com o CA mínimo, dessa forma identificando imóveis potencialmente *não edificadas* e *subutilizados*) sem a realização de vistorias.

Não são conhecidas as motivações pelas quais não foram tomadas as medidas que efetivassem as notificações, podendo até estar relacionadas a ausência de “vontade política” ou criação de um pacto político. O passivo do “chamamento prévio” ficou a cargo do DCFSP. Após 10 anos da aprovação do Estatuto da Cidade, foi o máximo alcançado na tentativa de implementação do PEUC em São Paulo. Desde o Plano Diretor de 1988 até 2012, se regulamentaram por meio de leis, decretos e portarias a tríade indutora da função social da propriedade, postergando sua aplicação efetiva. Enquanto isso, os movimentos sociais, questionavam a permanência de inúmeros imóveis ociosos, especialmente nas áreas centrais, junto a não aplicação da lei, como ocupações que, a seu modo, cumpriam a função social da propriedade.

O DCFSP E AS NOTIFICAÇÕES CONTRA A OCIOSIDADE IMOBILIÁRIA

A criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) em 2013 vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) foi um marco no histórico relativo ao combate à ociosidade imobiliária em São Paulo, em termos institucional e regulatório. Após a criação do Departamento, a alteração do marco da política urbana, representado pelo PDE 2014, e a regulamentação posterior, que aconteceu com o Decreto nº 55.638/14, as notificações finalmente se tornaram práticas de política urbana, ao menos até o final de 2016.

Originado Projeto de Lei nº 237/13, do Executivo e aprovado na forma de Substitutivo no Legislativo, a Lei municipal 15.764 de 27 de maio de 2013 reorganizou a estrutura institucional da Prefeitura de São Paulo. A criação do DCFSP não constava no documento enviado a câmara municipal. Articulações dos vereadores Police Neto (PMDB) e Nabil Bonduki (PT) foram responsáveis pela inclusão do Departamento na citada Lei. De acordo com o Art. 188 o Departamento seria responsável por:

- Identificar áreas passíveis do não cumprimento da função social da propriedade;
- Realizar convênios com órgãos públicos e empresas para criação de bancos de dados e

ferramentas para o efetivo cumprimento da função social;

- Notificar os imóveis não cumpridores da função social e tomar as providências jurídicas e administrativas necessárias;
- Fiscalizar o cumprimento dos prazos e diretrizes dos projetos que visem a regularização dos imóveis notificados;
- Encaminhar aos órgãos competentes para providências os imóveis cuja regularização não foi efetivada;
- Providenciar junto aos Cartórios de Registro de Imóveis a averbação nas matrículas dos imóveis descumpridores da função social da propriedade;
- Publicizar o banco de dados produzido com os imóveis irregulares junto aos órgãos ligados à produção de habitação de interesse social de todas as esferas de governo com o objetivo de contribuir no esforço público e comunitário de prospecção de áreas para desenvolvimento de projetos de habitação de interesse social.

A medida inédita significou a priorização da função social da propriedade no campo da política urbana. Até onde se sabe, pela observação dos municípios que aplicaram ou estavam aplicando o PEUC pesquisados por Denaldi (2015), São Paulo é o único a contar com tal estrutura institucional. As estratégias de combate à ociosidade precisavam dialogar com o Plano Diretor, que por sua vez estava em processo de revisão. Assim sendo, apesar da criação do DCFSP em 2013, as primeiras notificações se tornaram efetivas somente em novembro de 2014.

Além dos instrumentos da tríade indutora da função social da propriedade, o departamento é também responsável pela celebração do Consórcio Imobiliário e aplicação do instrumento da Arrecadação e Abandono em imóveis oriundos do cadastro da função social⁶¹, além da Transferência do Direito de Construir, no caso de doação⁶².

⁶¹ Conforme os Artigos 1275 e 1276 do Código Civil, o abandono é uma forma de perda da propriedade: primeiramente, o proprietário deve demonstrar a intenção de não mais conservar o imóvel, que não pode estar ocupado por qualquer outra pessoa. Nessas condições, o poder público pode arrecadá-lo, aguardando três anos para que então passe à propriedade do poder público. A intenção de abandonar será presumida de forma absoluta caso o proprietário não satisfizer os ônus fiscais do imóvel.

⁶² O DCFSP é responsável pela análise edilícia e de documentação dos imóveis para aplicação deste instrumento.

Desde sua criação o DCFSP contou com a presença na sua direção do advogado Fernando Guilherme Bruno Filho. Além de autor de vários textos sobre a concepção, gestão e aplicação do PEUC em outros municípios, juntamente com Rosana Denaldi (ver Bruno Filho & Denaldi, 2007 e 2009), foi gestor na aplicação destes instrumentos anteriormente em Santo André (como secretário adjunto de habitação e desenvolvimento urbano) e São Bernardo (como consultor), (ver Bruno Filho, et al., 2014). Possui acúmulo relevante sobre o tema e capacitação para propor uma estratégia de regulação, como se verificara.

Bruno Filho & Denaldi (2009) já haviam documentado os desafios da aplicação do instrumento no município de Santo André, para o qual fizeram um monitoramento entre 2006 e 2008. Foram apontados 638 lotes para aplicação do PEUC, em um plano que envolvia 3 etapas, entre 2006 e 2015, que se concretizado envolveria a notificação de quase 645 ha de área *não edificada* e *subutilizada* (Bruno Filho & Denaldi, 2009, p. 42). Os autores extraíram da experiência do município do ABCD paulista as seguintes recomendações na implementação dos instrumentos: (i) “atenção às peculiaridades locais (cidade e região)”; (ii) questões relacionadas aos “diversos lotes sob a titularidade de um mesmo proprietário e igualmente não-edificados”; (iii) “imóveis que cumprem a função social sem que estejam edificados acima do coeficiente mínimo ou parcelados”; (iv) “fraudes visando descaracterizar a não-utilização”; (v) “propriedade pública ou de ente público”; (vi) “consórcio imobiliário como opção do poder público”, e (vii) “a questão do imóvel edificado, mas não-utilizado”.

Já sobre a aplicação do PEUC em São Bernardo do Campo, também na região do ABCD paulista, Bruno Filho, et al. (2014), apresentaram uma situação introdutória, mas já com um arcabouço normativo estruturado e várias ações de notificação em curso, que inclui imóveis *não edificados* e *subutilizados* (limite mínimo de área de terreno superior a 1.000 m²) e *não utilizados* (com tempo de ociosidade superior a 3 anos). De acordo com os autores, 547 imóveis se enquadravam nos critérios da notificação, que seria escalonada em etapas, sendo que apenas 23 haviam sido notificados Bruno Filho, et al. (2014).

Portanto, na direção do DCFSP, Fernando Guilherme Bruno Filho, esteve altamente qualificado para inclusive colaborar propositivamente na revisão do PDE de 2014, e legislação posterior, que de certo modo, através da vivência em outros municípios, fez com que a regulação em São Paulo se apresentasse bastante madura e consistente frente aos desafios. No PDE, com especial atenção a equipe de assessores jurídicos do DCFSP, da Assessoria Jurídica da SMDU e de membros do gabinete da SMDU, foram tomadas diversas ações e discussões para

aprovação da Lei do Plano Diretor, que foi revisada na gestão do prefeito Fernando Haddad (PT, 2013-2016), e aprovado pela Lei Municipal no 16.050 de 31 de julho de 2014.

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014 trouxe a função social da cidade e da propriedade como um de seus princípios estruturadores. De acordo com o Art. 5º, regeriam a política de desenvolvimento urbano e o próprio plano diretor: a “função social da cidade”; a “função social da propriedade urbana”; a “função social da propriedade rural”⁶³; a “equidade e inclusão social e territorial”; o “direito à cidade”; o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, e a “gestão democrática”. Dessa forma a lei ultrapassou o paradigma das funções sociais da cidade e da propriedade, com a abordagem da propriedade rural (conforme esperado de qualquer plano diretor). A função social da cidade foi entendida como

“[...] o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto a qualidade de vida, a justiça social, ao acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental, incluindo o direito à terra urbana, a moradia digna, ao saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, ao sossego e ao lazer”. (Lei Municipal nº 16.505/14, art. 5º, I).

Já a função social da propriedade foi entendida como uma dimensão do direito de propriedade e pelo atendimento às exigências legais do ordenamento territorial. De acordo com o inciso 2º ela representa

“[...] elemento constitutivo do direito de propriedade e é atendida quando a propriedade cumpre os critérios e graus de exigência de ordenação territorial estabelecidos pela legislação, em especial atendendo aos coeficientes mínimos de utilização [...]” (Lei Municipal nº 16.505/14, art. 5º, II).

A lei apresentou os coeficientes de aproveitamento (CAs) mínimos dos terrenos necessários para caracterizar a ociosidade pela *subutilização*, ao contrário de delegar para a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), que seria aprovada em 2016 (Lei Municipal nº 16.402, de 22 de março de 2016). Estes coeficientes variam de acordo com o quadro 2A da lei em função das diversas macroáreas recém-criadas, sendo 0,5 nas áreas onde se pretende maior adensamento, e 0,3 nas áreas que podem sofrer moderado adensamento (Mapa 28). As áreas de maior adensamento, visto a exigência do maior aproveitamento do solo urbano por

⁶³ De acordo com Art. 5 “Função Social da Propriedade Rural é elemento constitutivo do direito de propriedade e é atendida quando, simultaneamente, a propriedade é utilizada de forma racional e adequada, conservando seus recursos naturais, favorecendo o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores e observando as disposições que regulam as relações de trabalho”.

meio do CA, estão em setores da Macroárea de Estruturação Metropolitana. As áreas de proteção ambiental seguiriam normativas e diretrizes específicas.

Mapa 28 | Coeficientes de aproveitamento mínimos – Município de São Paulo – 2014

Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: Lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Elaboração própria.

O Art. 90 do PDE apresentou e dispôs sobre os instrumentos, aqui denominados tríade indutora da função social da propriedade urbana: (i) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, (ii) IPTU progressivo no tempo e a (iii) Desapropriação mediante ao pagamento de títulos da dívida pública. Já Art. 91 expôs as áreas de aplicação desses instrumentos, estabelecendo verdadeiras estratégias territoriais de refuncionalização e reestruturação espacial, em associação aos objetivos do macrozoneamento. Seriam áreas de aplicação diferentes tipologias de ZEIS (2, 3 e 5), Operações Urbanas, as Subprefeituras da Sé e Mooca, as Macrozonas de Urbanização Consolidada, de Qualificação da Urbanização e Redução da Vulnerabilidade Urbana. Nessa última o PEUC e sucedâneos só podem ser utilizados para forçar o parcelamento de glebas e lotes ociosos (Art. 96). Para notificações na Orla Ferroviária e Fluvial da Macroárea de Estruturação Metropolitana, é demanda a elaboração de lei específica de reordenamento territorial (Art. 96 inciso 7º) na figura dos Projetos de Intervenção Urbana (PIUs). No Quadro 3 foram resumidas as principais características das áreas de aplicação previstas no PDE 2014, que se encontram no Mapa 29.

Os Artigos 92 e 93 tratam da definição das tipologias de ociosidade de imóvel *não edificado e subutilizado*. O primeiro seria considerado gleba e lote com área igual ou superior a 500 m² e CA igual a 0. Já o segundo, definiu-se por gleba e lote com área igual ou superior a 500 m², que apresenta CA inferior ao mínimo, definido pela lei (conforme exposto no mapa anterior). Tais definições se diferenciaram amplamente do PDE 2002, pois o enquadramento do imóvel quanto ao limite mínimo de atuação para notificação que passou de 250 para 500 m², sendo que lotes menores só poderiam ser notificados se forem contíguos, pertencerem ao mesmo proprietário e o somatório de áreas for igual ou superior a 500 m².

O Art. 94 tratou das exceções, ou seja, dos imóveis que não podem ser classificados enquanto *não edificados e subutilizados*, a saber, as atividades econômicas que não necessitam de edificação, com exceção dos estacionamentos; áreas que cumpram a funções ambientais relevantes e classificadas como Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPAM); áreas tombadas ou em processo de tombamento classificadas como Zonas Espaciais de Preservação Cultural (ZEPEC); e áreas ociosas devido a impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis pela simples conduta do proprietário, e apenas enquanto estas perdurarem (no item 3.3 se discorrerá sobre tais impossibilidades, na medida em que são alegadas pelos proprietários de imóveis notificados). Importante notar que se tratando da não utilização podem ser notificados.

Quadro 3 | Áreas de Aplicação da tríade indutora da função social da propriedade – Município de São Paulo – 2014

ÁREA DE APLICAÇÃO		CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS
Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	2	São áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de HIS.
	3	São áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de HIS.
	5	São lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir HIS e HMP.
Operação Urbana Centro		Criada em 1997, possui a estratégia de promoção da requalificação urbana com o estímulo investimentos no perímetro central do município.
Áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana		Os eixos são definidos pelos elementos estruturais do sistema de transporte coletivo de média e alta capacidade (corredores de ônibus e linhas e estações metroferroviárias). Eles determinam áreas de influência potencialmente aptas ao adensamento construtivo e populacional e aos usos mistos.
Operações Urbanas	Faria Lima	Criada em 1995 e situada a sudoeste do município, área de maior desenvolvimento econômico, objetiva reorganizar os fluxos de tráfego particular e coletivo ao implantar o prolongamento viário, e ações no transporte coletivo.
	Água Branca	Criada em 1995 e revisada em 2013, possui a estratégia do desenvolvimento da região de modo equilibrado, dando condições para que as potencialidades regionais sejam devidamente efetivadas.
	Águas Espraiadas	Criada em de 2001 e revisada em 2011, objetiva a “revitalização” da área ao sul do município. As intervenções incluem reajustes no sistema viário, transporte coletivo, habitação social e criação de espaços públicos de lazer e esportes.
Subprefeituras da Sé e da Mooca		São as áreas centrais da cidade caracterizadas pela presença de intensa dinâmica urbana e ociosidade de certas áreas, principalmente pela presença de imóveis não utilizados.
Macroárea de Urbanização Consolidada		Caracterizada por um padrão elevado de urbanização, forte saturação viária, e elevada concentração de empregos e serviços e é formada pelas zonas exclusivamente residenciais e por bairros predominantemente residenciais que sofreram um forte processo de transformação, verticalização e atração de usos não residenciais, sobretudo serviços e comércio.
Macroárea Qualificação da Urbanização		Caracterizada pela existência de usos residenciais e não residenciais instalados em edificações horizontais e verticais, com um padrão médio de urbanização e de oferta de serviços e equipamentos.
Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana		Localizada na periferia da área urbanizada, é caracteriza-se por elevados índices de vulnerabilidade social, sendo ocupada por população predominantemente de baixa renda em assentamentos precários e irregulares. Nessa área o PEUC e os demais instrumentos só podem ser aplicados para glebas ou lotes com área superior a 20.000 m ² .

Fonte: Lei municipal nº 16.050/14, Art. 91; Elaboração própria.

Mapa 29 | Área de Aplicação da tríade indutora da função social da propriedade – 2014

Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: Lei Municipal nº 16.050/14; Elaboração própria.

O Art. 95, completando as tipologias de ociosidade, dispôs sobre imóveis *não utilizados*, considerando-os como aqueles cujo CA seja igual ou superior ao mínimo e que tenham, pelo menos, 60% de sua área construída desocupada por mais de 1 ano ininterrupto. A disposição representou um dos principais ganhos na aplicação do PEUC, pois no PDE 2002 o prazo era de 5 anos, quase que inviabilizando a aplicação do instrumento num amplo universo de imóveis ociosos em área central. Ademais, foi reduzido o percentual de ociosidade de 80 para 60% da área construída desocupada para a notificação (tal aferição representa um desafio para técnicos do DCFSP que necessitam fazer inferência sobre a área construída ociosa frente a área construída total, quase sempre, apenas com vistorias externas).

A situação paulistana de revisão do PDE também se mostrou mais propensa a notificação de imóveis ociosos, inclusive *não utilizados* do que em Santo André. Apenas a título de comparação, de acordo com Bruno Filho & Denaldi

“O Plano Diretor Participativo definiu que o PEUC deve ser aplicado sobre “solo urbano não-edificado” existente no perímetro urbano. Definiu ainda como “solo urbano não-edificado” aqueles terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000 m² (mil metros quadrados), localizados na Macrozona Urbana, quando o coeficiente de aproveitamento (CA) utilizado for igual a zero. Por outro lado, conceituou como “solo urbano subutilizado” os terrenos e glebas com área igual ou superior a 1.000 m² (mil metros quadrados), localizados na Macrozona Urbana e com o coeficiente de aproveitamento menor que o mínimo definido para a zona onde se situam – CA mínimo de 0.20 para as Zonas de Qualificação (ZQ) e de Recuperação Urbana (ZREU) e de 0.40 para a Zona de Reestruturação Urbana (ZRU). Por fim, determinou que seria considerado “solo urbano não-utilizado” todo tipo de edificação comprovadamente desocupada há mais de dois anos, ressalvados os casos dos imóveis integrantes de massa falida.” (Bruno Filho & Denaldi, 2009, p. 40).

Porém, também como já colocaram os citados autores, a legislação deve respeitar a realidade local de cada contexto de aplicação. Por isso, é mais delicado o estabelecimento de comparações entre os municípios que aplicam o PEUC e sucedâneos.

O Art. 96 abordou os prazos e procedimentos para que os imóveis ociosos cumpram a função social. Já o Art. 97 tratou dos procedimentos de notificação nos termos do Estatuto da Cidade, dentre outras disposições.

O Art. 98 tratou do IPTU Progressivo no Tempo. Expõe que caso os proprietários dos imóveis notificados não cumpram as obrigações e prazos estabelecidos, a Prefeitura deverá aplicar alíquotas progressivas de IPTU ajustadas anualmente pelo prazo de 5 anos consecutivos até atingir a alíquota máxima de 15%. O aumento da alíquota será sempre o dobro do ano

anterior, respeitando o limite. Importante notar que o IPTU no espaço, o mais tradicional nos municípios brasileiros, é cobrado em São Paulo pela Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SF) com base no valor venal do imóvel⁶⁴.

A partir daí, para efeitos de cálculo considera-se que imóveis construídos utilizados exclusiva ou predominantemente como residência, o cálculo de 1% do valor venal, com acréscimos e descontos definidos por faixas de valor venal. Já para os demais imóveis com usos não residenciais e terrenos, é calculado à razão de 1,5% do valor venal, com acréscimos e descontos também definidos por faixas. Na Figura 5 observa-se a exemplificação da aplicação do IPTU progressivo para um imóvel que hipoteticamente pagava 1% de alíquota. Com a aplicação da progressividade, já no quarto ano o imóvel estaria recebendo a alíquota limite. Posteriormente, o IPTU Progressivo no Tempo foi regulamentado pelo Decreto Municipal n.º 56.589 de 10 de novembro de 2015.

Figura 5 | Esquema de Progressividade do IPTU

Fonte: Lei municipal nº 16.050/14; Elaboração PMSP/SMDU (2015).

O Art. 99 abordou a Desapropriação com o Pagamento em títulos da dívida pública. Decorrido o prazo de 5 anos de cobrança do IPTU Progressivo no Tempo, sem que os proprietários dos imóveis tenham cumprido a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, a

⁶⁴ A apuração deste valor é realizada a partir dos dados do cadastro da Secretaria de Finanças que levam em conta a área do terreno, área construída, idade da construção, dentre outros fatores, utilizando metodologia parâmetros estabelecidos por legislações específicas.

Prefeitura poderá proceder à desapropriação desses imóveis com pagamento em títulos da dívida pública. O poder público municipal deverá pagar em até dez prestações anuais e sucessivas, o valor venal do imóvel desapropriado, que passa a integrar ao rol de imóveis públicos. Na sequência, deverá ser efetuada a devida destinação ou iniciar procedimento de concessão ou alienação para terceiros, em ambos os casos, cumprindo a função social da propriedade. Como posto no presente trabalho, a emissão em títulos da dívida pública está proibida pelo Senado Federal, de acordo com a Resolução Federal nº 29 de 2009.

Finalizando as disposições sobre a tríade indutora da função social, o Art. 100 tratou da publicização de imóveis notificados e o Art. 101 do levantamento de imóveis a serem aplicados os instrumentos.

O PDE 2014 dispôs ainda sobre os outros instrumentos, que não necessariamente relacionados à tríade, mas também considerados por alguns como “indutores da função social da propriedade”: o Consórcio Imobiliário (art. 102), Direito de Preempção (art. 103-107), Arrecadação e Abandono (art. 108-110) e Cota de Solidariedade (art. 111 e 112).

Com a alteração do marco regulatório da política urbana, representado pelo PDE 2014, foi demandada nova regulamentação para o PEUC, que ocorreu finalmente com o Decreto nº 55.638, de 30 de outubro de 2014, que revogou o Decreto nº 51.920, de 2010 (responsável pelo Chamamento Prévio). O novo Decreto apresentou enquanto disposição:

- A prestação de informações periódicas ao Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) sobre a evolução da aplicação dos instrumentos e consultas quanto ao escalonamento a ser adotado para novas notificações (o que inclui o escalonamento de novas áreas de aplicação previstas pelo PDE 2014) (Decreto 55.638/14, Art. 2º);
- A criação e manutenção do cadastro de imóveis passíveis de notificação, coletando, processando e analisando informações de fontes hábeis a inferir a caracterização dos imóveis ociosos (Art. 2º do Decreto 55.638/14). Listando diversas fontes, como bancos de dados específicos elaborados pelo próprio Poder Público Municipal, autarquia ou empresa pública municipal, informações prestadas por concessionárias de serviços públicos acerca de consumo ínfimo ou inexistente, pesquisas acadêmicas e indicações de pessoas físicas ou jurídicas, mediante formulários ou aplicativos disponibilizados no

sítio eletrônico da Prefeitura⁶⁵, ampliando dessa forma a participação e controle social. Foi realizado um pequeno teste ainda em 2016, com a operação da ferramenta, que recebeu cerca de 50 contribuições (imóveis que já foram notificados; não notificáveis, além de novos casos que demandou a abertura de processo administrativo para autuação);

- A área inicial de aplicação dos instrumentos (Art. 4º do Decreto 55.638/14): ZEIS-2, ZEIS-3, ZEIS-5, OU Centro e OUC Água Branca. Tais perímetros foram ampliados em dezembro de 2015, com consulta ao CMPU, para inclusão de novos perímetros (todos previstos no PDE 2014), por estratégia da diretoria do DCFSP e da SMDU. Foram incluídos: a Subprefeitura da Sé em sua totalidade e Mooca, as quadras pertencentes a Área de Influência do Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (AIEETU) do corredor de ônibus da Av. Santo Amaro (do trecho da Av. São Gabriel até as proximidades do terminal Santo Amaro)⁶⁶ e a OUC Bairros do Tamanduateí, quando aprovada⁶⁷ (Mapa 30). Por outro lado, não foram indicadas ainda as Operações urbanas do Quadrante Sudoeste (OUC Faria Lima e Águas Espraiadas);
- Considerações sobre os empreendimentos de grande porte, a saber, de acordo com o Art. 5º do Decreto nº 55.638/14, as edificações com área construída computável superior a vinte mil metros quadrados e o parcelamento do solo sobre lotes ou glebas com mais de cinquenta mil metros quadrados de área;

⁶⁵Desde setembro de 2016 se tem se possibilidade de indicação de imóveis ociosos para cumprimento da função social na Plataforma de mapa colaborativo da função social. Disponível em <<http://mapacolaborativo.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/funcao-social/>>, acesso: 03 mar. 2017.

⁶⁶ Importante notar que a escolha do corredor Santo Amaro, se refere a tentativa de associar o instrumento a uma área que passar por transformações urbanas e urbanísticas, (inclusive com a aprovação de ordem de serviço de mobilidade no perímetro).

⁶⁷ De autoria do executivo municipal, o Projeto de Lei 723/2015, que trata da OUC Bairros do Tamanduateí foi enviado à Câmara.

Mapa 30 | Área atual de aplicação do PEUC – Município de São Paulo – 2017

Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: Decreto nº 55.638, de 30 de outubro de 2014 e DCFSP (2016); Elaboração própria.

- Listagem de atividades que não demandam edificação (Quadro 4);

Quadro 4 | Lista de atividades que não exigem edificação – Município de São Paulo – 2014

I - Estações aduaneiras;
II - Postos de abastecimento de veículos;
III - terminais de logística, transportadoras e garagens de veículos de transporte coletivo ou de cargas;
IV - Depósitos de material de construção a céu aberto;
V - Depósitos de material para reciclagem;
VI - Indústria de estruturas pré-moldadas de concreto, artefatos de cimento e preparação de massa de concreto e argamassa para uso na construção civil;
VII - pátios descobertos de deposição ou manobra de contêineres;
VIII - linhas de transmissão de energia ou dados, trilhos, antenas e assemelhados, quando operados por concessionárias ou permissionárias de serviços públicos ou característicos da atividade econômica licenciada para o imóvel;
IX - Estação ou equipamentos de captação, tratamento e distribuição de água e esgoto;
X - Indústrias que utilizem equipamentos industriais como fornos, tanques de combustíveis, dutos e assemelhados;
XI - áreas de lazer descobertas com quadras, piscinas e assemelhados; e
XII - hortas urbanas, quando caracterizadas como atividade econômica, nos termos incentivados pelo Plano Diretor Estratégico.

Fonte: Art. 6º do Decreto municipal nº 55.638/14; Elaboração própria.

- Definição de imóveis que possuem função ambiental relevante. De acordo com o Art. 7º do Decreto 55.638/14, “Constitui função ambiental relevante passível de afastar a aplicação do PEUC a inserção do imóvel em programas de pagamentos por serviços ambientais, nos termos do artigo 161 da Lei nº 16.050, de 2014 - Plano Diretor Estratégico”;
- Definições sobre impossibilidades jurídicas quanto à notificação. De acordo com o Art. 8º do Decreto 55.638/14, “Constituem impossibilidades jurídicas momentaneamente insanáveis pela simples conduta do proprietário as circunstâncias preexistentes à notificação e absolutamente obstativas ao parcelamento, edificação ou utilização dos imóveis, tais como as decorrentes de: I - pendência judicial; II - declaração de utilidade pública ou interesse social para fins de desapropriação; III - impedimentos ao licenciamento de uso, parcelamento ou edificação, por decorrência da legislação

urbanística aplicável, e que não possam ser supridos pela ação do proprietário”;

- Procedimentos de notificação;
- Prazos de impugnação e atendimento aos proprietários notificados; e
- Relações com a Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico para tributação, quando for o caso, do IPTU Progressivo no tempo.

Finalmente o município construiu um arcabouço normativo para que as notificações ocorram como prática de política de Estado, não como tentativas excepcionais de governos, como se observou anteriormente.

O CADASTRAMENTO E AS NOTIFICAÇÕES DE IMÓVEIS OCIOSOS

O DFCSP construiu um conjunto de procedimentos para análise de imóveis com indícios de ociosidade, viabilizando a aplicação do PEUC em São Paulo. Esse conjunto é composto por 5 grandes etapas, que não se concluem com a notificação de tais imóveis, mas no monitoramento e controle dos prazos, frente ao cumprimento das obrigações e a aplicação dos demais instrumentos da tríade indutora da função social da propriedade. A Figura 6 apresenta a síntese dos procedimentos no cadastramento de imóveis.

O início do fluxo de cadastro de imóveis ocorre com a prospecção de imóveis com indício de ociosidade. No contexto de criação do Departamento a base de imóveis *não utilizados* foi oriunda da pesquisa encomendada pela COHAB-SP a FUPAM, que listou os edifícios ociosos do centro paulistano, a fim de produção de habitações central (Gonçalves, Callejas & Tanaka, 2009), conforme apresentado no item 1.2 deste trabalho⁶⁸. Na atualidade tem-se como fonte a prospecção de técnicos do Departamento, a Plataforma Colaborativa de mapas da função social da propriedade, dentre outras fontes. Os imóveis *não edificadas* e *subutilizados* são oriundos principalmente de levantamento das informações do cadastro tributário para o lançamento do IPTU da Secretaria de Finanças, além da Plataforma colaborativa, dentre outras fontes.

⁶⁸ Em 2014 o DCFSP iniciou os procedimentos para contratação de novo estudo de imóveis ociosos na área central, a ser realizado pela Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo (FUSP), ligada à FAU/USP, conforme autos do Processo Administrativo nº 2014-0.325.226-9, visto o esgotamento do levantamento COHAB/ FUPAM. Daí ser relevante ao poder público a obtenção de novo estudo sobre os imóveis ociosos para o DCFSP, além de outros órgãos da administração. A ação não se concretizou.

Figura 6 | Fluxo de análise de imóveis do DCFSP

Fonte: DCFSP, 2016; Elaboração própria.

Na *primeira etapa*, é aberto um processo administrativo para cada imóvel. Nele agregadas uma série de informações, tais como o zoneamento, tombamento, dados dos proprietários, entre outras.

Na *segunda etapa*, são realizadas análises e diligências sobre o indício de ociosidade. Nela é realizada a vistoria, uma das etapas mais importantes do processo a fim de aferir a ociosidade imobiliária, que na etapa anterior apenas se tinha suspeita. Na vistoria são coletadas informações tais como acessos, vestígios de abandono (janelas quebradas, lixo, pichações), porcentagem de utilização (no caso de ociosidade parcial em imóveis *não utilizados*), presença de ocupantes temporários, funcionamento de elevadores, fornecimento de água e luz, dentre várias outras. Ainda na etapa são levantadas informações sobre a existência de projetos em análise pelo poder público para emissão de alvará (parcelamento, edificação, reforma ou demolição).

Na *terceira etapa* é realizada a consulta a situação cartorial do imóvel, com análise de sua matrícula, além da verificação dos proprietários, situação do imóvel e a existência de impossibilidades jurídicas quanto à notificação.

Na *quarta etapa* é realizada a decisão e despacho pela notificação, suspensão temporária ou arquivamento do processo administrativo, com suas medidas correlatas, como o encaminhamento para órgãos competentes das irregularidades observadas. Se a decisão tomada for pela notificação, são realizadas até três tentativas pessoais, quando proprietário se localizar município de São Paulo. Esgotando-se as tentativas ou em caso de recusa, é realizada publicação por meio de edital no Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Caso o proprietário resida fora do município, é enviada a notificação, por meio de carta com Aviso de Recebimento.

Após a notificação, é realizado o monitoramento com a *quinta etapa* para acompanhamento do cumprimento das obrigações, isto é, da solicitação de alvará de aprovação e execução de parcelamento ou edificação, sua emissão e a execução das obras, no caso de imóveis *não edificados e subutilizados*, ou da efetiva utilização da edificação, no caso de imóveis *não utilizados*. Neste controle de prazos, também deve se acionar a Secretaria de Finanças para lançamento do IPTU Progressivo no Tempo, quando observado o descumprimento de algum deles e futuramente outros órgãos públicos para a possível desapropriação, quando for o caso.

Dentre os casos analisados, o DCFSP procura dar respostas ao “Chamamento prévio de 2010/ 2011”. Para esses casos, o processo administrativo é aberto normalmente, passando por todas as etapas do cadastramento. A especificidade desses casos está na necessidade de resposta frente à impugnação eletrônica, que ocorre com a publicação da decisão no Diário Oficial da Cidade.

A partir de novembro de 2014 se iniciaram as notificações de imóveis ociosos para fins de PEUC. Entre a data e fevereiro de 2017 foram notificados 1.366 imóveis descumpridores da função social da propriedade no município de São Paulo (ver CD anexo 6 e Apêndice 1). A evolução das notificações se deu de modo contínuo conforme apresenta Gráfico 9. Em fevereiro de 2017 o Cadastro era composto por mais de 2 mil registros, todos com entrada até o final de 2016. Nem todos os imóveis cadastrados foram ou serão notificados, pois apesar da suspeita de ociosidade, o mesmo pode conter, por exemplo, impossibilidades jurídicas. Do número de imóveis cadastrados, cerca de 70% dos casos geram notificações.

Gráfico 9 | Evolução de imóveis notificados para fins de PEUC - 2017

Fonte: DCFSP, 28 de fevereiro de 2017; Elaboração própria.

O Mapa 31 apresenta a distribuição espacial dos imóveis notificados. Como se sabe, elas não ocorrem aleatoriamente no espaço, mas respeitam perímetros específicos de aplicação (ZEIS-2, 3 e 5, OU Centro e Água Branca, subprefeituras da Sé e Mooca e AIEETU Santo Amaro). A maior parte dos imóveis notificados se encontra nos distritos centrais, com 1.007 notificações (73,7% do número de imóveis notificados) (Gráfico 10), fato considerado positivo, já que se defende a perspectiva de adensamento populacional para área e aproveitamento da infraestrutura disponível. Destacam-se na área os imóveis *não utilizados* (66,9% do total da área), seguidos de *subutilizados* (17,3%) e *não edificadas* (15,8%). Fora dos distritos centrais, se destacam os imóveis *não edificadas* (77,7%), seguido de *subutilizados* e *não utilizados* (11,1%), em números idênticos. Já considerando a área notificada (Gráfico 11), temos 2.727.646 m² em todo o município. Neste caso a situação se inverte, com a maior parte dela localizada fora dos distritos centrais, 1.768.250 m² (64,8% do total de área notificada), especialmente oriunda de imóveis *não edificadas*. Nos distritos centrais ainda se destaca o somatório de área de imóveis *não utilizados*.

A situação paulistana se destacou frente aos outros municípios que aplicaram o PEUC pela notificação a imóveis *não utilizados* em termos numéricos, mas não em termos de área de imóveis notificados. A título de comparação com outros municípios, com exceção dos *não utilizados* (467.624 m²), teríamos 2.260.022 m² de área notificada. Segundo Bruno Filho & Denaldi (2009, p. 42), em Santo André até 2008 estava prevista a notificação de 80 lotes, apenas imóveis *não edificadas* e *subutilizados*, somando cerca de 3.726.956 m² de área notificada. Já em Maringá, segundo Brajato (2015, p. 164), entre 2009 e 2013, foram notificados 705 imóveis,

exclusivamente *não edificados* e *subutilizados*, somando área de 14.558.398 de m², cerca de 10% da área do município paranaense.

Mapa 31 | Imóveis notificados para fins de PEUC – Município de São Paulo – 2017

Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: DCFSP, 28 de fevereiro de 2017; Elaboração própria.

Gráfico 10 | Número de imóveis notificados para PEUC por tipologias – Distritos centrais e Município de São Paulo – 2017

Fonte: DCFSP, 28 de fevereiro de 2017; Elaboração própria.

Gráfico 11 | Área de imóveis notificados (m²) para PEUC tipologias – Distritos centrais e Município de São Paulo – 2017

Fonte: DCFSP, 28 de fevereiro de 2017; Elaboração própria.

* Para os não edificadas e subutilizadas utilizou-se a área de terreno e dos não utilizados a área construída.

Por fim, dividindo pelo critério da área de aplicação, observa-se que a maior parte dos imóveis notificados se encontram na OU Centro (37% dos imóveis notificados), seguida dos perímetros de ZEIS-5 (14%) (Gráfico 12). Já considerando a somatória de área notificada por áreas de aplicação (Gráfico 13), se constata que maior parte das notificações sem encontram em ZEIS-2 (47% do total de área notificada), seguida de ZEIS-5 (15%), as Operações urbanas Água Branca e Operação Urbana Centro (11% em cada), ausentes de perímetros de ZEIS.

Gráfico 12 | Número de imóveis notificados por perímetros de aplicação – 2017

Fonte: DCFSP, 28 de fevereiro de 2017; Elaboração própria.

Gráfico 13 | Áreas de imóveis notificados (m²) por perímetros de aplicação – 2017*

Fonte: DCFSP, 28 de fevereiro de 2017; Elaboração própria.

* Para imóveis *não edificadas* e *subutilizadas* utilizou-se a área de terreno e os *não utilizados* a área construída.

Portanto considerando o número de imóveis notificados ou somatório de suas áreas percebe-se diferentes conclusões que se pode estabelecer na observação da aplicação do PEUC em São Paulo. No primeiro caso se destacam os distritos centrais nos propósitos defendidos pelo presente trabalho na perspectiva do adensamento ou a melhor utilização da área central infraestrutura com o combate principalmente a imóveis *não utilizados*. No segundo caso há um amplo destaque para a produção de habitação social (HIS e HMP) em áreas mais distantes do centro, frequentemente pouco infraestrutura (em comparação com os distritos centrais), mas que podem responder a demanda habitacional, obrigando os proprietários a edificarem em ZEIS. Importante também considerar que poucas notificações ocorreram nos distritos do Quadrante Sudoeste até fevereiro de 2016, sendo que apenas os distritos centrais, também pertencentes ao Quadrante receberam imóveis notificados (Bela Vista, Consolação, Liberdade e Santa Cecília). A situação também pode ser explicada pelos poucos os perímetros de aplicação no Quadrante, fora desses distritos (basicamente a Área de Influência do Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Santo Amaro e algumas unidades de ZEIS-3 e 5).

3.2 | O COMBATE A OCIOSIDADE NOS DISTRITOS CENTRAIS COM A UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIA

NOTIFICAÇÕES NOS DISTRITOS CENTRAIS

Nos distritos centrais as notificações podem ocorrer em ZEIS-3 e 5, nas Operações Urbanas Centro e Água Branca, e nos perímetros das subprefeituras Sé e Mooca (excluindo os distritos do Tatuapé e Água Rasa, que não são considerados centrais). Até 28 de fevereiro de 2017, no Centro e seu entorno foram notificados 1.007 imóveis ociosos com o PEUC (73,7% do total de imóveis notificados no município), correspondendo ao somatório de 959.396 m² da área notificada (35,2% do total de área notificada no município). O Mapa 32 e a Tabela 6 apresentam características desses imóveis. Já a Tabela 7 destaca as notificações em ZEIS.

Mapa 32 | Imóveis notificados afins de PEUC – Distritos centrais – 2017

Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: DCFSP, 28 de fevereiro de 2017; Elaboração própria.

Observa-se a predominância de imóveis *não utilizados*, seguidos dos *subutilizados* e *não edificados*, principalmente no âmbito da OU Centro e OUC Água Branca, seguido de perímetro de ZEIS nessas áreas. O destaque para ZEIS-3 e 5 representa a especial atenção dos técnicos do DCFSP para essas áreas presentes nos distritos centrais, que como sabido, possui peculiaridades frente a outras áreas do município, com excepcional infraestrutura, equipamentos e postos de trabalho. Dessa forma, na perspectiva do adensamento do centro, o presente trabalho considera o fato bastante positivo, com a indução da ocupação desses imóveis ociosos (muitas vezes utilizado como estacionamentos) para atuação do mercado imobiliário e a produção de

habitação social, especialmente em imóveis *não edificados* e *subutilizados*, que devem apresentar projeto de edificação. Considerando apenas essas tipologias nos distritos centrais se tem mais de 540 mil m² de área de terreno, grosso modo, disponível para produção imobiliária.

Tabela 6 | Imóveis notificados afins de PEUC (quantidade e área) – Distritos centrais – 2017

ÁREA DE APLICAÇÃO		NÃO EDIFICADO ^A		SUBUTILIZADO ^A		NÃO UTILIZADO ^B		TOTAL	
		Nº	Área (m ²)	Nº	Área (m ²)	Nº	Área (m ²)	Nº	Área (m ²)
OU Centro	Não ZEIS	17	21.926	52	46.735	439	224.915	508	293.576
	ZEIS-3	4	1.369	4	3.989	17	5.965	25	11.323
	ZEIS-5	12	1.225	2	1.868	68	6.977	82	10.070
OUC Água Branca	Não ZEIS	26	107.917	28	148.138	32	39.129	86	295.184
	ZEIS-3	-	-	1	5.295	-	-	1	5.295
	ZEIS-5	3	-	1	-	1	13.021	5	13.021
Subprefeitura Mooca ^C		25	28.445	21	18.284	16	9.879	62	56.608
Subprefeitura Sé ^D		40	36.551	37	46.326	57	37.823	134	120.700
ZEIS-3 ^E		31	27.242	20	34.143	37	73.224	88	134.609
ZEIS-5 ^E		1	1.620	8	9.046	7	8.344	16	19.010
TOTAL		159	226.295	174	313.824	674	419.277	1.007	959.396

Notas

A - Área de terreno.

B - Área construída.

C - Perímetros ausentes de ZEIS, Operação Urbana e distritos da Água Rasa e Tatuapé.

D - Perímetros ausentes de ZEIS e Operação Urbana.

E - Perímetros ausentes de Operação Urbana.

Fonte: DCFSP, 28 de fevereiro de 2017. Elaboração própria.

Tabela 7 | Área de Imóveis notificados afins de PEUC (ha) – Distritos centrais – 2016

ÁREA DE APLICAÇÃO	NÃO EDIFICADO ^A		SUBUTILIZADO ^A		NÃO UTILIZADO ^B		TOTAL	
	Imóveis	Área (m ²)	Imóveis	Área (m ²)	Imóveis	Área (m ²)	Imóveis	Área (m ²)
ZEIS-3	35	28.611	25	43.427	54	79.189	114	151.227
ZEIS-5	16	2.845	11	10.914	76	28.342	103	42.101
Total	51	31.456	36	54.341	130	107.531	217	193.328

Notas

A - Área de terreno.

B - Área construída.

Fonte: DCFSP, 28 de fevereiro de 2017. Elaboração própria.

A Figura 7 apresenta um imóvel notificado enquanto *subutilizado* em ZEIS-5, que funciona como estacionamento, atividade bastante polêmica em termos do cumprimento da

função social por tais imóveis, que normalmente ganha alguma rentabilidade enquanto se especula com a posse da terra, em área que deveria receber projeto de habitação social.

Figura 7 | Imóvel subutilizado localizado em ZEIS-5

Imóvel subutilizado, localizado em ZEIS-5, na Av. Brigadeiro Luís Antônio, 1212 – Bela Vista.

Fonte: Google Street View.

A tipologia fundiária da Água Branca é caracterizada por grandes glebas e lotes, principalmente a Norte. Trata-se da antiga várzea do Rio Tietê, ocupada no processo histórico de industrialização paulistana e hoje sofre com um processo de reestruturação econômica, conforme visto no primeiro capítulo. As áreas consideradas ociosas, geralmente são ocupadas por grandes estacionamentos (Figura 8), que contrastam com a infraestrutura de transportes existente⁶⁹. Os estacionamentos são utilizados por empresas de transportes ou servem a universidades, boates e casas de espetáculos, abundantes no local.

Figura 8 | Imóveis subutilizados localizados na OUC Água Branca

Imóvel subutilizado, utilizado como estacionamento, localizado na Av. Marques de São Vicente, 277 – Barra Funda.

Fonte: Google Street View.

⁶⁹ O distrito da Barra Funda conta com relativa densa rede de transporte coletivo metroferroviário (linha do Metrô e da CPTM) e rodoviário (corredores de ônibus), além de terminais de ônibus municipal e intermunicipal e interestadual (Terminal Rodoviário da Barra Funda).

Foram notificados na OU Centro 615 imóveis ociosos (61% do total de imóveis notificados nos distritos centrais), 107 deles incluídos em ZEIS. A maior parte dos imóveis se refere a *não utilizados*, com 524 unidades, seguidos de 58 *subutilizados* e 33 *não edificadas*. Os imóveis *não edificadas* e *subutilizados* por estarem na Operação Urbana Centro, podem atingir em alguns casos, o CA máximo de 6 vezes a área do terreno, dado que representa o alto potencial construtivo, que ainda não atrai efetivamente o interesse do mercado imobiliário.

Na OUC Água Branca foram notificados 92 imóveis, 6 deles em ZEIS. Em termos de numéricos, a maior parte corresponde a imóveis *não utilizados* (33 casos), seguido dos *subutilizados* (30 casos) e *não edificadas* (29 casos). Apesar da superioridade numérica dos *não utilizados*, se destaca os *subutilizados* e *não edificadas* por conta de sua extensão em área de terreno, com mais de 260 mil m² de área de terreno, (27,2 % do somatório de área notificada nos distritos centrais). Apesar disso, a área tem recebido diversos lançamentos imobiliários, mas com poucas unidades de HIS, que por sua vez se relaciona a baixa presença de perímetros grafados como ZEIS. Em se tratando de uma área central bem infraestrutura, poderia ter maior reserva de terras para produção de habitação social, associada com as estratégias de adensamento propostas pela OUC Água Branca.

Fora dos perímetros de operações urbanas e ZEIS foram notificados na Subprefeitura Sé e Mooca com 134 e 62 imóveis ociosos, respectivamente. O pequeno número é explicado pelo início recente da aplicação do PEUC, que se deu apenas em janeiro de 2016, com a ampliação do perímetro de aplicação do instrumento.

CARACTERÍSTICAS DOS IMÓVEIS NÃO UTILIZADOS NOTIFICADOS NOS DISTRITOS CENTRAIS

Foram notificados exclusivamente para a utilização compulsória 674 imóveis nos distritos centrais. Serão apresentadas algumas de suas características mais detalhadas, com base nos dados do Cadastro da Função Social operado pelo DCFSP. O Gráfico 14 e o Mapa 33 apresentam a distribuição de tais imóveis por perímetros de aplicação. A maior parte deles se encontra na OU Centro (ausente de ZEIS), seguido de ZEIS-5 (ainda dentro da Operação Urbana). O destaque da OU Centro também é explicado pela reunião de várias unidades condominiais em edifícios específicos, sendo unidades isoladas.

Gráfico 14 | Imóveis não utilizados notificados por áreas de aplicação – Distritos centrais – 2017

* Perímetros ausentes de ZEIS e operações urbanas

Fonte: DCFSP, 28 de fevereiro de 2017. Elaboração própria.

Mapa 33 | Imóveis não utilizados notificados afins de PEUC – Distritos centrais – 2017

Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: DCFSP, 28 de fevereiro de 2017; Elaboração própria.

Dos 674 imóveis, 402 se referem a unidades condominiais (59,6% do total). No caso são todas unidades verticais que se distribuem em 7 edifícios, sendo o maior deles localizado em edifício na Rua Rego Freitas (Figura 9). O edifício reúne 204 unidades ociosas (com uso previsto como para salas comerciais). Tais unidades são consideradas independentes, por isso foi aberto um processo administrativo para cada uma delas.

Figura 9 | Imóveis não utilizados notificados concentrados em único edifício – OU Centro

Rua Rego Freitas, 553 – República.

Fonte: *Google Street View*.

Os edifícios notificados podem ser classificados em 2 grupos, de acordo com a tipologia de edificação. O primeiro composto por até 6 pavimentos (térreo mais 5) e o segundo acima de 6 pavimentos. As figuras 10 e 11 apresentam representantes dos dois grupos de imóveis. Observa-se também diferentes graus de utilização do pavimento térreo, quase sempre com atividades comerciais, bem como diferentes estágios de manutenção e conservação das edificações. Tais informações não puderam ser aferidas quantitativamente através do Cadastro da Função Social do DCFSP. Observa-se em ambos os grupos edifícios ociosos nos quais o pavimento térreo está em plena utilização, ilustrando a hipótese já apresentada por Silva et. al (2009, p. 5 e 6), na qual a utilização dos andares superiores só deve valer a pena a partir de um certo percentual, devido ao montante das despesas ligadas à sua ocupação (elevadores, limpeza, segurança, eletricidade, etc.).

Figura 10 | Imóveis *não utilizados* notificados com até 6 pavimentos

1. Av. Ipiranga, 895 (República). O edifício concentra 69 unidades condominiais; **2.** Rua Roberto Simonsen, 13 (Sé); **3.** Imóvel com o térreo em funcionamento (Sé); **4.** Imóvel mal conservado (Bela Vista).

Fonte: Acervo do autor.

Figura 11 | Imóveis *não utilizados* notificados acima de 6 pavimentos

1. Imóvel localizado na Av. Rio Branco, 605 (República) **2.** Condomínio edifício Itaguaré. Localizado na Av. São João, 1151-1155 (República). Composto por 24 unidades condominiais, possui cerca de 3.000 m². **3.** Imóvel inacabado (Mooca).

Fonte: Google Street View e acervo do autor.

Outra forma de caracterização dos imóveis *não utilizados* notificados é pelo uso registrado no Cadastro Territorial e Predial, de Conservação e Limpeza (TPCL)⁷⁰. O uso oriundo cadastro nem sempre corresponde ao uso, de fato, encontrado na edificação, por exemplo, uma escola que funciona como oficina. Os usos oriundos do TPCL foram reunidos em 5 grupos. A Tabela 8 apresenta tais grupos, classificados em termos de sua ocorrência (número de imóveis) e sua respectiva área. Considerando apenas a quantidade de imóveis notificados se tem destaque para “Comercial e serviços” (37,1%), “Estacionamento ou garagem” (31,9%) e residencial (16,6%). Já considerando a área construída, o destaque é maior para a uso “Comercial e serviços” (54,7%), seguido pelo industrial (21,5%) e o misto (14,6%).

Tabela 8 | Área do uso de classificação secundária

Tipologia de uso	Número de imóveis		Área de imóveis	
Residencial	16,6%	112	2,6%	10.381
Comercial e serviços	37,1%	250	54,7%	218.381
Estacionamento ou garagem	31,9%	215	6,7%	26.606
Industrial	4,3%	29	21,5%	85.918
Misto	8,0%	54	14,6%	58.193
Não definido	2,1%	14	5,0%	19.798
Total		674		399.479

Fonte: DCFSP, 28 de fevereiro de 2017. Elaboração própria.

No caso do uso industrial, tem se a ocorrência de galpões, especialmente na Orla ferroviária e fluvial, como o conjunto de 10 imóveis localizado na Rua Borges Figueiredo, no distrito da Mooca (Figura 12). Além dos imóveis *não utilizados*, o complexo é composto por 3 imóveis *não edificados*. A fatia de *não utilizados* somam mais de 10.000 m², contendo imóveis testemunhos da reorganização da industrialização, hoje praticamente desativados, representando verdadeiros passivos espaciais.

Apesar de considerados *não utilizados* e terem que promover a utilização compulsória, alguns imóveis não possuem condições mínimas para o exercício da atividade em termos de condições da edificação. Inclusive, como se verificará, alguns proprietários alegam a ausência dessas condições para a continuidade do descumprimento da função social da propriedade,

⁷⁰ O Cadastro é mantido pela Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico da PMSP, com a finalidade do lançamento do IPTU.

muitas vezes também remetendo ao tombamento. Apesar disso, se advoga a notificação para que o proprietário tome providências quando a utilização desses imóveis.

Figura 12 | Imóveis ociosos notificados para PEUC localizados em ZEIS-3

Conjunto de 10 imóveis localizado na Rua Borges Figueiredo, 1132 - Mooca. Além dos *não utilizados*, é composto por 3 imóveis *não edificadas*. A fatia de *não utilizados* somam mais de 10.000 m².

Fonte: Google Street View.

Em relação ao tombamento, 127 imóveis (21% dos notificados *não utilizados* nos distritos centrais) se encontram em Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC), particularmente na categoria de Bens de Interesse Relevantes. As ZEPECs, de acordo com o PDE 2014 são definidas como

“[...] porções do território destinadas à preservação, valorização e salvaguarda dos bens de valor histórico, artístico, arquitetônico, arqueológico e paisagístico, doravante definidos como patrimônio cultural, podendo se configurar como elementos construídos, edificações e suas respectivas áreas ou lotes; conjuntos arquitetônicos, sítios urbanos ou rurais; sítios arqueológicos, áreas indígenas, espaços públicos; templos religiosos, elementos paisagísticos; conjuntos urbanos, espaços e estruturas que dão suporte ao patrimônio imaterial e/ou a usos de valor socialmente atribuído” (Lei Municipal nº 16.050/14, Art. 61).

Particularmente em perímetros grafados como “Bens de Interesse Relevante” (BIR) se referem a “elementos construídos, e suas respectivas áreas, com valor históricos, arquitetônico, paisagístico, artístico, arqueológico e cultural, que tenham valor referencial para a comunidade” (Lei Municipal nº 16.050/14, Art. 63). Isso não significa que o bem/ imóvel seja tombado integralmente. Eles, grosso modo, se localizam em área envoltória de bens tombados, porém o Cadastro da função social não permite a distinção clara de bens tombados integralmente ou apenas em termos de área envoltória. A localização em ZEPECs pode ocasionar restrições referentes aos tipos de uso da edificação e, obviamente em modificações na edificação (reforma

de fachada, ampliação, entre outros). Como se verificará, o tombamento não é motivo para deixar o imóvel sem uso, e a notificação induz a uma utilização, nos termos legais. Os imóveis considerados *não edificados* e *subutilizados* não são notificados com o PEUC.

Do ato da notificação, os imóveis *não utilizados* possuem um ano para cumprimento da utilização compulsória, antes do lançamento do IPTU Progressivo. Até 28 de fevereiro de 2017 apenas 37 imóveis então *não utilizados* demonstraram o cumprimento da obrigação (sendo que 1 deles se localiza fora dos distritos centrais). O Mapa 34 apresentam as características desses imóveis (ver Apêndice 2).

Mapa 34 | Imóveis notificados afins de PEUC que cumpriram a obrigação – Distritos centrais – 2017

Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: DCFSP, 28 de fevereiro de 2017; Elaboração própria.

Tais imóveis se distribuem em Operações urbanas e ZEIS do Centro e seu entorno. Um dos maiores edifícios se localiza na Av. Prestes Maia, com mais de 2 mil m² de área construída, dividida em 9 pavimentos residenciais, que inclusive já foram ocupados por movimento de moradia (Figura 12). Nas figuras 13 - 16 se verificam algumas unidades comerciais que voltaram a utilização.

Figura 13 | Edifício com 9 unidades condominiais que cumpriram as obrigações

Av. Prestes Maia, 526 (Sé). **1.** Na ocasião da vistoria, quando foi confirmada a existência de unidades residenciais sem utilização. **2.** Após o cumprimento da utilização compulsória.
Fonte: Acervo do autor e Google Street View.

Figura 14 | Imóvel não utilizado que cumpriu a obrigação

Edifício comercial na Av. Marques de São Vicente, 1205 (Barra Funda). **1.** Ocioso em abril de 2015 e disponível para locação; **2.** Em funcionamento como oficina de veículos em maio de 2016.

Fonte: acervo do autor e Google Street View.

Figura 15 | Imóveis não utilizados que cumpriram as obrigações da notificação

Conjunto de 2 imóveis comerciais na Rua Roberto Bosch, 315-375 (Barra Funda). **1** Ocioso disponível para locação (abril de 2015); **2.** Em funcionamento (maio de 2016).

Fonte: acervo do autor e Google Street View.

Figura 16 | Imóveis *não utilizados* notificados que cumpriram a obrigação

1. Rua dos Carmelitas, 164 -166 (Sé); 2. Rua Paula Souza, 372 (Sé); 3. Rua Teixeira Leite, 262 (Sé).
Fonte: Acervo o autor e Google Street View.

Os casos apresentados dos imóveis que voltaram a utilização, potencialmente contribuíram com o adensamento populacional (no caso das unidades residenciais) e o melhor aproveitamento da infraestrutura presente nos distritos centrais, inclusive com o aumento do fluxo de pessoas. Foram ainda observadas, de modo pontual, algumas reformas de fachadas. Percebe-se também que muitos imóveis permanecem sem alterações significativas nas fachadas. As situações são importantes, devido ao retorno da utilização de imóveis em regiões infraestruturadas, financiadas pelo conjunto da sociedade. Porém a tríade de instrumentos indutores da função social utiliza os interesses públicos e, em especial, as demandas dos mais pobres para legitimar a pressão para utilização dos imóveis, no entanto, a destinação destes quando entram no mercado, terminam atendendo quaisquer usos, tendencialmente os mais rentáveis. A Figura 17 apresenta a situação dos imóveis notificados quanto ao cumprimento das obrigações.

Figura 17 | Situação dos imóveis notificados quanto ao cumprimento das obrigações – 2017

Fonte: DCFSP, 28 de fevereiro de 2017. Elaboração própria.

Dos que teriam que cumprir a utilização compulsória (537 imóveis no município de São Paulo), excluindo os que tiveram impugnação ou recurso deferido e os que ainda possuíam prazo, apenas 6,8% realizaram a tarefa (37 casos). Considerando a mesma tipologia, exclusivamente nos distritos centrais, o universo é próximo, com 532 imóveis, 36 casos cumpriram com a utilização da propriedade (6,9%). Em relação aos *não edificadas* e *subutilizadas* que teriam que cumprir com o parcelamento ou edificação compulsórios, a primeira obrigação é a comprovação do protocolamento do alvará de aprovação e execução de

projeto. 64 imóveis solicitaram o alvará de aprovação e execução de nova edificação, cumprindo a primeira obrigação, isto é, 20,2% de um universo de 316 imóveis. Para cumprirem integralmente as exigências da notificação devem além da apresentação do alvará de aprovação e execução e informar a conclusão das obras nos prazos legais.

O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

Em 2016, São Paulo iniciou a aplicação do IPTU progressivo no tempo, segundo instrumentos da tríade indutora da função social da propriedade. Naquele ano 19 imóveis receberam a primeira alíquota progressiva. Já em 2017, 558 novos imóveis também receberam a primeira alíquota progressiva. Os 19 casos iniciais ainda não tinham cumprido com as obrigações do PEUC, recebendo a segunda alíquota progressiva. Assim, o imposto progressivo incide em 577⁷¹ imóveis em todo município. O Mapa 35 apresenta a distribuição espacial desses imóveis.

Eles se localizam especialmente nos distritos centrais (93% do total) e a menor parcela em ZEIS, de localização periférica. Em relação a tipologia, os *não utilizados* se destacam (444 casos), seguidos dos *não edificadas* (72 casos) e *subutilizados* (61 imóveis). A Figura 18 apresenta alguns imóveis *não utilizados* que estão recebendo o Imposto, todos localizados no perímetro da OU Centro, com diferentes tipologias de edificação e péssimo estado de conservação da fachada. Já fora dos distritos centrais, tem destaque um conjunto de cinco imóveis contíguos *não edificadas* e *subutilizados*, localizados em ZEIS-2, no distrito da Freguesia do Ó (Figura 19).

Na ocasião do início da aplicação do PEUC, matéria publicada na Folha de S. Paulo, intitulada “Desapropriação de imóvel ocioso terá valores menores que o de mercado”, trouxe questionamento de agentes do mercado imobiliário sobre a medida, apesar de tendenciosamente destacar a cobrança do IPTU Progressivo e a aplicação da Desapropriação com o pagamento em títulos da dívida pública, em detrimento do PEUC e o cumprimento da função social da propriedade (Folha de S. Paulo, 2014). Na mesma reportagem, Claudio Bernardes, presidente do Sindicato da Habitação de São Paulo (Secovi-SP), questiona a aplicação do Imposto destacando aspectos do mercado imobiliário no centro, com a afirmação que “há proprietários que tentam vender há anos e precisam contratar seguranças contra invasões”.

⁷¹ O número está sendo revisado pelo DCFSP na atualidade, em função de imóveis que possuem tempo suplementar para o cumprimento das obrigações.

Mapa 35 | Imóveis notificados afins de PEUC, que entraram no IPTU Progressivo – Município de São Paulo – 2017

Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: DCFSP, 28 de fevereiro de 2017; Elaboração própria.

Figura 18 | Imóveis não utilizados nos distritos centrais que iniciaram a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo – 2016

1. Conjunto de 6 unidades condominiais na Av. São João 1151-1155 (República); **2.** Rua do Carmo 93-103 (Sé); **3.** Rua Major Diogo 272 (Bela Vista). Fonte: *Google Street View*.

Figura 19 | Imóveis ociosos que iniciaram a aplicação do IPTU Progressivo no tempo – 2016

Conjunto de 5 imóveis contíguos não edificados e subutilizado, localizado em ZEIS-2, na Rua dos Sitiantes, S/N (Freguesia do Ó). O conjunto possui mais de 11.000 m² de área de terreno. Fonte: *Google Street View*.

A aplicação do IPTU Progressivo parece ter se tornado um “mal indesejado” por diversos agentes do público, que valorizam o cumprimento das obrigações do PEUC, e consequentemente a função social da propriedade, e não a aplicação de impostos. Nas palavras do Prefeito Fernando Haddad (2013-2016), na ocasião da assinatura do decreto que deu início as notificações:

“A lei foi construída para não valer a pena especular. Valer a pena dar uma destinação para o imóvel de acordo com a lei de uso e ocupação. Tudo foi construído para não se chegar nem a tributar, sobretaxar nem desapropriar, mas sim para que o proprietário dê uma destinação. É antieconômico não fazer nada” (PMSP/ Secretaria Executiva de Comunicação, 2014).

Já o secretário municipal de desenvolvimento urbano (2013-2016), Fernando de Mello Franco, na mesma ocasião:

“O fundamental aqui não é defender o IPTU progressivo. Ele é uma consequência que a gente nem deseja. É explicar e defender o PEUC, o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, que é contra especulação. O IPTU é o que garante que o PEUC tenha efetividade” (PMSP/ Secretaria Executiva de Comunicação, 2014).

Uma cara questão na aplicação da tríade indutora da função social, que tem o IPTU progressivo como instrumento para forçar o cumprimento das obrigações do PEUC, diz respeito a imóveis com imunidade ou isenção de tributos e impostos.

Imunidade se refere à impossibilidade na cobrança de impostos. Ela é dada pela própria Constituição Federal, e não cabe à União, estados ou municípios decidirem se cobram ou não o imposto. Em relação ao IPTU (e também outros impostos, como o IPTU Progressivo no Tempo), templos, entidades de assistência e de educação (como igrejas, cemitérios, casa paroquiais, escolas, creches, casa-abrigos, entre outras), a imunidade só é válida se o imóvel estiver cumprindo devidamente suas atividades. Consequentemente, no caso da ociosidade imobiliária e o descumprimento da função social, a imunidade poderá ser suspensa, se o uso (ou a ausência dele) não for condizente com o objeto. Quanto aos imunes, se constatado a não utilização, o caso é enviado à Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico para que também suspenda a imunidade, visto o descumprimento da função social da propriedade.

Já a isenção é concedida por cada ente federativo e pode ser estabelecida por lei aplicada, por exemplo, em imóveis em áreas sujeitas a inundação, localizados em distritos industriais, de propriedade de aposentados, grafados como ZEIS, tombados, entre outros. Em suma, na isenção lei específica (e não a Constituição) pode conceder ou retirar e não há impedimento que se notifique esses imóveis. A questão é que para os imunes não teria efeito,

posto que não sofreriam a cobrança do imposto progressivo. Quanto aos isentos, o próprio PDE 2014 resolve, pois determina que quando notificado, a isenção seja suspensa.

Em relação as propriedades de instituições com fins religiosos, no Cadastro da Função Social, uma pesquisa simples, por nome de instituições foram localizadas propriedades no nome de 9 delas: Associação Brasileira da Igreja de Jesus Cristo, Igreja Cristã Apostólica Renascer em Cristo, Igreja Evangélica Holiness do Brasil, Igreja Universal do Reino de Deus, Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Itu, Irmandade da Santa Casa de Misericórdia São Paulo, Mitra Arquidiocesana de São Paulo, Mitra Diocesana de Taubaté e Santa Casa de Misericórdia de São Paulo. A maior frequência de nomes ocorreu com a Associação Brasileira da Igreja de Jesus Cristo (Igreja de Jesus Cristo Santos dos Últimos dias), com 15 propriedades, seguida pela Mitra Arquidiocesana de São Paulo, com 12. A Mitra é umas das mais ricas proprietárias de terras do município, cujos imóveis foram avaliados em cerca de R\$ 2,3 bilhões, segundo uma análise do jornal Estado de S. Paulo utilizando a base dos imóveis que pagam IPTU no município (Burgarelli et al., 2016). Ela mantém parte desse patrimônio descumpridor da função social e ainda recebe imunidade tributária.

Em relação ao último instrumento da tríade indutora da função social, a Desapropriação com o pagamento em títulos da dívida pública, só teremos possíveis figurantes na aplicação do instrumento em 2021, quando poderá se completar os primeiros casos de 5 anos de cobrança do IPTU progressivo. Porém, com a proibição de emissão de títulos pelos municípios, por parte do Senado, se nada for feito até lá, a conclusão da aplicação da tríade indutora da propriedade não se concretizará.

INSTRUMENTOS E POLÍTICAS ASSOCIADAS AO PEUC

De acordo com o PDE 2014, uma série outros instrumentos foram ofertados, que podem e devem ser utilizados de forma combinada ao PEUC no combate a ociosidade imobiliária, potencialmente aumentando a possibilidade do cumprimento das obrigações. Dentre eles, se destacam o Consórcio Imobiliário, o Projeto de Intervenção Urbana (PIU) e o Plano Municipal de Habitação, embora este seja caracterizado por um conjunto de instrumentos. Entende-se que tais instrumentos associados podem direcionar os ganhos da função social da propriedade aos interesses da maioria da população, especialmente no que diz respeito a habitação.

- **CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO**

A Lei municipal nº 16.377, de 1º de fevereiro de 2016 dispõe sobre o Consórcio Imobiliário de Interesse Social, de acordo com as exigências do PDE 2014. Previsto no Estatuto da Cidade (2001), a oferta do instrumento é facultada ao poder público. Para cumprimento das obrigações do PEUC, o proprietário que não dispor de recursos, poderá transferir a sua propriedade para o município, que fará as devidas obras, de parcelamento ou edificação, devolvendo ao proprietário o valor de seu imóvel em parcelas do terreno ou em unidades imobiliárias, ambas no valor anterior às transformações. A Figura 20 apresenta esquematicamente o funcionamento do instrumento.

Figura 20 | Esquema de funcionamento do consórcio imobiliário

Fonte: Lei municipal nº 16.050/14; Elaboração PMSP/SMDU (2015).

Sem prejuízos para os parâmetros de empreendimentos de HIS já permitidos para “outros usos” na legislação vigente, a Lei trouxe a possibilidade de construção de unidades imobiliárias que não se enquadrem nas definições de HIS (unidades comerciais, por exemplo) a serem utilizadas na contrapartida do poder público com proprietário. Além disso, dispõe sobre a complementação do pagamento em dinheiro, caso a formação de unidades imobiliárias forem insuficientes. Isso torna o instrumento mais atrativo para o mercado.

Por outro lado, as disposições legais não avançaram no vínculo da celebração do consórcio exclusivamente para imóveis já notificados. Quando realizado o chamamento público, quaisquer proprietários de imóveis ociosos sujeitos ao PEUC podem apresentar propostas. Os proprietários notificados apenas terão prioridade, em relação aos demais.

Até o fim de 2016 o DCFSP convidou 3 proprietários de imóveis notificados para um debate a respeito da perspectiva de realização do consórcio imobiliário. O Departamento apresentou modelagens preliminares do potencial construtivo nesses terrenos. O consórcio ainda demanda decreto de regulamentação, e a promoção de pelo menos um chamamento público, para verificação de sua eficácia. Porém, para isso, além da “vontade política”, depende

de disponibilidade orçamentária. Percebe-se que o ato da notificação e a possibilidade de realização de empreendimento, por meio do mercado, apesar da pressão do poder público, tende a despertar o interesse do proprietário. O mercado possui maior agilidade a em concretizar o empreendimento, salvo se esse não pode ser realizado e depende de fato do poder público. Foi observado nos estudos do DCFSP um terreno cortado por um córrego (criando Área de Proteção Permanente) no qual o empreendimento era somente viável com os benefícios da produção de HIS e a flexibilização da legislação ambiental.

- **PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA**

Regulamentados pelo Decreto nº 56.901, de 29 de março de 2016, o Projeto de Intervenção Urbana (PIU) tem por objetivo promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação, preferencialmente localizadas na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM). A ideia é promover o melhor aproveitamento do solo urbano com o aumento das densidades construtivas e demográficas, a implementação de novas atividades econômicas, a criação de possibilidades de emprego, a produção de habitação social e a implementação de equipamentos públicos para a população. Além das propostas “urbanísticas” e “sociais”, o PIU deve ainda, de acordo com o PDE 2014, apresentar propostas ambientais, econômico-financeiras e de gestão democrática, o que inclui melhorias das condições ambientais e paisagísticas, estudos de viabilidade econômica e mecanismos de participação e controle social. Os PIUs podem ocorrer por sua vez através de (i) Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), (ii) Concessão urbanística, (iii) Áreas de Intervenção Urbana, e (iv) Áreas de Estruturação Local, num misto de diferentes escalas e estratégias de ordenamento e reestruturação urbana⁷².

A articulação de PEUC com PIU ou com Operações Urbanas ainda está para ser construída de forma mais precisa. As críticas realizadas por Santoro (2015b) frente aos PIUs envolveu o fato da incorporação na legislação a possibilidade da desapropriação de imóveis por privados sem contrapartidas sociais claramente definidas, ou ainda apontou para a inexistência de regras para a destinação de uma porcentagem para habitação social em cada PIU. Apenas nos casos dos PIUs estarem combinados com OUCs ou AIUs, há exigência de que no mínimo 25%

⁷² Até a atualidade foi observada a elaboração de minuta participativa do PIU Rio Branco, Entrepósito de São Paulo, Vila Leopoldina e Arco Tietê, além do Projeto de lei da OUC Bairros do Tamanduateí, que envolve a elaboração de PIU, que está em tramitação na Câmara de Vereadores.

dos recursos arrecadados sejam destinados para HIS, preferencialmente na aquisição de terras. Esta preocupação torna-se ainda mais relevante quando se imagina que o instrumento do PEUC poderá acelerar a entrada de imóveis ociosos no mercado imobiliário, cuja destinação pode estar voltada aos interesses deste mercado, sobrepostos ou que venham antes que os interesses públicos.

- **PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO**

Talvez a medida potencialmente mais concreta para ultrapassar as diretrizes amplas da tríade indutora da função social da propriedade seja a vinculação do PEUC à política de habitação do município, com a satisfação efetiva do quadro de necessidades habitacionais da população de maior demanda. Claro que as demandas sociais não são exclusivamente habitacionais, tão pouco se pode restringir o instrumento a habitação, podendo inclusive, destinar os imóveis ociosos para promoção da infraestrutura social, com Centros Educacionais Unificados (CEUs), Clubes desportivos, unidades básicas de saúde, entre inúmeros outros. O conjunto de propostas estabelecidas para revisão do Plano Municipal de Habitação (PMH), publicado em 2016 (PMSP/ SEHAB, 2016) colabora nesse sentido, apesar que, desde o início de aplicação dos instrumentos, as notificações já serem realizadas em ZEIS, colaborando diretamente com tal política. O plano pretende utilizar imóveis notificados na política de locação social (com a formação com um banco de imóveis públicos), bem como a utilização desses imóveis como abrigo temporário.

O Plano foca a diversidade no atendimento à população socialmente mais vulnerável no acesso a moradia, por meio de 3 linhas programáticas: (i) serviço de moradia social, (ii) Provisão de moradia e (iii) Intervenção integrada em assentamentos precários, além de Ações Transversais. Por sua vez, tais linhas programáticas são subdivididas em várias modalidades. O PEUC se insere nas duas primeiras linhas com o “aluguel de imóveis privados para abrigamento transitório” e a “promoção pública de moradia”.

A 1ª linha programática “Serviço de Moradia Social”, de acordo com PMSP/ SEHAB (2016) prevê o atendimento emergencial a famílias retiradas de áreas de riscos, atingida por incêndios, enchentes, deslizamentos; moradores forçados a sair de casa em razão de obras de infraestrutura conduzidas pelo poder público municipal; População moradora de rua; famílias em situação de vulnerabilidade; e mulheres vítimas de violência doméstica. Nessa linha o PEUC

se insere, na modalidade denominada aluguel de imóveis privados para abrigo transitório. Essa é definida como

“[...] aluguel direto de prédios em condições de uso, geralmente notificados para o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (Peuc), para oferecê-las à demanda emergencial por moradia, no lugar do atual Auxílio Aluguel. Tal modalidade permite o atendimento não monetário a essa população, com a oferta de uma unidade habitacional efetiva, ao mesmo tempo em que alavanca a reocupação dos edifícios ociosos do centro pela população mais necessitada, retirando-se, enquanto dure o acordo, a notificação de PEUC do proprietário” (PMSP/ SEHAB, 2016, p. 9).

Existiu na ocasião de elaboração do PMH estudos preliminares que visam à destinação dos imóveis notificados *não utilizados* para a modalidade, elaborado por grupo de trabalho intersecretarial que envolveu técnicos da SMDU, da SEHAB e da COHAB-SP. Claro que pela complexidade em termos legais e na adequação edilícia para atividade, devem ser produzidas ações mais aprofundadas para concretização das propostas.

Já em relação a 2ª linha programática “Provisão de moradia” é previsto o atendimento habitacional definitivo as famílias, dentro do “Programa Provisão de Moradia para Aquisição”. O PEUC e sucedâneo figuram junto ao Consórcio Imobiliário de Interesse Social, na aquisição de recursos fundiários (terrenos e imóveis). De acordo com PMSP/ SEHAB (2016, p. 10), a promoção pública de moradia

“[...] é o programa de provisão de unidades novas, em que o principal agente promotor é o município, com possíveis repasses de recursos de outros agentes federativos, desenvolvendo ou contratando projetos e obras, organizando a demanda e administrando os recursos financeiros, visando atender de forma definitiva à demanda pela casa própria. Nesta modalidade, a aquisição de terrenos se dá pela destinação obrigatória de 30% dos recursos do Fundurb para esse fim, ou com recursos de Operações Urbanas, quando couber. Como outra estratégia possível de aquisição de terrenos ou imóveis, prevê-se a articulação da aplicação para Peuc, com o IPTU Progressivo e com o Consórcio Imobiliário” (PMSP/SEHAB, 2016, p. 10).

A perspectiva para além de promover a habitação social, contribuir que imóveis ociosos passem a cumprir sua função social, levando da utilização de imóveis a reestruturação de áreas é bastante positiva, do ponto de vista sócio-espacial. As propostas do PMH representam uma estratégia ímpar na utilização de imóveis *não utilizados* notificados.

Para ilustrar a disponibilidade de recursos fundiários oriundo das notificações, foi realizada a estimativa da produção de unidades de habitação social, levando em conta a área dos imóveis notificados até 28 de fevereiro de 2017, nos moldes também realizado no Caderno de Discussão do PMH (SEHAB/ PMSP, 2016, p. 51). Considerou-se unidades de 65m² e o

Coefficiente de Aproveitamento (CA) máximo de 4 em todas as ZEIS. A Habitação de Interesse Social (HIS) de faixa 1, corresponde a renda familiar mensal de 0 a 3 salários mínimos e a faixa 2, corresponde a renda de 3 a 6 salários mínimos. Já Habitação de Mercado Popular (HMP), corresponde a faixa de 6 a 10 salários mínimos. Também foram considerados os percentuais mínimos de área construída para HIS 80% em ZEIS 2 e 3 e 40% ZEIS 5, sendo que o percentual restante foi composto por HMP. Além disso, se considerou a área construída dos imóveis *não utilizados* e a área de terreno, dos imóveis *não edificadas* ou *subutilizados*. A Tabela 9, apresenta tal potencial no qual poderiam ser construídas mais de 111 mil unidades em ZEIS notificadas com o PEUC em todo município. A maior parte em ZEIS-2 fora dos distritos centrais, com 77.716 unidades (69,8% do total de unidades). Nos distritos centrais, poderiam ser edificadas 7.194 unidades (6,4% do total de unidades), a maior parte em ZEIS-3.

Tabela 9 | Estimativas de produção de unidades de habitação social em imóveis notificados em ZEIS* – município de São Paulo – 2017

Área		HIS 1 e 2	HMP	Total
Distritos centrais	ZEIS-3	4.653	1.163	5.816
	ZEIS-5	551	827	1.378
Outros distritos	ZEIS-2	62.173	15.543	77.716
	ZEIS-3	1.978	495	2.473
	ZEIS-5	9.530	14.295	23.826
Total município de São Paulo		78.886	32.323	111.209

Fonte: DCFSP, 28 de fevereiro de 2017. Elaboração própria.

* Unidades de 65m²; CA máximo de 4 em todas as ZEIS; HIS 1, corresponde a renda familiar mensal de 0 a 3 salários mínimos e HIS 2, corresponde a renda de 3 a 6 salários mínimos. HMP corresponde a faixa de 6 a 10 salários mínimos; Foram adotados os percentuais mínimos de área construída para HIS 80% em ZEIS 2 e 3 e 40% ZEIS 5, sendo que o percentual restante foi composto por HMP.

Por fim, após as ricas discussões, a versão enviada pelo executivo municipal de dezembro de 2016 gerou o Projeto de lei 619/16. No documento que deverá ser debatido, são explicitados os vínculos entre o PEUC e a aquisição de terrenos

Art. 34. A Promoção Pública de Moradia é a modalidade de atendimento do Programa Provisão de Moradia para Aquisição em que o promotor é o próprio Município, que desenvolve ou contrata projetos e obras, organiza a demanda e administra os recursos financeiros, visando atender em caráter definitivo à demanda por acesso à posse ou propriedade.

§ 1º A demanda a ser atendida pela Promoção Pública de Moradia deverá ser selecionada segundo critérios de atendimento e priorização definidos pela

Secretaria Municipal de Habitação, consultado o Conselho Municipal de Habitação, e pelas normas específicas das linhas de financiamento acessadas.

§ 2º A aquisição de terrenos ou imóveis para esta modalidade de atendimento poderá ser viabilizada com recursos reservados do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, bem como pela articulação da aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC com o Consórcio Imobiliário, sem prejuízo de outras fontes de recursos ou estratégias de aquisição de terrenos e imóveis. (Projeto de Lei 619/16, Art. 34)

E uma tentativa de firmar parceria entre a SEHAB e a SMDU na aplicação do PEUC e a centralidade nas ZEIS. De acordo com o PL

Art. 110. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e a Secretaria Municipal de Habitação estabelecerão em conjunto perímetros e situações prioritárias para aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC, dentre os instrumentos previstos no PDE, quando esse instrumento puder fomentar a produção privada de Habitação de Interesse Social em imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, em articulação com os programas habitacionais estabelecidos nesta lei.

Parágrafo único. Os imóveis localizados em ZEIS 2, 3 e 5 são considerados prioritários para aplicação do PEUC. (Projeto de Lei 619/16, Art. 110).

Entende-se que o PMH deveria firmar maior interesse no rol de imóveis já notificados, além de novas frentes para notificação (dentre as áreas passíveis de aplicação definidas pelo PDE 2014), dessa forma ampliando as possibilidades para aquisição de imóveis para a produção habitacional. Porém, da forma posta pelo PL, o que fora discutido, não foi agregado ao documento que deverá ser alvos de debates entre os vereadores e a sociedade.

PATRIMÔNIO OCIOSO PÚBLICO: AVANÇOS E PERMANÊNCIAS

A regulamentação e aplicação do PEUC não enfatizou o cumprimento da função social da propriedade de imóveis pertencentes ao poder público, seja em esfera municipal, estadual e federal, seja da administração direta ou indireta (como autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista). Porém, tais imóveis não estão excluídos dessa tarefa. Os casos ilustrativos reunidos representam avanços no combate à ociosidade imobiliária, bem como outros expressam a permanência de situações de ociosidade. Muitos desses imóveis foram alvos de ocupações por movimentos sociais (como já apresentado no capítulo 1), no período entre 1997-2007, sendo a maior parte pertence ao governo do Estado de São Paulo, seguido do governo federal, e apenas um caso era de propriedade municipal (Neuhold, 2010).

Como também apontado, não foram identificados levantamentos sistemáticos do patrimônio públicos, tão pouco aspectos sobre a sua condição de utilização, salvo situações excepcionais.

Sobre o tema, Bruno Filho & Denaldi indicam um planejamento administrativo para utilização de bens públicos ociosos:

“A situação de imóveis públicos ou de entes da administração pública (fundações, autarquias, etc.), os quais permanecem por longos períodos de tempo não-edificados ou subutilizados, deve ser enfrentada de outras maneiras que não a notificação (eventualmente, a Ação Popular, ou mesmo a Ação Civil Pública). Na medida em que constituem patrimônio público, há de haver um horizonte, no planejamento administrativo, para a utilização dos imóveis. (Bruno Filho & Denaldi, 2009, p. 46)

Apenas para uma rasa tentativa de quantificação, pesquisa já citada, elaborada pelo jornal Estado de S. Paulo, que por sua vez utilizou os dados do valor venal de terrenos, constatou que os maiores proprietários de terras (em termos de valor) do município também são empresas públicas, inclusive produtoras de habitação social como a COHAB, segundo Burgarelli et al. (2016). De acordo com a pesquisa.

“[...] estão entre os maiores proprietários da cidade empresas públicas como a Companhia Metropolitana de Habitação – Cohab (R\$ 7,4 bilhões) e o Metrô (R\$ 5,6 bilhões), além de concessionárias de serviços públicos, como Eletropaulo (R\$ 5 bilhões) e Sabesp (R\$ 3,2 bilhões). Em faixas similares, há construtoras como Gafisa (R\$ 4,2 bilhões) e WTorre (R\$ 2,8 bilhões) ” (Burgarelli et al., 2016).

A ociosidade de um imóvel público, principalmente da administração direta, é inaceitável sob qualquer ponto de vista. Para que isso não ocorra, se esperaria duas perspectivas no trato do bem público. Na primeira o imóvel identificado estaria vinculado a uma política pública, que implica em sua edificação para determinado uso (educação, saúde, habitação, segurança, mobilidade, lazer, cultura, entre outros), ou mesmo aguarda intervenções físicas de diferentes dimensões para sua efetiva utilização. Dessa forma, o seu aproveitamento se dará num horizonte de tempo minimamente previsível. Já a segunda perspectiva refere-se à concessão do bem público em algum programa de alienação, cessão ou venda, permitido por lei.

Na gestão do patrimônio ocioso público destacam-se ações do Ministério das Cidades, por meio do Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais, atuando sobre imóveis ociosos de propriedade federal. Na observação do patrimônio pertencente ao Fundo

Previdenciário do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), ao Patrimônio da União e a Rede Ferroviária Federal (RFFSA), em grandes cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória e Recife, Rolnik & Balbim (2005, p. 21) destacam que, em sua maioria se referem a construções dos anos 40 e 50, inseridas nas centralidades daquele período e que hoje se encontram “sem função” e “sem mercado”.

Em relação ao patrimônio do INSS:

“[...] através de Convênio firmado com o Ministério das Cidades, o Ministério da Previdência e a Caixa, está alienando terrenos e imóveis vazios e subutilizados pertencentes ao Fundo previdenciário para fins de provisão habitacional e regularização fundiária. O INSS encaminhou para alienação 1.073 imóveis em diversas cidades do Brasil que formam o estoque potencial da ação a ser viabilizada através do Convênio firmado. A viabilidade de destinação de cada um destes imóveis para a provisão habitacional foi analisada por uma Força Tarefa, integrada por representantes das quatro instituições, que formou uma lista de 126 terrenos e prédios que se localizam em áreas urbanas centrais e que podem estar aptos ao novo uso. Estes imóveis são atualmente objeto de vistoria para a avaliação da destinação para o uso habitacional para famílias com renda de três a seis salários mínimos” (Raquel & Balbim, 2005, p. 22).

Por meio da Dação em Pagamento⁷³, a dívida do INSS com o município de São Paulo (por meio do Instituto de Previdência Municipal) e a elaboração de norma específica para o recebimento de bens em troca da dívida, que ocorreu com a Lei Municipal nº 16.121 de 2015 (PMSP, 2015), em 2016 a Prefeitura recebeu 4 imóveis (Figura 21), todos localizados nos distritos centrais. Está previsto o recebimento de 28 imóveis, a maior parte deles será destinada a produção de habitação social.

⁷³ Dação em pagamento é um acordo convencionado entre credor e devedor, onde o credor pode consentir em receber prestação diversa da que lhe é devida, isto é diferente da dívida contraída, sendo essa extinta.

Figura 21 | Imóveis do INSS transferidos ao Município de São Paulo

1. Ocupação cultural Casa Amarela, Rua da Consolação (Consolação); **2.** Rua José Bonifácio, 231, 241, 245 (República); **3.** Rua General Rondon, 52/82 (Santa Cecília); **4.** Rua Almirante Marques Leão, 202 (Bela Vista). Fonte: <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/10761#ad-image-9>
Créditos: Luís Guadagnoli/ PMSP/ SECOM.

Apesar de certos avanços, tem-se a permanência de imóveis públicos ociosos, se configurando como aberrações sob qualquer ponto de vista. Destaca-se, a título de ilustração, os imóveis do Estado de São Paulo (Tribunal de Justiça e USP). Como já afirmado, não se tem conhecimento de estudos que sistematizem tais levantamentos.

Outro exemplo são os bens não operacionais que foram incorporados pela União na ocasião da privatização da antiga RFFSA pela medida provisória 353, de 22 de janeiro de 2007, com o *Programa de destinação da extinta RFFSA para apoio ao desenvolvimento local* (Brasil, 2008). O objetivo do programa é apoiar ações locais na área de desenvolvimento social, urbano e ambiental mediante a regularização, cessão ou compartilhamento da gestão de imóveis da União oriundos da extinta rede ferroviária que por sua vez, visam assegurar a função socioambiental de patrimônio público (Brasil, 2008, p. 24). No município de São Paulo se localizam 739 imóveis incorporados a Secretaria de Patrimônio da União (SPU)⁷⁴. Desses, 404

⁷⁴ No Estado de São Paulo são 10.557 imóveis e se estima que em âmbito nacional se tenha mais de 52 mil imóveis, que se dividem entre terrenos e edificações.

correspondem a edifícios e dependências e 335 correspondem a terrenos (BRASIL, s/d). Apesar de não se dispor de informações a respeito da utilização ou ociosidade desses imóveis, destaca-se a iniciativa para gestão do patrimônio público e, de certo modo, cumprimento da sua função social da propriedade.

Um primeiro caso que chama a atenção pela sua dimensão e localização, se refere a um terreno sob concessão Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP), localizado na Praça da Sé (Figura 22). A área aguarda projeto de nova edificação do TJ-SP há anos, sendo subutilizada como a atividade de estacionamento. A área não pode ser notificada, enquanto o poder público municipal notificou diversos outros estacionamentos do entorno, conforme já apresentado. O projeto do TJ-SP prevê a construção de duas torres com 27 andares cada, que serão erguidas num terreno de mais de 11 mil m². A área começou a ser desapropriada em 1975. Nas imediações ainda existem cortiços, apesar das demolições. A aprovação de projeto de edificação para a área aparenta a existência de conflitos com o patrimônio histórico e o processo de tombamento.

Figura 22 | Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Utilização atual e fachada prevista

1. Conjunto de lotes que pertencem ao Tribunal de Justiça de São Paulo, na Rua Conde de Sazerdas, (Sé), utilizado como estacionamento. **2.** Perspectiva eletrônica da nova edificação. Fonte: (1) *Google Street View*, 2016; (2) Fonte: < http://s.conjur.com.br/dl/projeto_predio_tjsp.pdf>

Já os imóveis pertencentes a USP também se configuram, em muitos casos, como descumpridores da função social da propriedade, apesar que expressiva parcela tenha ocupação, muitas vezes irregular. Matéria publicada pelo jornal Estado de S. Paulo (Palhares, 2016) com o título “USP tem 235 imóveis herdados sem uso ou ocupados irregularmente” aponta que desse número, segundo a reportagem 222 são de ocupações ilegais e 13 estão sem

uso. A reportagem indica que ao todo 327 imóveis foram herdados a Universidade (a legislação repassava os imóveis de herança vacante da USP e a partir de 1990 tal herança passou a ser incorporada ao patrimônio dos municípios). De acordo com as informações da Universidade na mesma reportagem, são utilizados apenas 4 e 88 são alugados⁷⁵, além disso informa que “a venda e a gestão desses bens são dificultadas por pendências administrativas e jurídicas quanto à documentação e ao fato de estarem ocupados irregularmente”.

Ainda se destacam problemas relacionados às políticas de desapropriação, seja por meio do Decreto de Interesse Social (DIS) ou Decreto de Utilidade Pública (DUP), que incidem sobre imóveis de interesse do poder público. Os prazos para desapropriações costumam ser muito longos, com anos corridos sem que a administração obtenha a “imissão na posse”, o que lhe permite a utilização ou a edificação do bem. Normalmente um terreno nestas condições recebem atividades informais como estacionamentos, já que não é de interesse do mercado a aquisição de bens que serão desapropriados, ou permanecem ociosos, inclusive sendo alvo da ação de movimentos sociais. Tal possibilidade de desapropriação também é utilizada como argumentos para não utilização de imóveis, como será apresentado mais para a frente neste texto. Por fim observa-se a ociosidade remetida aos aspectos urbanísticos, com imóveis públicos, como um projeto de implantação que pouco aproveita a extensão do terreno público.

A PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO NOS IMÓVEIS NOTIFICADOS

Conforme visto, o número de imóveis que voltaram a utilização foi inferior a 7% dos notificados (36 imóveis nos distritos centrais e 1 caso fora do recorte espacial), e exclusivamente da tipologia *não utilizado*, sendo ainda que os usos reativados são em sua maior parte de comércio e serviços. Ainda que cada imóvel tenha uma tipologia de uso específica, se estimou o retorno a utilização com a produção habitacional. Incialmente se aproveitou da área já edificada notificada (no caso dos imóveis *não utilizados*) e, secundariamente, a área de terreno de imóveis *não edificados* e *subutilizados*, seja nos distritos centrais ou fora dele. Tal exercício é fundamental para dimensionamento da contribuição dos imóveis notificados com o PEUC na

⁷⁵ Raquel Rolnik em reportagem vinculada na Rádio USP, enfatiza a demanda de uma política de destinação a utilização de tais imóveis, inclusive como estratégia de apoios a permanência de estudantes na Universidade. Disponível em < <http://jornal.usp.br/atualidades/colunista-defende-politica-de-utilizacao-dos-imoveis-da-usp/>>, acesso 25 ago. 2016.

produção de habitacional, especialmente de habitação social, suprindo de certo modo o quadro de necessidade de moradia.

- **Aproveitamento da área edificada de imóveis *Não utilizados***

Aproveitando toda a área edificada notificada de imóveis *não utilizados* nos distritos centrais poderiam ser empreendidas 6.451 unidades habitacionais (Gráfico 15). Dos 674 imóveis notificados, apenas 112 possuem a tipologia de uso “Residencial”, que seria responsável por apenas 160 unidades habitacionais. A vantagem da tipologia é a provável baixa intervenção nas plantas de imóveis. Como a maior parte da área notificada é oriunda da tipologia de uso “Comercial e serviços”, poderiam ser empreendidas nesses imóveis 3.360 unidades habitacionais. Tal atitude demandaria intervenções nas plantas com o chamado *retrofit*.

Gráfico 15 | Unidades habitacionais produzidas, de acordo com a tipologia de uso dos imóveis não utilizados notificados com o PEUC – Distritos centrais – 2017*

* Unidades de 65m².

Fonte: DCFSP, 28 de fevereiro de 2017. Elaboração própria.

Como é sabido, os imóveis *não utilizados* notificados se localizam em sua maior parte nos distritos centrais. Considerando o aproveitamento da área edificada desses imóveis se teria a produção de 744 unidades habitacionais, totalizando 7.194 unidades no município de São Paulo.

- **Aproveitamento de terrenos dos não edificadas e subutilizados, além da área edificada de não utilizados**

Outro modo de se pensar os imóveis notificados para além dos *não utilizados*, é a consideração da área de terreno, com a proposição de edificações nessas áreas, *não edificadas* ou *subutilizadas*. A Tabela 10 apresenta a estimativa de produção de unidades habitacionais para os distritos centrais e para outros distritos do município de São Paulo, em imóveis notificados com o PEUC.

Tabela 10 | produção de unidades habitacionais em imóveis notificados – Município de São Paulo – 2017

Área		Não edificada ^A	Subutilizado ^A	Não utilizado ^B	Total
Distritos centrais	OU Centro	2.024	4.314	3.460	9.798
	OU Centro / ZEIS 3	126	368	92	586
	OU Centro / ZEIS 5	113	172	107	393
	OUC Água Branca	6.641	9.116	602	16.359
	OUC Água Branca / ZEIS 3	-	326	-	326
	OUC Água Branca / ZEIS 5	-	-	200	200
	Subprefeitura Mooca	875	563	152	1.590
	Subprefeitura Sé	1.125	1.425	582	3.132
	ZEIS-3	1.676	2.101	1.127	4.904
	ZEIS-5	100	557	128	785
	Total	12.680	18.942	6.450	38.073
Fora dos Distritos centrais	EETU Santo Amaro	20	200	174	394
	Subprefeitura Mooca	664	249	130	1.043
	ZEIS-2	51.969	25.415	333	77.716
	ZEIS-3	1.775	622	76	2.473
	ZEIS-5	22.791	1.004	31	23.826
	Total	77.218	27.489	744	105.451
Total município de São Paulo		89.899	46.432	7.194	143.525

NOTAS

A - Área de terreno.

B - Área construída.

Parâmetros do cálculo: unidades de 65m²; Utilização do Coeficiente de Aproveitamento máximo (4 em ZEIS, 6 na OU Centro, 4 na OUC Água Branca e 2 na Subprefeitura da Sé e Mooca).

Fonte: DCFSP, 28 de fevereiro de 2017; Elaboração própria.

Considerando todo o potencial construtivo, respeitando os coeficientes máximos de aproveitamento, se teria a produção de mais de 143.525 unidades no município. Essas se distribuiriam, sobretudo, fora dos distritos centrais (73,5% do total de unidades), especialmente em imóveis *não edificados* localizados em ZEIS-2. Considerando que o cálculo déficit habitacional de 2010 era de 474.344 domicílios (FJP, 2013), a produção habitacional em imóveis notificados com o PEUC, grosso modo, seria responsável pela redução do índice em 30,2%.

Os distritos centrais receberiam pouco mais de 38 mil unidades, sobretudo em imóveis *subutilizados* na OUC Água Branca. Portanto, hipoteticamente, utilizado todo o potencial construtivo existente na atualidade se teria uma produção significativa de habitacionais nos distritos centrais, ainda que a maior produção teria localização periférica. A perspectiva de refuncionalização e reestruturação espacial do Centro e distritos centrais é defendida no presente trabalho, dada a condição excepcional, frente a metrópole paulista, em termos de infraestrutura, equipamentos públicos e privados e postos de trabalho. Considerado a média de 3.3 habitantes por unidade domiciliar, conforme constatou o Censo demográfico de 2010 do IBGE, se teria mais de 125 mil novos residentes nos distritos centrais.

Não necessariamente os novos imóveis seriam destinados à habitação social, porém é expressiva a parcela, dada a presença de ZEIS fora dos distritos centrais. Elas contribuiriam com 7.194 unidades nos distritos centrais e 104.015 fora dele, totalizando 111.209 unidades habitacionais (77,5% das unidades produzidas em todo município).

Para o caso específico da produção em ZEIS, apesar que a habitação social possa e deva ser realizada também fora dessas zonas, é cada vez mais difícil a produção de unidades habitacionais. De acordo com Santoro & Borelli (2015, p. 1), em contexto capitalista neoliberal, como o brasileiro, foi transferida ao “mercado a tarefa de prover terras e moradias para famílias de baixa renda e cuja lógica de atuação está baseada na obtenção da valorização da terra e, consequentemente, da maior rentabilidade imobiliária”. As autoras apontam diversos desafios da modalidade de “políticas habitacionais inclusivas obtidas a partir da reserva de terra no zoneamento”, como o “direito de protocolo” que permite usos em desacordo com o zoneamento atual, a demarcação de ZEIS em áreas distantes (como na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental, exatamente a mais notificada com o PEUC em ZEIS-2), dentre outros (Santoro & Borelli, 2015).

Ainda sobre a questão da produção habitacional e o PEUC, Bruno Filho & Denaldi (2009, p. 47) chama atenção para eficiência do instrumento na utilização ou disponibilização de áreas

ociosas a curto ou médio prazo, porém tal tarefa ultrapassa a governabilidade dos agentes locais. De acordo com os autores

“[...] A utilização desses vazios depende, também, de fatores que não estão na governabilidade dos atores locais. A produção de habitação social para população de menor renda, por exemplo, depende de financiamento altamente subsidiado e em larga escala e, portanto, relaciona-se à implantação da política e Sistema Nacional de Habitação”. (Bruno Filho & Denaldi, 2009, p. 47).

Enfim, o desafio está posto na gestão desse imenso estoque de área notificada e na destinação de seu uso, em especial, o que salvguarde o interesse coletivo, como a produção de habitação social.

3.3 O QUE ALEGAM OS PROPRIETÁRIOS DE IMÓVEIS *NÃO UTILIZADOS* DESCUMPRIDORES DA FUNÇÃO SOCIAL?

Muitas foram as motivações apresentadas pelos proprietários de imóveis notificados com o PEUC para se defenderem da aplicação do instrumento. O universo analítico aqui estudado envolve as contestações da notificação (com impugnações e recursos), presentes nos processos administrativos da Prefeitura sob responsabilidade do DCFSP, que foi indeferido. A manutenção do status de descumpridor da função social da propriedade é uma prerrogativa do poder público, que considerou e analisou as razões alegadas, indeferindo as mesmas, sob a ótica legal. Tais motivos apresentados configuram tão somente o que os próprios proprietários alegam para resgatar seus imóveis da situação do descumprimento da função social. O resultado aqui apresentado é um panorama dos principais argumentos que levaram ao indeferimento. Tal quadro problematiza a hipótese de que é única e exclusivamente a especulação imobiliária a causadora a alta quantidade de imóveis ociosos *não utilizados*, porém, os motivos e alegações apresentados orbitam em torno do direito individual de propriedade e a perspectiva de ganho futuro.

O PÓS-NOTIFICAÇÃO

Como já se sabe, quando notificado, os proprietários devem efetuar de modo compulsório o parcelamento, edificação ou utilização para desenquadramento da condição de descumpridores da função social da propriedade, no período de até um ano, para não incidência do IPTU progressivo no tempo. A comprovação ocorre por etapas, no caso dos imóveis *não*

edificados ou *subutilizados* que inicialmente devem solicitar alvará de aprovação e execução parcelamento ou nova edificação, apresenta-lo, quando emitido, informar o início e conclusão das obras, nos respectivos prazos. No caso dos imóveis *não utilizados*, o início comprovado de utilização do imóvel deve se dar por meio de comprovantes de consumo de serviços essenciais (como água, energia elétrica, e gás), imagens, dentre outros meios que indiquem a efetiva utilização da propriedade. De acordo com a regulamentação,

“Cabe ao proprietário notificado informar o DCFSP uma das seguintes providências, conforme o caso (i) protocolo de projeto de parcelamento ou edificação; (ii) início comprovado de utilização do imóvel; (iii) expedição do alvará de aprovação de projeto de parcelamento do solo; (iv) alvará de aprovação e execução de edificação ou reforma; (v) início da implantação do parcelamento ou da edificação; (vi) conclusão da implantação do parcelamento ou da edificação. Ainda, os proprietários que já tiverem submetido tais projetos para órgãos competentes, terão prioridade na análise” (Decreto nº 55.638/14, Art. 11).

Na Figura 23 é apresentado o resumo dos prazos, que se colocam com maior complexidade para os *não edificados* ou *subutilizados*, que possuem em média 5 anos para fechar o ciclo entre a aprovação, execução e conclusão das obras. No caso dos *não utilizados*, tal complexidade de prazos inexistente, tendo um ano para a comprovação da efetiva utilização. Caso do proprietário notificado seja cooperativa habitacional ou associação sem fins lucrativos, todos os prazos são contados em dobro para o cumprimento das obrigações.

Os proprietários notificados com o PEUC podem contestar tal situação. Inicialmente é possível a apresentação de impugnação, que por sua vez será analisada pelo DCFSP, podendo ser deferida ou não. Tendo a solicitação indeferida, o proprietário pode ainda elaborar recurso, pelo seu enquadramento enquanto descumpridor da função social da propriedade. O procedimento adotado, de acordo com o Art. 10 do Decreto 55.638, indica que o proprietário poderá impugnar a notificação, no prazo de 15 dias, contados a partir do primeiro dia útil subsequente a seu recebimento. A impugnação deverá ser dirigida ao Diretor do Departamento, a quem caberá decidir no prazo de 30 dias, prorrogáveis uma única vez por igual período, ouvidos os demais órgãos da administração direta ou indireta, quando pertinente. Quando apresentada tempestivamente a impugnação, fica suspensa a contagem do prazo para edificar, parcelar ou dar um uso ao imóvel, assim como o da averbação da notificação na respectiva matrícula. A decisão é publicada no Diário Oficial da Cidade, sob a qual da decisão de indeferimento caberá recurso administrativo, neste caso, sem efeito suspensivo, ao Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, no prazo de 15 dias, contados de sua publicação.

Figura 23 | Prazos para o cumprimento das obrigações de imóveis notificados com o PEUC

Fonte: PMSP (2014). Adaptação do autor.

O Gráfico 16 apresenta o panorama das atitudes tomadas pelos proprietários notificados (das três tipologias de ociosidade), tendo como referência os 1.260 imóveis analisados até 30 de novembro de 2016. Foram excluídos 154 casos que estavam sob análise (148 impugnações e 6 recursos), totalizando 1106 imóveis que representam o universo analisados. Percebe-se que a maior parte dos proprietários não tomou nenhuma atitude referente à notificação, com 61,6% dos casos analisados. Esse grupo é seguido pelos proprietários que apresentaram impugnação frente à notificação, tendo a solicitação indeferida, que correspondem a 28,5% dos casos. Ainda em relação a impugnação, o grupo dos que tiveram os seus motivos aceitos pelo poder público aparece na terceira posição com 5,4% dos casos. Esse grupo é seguido dos proprietários que apresentaram recurso a impugnação, tendo o motivo indeferido com 2,4% dos casos. 1,7% dos notificados cumpriram as obrigações (se tratando apenas de imóveis *não utilizados*) e, por fim, o grupo que teve recurso deferido corresponde apenas 0,4% dos casos.

Gráfico 16 | Providências tomadas pelos proprietários de imóveis ociosos notificados

Fonte: DCFSP (30 de novembro de 2016). Elaboração própria.

Em relação ao grupo dos proprietários de imóveis *não utilizados*, 632 casos foram analisados. O Gráfico 17 apresenta a situação desses imóveis frente à notificação. Tal como no grupo acima, o percentual dos notificados que não contestaram a notificação é a grande maioria dos casos com 51,6%. O grupo é seguido pelos proprietários que tiveram a impugnação indeferida, com 41,1% dos casos. O grupo que cumpriu a obrigação corresponde a 3,0%. Após ele, com números próximo 2,5% tiveram a impugnação deferida. Em relação ao recurso os números são residuais, com 1,3% dos casos indeferidos e 0,5% deferidos.

Gráfico 17 | Providências tomadas pelos proprietários de imóveis não utilizados

Fonte: DCFSP (30 de novembro de 2016). Elaboração própria.

OS MOTIVOS ALEGADOS PARA A NÃO UTILIZAÇÃO

Dos 632 imóveis foram notificados para a utilização compulsória (considerando os casos analisados até 30 de novembro de 2016), 268 contestaram a notificação tendo a solicitação indeferida (260 impugnações e 8 recursos). Criou-se um quadro no qual foram identificados os motivos alegados pelos proprietários que apresentaram contestação a notificação, sendo que estes motivos foram analisados e indeferidos pelo DCFSP. Trata-se de um conjunto diversos motivos, com diversos graus de profundidades e “profissionalismos” em sua elaboração, que não tiraram tais imóveis do grupo dos descumpridores da função social da propriedade. O material analisado corresponde à contestação (impugnação ou recurso) presente nos processos administrativos, cuja redação é de responsabilidade do proprietário (que frequentemente contrata um escritório de advocacia para sua elaboração).

Tal situação poderia ser lida de modo isolado, considerando um conjunto de motivos apresentado por cada imóvel, ou de modo agrupado, reunindo situações condominiais, quando existentes, em apenas 1 imóvel. Optou-se pela última, dado que, de modo geral, os motivos se repetiam dentro de cada unidade que compõe o condomínio. Caso a análise fosse realizada de modo individualizado, o condomínio da Rua Rego Freitas, com 204 contribuintes isolados (pertencentes ao mesmo proprietário) distorceria qualquer contexto analítico. Portanto foram analisadas 48 situações (ver CD Anexo 7).

Uma dificuldade encontrada se refere a quantidade de motivos alegados pelos proprietários nas solicitações, já que em alguns casos foram identificados até 5 motivos, enquanto a maior parte das situações se identificou até 2. Outro desafio encontrado refere-se à leitura e interpretação dos autos nos processos, se atendo aos termos contidos nos processos. Por fim, a seleção dos motivos, a categorização representou um grande desafio, no sentido que muitas vezes se sobressaíam alguns deles, porém eram apresentados diversos outros relacionados. Dessa forma, foram identificados os motivos que estavam mais fortemente vinculados utilização do imóvel, a maior parte deles, e outros que estavam indiretamente relacionados. Por exemplo, uma situação observada mais de uma vez, se refere à contestação da notificação com a justificativa que a “crise econômica” estava impedindo a utilização do imóvel, dado a ausência de interessados em sua compra ou aluguel. O motivo até faz sentido, porém não em termos legais. Em primeiro momento foram listados 26 motivos pelos quais os proprietários utilizaram em contestação a notificação, em seguida eles foram reunidos em 12

grupos (Quadro 5). Esse agrupamento foi realizado pelo critério da proximidade, por exemplo, foram agrupadas a pretensão de utilização com a pretensão de venda.

Quadro 5 | Motivos apresentados por proprietários notificado com o PEUC

Agrupamento		Motivo isolado
1	Aguarda ou realiza obras	Aguarda obras
		Realiza obras
2	Aspectos relacionados ao tombamento	Bem tombado
		Bem em processo de tombamento
3	Disponível para venda ou aluguel	Disponível para compra
		Disponível para venda
4	Em utilização	Em utilização
		Utilização esporádica
		Térreo em uso
		Utilização parcial
		Pavimentos superiores utilizados com atividades complementares ao térreo
5	Impossibilidade jurídica	Impossibilidade jurídica
6	Notificação do proprietário indevido	Notificação do proprietário indevido
7	Ocupação por movimento social	Ocupação por movimento social
8	Pretensão de utilização ou transação imobiliária	Pretensão de utilização
		Pretensão de venda
		Pretensão de aluguel
9	Tempo insuficiente de vacância	Tempo insuficiente de vacância
10	Sem condições de utilização	Sem condições de utilização
11	Vendido, locado ou comodato	Vendido
		Locado
		Em comodato
12	Razões de ordem indireta	Crise econômica brasileira
		Impostos em dia
		Imunidade tributária
		Políticas para o centro e o desinteresse do mercado

Fonte: DCFSP (30 de novembro de 2016); Elaboração própria

O Gráfico 18 apresenta a distribuição dos motivos alegados na contestação da notificação com o PEUC agrupados. O motivo mais alegado foi a afirmação que o “imóvel se encontrava em utilização” (que obviamente não pode ser comprovado, pois de nada adianta a afirmação, sem por exemplo, a comprovação com conta de água e energia elétrica, que faça

sentido). O segundo motivo mais encontrado foi a alegação que o imóvel estava “vendido, alugado ou em comodato”, o que não garante a utilização do mesmo. A terceira colocada se refere a alegação que o imóvel “aguarda ou está em obras” (neste caso reconhecendo indiretamente a ociosidade).

Gráfico 18 | Agrupamento de motivos alegados na contestação da notificação com o PEUC

Fonte: DCFSP (30 de novembro de 2016); Elaboração própria.

Apresentara-se o motivo alegado do agrupamento acima, seguido da síntese de seu indeferimento, tendo como base o PDE 2014 (Lei municipal 16.050/14) e o Decreto nº 55.638/14 e 56.89/15, todos apresentados anteriormente.

- 1. Aguarda ou realiza obras (14,9%)** – Aguardar obras de restauro, revitalização ou adequação edilícia, inclusive envolvendo aprovação no CONPRES (Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo) ou de qualquer outro órgão que disponha sobre o tombamento, ou mesmo estar realizando tais obras, não significa restrição à utilização, salvo o contrário. Um caso ocorrido em situação condominial

(como ocorreu com o condomínio de 204 unidades condominiais autônomas) foi a ociosidade conferida a adequação a normas de segurança edilícia e o motivo apresentado nos autos foi a também a “impossibilidade jurídica”, que na realidade não se verificou em termos legais, por isso a situação foi incluída neste grupo. De acordo com o Art. 96, inciso 4º do PDE 2014, caso o proprietário alegue como impossibilidade a viabilidade da ocupação de imóvel *não utilizado* em razão de normas edilícias, poderá se conceder o prazo de um ano para a regularização da edificação, ou a sua demolição (neste caso requerendo apresentação de projeto no prazo concedido). Dessa forma, ainda que o imóvel esteja em ruínas, não se configura fato para o descumprimento da função social da propriedade, induzido o proprietário a sanar tal situação. Caso assim não se procedesse, o instrumento perderia sua eficácia, tornando se pouco útil no desencadeamento de processo para utilização mais racional do espaço urbano;

2. **Aspectos relacionados ao tombamento** (5,3%) – o fato do imóvel estar em processo de tombamento ou tombado, foi utilizado como argumento que desencadeou dificuldades em sua utilização. Porém, a situação em nada proíbe a utilização. Na realidade, não teria sentido algum um tombamento que impeça o uso, mas sim ele é realizado para que se preserve certas características e condições do imóvel, e de seu entorno. Apesar disso, entende-se que de certo modo, a utilização se torna mais restritiva, podendo inclusive influenciar a locação e a comercialização do imóvel. Pensando na questão o PDE ofertou o instrumento da Transferência do direito de construir⁷⁶ para bens tombado, dessa forma o proprietário pode ser compensado financeiramente pelo tombamento. No caso de imóveis *não edificados* ou *subutilizados* a notificação seria inviabilizada (Art. 94 do PDE 2014), já que a edificação dessas áreas potencialmente descaracterizaria o tombamento;
3. **Disponível para venda ou aluguel** (11,7%) – o motivo relativamente simples, que na realidade confirma a ociosidade e tende a criar elementos que justificam a notificação. A simplicidade alegada se configura como se alguém questionasse a ausência de utilização por um largo período de tempo e a resposta fosse “está disponível para locação”. Caso não apresentada a utilização em período superior a 1 ano, que é o tempo mínimo de vacância para notificação (Art. 95 do PDE 2014), o imóvel nos termos legais se torna descumpridor da função social da propriedade. Único caso atribuiu ainda a “crise econômica brasileira” o

⁷⁶ Transferência do direito de construir se refere a possibilidade de realocação do direito de construir do bem tombado para outras áreas da cidade, de modo a preservar suas características, já que o mesmo geralmente não pode realizar intervenções significativas em suas características construtivas.

baixo interesse no mercado de aluguéis (que foi incluído também no grupo “razões de ordem indireta”);

4. **Em plena utilização (20,2%)** – seria um simples motivo para deferir a impugnação ou recurso, caso comprovado o uso. A adoção do motivo pode demonstrar o desconhecimento da legislação, ou tentativa de utilização, sem sucesso, desse desconhecimento a seu favor. Um caso único atribuiu a utilização à moradia do zelador. De fato, o profissional responsável pelos cuidados com o imóvel, reside em parte da edificação e não em sua totalidade. Inclusive o mesmo pode estar a cuidar do imóvel como um todo, o apresentando a locatários e impedindo a ocupação de movimentos sociais (como também foi relatado mais de uma vez). Outros casos citaram a utilização do pavimento térreo e extrapolaram a utilização para todo o edifício ou atribuíram à utilização de pavimentos superiores com atividades complementares ao térreo, porém sem comprovação. Ressalta-se nesses casos que o percentual de ociosidade mínimo para a notificação é de 60% da área construída (Art. 95 do PDE 2014). Dessa forma, mesmo que o térreo esteja em uso, se a utilização não atingir o mínimo de 60% da área edificada (constatada em vistoria, especialmente interna, quando possível), a notificação faz jus ao objeto;
5. **Impossibilidade jurídica i (4,3%)** – caso constatadas impossibilidades jurídicas insanáveis ou pendências judiciais, os imóveis não são notificados, salvo desconhecimento do DCFSP. De acordo com o Art. 8º do Decreto 55.638/14, se configuram impossibilidades jurídicas (i) pendência judicial, (ii) Declaração de utilidade pública (DUP) ou interesse social (DIS) para fins de desapropriação e, (iii) impedimentos ao licenciamento de uso, parcelamento ou edificação, por decorrência da legislação urbanística aplicável, e que não possam ser supridos pela ação do proprietário. Ocorreu inclusive único caso no qual o motivo alegado foi a ação desapropriatória na qual o requerente desistiu (poder público), ou seja, o imóvel foi grafado com DIS e posteriormente excluído do Decreto. Também foi alegado, em único caso, a ausência de condições de utilização, dada a inviabilidade de ocupação do imóvel advinda da ocupação do mesmo por movimento de moradia. Nessa situação que o imóvel já tinha sido reintegrado ao proprietário, e o motivo não foi aceito pois foi constatada ociosidade anterior à ocupação;
6. **Notificação do proprietário indevido (2,1%)** – utilizou-se como argumento a notificação do proprietário indevido, com apresentação da promessa de compra e venda (promessa de cessão de direitos). Porém, devido a não efetivação da alteração da escritura pública,

realizada em tabelionato de notas (matrícula do imóvel) a solicitação foi indeferida (§ 9º do Art. 96 do PDE 2014);

7. **Ocupação por movimento de moradia** (2,1%) – a prática do DCFSP, desde o estudo de imóveis passíveis de PEUC até a notificação, não considerou a legalidade da ocupação de edificações ociosas. Desse modo, imóveis ocupados, por quem quer que seja, não foram notificados, no caso dos *não utilizados*. Os casos apresentados não estavam sendo utilizados no momento da notificação;
8. **Pretensão de utilização ou transação imobiliária** (9,6%) – é um elemento que tende a contribuir para comprovação da ociosidade. Os casos observados se referem a promessas imobiliárias e compromissos de compra e venda, inclusive processo de alienação, sem a conclusão da atualização do registro de cartório. Ainda que tal situação se concretizasse, não demonstra a utilização do bem. Importante notar que não foi alegado que o imóvel estava disponível para locação ou venda, que representa outro agrupamento de motivos, sendo entendido que o próprio responsável providenciaria a sua utilização do bem;
9. **Tempo insuficiente de vacância** (2,1%) – motivo também forte para anulação da notificação. O proprietário informou que o imóvel não possuía 1 ano de vacância, porém não conseguiu comprovar, como por exemplo, pelo histórico do comprovante de consumo de serviços essenciais;
10. **Sem condições de utilização** (1,1%) – o motivo refere a um imóvel sem condições de ocupação e utilização. Não se conseguiu comprovar os porquês da ausência de condições para utilização efetiva. Sabe-se que a notificação deve induzir a uma posição do proprietário frente ao imóvel, ainda que exija obras de adequação ao uso. Caso a alegação fosse deferida, perderia se todo o sentido de aplicação do PEUC e sucedâneos;
11. **Vendido, locado ou em comodato** (18,1%) – o comodato (empréstimo gratuito de um bem a terceiros), a locação ou a alegação de venda, em nada exime que tal bem siga as regras de utilização e, conseqüentemente, o cumprimento da função social da propriedade. A situação do comodato foi utilizada em caso único. Já a locação em inúmeros casos, como se a situação contratual significasse a utilização efetiva do bem. Muitos proprietários juntaram cópia de contrato de locação nos autos do processo, mas não conseguiam comprovar a utilização;
12. **Razões de ordens indiretas** (8,5%) – neste grupo foram reunidas as razões que em nada

tinha ligação com a utilização efetiva do imóvel, mas foram utilizadas pelos proprietários na defesa da notificação:

Crise econômica brasileira – o mercado desfavorável para a transação imobiliária, que pode ter relação com a utilização do imóvel foi utilizado, como argumento para manutenção da ociosidade;

Impostos em dia – motivo raso, no qual a utilização em nada diz respeito ao cumprimento da função social da propriedade que ocorre com a efetiva utilização do bem. Não é porque se paga os impostos que o imóvel pode ficar ocioso;

Imunidade ou isenção tributária – motivo adotado por proprietários de imóveis que possuem a imunidade ou a isenção tributária (templos, entidades de assistência e de educação, como igrejas, cemitérios, casa paroquiais, escolas, creches, casa-abrigos, entre outros). De acordo com o Art. 3 do Decreto 56.589/15, caso o proprietário de imóvel isento do IPTU seja notificado para o PEUC, a isenção deverá ser suspensa para aplicação do IPTU tradicional, além do IPTU progressivo. Tal como o motivo exposto acima, porém em sentença contrária, não é porque não se paga impostos que o imóvel pode ficar sem destinação de uso;

Políticas para o Centro que afastam o interesse do mercado do centro – cita-se o motivo apresentado por um proprietário, devido ao profissionalismo e a hipótese de compreensão da dinâmica imobiliária da área central, junto a atribuição de dificuldades causadas pela atuação do poder público:

“O grupo Empresarial [nome suprimido] dedica-se a locação de imóveis comerciais e industriais para empresas que preferem locá-los em vez de adquiri-los. Na área comercial no centro de São Paulo foram realizadas, nestes últimos 30 anos, dezenas de locações. Quando o locatário desocupa, às vezes demora quase um ano para realocá-lo (principalmente se precisa de obras para restauração). A causa também da demora na relocação é a falta de estacionamento nessa região e a atual política da Prefeitura com os diversos decretos de ‘utilidade pública’, sem desapropriar, o que impede a locação e estimula a invasão” (Fonte processo administrativo para autuação do PEUC).

OCIOSIDADE COMO PERSPECTIVA DE GANHOS FUTUROS

Na análise dos 48 casos (que representam 278 imóveis), o motivo que mais se destacou nas impugnações e recursos da notificação de imóveis *não utilizados* com o PEUC, foi a “alegação que o imóvel estava em uso”, sendo que essa utilização não pôde ser comprovada, por isso o

indeferimento. A adoção do motivo pode representar tentativas de escamotear a ociosidade e se livrar da notificação (num alto grau de profissionalismo) enquanto se mantém o imóvel sem utilização, obedecendo a processos especulativos e almejando a transação imobiliária mais rentável aos proprietários. E isso envolve obviamente o interesse do mercado. Afinal, estaria o imóvel ocioso por falta de interesse do mercado, ou o proprietário aguardando a “melhor” transação para dar uso ao imóvel?

Como visto no início do presente trabalho, após período de evasão populacional e requalificação da centralidade (popularização do Centro), o mercado está “redescobrimdo” a área, atuando em partes específicas de seu maior interesse (como o entorno da República, alguns perímetros do Brás e Bom Retiro). A atuação do mercado, também está sendo acompanhada do retorno ao crescimento populacional, não necessariamente nos mesmos perímetros de lançamento. A média de crescimento dos distritos centrais está acima do município, ainda que ambos fossem baixos, de acordo com os dados do Censo Demográfico de 2010.

Tendencialmente, se espera que a atuação do mercado imobiliário contribua para redução da vacância do número de imóveis ociosos (porém, como observado especialmente no distrito da Barra Funda, junto aos dados domiciliares do Censo, a ação do mercado ampliou a fatia de domicílios vagos, representado sobretudo por unidades disponíveis para comercialização). Essa ação pode se dar com a substituição de antigas edificações por novas, seja por meio da demolição ou do retrofit, sejam criadas unidades residenciais, comerciais e de serviços. Nesse cenário o poder público deveria assumir o papel de protagonista, para além da notificação de imóveis ociosos na área, com iniciativas e parcerias para reestruturação espacial da área central, porém resguardando o interesse público e coletivo, inclusive no direcionamento de usos.

Considerando então que os imóveis ociosos, aguardam a melhor transação imobiliária, e o mercado têm agido aos poucos e em áreas específicas dos distritos centrais, as notificações com o PEUC, seguido do IPTU progressivo, como vem ocorrendo, deveriam catalisar essas transações imobiliárias, como redução do valor dos aluguéis e preços dos imóveis comercializados. Porém, todavia não foi observado dado o recente início do ciclo de notificação (novembro de 2014), que permite ao presente trabalho apenas algumas considerações preliminares, e demandaria esforços analíticos como o cruzamento dos dados dos imóveis

notificados e os valores imobiliários, antes e depois da notificação, num processo de contínuo monitoramento.

Observada a ociosidade com perspectiva de ganhos futuros, se questiona o quanto poderia ser diferente em um contexto de exacerbação do capitalismo, no qual a terra é tida como reserva e segurança de ganhos futuros? Como defendeu Rolnik (2015), dentre outros autores, a moradia se transformou em um setor econômico associado as fronteiras de expansão do capital financeiro. Aqui, se assistiu à produção da moradia e da cidade associada exclusivamente a produção de rentabilidade, seja recente ou futura, o que pode envolver a ociosidade e a especulação imobiliária. Na ocasião do início da atuação do DCFSP, prevendo o comportamento dos proprietários, segundo Rolnik:

“Proprietários descontentes tentarão guerrear nos tribunais. Para eles, não interessa se o uso que estão fazendo de seus imóveis pode ter efeitos nefastos para a cidade. A expectativa de lucros futuros - o que chamamos de “especulação” - é o que importa...” (Rolnik, 2014).

E, como foi constatado, é essa a lógica que fundamenta a existência da propriedade, ainda que ociosa. De acordo com argumento que almejava a suspensão da notificação por um proprietário de imóvel:

“Busca não só utilizar o edifício em questão, mas precisa fazer deste um meio de rentabilidade mercantil, tendo em vista que os impostos e tributos decorrentes desta propriedade são onerosos e encontram-se quitados”. (Trecho da argumentação de defesa de proprietário notificado com o PEUC, presente em processo administrativo).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o processo de implementação da tríade de instrumentos indutores da função social da propriedade em São Paulo, partindo de 1988, foi constatada extrema morosidade na *regulamentação* e consequentemente na *aplicação*. Somente com a criação do DCFSP (2013) e o início da aplicação do PEUC (final de 2014), que foi originada uma nova fase no combate a ociosidade imobiliária, com a efetivação das notificações. Porém, o princípio da função social está longe de ser alcançado, ainda mais quando se objetiva ultrapassar seus limites conceituais, ou seja, dar um direcionamento ao uso de tais imóveis ociosos para que, de fato, atinja as necessidades da população de maior demanda por moradia e cidade ou minimamente salvaguarde os interesses coletivos.

Inicialmente, a implementação do princípio da função social foi retardada pela dependência da regulamentação em esfera federal, realizada apenas com o Estatuto da Cidade em 2001. O Estatuto reafirmou o que estava posto da Constituição de 1988, com a definição que a propriedade cumpre sua função quando obedece aos princípios supostamente desenhados nos Planos diretores municipais. Como apontou Maricato (2000, p. 175), a manobra da atribuição aos Planos diretores causou frustração dos movimentos sociais, que depositaram na legislação expectativas de atendimento de suas pautas (do combate a ociosidade à solução habitacional adequada). Obviamente, a questão estaria melhor encaminhada se a formulação de Planos diretores fosse realizada com a participação democrática e a igualdade entre os sujeitos, em termos de oportunidades e conhecimentos de causa. Porém, em um país de histórico colonial-escravocrata, com profundas marcas de desigualdade e segregação na atual sociedade, a situação é mais que utópica. Essa morosidade também pode ser explicada pela resistência de segmentos conservadores, inclusive nas câmaras legislativas para proteção do patrimônio imobiliário. Tal atitude vem impedindo tributações a propriedade privada e sua sujeição a função social. É sabida da existência no país de uma seletividade de leis que são aplicadas quando se quer, inclusive os próprios Planos diretores, como apresentou Villaça (2010), na história do planejamento urbano no Brasil.

Como se não bastasse, o próprio conceito de função social da propriedade, se mostra totalmente aberto as definições dos planos. Afinal o que seria o “social”? A propriedade cumpre a sua função, quando respeitados os parâmetros legais. E o “legal”, nesse caso, se refere a qualquer uso, desde que se respeite a legislação local. Obviamente irão se consolidar os usos mais rentáveis, ou que pouco salvaguardam os interesses públicos e coletivos, isso parece estar

bem distante das aspirações dos movimentos e ativismos sociais, responsáveis pela inserção do conceito na Constituição⁷⁷.

Entre 1988 e 2011 foi verificado em São Paulo um conjunto de ações que colaboraram para compreensão do período como tentativas de regulamentação que sempre retardaram a aplicação, devido à ausência de “vontade política” ou de pactos e consensos na esfera municipal (executivo e legislativo): em 1988, com um Plano diretor que pouco se apoderou do debate relacionado a reforma urbana no contexto de elaboração da Constituição; na gestão progressista (1989-1992), com importante tentativa de implementação dos instrumentos na proposta do Plano diretor de 1991, que mereceu ser retomada, do ponto de vista político-pedagógico, dado seu pioneirismo na adoção dos instrumentos, em um contexto então distante do Estatuto da Cidade, no qual foi defendida a auto aplicabilidade do texto constitucional; Quando regulamentado pelo Estatuto, o executivo municipal (2001-2004) e aprovou o PDE em 2002. O Plano delimitou áreas de aplicação dos instrumentos, além de definir conceitos e procedimentos. A função social da propriedade foi discutida ainda em 2004, no contexto de elaboração dos PREs das subprefeituras. A subprefeitura da Sé (na qual se localiza a maior parte dos distritos centrais) elaborou listagem de imóveis ociosos para aplicação do PEUC, porém demandava regulamentação do instrumento, com lei específica; e em 2010/11, quando finalmente foi realizada a regulamentação das disposições do PDE e criada listagem de mais de mil imóveis com indícios de ociosidade e serem classificados como *não edificadas* e *subutilizados*, sendo inexistentes imóveis *não utilizados* para aplicação dos instrumentos. Conhecida como “chamamento prévio”, a listagem não gerou qualquer obrigação para os proprietários dos imóveis listados e ações do poder público, no sentido de efetuar as notificações até 2012.

Durante a gestão municipal 2013-2016, diversas ações conduziram ao fim do período anterior, com a criação do DCFSP e disposições legais (especialmente a revisão do PDE), que resultaram na notificação efetiva de 1.366 imóveis ociosos (até 28 de fevereiro de 2017) no município. Os *não utilizados* representam a maior fração em termos numéricos (52,3% dos imóveis), especialmente localizados nos distritos centrais (674 unidades dos 714 notificados da tipologia). Já considerando a área notificada, se destacam os imóveis *não edificadas* com 54,7% (cerca de 150 ha), especialmente em ZEIS-2 de localização periférica (128 há ou 47% da área

⁷⁷ A notificação de um imóvel *não utilizado*, que retorna à utilização com escritórios, por exemplo, em uma zona de uso misto, ou mesmo uma extensa área então *não edificada*, na qual é edificado um centro comercial, na mesma zona de uso, apesar do respeito aos parâmetros legais, nada diz a respeito à satisfação das demandas por habitação e cidade da população mais pobre.

notificada no município). O fato destaca o caso paulistano frente a outros, especialmente pela quantidade de imóveis não utilizados, já que de acordo com a literatura, ainda não tinha sido notificada essa tipologia de ociosidade em Santo André, como apresentaram Bruno Filho & Denaldi (2009) ou Maringá, como apresentou Brajato (2015). Porém, as notificações não têm atingido objetivo do cumprimento das obrigações impostas pelo PEUC, e consequentemente, a dita função social da propriedade.

Ainda que as constatações do presente trabalho possuam um caráter preliminar, dado o início das notificações relativamente recente (novembro de 2014), foi observado até 28 de fevereiro de 2017 o cumprimento da primeira obrigação por parte de 64 imóveis *não edificados* ou *subutilizados* que solicitaram alvarás para novas edificações (20,2% do grupo, num universo de 316 imóveis que já ultrapassaram o prazo de 1 ano da notificação)⁷⁸. Em relação aos *não utilizados*, um pequeno grupo composto por 37 imóveis cumpriram a utilização compulsória (6,8% do grupo, num universo de 537 imóveis, que extrapolaram o prazo). Dos imóveis *não utilizados* localizados nos distritos centrais, objeto do presente trabalho, 36 imóveis (6,7% do grupo, num universo de 532 imóveis).

Os efeitos do retorno a utilização foram observados de modo restrito, com casos isolados, especialmente de imóveis de uso comercial. Os poucos casos apresentados contribuíram pontualmente com o adensamento populacional (no caso das unidades residenciais), algumas reformas de fachadas (a maior parcela permaneceu sem alterações significativas), além dos efeitos advindos da circulação de pessoas. Por isso, se pode afirmar que as transformações sócio-espaciais, por ora são muito baixas, demandando maior período de acompanhamento e maior número de casos para possíveis transformações mais profundas, o que o presente trabalho não pode realizar. As situações não deixam de ter importância sob o argumento da infraestrutura implementada, financiadas pelo conjunto da sociedade. A tríade de instrumentos indutores da função social utiliza os interesses públicos e, em especial, as demandas dos mais pobres para legitimar a pressão para utilização dos imóveis. No entanto, a destinação destes quando entram no mercado, terminam atendendo a quaisquer usos, já que não foi direcionado pela regulamentação a priorização de demandas sociais, ou como se gostaria, das demandas dos mais pobres por habitação e cidade.

⁷⁸ Tais imóveis protocolaram a solicitação de alvará de aprovação e execução de nova edificação, procedimento considerado inicial para o cumprimento das obrigações, que se encerra com a finalização das obras de edificação. Após a emissão do alvará tais imóveis possuem até 2 anos para iniciarem as obras e mais 3 anos para sua conclusão. Extrapolado qualquer prazo, sem justificativas, o imóvel corre o risco de incidência do IPTU Progressivo no tempo.

A incidência do IPTU progressivo no tempo é um fator que pressiona para o cumprimento das obrigações referentes ao PEUC. Em 2016, apenas 19 imóveis receberam a primeira alíquota progressiva. Em 2017, 558 imóveis receberam a primeira alíquota, e os 19 do ano anterior, receberam a segunda alíquota, totalizando 577 imóveis com incidência do imposto no município (42,2% do total de notificados)⁷⁹.

A hipótese da forte relação da ociosidade com processos especulativos, mostrou-se mais complexa, tendo em vista a argumentação dos proprietários de imóveis *não utilizados* localizados nos distritos centrais na defesa da notificação, que foram indeferidas pelo poder público. O motivo mais ressaltado foi a afirmação que o imóvel está em “plena utilização” (contudo, sem conseguirem a comprovação da utilização frente ao poder público), seguido da condição de “vendido, locado ou em comodato” (porém sem a comprovação da utilização efetiva). A informação sobre a disponibilização no mercado imobiliário ou transação que induza a sua utilização (“disponível para venda ou aluguel”), apareceu na terceira posição, no entanto, a simples informação não resgatou tais imóveis do rol dos descumpridores da função social da propriedade, pois continuam ociosos.

Percebe-se que os motivos alegados nas argumentações orbitaram na perspectiva de rendimentos futuros, agravado supostamente por questões associadas a localização central e o interesse do mercado imobiliário. Destacam-se aspectos mais relacionados às condições dos edifícios obsoletos para as demandas de usos corporativos (edifícios com lajes pequenas, indisponibilidade de elevadores inteligentes e sistemas centrais de ar condicionado, falta de vagas para o estacionamento, alto valor do IPTU frente a outras áreas), que optou pela localização no Quadrante sudoeste e as políticas (ou ausência delas) para o Centro e seu entorno (aspectos relacionados ou tombamento de fachadas e edificações, políticas de incentivo ao fechamento de ruas com a criação de calçadas, presença do comércio informal e moradores em situação de rua). Apesar disso, a ausência de interesse do mercado imobiliário em empreender na área vem mudando, ao menos em determinados perímetros que recebem lançamentos.

Por fim, com a observação da dinâmica demográfica se constatou que, apesar do retorno do crescimento ao Centro e seu entorno a partir de 2000, a área está longe de atingir o marco populacional alcançado em 1980. Portanto, grosso modo, existe um potencial enorme de

⁷⁹ Na atualidade o DCFSP atua na revisão dos casos notificados com a incidência do IPTU Progressivo para constatar se, de fato, tais imóveis continuam ociosos, ainda que o proprietário tenha a obrigação de informar o Departamento sobre a condição do imóvel. Dessa forma, o número de imóveis deve

adensamento, refuncionalizando ou até reestruturando a área do ponto de vista sócio-espacial. Tem-se uma oportunidade, por menor que seja a margem de manobra em contexto político desfavorável, de se fazer cumprir a função social da propriedade. O que exige o monitoramento da situação dos imóveis notificados e a proposição de ações do executivo municipal na vinculação de tais imóveis a políticas específicas, como o Plano Municipal de Habitação, no qual tais imóveis comporiam um parque público de locação social ou auxiliariam no abrigamento transitório da população desalojada por algum motivo (projeto de lei 619/16).

Ainda que o retorno a utilização tenha sido tímido e por ora, exclusivamente de poucos casos de *não utilizados*, as notificações de imóveis *não edificadas* e *subutilizados*, especialmente em ZEIS, demanda um controle social bastante atento, desde a aprovação de projetos de novas edificações a disponibilização das unidades pelo mercado. Deve se considerar os desafios para a produção de HIS postos por Santoro & Borrelli (2015), especialmente que o produto final atinja o público objeto da demarcação dessas Zonas, (especialmente população de 0 a três salários mínimos que compõem faixa de maior demanda no quadro de necessidades habitacionais).

Avaliando a potencialidade dos instrumentos para a produção habitacional, apenas nos distritos centrais, foi constatada a possibilidade de produção de 38 mil unidades, levando em conta a área de imóveis notificada das três tipologias de ociosidade. Tendo em vista a média de 3,3 habitantes por unidade (Censo demográfico de 2010 do IBGE), se teria mais de 125 mil novos residentes nos distritos centrais. Não necessariamente tais novos imóveis seriam destinado a habitação social, porém é expressiva a parcela, dada a presença de ZEIS-3 e 5 no local. Para o município de São Paulo como um todo, a produção habitacional contribuiria potencialmente com 143 mil novas unidades, neste caso com a presença maciça em ZEIS-2.

O PEUC como defendido, é um instrumento “meio” e não “fim”, isto é, não se notifica indiscriminadamente todo ou qualquer imóvel ocioso no território municipal⁸⁰, mas que associe a notificação a alguma estratégia espacial, desde as diretrizes do macrozoneamento a, principalmente, articulação com outras políticas. Parece estar aí uma potencialidade dos imóveis *não utilizados*, pois o que ocorre no momento é o retorno a utilização de pontos dispersos no território e com usos que não salvaguardam o interesse público. Contudo, quando associado a uma política pública, os resultados podem ser mais progressistas, do ponto de vista

⁸⁰ Como foi a situação dos imóveis não edificadas e subutilizados em Maringá, situação apresentada por Brajato (2015), na qual foram notificados quase 10% em área do município de imóveis não edificadas e subutilizados, contribuindo de forma limitada para a ocupação de vazios, mas não democratizando o acesso à terra.

do desenvolvimento sócio-espacial com a ampliação da qualidade de vida e promoção da justiça social para a maior parcela da população. Ainda que tal política tenha dificuldades em ampliar o direito a cidade, espera-se que ao menos equacione o quadro de necessidades habitacionais para o grupo que mais demanda, e reduza o número de imóveis ociosos em área infraestruturada. O debate está lançado com algumas reflexões sobre a ociosidade imobiliária e o processo de implementação da tríade de instrumentos indutores da função social da propriedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Artigos e livros acadêmicos

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem perdeu, quem ganhou?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

_____. Avanços e Obstáculos para a Implementação do Estatuto da Cidade. Congresso 10 anos do Estatuto da Cidade, (Porto Alegre) outubro de 2011. Disponível em: <http://www.esdm.com.br/include%5CdownloadSA.asp?file=downloads%5CEstatutoCidade10PA%20-%20Bassul_20102011120436.pdf>, acesso: 30 abr. 2016.

BELSKYA, E. S. *Rental Vacancy rates: a policy primer*. Housing Policy Debate, n.3, 1992.

BONDUKI, Nabil. *Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*. In: Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, n. 1, p. 70–104, 2008.

_____; KOURY, Ana Paula. *Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de habitação e Reforma Urbana*. Belém. ANAIS do XII ENANPUR. 2007.

BOULOS, Guilherme. *Por que ocupamos? Uma introdução à luta dos sem-teto*. São Paulo: Scortecci Editora, 2012.

_____. *De que lado você está? Reflexões sobre a conjuntura política e urbana no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2015.

BRAJATO, Dânia. *A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR)*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Departamento de Incorporação de Imóveis. Manual de incorporação e destinação de imóveis oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA. 2008. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spu/publicacoes/081203_pub_manual_incorporacao.pdf>, acesso: 24 mai. 2017.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme; DENALDI, Rosana. *Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a função social da propriedade: notas acerca de uma experiência*. Oculum Ensaios (PUCCAMP), v. 6, p. 35-47, 2007.

_____; DENALDI, Rosana. *Parcelamento, edificação e utilização compulsórios e a função social da propriedade: um instrumento (ainda) em construção*. Revista Pós, v.16, n.26, São Paulo, 2009.

_____. SOUZA, Cláudia V. C. de; GAZOLA, M. C; Bossi, Wagner M. *Novas perspectivas para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC): o caso de São Bernardo do Campo (SP)*. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, v. 9, p. 61-78, n. 2014.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. 2 ed. São Paulo: EDUSP/ Editora 34, 2003.

CARDOSO, Adauto Lucio. *Vazios urbanos e função social da propriedade*. Revista Proposta nº116, 2012a. FASE. Disponível em: <http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/191_adauto.pdf>, acesso: 01 jul. 2015.

- COSTA, Fábio Custódio. *A Função Social da Propriedade e a implementação do Parcelamento, Edificação ou uso compulsório no município de São Paulo*. In: XVI Encontro Nacional da ANPUR, 2015, Belo Horizonte. Anais do XVI ENANPUR. Belo Horizonte: ANPUR, 2015.
- DEACK, Csaba. *Verbetes de economia política e urbanismo*. S/d. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/espec-im/index.html>, acesso: 18 ago. 2016.
- DENALDI, Rosana (Coord.). *Parcelamento, Edificação ou Utilização compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo. Regulamentação e aplicação*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015. Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf>. Acesso: 08 jan. 2017.
- DEVECCHI, Alejandra Maria. *Indicadores Arquitetônicos para reabilitação de edifícios na área central*. São Paulo: Procentro, 2001.
- _____. *Reformar não é construir: a reabilitação de edifícios verticais e as novas formas de morar no século XXI*. Tese (Doutorado em estruturas ambientais urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- DUGUIT, León. *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*. Madrid: Francisco Beltrán/ Librería española y extranjera, 1920.
- FAORO, Raymundo. Os donos do poder. 3ª ed., revista. São Paulo: Globo 2001.
- FARIA, José Ricardo de. *Função Social e IPTU Progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico*. In: XV Encontro Nacional da ANPUR, 2013, Recife. Anais do XV ENANPUR. Rio de Janeiro: ANPUR, 2013.
- FERNANDES, Edésio. Do código civil ao Estatuto da cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Márcio Moraes (org.). Cidade (i)legal. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.
- FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo – Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, 2005.
- _____. *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, 2013.
- GONÇALVES, Fábio Mariz; CALLEJAS, Anna Gabriela Hoverter; TANAKA, Rodrigo Minoru Hayakawa (orgs.). *Estudo para implantação de unidades habitacionais no Centro de São Paulo*. São Paulo: FUPAM, 2009.
- GRAZIA, Grazia de. *Reforma urbana e estatuto da cidade*. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. 2. ed. Rio de Janeiro: 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Base de informação do Censo Demográfico 2010: Resultados da Sinopse por setor Censitário*. Mimeo Rio de Janeiro, 2011.
- _____. *Pesquisa de Informação Municipal Básica: Perfil dos municípios brasileiros 2012*. Rio de Janeiro, 2013.

- JUD, G. D. & FREW, J. *Atypicality and the natural vacancy*. Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association. n. 18, 1990.
- KARA JOSÉ, Beatriz. *A popularização do Centro de São Paulo: um estudo das transformações ocorridas nos últimos 20 anos*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2010.
- LIMA, Pedro. *Desafios e perspectiva de utilização do instrumento Operação Urbana Consorciadas para a produção de Habitação de Interesse social: uma leitura crítica da OUC Água Branca em São Paulo*. Iniciação científica da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2016.
- LIMA, Luiz Cruz; ROCHA, Adriana Marques. *Reflexões sobre o terciário*. GeoTextos, vol. 5, n. 2, dez 2009.
- MAGLIO, Ivan Carlos. *Sustentabilidade ambiental no planejamento do município de São Paulo no período de 1971-2004*. Tese (Doutorado em saúde pública). Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- MARICATO, Ermínia. *A terra é um nó na sociedade brasileira... Mas também nas cidades*. Petrópolis: Vozes. V. 93, n. 6, p. 7-22, 1999.
- _____. *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*. In ARANTES, Otília Beatriz Fiori. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- _____. *Metrópole, legislação e desigualdade*. Estudos avançados 17 (48), 2003.
- MARQUES, Eduardo; REQUENA, Carolina. *O Centro voltou a crescer? Trajetórias demográficas diversas e heterogeneidade na São Paulo dos anos 2000*. Novos estud. - CEBRAP n. 95, São Paulo, 2013.
- MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. São Paulo: Contexto, 2010.
- MEYER, Regina Maria Prosperi. *Metrópole e urbanismo: São Paulo anos 50*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.
- _____; GROSTEIN, Marta Dora; BIDERMAN, Ciro. *São Paulo: metrópole*. São Paulo, EDUSP: 2004.
- MOVIMENTO NACIONAL DE REFORMA URBANA. *Proposta popular de emenda ao projeto de Constituição – emenda de “reforma urbana”*. 1988. Disponível em: <<https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/proposta-popular-de-emenda-ao-projeto-de-constituic3a7c3a3o-1988.pdf>>, acesso: 09 fev. 2017.
- NADALIN, Vanessa Gapriotti; BALBIM, Renato. *Padrões espaciais da vacância residencial brasileira*. In: Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos das Ciências Humanas. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - 2011.
- NAKANO, Kazuo. *Desenvolvimento territorial e regulação urbanística nas áreas centrais de São Paulo*. In Empresa Municipal de Urbanização – EMURB. Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo, 2004.
- _____. *Elementos demográficos sobre a densidade urbana da produção imobiliária: São Paulo, uma cidade oca?* Tese (Doutorado em demografia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

- _____.; CAMPOS, Cândido Malta; ROLNIK, Raquel. *Dinâmicas dos subespaços da área central de São Paulo*. In: Empresa Municipal de Urbanização – EMURB. Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo, 2004.
- NEUHOLD, Roberta dos Reis. *Os movimentos de moradia e sem-teto e as ocupações de imóveis ociosos: a luta por políticas públicas habitacionais na área central da cidade de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. *Desenvolvimento urbano e sustentabilidade: uma reflexão sobre a Grande São Paulo no começo do século XXI*. In: Seminário Internacional NUTAU 2004, 2004, São Paulo. NUTAU 2004: demandas sociais, inovações tecnológicas e a cidade. São Paulo: NUTAU/USP, 2004.
- _____. *Dossiê 01/STPR/05 - Propostas de implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade na revisão do Plano Diretor* - CADES - Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, 2005.
- OLIVA, Jaime Tadeu. *A cidade sob quatro rodas: O automóvel como elemento constituinte e constituidor da cidade de São Paulo*. Tese (Doutorado em Geografia humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2004.
- OLIVEIRA, Fabricio Leal de; BIASOTTO, Rosane. *Acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros*. In SANTOS JR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (orgs). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrópoles; IPPUR/ UFRJ, 2011.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. SECRETARIA EXECUTIVA DE COMUNICAÇÃO. 30 out. 2014. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/portal /noticia/4919#ad-image-0>>, acesso: 23 out. 2016.
- _____. SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL/ FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO. *Censo da população em situação de Rua na municipalidade de São Paulo. (2011): principais resultados*.
- _____. SECRETÁRIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. *Informes Urbanos* - PMSP, nº 2, out. 2011.
- _____. SECRETÁRIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. *Informes Urbanos* - PMSP, nº 9, jan. 2014.
- _____. SECRETÁRIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. *Função Social da propriedade: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios*. 2015. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/arquivos/cartilhaPEUC.pdf>, acesso: 05 fev. 2016.
- _____. SECRETÁRIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. *Plano Municipal de Habitação de São Paulo: caderno de discussão pública*. 2016.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto, 1988.
- ROLNIK, Raquel. (Org.). *Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida? implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.
- _____. *Prédios vazios, cumpra-se a lei!* 03 nov. 2014. Disponível em <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2014/11/03/predios-vazios-cumpra-se-a-lei/>>, acesso: 27 fev. 2017.

- _____. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- _____.; BALBIM, Renato (coords). *Reabilitação de Centros Urbanos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.
- SANDRONI, Paulo. *Dinâmica imobiliária da cidade de São Paulo: esvaziamento, desvalorização e recuperação da região central*. In Empresa Municipal de Urbanização – EMURB. Caminhos para o Centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo, 2004.
- SANTORO, Paula Freire. *Quem precisa de casa?* Revista Carta Escola. São Paulo, 2014. Disponível em < https://www.academia.edu/13175259/Quem_precisa_de_casa_A_especula%C3%A7%C3%A3o_sobre_as_moradias_populares_e_a_ocupa%C3%A7%C3%A3o_segregada_das_cidades_brasileiras>, acesso: 26 dez. 2016.
- _____. *Urban planning instruments for promoting social interest housing: from zoning to obligatory percentages in São Paulo, Brazil, in dialog with Bogotá, Colombia*. Revista brasileira de estudos urbanos e regionais, v.17, n.2, ago. 2015a.
- _____. *Regulação para viabilizar HIS: o caso de São Paulo*. 28 mar. 2015b. Disponível em: < <https://observsp.wordpress.com/2015/04/28/regulacao-para-viabilizar-his-o-caso-de-sao-paulo/>>, acesso: 05 mai. 2016.
- _____.; BORELLI, Júlia. *Os desafios de produzir habitação de interesse social em São Paulo: da reserva de terra no zoneamento às contrapartidas obtidas a partir do desenvolvimento imobiliário ou das ZEIS à Cota de Solidariedade*. In: XVI Encontro Nacional da ANPUR, 2015, Belo Horizonte. Anais do XVI ENANPUR. Belo Horizonte: ANPUR, 2015.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5ª ed. São Paulo: EDUSP, 2005.
- _____. *Metrópole corporativa fragmentada: o caso de São Paulo*. 2ª ed. São Paulo: EDUSP, 2009.
- _____. *Ensaio sobre a urbanização latino-americana*. 2ª ed. São Paulo: EDUSP, 2010.
- SANTOS JR, Orlando Alves dos & MONTANDON, Daniel Todtmann. *Síntese, desafios e recomendações*. In SANTOS JR, O. A. dos & MONTANDON, D. T. (orgs). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrópoles; IPPUR/ UFRJ, 2011.
- SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. *A trajetória da reforma urbana no Brasil*. In SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (edit). *Cidades para todos: propostas e experiências pelo direito à cidade*. Habitat International Coalition: Santiago, 2010.
- SILVA, Helena M. B. (coord). *Observatório do Uso do Solo e da Gestão Fundiária no Centro de São Paulo*. Relatório da pesquisa. 2006. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/index.html>>, acesso 22 jul. 2015.
- _____.; SÍGOLO, Leticia Moreira. *Oportunidades e limites para a produção de HIS no Centro de São Paulo*. Relatório da pesquisa. 2007. Disponível em: < <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/index.html> >, acesso: 01 mar. 2015.
- _____.; BIAVA, Adriano H; SÍGOLO, Leticia Moreira. *Tributos imobiliários e imóveis vazios no Centro de São Paulo*. Relatório Final. 2009. Disponível em: <<http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/index.html>>, acesso 22 jul. 2015.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. Desenvolvimento urbano: a problemática renovação de um "conceito" – problema. Revista TERRITÓRIO, ano 111, nº 5, jul./dez. 1998.

- _____. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- _____. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- _____. *Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- _____. *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
- _____; RODRIGUES, Glauro Bruce. *Planejamento urbano e ativismo social*. São Paulo: UNESP, 2004.
- SOUZA, Maria Julieta Nunes de. *A Questão Urbana na Assembleia Nacional Constituinte*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1990.
- TRINDADE, Thiago Aparecido. *Ampliando o debate sobre a participação política e a construção democrática: o movimento de moradia e as ocupações de imóveis ociosos no centro da cidade de São Paulo*. Tese (Doutorado em ciências sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.
- _____. *A importância e a legitimidade das ocupações em áreas centrais*. 2015. Disponível em: < <https://observasp.wordpress.com/2015/09/09/a-importancia-e-a-legitimidade-das-ocupacoes-em-areas-centrais/>>, acesso 20 fev. 2017.
- VARGAS, Heliana Comin & CASTILHO; Ana Luisa Howard de. *Intervenções em centros urbanos: Objetivos, estratégias e resultados*. 2 ed. Barueri: Manole, 2009.
- VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra urbano no Brasil*. São Paulo: Nobel, Fapesp, Lincoln Institute of Land Policy, 2001.
- _____. *Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil*. In: DEÁK, Csaba & SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2010.
- _____. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. Studio Nobel: São Paulo, 2012.
- _____; ZIONI, Silvana. *Rede de transportes sobre trilhos na Região Metropolitana de São Paulo*. Relatório de pesquisa, 2005.

Jornais

- BRANDALISE, Vitor Hugo. *De mil imóveis, lei das fachadas ajuda 17*. *Estado de S. Paulo*, São Paulo, 24 abr. 2010. Disponível em: < <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,de-mil-imoveis-lei-das-fachadas-ajuda-17,542463>>, acesso: 19 jan. 2017.
- BURGARELLI, Rodrigo; RIBEIRO, Bruno; DUARTE, Guilherme, TOLEDO, José Roberto de. 1% dos donos de imóveis concentra 45% do valor imobiliário de São Paulo. *Estado de S. Paulo*, São Paulo, 13 Ago. 2016. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,1-dos-donos-de-imoveis-concentra-45-do-valor-imobiliario-desaopaulo,10000069287>>, acesso: 17 ago. 2016.
- CADERNO ESPECIAL MORAR 2015. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 13 set. 2015. Disponível em: < <http://especial.folha.uol.com.br/2015/morar/>>, acesso: 23 out. 2016.
- FELITTI, Chico; CORREA, Vanessa. Centro de SP tem queda de 70% no número de apartamentos vazios. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 22 fev. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2015/02/1592340-centro-de-spemquedade-70-no-numero-de-apartamentos-vazios.shtml>>, acesso: 08 jul. 2016.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Desapropriação de imóvel ocioso terá valores menores que o de mercado. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/10/1541153-desapropriacao-de-imovel-ocioso-sera-tera-valor-menor-que-o-de-mercado.shtml>>, acesso: 03 out. 2016.
- NAKAGAWA, Fernando. Valorização de imóvel no Brasil foi a maior do mundo nos últimos 5 anos. *Estado de S. Paulo*, São Paulo, 17 jan. 2014. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,valorizacao-de-imovel-no-brasil-foi-a-maior-do-mundo-nos-ultimos-5-anos,175663e>>, acesso: 19 ago. 2016.
- NAPOLITANO, Giuliana; STEFANO, Fabiane; MEYER, Carolina. A Hora e de comprar ou vender imóveis? *Revista Exame*, São Paulo, 30 mai. 2012. Disponível em: < <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/1017/noticias/a-hora-e-de-comprar-ou-vender-imoveis> >, acesso: 19 ago. 2016.
- PALHARES, Isabela. USP tem 235 imóveis herdados sem uso ou ocupados irregularmente. *Estado de S. Paulo*, São Paulo, 24 Ago. 2016. Disponível em: < <http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,em-crise-usp-tem-235-imoveis-herdados-sem-uso-ou-ocupados-irregularmente,10000071604>>, acesso: 25 ago. 2016.
- PFEIFER, Ismael. Mais baratos, imóveis sem garagem já são 25% do total. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 13 Set. 2015. Disponível em: < <http://especial.folha.uol.com.br/2015/morar/centro-paulista/2015/09/1693689-mais-baratos-imoveis-sem-garagem-ja-sao-25-do-total.shtml>>, acesso: 23 out. 2016.
- VASQUES, Daniel. Novo eixo imobiliário inclui centro de SP. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 abr. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/imoveis/103710-novo-eixo-imobiliario-inclui-centro-de-sp.shtml>>, acesso: 08 jul. 2016.

Legislação

BRASIL. *Projeto de Lei 775 de 1983*. Disponível em: <
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=980%C5FAB121059D60C9F5F64CE1166D.proposicoesWeb1?codteor=1168941&filename=Dossie+-PL+775/1983>, acesso: 08 fev. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____. Lei nº 10.257 de 10 julho de 2001 [Estatuto da Cidade]. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano CXXXVIII, número 133, 11 de julho de 2001.

_____. Resolução nº 29/ 2009 do Senado Federal.

SÃO PAULO (município). Decreto nº 37.085 de 3 de outubro de 1997. Regulamenta a lei nº 12.490, de 3 de outubro de 1997, que autoriza o Executivo a implantar Programa de Restrição ao Trânsito de Veículos Automotores no Município de São Paulo. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, ano 42, número 192, 4 de outubro de 1997.

_____. Decreto nº 51.920 de 11 de novembro de 2010. Regulamenta a aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no Município de São Paulo. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, ano 55, número 210, 12 de novembro de 2010.

_____. Decreto nº 55.638 de 30 de outubro de 2014. Confere nova regulamentação à aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no Município de São Paulo, em especial à notificação para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios; revoga o Decreto nº 51.920, de 11 de novembro de 2010. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, ano 59, número 205, 31 de outubro de 2014.

_____. Decreto nº 56.589 de 10 de novembro de 2015. Regulamenta a aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, ano 60, número 209, 11 de novembro de 2015.

_____. Decreto nº 56.901, de 30 de março de 2016. Dispõe sobre a elaboração de Projeto de Intervenção Urbana, nos termos do disposto no artigo 134 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico – PDE. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, ano 61, número 58, 30 de abril de 2016.

_____. Lei Municipal nº 10.676, de 07 de novembro de 1988 [PD 1988]. Aprova o Plano-Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, ano 33, número 209, 11 de novembro de 1988.

_____. Lei Municipal 11.090 de 16 de setembro de 1991 [OU Vale do Anhangabaú]. Estabelece programas de melhorias para a área de influência imediata do Vale do Anhangabaú, cria incentivos e formas para sua implantação. São Paulo: Diário Oficial, 17 de setembro de 1991.

_____. Lei Municipal nº 11.764, de 18 de maio de 1995 [OUC Água Branca]. Estabelece diretriz e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Água Branca, define programa de melhorias, previsto para a área objeto da Operação, e da outras providências. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, ano 40, 19 de maio de 1995.

- _____. Lei Municipal nº 12.349, de 6 de junho de 1997a [OU Centro]. Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, ano 42, 7 de junho de 1997.
- _____. Lei Municipal nº 12.350, de 06 de junho de 1997b [Lei das fachadas]. Concede incentivo fiscal aos proprietários de imóveis ou aos patrocinadores das obras de recuperação externa e conservação de imóveis localizados na Área Especial de Intervenção, objeto do Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo - Procentro, ou outro equivalente que venha a ser implantado, e dá outras providências. Disponível em: < <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/legislacao/Lei-12350-1997.pdf>>, acesso: 08 fev. 2017.
- _____. Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002 [PDE 2002]. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, ano 47, número 175, 14 de setembro de 2002.
- _____. Lei Municipal nº 13.885, de 25 de agosto de 2004 [PRE 2004]. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, ano 49, número 189, 06 de outubro de 2004.
- _____. Lei Municipal nº 15.234, de 01 de julho de 2010. Institui, nos termos do art. 182, § 4º da Constituição Federal, os instrumentos para o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana no Município de São Paulo e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, ano 55, número 122, 02 de julho de 2010.
- _____. Lei Municipal nº 15.764, de 27 de maio de 2013. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, ano 58, número 100, 28 de maio de 2013.
- _____. Lei Municipal nº 15.893, de 7 de novembro de 2013 [Revisão da OUC Água Branca]. Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, ano 58, número 213, 8 de novembro de 2013.
- _____. Lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014 [PDE 2014]. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, ano 59, número 140, 01 de agosto de 2014.
- _____. Lei municipal nº 16.121, de 14 de janeiro de 2015 [Dação em pagamento]. Autoriza o Instituto de Previdência Municipal de São Paulo - IPREM a receber, mediante dação em pagamento, imóveis de propriedade do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS para quitação de débito decorrente de compensação previdenciária, bem como a destiná-los na forma e condições que especifica. Disponível em < <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16121.pdf>> acesso 21 dev. 2017.
- _____. Lei municipal nº 16.377, de 01 de fevereiro de 2016 [Consórcio imobiliário]. Regulamenta o Consórcio Imobiliário de Interesse Social previsto nos arts. 46 e 47 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), e no art. 102 do Plano Diretor Estratégico. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, ano 61, número 20, 02 de fevereiro de 2016.

- _____. Projeto de Lei do Plano Diretor do Município de São Paulo: Exposição de motivos. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, ano 36, número 50, 16 de março de 1991.
- _____. Projeto de Lei 619/16 [Plano Municipal de Habitação]. Disponível em <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf>. Acesso: 02 Mar. 2017.

Base de dados

CENTRO DE ESTUDO DA METROPOLE/EMPRESA BRASILEIRA DE ESTUDOS DE PATRIMÔNIO. Lançamentos de empreendimentos comerciais em São Paulo e Região Metropolitana entre 1985-2013. Disponível em < <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole>>, acesso 25 jan. 2015.

_____. Lançamentos de empreendimentos residenciais em São Paulo e Região Metropolitana entre 1985-2013. Disponível em < <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole>>, acesso 25 jan. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2000*.

_____. *Censo Demográfico 2010*.

_____. Pesquisa de Informações Municipais Básicas (MUNIC), realizada pelo IBGE para o ano de 2012 (IBGE, 2013).

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Mapa Digital da Cidade de São Paulo*. São Paulo: 2004.

_____. SECRETÁRIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. DEPARTAMENTO DE PRODUÇÃO E ANÁLISE DE INFORMAÇÃO. *Histórico Demográfico do Município de São Paulo*, 2016.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – Imóveis notificados para cumprimento da função social da propriedade por quantidade e área notificada

ÁREA DE APLICAÇÃO	NÃO EDIFICADO ^A		SUBUTILIZADO ^A		NÃO UTILIZADO ^B			TOTAL
	Nº	Área (m²)	Nº	Área (m²)	Nº	Área (m²)	Nº	Área (m²)
EETU SANTO AMARO	1	643	7	6.505	3	11.295	11	18.443
OU CENTRO	17	21.926	52	46.735	439	224.915	508	293.576
OU CENTRO / ZEIS-3	4	1.369	4	3.989	17	5.965	25	11.323
OU CENTRO / ZEIS-5	12	1.225	2	1.868	68	6.977	82	10.070
OUC ÁGUA BRANCA	26	107.917	28	148.138	32	39.129	86	295.184
OUC ÁGUA BRANCA / ZEIS-3	-	-	1	5.295	-	-	1	5.295
OUC ÁGUA BRANCA / ZEIS-5	3	-	1	-	1	13.021	5	13.021
SUBPREFEITURA MOOCA	45	50.027	35	26.369	46	18.320	126	94.716
SUBPREFEITURA SE	40	36.551	37	46.326	57	37.823	134	120.700
ZEIS-2	83	844.496	8	412.989	3	21.629	94	1.279.114
ZEIS-3	44	56.085	24	44.245	39	78.166	107	178.496
ZEIS-5	163	371.967	15	25.357	9	10.384	187	407.708
TOTAL GERAL	438	1.492.206	214	767.816	714	467.624	1.366	2.727.646

Notas

A - Área de terreno.

B - Área construída.

APÊNDICE 2 – Imóveis notificados para fins de PEUC que cumpriram a obrigação – 2017

	Logradouro	Unidade cond.	Subprefeitura	Área de aplicação	Área de Ter (m²)	Área Const. (m²)				
1	R. Paula Souza, 372	NÃO	SPSE	OU Centro	248	1044				
2	Av. Prestes Maia, 526	SIM	SPSE	OU Centro	116	109				
3						109				
4						109				
5						109				
6						109				
7						109				
8						109				
9						109				
10						91				
11						91				
12	Pça. do Patriarca, 56-62	SIM	SPSE	OU Centro	269	185				
13						192				
14						192				
15						192				
16						192				
17						179				
18						161				
19	R. São Bento, 177-185					18				
20						16				
21						47				
22						22				
23						23				
24						33				
25						19				
26						19				
27	R. Dos Carmelitas, 164 -166					NÃO	SPSE	OU Centro	192	632
28	R. Teixeira Leite, 262					NÃO	SPSE	ZEIS 5	1140	1521
29	R. Condessa De São Joaquim, 288					NÃO	SPSE	ZEIS 3	255	691
30	R. D. Jose De Barros, 158	NÃO	SPSE	OU Centro	268	1865				
31	Av. São Joao, 1151-1155	SIM	SPSE	OU Centro	255	85				
32					255	130				
33	R Br. De Resende, 129	NÃO	SPIP	ZEIS 5	1320	1320				
34	Av. Marques De São Vicente, 1205	NÃO	SPLA	OUC Água Branca	1977	2272				
35	R. Robert Bosch, 315	NÃO	SPLA	OUC Água Branca	2084	1482				
36	R. Robert Bosch,375	NÃO	SPLA	OUC Água Branca	2487	2420				
37	Av. Thomas Edson, 233	NÃO	SPLA	OUC Água Branca	168	226				

APÊNDICES

Fonte: DCFSP, 28 de fevereiro de 2017. Elaboração própria.

ANEXOS

Conteúdo do CD

ANEXO 1 – Lista de imóveis ociosos produzidos até 1945 (Devecchi, 2010);

ANEXO 2 – Lista de imóveis ociosos apontados pela Subprefeitura da Sé no Plano Regional Estratégico de 2004;

ANEXO 3 – Lista de imóveis identificados pela pesquisa COHAB/FUPAM (2009);

ANEXO 4 – Lista de ocupações de imóveis ociosos na área central de São Paulo entre 1997 e 2007 (Neuhold, (2009);

ANEXO 5 – Lista de imóveis do Chamamento prévio (2010/2011);

ANEXO 6 – Lista de Imóveis notificados para cumprimento da função social da propriedade (DCFSP, fev.2017);

ANEXO 7 – Lista de imóveis notificados não utilizados que contestaram a notificação com resultado indeferido (DCFSP, nov.2016).