

Estoque ocioso na área central de São Paulo: caracterização e classificação dos imóveis

DÂNIA BRAJATO¹

KAIO NOGUEIRA²

LUCIANA ROYER³

Introdução

Em São Paulo, o conjunto de instrumentos formado pelo Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e seus sucedâneos Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTUP) e Desapropriação-Sanção foi previsto no Plano Diretor Estratégico (PDE) aprovado em 2002 e regulamentado posteriormente em 2010, por meio da Lei Municipal nº 15.234, de 1º de julho de 2010. Em 2014, com a aprovação do novo PDE (PDE/2014), os parâmetros para enquadramento dos imóveis ociosos na condição de Não Edificados (NE), Subutilizados (SU) e Não Utilizados (NU) foram revisados por meio dos art. 92, 93 e 95⁴. Em consonância com as estratégias de ordenamento territorial que norteiam o PDE/2014, buscou-se substituir o caráter coercitivo do instrumento pela ideia de uma ferramenta com potencial para induzir o melhor aproveitamento de áreas bem localizadas e infraestruturadas da cidade, onde o novo Plano Diretor previu o adensamento demográfico e construtivo (BONDUKI; ROSSETTO, 2018; MONTANDON, 2016).

Antes de iniciar a aplicação do PEUC por meio de um projeto piloto, em novembro de 2014, o município editou um decreto que definiu um recorte espacial prioritário para o início das notificações, abrangendo as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazios dos tipos 2, 3 e 5⁵ e os perímetros da Operação Urbana Centro (OU Centro) e da Operação Urbana Consorciada Água Branca (OU CAB). Em dezembro de 2015, o recorte espacial inicial foi ampliado, e passou a incluir os perímetros das Subprefeituras Sé e Mooca, a Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí (quando aprovada) e as quadras pertencentes à Área de Influência do Eixo de Estruturação da Transformação Urbana do corredor de ônibus da Avenida Santo Amaro (SÃO PAULO, 2016a). Até fevereiro

de 2020, São Paulo notificou 1.746 imóveis ociosos, com o correspondente a 3,2 milhões de metros quadrados em área de terreno e aproximadamente 730 mil metros quadrados de área construída (SÃO PAULO, 2020). Cerca de 50% do conjunto notificado são imóveis NU, em sua maior parte localizados na área central da cidade, principalmente no perímetro da OU Centro. Conforme apresentado no Capítulo 2, dentre os poucos casos de aplicação dos instrumentos no país, a experiência de São Paulo alcança relevância, com destaque para: (i) aspectos da regulação, como, por exemplo, a possibilidade de notificação de terrenos usados como estacionamento rotativo de veículos e a conjugação de percentual de área e tempo de desocupação para enquadramento dos imóveis na situação de não utilização; (ii) criação de um departamento exclusivo para tratar da aplicação dos instrumentos, o antigo Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) (2013-2016), atual Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC) (desde 2017) (FERNANDES; FERREIRA, 2021); (iii) transparência na gestão e implementação do PEUC; e (iv) notificação de imóveis NU, em escala, de forma pioneira (BRAJATO, 2020; FROTA, 2017).

Apesar dos avanços, permaneciam, desde 2016, alguns desafios e gargalos para a continuidade da experiência em São Paulo: as fontes de informação que subsidiaram a notificação dos primeiros imóveis NU, especialmente na OU Centro, haviam se esgotado⁶. A estratégia de prospecção de novos imóveis ociosos desta tipologia, por meio de sondagens pontuais e verificação de denúncias, de forma concomitante à aplicação do instrumento, mostrou-se insuficiente, tanto para alimentar o banco de dados de imóveis de CEPEUC, quanto para a elaboração de uma estratégia espaço-temporal de notifi-

cação, de acordo com os objetivos da política urbana local. Conforme discutido no Capítulo 1, a elaboração de tal estratégia demanda conhecer o universo notificável, isto é, pressupõe o levantamento do “estoque ocioso” disponível e a estrutura e concentração fundiária-imobiliária nas áreas definidas como prioritárias para notificação. De acordo com Denaldi et al. (2015, 2017) e Brajato e Denaldi (2018), é possível afirmar que as informações municipais, especialmente o cadastro imobiliário, têm se constituído na principal fonte para a identificação dos imóveis NE e SU na maioria das experiências de aplicação do PEUC. Contudo, grande parte dos dados municipais disponíveis não contribui para a identificação dos imóveis NU, que demandam a definição de outras estratégias, como, por exemplo, obtenção e análise de dados de consumo de concessionárias de serviços públicos, tanto para captura como para comprovação da ociosidade de fato. Ainda, as situações de não utilização são dinâmicas e, em grande parte dos casos, sua identificação depende de vistorias de campo. Ou seja, o mapeamento do conjunto NU é bastante complexo e demanda a elaboração de metodologias específicas, especialmente em uma cidade com a dimensão de São Paulo e a diversidade do estoque ocioso NU existente na área central.

O presente capítulo objetiva apresentar e explorar os principais resultados do levantamento de campo remoto, relativos às características do parque ocioso identificado por meio da Metodologia para Identificação de Imóveis Potencialmente Ociosos (MIPO), e está estruturado em três seções, além desta introdução e da parte final dedicada às considerações finais. Na seção 1, são apresentadas, de forma resumida, as duas estratégias de desenvolvimento da MIPO, além de breve caracterização da área de estudo. A seção 2 é dedicada à caracterização dos imóveis

potencialmente NE, SU e NU, identificados no desenvolvimento da MIPO. Na seção 3, é apresentada uma classificação desses imóveis a partir de variáveis transversais às três tipologias de ociosidade, buscando-se lançar luz e problematizar a importância do conhecimento do universo notificável para a definição e o desenho das estratégias de aplicação do PEUC.

MIPO: identificação de imóveis ociosos e levantamento de campo remoto

Breve caracterização da área de estudo

A área de estudo é formada pelos perímetros das Subprefeituras Sé (Sub-Sé) e Mooca (Sub-Mooca), que incorporam a OU Centro, além do perímetro da OUCAB, e engloba quinze distritos da região central de São Paulo: Água Rasa, Barra Funda, Bela Vista, Belém, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Consolação, Liberdade, Mooca, Pari, República, Santa Cecília, Sé e Tatuapé (FIGURA 1). Os distritos da área de estudo são bastante heterogêneos entre si, em relação às densidades construtiva e demográfica e ao uso e ocupação do solo predominante.

A população se distribui de forma diversa na área de estudo. O número de domicílios na OU Centro é quase oito vezes o número de domicílios na OUCAB (IBGE, 2011; SÃO PAULO, 2015). A maior concentração populacional ocorre nos distritos Consolação, República, Bela Vista, Liberdade e Santa Cecília, todos localizados na Sub-Sé, seguidos pelos distritos Tatuapé, Mooca e Água Rasa, localizados na Sub-Mooca. Em termos de padrão urbanístico, as regiões com maior densidade populacional são formadas pela associação entre edificações dos tipos casas e edifícios altos, como no caso dos distritos Liberdade, Tatuapé e Mooca. Na OUCAB, a maior parte do perímetro é ocupada por grandes lotes, com construções do tipo galpão e alguns trechos

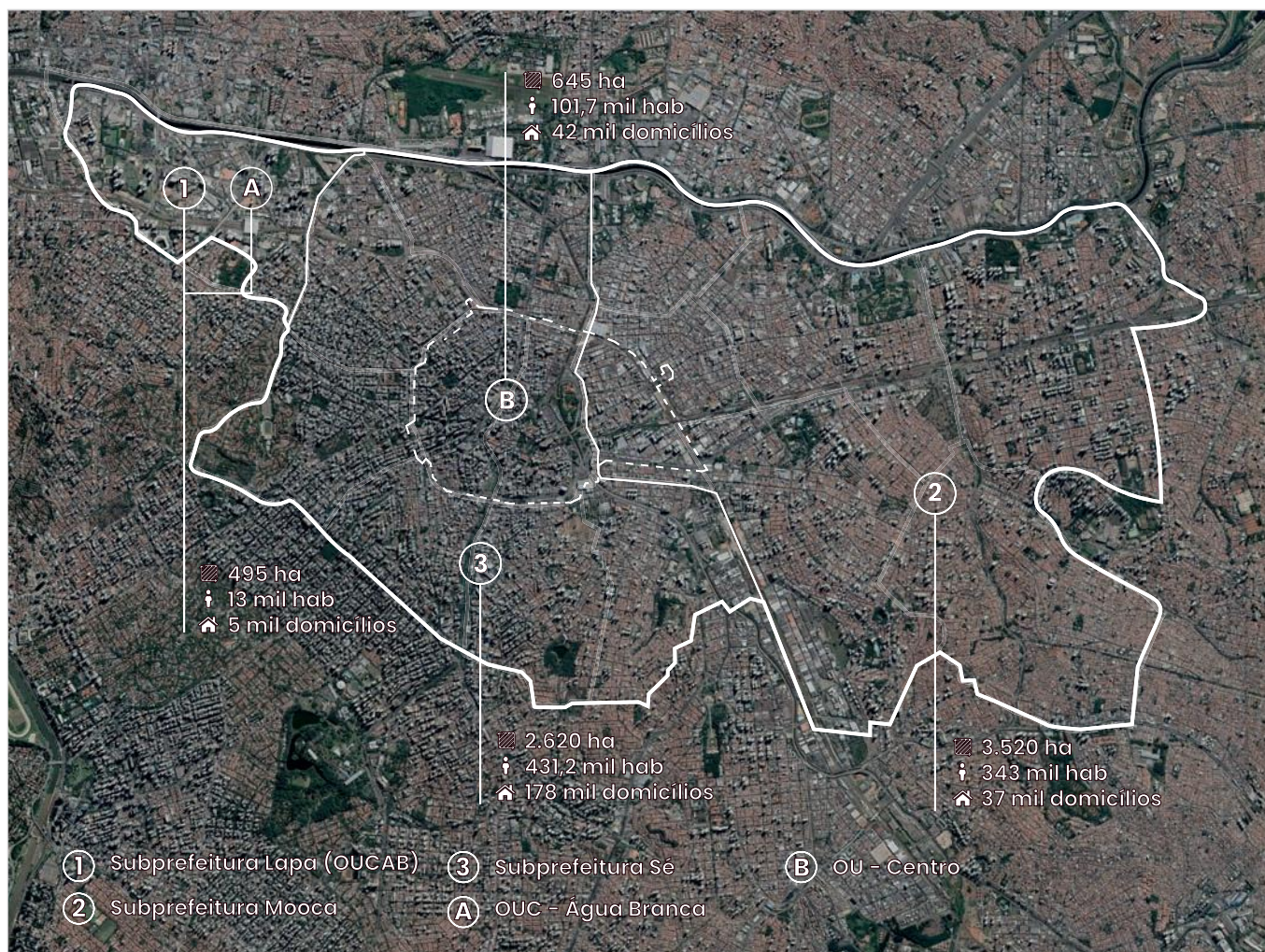


FIGURA 1
Delimitação da área de estudo

com a presença de novos empreendimentos imobiliários do tipo condomínio clube. Na OU Centro, por outro lado, há o predomínio de um parque construído denso em número de lotes, com tecido urbano fragmentado e com alta densidade construtiva, o que reflete as transformações ocorridas nesta área com ocupação mais antiga na cidade. Quanto aos padrões de uso do solo, a Sub-Sé se destaca pelo predomínio (em soma de área de terreno) por usos de comércio e serviço, tanto horizontal quanto

vertical, ainda que em termos absolutos – isto é, no número total de lotes, há predominância do uso residencial vertical. Na Sub-Mooca, por sua vez, os usos predominantes são os residenciais (vertical e horizontal) e de comércio e serviço horizontal, tanto em área de terreno quanto em número de lotes. Por sua localização central no município, a área de estudo se destaca pela oferta de infraestrutura e serviços urbanos. A região é servida por quatro linhas de metrô (Linhas Vermelha, Amarela, Azul e Verde), seis linhas

de trem (Coral, Safira, Jade, Rubi, Diamante e Turquesa) e grandes terminais de ônibus (Bandeira, Santa Isabel, Amaral Gurgel, Parque Dom Pedro II, Mercado, Barra Funda e Aricanduva). Conta também com inúmeros pontos de atendimento de saúde, escolas públicas e instituições de cultura, esporte e lazer.

Em relação ao macrozoneamento vigente, a área de estudo está inserida na Macrozona Urbana de Estruturação e Qualificação Urbana e é formada por parcelas das Macroáreas de Estruturação Metropolitana (MEM) – com maior incidência –, de Urbanização Consolidada (MUC) e de Qualificação da Urbanização (MQU). Quanto ao zoneamento, destacam-se:

- (i) setores definidos como Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU), onde o parâmetro mínimo de aproveitamento é mais restritivo (igual a 0,5) e o parâmetro máximo, mais permissivo, podendo atingir 4,0⁷;
- (ii) lotes ou perímetros gravados como ZEIS, especialmente do tipo 3, sobretudo na porção central, no perímetro da OU Centro e entorno, além da presença de ZEIS 5 no setor sudeste da Sub-Sé e em alguns poucos perímetros da Sub-Mooca. Nas ZEIS 3, o coeficiente de aproveitamento (CA) pode alcançar o valor máximo (4), dependendo da área de terreno dos imóveis. Além disso, os perímetros em ZEIS também contam com vários incentivos e flexibilização de parâmetros para a construção de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (EHIS); e
- (iii) presença das Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC), destinadas à preservação, valorização e salvaguarda dos bens de valor histórico, artístico, arquitetônico, arqueológico e paisagístico. Os imóveis localizados nas ZEPEC podem utilizar o instrumento da Transferência do Direito de Construir (TDC), que possibilita a

transferência de seu potencial construtivo para utilização em outro local da cidade.

Devido a sua localização central no contexto metropolitano, há, na área de estudo, sobreposição de inúmeros projetos urbanos específicos, como o Projeto de Concessão Urbanística Nova Luz, aprovado em 2009, e os três perímetros dos Projetos de Intervenção Urbana (PIU) em diferentes estágios de desenvolvimento: PIU Setor Central, PIU Terminal Princesa Isabel e PIU Bairros Tamanduateí. A FIGURA 2 apresenta a síntese da legislação urbanística incidente na área de estudo.

As características de padrão urbanístico e de legislação urbana ressaltam a heterogeneidade deste território no município e evidenciam a diversidade de estratégias de desenvolvimento urbano que condicionam a aplicação do PEUC, que podem potencializar ou limitar o alcance de seus resultados.

Estratégias metodológicas de desenvolvimento da MIIPO

A prospecção e identificação dos imóveis ociosos na área de estudo, primeira estratégia metodológica de desenvolvimento da MIIPO, se deu a partir de dois eixos distintos, um para os imóveis enquadrados na condição de NE e SU, e outro para a identificação de imóveis NU. A prospecção e identificação dos imóveis NE e SU, descrita no Capítulo 4, contou com levantamento, sistematização e checagem remota de dados municipais e resultou na identificação inicial de 671 imóveis NE e 680 imóveis SU na área de estudo. No caso da prospecção dos imóveis NU, descrita no Capítulo 5, a inovação trazida pela MIIPO foi a construção de um Índice Multicritério de Ociosidade (IMO), a partir da integração e combinação de oito variáveis relacionadas direta ou indiretamente à ociosidade imobiliária, desagregadas na escala da

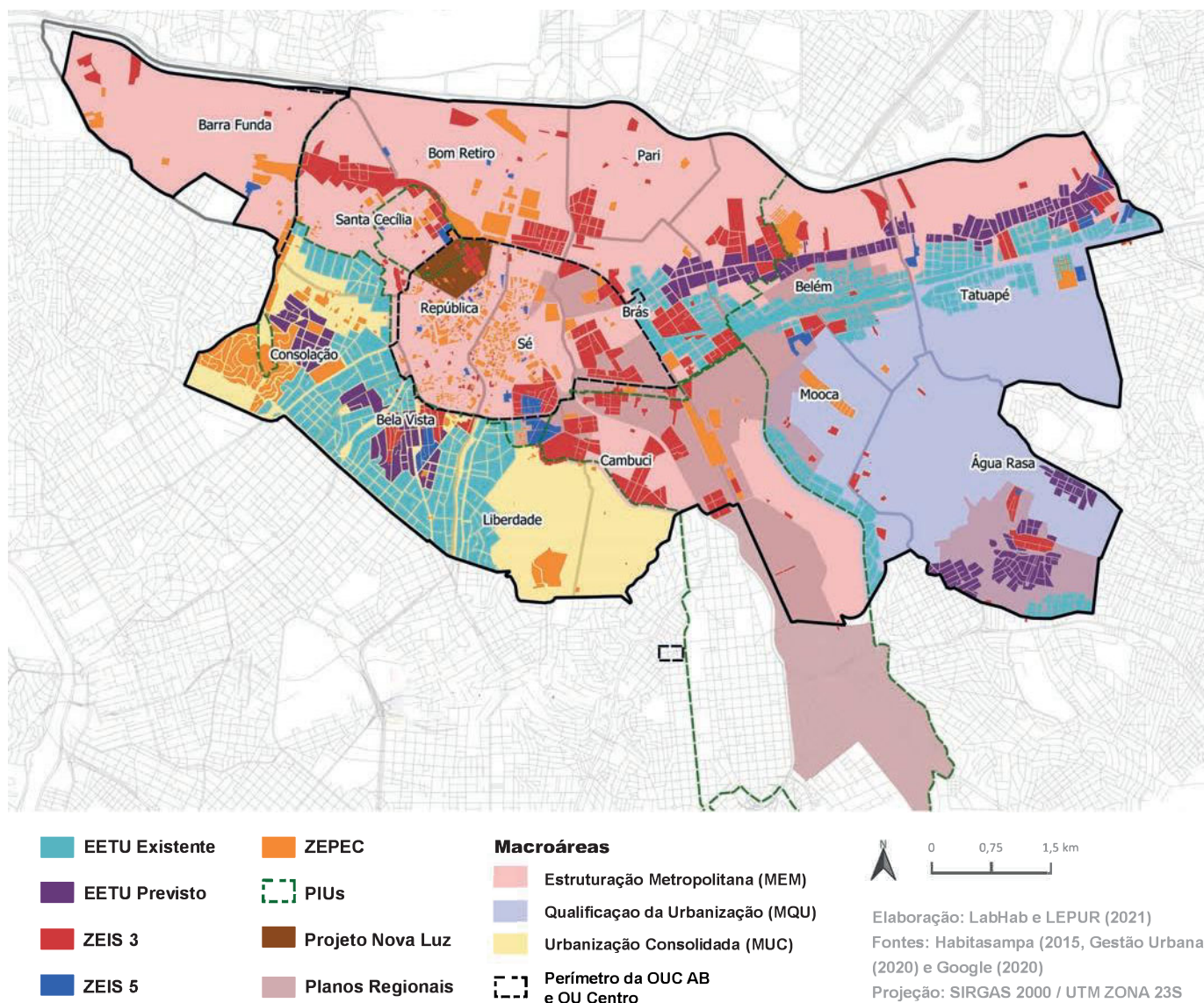


FIGURA 2
Síntese da legislação urbanística incidente na área de estudo

quadra fiscal, a partir de três grupos de fontes diferentes⁸. O IMO possibilitou a classificação das 3.254 quadras da área de estudo de acordo com a potencial ociosidade imobiliária, separadas pelas classes “baixíssima a média”, “alta” ou “altíssima” ociosidade. A segunda estratégia metodológica de desenvolvimento da MIPO consistiu no levantamento de campo remoto, a partir de instrumental específico,

em 538 quadras da área de estudo, com cerca de 25 mil lotes fiscais no total. Os critérios adotados para a seleção de quadras consideraram os dois objetivos principais do levantamento de campo – (i) validação do IMO e (ii) checagem de imóveis potencialmente NE/SU e prospecção de imóveis potencialmente NU – e resultaram em dois conjuntos de quadras a visitar⁹. O primeiro deles, o conjunto amostral

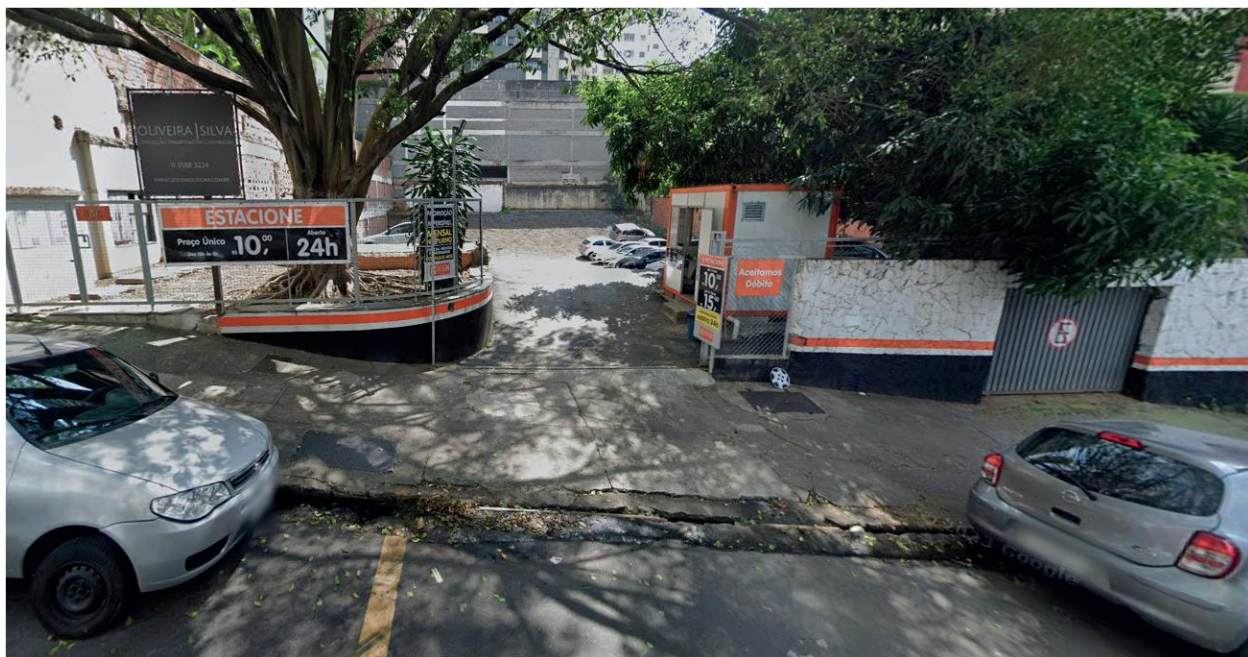
de 344 quadras para validação do IMO, foi definido por meio de amostragem probabilística estratificada por distritos, adotando-se como parâmetros intervalo de confiança de 95% e erro tolerado de 5%, e resultou em 22 quadras com ociosidade baixíssima a média, 88 quadras com ociosidade alta e 34 quadras com altíssima ociosidade. Para o segundo conjunto, denominado “conjunto complementar”, com 194 quadras no total, adotou-se como critério de escolha a seleção de quadras com altíssima ociosidade e (i) presença de lotes ou perímetros demarcados como ZEIS de vazios, prioritários para notificação e com importância estratégica para a política habitacional e urbana do município, ou (ii) incidência de índices urbanísticos mais favoráveis ao adensamento construtivo e demográfico e, portanto, mais adequadas para a aplicação do PEUC, especialmente aquelas definidas na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), vigente desde 2016 (SÃO PAULO, 2016b), como Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU) e Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Previstas (ZEUP), Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana (ZEM) e Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana Previstas (ZEMP) e Zonas Centralidades (ZC). Também foram selecionados nas quadras a vistoriar 104 imóveis NE e 105 imóveis SU identificados inicialmente como potencialmente ociosos. As atividades de levantamento de campo, previstas inicialmente para realização de forma presencial, foram substituídas por vistorias remotas, em decorrência da pandemia de covid-19, o que resultou na necessidade de elaboração de instrumental e metodologia específicos para esta finalidade. O processo de levantamento de campo remoto, descrito no Capítulo 6, também contou com dois eixos metodológicos distintos, um para os

imóveis NE e SU e outro para os imóveis NU¹⁰. O levantamento de campo remoto resultou em um banco de dados primários, no nível do imóvel, com informações específicas sobre as condições de ociosidade encontradas. No total, foram enquadrados como potencialmente ociosos 1.328 imóveis, sendo 28 NE, 35 SU e 1.265 NU¹¹.

Caracterização dos imóveis ociosos identificados nas 538 quadras vistoriadas

Com base nos resultados do levantamento de campo remoto, procedeu-se à caracterização dos imóveis, a partir de um conjunto de categorias e variáveis referentes à morfologia¹² e ao uso e ocupação do solo. Apresenta-se, na sequência, uma síntese das principais características dos imóveis NE, SU e NU identificados. O conjunto de 28 imóveis enquadrados como potencialmente NE é formado, em sua maioria, por terrenos com área entre 500 e 999 metros quadrados, sem nenhum tipo de uso (46%) ou com uso de estacionamento rotativo de veículos (43%). Deste total, cinco imóveis correspondem a perímetros gravados como ZEIS de vazio do tipo 3. No caso do conjunto de 35 imóveis enquadrados como potencialmente SU, também predominam terrenos com área entre 500 e 999 metros quadrados. Pouco mais de um terço dos imóveis é utilizado como estacionamento rotativo de veículos, e 57% dos imóveis apresentam coeficiente de aproveitamento (CA) de até 50% do mínimo estabelecido pela legislação. Do total de 35 imóveis SU, oito correspondem a perímetros gravados como ZEIS de vazio do tipo 3. As FIGURAS 3 e 4 ilustram imóveis enquadrados como potencialmente NE e SU.

Em relação aos NU, os imóveis foram classifica-



FIGURAS 3 e 4
Imóveis potencialmente NE e SU,
respectivamente
(Bela Vista e Santa Cecília)

dos de acordo com oito tipologias de edificação identificadas no levantamento de campo remoto: “casa”, “galpão”, “edificações térreas” (exceto casa e galpão), “térreo + sobreloja/me-

zanino”, “térreo + 1 pavimento tipo”, “térreo + 2 pavimentos tipo”, “térreo + 3 pavimentos tipo”, “térreo + 4 ou + pavimentos tipo”, ilustradas por meio das FIGURAS 5 a 19 a seguir.



FIGURAS 5 E 6
Imóveis potencialmente
NU, tipologia de edificação
“Casa” (Tatuapé e Belém)



FIGURAS 7 e 8

Imóveis potencialmente NU, tipologia de edificação “Galpão” (Brás e Sé)

Estoque ocioso na área central de São Paulo: caracterização ...



FIGURAS 9 e 10
 Imóveis potencialmente NU, tipologia
 de edificação “Edificações Térreas”*
 (Belém e Barra Funda)
 *Exceto casa e galpão.



FIGURA 11
Imóvel potencialmente NU, tipologia de edificação “Térreo +Sobreloja/Mezanino” (Santa Cecília)



FIGURA 12
Imóvel potencialmente NU, tipologia de edificação “Térreo + 1 Pavimento Tipo” (Sé)



FIGURAS 13 e 14
Imóveis potencialmente NU, tipologia de edificação “Térreo + 2 Pavimentos Tipo” (Belém e Água Rasa)



FIGURA 15
Imóvel potencialmente NU, tipologia de edificação “Térreo + 3 Pavimentos Tipo” (Belém)



FIGURAS 16 A 19
Imóveis potencialmente NU, tipologia de edificação “Térreo + 4 ou + Pavimentos” (Brás, Cambuci, Pari e Bom Retiro)

Os imóveis enquadrados como potencialmente NU são constituídos, em sua maioria, por tipologias de edificação do tipo “casa”, que representam 39% do parque ocioso, ou 498 imóveis do total de 1.265 NU (FIGURAS 5 e 6), e de edificação do tipo “térreo + 1 pavimento tipo”, que respondem por 20% do total, ou 256 imóveis de 1.265 NU (FIGURA 12). Verificou-se também reduzido número de edificações verticais: no total, foram identificados apenas dez edifícios com “térreo + 4 ou mais pavimentos” (FIGURAS 16 a 19), indicando que, no conjunto de 538 quadras vistoriadas, a predominância é de edificações horizontais. Quanto ao estado de conservação, os imóveis potencialmente NU apresentaram, de modo geral, estado de conservação bom e regular em todos os distritos. Quanto ao uso e ocupação do solo, observou-se alto percentual de desocupação de todos os pavimentos das edificações NU.

Registra-se que, do conjunto ocioso de 1.265 NU, 299 são imóveis gravados como ZEIS 3 ou 5, de diferentes tipologias de edificação (casas, galpões ou edificações horizontais de “térreo + 3 pavimentos tipo”) (FIGURAS 20 a 23).

Em síntese, no caso dos NU nas 538 quadras vistoriadas, há predomínio de edificações horizontais, ou seja, aquelas que apresentam “pavimento térreo + até 3 pavimentos tipo”, sendo que as tipologias de edificação do tipo “casa” representam 39% do total do conjunto NU potencialmente ocioso. Além disso, 52% das edificações apresentam estado de conservação regular e 19% dos imóveis encontram-se em estado ruim ou em ruínas.

Observou-se também que o conjunto de tipologias de edificação é diverso e varia em função dos distritos que conformam a área de estudo, constatação que vai ao encontro da heterogeneidade característica da região central de São Paulo¹³. Enquanto as “casas” predominam nos

distritos Água Rasa, Sé, Tatuapé e Belém, os “galpões” aparecem em maior número no Brás e em Santa Cecília. Por outro lado, as tipologias “térreo +1, 2 ou 3 pavimentos tipo” estão distribuídas, em sua maioria, nos distritos Bom Retiro, Barra Funda, Bela Vista, Pari e República. Os resultados do levantamento de campo remoto iluminam e reforçam a importância do conhecimento do universo ocioso, sujeito ao cumprimento da função social da propriedade, para o delineamento de uma estratégia de notificação que leve em consideração as características e o potencial de reabilitação ou utilização desses imóveis, e a necessidade de articulação dessa estratégia a programas e políticas setoriais, visando à alavancagem dos possíveis resultados decorrentes da aplicação do PEUC.

Classificação do conjunto ocioso identificado pela MIPO

Com base nos dados levantados no desenvolvimento da MIPO, foi possível elaborar uma classificação do conjunto ocioso, a partir das características da ociosidade identificadas e da legislação urbanística vigente, com o objetivo de produzir subsídios para o planejamento das próximas fases de aplicação do instrumento, além de trazer possibilidades de aprimoramento de planos e políticas urbanas e habitacionais desenvolvidas pelo município.

A metodologia desenvolvida se apoiou no argumento de que é necessário aperfeiçoar os métodos e estratégias de identificação de imóveis ociosos por meio de técnicas que possam agregar o uso de ferramentas tecnológicas, diversidade de bases de dados e conhecimento especializado sobre a aplicação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade (ROYER et al., 2021). No mesmo sentido, considera-se que a análise e tratamento dos dados levan-



FIGURAS 20 e 21
Imóveis potencialmente NE/SU gravados como
ZEIS de vazios do tipo 3 ou 5

Estoque ocioso na área central de São Paulo: caracterização ...



FIGURAS 22 e 23

Imóveis potencialmente NU gravados como ZEIS de vazios do tipo 3 ou 5

tados sobre a ociosidade imobiliária compõem uma importante ponte entre a metodologia de identificação e a efetiva implementação do PEUC de acordo com a política urbana e habitacional vigente. Assim, os resultados da metodologia possibilitariam também o conhecimento prévio do universo notificável e o aprimoramento de estratégias futuras de implementação da política urbana. A literatura que avalia a aplicação dos instrumentos urbanísticos tem sido assertiva em apontar que sua eficácia para o desenvolvimento urbano local está vinculada a outras condicionantes, que vão além da simples previsão legal nos marcos regulatórios como os Planos Diretores e as leis de zoneamento. No caso do PEUC, há a latente necessidade de se traçarem estratégias espaciais e temporais de uso do instrumento (BRAJATO; DENALDI, 2018), pensando não somente em quais imóveis notificar, mas também na potencialidade dos imóveis notificados receberem novos usos, isto é, de serem incorporados à dinâmica imobiliária local, dentro do horizonte temporal da política de desenvolvimento urbano municipal, como um todo, e dos prazos exigidos pelas notificações, em específico.

Desta maneira, a seleção de variáveis para a realização da classificação proposta considerou os aspectos dos dados levantados que poderiam, a princípio, gerar um panorama sobre as condições de ociosidade na área central de São Paulo, nas quadras vistoriadas, e, ao mesmo tempo, teriam potencial de auxiliar no desenho de estratégias para a aplicação do PEUC. Para estabelecer categorias de classificação do conjunto de imóveis enquadrados, partiu-se inicialmente da definição e exploração de algumas das variáveis levantadas, tanto nas etapas de prospecção quanto na etapa de vistoria de campo, transversais às três tipologias de ociosidade – NE, SU e NU –, ou seja, variáveis que permitiriam uma

interpretação conjunta dos imóveis e do padrão de ociosidade identificado. Para tanto, foram selecionadas as variáveis: (i) tipologia de edificação por número de pavimentos, (ii) área de terreno, (iii) zoneamento incidente no lote e (iv) total acumulado de dívida de IPTU. Entende-se que, na maioria das vezes, as características dos imóveis ociosos condicionam sua reabilitação, facilitando-a ou dificultando-a. Por exemplo, imóveis pequenos, dispersos no território, com baixo potencial construtivo, possivelmente não terão prioridade para serem incorporados pelo mercado imobiliário de novas construções, bem como edificações verticais em áreas centrais que demandem serviços de engenharia onerosos e complexos para serem demolidos. Ao mesmo tempo, imóveis com estado de conservação bom ou regular teriam maior potencial para serem reformados ou reconfigurados para novos usos, como habitação de interesse social, por exemplo. Dessa maneira, a exploração das variáveis e a classificação dos imóveis potencialmente ociosos pretende abrir possibilidades para que as estratégias de notificação possam estar vinculadas às potencialidades de transformação e reutilização do parque de imóveis potencialmente ociosos NE/SU/NU identificados pelo levantamento de campo.

Características gerais dos imóveis com potencial ociosidade NE/SU/NU

i) Tipologia de edificação por número de pavimentos

A primeira variável, “tipologia de edificação por número de pavimentos”, permitiu avaliar as características edilícias do parque potencialmente ocioso vistoriado, em termos de sua densidade construtiva. Foram criadas quatro categorias de acordo com o número de pavimentos dos edifícios, sendo: PAV0, para imóveis sem qualquer edificação; PAV1,

para imóveis com pavimento térreo ou térreo mais um pavimento superior; PAV3, para imóveis com pavimento térreo mais dois ou três pavimentos superiores; e PAV4, para construções verticais com quatro ou mais pavimentos além do térreo. A TABELA 1 apresenta a classificação do conjunto ocioso segundo a variável “tipologia de edificação por número de pavimentos”.

Os números indicam a existência de um parque potencialmente ocioso para as quadras vistas, majoritariamente de baixa densidade construtiva (com até um pavimento além do térreo, isto é, PAV1), formado, principalmente, por tipologias construtivas do tipo casa unifamiliar – ou seja, observou-se uma ociosidade de baixo porte.

ii) Área de terreno (AT)

A área de terreno (AT) dos imóveis enquadrados reflete a configuração fundiária da região central do município, recorte espacial para desenvolvimento da MIPO: trata-se de uma região fragmentada em pequenos lotes em decorrência de sua estrutura consolidada, seu longo período de ocupação e por ter passado por diversas fases de transformação e reformulação de seu tecido urbano. Dentre o conjunto de 1.328 imóveis potencialmente ociosos, o menor terreno possui 28,00 metros quadrados de área, enquanto o maior possui 48.340,00 metros quadrados. Em média, os terrenos apresentam uma AT de 399,60 metros quadrados. Também foi feita a classificação dos imóveis a partir de três categorias relativas à variável AT (TABELA 2).

A primeira delas (Faixa 0-250), contendo imóveis com AT de até 250 metros quadrados, possui o maior número absoluto de imóveis, 794 (60%), ainda que represente apenas 22% da soma de área de terreno do conjunto total (117 mil metros quadrados). A segunda faixa, de terrenos com área entre 250 e 500 metros quadrados (Faixa 250-500),

concentra 313 imóveis (23%) que somam 106 mil metros quadrados em área (20%). A última faixa, com imóveis acima de 500 metros quadrados de área de terreno (Faixa 500+), é formada por apenas 221 imóveis (16%), mas que somam juntos mais de 307 mil metros quadrados, ou 58% da área de terreno total enquadrada.

A maioria dos imóveis potencialmente ociosos identificados é formada por edificações baixas de até um pavimento, tipo casa, em terrenos pequenos de até 250 metros quadrados, mas que somam uma parcela pequena equivalente a cerca de um quinto da área total de terreno enquadrada.

iii) Legislação urbanística

A legislação urbanística vigente, em especial a LPUOS de 2016, pode ser um fator potencializador ou limitador da reabilitação de imóveis ociosos, na medida em que delimita parâmetros de utilização e aproveitamento dos lotes. Assim, o zoneamento incidente pode definir se um projeto proposto para um imóvel notificado levará em conta a reforma da edificação existente ou a demolição e construção de um novo prédio, por exemplo. Esta decisão, no entanto, será tomada com base nos critérios de viabilidade financeira do projeto proposto, considerando, principalmente, as limitações impostas tanto pela legislação quanto pelo retorno econômico proporcionado ao proprietário do imóvel. Os imóveis ociosos enquadrados foram agrupados em categorias de acordo com o zoneamento incidente no lote e o CA máximo definido no Quadro 3 da LPUOS 2016 (TABELA 3).

Como resultado, verificou-se que os imóveis com CA máximo igual a 4,0 são aqueles localizados nas Zonas Eixo de Estruturação Urbana e Metropolitana implementadas e previstas (ZEU e ZEUP, ZEM e ZEMP), além daqueles localizados em perímetros das ZEIS com mais de 500 metros quadrados (em ZEIS 3) e mais de 1.000 metros quadrados (em ZEIS 5). Este conjunto soma 417

Categoria		Nº de imóveis	%
PAVO	Imóveis sem edificação	28	2%
PAV1	Imóveis térreos ou com térreo mais um pavimento tipo	1.140	86%
PAV3	Imóveis com térreo mais dois ou três pavimentos tipo	150	11%
PAV4	Imóveis com térreo mais 4 ou mais pavimentos tipo	10	1%
Total		1.328	100%

TABELA 1

Classificação dos imóveis potencialmente ociosos NE/SU/NU segundo tipologia de edificação por número de pavimentos nas quadras vistoriadas da área de estudo

	Nº de imóveis		Média da área de terreno (m²)	Soma em área de terreno (m²)	
Faixa 0-250	794	60%	147,38	117.021,00	22%
Faixa 250-500	313	23%	340,27	106.503,00	20%
Faixa 500+	221	17%	1.389,54	307.089,00	58%
Total	1.328		399,56	530.613,00	

TABELA 2

Número, média e soma de área de terreno de imóveis potencialmente ociosos NE/SU/NU por faixa de área de terreno (AT) nas quadras vistoriadas da área de estudo

CA máximo*	Zona*	Nº de imóveis
CA 4	ZEU	156
	ZEUP	124
	ZEM	72
	ZEMP	16
	ZEIS 3	48
	ZEIS 5	1
	ZEIS 3	225
CA 2	ZEIS 5	38
	ZC	319
	ZM	231
	ZDE-1	92
CA 1	ZCOR-1	1
	ZCOR-2	3
	ZER-1	1
	ZPR	1
Total		1.328

TABELA 3

Número de imóveis potencialmente ociosos NE/SU/NU segundo zoneamento incidente e faixa de CA máximo nas quadras vistoriadas da área de estudo

*De acordo com São Paulo (2016).

imóveis, 32% do total. Os imóveis com potencial construtivo máximo de até duas vezes a sua área de terreno (CA máximo igual a 2,0), por sua vez, formam a maioria com 905 imóveis (68%) e estão distribuídos na Zona Centralidade (ZC), Zona Mista (ZM) e Zona de Desenvolvimento Econômico (ZDE), além dos imóveis em ZEIS não enquadrados na categoria anterior. Os imóveis com CA máximo igual a 1,0, que somam menos de 1% do total, estão localizados nas Zonas Exclusiva e Predominantemente Residenciais (ZER e ZPR) e na Zona Corredor (ZCOR).

Dessa maneira, tem-se que o conjunto potencialmente ocioso NE/SU/NU nas quadras vistoriadas é formado, em sua maioria, por imóveis de baixa densidade com até um pavimento superior ao térreo, em terrenos de pequeno porte, com até 250 metros quadrados de área, e localizados em parcelas do território classificadas como áreas de remanso, isto é, naquelas regiões onde o adensamento construtivo e populacional é menos incentivado, em termos de legislação urbanística, em comparação aos eixos de desenvolvimento urbano.

iv) Dívida ativa de IPTU ordinário

Dos 1.328 imóveis enquadrados como potencialmente ociosos nas quadras vistoriadas da área de estudo, apenas 308 constam no cadastro da dívida ativa de IPTU ordinário do município. Entretanto, é expressivo notar que, juntos, estes imóveis somam um valor de aproximadamente R\$ 71 milhões em dívidas fiscais. A dívida, ainda que não seja uma característica comum a todos eles, pode fortalecer a tomada de decisão sobre a notificação para PEUC, bem como subsidiar a definição de estratégias voltadas à aquisição dos imóveis pela prefeitura. Por este motivo, foi também inserida como variável de análise nesta classificação.

De forma geral, a interpretação individual das variáveis apontou para um comportamento predominante do conjunto potencialmente ocioso NE/SU/NU nas quadras vistoriadas da área de estudo como formado por **imóveis de pequeno porte**, em área de terreno menor que 250 metros quadrados, **baixa densidade construtiva**, com **até um pavimento além do térreo**, **localizados em áreas de remanso**, ou seja, em áreas guiadas para adensamento moderado nos chamados miolos de bairro e, predominantemente, **sem dívida acumulada de IPTU ordinário**.

Além da leitura conjunta e sintética da ociosidade imobiliária na área de estudo, realizou-se o cruzamento entre as quatro variáveis de análise visando (i) ampliar a compreensão de como o fenômeno está distribuído (ou concentrado) entre os diferentes tipos de imóveis e entre os distritos que conformam a área de estudo, assim como (e por consequência) (ii) traçar critérios de classificação que pudessem orientar a aplicação do PEUC de maneira articulada com um universo potencialmente ocioso já identificado.

Proposta de uma classificação síntese

O cruzamento dos diferentes resultados da classificação dos imóveis segundo as variáveis possibilitou a elaboração de uma classificação-síntese, de acordo com as faixas de área de terreno adotadas, uma vez que a distribuição das outras variáveis analisadas dentro destas três faixas, nos diferentes cruzamentos, também se comporta de forma a reafirmar a diferenciação entre estes grupos. Desta maneira, foram criadas as categorias de **porte pequeno, médio e grande de terreno**, expressas na TABELA 4 e espacializadas na FIGURA 24.

Terrenos de porte pequeno formam a maioria do conjunto identificado, somando 794 imóveis que, juntos, possuem uma área de 117 mil

Porte de Terreno	Faixa de AT	Nº de imóveis	Soma em AT (m²)	Potencial construtivo	Dívida de IPTU ordinário
Pequeno	<250 m²	794	117.021,00	296.948,00	R\$ 3.963.408,68
Médio	250-500 m²	313	106.503,00	274.487,00	R\$ 10.345.009,93
Grande	>500 m²	221	307.089,00	926.187,00	R\$ 56.713.044,70

TABELA 4

Classificação-síntese dos imóveis potencialmente ociosos NE/SU/NU segundo porte de terreno nas quadras vistoriadas da área de estudo

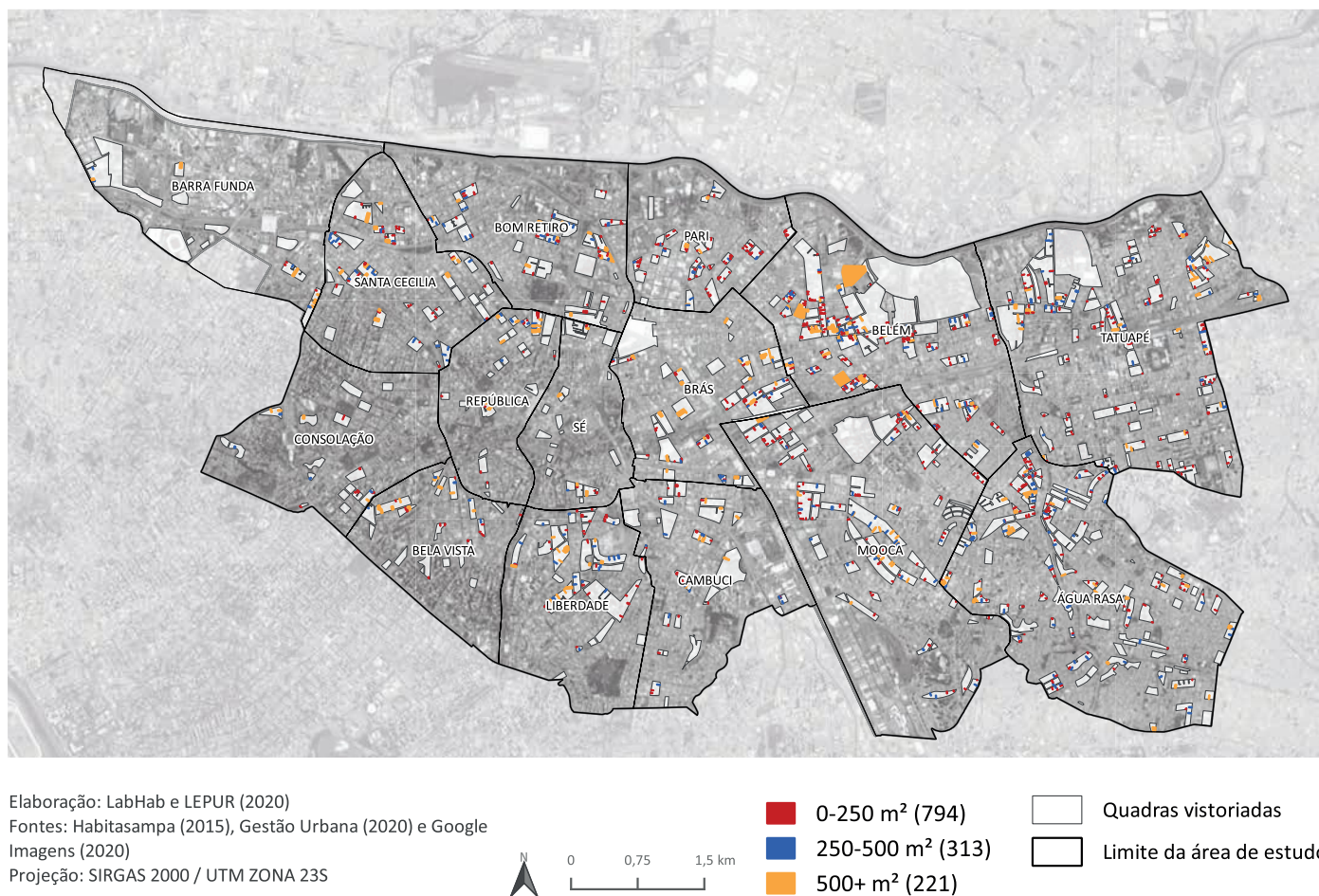


FIGURA 24

Distribuição de imóveis potencialmente ociosos NE/SU/NU segundo porte de terreno nas quadras vistoriadas da área de estudo

metros quadrados (média de área de terreno de 147 m²/imóvel), e alcançam um potencial construtivo de quase 300 mil metros quadrados. Neste conjunto de imóveis, contudo, somam-se apenas cerca de R\$ 4 milhões em dívida de IPTU ordinário. Diante da caracterização dos imóveis, pode-se aferir então que esse conjunto corresponde, majoritariamente, a imóveis residenciais do tipo “casa” que estão distribuídos pelo território sem necessariamente apresentar um padrão de concentração. Em relação à potencialidade destes imóveis em serem reabilitados após notificação, entende-se que há uma baixa possibilidade de serem absorvidos e transformados em habitação de mercado, uma vez que possuem poucos atrativos para os agentes incorporadores, ao que tudo indica. Assim, cria-se a necessidade de se pensar em alternativas que envolvam, por exemplo, a inserção desses imóveis no mercado de aluguel, reformas quando necessário e até mesmo a negociação direta com os proprietários, especialmente no caso de imóveis com alguma dívida de impostos, visando a sua aquisição para a construção de habitação social ou equipamentos urbanos.

Terrenos de médio porte somam 313 imóveis e formam a menor parcela do total de área de terreno, com 106 mil metros quadrados (terrenos de 340 m²/imóvel na média). Eles também alcançam o menor potencial construtivo, com 274 mil metros quadrados no total, e somam um valor em dívida de IPTU ordinário de pouco mais de R\$ 10 milhões. A importância deste grupo de imóveis, contudo, está no fato de que, nas áreas de eixos, ainda que somem a mesma área de terreno que imóveis de pequeno porte, estão em menor número, com 89 imóveis (ao passo que os de pequeno porte somam 212). Em termos de estratégia de aplicação de PEUC para o poder público, significa dizer que se poderia no-

tificar a mesma área com menos da metade do esforço exigido para o grupo de imóveis menores naquelas áreas prioritárias de adensamento. Por fim, os terrenos de porte grande compõem a menor parcela dos imóveis enquadrados, mas, ao mesmo tempo, representam a maior proporção em área de terreno, potencial construtivo e acúmulo em dívida de IPTU ordinário. Além disso, estes imóveis estão presentes, majoritariamente (53%), em zonas eixo de adensamento, sendo 49 deles em perímetros de ZEIS com possibilidade de alcançar o CA máximo igual a 4,0. Entende-se que há um potencial significativo para que estes imóveis possam ser absorvidos pelo mercado e transformados em Habitação de Mercado Popular (HMP) e Habitação de Interesse Social (HIS), podendo estar, portanto, no centro de uma estratégia futura de aplicação do PEUC.

Considerações finais: características do estoque ocioso e a sua relação com as estratégias de notificação

O desenvolvimento da MIPO possibilitou, além do avanço na definição de estratégias para prospecção da ociosidade imobiliária na região central de São Paulo: (i) a aproximação do fenômeno da ociosidade imobiliária de forma inédita na área de estudo, tanto por meio da classificação das quadras a partir do seu potencial de ociosidade, como pelos resultados do levantamento de campo remoto; e (ii) a classificação dos imóveis com base no cruzamento e/ou articulação dos dados primários e secundários levantados, a partir de variáveis transversais às três tipologias de ociosidade, como área de terreno, zoneamento e potencial construtivo incidente e número de pavimentos (densidade construtiva) dos imóveis.

A classificação-síntese, por outro lado, permitiu estabelecer uma caracterização sintética do padrão de ociosidade encontrado nas quadras

vistoriadas da área de estudo, conformada pelas Subprefeituras Sé e Mooca, que incorporam o perímetro da OU Centro, e pelo perímetro da OUCAB, com base em uma análise extensa e criteriosa do universo a notificar, a partir do conjunto de imóveis potencialmente ociosos identificados no desenvolvimento da MIPO. Diante do exposto, pode-se dizer que os resultados alcançados pela MIPO relacionados ao universo notificável na área de estudo têm potencial para ampliar, de forma significativa a capacidade técnica da Prefeitura Municipal de São Paulo, tanto para redefinir perímetros prioritários, como para elaborar estratégias espaço-temporais de notificação, visando à aplicação do PEUC em curto e médio prazo.

A análise, caracterização e classificação-síntese do conjunto ocioso reforça a importância do conhecimento prévio do universo notificável para a definição e aprimoramento de estratégias futuras de aplicação do PEUC no município, que enfatiza o planejamento baseado em evidências, ante o exposto na formulação do IMO.

Por um lado, o conjunto majoritário de imóveis, com baixa densidade construtiva e predominância de terrenos de pequeno porte, está localizado em áreas não prioritárias de adensamento construtivo e demográfico. Por outro, os terrenos de porte grande, apesar de menor presença, pelas suas características, têm maior potencial para serem absorvidos pelo mercado e transformados em HMP e HIS.

O planejamento e definição de estratégias de aplicação do PEUC a partir do cruzamento de dados concretos sobre o padrão específico de ociosidade pressupõe o conhecimento em profundidade do parque construído da cidade e suas características, sem o que a notificação corre o risco de não atingir as diretrizes e objetivos da política urbana do município.

Notas

¹ Doutora em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC).

² Doutorando em Real Estate and Planning pela Universidade de Reading, Reino Unido.

³ Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP).

⁴ Imóveis NE: lotes e glebas com área superior a 500 metros quadrados, com coeficiente de aproveitamento (CA) utilizado igual a zero; imóveis SU: lotes e glebas com área superior a 500 metros quadrados que apresentem CA inferior ao mínimo (estabelecido pela legislação urbanística); imóveis NU: aqueles com CA utilizado igual ou superior ao CA mínimo e que tenham, no mínimo, 60% de sua área construída desocupada por mais de um ano ininterrupto; no caso de edificação constituída por unidades autônomas para fins residenciais ou não residenciais, a não utilização será aferida pela desocupação de pelo menos 60% dentre elas, também pelo prazo de um ano (SÃO PAULO, 2014).

⁵ De acordo com as disposições do art. 45 do PDE/2014.

⁶ A principal fonte de informação consistiu na listagem denominada “FUPAM/Cohab”, elaborada por meio de um levantamento contratado pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP) e realizado pela Fundação para Pesquisa Ambiental (FUPAM), vinculada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), em 2009, para identificar imóveis ociosos que poderiam ser transformados em empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS) e/ou Habitação de Mercado Popular (HMP). O estudo identificou 221 edifícios nessa condição na área central (DENALDI et al., 2015).

⁷ EETU: áreas definidas por faixas de influência do sistema estrutural da rede de transporte coletivo de alta e média capacidade. Na área de estudo, destacam-se: (i) os EETU já existentes, como o EETU ao longo da Linha 2 – Verde e Linha 3 – Vermelha do metrô, além do corredor de ônibus da Avenida 9 de Julho; (ii) a ativação, em 2016, do EETU referente à Linha 6 – Laranja do Metrô, e (iii) a presença dos EETU Previstos, referentes à implantação de Corredor de ônibus Celso Garcia – Trecho 1 e Estações de metrô da Linha 2 – Verde (conexão Vila Prudente-Penha).

⁸ Dados municipais oficiais, como denúncias de foco de dengue (Secretaria de Saúde); dados de institutos de pesquisas: taxa de vacância sobre os domicílios particulares fechados (IBGE); e dados de concessionárias de serviços essenciais: desligamento e consumo mínimo da rede de abastecimento de água da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP).

⁹ A seleção de quadras teve como ponto de partida a estimativa de quadras a vistoriar, que foi calculada considerando-se o tamanho da equipe alocada (oito pesquisadoras), o tempo médio das vistorias remotas, bem como o prazo para realização do levantamento de campo (seis semanas).

¹⁰ No caso dos imóveis NE/SU, a finalidade principal das vistorias foi checar a potencial ociosidade de um conjunto de 209 imóveis inicialmente identificados como NE/SU. Já no caso dos NU, os imóveis foram prospectados e identificados a partir das vistorias realizadas remotamente nas 538 quadras selecionadas.

¹¹ No caso dos imóveis NU, o total de 1.265 imóveis corresponde a 1.433 unidades condominiais desagregadas (SQLs).

¹² Para os NE/SU, tipologia de terrenos, e para os NU, tipologia da edificação e estado de conservação dos imóveis.

¹³ Em apêndice da publicação, foram registradas imagens representativas das tipologias de edificação, além de mapa com a indicação das quadras vistoriadas e dos imóveis ociosos identificados, nos quinze distritos que compõem a área de estudo.

Fonte das figuras e tabelas

TABELAS 1 a 4 Elaboração própria.

FIGURAS 1 e 2 Adaptado por Igor Santana (2023) a partir de Royer et al. (2021)

FIGURAS 3 a 22 Royer et al. (2021)

FIGURA 24 Adaptado por Matheus Graciosi (2023) a partir de Royer et al. (2021)

Referências bibliográficas

BONDUKI, N. G.; ROSSETTO, R. A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014. *In*: BONDUKI, N. (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil**: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 179-245.

BRAJATO, D. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e a Função Social da Propriedade Urbana**: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação. 2020. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2020.

BRAJATO, D.; DENALDI, R. A aplicação do PEUC: notas sobre a estratégia espaço-temporal de notificação. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 179-208, 2018.

DENALDI, R. et al. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: regulamentação e aplicação. Brasília, DF: Ministério da Justiça: Ipea, 2015. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

DENALDI, R. et al. A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). **urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 172-186, 2017.

FERNANDES, C. N.; FERREIRA, M. A. Ação pública para redução da vacância imobiliária: a implementação de instrumentos da função social da propriedade na cidade de São Paulo. **Cidades, Comunidades e Territórios**, Lisboa, Spring Special Issue, p. 157-173, abr. 2021.

FROTA, H. B. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóveis urbanos: a experiência do município de São Paulo. *In*: VIEIRA, B. S. (coord.) **Instrumentos Urbanísticos e sua (in) efetividade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 203-226.

IBGE. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>. Acesso em: 12 ago. 2022.

MONTANDON, D. A implementação do Estatuto da Cidade na escala local: a experiência de São Paulo. *In*: ROSSBACH, A. (org.). **Estatuto da Cidade**: a velha e a nova agenda urbana – uma análise de 15 anos da lei. São Paulo: Aliança das Cidades, 2016. p. 69-90.

ROYER, L. de O. et al. **Metodologia para identificação de imóveis potencialmente ociosos**. São Paulo: Unesco, 2021. Disponível em: <https://labhab.fau.usp.br/extensao/metodologia-para-identificacao-de-imoveis-ociosos-passiveis-de-aplicacao-do-instrumento-de-parcelamento-edificacao-e-utilizacao-compulsorios-pelo-municipio-de-sao-paulo/>. Acesso em: 12 ago. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Mapa Digital da Cidade de São Paulo**. São Paulo: Geosampa, [2015]. Disponível em: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx. Acesso em: 12 ago. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Relatório Anual 2016 e Plano de Trabalho 2017**. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2016a. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/Relatorio_CMPU_DCFSP.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

SÃO PAULO (Município). **Relatório Anual 2020 e Plano de Trabalho 2021**. São Paulo: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamento/Relatorio%20CMPU%202020_CEPEUC.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

Legislação Consultada

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 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 Cidade de São Paulo**: São Paulo, ano 59, n. 140, p. 1-352, 1 ago. 2014.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016**. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). São Paulo: Câmara Municipal, 2016b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2016/1640/16402/lei-ordinaria-n-16402-2016-disciplina-o-parcelamento-o-uso-e-a-ocupacao-do-solo-no-municipio-de-sao-paulo-de-acordo-com-a-lei-n-16050-de-31-de-julho-de-2014-plano-diretor-estrategico-pde>. Acesso em: 12 abr. 2023.