



Notas sobre o combate a imóveis vazios no Centro de São Paulo: constatações, possibilidades e utopias da reforma urbana.

Notes on the fight against empty real estate in the Center of São Paulo: findings, possibilities and utopias of urban reform

Fábio Custódio Costa¹, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, geofab@gmail.com

¹ É geógrafo, arquiteto-urbanista e mestre em arquitetura e urbanismo.

RESUMO

O presente trabalho objetiva a sistematização de informações e a análise do combate a ociosidade imobiliária no município de São Paulo, especialmente nos distritos centrais (o centro e seu entorno), com a promoção da função social da propriedade. Por meio da tríade de instrumentos (i) Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), (ii) IPTU Progressivo no tempo, e (iii) Desapropriação com o pagamento em títulos da dívida pública, especialmente os dois primeiros, irá se verificar, ainda que de modo panorâmico o que está sendo realizado pelo poder público municipal, desde o final de 2014. *Constatara-se* que as notificações de mais de 1.200 imóveis ociosos no município, principalmente os vazios (corretamente denominados de não utilizados), apesar de ocorrer com o PEUC, não tem se concretizado no cumprimento da também vazia, em termos conceituais, “função social da propriedade”. Verificaram-se as *possibilidades* de incremento do instrumento a outros, no sentido de aumentar a sua efetividade, no projeto de cidade e “desenvolvimento sócio-espacial”. E por fim, enquanto *utopia*, no sentido de algo distante da realidade de aplicação da tríade, se especulará os efeitos do cumprimento das obrigações também aliada ao projeto de cidade e reforma urbana.

Palavras Chave: Ociosidade imobiliária; função social da propriedade; distritos centrais paulistanos; município de São Paulo.

ABSTRACT

The present article aims at the systematization of information and the analysis of the fight against real estate idleness in the city of São Paulo, especially in the central districts (the center and its surroundings), with the promotion of the social function of property. By means of the triad of instruments (i) compulsory subdivision, construction, and utilization of land, (ii) Progressive IPTU over time, and (iii) Expropriation with payment in public debt securities, especially the first two, Although in a panoramic way what is being done by the municipal public power, since the end of 2014. It was noticed that the notifications of more than 1,200 idle properties in the municipality, mainly empty ones (correctly denominated of not used), although occur With the compulsory subdivision, construction, and utilization of land, has not materialized in the fulfillment of the also empty, in conceptual terms, "social function of the property". The possibilities of increasing the instrument to others, in the sense of increasing its effectiveness, in the city project and "socio-spatial development" were verified. And finally, as utopia, in the sense of something distant from the reality of application of the triad, we will speculate the effects of fulfilling the obligations also allied to the city project and urban reform.

Keywords/Palabras Clave: (Como o texto do resumo; máximo de 5 palavras-chave)

INTRODUÇÃO

Por meio da dinâmica demográfica, da dinâmica imobiliária, das política para o centro, e da tendência de deslocamento do Centro e da centralidade dominante (VILLAÇA, 2012. p. 154), se fomentam elementos para compreensão da realidade urbana atual dos distritos centrais paulistano. Destacam-se, os imóveis vazios, melhor conceituados como não utilizados². Tais imóveis estão presentes em todos os distritos do município de São Paulo, como apresentam os dados dos últimos Censos demográficos do IBGE, tratando apenas de domicílios³, mas também ocorrem por outras tipologias não-residenciais de difícil quantificação, como instalações industriais, unidades comerciais ou de serviços que se encontram se utilização, por diversos motivos, inclusive, mas não exclusivamente, devido a especulação imobiliária. Essa também de difícil explicação, pois não se pode afirmar que todos os imóveis estão ociosos devido a ela, porém, sua existência, de fácil identificação na produção social do espaço urbano, sendo um dos motivos para a chamada Reforma urbana.

Nos distritos centrais de São Paulo e de outras cidades brasileiras é expressivo o alto estoque de domicílios vagos, e unidades não domiciliares, com alta taxa de vacância, gerando inclusive ativismo social para o seu combate, seja em termos legais com a pressão pela reforma urbana e o sistema normativo, seja pela forma aqui também considerada legal, com a ocupação de imóveis ociosos. No primeiro caso foi responsável de forma mais direta ou não pelo, combate a ociosidade virar artigo constitucional em 1988, posteriormente regulamentado pelo Estatuto da Cidade, que ocorreu apenas em 2001. O Estatuto, dentre outras disposições, regulamentou o artigo 182, que trata dos instrumentos indutores da função social da propriedade, estabelecendo o que aqui se chama tríade de instrumentos indutores da função social, a serem aplicados sequencialmente com o Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC), o IPTU progressivo no tempo e a Desapropriação com o pagamento em títulos da dívida pública. Apesar disso, foi constatado na atualidade o número ínfimo de municípios que aplicaram ou aplicam a tríade (Denaldi, 2015).

Em São Paulo, foram observadas tentativas de aplicação de tais instrumentos, em procedimentos de regulação, para não aplicação efetiva, desde de o pífio Plano Diretor de 1988 e a proposta progressista, em termos de mudanças sociais, do Plano diretor de 1991, sequer enviado a câmara (COSTA, 2015, P. 10). Enquanto isso crescia o número de imóveis ocupados ociosos no Centro, com os movimentos sociais fazendo, a seu modo, ser cumprida a função social da propriedade (NEUHOLD, 2010). Em 2013, foi criado o Departamento de Controle da Função Social de Propriedade (DCFSP) vinculado a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) da Prefeitura de São Paulo (COSTA, 2015), seguido pelas disposições do Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 (SÃO PAULO, 2014a) e regulamentação posterior, foram criados procedimentos sistemáticos de cadastramento de imóveis com indícios de ociosidade, resultando na atualidade, com a notificação de mais de 1.200 imóveis ociosos de tipologia não edificadas, subutilizados e não utilizados, cuja maior parte corresponde os últimos, localizados nos distritos centrais.

² Um imóvel não utilizado pode ser definido como edificações residenciais ou não residenciais, em diferentes condições de conservação e inserção urbana que estão sem utilização. Ainda e não menos importante, os imóveis podem estar inseridos mercado, seja para locação ou venda definitiva, o que pode causar surpresa, para os que entendem essa inserção como uma espécie de utilização e, como se assim bastasse, para que não se configurassem quadros e processos especulativos. Além disso, podem estar abandonados pelos proprietários, a espera de demolição, em litígio ou por qualquer outra situação que impeça sua utilização.

³ Em 2000 e 2010

Objetiva-se a análise do combate a ociosidade imobiliária por meio da aplicação da utilização compulsória nos distritos centrais paulistanos. Para isso foram estruturados três eixos analíticos complementares: no primeiro que *constata* a aplicação do PEUC e do IPTU progressivo, com um panorama dos imóveis ociosos notificados, considerando também nesse momento os não edificados e subutilizados. Posteriormente serão apresentadas diversas características dos não utilizados. Ainda, serão verificadas as poucas respostas positivas a notificação, com o cumprimento integral das obrigações, que por enquanto só figura entre esses imóveis. Consequentemente será abordado o IPTU progressivo e a observação do pequeno, porém crescente, número de imóveis que apontam para a futura incidência do imposto, o que não é desejável; no segundo enquanto *perspectiva*, serão apresentadas algumas possibilidades e perspectivas de utilização do PEUC, junto aos instrumentos do Consórcio imobiliário e o Projeto de intervenção urbana (PIU), além da aproximação com a proposta do Plano Municipal de Habitação; e no terceiro, enquanto *utopia*, distante da realidade, mas desejável do ponto de vista da reforma urbana e do “desenvolvimento sócio-espacial” (SOUZA, 2006, p. 60) se apresentara algumas potencialidades, em termos de “refuncionalização” e “reestruturação espacial” (SOUZA, 2013, p. 69), o cenário no qual tais imóveis ocioso cumprissem de fato as exigências da notificação, com a exposição de dados quantitativos da possível produção imobiliária.

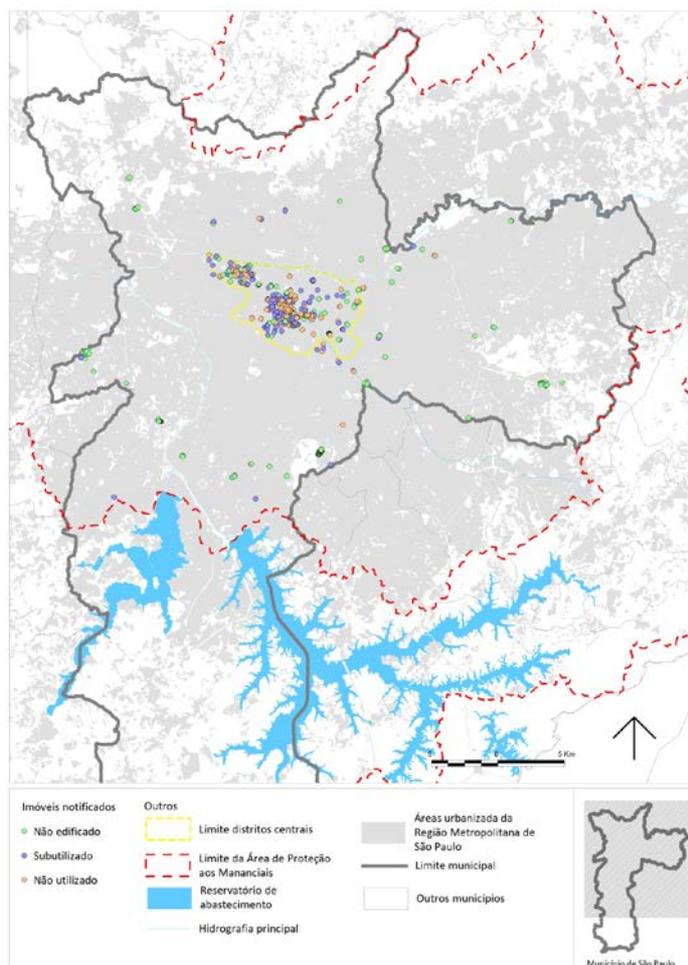
NOTAS SOBRE O CONSTATADO DO COMBATE A OCIOSIDADE

Foi constatado na aplicação do PEUC em São Paulo, desde dezembro de 2014, mais de 1.200 imóveis notificados com o PEUC. Tais imóveis, no caso de não utilizados, possuem o prazo de 10 anos para voltar a efetiva utilização, se não edificado ou subutilizado, devem solicitar alvará de execução de parcelamento ou edificação e realiza-las em prazos específicos, situação exposta pelo PDE 2014 e Decreto n.º 55.638 de 30 de outubro de 2014 (SÃO PAULO, 2014b). Os imóveis *não utilizados* serão apresentados por meio de diversas características. Posteriormente, serão verificadas as poucas respostas positivas a notificação, com o cumprimento integral das obrigações, que por enquanto só figura entre não utilizados.

ASPECTOS GERAIS DAS NOTIFICAÇÕES NOS DISTRITOS CENTRAIS

Na atualidade a aplicação da tríade indutora da função social ocorre em Zonas Especiais de Interesse Social de tipologia 2, 3 e 5, Operações Urbanas Centro e Água Branca e mais recentemente, em qualquer perímetro da subprefeitura da Sé e Mooca, áreas de localização central do município de São Paulo além da Área de Influência do Eixo de Estruturação da Transformação Urbana do corredor de ônibus Santo Amaro. Nos distritos centrais as áreas passíveis de aplicação são ZEIS 3 e 5, Operações urbanas e os perímetros das cidades das subprefeituras, ou seja, na totalidade da área denominada distritos centrais. Até o fim de agosto de 2016, 1109 imóveis foram notificados enquanto descumpridores da função social da propriedade em São Paulo. O mapa 1 apresenta a distribuição espacial de tais imóveis.

Mapa 1 | Imóveis notificados afins de PEUC – Distritos centrais – 2016



Base cartográfica: MDC (2004); Fonte: DCFSP (31 de agosto de 2016); Elaboração do autor.

Nos distritos centrais se localizavam 848 imóveis, dado que corresponde a 76,5% do total de imóveis notificados ou 37% da área total notificada, com cerca de 76 ha (tendo os não edificados e subutilizados considerado a área de terreno e os não utilizados a área construída). A grande reversão dos dados se refere a presença de ZEIS-2 fora dos distritos centrais, que corresponde a maior fatia de área notificada, com cerca de 126 ha. Ainda se observa a predominância de imóveis não utilizados, seguidos dos subutilizados e não edificados, principalmente no âmbito da OU Centro e OUC Água Branca, seguido de ZEIS-3 e ZEIS-5. Áreas das subprefeituras da Mooca e Sé, fora dos perímetros citados, aparecem com pequeno número de imóveis notificados.

OS IMÓVEIS NÃO UTILIZADOS

Foram notificados exclusivamente para a utilização compulsória 613 imóveis ociosos considerados não utilizados nos distritos centrais que serão caracterizados em relação a sua distribuição por áreas de aplicação; formação de unidades condominiais; tipologia de edificação; percentual de

ociosidade; uso oficial licenciado; e aspectos relacionados ao tombamento. Os dados foram oriundos do Sistema da Função Social da Propriedade (SFSP) operado pelo DCFSP.

O mapa 2 apresenta a **distribuição** espacial desses imóveis. Levando em conta o número de imóveis se verifica que maior dos notificados se encontram na OU Centro, seguido de ZEIS-5 (ainda dentro da Operação urbana), ZEIS-3 e OUC Água Branca. O amplo destaque da OU Centro também é explicado pela reunião de várias unidades condominiais em edifícios específicos. Já considerando a área notificada verifica-se também o destaque para a OU Centro, com quase 20 ha, seguido de ZEIS-3 com 6,5 ha e OUC Água Branca com quase 4,0 ha.

Dos 613 imóveis não utilizados notificados, 395 se referem a **Unidades condominiais** (64% dos imóveis). No caso são todas unidades verticais que se distribuem em 7 edifícios. A maior parte das unidades se concentram em edifício localizado na Rua Rego Freitas (figura 1), que reuni 204 unidades condominiais. Como tais unidades são consideradas independentes, é aberto um processo administrativo para cada uma delas.

Figura 1 | Imóveis não utilizados notificados concentrados em único edifício – OU Centro



Fonte: Google Street View, 2015.

Em termo de **tipologia de edificação**, os edifícios notificados podem ser classificados em 2 grupos. O primeiro composto por até 6 pavimentos (térreo + 5) e o segundo acima de 6 pavimentos. Nas figuras 2 e 3 se encontram representantes dos dois grupos de imóveis. O SFSP não permite a quantificação da tipologia dominante. Observam-se também diferentes graus de utilização térreos, quase sempre com atividades comerciais bem como diferentes estágios de manutenção e conservação das edificações. Tais informações não puderam ser aferidas quantitativamente pelo SFSP. Conforme expuseram Silva, Biava e Sígolo (2009, p. 5 e 6), pode ser que a renda obtida com o aluguel do térreo pode ser suficiente para as despesas do prédio inteiro. Dessa forma observam que a utilização dos andares superiores só deve valer a pena a partir de certo percentual, frente as despesas ligadas à sua ocupação (elevadores, limpeza, segurança, eletricidade, etc).

Figura 2 | Imóveis não utilizados notificados com até 6 pavimentos



Fonte: Acervo do autor.

1. Av. Ipiranga, 895 (República). O edifício concentra 69 unidades condominiais; 2. Rua Roberto Simonsen, 13 (Sé); 3. Imóvel localizado na Sé; 4. Imóvel localizado na Bela Vista

Em relação ao **percentual de ociosidade**, pela legislação que regula o PEUC, ele deve ser pelo menos 60 % da área construída. Os dados presentes no SFSP não permitem conclusões. Sabe-se, pelas observações realizadas até o presente momento, inclusive com o uso exaustivo de imagens, que o pavimento térreo é normalmente utilizado, especialmente em edificações com mais de 3 pavimentos. Em casos de menores dimensões, como a tipologia de “sobrados”, normalmente com 2 pavimentos (térreo + 1), permanecem inteiramente ociosos.

Tratando-se do **uso licenciado**, que se refere ao uso registrado no Cadastro Territorial e Predial, de Conservação e Limpeza (TPCL)⁴, que nem sempre corresponde a então utilização real do imóvel, encobrendo obviamente os usos ilegais, foi observada ampla gama de classificações. A classificação oriunda do TPCL foi reunida em 5 grupos (residencial, industrial, comercial, serviços e misto), para facilitar a compreensão com um número menor tipologias de uso. Considerando a quantidade de imóveis se tem destaque para a tipologia de serviços. Metade dos imóveis *não utilizados* notificados nos distritos centrais tinha utilização classificadas como serviços (50,3%). A tipologia é seguida do uso misto (19,3%) e residencial (16,7%). Já considerando a área construída notificada, ainda se destaca a tipologia de serviços (41,7%), industrial (26,1%) e o misto (15,2%). Ademais, chama atenção a pequena participação da tipologia residencial, com apenas 2,6% da área notificada, de certa forma contrastando com a expressiva quantidade de domicílios vagos identificados pelos censos demográficos do IBGE.

4 O Cadastro Territorial e Predial, de Conservação e Limpeza (TPCL) é mantido pela Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura de São Paulo com a finalidade de permitir o lançamento e a cobrança do IPTU.

Figura 3 Imóveis não utilizados notificados acima de 6 pavimentos



Fonte: Google Street View, 2015 e acervo do autor.

1. Imóvel localizado na Av. Rio Branco, 605 (República). O edifício soma 2.100 m²;
2. Condomínio edifício Itagaré. Localizado na Av. São João, 1151-1155 (República). Composto por 24 unidades condominiais, possui cerca de 3.000 m².
3. Imóvel inacabado localizado na Mooca.

Em relação ao **tombamento** se verifica que 127 imóveis (21% dos notificados *não utilizados* nos distritos centrais) se encontram em Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC), particularmente classificadas como Bens de Interesse Relevantes⁵. Isso não significa que o bem seja tombado integralmente, no geral se localizam em área envoltória de bens tombados, porém o SFSP não permite a distinção clara de bens tombados e sua área envoltória. A localização em ZEPEC pode ocasionar restrições referentes a certos tipos de usos da edificação e, obviamente em modificações na sua forma (reforma de fachada, ampliação, entre outros). 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 no último capítulo, alguns proprietários alegam a ausência dessas condições para a continuidade do descumprimento da função social da propriedade, muitas vezes também remetendo a dificuldades relacionadas ao tombamento.

O CUMPRIMENTO DA UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIA

Até 31 de agosto de 2016 apenas 18 imóveis então ociosos, notificados para utilização compulsória demonstraram o cumprimento das obrigações, representando menos de 2,1% dos

⁵ As ZEPEC, de acordo com o PDE 2014 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”. Particularmente em perímetros considerados “Bens de Interesse Relevante” (BIR) se referem “elementos construídos, e suas respectivas áreas, com valor históricos, arquitetônico, paisagístico, artístico, arqueológico e cultural, que tenham valor referencial para a comunidade.

notificados nos distritos centrais ou 1,6% dos notificados no município. Todos esses imóveis foram considerados não utilizados e se localizam exclusivamente distritos centrais. Na maior parte das situações se verificou que em poucos meses foi comprovado o cumprimento das obrigações, no caso a utilização efetiva das edificações. Por isso, não se esta a afirmar que o retorno a utilização foi devido a notificação. Demandariam muitos casos para que a hipótese pudesse ser testada e comprovada. Pode ser mera circunstancia, sendo que quando notificado o retorno a utilização poderia já estar previsto, tão pouco se pode dizer que o retorno a utilização não teve influencia da notificação.

Um dos maiores edifícios, como mais de 2 mil m² de área construída (figura 4) divididos em 9 unidades condominiais, se localiza na Av. Prestes Maia, que inclusive já foi ocupado por movimento de moradia (conforme se verificou no capítulo anterior). Verifica-se também que na escala temporal, o pavimento térreo sempre esteve em utilização. Assim como pouco se alterou o estado de conservação da fachada. Aparentemente sem grandes efeitos urbanísticos ganhos, todas de tipologia não-residencial. Outro imóvel que cumpriu a obrigação refere-se a uma unidade condominial do edifício localizado na Av. São João), enquanto as outras unidades não conseguiram a comprovação da utilização, entrando inclusive no IPTU progressivo no tempo.

De modo geral, os únicos efeitos ganhos é a provável maior circulação de pessoas e melhor aproveitamento das vantagens locacionais, como a infraestrutura. Claro que as situações apresentadas são importantes, principalmente com a justificativa de reversão da subutilização de toda a infraestrutura técnica e social, financiada pelo conjunto da sociedade. Porém se a questiona oque se denominou “falácia da tríade de instrumentos indutores da função social”, por todas as suas promessas, principalmente no que diz respeito a satisfação das demandas sociais, especialmente dos mais pobres. Sobre isso, os casos preliminares apresentados por São Paulo parecem estar distantes, especialmente pela predominância numérica de edifícios ociosos não residenciais notificados.

Em relação aos imóveis considerados *não edificados* e *subutilizados* notificados para parcelamento ou edificação compulsória, a primeira obrigação é a apresentação do alvará de execução de nova edificação. Nenhum dos imóveis observados tiveram o alvará emitido. Verificou-se que somente 42 imóveis realizaram a solicitação do documento (quase 8% dos notificados nessas categorias).

Figura 4| Alguns Imóveis não utilizados notificados que cumpriram a obrigação



Fonte: Acervo do autor (1, 3 e 4) e Google Street View (2)

Imóveis notificados que cumpriram a obrigação, porém permanecem sem alterações significativas nas fachadas. **1.** Rua dos Carmelitas, 164 -166 (Sé); **2.** Rua Paula Souza, 372 (Sé); **3.** Rua Teixeira Leite, 262 (Sé);

O PEUC é o primeiro instrumento da tríade indutora da função social da propriedade, seguido do IPTU progressivo no tempo e da Desapropriação com o pagamento em títulos da dívida pública.

O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

O IPTU progressivo no tempo foi regulamentado pelo Decreto n.º 56.589 de 10 de novembro de 2015 (SÃO PAULO, 2015). Com base no Estatuto da Cidade, expôs que imóveis ociosos *Não edificadas, subutilizadas e não utilizadas*, que não cumpriram as obrigações da notificação do PEUC, receberão alíquotas majoradas anualmente pelo prazo de 5 anos consecutivos, atingindo a alíquota máxima de 15%. O aumento da alíquota será sempre o dobro da anterior, respeitando esse limite. No primeiro ano de aplicação do imposto progressivo, que ocorreu em 2015, 19 imóveis foram atingidos.

O IPTU tradicional é cobrado pela Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico (SF) com base no valor venal do imóvel. A partir daí, considera-se que imóveis edificadas utilizadas 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 edificadas ou não, é calculado à razão de 1,5% do valor venal, com acréscimos e descontos também definidos por faixas. Dos 77 imóveis notificados até o final de 2014 e que tiveram 1 ano para o cumprimento das obrigações e ainda assim não o fizeram, 19 imóveis iniciaram 2016 com a progressividade do

IPTU. Tais imóveis estão localizados tanto nos distritos centrais (neste caso exclusivamente *não utilizados*), como em ZEIS ao Sul e ao Norte do município, com os *não edificadas* e apenas 1 situação de subutilizado. Tal distribuição deve se a área inicial de aplicação dos instrumentos adotada pelo DCFSP. 10 deles tentaram com medidas administrativas (impugnação e recurso) se justificarem da notificação, mas tiveram o indeferimento da solicitação, sendo, portanto, descumpridores da função social da propriedade. Em relação aos *não utilizados* encontram se 3 situações, todas localizadas no perímetro da OU Centro, com diferentes tipologias de edificação e estado péssimo conservação da fachada, como apresenta a figura 5. Já fora dos distritos centrais, se tem destaque um conjunto de 5 imóveis contíguos *não edificadas* e *subutilizado*, localizado em ZEIS-2, no distrito da Freguesia do Ó

Na ocasião do início da aplicação do PEUC, matéria pública 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, em detrimento do PEUC e o cumprimento da função social da propriedade (FOLHA DE SÃO PAULO, 2014). Na mesma reportagem, Claudio Bernardes, presidente do Sindicato da Habitação de São Paulo (Secovi-SP), apesar da consideração positiva do uso dos instrumentos, contesta a aplicação do IPTU progressivo em edifícios, com a afirmação que “há proprietários que tentam vender há anos e precisam contratar seguranças contra invasões”.

Figura 5 | Imóveis que iniciaram a aplicação do IPTU Progressivo no tempo – 2016



Fonte: Google Street View

1. Conjunto de 5 unidades condominiais na Av. São João 1151-1155 (República); 2. Rua do Carmo 93-103 (Sé)

A aplicação do IPTU progressivo parece ter se tornado um “mal indesejado” por diversos agentes do poder público, que valorizam o cumprimento das obrigações do PEUC, e conseqüentemente da

função social da propriedade, e não a aplicação do imposto. Nas palavras do Prefeito Fernando Haddad (2013-2016), na ocasião da assinatura do decreto que deu início às 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” (Secretaria Executiva de Comunicação, 2014).

Já o secretário municipal de desenvolvimento urbano (2013-2016), Fernando de Mello Franco, na mesma ocasião, entende que o que torna a aplicação do PEUC efetiva é a aplicação do IPTU progressivo:

“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” (Secretaria Executiva de Comunicação, 2014).

Já para os imóveis notificados até o final de 2015, com o prazo de 2016 para o cumprimento das obrigações, a previsão é que mais de 600 imóveis recebam a progressividade do IPTU em 2017.

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, a concretização da tríade, se nada por feito até lá, não ocorrerá. Obviamente, poderá não atingir o terceiro instrumento da tríade, com a suspensão da cobrança do imposto progressivo de futuras gestões do executivo municipal ou com o cumprimento das obrigações do PEUC. Quando da ocasião e possibilidade de aplicação da Desapropriação, de acordo com a legislação, o DCFSP devesse controlar os prazos e acionar a Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos para dar sequência aos procedimentos. Porém, a emissão de títulos da dívida pública está proibida pelo Senado Federal, de acordo com a resolução N^o 29 de 2009. Dessa forma sem a aplicação do instrumento, a tríade não se completará. Apesar disso, não foram observadas restrições na cobrança do IPTU progressivo por período superior a 5 anos. De qualquer forma, o impasse está aberto, mais uma vez dependendo de normativa federal para a sua regulação, tal como ocorreu nas tentativas de aplicação do PEUC anteriores ao Estatuto da Cidade.

NOTAS SOBRE AS POSSIBILIDADES PRÓXIMAS

Objetiva-se na presente seção a apresentação de algumas possibilidades e perspectivas de utilização do PEUC, junto a outros instrumentos, sempre fortalecendo a sua perspectiva de instrumento “meio”, para se alcançar outras finalidades. O PEUC, como já demonstrado, possui o objetivo do combate à ociosidade e possivelmente a especulação imobiliária, podendo atingir da refuncionalização a reestruturação espacial. A combinação com outros instrumentos de política urbana seguramente potencializa sua utilização. No limite, caso bem delimitadas as estratégias de utilização dos instrumentos, pode favorecer a satisfação de demandas sociais, especialmente o interesse da maioria da população, ultrapassando o caráter falacioso de promoção da função social da propriedade. De acordo com o PDE 2014, uma série de outros instrumentos foram ofertados, que podem e devem ser utilizados de forma combinadas no combate à ociosidade

imobiliária. Destaca-se o *Consórcio imobiliário*, o *Projeto de Intervenção Urbana (PIU)* e o *Plano Municipal de Habitação* (apesar desse não se tratar especificamente de um instrumento, tal como o próprio Plano diretor).

CONSORCIO IMOBILIÁRIO

A Lei municipal n.º 16.377, de 1º de fevereiro de 2016 regulamentou o consórcio imobiliário de interesse social, de acordo com as exigências do PDE 2014. Previsto, desde o 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.

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 ao proprietário, além da possibilidade de complementação do pagamento em dinheiro, caso a formação de unidades imobiliárias forem insuficiente. Isso torna o instrumento mais atrativo, no sentido de angariar maior número de interessados. Por outro lado, as disposições legais não avançaram no sentido de torna-lo mais rápido e específico para os imóveis já notificados. Dado que, 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 realizou algumas modelagens preliminares de terrenos notificados, porém o chamamento público, que depende de disponibilidade orçamentária e vontade política. De acordo com Bruno Filho e Denaldi (2009, p. 47), sendo o consórcio uma opção do poder público, esse deve prever “em seu planejamento financeiro (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária), os recursos necessários, além de prover licitação pública quando houver mais de uma proposta adequada”. Nesses termos, nada foi feito em São Paulo por ora.

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.

Na atualidade tem-se a elaboração da minuta participativa do PIU Rio Branco e Arco do Tietê, além do Projeto de lei da OUC Bairros do Tamanduateí, que esta em tramitação na câmara. Tem-se ainda perspectivas de elaboração do PIU Vila Leopoldina.

A aplicação do PEUC em perímetro de PIU pode ser o início dos processos de transformações espaciais com a utilização de imóveis ociosos, que representam recursos “desperdiçados” socialmente, e direcionando a sua utilização aos propósitos do Plano.

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

Talvez a medida potencialmente mais concreta para ultrapassar as diretrizes falaciosas da tríade indutora da função social da propriedade seja a maior vinculação do PEUC à política de habitação do município, com a satisfação efetiva das demandas da maioria da população. 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 do instrumentos, as notificações já serem realizadas em ZEIS, contribuindo diretamente com tal política.

O Plano foca a diversidade no atendimento a 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 abrigo 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).

Existem na atualidade estudos que visam à destinação dos imóveis notificados não utilizados para a modalidade, elaborado por grupo de trabalho intersecretarial que envolvem 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.

A perspectiva para além de promover a habitação social, contribuir que imóveis ociosos passem a cumprir sua função social, levando da refuncionalização de imóveis a reestruturação de áreas é bastante positiva, do ponto de vista do desenvolvimento sócio-espacial. Apesar da centralidade na política de habitação, as demandas sociais não são exclusivamente do campo habitacional, tão pouco se pode restringir o instrumento a ele, podendo inclusive, destinar os imóveis ociosos para promoção da infraestrutura social, com Centros Educacionais Unificados (CEUs), Clubes desportivos, parques, unidades básicas de saúde, entre outros.

NOTAS SOBRE A UTOPIA: O QUE DEVERIA SER FEITO

Conforme visto, o número de imóveis que voltaram a utilização foi irrisório frente aos notificados de tipologia não utilizados, sendo inexistente nas outras tipologias de ociosidade. A presente seção busca-se a construção de perspectivas hipotéticas da “refuncionalização” e “reestruturação espacial” nos distritos centrais, melhor aproveitando a infraestrutura técnica e social da área junto ao retorno a utilização de tais imóveis, considerados sob a ótica da reforma urbana e do “desenvolvimento sócio-espacial”. Inclua-se nessa estratégia os imóveis não edificadas e subutilizados.

Antes da tarefa, alguns esclarecimentos devem ser feitos. Em primeiro momento, quando se refere aos conceitos sócio-espaciais de “refuncionalização” refere-se a atribuição de novas funções a formas e objetos geográficos preexistentes, com pouca modificação desses (SOUZA, 2013, p. 69). Já o contrário, com a “reestruturação” se refere a alterações são significativas (SOUZA, 2013, p. 69). Em ambos os casos a utilização compulsória é fundamental. Outro esclarecimento a ser feito refere-se ao “desenvolvimento sócio-espacial”, que diz respeito nos termos do mesmo autor a promoção da justiça social e da maior qualidade de vida para a maioria da população, junto as espacialidades decorrentes (SOUZA, 2006, p. 60).

Abordar essa temática é prioritariamente considerar a disponibilidade de recursos fundiários oriundo das notificações afins de PEUC para a produção de unidades de habitação social em imóveis notificados em ZEIS. Nessas áreas mais de 117 mil unidades poderiam ser hipoteticamente produzidas no município como um todo (tabela 1). A maior parte em ZEIS-2 fora dos distritos centrais. Nesses, pouco mais de 7 mil unidades poderiam ser propostas, a maior parte em ZEIS 3. Para os cálculos foram consideradas as 3 tipologias de imóveis ociosos, sendo que para os não utilizados se contabilizou a área construída pensando em estratégia do chamado “retrofit”. Lembra-se que o déficit habitacional em 2010, conforme a Fundação João Pinheiro (2013) era de

474.344 moradias. Portanto na situação mais ideal, seria suprido quase 25% da demanda por moradias, apenas em ZEIS, que por sua vez representam 76% da área notificada com o PEUC.

Tabela 1 | Estimativas de produção de unidades de habitação social em imóveis notificados afins de PEUC – município de São Paulo – 2016*

Área	HIS 1 e 2	HMP	Total	
Distritos centrais	ZEIS-3	4.840	1.210	6.050
	ZEIS-5	536	803	1.339
Fora dos distritos centrais	ZEIS-2	66.851	16.713	83.564
	ZEIS-3	1.598	400	1.998
	ZEIS-2	9.879	14.818	24.697
Total ZEIS do município de São Paulo	83.704	33.944	117.648	

Fonte: DCFSP, 31.06.2015, elaboração do autor.

** Considerando unidades de 60m²; Utilização do Coeficiente de Aproveitamento máximo (4 em ZEIS). Dos imóveis não edificadas e subutilizados foram considerados a área de terreno e dos não utilizados a área construída. Adicionalmente HIS 1 corresponde a renda familiar mensal de até 3 salários mínimos, HIS 2, até 6 salários mínimos e HMP, até 10 salários. Percentuais mínimos de área construída para HIS 80% em ZEIS 2 e 3 e 40% ZEIS 5, sendo que o percentual restante composto por HMP.*

A questão que se apresenta inicialmente refere-se a “o que fazer” com os tais imóveis. Retoma-se inicialmente notificados não utilizados, objeto da presente pesquisa, e o seu uso licenciado. Uma estratégia de adensamento populacional poderia envolver o aumento do uso residencial, aproveitando-se da área já edificada. Observou-se a ocorrência de apenas 102 casos, dentre os 613 notificados. A tabela 2 apresenta tal consideração com a produção de unidades habitacionais.

Tabela 2 | Imóveis notificados não utilizados de tipologia uso residencial e a produção de unidades habitacionais – Distritos centrais – 2016

Classificação TPCL	Área		Unidades habitacionais produzidas*
	(m ²)	%	
Apartamento em condomínio	5292	60,20%	88
Cortiço	700	8,00%	12
Prédio residencial	1.000	11,40%	17
Residência	1.284	14,60%	21
Residência coletiva (não cortiço)	178	2,00%	3
Residencial predominante/ loja	330	3,80%	6
Total	8.784		146

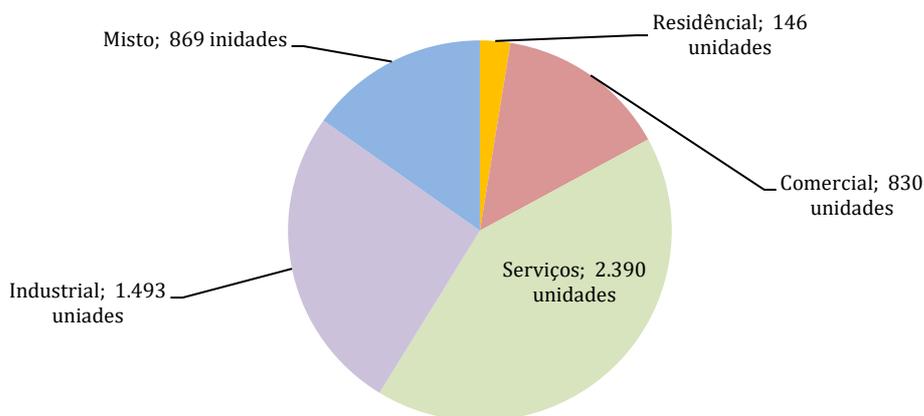
Fonte: DCFSP (31 de agosto de 2016); Elaboração do autor.

** Considerando unidades de 60m².*

Os quase 9 mil metro² de área construída, que em sua maior parte corresponde oficialmente a apartamento em condomínio, seriam responsáveis pela produção de 146 unidades habitacionais nos distritos centrais, número bastante baixo, considerando o potencial de produção habitacional em imóveis *não edificadas e subutilizados*. Considerando-se as outras tipologias de uso, isto é,

comercial, serviços, industrial e misto, se teria uma produção mais expressiva com a disponibilização de 334.944 m² de área construída. Alterando o uso para residencial em uma estratégia que seguramente demandaria intervenções nas plantas das edificações, com o chamado *retrofit*, se teria 5.728 unidades habitacionais. No gráfico 1 é estabelecida a relação entre as áreas disponibilizadas por tais tipologias e a produção de unidades habitacionais. A maior das unidades seria oriunda de edificações com a tipologia de serviços, responsável pela produção de 2.390 unidades.

Gráfico 1 | unidades habitacionais produzidas aproveitando a área construída de imóveis não utilizados* – Distritos centrais – 2016



Fonte: DCFSP (31 de agosto de 2016); Elaboração do autor.

* Considerando unidades de 60m².

A área das edificações poderia ser utilizada para qualquer outro uso, respeitando a legislação vigente. Destaca-se a produção habitacional, devido ao potencial de adensamento demográfico em área central infraestruturada, como o maior aproveitamento dessa, que seguramente mais que a refuncionalização, tal política acarretaria a reestruturação espacial. Considerando o número médio de pessoas por domicílio do IBGE para São Paulo de 3,22, se teria a grosso modo mais de 18 mil novos moradores no centro, demandando atividades de comércio e serviços, que funcionariam para além do horário comercial.

Outro modo de se pensar os imóveis notificados para fins de PEUC para além dos *não utilizados*, que conforme já exposto, a potencialidade esta na utilização da área construída. A tabela 3 apresenta uma estimativa de produção de unidades habitacionais para os distritos centrais e fora deles. Considerando todo o potencial construtivo, respeitando os coeficientes máximos de aproveitamento, se teria quase 145 mil unidades habitacionais.

Essas se distribuiriam, sobretudo, fora dos distritos centrais, especialmente em ZEIS-2, como já se observou. Os distritos centrais receberiam pouco mais de 34 mil unidades, uma pequena parcela 16,6% estaria hipoteticamente acomodada na área já edificada dos imóveis *não utilizados*, seguido de praticamente o dobro 30,7% de unidades em novas edificações de então imóveis *não edificados* e a maior parcela 52,6% estaria em área considerada *subutilizada* na atualidade. Considerando também a média de residentes por domicílio se teria mais de 110 mil novos residentes na área.

A participação da produção em ZEIS-2 e 3 é expressiva com 7.389 imóveis, correspondendo a mais de 21% das novas unidades, fator bastante importante no sentido de uma mescla de grupos sociais, ainda que se saiba que as camadas de média e alta renda possuem repulsão de determinados espaços dos distritos centrais.

Tabela 3 | unidades habitacionais produzidas aproveitando a área notificada com o PEUC* – Município de São Paulo – 2016

	Área	Não edificado	Subutilizado	Não utilizado	Total
Distritos centrais	OU Centro	1.754	4.674	3.278	9.706
	OU Centro / ZEIS 3	91	266	3	360
	OU Centro / ZEIS 5	82	125	99	306
	OUC Água Branca	6.252	9.371	116	15.739
	OUC Água Branca / ZEIS 3	-	353	652	1.005
	OUC Água Branca / ZEIS 5	-	-	217	217
	Subprefeitura Mooca	543	290	70	903
	Subprefeitura Sé	79	454	85	618
	ZEIS 3	1.650	1.977	1.058	4.685
	ZEIS 5	108	569	139	816
	Total	10.558	18.078	5.719	34.355
Fora dos Distritos centrais	Subprefeitura Mooca	33	-	-	33
	ZEIS 2	55.811	27.533	220	83.564
	ZEIS 3	1.242	673	82	1.998
	ZEIS 5	23.901	762	34	24.697
	Total	80.987	28.968	337	110.292
Total município de São Paulo	91.545	47.046	6.056	144.647	

Fonte: DCFSP (31 de agosto de 2016); Elaboração do autor.

* Considerando unidades de 60m²; 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, fora dos citados perímetros).

Por fim, e voltando para a realidade, a perspectiva de refuncionalização e reestruturação espacial seja com o retorno a utilização ou com novas edificações passa por fatores que não estão na governabilidade dos atores locais (BRUNO FILHO & DENALDI, 2009, p. 49). Dentre esses inúmeros fatores, se destacam na atualidade as flutuações do mercado imobiliário e a sua capacidade e interesse de produzir em determinadas áreas, especialmente em momentos de recessão e retração econômica. Além disso, especialmente para que a produção de habitação social atinja o seu público objeto, particularmente de HIS, demanda altos subsídios por parte do poder público. Dessa forma, o potencial de área notificada em São Paulo e a absorção pelo mercado se mostra bastante negativa, ainda mais na esteira econômica do crescimento brasileiro e as perspectivas para os próximos anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se que a experiência do município de São Paulo contribuiu para o debate sobre o combate à ociosidade imobiliária, especialmente em áreas centrais. Demandam aprimoramentos na aplicação dos instrumentos, como apresentado, também a combinação com outros instrumentos promotores da reforma urbana. Agora, em nada se garante, apenas em termos legais que se chegue próximo a utopia, nos marcos reformistas e legalistas que balizam a atuação no poder público.

REFERENCIAIS

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme; 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.

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.

DENALDI, Rosana (Coord.). Parcelamento, Edificação ou Utilização compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo. Regulamentação e aplicação. Relatório final de pesquisa Pensando o direito público – chamada pública IPEA/ PNPd n. 132/ 2013. Universidade Federal do ABC, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, 2013.

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.

SÃO PAULO (Município). Lei municipal n.º 16.050, de 31 de julho de 2014a. 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.

_____. Decreto n.º 55.638 de 30 de outubro de 2014b. 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 n.º 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.

SILVA, Helena M. B. (coord); BIAVA, Adriano H; SÍGOLO, Letícia Moreira. *Tributos imobiliários e imóveis vazios no Centro de São Paulo*. Relatório Final. 2009.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

VILLAÇA, Flávio. Reflexões sobre as cidades brasileiras. Studio Nobel: São Paulo, 2012.