



## O CENTRO DE SÃO PAULO, MERCADO IMOBILIÁRIO E A APLICAÇÃO RECENTE DOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

José Diego Gobbo Alves <sup>1</sup>

### RESUMO

O artigo problematiza a aplicação recente dos instrumentos de ordenamento territorial no centro de São Paulo, especificamente, na subprefeitura da Sé (distritos República, Sé, Consolação, Bela Vista, Liberdade, Cambuci, Santa Cecília e Bom Retiro) e como tal estratégia tende a aquecer o mercado imobiliário e atrair investimentos privados para o centro da capital, acirrando as desigualdades socioespaciais presentes. Isto é, busca analisar um processo de reestruturação da área central do município que está em curso, problematizando sobre o tipo de reestruturação que está sendo realizada. Dessa forma, a hipótese desse trabalho baseia-se na ideia de que a política pública iniciada em 2014 para contenção da especulação imobiliária e promoção do direito à cidade por meio da aplicação dos instrumentos Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU Progressivo), contraditoriamente, aqueceu o mercado imobiliário e intensificou a especulação imobiliária. Os resultados encontrados indicam que entre 2014 e 2020 foram emitidas 867 notificações, sendo 320 referentes ao IPTU Progressivo e 547 ao PEUC. Ademais, os imóveis ociosos notificados foram os que estão localizados próximo às principais avenidas na subprefeitura da Sé. Os distritos que mais concentraram notificações foram, respectivamente, República, Santa Cecília, Sé, Liberdade, Bela Vista, Consolação, Bom Retiro e Cambuci. Observa-se que parte dos imóveis notificados estão em processo de transformação por meio da construção de novos empreendimentos comerciais e residenciais pelo mercado imobiliário, indícios que apontam para a cooptação da política pública urbana pelos agentes do capital imobiliário.

**Palavras-chave:** Mercado Imobiliário, Especulação Imobiliária, Centro de São Paulo, Plano Diretor, Direito à cidade.

### RESUMEN

El artículo discute la aplicación reciente de los instrumentos de ordenamiento territorial en el centro de São Paulo, específicamente, en el distrito de la Sé (distritos República, Sé, Consolação, Bela Vista, Liberdade, Cambuci, Santa Cecília y Bom Retiro) y como la estrategia tiende para calentar el mercado inmobiliario y atraer inversiones privadas al centro de la Capital, intensificando las actuales desigualdades socioespaciales. Es decir, busca analizar un proceso de reestructuración en curso en la zona central del municipio, cuestionando el tipo de reestructuración que se está llevando a cabo. Así, la hipótesis de este trabajo parte de la idea de que la política pública empezada en 2014 para contener la especulación inmobiliaria y promover el derecho a la ciudad a través de la aplicación de los instrumentos Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) y el Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU Progressivo), contradictoriamente, calentaron el mercado inmobiliario e intensificaron la especulación inmobiliaria. Los resultados encontrados indican que en el período entre 2014 y 2020 se

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ambiente e Sociedade na Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, [jdgobboalves@gmail.com](mailto:jdgobboalves@gmail.com)



emitieron 867 notificaciones, 320 referidas al IPTU Progresivo y 547 al PEUC. Además, las propiedades ociosas notificadas fueron las ubicadas cerca de las principales avenidas del distrito de Sé. Los distritos con mayor concentración de notificaciones fueron, respectivamente, República, Santa Cecília, Sé, Liberdade, Bela Vista, Consolação, Bom Retiro y Cambuci. Se observa que parte de los inmuebles notificados se encuentran en proceso de transformación mediante la construcción de nuevos proyectos comerciales y residenciales por parte del mercado inmobiliario, evidencia que apunta a la cooptación de políticas públicas urbanas por parte de agentes del capital inmobiliario.

**Palabras clave:** Mercado Inmobiliario, Especulación Inmobiliaria, Centro, Plan Maestro, Derecho a la Ciudad.

## INTRODUÇÃO

O centro de São Paulo está há anos presente nos debates acadêmico, político-econômico e social dada sua importância para a formação histórico-geográfica do município e para o cotidiano da população. Em uma perspectiva economicista do território, o centro histórico da capital paulista enfrentou ciclos de abandono e valorização resultante de um conjunto de fatores econômicos e políticos voltados para a reprodução do lucro do mercado imobiliário.

O mais recente marco na política urbana do município foi a aprovação do Plano Diretor Estratégico (PDE) em 2014, no qual visou orientar a reestruturação do espaço urbano da capital até o ano de 2030 por meio de operações urbanas de “requalificação” e “revitalização” do espaço, apoiadas em um conjunto de intervenções urbanas e parcerias público-privadas. A Operação Urbana Centro (OUC) faz parte do conjunto de operações urbanas estabelecidas pelo PDE, tais como as Operações Água Branca, Água Espreada, Faria Lima e Bairros do Tamanduateí (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2014).

A OUC, que remonta a meados da década de 1990, tem por objetivo “requalificar” a área central para atrair investimentos imobiliários, turísticos e culturais por meio de obras públicas e parcerias público-privadas tanto no chamado Centro Velho, quanto no Centro Novo, além de bairros históricos como Glicério, Brás, Bexiga, Vila Buarque e Santa Ifigênia (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2014). Em seu processo recente de revisão em 2018, prazo estabelecido pelo PDE aprovado em 2014, as operações urbanas deram lugar para os Projetos de Intervenção Urbana (PIU), o que



trouxe os problemas encontrados no Centro novamente ao âmago das discussões públicas de planejamento territorial (GATTI, 2019).

Decerto mostram-se necessários projetos de transformações urbanas na área central do município de São Paulo, melhorando os equipamentos públicos que compõem os espaços vividos da população, sobretudo em áreas que sofrem com a movimentação do capital no espaço e dos interesses dos agentes hegemônicos o que acarretou o abandono por parte do poder público municipal. Contudo, há de se refletir sobre os processos, intencionalidades e os agentes envolvidos nas ações de “requalificação” e “revitalização” urbana em voga para identificar quais serão os reais benefícios para a cidade e a população com a transformações propostas. O Estado tem um papel central nesse processo, seja por meio de investimentos públicos diretos para as transformações dos territórios ou pela estruturação de um planejamento urbano na escala municipal (CARLOS, 2007). Sendo um dos agentes produtores do espaço (CORRÊA, 1995), o Estado negligencia o plano do vivido em detrimento dos interesses capitalistas, intensificando processos de gentrificação, fragmentação e segregação espacial na metrópole (CARLOS, 2007).

A interlocução capital-espaço no processo de acumulação capitalista mundial é operacionalizada por fronteiras estatais de reprodução externas e internas, onde esta segunda refere-se ao processo de acumulação em espaços que historicamente já fizeram parte da dinâmica espacial do capitalismo (HARVEY, 2004; SANTOS, 2008). A “requalificação” do espaço urbano, como observada no centro de São Paulo, por exemplo, faz parte desta reintrodução do espaço na (re)acumulação capitalista, ao passo que esses espaços sejam reincorporados para responder às expectativas de obtenção de lucro (SANTOS, 2008).

Em trabalho anterior foi apresentada a complexidade e contrariedade que permeia a aplicação dos instrumentos de ordenamento territorial visando à promoção da função social da propriedade urbana no município de São Paulo entre 2014 e 2019 (ALVES, 2020). Os resultados indicaram que a subprefeitura da Sé foi o espaço que concentrou o maior número de notificações por parte do poder público municipal. Sendo uma oportunidade de aprofundar tais achados, o presente trabalho problematiza a aplicação recente dos instrumentos de ordenamento territorial no centro de São Paulo, especificamente, na subprefeitura da Sé (distritos República, Sé, Consolação, Bela Vista, Liberdade, Cambuci, Santa Cecília e Bom Retiro) e como tal estratégia tende a



aquecer o mercado imobiliário e atrair investimentos privados para o centro da capital, acirrando as desigualdades socioespaciais presentes. Isto é, busca analisar um processo de reestruturação da área central do município que está em curso, problematizando sobre o tipo de reestruturação que está sendo realizada.

Dessa forma, a hipótese desse trabalho baseia-se na ideia de que a política pública iniciada em 2014 para contenção da especulação imobiliária e promoção do direito à cidade por meio da aplicação dos instrumentos Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU Progressivo), contraditoriamente, aqueceu o mercado imobiliário e intensificou a especulação imobiliária.

A metodologia do trabalho consistiu na coleta e análise de dados geoprocessados disponibilizados pela prefeitura municipal de São Paulo em sua plataforma digital GeoSampa<sup>2</sup>. Em um Sistema de Informação Geográfica (SIG) criado no *software* ArcMap, versão 10.8, foram compilados os dados referentes aos lotes, as notificações aos imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados por parte da prefeitura municipal entre 2014 e 2020 e sua localização na subprefeitura da Sé. Foi realizada uma revisão bibliográfica sobre o processo de ocupação e reocupação espacial para auxiliar na explicação e compreensão das dinâmicas socioespaciais de reestruturação urbana recente na área central.

Além desta introdução, o artigo apresenta um histórico do processo de estruturação e reestruturação da área central do município a fim de estabelecer os principais elementos que permeiam e permearam a produção do espaço urbano na Sé, bem como identificar os condicionantes históricos que acarretaram a paisagem que a Sé possui atualmente. A análise histórica-geográfica empreendida foi utilizada como base para analisar a espacialização da aplicação dos instrumentos de ordenamento territorial na subprefeitura, apresentando de forma detalhada os lotes notificados pela prefeitura e dialogando com as transformações recentes observadas na área. Por fim, é apresentada as considerações finais na qual sistematiza os achados do artigo e indica linhas futuras de atuação.

---

<sup>2</sup> Para acessar os dados utilizados neste artigo e outros dados disponibilizados pela prefeitura municipal, acessar a plataforma digital: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/>



## INICIATIVAS RECENTES DE REESTRUTURAÇÃO URBANA NA SUBPREFEITURA DA SÉ

O centro histórico do município de São Paulo<sup>3</sup> presenciou processos histórico-geográficos de expansão, valorização e desvalorização espacial e econômica. O chamado centro velho surge na estruturação viária do Triângulo Central, correspondendo às ruas: Direita, 15 de Novembro e São Bento, vias que articularam e articulam a vivência na cidade. O apogeu do ciclo do café e, concomitantemente, o seu capital excedente, reconfigurou a área central, sobretudo o chamado ‘centro velho’, culminando em sua transformação com a concentração de atividades de serviços e comércio (SARRA; MULFARTH, 2020).

Já no século XX, novas centralidades socioespaciais surgem na capital, ocorrendo a valorização do Vale do Anhangabaú e da Cidade Nova, ao passo que a Rua São João e a Rua Ipiranga assumem maior protagonismo econômico. Com o passar do tempo, o deslocamento do eixo de investimentos segue em direção para o que se denominou por espigão central, compreendendo as áreas à sudoeste do município de São Paulo, gerando valorização para a Avenida Paulista e expandindo-se para a Faria Lima, Berrini e Águas Espraiadas (SEVCENKO, 2018).

O declínio econômico e político do centro histórico e o surgimento de novas centralidades na cidade estão atrelados a um conjunto de fatores sociais, ambientais e econômicos que reorganizaram a dinâmica espaço-capitalista da cidade. O preço de produção e circulação das mercadorias, o envelhecimento tecnológico das fábricas e a disponibilidade de espaço para construção de edifícios empresariais foram fatores importantes para a redução do interesse na área central pelos agentes hegemônicos. Somam-se a esses fatores, o acirramento da questão ambiental municipal e os seus desdobramentos na legislação ambiental municipal (SANDRONI, 2004; CAMPOS, 2012).

Composto por ciclos de produção e reprodução socioespacial, o centro histórico paulistano é um espaço que guarda uma pluralidade de usos, práticas e formas que remetem a diferentes momentos da história da cidade. Essa pluralidade reflete na

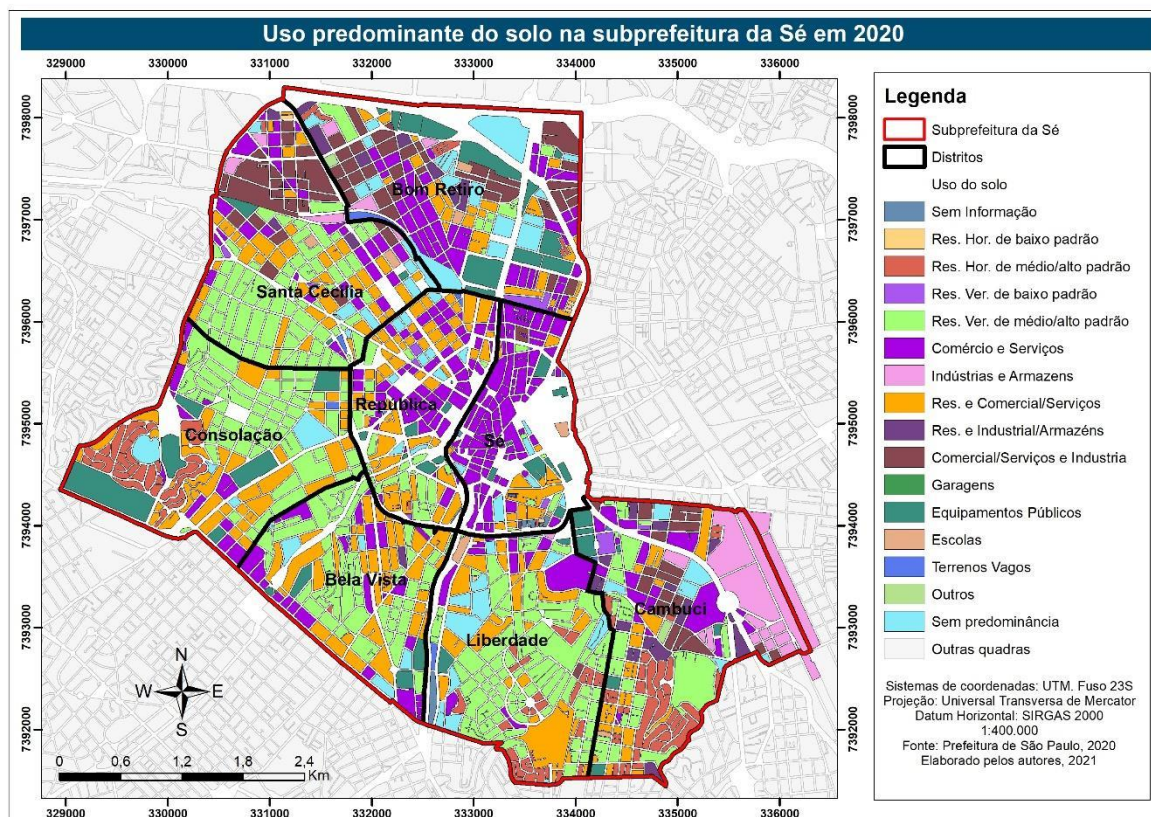
---

<sup>3</sup> Neste texto considera-se como centro histórico a junção dos distritos República, Sé, Consolação, Bela Vista, Liberdade, Cambuci, Santa Cecília e Bom Retiro, que compõem a subprefeitura da Sé.



arquitetura e disposição das formas e nos diferentes usos do território, como pode ser observado na Figura 1 a seguir:

Figura 1: Uso predominante do solo na subprefeitura da Sé em 2020



Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2020. Elaborado pelo autor, 2021.

O mapa apresenta parte da pluralidade de usos presente na Subprefeitura da Sé no ano de 2020. Apesar de tal característica, cada distrito pertencente à subprefeitura apresenta especificidades próprias relacionadas ao seu passado de ocupação e suas transformações recentes. Observa-se que no distrito da Sé, por exemplo, tem-se uma predominância de uso de caráter residencial vertical de baixo padrão na porção centro-norte do distrito. No distrito de Bom Retiro tem-se um uso mais misto de residências, comércio e serviços e indústrias. De modo geral, a leitura espacial dos usos indica a tendência de porções territoriais com usos predominantes semelhantes.

O centro de São Paulo possui uma complexidade histórica-geográfica que agrega iniciativas políticas, econômicas e sociais que reverberam no modo como o espaço urbano é produzido, usado e experienciado pelos sujeitos atualmente. As recentes



atuações das últimas gestões municipais para promover uma reestruturação na subprefeitura da Sé caracterizam-se por serem um agregado de diversas iniciativas que visam inserir o centro novamente na lógica de apropriação do mercado imobiliário.

A aprovação do Plano Diretor Estratégico (PDE) do município em 2014, faz parte desse conjunto de iniciativas recentes que visam promover a “requalificação” urbana na cidade de São Paulo, sendo o pontapé inicial da efetivação de macroeixos de transformação socioespacial (SÃO PAULO, 2014). A justificativa dessas transformações baseia-se no enquadramento da propriedade privada aos princípios legais de a) Função Social da Cidade; b) Função Social da Propriedade Urbana; c) Função Social da Propriedade Rural; d) Equidade e Inclusão Social e Territorial; e) Direito à Cidade; f) Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado e; g) Gestão Democrática (SÃO PAULO, 2014). O Quadro 1 apresenta a definição de cada princípio abordado no PDE.

**Quadro 1:** Princípios que regem a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico

<b>Princípios</b>	<b>Definição</b>
Função Social da Cidade	Função Social da Cidade compreende o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, ao acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental, incluindo o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, ao sossego e ao lazer.
Função Social da Propriedade Urbana	Função Social da Propriedade Urbana é elemento constitutivo do direito de propriedade e é atendida quando a propriedade cumpre os critérios e graus de exigência de ordenação territorial estabelecidos pela legislação, em especial atendendo aos coeficientes mínimos de utilização determinados.
Função Social da Propriedade Rural	Função Social da Propriedade Rural é elemento constitutivo do direito de propriedade e é atendida quando, simultaneamente, a propriedade é utilizada de forma racional e adequada, conservando seus recursos naturais, favorecendo o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores e observando as disposições que regulam as relações de trabalho.
Equidade e Inclusão Social e Territorial	Equidade Social e Territorial compreende a garantia da justiça social a partir da redução das vulnerabilidades urbanas e das desigualdades sociais entre grupos populacionais e entre os distritos e bairros do Município de São Paulo.



Direito à Cidade	Direito à Cidade compreende o processo de universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana por parte de todos os cidadãos, seja pela oferta e uso dos serviços, equipamentos e infraestruturas públicas.
Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado	Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado é o direito sobre o patrimônio ambiental, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida, constituído por elementos do sistema ambiental natural e do sistema urbano de forma que estes se organizem equilibradamente.
Gestão Democrática	Função Social da Propriedade Urbana é elemento constitutivo do direito de propriedade e é atendida quando a propriedade cumpre os critérios e graus de exigência de Gestão Democrática é a garantia da participação de representantes dos diferentes segmentos da população, diretamente ou por intermédio de associações representativas, nos processos de planejamento e gestão da cidade, de realização de investimentos públicos e na elaboração, implementação e avaliação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano ordenação territorial estabelecidos pela legislação, em especial atendendo aos coeficientes mínimos de utilização determinados.

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2014. Organizado pelo autor, 2021.

Nota-se que as definições gerais dos princípios estabelecidos no PDE municipal não trazem explicitamente uma orientação da ação pública ao atendimento do desenvolvimento econômico, modo no qual a ideia sobre propriedade privada no Brasil está alicerçada (CRAWFORD, 2017) e como está definido no Estatuto da Cidade (2001), o que aproximam essas noções ao modo como a literatura crítica aborda a ideia de função social da propriedade, isto é, a noção de uso do espaço atrelado à ideia do direito à cidade (moradia, saneamento básico, infraestruturas públicas, lazer, cultura, serviços, etc.)<sup>4</sup>. A complexidade - e em muitos casos a contradição – no estabelecimento dos parâmetros de interesses sociais coletivos e os interesses privados dos proprietários tem despertado um processo de judicialização e conscientização por parte do judiciário quanto à importância da vida urbana (CRAWFORD, 2017).

Os critérios exigidos para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade mencionados no Quadro 1 variam de acordo com as características territoriais do zoneamento estabelecido no PDE para cada área da cidade. Legalmente no município de

---

<sup>4</sup> Como coloca Crawford (2017, p. 18) há uma diferença substancial de como o Estatuto da Cidade traz a ideia sobre direito à cidade e como a literatura marxista o interpreta, pois o primeiro estimula a articulação entre iniciativa pública e privada já “[...] a prioridade de um teórico marxista é não incentivar a cooperação entre o setor privado, os governos e os demais setores. Isso destaca como o direito à cidade no estatuto brasileiro está concebido de maneira dessemelhante à concepção pura de seu primeiro articulador, Henri Lefebvre.”





São Paulo, a propriedade urbana deve ter uso compatível com a configuração espacial do seu entorno (infraestruturas, serviços, equipamentos, segurança e bem-estar) (SÃO PAULO, 2015). Os proprietários que não cumprirem a função social da propriedade urbana, isto é, interpretados legalmente pela gestão municipal como proprietários de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, estão passíveis de serem penalizados com a aplicação de três instrumentos, sendo: a) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC); b) Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (PEUC) e, c) desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (SÃO PAULO, 2014). Tais instrumentos são importantes no processo de planejamento e gestão urbana e usualmente são aplicados para coibir a especulação imobiliária, ou seja, a prática de criação de uma reserva de terras a partir da manutenção de espaços ociosos na cidade e que são dotados de infraestruturas, também chamado de vazios urbanos (ALVES, 2016).

Como mencionado, o centro da cidade de São Paulo possui um histórico de diminuição no poderio econômico-político que reconfigurou territorialmente as relações socioeconômicas, implicando no surgimento de áreas vazias e deterioradas, mas de uma riqueza sociocultural e de grande potencial habitacional. As iniciativas públicas de reforma e adaptação de imóveis vazios na área central nos últimos, apesar das controvérsias político-econômicas que variam de intensidade de acordo com as mudanças de gestão municipal, mostraram-se eficazes para a ocupação desses espaços e apresentam como uma poderosa política de ocupação da área central voltada para a população que necessita de moradia, além do enfrentamento do déficit habitacional (LIMA, 2019).

Porém, como parte da política de “requalificação” e reestruturação do Centro de São Paulo, infere-se que o uso atual dos instrumentos de ordenamento territorial, tais como o PEUC e o IPTU Progressivo, antes de promover a função social da propriedade em uma área dotada de infraestrutura e equipamentos públicos, visa atender o interesse do mercado imobiliário ao aplicar os instrumentos para atrair investimentos imobiliários. Ou seja, indicamos que o processo vigente de reestruturação da área central antes de promover um enfrentamento do déficit habitacional e incorporar a população de menor renda em áreas com infraestrutura, tende a atender demandas específicas do mercado imobiliário que implicam em um aumento da segregação e exclusão socioespacial.



Foram analisadas as atividades de notificação e monitoramento por parte do poder público municipal na subprefeitura da Sé entre os anos de 2014 e 2020 para verificar se a hipótese elaborada corresponde ao processo real observado. No recorte temporal analisado, foram realizadas 867 notificações a imóveis que não cumpriam a função social da propriedade na subprefeitura da Sé. Desse total, 320 referem-se à aplicação do IPTU Progressivo e 547 ao PEUC. A situação na qual os imóveis se encontram após a notificação por parte da gestão municipal é apresentada na Tabela 1 a seguir:

**Tabela 1:** Situação dos imóveis notificados pela gestão municipal de São Paulo entre 2014 e 2020.

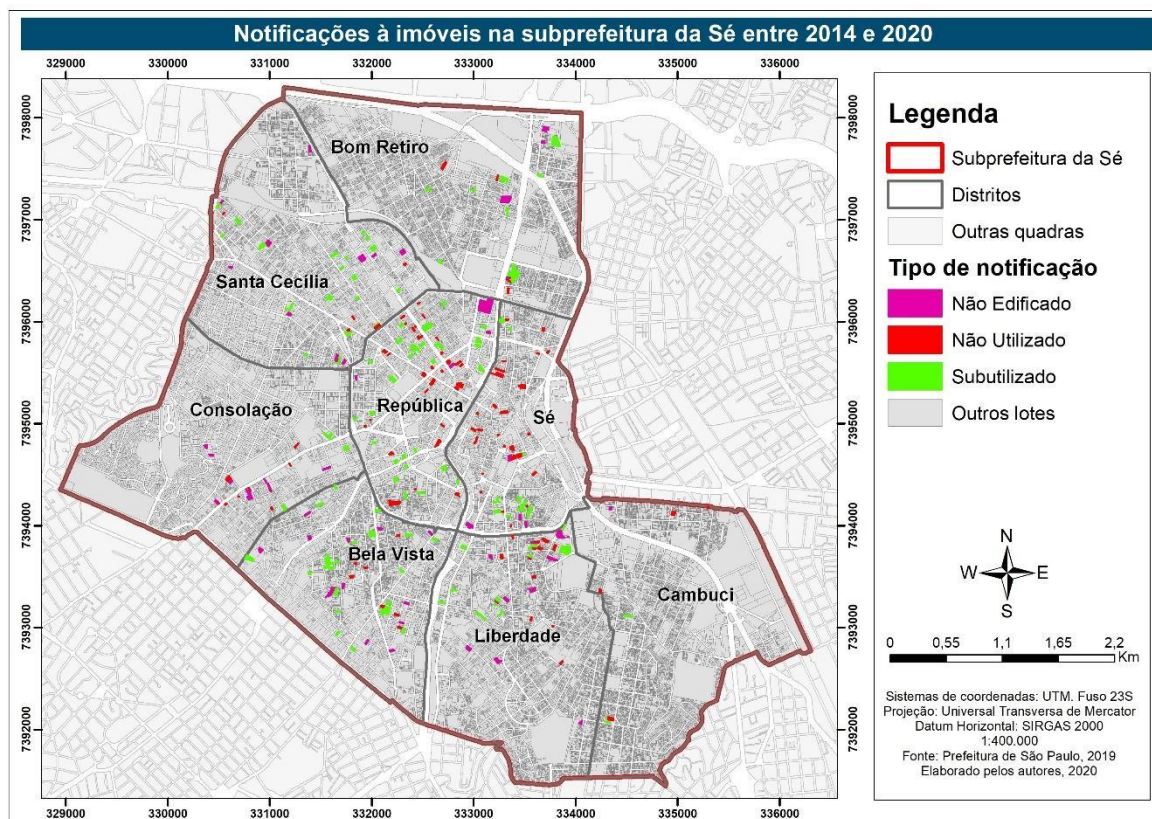
<b>Situação</b>	<b>Notificações</b>
Impugnação Deferida / Monitoramento	13
Impugnação em Análise	52
Impugnação Indeferida / Monitoramento	353
Notificado	438
Notificado / Especificidade	4
Recurso em Análise	1
Recurso Indeferido / Monitoramento	6

Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2021. Elaborado pelo autor, 2021

Observa-se que após a notificação há um movimento por parte dos proprietários dos imóveis em justificar que o imóvel possui algum uso e que não está vazio de atividades habitacionais ou econômicas. Mesmo que a impugnação desses imóveis seja deferida, os mesmos continuam sendo monitorados para confirmar a veracidade da alegação. Em relação à distribuição espacial das notificações e a tipologia dos imóveis, a Figura 2 apresenta a localização dos imóveis notificados e monitorados na subprefeitura da Sé.

A distribuição espacial das notificações e monitoramento dos lotes nos distritos indicam situações interessantes de serem analisadas, sobretudo, em estudos futuros mais aprofundados. Observa-se que, por exemplo, no distrito da Consolação, as notificações tendem a estarem concentradas na Rua da Consolação. Na República, apesar das notificações estarem mais espalhadas pelo distrito, há uma predominância em torno das avenidas Rio Branco e São João. Já na Sé, há uma predominância de imóveis não utilizados na área centro-norte, enquanto na área sul do distrito predominam imóveis subutilizados ou não edificadas.

Figura 2: Distribuição espacial e tipologia dos imóveis na Subprefeitura da Sé entre 2014 e 2020.



Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2020. Elaborado pelo autor, 2021.

A distribuição espacial das notificações nas principais vias de acesso do distrito, indica dois caminhos interpretativos, não necessariamente excludentes, sobre a localização das notificações que devem ser aprofundados. Um primeiro caminho, indica que as notificações estão localizadas nas principais vias de acesso pois são áreas de interesse do mercado imobiliário, por serem áreas de maior visibilidade comercial e de acesso rápido. Um segundo caminho a ser explorado e interligado ao primeiro, se dá sobre a investigação da baixa notificação no “interior” dos distritos, áreas mais distantes das principais vias. Isto é, analisar se o menor número de notificações justifica-se por serem áreas de menor atratividade para o capital ou se são áreas que de fato apresentam um menor número de imóveis que não cumprem a função social da propriedade.

Ademais, aproximadamente 65% das notificações e monitoramentos dos imóveis estão concentrados em oito logradouros: Rua Rego de Freitas (204 notificações), Avenida Nove de Julho (161), Avenida Ipiranga (90), Rua do Boticário (34), Rua



Frederico Abranches (25), Avenida São João (20), Rua Gliceiro (16) e Rua Tamandaré (11). O alto número de notificações em determinados logradouros é justificado pela existência de prédios vazios que contém grande número de apartamentos sem uso e, portanto, são notificados.

A respeito da distribuição espacial das notificações por distritos da subprefeitura, a Tabela 2 a seguir apresenta o número de notificações por tipologia dos imóveis em cada distrito estudado.

**Tabela 2:** Tipologia dos imóveis notificados entre 2014 e 2020.

<b>Distritos</b>	<b>Não Edificado</b>	<b>Não Utilizado</b>	<b>Subutilizado</b>	<b>Total</b>
Bela Vista	15	10	21	46
Bom Retiro	4	4	9	17
Cambuci	1	4	2	7
Consolação	15	17	5	37
Liberdade	21	17	17	55
República	9	535	31	575
Santa Cecília	39	6	21	66
Sé	15	34	15	64

Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2021. Elaborado pelo autor, 2021

Observa-se que a República foi o distrito que concentrou o maior número de notificações a imóveis que não cumpriam a função social da propriedade na interpretação do poder público municipal, principalmente, notificações essas voltadas à imóveis não utilizados. Dessa forma, o distrito da República apresenta um grande potencial de transformação desses imóveis não utilizados, fazendo um enfrentamento ao déficit habitacional e promovendo uma ocupação socialmente mais justa.

Como apresentado no item anterior, a subprefeitura da Sé possui um histórico de ocupação singular e importante para compreender a dinâmica do capital no espaço, refletindo em uma pluralidade de uso do solo nos distritos da subprefeitura (ver Figura 1). Analisando as notificações realizadas pelo poder público municipal em relação ao uso predominante do solo, a Tabela 3 apresenta o número de notificações de acordo com a tipologia de usos do espaço urbano.



**Tabela 3:** Número de notificações à imóveis de acordo com a tipologia de uso predominante do solo na subprefeitura da Sé

<b>Tipologia</b>	<b>Número de notificações</b>
Sem identificação	9
Residencial Horizontal de baixo padrão	0
Residencial Horizontal de Médio ou alto padrão	3
Residencial Vertical de baixo padrão	1
Residencial vertical de médio ou alto padrão	120
Comércio e Serviços	189
Indústria e armazéns	0
Residencial e comércio/serviços	469
Residencial e Industrial e Armazéns	1
Comércio/serviços e Indústrias/armazéns	12
Garagens	1
Equipamentos públicos	2
Terrenos Vagos	3
Outros	1
Sem predominâncias	56

Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2021. Elaborado pelo autor, 2021.

Os dados mostram que as notificações se concentram em três principais tipologias de uso predominante do solo urbano na subprefeitura da Sé: Residencial e comércio/serviços, comércio/serviços e residencial vertical de médio ou alto padrão. Tem-se uma predominância de notificações em espaços onde as atividades de uso comercial ou de serviços são significativas, sejam em áreas de predominância desta atividade ou em áreas de uso misto com residências. As notificações, portanto, concentram-se em áreas que já apresentam um potencial de uso comercial e de serviços, sendo áreas de interesse de investimento do mercado imobiliário. Além disso, as notificações na área residencial vertical de médio e alto padrão, segundo a classificação estabelecida pela prefeitura, podem indicar o interesse do poder público em atender as demandas do mercado imobiliário que estão procurando imóveis de menor preço, dotados de infraestrutura e que possuem um *status* socioeconômico.

## **A ATUAÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO NA SUBPREFEITURA DA SÉ E A ARTICULAÇÃO COM O PODER PÚBLICO MUNICIPAL**

Entre os anos de 2007 e 2017, a produção do mercado imobiliário residencial no município de São Paulo cresceu significativamente, tendo um aumento no número de



unidades residenciais verticais lançadas depois de queda na produção desde 1997. Entre 2006 e 2007, por exemplo, o aumento em um ano foi de cerca de 50% no número de lançamentos. Dada a instabilidade político-econômica brasileira, o mercado imobiliário reduziu suas atividades a partir de 2015 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018). Uma combinação de fatores explica o aumento expressivo entre 2007 e 2014, sendo eles a estabilidade jurídica do setor imobiliário, o aumento do crédito imobiliário atrelado aos subsídios do Programa Minha Casa Minha Vida e a abertura de capital na Bolsa de Valores de grandes empresas do setor imobiliário (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018). Esse complexo imobiliário-financeiro que articula a produção do espaço urbano e o capital financeiro possui um papel importante - e preocupante no que tange ao direito à cidade - na produção da capital paulista (SANTORO; ROLNIK, 2017).

Especificamente na região central, a dinâmica imobiliária nos últimos anos demonstra uma retomada do interesse do mercado imobiliário na manutenção das taxas de lucros que a cadeia produtiva imobiliária gera, sobretudo pela a) diminuição e encarecimento de áreas para a construção de empreendimentos em outras regiões; b) oferta de imóveis vazios e não utilizados no centro; c) baixo preço dos imóveis nas áreas centrais e d) infraestrutura consolidada na área central.

Entre 2007 e 2017, por exemplo, a subprefeitura da Sé foi uma das prefeituras regionais que mais tiveram unidades residenciais lançadas no período, cerca de 33,5 mil novas unidades, o que representa 10% do total de todas as unidades lançadas (GATTI, 2019). Na quinta posição entre as prefeituras regionais com maior número de unidades lançadas entre 1997 e 2006, a prefeitura regional da Sé alcança a primeira posição no decênio de 2007 a 2017. Os distritos da República e Santa Cecília destacam-se pelo número de empreendimentos lançados na Subprefeitura da Sé (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018).

A infraestrutura metroviária possui uma influência significativa nos novos lançamentos na área central, orientando a lógica de produção de novos empreendimentos residenciais (SECOVISP, 2019). Com um alto coeficiente de aproveitamento do lote, a tipologia dos lançamentos residenciais tem um número de vagas para automóveis reduzidas (com uma taxa de 0,85, isto é, não há uma vaga na garagem por apartamento). Além disso, houve uma diminuição na área dos apartamentos entre 2007 e 2017, de uma média de 85 m<sup>2</sup> para 41 m<sup>2</sup> em 2017. Por fim,



houve um aumento do número de apartamentos por andar, com uma média de 10 apartamentos em 2017 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018).

Analisando o preço do metro quadrado de novos lançamentos residenciais entre agosto de 2015 a julho de 2018, dos oito distritos que compõem a subprefeitura da Sé, dois deles (Bela Vista e Consolação) configuram entre os dez distritos com as maiores médias de preço no período, de um total 96 distritos no município. O preço médio do m<sup>2</sup> dos novos empreendimentos no distrito da Bela Vista era de R\$ 11.131,49, já no distrito da Consolação era de R\$ 11.092,96. Além dos distritos de Bela Vista (8º lugar entre os dez distritos municipais com as maiores médias de preços do m<sup>2</sup>) e Consolação (9º), os outros distritos configuram-se na posição 14º (Liberdade), 15º (República), 22º (Sé), Santa Cecília (23º), 40º (Cambuci) e em 55º o distrito do Bom Retiro com o preço médio de R\$ 5.746,71 por m<sup>2</sup> (SECOVI, 2018). Como colocado por Gatti (2019, p.05)

O levantamento aponta o alto preço dos imóveis e a alta densidade construtiva, que equivale a 6,5 vezes a área do lote, em média. São prédios com cerca de 18 pavimentos, implantados em um único lote. Em geral, são apartamentos pequenos com cerca de 41 m<sup>2</sup>, com um ou dois dormitórios. Notou-se que ao mesmo tempo em que o tamanho se reduziu os preços tiveram um incremento significativo, em especial a partir de 2009, transformando a Sub Sé em uma das regiões mais caras da cidade para aquisição de imóveis novos.

Estes dados indicam que os novos empreendimentos nos distritos que correspondem à subprefeitura da Sé são destinados para a população de média e alta renda que gradativamente tendem a enxergar o centro histórico da cidade como possibilidade de moradia. A disponibilidade e revitalização das infraestruturas públicas, a refuncionalização de imóveis históricos pelo setor terciário e a oferta de empreendimentos residenciais novos são fatores que estão reestruturando progressivamente a paisagem urbana da área central e reforçando dinâmicas de gentrificação e exclusão social. Outro ponto que merece uma análise mais aprofundada, é a hipótese de que tais empreendimentos são ocupados por uma população com uma maior tendência de fluidez espaço-temporal interna e externa ao município de São Paulo. Isto é, grupos de população mais jovens que ocupam estes apartamentos com contrato de aluguel, sem uma fixidez expressiva com o espaço.

No que tange a atuação do mercado imobiliário nos espaços não utilizados, subutilizados ou não edificados trabalhados neste texto, esta já têm gerado transformações recentes na paisagem urbana do bairro. Isto é, a materialização da lógica



da articulação entre poder público e iniciativa privada. Do total de 867 notificações realizadas pela prefeitura municipal entre 2014 e 2020, em 85 lotes já foram protocolados projetos de mudanças de uso, seja para construção, ocupação ou refuncionalização do imóvel. Destes 85 lotes, 23 lotes já obtiveram o alvará de aprovação e execução concedido pela prefeitura. Um desdobramento possível desta pesquisa, baseia-se na investigação sobre a tipologia dos imóveis (residencial ou comercial) construídos nesses espaços notificados e como tais tipologias respondem à lógica de gentrificação.

O texto de Hoyler (2019) é elucidativo quanto à relação entre mercado imobiliário e o Estado, especificamente, entre os órgãos responsáveis por aprovar os novos empreendimentos e os agentes privados no município de São Paulo. A autora demonstra o processo recente de reestruturação da burocracia municipal para aprovação de novos empreendimentos que foi financiado pelas incorporadoras imobiliárias, o que gerou um ambiente ambivalente de facilitação legal burocrática e o aperfeiçoamento do processo de aprovação com a capacitação dos burocratas responsáveis que pode gerar a recusa de novos empreendimentos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo problematizou a aplicação recente dos instrumentos de ordenamento territorial no centro de São Paulo, especificamente, na subprefeitura da Sé (República, Sé, Consolação, Bela Vista, Liberdade, Cambuci, Santa Cecília e Bom Retiro) e como tal estratégia tendeu a aquecer o mercado imobiliário e atrair investimentos privados para o centro da capital, acirrando as desigualdades socioespaciais presentes. Isto é, analisou o processo de reestruturação da área central do município que está em curso, levantando uma provocação acerca o modelo de reestruturação que está sendo realizada. Os resultados indicaram que a aplicação dos instrumentos de ordenamento territorial para coibir a especulação imobiliária e a permanência de imóveis ociosos, está resultando na apropriação desses imóveis pelo mercado imobiliário na área central, o que está gerando mudanças na paisagem urbana e tende a acirrar processos de gentrificação e segregação urbana.

Como bem assinalado por Lima (2019) e Alves (2020), a política habitacional do município de São Paulo está envolta de uma série de contradições, dada a complexidade da problemática urbana e dos agentes que produzem, consomem,





experienciam e vivem no espaço. Tais contradições indicam que há uma série de ações e parcerias público-privadas realizadas pelo poder público municipal para promover iniciativas de habitação social e o cumprimento da função social da propriedade. Contudo, concomitantemente, há presente uma lógica de favorecimento do mercado imobiliário, buscando investimentos privados como base de um projeto de requalificação do centro municipal que lança mão dos instrumentos de ordenamento territorial para atrair investimento privado ao (re)incorporar os imóveis vazios na lógica de reprodução do capital imobiliário.

A especulação imobiliária é uma das atividades que compõem a miríade de atividades do mercado imobiliário, contudo, tal atividade dos proprietários de terras gera entraves com outros agentes do mercado por meio de conflitos de interesses acerca da destinação e do uso que o solo urbano tem que possuir. Portanto, no caso de São Paulo, observa-se que a gestão municipal exerce o papel de intermédio desses conflitos interno ao próprio mercado, se apropriando do discurso da necessidade de requalificação urbana do espaço central para viabilizar a manutenção das taxas de lucro do mercado com o estímulo ao investimento na região.

Debater sobre essas questões é basilar para refletir sobre como lidar com esses imóveis ociosos no centro da cidade de São Paulo, devendo orientar pesquisas futuras que leve em consideração os aspectos morfológicos inerentes da área central. Esta e outras reflexões que foram levantadas ao longo do artigo demonstram a complexidade que a questão urbana suscita para a pesquisa científica, de modo que o desbravamento de uma problemática descortina uma série de novas questões e possibilidades

## REFERÊNCIAS

- ALVES, J. D. G. Função social da propriedade ou especulação imobiliária? A aplicação dos instrumentos de ordenamento territorial no município de São Paulo entre 2014 e 2019. **REVISTA DO DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA (USP)**, v. 1, p. 13-25, 2020
- CAMPOS, H. R. A renovação urbana do Centro de São Paulo e o Largo de São Bento. **GEOUSP: espaço e tempo**, v. 32, p. 39, 2012
- CARLOS, A. F. A. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007, 123p.
- CORRÊA, R. B. **O Espaço Urbano**. 3ª Ed. São Paulo: Editora Ática. S.A, 1995.
- CRAWFORD, C. **A função social da propriedade e o direito à cidade: a teoria e a prática**. Texto para Discussão (IPEA), v. TD, p. 2282, 2017



GATTI, S. F. **DAS OPERAÇÕES URBANAS AOS PIUs: Estratégias de intervenção para o Centro de São Paulo.** In: XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2019, Natal. Anais do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2019.

HARVEY, D. **O Novo Imperialismo.** São Paulo: Loyola, 2004, 201p

HOYLER, T. Regulando a incorporação imobiliária em São Paulo: burocracia, instrumentos e negociações. **REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS**, v. 21, p. 80-97, 2019

LIMA, B. A. A.. A promoção de habitação social por meio da reabilitação de edifícios vazios no Centro de São Paulo: avaliação de dezesseis anos de experiências (2001-2016). **PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**, v. 53, p. 413-450, 2019

SANDRONI, P. **A dinâmica imobiliária da cidade de São Paulo: esvaziamento, desvalorização e recuperação da região central.** In: COMIM, Á. (org.). Caminhos para o centro: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo. CEM-Cebrap/Emurb. São Paulo, Editora da Unesp, 2004

SANTOS, C. R. S. Da urbanização do território ao urbanismo da requalificação dos espaços centrais: a reprodução do espaço urbano como fronteira interna da expansão capitalista. **Geosp (USP)**, v. 24, p. 28-49, 2008

SANTORO, Paula Freire; ROLNIK, Raquel. Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 407-431, Aug. 2017. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3903>

SÃO PAULO. **Função social da propriedade: parcelamento, edificação e utilização compulsórios em São Paulo.** São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2015. 28 p. Disponível em:

<[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa\\_1441305327.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa_1441305327.pdf)>

SÃO PAULO. **Lei nº 1.6.050/2014. Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.** São Paulo, 2014. Disponível em: <[https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE\\_SUPLEMENTO-DOC.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf)>

SARRA, SHEILA REGINA; MULFARTH, R. C. K. . A evolução da arquitetura comercial no centro de São Paulo à luz das mudanças da legislação urbana. **REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO DA FAUUSP**, v. 27, p. 1, 2020

SILVA, Luís Octávio da . **A reabilitação do centro de São Paulo.** In: XI Encontro Nacional da ANPUR - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2005, Salvador. XI Encontro Nacional da ANPUR - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Salvador: ANPUR - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2005.

SEVCENKO, Nicolau. **A cidade metástasis e o urbanismo inflacionário: incursões na entropia paulista.** Revista USP. 2004, n. 63, p. 16-35.



XIV ENCONTRO NACIONAL DE  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
**GEOGRAFIA**

5ª EDIÇÃO ONLINE

10 À 15 DE OUTUBRO DE 2021

ISSN: 2175-8875

SINDICATO DAS EMPRESAS DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEIS (SECOVI).  
**Anuário do Mercado Imobiliário de 2019.** 2019. Disponível em:  
<http://www.secovi.com.br/downloads/url/2540>. Acesso em: 14/02/2021.

SINDICATO DAS EMPRESAS DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEIS (SECOVI).  
**Lançamentos de Imóveis, verticais, residenciais na cidade de São Paulo.** 2018.  
Disponível em: <https://www.secovi.com.br/downloads/pesquisas-e-indices/preco-de-lancamentos-36-meses-final.pdf>. Acessado em: 02/03/2021