

A mobilidade urbana e a ociosidade imobiliária em São Paulo: um reflexo da desigualdade

Anna Lyvia Roberto Custódio Ribeiro

Advogada associada ao escritório Siqueira Neto Advogados Associados. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Vice-Presidente da Comissão Especial de Direito Imobiliário da OAB SP no triênio 2019-2021.

Luiza Noronha Siqueira

Advogada sócia do escritório Siqueira Neto Advogados Associados. Mestre em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora de Direito Tributário em cursos de pós-graduação *lato sensu*.

Marcelo Pezzolo Farina

Advogado. Mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM).

Resumo: Este artigo pretende tecer considerações acerca da mobilidade urbana e sua relação com a ociosidade imobiliária na cidade de São Paulo, partindo da análise dos indicadores relacionados tanto ao percurso entre moradia e os locais onde ocorrem as explorações de atividades econômicas quanto aos imóveis localizados na região central da cidade que estão ociosos. Os dados de deslocamento permitem que, ao longo do artigo, se constate que uma parcela considerável da população paulistana enfrenta desafios ao exercer sua capacidade de acesso aos lugares necessários para a vida urbana. Ao tratar dessa realidade que evidencia a ocupação do espaço urbano realizada de forma desigual, o artigo abordará a ineficiência da tributação enquanto instrumento de política urbana que não consegue garantir o cumprimento da função social da propriedade por grande parte dos imóveis localizados no centro da cidade, além de propor uma resposta jurídica em termos tributários que possa trazer resultados mais eficientes. Diante desse cenário complexo no qual a ocupação da cidade funciona como um espelho da condição socioeconômica de cada habitante, o artigo se dedicará a compreender as características nacionais não superadas que estiveram presentes tanto na formação social quanto no processo de urbanização e repercutem na forma de ocupar o espaço urbano, objetivando compreender os desafios estruturais à efetivação do direito à cidade. Nesse contexto de reconhecimento das estruturas que impedem a fruição plena do direito à cidade, o artigo abordará como a legislação pode potencializar as desigualdades existentes no espaço urbano ao determinar um padrão de formalidade inalcançável para uma ocupação da cidade tida como regular.

Palavras-chave: Mobilidade urbana. Ociosidade imobiliária. Tributação e função social da propriedade. Espaço urbano desigual. Direito à cidade.

Sumário: Introdução – **1** Dados de mobilidade urbana e ociosidade imobiliária em São Paulo – **2** A ineficiência do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo – **3** Desafios estruturais à efetivação do direito à cidade – Considerações finais – Referências

Introdução

O presente artigo se propõe a analisar criticamente a mobilidade urbana da cidade de São Paulo, em especial no que tange à distância e ao tempo do trajeto moradia-trabalho, traçando uma ligação entre o deslocamento no espaço urbano e a ociosidade imobiliária existente na região central da cidade, além de identificar o impacto de alguns dos institutos jurídicos de política urbana nesse contexto da mobilidade ser afetada pelo cumprimento ou não da função social da propriedade.

Importante destacar inicialmente que os dados utilizados são anteriores à pandemia causada pelo novo coronavírus em 2020, ressaltando que os dados coletados no curso e em alguns anos após o período pandêmico poderão evidenciar mudanças substanciais oriundas de transformações que a própria pandemia induza na ocupação socioespacial da cidade. Ao longo da análise do tema, dados reveladores de uma ociosidade imobiliária no centro paulistano serão abordados com o objetivo de identificar os efeitos que atingem a ocupação e o planejamento do espaço urbano, resultado de um movimento de expulsão de grupos socioeconomicamente vulneráveis para as periferias e cada vez mais distantes da estrutura urbana do centro, dotada de melhores ofertas de emprego, por exemplo.

Referido movimento *higienista* acaba por trazer impactos severos na quantidade de pessoas que diariamente percorrem até 130 km no trajeto de suas casas até o trabalho, promovendo a segregação socioespacial de uma parcela considerável da população. Soma-se a isso a falta de investimento público e privado no âmbito das malhas de transportes de qualquer modalidade, o que torna o acesso ainda mais difícil e demorado.

Enquanto os deslocamentos de determinados grupos sociais configuram verdadeiras viagens diárias e são normalizados dessa forma, inúmeros imóveis nas áreas mais nobres e centrais da cidade estão abandonados ou subaproveitados. A ocupação da cidade reflete e potencializa as desigualdades existentes em nosso tecido social e, nessa perspectiva, pretendemos elencar tanto as principais manifestações de um espaço urbano desigual no cenário paulistano quanto as respostas jurídicas possíveis.

Para isso, vamos abordar o tema em três tópicos. O primeiro se ocupará de dados sobre a mobilidade urbana na cidade de São Paulo, especialmente quanto ao tempo e distância diária média das pessoas no trajeto casa-trabalho. Além disso, serão analisados tanto os indicadores que exteriorizam o investimento em rede de transportes como também aqueles relacionados à segregação urbana dos grupos sociais em situação de vulnerabilidade socioeconômica, atrelando aos dados que exteriorizam o nível de ociosidade de imóveis no centro da cidade.

Após o detalhamento dos dados que impactam diretamente o desenvolvimento do tema, o segundo tópico evidenciará a ineficiência do IPTU progressivo no tempo

com relação aos imóveis que não cumprem a sua função social. Como proposta de adequação do ordenamento jurídico (especialmente tributário) de modo a contribuir para a diminuição dos problemas enfrentados no contexto da mobilidade urbana e com fundamento na valorização do interesse público sobre o privado, desenvolveremos a sugestão de se fazer uso da extinção de créditos tributários pela dação em pagamento de bens imóveis. A análise dessa proposta encerrará esse segundo tópico do presente artigo.

Por fim, no terceiro tópico teceremos algumas reflexões acerca da origem da realidade desafiadora evidenciada nos tópicos anteriores que compromete a efetivação do direito à cidade. Para tanto, trataremos das características nacionais não superadas que possuíram repercussões no processo de urbanização e contribuem, conjuntamente com o modelo socioeconômico adotado, para a manutenção de um espaço urbano desigual.

Em que pese o arcabouço jurídico urbanístico ser robusto, a cidade de São Paulo e as demais cidades brasileiras estão distantes de mitigar a segregação socioespacial de grupos sociais vulneráveis na qual não há garantia da fruição de direitos constitucionalmente garantidos. Diante dos indicadores de mobilidade urbana e ociosidade imobiliária e das considerações realizadas acerca da tributação como um dos instrumentos de política urbana, o último tópico se propõe a analisar de forma crítica o manejo da legislação que pode facilitar e/ou dificultar o exercício do direito à cidade.

1 Dados de mobilidade urbana e ociosidade imobiliária em São Paulo

A mobilidade urbana possui relação imediata com o tempo de deslocamento de um ponto a outro em uma cidade, constatando-se que esse tempo de deslocamento é com frequência maior para pessoas economicamente vulneráveis, que vivem na periferia das cidades ou, ainda, em cidades-dormitórios vizinhas com a finalidade de pagar aluguéis mais baixos. No Brasil, os problemas relacionados à mobilidade urbana refletem em perdas diretas e indiretas acentuadas do PIB nacional.¹

No presente artigo, vamos nos concentrar apenas na diferença do tempo de deslocamento reforçado pela desigualdade econômica através dos indicadores da cidade de São Paulo. Assim, iniciaremos nossas considerações destacando um

¹ Vianna e Young estimaram perdas totais de 2,6% do PIB no ano de 2010. Só de melhorar problemas de regiões metropolitanas, levando-as ao patamar de cidades e centros urbanos menores, seria poupada uma perda de 1,8% do PIB. VIANNA, Guilherme Szczerbacki Besserman; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Em busca do tempo perdido: Uma estimativa do produto perdido em trânsito no Brasil. *Revista de Economia Contemporânea*, 2015, v. 19, t. 3, p. 403-416. p. 414. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rec/v19n3/1415-9848-rec-19-03-00403.pdf>. Acesso em: 04 maio 2021.

dos principais problemas que agravam essa diferença, qual seja, a carência de investimentos em rede de transportes públicos.²

Se os problemas paulistanos diminuíram nos últimos vinte anos, estes estão longe de esgotar. Segundo a pesquisa Origem-Destino (OD), elaborada pelo Metrô de São Paulo, as pessoas levam, em média, 37 minutos em viagens, considerando a origem e o destino.³

Conjuntamente a esse levantamento, foi identificado pelo Observa São Paulo que, em horários de pico, o trânsito na cidade de São Paulo passou de 129 km (2007) para 91 km (2019). Em que pese o resultado supostamente positivo, este não considera o aumento do congestionamento no meio do dia, que acabou por ultrapassar os horários tradicionais de maior concentração.⁴

O resultado é uma redução da velocidade média do trânsito paulistano de 20,7 km/h, em 2000, para 17,05, em 2018, segundo os dados da Companhia de Engenharia de Trânsito de São Paulo.⁵

Importante observar que o trânsito não é sentido da mesma forma pelos habitantes da cidade.⁶ Assim, os mais ricos acabam por conseguir morar mais próximo do seu local de trabalho, em regiões centrais,⁷ diminuindo a distância e o

² O IPEA levantou o tempo médio de deslocamento casa-trabalho em 30 regiões metropolitanas no mundo. Os tempos mais altos foram os de Xangai, São Paulo e Rio de Janeiro, nessa ordem. Segundo Censo e PNAD (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2010*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 22 maio 2021), a cidade de São Paulo era a que tinha maior tempo gasto nesse tipo de deslocamento, totalizando 42,8 minutos. Logo atrás, o tempo gasto no Rio de Janeiro era de 42,6 minutos, enquanto, na terceira colocada, Belo Horizonte, o tempo era de 34,4 minutos. PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; SCHWANEN, Tim. *Tempo de Deslocamento Casa - Trabalho no Brasil (1992-2009): Diferenças Entre Regiões Metropolitanas, Níveis de Renda e Sexo*. Texto para discussão 1813 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. p. 13.

³ Em dados anteriores, a marca era de 42 minutos (METRÔ – COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. *Pesquisa Origem e Destino 2017*: 50 anos; a mobilidade urbana da Região Metropolitana de São Paulo em detalhes. v. 4. São Paulo: Metrô, 24 jul. 2019, p. 58). Porém, a redução é parcialmente explicada pelo aumento do número de deslocamentos por habitante, de 2,07 a 2,12, considerando-se apenas os residentes, ou de 1,95 para 2,02, contando os residentes no entorno e não residentes, com maior índice de mobilidade nos distritos mais bem servidos. CIDADE DE SÃO PAULO. O que mudou na mobilidade no município de São Paulo entre 2007 e 2017? *Informes Urbanos*, n. 40. São Paulo, 2019, p. 2.

⁴ METRÔ – COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. *Pesquisa Origem e Destino 2017*: 50 anos; a mobilidade urbana da Região Metropolitana de São Paulo em detalhes. v. 4. São Paulo: Metrô, 24 jul. 2019, p. 125.

⁵ CET SP – COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRÂNSITO DE SÃO PAULO. Relatórios disponíveis em: <http://www.cetsp.com.br/sobre-a-cet/relatorios-corporativos.aspx>. Acesso em: 05 maio 2021.

⁶ Segundo levantamento da Rede Nossa São Paulo, com base nos mesmos dados da pesquisa Origem-Destino, se o tempo médio de deslocamento é de 37 minutos, a média de deslocamentos por distrito é de 56,2 minutos, o que significa que os tempos mais curtos estão concentrados nas regiões mais ricas e mais centrais, tendo no topo o distrito do Brás, com 31,3 minutos, enquanto em Marsilac o tempo de deslocamento médio é de 124,7 minutos. REDE NOSSA SÃO PAULO. *Viver em São Paulo: Mobilidade Urbana*. Rede Nossa São Paulo em parceria com o Ibope Inteligência. São Paulo – SP, set. 2020, JOB0182-1. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/11/ViverEmSP-MobilidadeUrbana-2020-completa.pdf>. Acesso em: 22 maio 2021.

⁷ No caso paulistano, uma das causas diretas de inserção nesse contexto é a concentração do emprego nas regiões centrais, forçando deslocamentos pendulares. CIDADE DE SÃO PAULO. A mobilidade das mulheres na cidade de São Paulo. *Informes Urbanos*, n. 25, São Paulo, 2016, p. 1. A taxa de oferta de emprego é de 113,8 por 10 habitantes na Sé, seguida de longe pelos distritos da Barra Funda (52,8), Saúde (41,8),

tempo de deslocamento.⁸ Quanto mais afastadas do centro, mais afetadas serão as pessoas no deslocamento diário do trajeto (casa-trabalho).⁹

Com a finalidade de que haja alguma mudança significativa na mobilidade urbana, necessário o planejamento coordenado com políticas públicas para auxiliar o fluxo diário das pessoas, além de melhorar a distribuição de creches e espaço de lazer para todas as pessoas.¹⁰

Se considerarmos o período de 2010 até 2016, não foram feitos quaisquer investimentos em ciclovias.¹¹ Soma-se a isso o fato de as faixas de ônibus não serem aumentadas desde 2015, mantendo, assim, os 512 km existentes desde então.¹² Os planos do governo estadual quanto às linhas de metrô e da CTPM também vingaram apenas parcialmente, e novos projetos não foram efetivados.

Já restou evidenciado que a implementação de corredores de ônibus e o aumento das estações da CTPM diminuem a utilização de transporte individual e, conseqüentemente, aumentam as viagens por transportes coletivos, reduzindo o congestionamento. Por outro lado, nas localidades onde as políticas públicas não são ampliadas, o congestionamento, em regra, piora.¹³ E, como visto pelo desequilíbrio entre os distritos mais abrangidos pelas políticas, os problemas de mobilidade em São Paulo possuem, portanto, um forte enraizamento nos processos de segregação urbana.

e Itaim Bibi (35,7). Em apenas 22 distritos o número é maior que 10, o que significa que, nos demais 74, parte da população é obrigada a se deslocar, ainda que todas as vagas produzidas fossem preenchidas por quem fosse daquele mesmo distrito. REDE NOSSA SÃO PAULO. *Viver em São Paulo: Mobilidade Urbana. Rede Nossa São Paulo em parceria com o Ibope Inteligência*, set. 2020, JOB0182-1. São Paulo: 2020. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/11/ViverEmSP-MobilidadeUrbana-2020-completa.pdf>. Acesso em: 22 maio 2021.

⁸ Como exemplo, em pesquisa da Rede Nossa São Paulo, identificamos que, na Cidade Tiradentes, encontramos o número de 2,7 transferências por pessoa, enquanto na Consolação o número é de 1,2 transferência por pessoa. *Ibidem*.

⁹ Maricato indicava as transformações no perfil das cidades antes da realização da Copa do Mundo, com a expulsão dos “pobres para a periferia da periferia”, que levavam cada vez mais tempo para chegar ao trabalho, atravessando distâncias cada vez maiores. MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido!. In: HARVEY, David *et al. Cidades rebeldes* (Coleção Tinta Vermelha). Boitempo Editorial. Edição do Kindle, 2013, posições 379-385. Como visto, desde então, o tempo de deslocamento parou de crescer, mas sem melhoras representativas de longo prazo.

¹⁰ “[...] se precisamos fazer cidades mais justas e igualitárias, para pensar numa cidade mais igual, é preciso formular políticas que visem a colaborar nessa correlação desequilibrada de gênero. Isso justifica políticas exclusivas ou preocupação com o olhar transversal sob o tema *gênero* sobre as políticas. Trabalhar a *equidade* significa tratar diferentemente os desiguais, trabalhar no campo das diferenças” (SANTORO, Paula Freire. *Gênero e planejamento territorial: uma aproximação*. Anais do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2008. p. 16).

¹¹ Atualmente, a cidade de São Paulo conta com 130,2 km de ciclovias, número que não avança desde 2016, segundo dados do Observa Sampa. CIDADE DE SÃO PAULO. *Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo, Mobilidade e Segurança no Trânsito*. Disponível em: <https://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/mobilidade-e-seguranca-no-transito>. Acesso em: 04 maio 2021.

¹² Dados do Observa Sampa. *Ibidem*.

¹³ *Idem*. O que mudou na mobilidade no município de São Paulo entre 2007 e 2017? *Informes Urbanos*, n. 40, São Paulo, 2019, p. 4-5.

O padrão de segregação paulistano afeta fortemente a população negra. Enquanto os bairros mais afastados possuem maioria de população autodeclarada preta e parda, aqueles situados no Centro e nos bairros mais ricos possuem a maioria da população branca. Segundo dados coletados pela Rede Nossa São Paulo, apenas 5,8% da população de Moema era preta ou parda, contra 60,1% em São Mateus. Por isso que a população negra, na pandemia, tem problemas com acesso às UBS e aos centros de atendimento, o que favorece a propagação da doença e gera maior grau de subnotificação de casos.¹⁴

Os problemas urbanos também afetam outros grupos. As mulheres enfrentam problemas em decorrência do papel social ainda desempenhado por elas, principalmente na periferia.¹⁵ Como utilizam mais deslocamentos a pé, são as maiores vítimas das más condições das calçadas e da falta de sinalização adequada, o que se traduz na alta participação nos acidentes.¹⁶

De qualquer forma, esse processo de segregação urbana, ainda hoje em voga, é um determinante dos problemas de mobilidade existentes na cidade de São Paulo. As dinâmicas são mais complexas do que há 50 anos, quando se podia falar de uma divisão centro/periferia mais clara, mas a herança das obras de infraestrutura pensadas sob esse signo impacta nos problemas vivenciados no cotidiano da população da cidade.

Um dos processos de alteração do padrão de segregação consistiu no deslocamento da centralidade paulistana. Heitor Frugoli mostra que, ainda na década de 1970, grande parte do comércio e dos moradores saía da Sé e da República em direção à parte sudoeste da cidade, primeiramente para a região da avenida Paulista e entornos, depois, nos anos 1990, para a av. Faria Lima, av. Berrini e bairros como Itaim Bibi e Vila Nova Conceição. O autor conta as lutas dos moradores restantes nessas *antigas* centralidades para manter ou reviver as dinâmicas antes existentes, assim como para criar rumos para esses locais.¹⁷

Teresa Pires do Rio Caldeira também aponta para os processos de construção de subúrbios ricos, à moda norte-americana, e de grandes condomínios murados e vigiados em bairros antes menos valorizados. À parte dos problemas causados pela má estruturação dos projetos arquitetônicos envolvidos e pelo fechamento dos

¹⁴ SOUSA, Caio Jardim; PAZ, Huri; LIMA, Márcia *et al.* Desigualdades raciais de mobilidade e acesso a serviços de saúde de alta complexidade em São Paulo. *Informativos Desigualdades Raciais e Covid-19*, AFRO-CEBRAP, n. 2, nov. 2020, p. 9.

¹⁵ CIDADE DE SÃO PAULO. Mulheres e seus deslocamentos na cidade: uma análise da pesquisa Origem e Destino do Metrô. *Informes Urbanos*, n. 44, São Paulo, 2020, p. 10.

¹⁶ VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. *Mobilidade urbana (Breve Companhia)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. Edição do Kindle, p. 12-35. Aliás, os pedestres são os grandes (praticamente os únicos) responsáveis também pela recente queda no número dos acidentes (dados do relatório anual de acidentes de trânsito da CET, acima citados).

¹⁷ FRUGOLI, Heitor. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo: Cortez/EDUSP, 2000. p. 26.

muros reais e simbólicos desses condomínios, fato é que sua construção deslocou os locais de moradia das classes abastadas.¹⁸

Um ponto importante desses processos de deslocamento da centralidade e de alteração dos padrões de segregação é que a infraestrutura das regiões centrais foi abandonada. A situação acaba por ser ambígua, com a zona central dotada de índices de criminalidade altos, concentração de moradores em situação de rua, cortiços e imóveis vazios convivendo com uma boa inserção no sistema viário e presença de equipamentos públicos diversos – de lazer e cultura, de eletricidade, de água e saneamento etc.¹⁹

Essa situação ambígua, do processo de deslocamento da centralidade e de alteração do processo de segregação, fez com que os distritos da Sé, da República e seus arredores fossem aqueles com maior concentração de imóveis ociosos da cidade.²⁰

Para analisar a ociosidade dos imóveis, foi criado o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) na cidade de São Paulo.²¹ Os dados

¹⁸ CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34 e EDUSP, 2011. p. 247-254. Como aponta a autora, o processo significou um aumento drástico do índice GINI em cidades como Santana do Parnaíba, onde estão alguns dos loteamentos fechados mais valorizados da região metropolitana. Nessa cidade, o índice saltou para 0,7286 em 1991. O processo foi parcialmente revertido pelos problemas sentidos pelos moradores, inclusive a dificuldade de deslocamento ao trabalho, de forma que o índice de Santana do Parnaíba retornou para o patamar de 0,6858 com o arrefecimento do mercado e o surgimento de ociosidade em alguns desses condomínios. Já um ponto de atenção é que a redução de desigualdade em Santana do Parnaíba foi exceção na metrópole, sendo que a desigualdade na cidade de São Paulo crescia constantemente, até onde temos dados disponíveis (0,5706 em 1991, 0,6182 em 2000, 0,6453 em 2010), segundo números fornecidos pelo DATASUS a partir dos últimos censos demográficos. CIDADE DE SÃO PAULO. *Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico*. Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 22 maio 2021; DATASUS – DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE DO BRASIL. Índices GINI das cidades paulistas Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginisp.def>. Acesso em: 22 maio 2021.

¹⁹ Na pesquisa da Rede Nossa São Paulo, vê-se que os distritos da Sé e da República estão entre os mais bem servidos de infraestrutura e oferta de empregos, mas têm índices ruins relacionados à violência e à renda média familiar. Assim, a República é o 6º mais citado dentre os 10 melhores nos indicadores levantados pela instituição, enquanto a Sé é o 5º mais citado dentre os 10 piores em outros indicadores. REDE NOSSA SÃO PAULO. *Mapa da desigualdade 2020*. São Paulo: Rede Nossa São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Mapa-da-Desigualdade-2020-TABELAS-1.pdf>. Acesso em: 22 maio 2021.

²⁰ Fábio Custódio Costa e Paula Freire Santoro constatam que, após um primeiro momento de esvaziamento, a ociosidade nos distritos do centro até decresceu entre 2000 e 2010. Os dados do censo mostram uma considerável diminuição da ociosidade no distrito da Sé, de 3.055 para 1.245 unidades vagas, com redução menos drástica na região da Consolação (de 3.694 para 2.890 unidades). O número de unidades vagas nas regiões centrais ainda era de 29.968 imóveis, cerca de 10% da ociosidade no município (299.621). COSTA, Fábio Custódio; SANTORO, Paula Freire. The process of implementation of compulsory subdivision, construction and use of land: The case of vacant properties in the central districts of São Paulo. *Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 63-79, 2019, p. 66.

²¹ Referido DCFSP confeccionou um novo Plano Diretor e aprovou o Decreto Municipal nº 55.638/14, definindo áreas prioritárias e critérios de aplicação. Os dados da evolução do cumprimento da função social da sociedade, fornecidos pela prefeitura, ainda são ínfimos – 122 dos 1.644 dos imóveis notificados cumulativamente até 2019 tinham cumprido a obrigação, praticamente sem evolução durante os últimos anos.

levantados nos mostram que 136 imóveis (7% do total dos vistoriados) estão com processo suspenso, principalmente por conta de requerimento de alvará construtivo (74 imóveis), e outros 70 foram arquivados em decorrência de processos de desapropriação por interesse público ou por interesse social. A perspectiva de conclusão de obras nesses espaços é incerta. Uma parte dos decretos de desapropriação é ainda de 2009, sem que em 2019 tivessem sua conclusão atestada pelo DCFSP.

Por conta do foco nas regiões centrais, é na subprefeitura da Sé que se encontra a maior parte dos imóveis notificados (856 imóveis, 59% do total). Outras áreas focalizadas, como Lapa ou o eixo de reestruturação da av. Santo Amaro, possuem uma quantidade bem menos representativa ou até ínfima de notificações, o que já denota o grau maior de ociosidade do centro, apesar da ausência de realização do Censo demográfico em 2020, que prejudicou a avaliação sobre a evolução do dado.

No caso da subprefeitura da Sé, que tem um padrão um pouco diferente das demais subprefeituras, o maior grupo proprietário desses imóveis é composto por construtoras e imobiliárias (305 imóveis, ou 38%). Uma distorção se dá pela ociosidade de um prédio de apartamentos na rua Rego Freitas, que acumula 206 unidades autônomas. Mesmo que fosse juridicamente possível considerar esse empreendimento e outro situado na av. Nove de Julho com 174 imóveis – que representa a maioria das unidades sem identificação de proprietário na DCFSP – como apenas 1 imóvel cada, a grande proporção de imóveis em mãos de construtoras ainda seria fato (102, ou 24%), perdendo proeminência apenas para os grupos de pessoas físicas. Seguindo na análise dos dados, verifica-se que os demais imóveis ociosos são de propriedade de pessoas físicas (224), uma boa parte delas espólios, de instituições ligadas direta ou indiretamente à Igreja Católica (54) e de instituições financeiras (21). Em relação aos identificados, apenas 10 imóveis são do poder público. Dentre os proprietários notificados, há até uma Sociedade de Propósito Específico destinada à especulação na região.

Também se constata que, de acordo com a DCFSP, uma parte dos proprietários inclusive admite o intuito especulativo de forma aberta, e outros acabam por confessar seu intuito nas próprias impugnações.²²

Não podemos esquecer que, conjuntamente a esses fatores já mencionados, o Brasil continua com um alto déficit habitacional. Nem mesmo as políticas de construção de casa própria ajudaram a reduzir esse déficit. O problema mais representativo em escala nacional, segundo a Fundação João Pinheiro, é relacionado ao ônus excessivo de aluguel (51,7% do déficit).²³

²² COSTA, Fábio Custódio; SANTORO, Paula Freire. The process of implementation of compulsory subdivision, construction and use of land: The case of vacant properties in the central districts of São Paulo. *Rev. Bras. Estud. Urb. anos Reg.*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 63-79, 2019, p. 75-77.

²³ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil: 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021. p. 148. A proposta de Plano de Habitação de São Paulo estimou em 2016 as necessidades habitacionais da cidade

Os problemas do centro de São Paulo não se resumem apenas à ampliação do estoque de moradia. No bairro de Campos Elíseos, há concentração de cortiços, o que preocupa por conta da estrutura precária dos prédios. A solução elaborada pelo Plano de Habitação de São Paulo viabiliza a manutenção de adensamento já existente na localização das moradias, trazendo melhoramentos e adaptações de segurança nos prédios antigos.²⁴

No entanto, referido plano encontra ameaças nos dados de remoções. Em 2020, foi procedida à remoção de 400 pessoas dos Campos Elíseos (quadras 37 e 38) mesmo com decisões judiciais em contrário, uma parte delas proveniente de outras remoções anteriores.²⁵

Há argumentos que fomentam planos de remoções sob a justificativa de que serão construídas casas populares. Porém, as novas construções, quando finalizadas e em razão da alta procura, acabam sendo destinadas para pessoas de outro extrato social, e não aquelas que habitavam o local antes do investimento imobiliário.

Basicamente, o que observamos atualmente é a continuação de um plano *higienista*²⁶ do centro urbano da cidade de São Paulo, que continua inviabilizando financeiramente a determinados grupos sociais o acesso à habitação em regiões

na seguinte proporção: 829.272 domicílios a serem melhorados por meio de intervenções no território, 368.731 novas unidades habitacionais, e 235.055 domicílios a serem afetados pela regulação de aluguéis. A população em situação de rua, em si, era de 15.905 pessoas, segundo o censo da população de rua de 2015 (segundo o censo de 2019, a população subiu para 24.344, e há indícios de subestimação). Enquanto isso, a maior parte das unidades novas é devida para atender ao crescimento demográfico da cidade (147.151).

²⁴ Do total de 80.389 domicílios em cortiços, a Sehab estima a necessidade de 15% de remoções para novas unidades habitacionais (12.058 domicílios) e a consolidação, mediante intervenções no território, de 85% dos domicílios (68.331 domicílios). CIDADE DE SÃO PAULO. *Plano municipal de habitação. Projeto de Lei n. 619/16*. São Paulo, 2016. p. 42. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf. Acesso em: 21 maio 2021.

²⁵ BARBOSA, B. R.; UNGARETTI, D. G.; ALHO, I.; SA, J. N.; ROLNIK, R.; GONSALES, T. A.; CASTRO, U. Mesmo com pandemia, remoções continuaram com força em São Paulo em 2020. *LabCidade – Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade*, 27 abr. 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/mesmo-com-pandemia-remocoes-continuaram-com-forca-em-sao-paulo-em-2020/>. Acesso em: 22 maio 2021. O Fórum Aberto Mundaréu da Luz indicou que, das pessoas removidas da quadra 36 em 2018, cujo destino é sabido, 60% foram para ocupações no entorno, 14% foram para favelas em regiões afastadas do centro e 4% foram para as quadras agora removidas. KLINTOWITZ, Danielle; MOREIRA, Fábio; NISITA, Vanessa (Org.). *Planejamento alternativo: propostas e reflexões coletivas*. São Paulo: Instituto Pólis, 2019. p. 150.

²⁶ Sobre o tema, Reinaldo José de Oliveira: “As cidades brasileiras não foram e não são planejadas para combater o racismo, elas foram planejadas e pensadas em determinados espaços, que ainda não são para todos. Na forma em que ela se apresenta, ela produz e reproduz o racismo, seja ela uma cidade do sul do Brasil, do sudeste, do norte, nordeste, centro-oeste. As capitais, por exemplo, têm os espaços centrais, onde estão sendo desenvolvidos o capital econômico, o capital da globalização, o capital turístico, comercial, administrativo. Existe um espaço que é sede desse poder socioeconômico e político. E a população de maior poder aquisitivo habita em locais específicos, com segurança física, privada, virtual, habitações verticais e horizontais” (OLIVEIRA, Reinaldo José de. *As cidades brasileiras foram pensadas para os brancos não serem incomodados*. Entrevista concedida a Ester Caetano em 11.05.2021. Nonada – Jornalismo Cultural. Disponível em: <http://www.nonada.com.br/2021/05/as-cidades-brasileiras-foram-pensadas-para-os-brancos-nao-serem-incomodados-diz-pesquisador/>. Acesso em: 17 maio 2021).

mais centrais, mais próximas das ofertas de empregos. E referida segregação de acesso à cidade se configura na causa de maior impacto dos problemas de mobilidade urbana.

Soma-se a todos esses fatores a pandemia causada pelo novo coronavírus, elemento essencial que poderá mudar os problemas de mobilidade urbana radicalmente nos próximos anos. São Paulo já apresenta uma redução de viagens, no geral, em 29% e os deslocamentos por conta do trabalho em 32% (comparando os dados de 2019-2020).²⁷ Também foi identificado que 69% das pessoas em São Paulo podem trabalhar em seus lares, e 52% dessas pessoas planejam continuar assim.²⁸

A possibilidade de trabalhar remotamente relativiza a busca de imóveis próximos ao local de trabalho. Inclusive, acabou por gerar um deslocamento dos moradores do centro da cidade para outras cidades do interior do estado que possibilitam uma maior qualidade de vida com menores custos.

Ainda é cedo para tirar qualquer conclusão. No entanto, se a manutenção de boa parte das pessoas no trabalho remoto virar uma possibilidade constante, será evidente a melhora na mobilidade urbana, que terá seus números reduzidos de maneira sensível. No entanto, apenas a redução do número de habitantes ou a diminuição do fluxo de pessoas diariamente não serão suficientes para que o espaço urbano seja otimizado e ocupado por pessoas que moram em periferias ou cidades-dormitórios.

Com a finalidade de uma mudança estrutural para maior efetividade do direito à cidade com a consequente aplicação do que está disciplinado no Estatuto da Cidade, faz-se necessário enfrentar dilemas jurídicos e socioeconômicos que acabam por inviabilizar mudanças estruturais.

Discutiremos no próximo tópico alguns aspectos tributários relevantes para o tema, especialmente sobre o IPTU progressivo no tempo por ausência do cumprimento da função social da propriedade. Embora a previsão constitucional busque orientar comportamentos, no caso, inibir o mau aproveitamento do espaço urbano, seu resultado prático é ineficiente.

É o que passaremos a evidenciar.

²⁷ KANTAR. *Mobility Futures 2021 The Next Normal: How will COVID-19 change the way mobility evolves in the world's great cities*. p. 9. Disponível em: <https://www.cidademarketing.com.br/marketing/2021/05/16/estudo-da-kantar-aponta-mudancas-na-mobilidade-urbana-pos-pandemia/>. Acesso em: 17 maio 2021.

²⁸ *Ibidem*, p. 15.

2 A ineficiência do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo

A mobilidade urbana não se limita ao planejamento de tráfego urbano, guardando relação com o racismo, a desigualdade social, a ausência de efetividade do Estatuto da Cidade e, até mesmo, com diretrizes tributárias que podem agravar a concentração de riqueza, estimulando a inflação imobiliária e, conseqüentemente, mantendo os grupos sociais menos favorecidos mais afastados do centro urbano e das oportunidades de emprego.

Neste tópico, faremos considerações a respeito da ineficiência da progressividade do IPTU no município de São Paulo, bem como proporemos uma saída tributária que nos parece mais viável para melhorar o planejamento urbano, conjuntamente com a melhora da mobilidade urbana como tentativa de democratizar a habitação do centro de São Paulo.

A progressividade do IPTU pode ser decorrente de dois fatos: ou em razão do valor do imóvel (capacidade contributiva), inserida na Constituição Federal (CF) pela Emenda Constitucional (EC) nº 29/2000;²⁹ ou pela progressividade no tempo devido à ausência de cumprimento da função social da propriedade³⁰ (como penalidade, art. 7º do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001).

No presente artigo, vamos deter nossa análise apenas na progressividade no tempo como penalidade ao descumprimento da função social da propriedade.³¹

O Estatuto da Cidade³² determina os critérios objetivos para aplicar a *penalidade* da progressividade por descumprimento das determinações do Plano Diretor, identificando, assim, um imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado.

²⁹ Art. 156, CF: I - propriedade predial e territorial urbana; § 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; [...]. Art. 182, §4º, CF: Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; [...]. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Constituição Federal*.

³⁰ Art. 1.228, §1º, CC: Cumprir a função social da propriedade: exercício do direito em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, preservando a fauna e a flora, as belezas naturais e o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, evitando a poluição do ar e das águas. BRASIL. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. *Código Civil*.

³¹ Vale destacar que, embora exista a possibilidade de progressividade em função do valor do imóvel, a Súmula 589 do STF determinou que: "É inconstitucional a fixação de adicional progressivo do imposto predial e territorial urbano em função do número de imóveis do contribuinte". Essa determinação acaba causando desequilíbrios ao beneficiar o proprietário de inúmeros imóveis com valor venal baixo e onera o proprietário de um único imóvel de valor venal mais elevado.

³² Art. 7º: Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante

Embora a previsão de IPTU progressivo como mecanismo de inibir a especulação imobiliária decorrente da má utilização do solo urbano seja louvável, o resultado prático é insuficiente, seja porque os dados sobre os imóveis são insuficientes, seja porque as dificuldades e custos administrativos para realizar as fiscalizações e notificações desestimulam a sua prática.

Além das dificuldades administrativas envolvidas, conflitos de interesses podem influenciar as escolhas dos agentes públicos. Normalmente, os terrenos que se enquadrariam nas hipóteses de progressividade se encontram muitas vezes penhorados em execução, fiscal ou civil, ou são ocupados por pessoas sem qualquer capacidade econômica para recolhimento do tributo.

Nesse contexto, acabamos por presenciar inúmeras retiradas de pessoas que ocupam prédios inteiros abandonados no centro de São Paulo. Também não são raras notícias de acidentes por irregularidade na construção desses edifícios.³³ Coincidentemente, esses problemas são temporalmente próximos a um processo de valorização imobiliária exacerbada ou interesse de alguma incorporadora ou loteadora em empreender na região.

A valorização do interesse privado em prol do interesse público acaba por dificultar o planejamento urbano da cidade, que poderia ser feito de maneira a manter um padrão de construção mais organizado, com mais espaços verdes e residências de custo mais baixo que atraiam pessoas com capacidade econômica correspondente.

Mas como seria possível uma frente de ação (tributária) para privilegiar o interesse público? Dentre as possibilidades vigentes no nosso ordenamento, entendemos que a mais adequada seria a aceitação de *dação em pagamento de bens imóveis* para quitação de dívidas tributárias.

A dação em pagamento de bens imóveis é uma forma de extinção do crédito tributário. Quando um contribuinte é devedor de um tributo e não apresenta capacidade econômica para quitá-lo, este poderá transferir a propriedade de um imóvel

a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. § 1º *O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.* § 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

³³ “Na madrugada do dia 1º de maio de 2018, Dia Internacional do Trabalhador, o Edifício Wilton Paes de Almeida, localizado no Largo do Paissandu – região central de São Paulo – desabou após um incêndio que teve seu início cerca de quarenta minutos antes da tragédia. O edifício de 24 andares era de propriedade da União, mas foi concedido para uso da prefeitura municipal após um acordo firmado em outubro de 2017. No passado, ele já havia sido utilizado pela Polícia Federal e pelo INSS. Vazio desde 2003, quando a Polícia Federal se mudou definitivamente para a região da Lapa, o prédio foi ocupado algumas vezes, sendo que sua última ocupação já durava cerca de quatro anos. Com o incêndio, as 150 famílias que o ocupavam ficaram desabrigadas” (CHIACHIRI, Roberto; VICTOR, C.; CORREIO, T. G. Nós na perspectiva deles: a tragédia do Paissandu e a representação midiática dos movimentos de moradia em São Paulo. *LOGOS* (UERJ. IMPRESSO), v. 26, p. 111-129, 2019. p. 121. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/logos/article/view/36182/31097>. Acesso em: 22 maio 2021).

de sua titularidade para o Fisco (federal, estadual, distrital ou municipal) e, com isso, terá a quitação da dívida tributária.

Ainda que a previsão dessa forma de extinção do crédito tributário seja datada de 1966 (Código Tributário Nacional – CTN), sua aplicação era rechaçada por ausência de previsão legal que regulamentasse referida possibilidade. Em 2016, a Lei nº 13.259 foi promulgada viabilizando a possibilidade de utilizar o instituto jurídico, que continua com baixa aplicabilidade.

Além disso, em 2020, a Lei nº 13.988 foi promulgada validando a transação tributária³⁴ para validar negociações personalizadas entre o Fisco e os contribuintes na quitação das dívidas tributárias.

Hoje, o ordenamento jurídico encontra inúmeras possibilidades de resolução de conflitos tributários. Essas novas possibilidades acabam por auxiliar no planejamento urbano na seguinte medida: prédios abandonados tendem a ter dívidas de IPTU elevadas. Depois da penhora do imóvel para garantia da execução, o procedimento padrão é o leilão em hasta pública. Porém, essas arrematações tendem a ser realizadas pelo lance mínimo, em valor que pode ser inferior a 50% do valor da avaliação.

A sugestão aqui consiste em realizar a extinção do tributo devido pela dação em pagamento do bem imóvel. Assim, a propriedade seria transferida para a municipalidade, sem qualquer ônus real sobre o imóvel (sem dívidas). Após essa transferência de propriedade, inúmeras poderiam ser as opções.

A municipalidade poderia decidir utilizar a propriedade para a finalidade que melhor lhe convier, seja reformando o imóvel existente, demolindo e construindo um novo empreendimento (público ou privado), ou, ainda, utilizando o espaço para construção de praças, por exemplo.

Caso a primeira opção fosse inviável ou muito onerosa, também seria possível a alienação da propriedade para interessados, mas pelo verdadeiro valor de mercado do bem, destituído das dívidas e dos ônus reais que apresentava quando estava penhorado numa execução.

Independentemente dos desdobramentos possíveis após a transferência da propriedade, o que resta evidente é que o ordenamento jurídico tem previsões compatíveis com outras áreas da administração pública e planejamento urbano, tais como a mobilidade urbana.

Feitas as considerações sobre a tributação do IPTU conjuntamente com as formas alternativas de solução de conflito tributário pela transação tributária e a forma incomum de extinção do crédito tributário através da dação em pagamento

³⁴ Veio por meio dessa validar o negócio jurídico já inovado pelo Código de Processo Civil (CPC/15) em matéria tributária.

de bens imóveis, passaremos agora a tratar dos desafios estruturais que comprometem o exercício do direito à cidade de forma plena e perpetuam um espaço urbano desigual fundado na segregação socioespacial na cidade de São Paulo.

3 Desafios estruturais à efetivação do direito à cidade

Milton Santos³⁵ nos auxilia na compreensão de que a ocupação do espaço urbano é responsável por potencializar as desigualdades decorrentes do modelo socioeconômico adotado:

A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial.

A realidade urbana brasileira exterioriza que a vivência nas cidades é atravessada pela desigualdade socioeconômica, afetando a fruição de vários direitos ao restringir o acesso a melhores oportunidades de desenvolvimento social para a totalidade da população. Os indicadores presentes nos tópicos anteriores referentes à cidade de São Paulo permitem essa constatação do espaço urbano, repercutindo e potencializando as desigualdades presentes no tecido social.

Sem prejuízo dos limites estatais impostos ao poder econômico na tentativa de observância de direitos humanos fundamentais, como o direito à moradia, e do conjunto robusto de legislações que servem como mecanismo de garantia desses direitos, o que se verifica é uma constante sobreposição de prioridades ao prevalecer os interesses da mercantilização e conseqüente acumulação em detrimento da distribuição na busca pelo objetivo constitucional de redução das desigualdades sociais e regionais.

O modelo socioeconômico é tratado como um desafio estrutural para efetivação do direito à cidade com reverberações intensas no cenário nacional ao se fundamentar em características historicamente adquiridas que, muito embora tenham se transformado ao longo do tempo, asseguraram e asseguram o objetivo principal de manutenção de privilégios em nossa sociedade.

³⁵ SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018. p. 10.

Uma das características nacionais não superadas com repercussões no processo de urbanização é a estrutura fundiária concentrada,³⁶ com origem no período colonial e do Império, e seguindo presente na atualidade. O estabelecimento de grandes frações de terra, em um primeiro momento, decorreu do sistema de povoamento adotado até 1822, a concessão de sesmarias no âmbito da divisão política das capitanias hereditárias.³⁷

A grande propriedade também foi fundada nas atividades econômicas exploradas (agrícola de monocultura e mineração) e na forma pela qual se dava essa exploração, ocasionando a degradação do solo e a consequente improdutividade de parcela desses latifúndios, o que não era visto como um fator de risco para a produção, considerando a abundância de terras existentes à época. Os latifúndios improdutivos também foram estimulados pelo aumento das posses irregulares no período em que o sistema de concessão de sesmarias foi suspenso e inexistia um regramento no país relacionado à ocupação da terra.

Importante a indicação de que a Lei de Terras de 1850 teve um papel fundamental para uma estrutura fundiária concentrada ao limitar o acesso à terra no país. Referida legislação foi responsável pelo surgimento da propriedade privada imobiliária no país, ao determinar que a terra apenas poderia ser adquirida por compra. Diante de um cenário do fim do tráfico negreiro e com a expectativa de transição do trabalho calcado na escravização de pessoas negras para o trabalho livre e/ou assalariado com base na imigração em especial de europeus, a legislação propositadamente determinou que poucos acessassem legalmente a terra.³⁸

³⁶ “A concentração da propriedade fundiária [...] representa uma distribuição extremamente irregular da propriedade da terra entre os indivíduos que a ocupam, nela exercem a sua atividade econômica, e dela dependem para a sua manutenção. Não se trata unicamente de uma concentração de terras desocupadas e vazias, ou mesmo apenas semi-ocupadas. É a concentração, em poucas mãos, de terras habitadas onde se multiplicam muitas vezes as mãos ativas que as lavram; onde se localiza e se comprime a totalidade da população rural brasileira. É em suma uma concentração de terras e propriedade que significa também o domínio de recursos econômicos que constituem a única fonte de subsistência daquela população” (PRADO JÚNIOR, Caio. *A questão agrária no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1979. p. 33-34).

³⁷ “O Brasil constituiu sua própria lógica de ocupação do território. A colonização inicialmente se deu pelo sistema de capitanias (quinze ao todo), que consistia em entregar enormes extensões de terra a nobres ou a homens abastados economicamente, que se tornavam verdadeiros senhores feudais desses territórios. [...] Foram fundados vários portos para facilitar o escoamento das extrações no país (madeira, açúcar, tinturas, algodão e escravos índios). Assim, a maior parte das primeiras cidades fundadas pelos portugueses no Brasil localizava-se no litoral e tinha uma função militar e comercial com formação e expansão espontânea, em face da economia de exportação imposta pela Metrópole. Somado a esse modelo, o processo de ocupação do território ocorreu com a formação de cidades e vilas, derivado de atos de iniciativas oficiais, inclusive pelo interior da Colônia” (DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. Barueri: Editora Manole, 2004. p. 2).

³⁸ “A estrutura fundiária brasileira já caracterizada por grandes propriedades, também passa a ter um caráter altamente concentrador, considerando o monopólio estabelecido pela Lei de Terras que elevou à ilegalidade outras formas de ocupação que não decorressem da aquisição da propriedade” (RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. *Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo*. 1. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. p. 50).

O caráter altamente concentrador também afetou a acumulação e distribuição de riquezas entre os grupos sociais existentes, repercutindo no uso e ocupação das cidades.

Outra característica nacional não superada emerge da formação da sociedade brasileira, que é estruturalmente racializada, significando dizer a hierarquização racial, estando em grau de superioridade os europeus ou aqueles com descendência europeia e em grau de inferioridade os africanos ou com descendência africana. Essa hierarquização entre as raças, elemento fundamental do racismo, estruturou mais de três séculos da exploração de mão de obra escravizada no país e segue estruturando a sociedade de modo a manter desigualdades que existem entre população negra e não negra.

Na perspectiva da população negra, as desigualdades foram potencializadas pela ausência de medidas complementares à abolição da escravatura, como a integração socioeconômica e racial da população negra, impactando na forma como esse grupo social ocupou a cidade ao longo do tempo.

As características nacionais abordadas anteriormente se fizeram presentes no processo de urbanização das cidades brasileiras, cabendo destacar que a ideia de urbanizar tem como pressuposto o desenvolvimento econômico alcançado pela industrialização ocorrida tardiamente em face da predominância das atividades agrícolas economicamente exploradas no país.

Apenas ao longo do século XIX, a urbanização brasileira alcançou um *status* de maturidade, ganhando os contornos conhecidos hoje no século XX. O que havia antes da urbanização pode ser identificado mais como geração de cidades do que efetivamente uma estrutura urbana.³⁹ O domínio econômico fundado na produção de café existente na região Sudeste do país possibilitou que, na cidade de São Paulo, ocorresse um surto de industrialização, com o desenvolvimento de indústrias de natureza têxtil e alimentícia, intensificando transformações de ordem urbanística na cidade, cuja ocorrência também contou com a contribuição de um intenso fluxo imigratório europeu para exercício do trabalho assalariado.⁴⁰

As transformações indicadas acentuaram a segregação espacial na cidade de São Paulo, instalando a dinâmica urbanística identificada pelos indicadores de mobilidade urbana e ociosidade imobiliária analisados no primeiro tópico deste artigo. Nesse sentido, a região central passou a ser dotada de uma estrutura urbanística financiada por investimentos públicos e destinada às elites, contrastando com outras regiões da cidade, destinadas para os outros grupos sociais, como a formação

³⁹ SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018. p. 22.

⁴⁰ ROLNIK, Raquel. *Território em conflito*: São Paulo: espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017. p. 20-21.

de bairros operários nos quais os serviços de infraestrutura eram inexistentes. A regulação urbanística auxiliou na construção e perpetuação das diferenças no cenário paulistano, considerando, por exemplo, disposição do código de posturas e sanitários, que, a partir de 1886, proibiu a instalação de cortiços na zona central.⁴¹

Em complemento ao que foi evidenciado no primeiro tópico com relação à ocupação socioespacial de grande parte da população negra na cidade de São Paulo atualmente, se identifica que referida ocupação sempre foi marcada pela segregação, independentemente dos movimentos de esvaziamento ou ocupação da região central, ocorrendo ou a partir da habitação de cortiços e porões localizados no centro, ou da moradia com localização periférica. Nos dois cenários, as moradias possuem o caráter de “não lugar” com a possível presença da violência, não oportunizando ofertas de trabalho e emprego, tampouco a proximidade de equipamentos públicos atrelados à saúde, educação, lazer, entre outros.⁴²

Outro desafio estrutural à efetivação do direito à cidade, já apontado neste tópico que pretendemos analisar de forma crítica, se refere à legislação que acabou por garantir o “não lugar”, isto é, a ocupação irregular e ilegal do espaço urbano. Nesse sentido, vale destacar a análise de Ermínia Maricato:⁴³

A legislação urbana não surgirá senão quando se torna necessária para a estruturação do mercado imobiliário urbano, de corte capitalista. Os Códigos Municipais de Posturas, elaborados no final do século XIX tiveram um claro papel de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário acarretando a expulsão da massa trabalhadora pobre do centro da cidade. A nova normatividade contribui para a ordenação do solo de uma parte da cidade mas também contribui, ao mesmo tempo, para a segregação espacial. A escassez alimenta a extração da renda imobiliária. A submissão da terra aos capitais de promoção, construção e financiamento imobiliário não se tornou homogênea como nos países avançados, convivendo com formas arcaicas de produção do espaço como a autoconstrução em loteamentos ilegais ou em áreas invadidas, simplesmente.

O que se identifica é a legislação no passado, incluindo aqui a Lei de Terras, com a finalidade de tornar a ocupação espacial da cidade restrita e excludente, segregando grupos sociais (repercussão do modelo socioeconômico sobre a estrutura urbana).

⁴¹ *Ibidem*, p. 22-26.

⁴² RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. *Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo*. 1. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. p. 116-117.

⁴³ MARICATO, Ermínia. *Metrópole, legislação e desigualdade*. *Estud. av.*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, ago. 2003. p. 154. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 maio 2021.

Ao observarmos os regramentos que seguiram disciplinando o uso e ocupação do solo, principalmente em relação às normas construtivas e de edificação, além daquelas atreladas à titularidade imobiliária na perspectiva notarial e registral, o cenário evidencia inúmeras exigências a serem cumpridas. Uma parcela considerável da população brasileira não consegue cumprir todos os requisitos, seja em razão do número expressivo de formalidades a serem observadas, seja em decorrência do alto custo envolvido. Por consequência, a realidade se traduz por uma infinidade de imóveis irregulares⁴⁴ no país (irregularidade técnica e jurídica).

Além de ter sido apresentada como forma de combater ociosidade imobiliária no segundo tópico do presente artigo, a tributação é citada nessa oportunidade como outro elemento que integra as inúmeras formalidades no que diz respeito à regularidade imobiliária. Já no segundo tópico, havíamos pontuado sobre a ausência de capacidade econômica para recolhimento dos tributos imobiliários, ocasionando a irregularidade jurídica decorrente deste aspecto.

O Estatuto da Cidade⁴⁵ trouxe em seu bojo a regularização fundiária como um dos instrumentos da política urbana, e a Lei de Regularização Fundiária Rural e Urbana, Lei nº 13.465, de 2017, no que diz respeito à regularização fundiária urbana, instituiu medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. O arcabouço jurídico é robusto, contudo, não consegue alcançar a efetividade necessária, o que impacta na adequação do espaço urbano.

A partir dos apontamentos realizados ao longo deste tópico, foi possível identificar o caráter estruturante dos desafios à efetivação do direito à cidade. Sem prejuízo dos mecanismos redutores desses desafios, apenas mudanças de ordem estrutural efetivamente auxiliariam no exercício da cidadania plena por todos que ocupam a cidade.

⁴⁴ “[...] problema histórico, que atinge milhões de brasileiros – maciçamente, a população de baixa renda, afetando duramente a economia e que está sendo amenizado por uma lei promulgada recentemente: a falta de legalização dos imóveis urbanos. De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (que incorporou o antigo Ministério das Cidades), cerca de 50% dos imóveis no Brasil têm algum tipo de irregularidade. São 60 milhões de domicílios urbanos, sendo 30 milhões irregulares – ou seja: os seus ocupantes nunca foram a um cartório para providenciar a escritura. [...]” (RE-HABITARE, Grupo de Pesquisa e Extensão da Faculdade de Direito e Ciências do Estado da UFMG. *Metade dos imóveis urbanos no país não tem escritura*. Notícia publicada em 30.07.2019. Disponível em: <https://rehabitare.direito.ufmg.br/?p=2399>. Acesso em: 22 maio 2021).

⁴⁵ “O Estatuto da Cidade propugna por cidades sustentáveis e saudáveis, aliando políticas públicas, iniciativa privada e participação popular (gestão democrática da cidade). [...] Também há uma atenção especial para a tentativa de regularização fundiária da moradia da população economicamente desfavorecida [...]” (DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. Barueri: Editora Manole, 2004. p. 60).

Considerações finais

O artigo analisou, a partir de dados da cidade de São Paulo, a relação entre mobilidade urbana, ociosidade imobiliária e desigualdade socioeconômica.

No primeiro tópico, foram levantados dados relativos à mobilidade urbana do trajeto casa-trabalho na cidade, considerando o tempo e a distância de deslocamento, e outros referentes ao nível de ocupação e ociosidade de imóveis em áreas centrais, restando evidenciado que o planejamento urbano e a melhora dos índices de mobilidade dependem de políticas públicas para melhorar o deslocamento urbano, que podem variar em investimento de transportes públicos, como também em redução da distância entre as ofertas de empregos e a moradia dos trabalhadores.

A partir disso, foram verificadas possibilidades jurídicas de melhoria através da análise do IPTU progressivo no tempo por ausência de cumprimento da função social da propriedade. Então, no segundo tópico avaliamos a ineficiência do instituto jurídico que, apesar de seu bom desenho enquanto política pública, inclusive no que diz respeito ao escalonamento proposto pelo Estatuto da Cidade, na prática não consegue trazer efetividade nem no recolhimento tributário (finalidade fiscal), nem em resultados de indução e inibição (finalidade extrafiscal) para desestimular propriedades não edificadas ou subutilizadas.

No entanto, conforme observado no segundo tópico, o próprio ordenamento jurídico detém outras possibilidades para privilegiar o interesse público sobre o interesse privado, especialmente quanto ao combate da ociosidade imobiliária. Nesse sentido, analisamos uma dessas outras possibilidades, que consiste na extinção de créditos tributários pela dação em pagamento de bens imóveis – instituto jurídico de grande importância, porém muito pouco utilizado.

Por fim, no terceiro tópico procedemos ao reconhecimento dos desafios estruturais que afetam a efetivação do direito à cidade. Além do modelo socioeconômico que impacta as relações da cidade, características nacionais não superadas e historicamente estabelecidas (estrutura fundiária concentrada, concentração de riquezas, sociedade estruturalmente racializada e manejo da legislação para promover a segregação espacial urbana de grupos sociais) consistem nos desafios de ordem estrutural para uma ocupação espacial da cidade mais justa.

Ainda que se tenha um conjunto de normas e atos que determinem medidas específicas para que a ocupação do espaço urbano ocorra da forma mais adequada possível, a efetivação do direito à cidade, que tem como pressuposto o desenvolvimento social, necessariamente passa por mudanças, em especial políticas públicas, que envolvam os desafios estruturais identificados.

Ao longo deste artigo, pudemos identificar a conexão inerente entre desigualdade socioeconômica, ociosidade imobiliária e mobilidade urbana. E, diante da complexidade dos temas envolvidos, o ordenamento jurídico, dotado de boa

coordenação e direcionamento, auxilia na melhoria do planejamento urbano e redução dos desafios estruturais para que se exerça o direito à cidade de forma plena, contudo, não alcança a efetividade necessária frente ao cenário de desigualdade que permanece no espaço urbano.

Urban mobility and the real estate idleness in São Paulo: a reflection of inequality

Abstract: This paper aims to make considerations about urban mobility and its relationships with real estate idleness in São Paulo city. It will depart from trends of times spend between home and the main activity, and from the realty property located in the city center that are empty. In this paper the displacement trends, shows that a considerable part of São Paulo population face challenges to access important places to urban life. Facing that reality that results in the uneven urban space distribution, the paper will address inefficiency of taxation as an instrument for urban policies that cannot fulfill the social function of property in the wide part of the city center realties. Also, it proposes some viable juridical responses thru taxation that could bring more efficient results. In this complex context in which the city occupancy works like a mirror of socioeconomical conditions felt by each citizen, the paper will try to reach a comprehension of national particularities not overcome that are present as well in the society formation as in the urbanization process and that reverberate in the way the urban space is occupied. This provides the acknowledgement of structures that block the right of the city, and how the legislation can potentializes the existent inequality in the urban space in untouchables formal patterns to an regular occupation of the city.

Keywords: Urban mobility. Real estate idleness. Taxation and the social function of property. Uneven urban space. Right to the city.

Referências

- BARBOSA, B. R.; UNGARETTI, D. G.; ALHO, I.; SA, J. N.; ROLNIK, R.; GONSALES, T. A.; CASTRO, U. Mesmo com pandemia, remoções continuaram com força em São Paulo em 2020. *LabCidade – Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade*, 27 abr. 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/mesmo-com-pandemia-remocoes-continuaram-com-forca-em-sao-paulo-em-2020/>. Acesso em: 22 maio 2021.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Constituição Federal*.
- BRASIL. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. *Código Civil*.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34 e EDUSP, 2011.
- CEBR – CENTRE FOR ECONOMICS & BUSINESS RESEARCH EXPLORATION. *Urban Mobility Index*. London, abr. 2017. Disponível em: <https://www.qualcomm.com/media/documents/files/urban-mobility-index-report.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2021.
- CET SP – COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRÂNSITO DE SÃO PAULO. Relatórios disponíveis em: <http://www.cetsp.com.br/sobre-a-cet/relatorios-corporativos.aspx>. Acesso em: 05 maio 2021.
- CHIACHIRI, Roberto; VICTOR, C.; CORREIO, T. G. Nós na perspectiva deles: a tragédia do Paissandu e a representação midiática dos movimentos de moradia em São Paulo. *LOGOS* (UERJ. IMPRESSO), v. 26, p. 111-129, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/logos/article/view/36182/31097>. Acesso em: 22 maio 2021.

CIDADE DE SÃO PAULO. A mobilidade das mulheres na cidade de São Paulo. *Informes Urbanos*, n. 25, São Paulo, 2016. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes_Urbanos/INFORME%20MobSPMulher_rev.pdf. Acesso em: 03 maio 2021.

CIDADE DE SÃO PAULO. *Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico*. Disponível em: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 22 maio 2021.

CIDADE DE SÃO PAULO. Mulheres e seus deslocamentos na cidade: uma análise da pesquisa Origem e Destino do Metrô. *Informes Urbanos*, n. 44, São Paulo, 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes_Urbanos/44_IU_mobilidade_mulheres.pdf. Acesso em: 15 maio 2021.

CIDADE DE SÃO PAULO. *Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo, Mobilidade e Segurança no Trânsito*. Disponível em: <https://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/mobilidade-e-seguranca-no-transito>. Acesso em: 04 maio 2021.

CIDADE DE SÃO PAULO. O que mudou na mobilidade no município de São Paulo entre 2007 e 2017? *Informes Urbanos*, n. 40, São Paulo, 2019. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wpcontent/uploads/2019/10/40_IU_OD_2019_final.pdf. Acesso em: 03 maio 2021.

CIDADE DE SÃO PAULO. *Plano municipal de habitação. Projeto de lei n. 619/16*. São Paulo, 2016. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2014/08/20161221_PMH_PL_bxa.pdf. Acesso em: 21 maio 2021.

COSTA, Fábio Custódio; SANTORO, Paula Freire. The process of implementation of compulsory subdivision, construction and use of land: The case of vacant properties in the central districts of São Paulo. *Rev. Bras. Estud. Urb anos Reg.*, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 63-79, jan./abr. 2019.

DATASUS – DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE DO BRASIL. Índices GINI das cidades paulistas. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginisp.def>. Acesso em: 22 maio 2021.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. Barueri: Editora Manole, 2004.

FRUGOLI, Heitor. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo: Cortez/EDUSP, 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil: 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2010*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 22 maio 2021.

KANTAR. *Mobility Futures 2021 The Next Normal: How will COVID-19 change the way mobility evolves in the world's great cities*. Disponível em: <https://www.cidademarketing.com.br/marketing/2021/05/16/estudo-da-kantar-aponta-mudancas-na-mobilidade-urbana-pos-pandemia/>. Acesso em: 17 maio 2021.

KLINTOWITZ, Danielle; MOREIRA, Fábio; NISITA, Vanessa (Org.). *Planejamento alternativo: propostas e reflexões coletivas*. São Paulo: Instituto Pólis, 2019.

MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido!. In: HARVEY, David *et al.* *Cidades rebeldes* (Coleção Tinta Vermelha). Boitempo Editorial. Edição do Kindle, 2013.

METRÔ – COMPANHIA DO METROPOLITANO DE SÃO PAULO. *Pesquisa Origem e Destino 2017: 50 anos; a mobilidade urbana da Região Metropolitana de São Paulo em detalhes*. v. 4. São Paulo: Metrô, 24 jul. 2019. Disponível em: <http://www.metro.sp.gov.br/pesquisa-od/>. Acesso em: 04 maio 2021.

OLIVEIRA, Reinaldo José de. *As cidades brasileiras foram pensadas para os brancos não serem incomodados*. Entrevista concedida a Ester Caetano em 11.05.2021. Nonada – Jornalismo Cultural.

Disponível em: <http://www.nonada.com.br/2021/05/as-cidades-brasileiras-foram-pensadas-para-os-brancos-nao-serem-incomodados-diz-pesquisador/>. Acesso em: 17 maio 2021.

PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; SCHWANEN, Tim. *Tempo de Deslocamento Casa - Trabalho no Brasil (1992-2009): Diferenças Entre Regiões Metropolitanas, Níveis de Renda e Sexo*. Texto para discussão 1813 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16966. Acesso em: 27 mar. 2021.

PRADO JÚNIOR, Caio. *A questão agrária no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1979.

REDE NOSSA SÃO PAULO. *Viver em São Paulo: Mobilidade Urbana*. Rede Nossa São Paulo em parceria com o Ibope Inteligência. set. 2020, JOB0182-1. São Paulo: 2020. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/11/ViverEmSP-MobilidadeUrbana-2020-completa.pdf>. Acesso em: 22 maio 2021.

REDE NOSSA SÃO PAULO. *Mapa da desigualdade 2020*. São Paulo: Rede Nossa São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Mapa-da-Desigualdade-2020-TABELAS-1.pdf>. Acesso em: 22 maio 2021.

RE-HABITARE. Grupo de Pesquisa e Extensão da Faculdade de Direito e Ciências do Estado da UFMG. *Metade dos imóveis urbanos no país não tem escritura*. Notícia publicada em 30.07.2019. Disponível em: <https://rehabitare.direito.ufmg.br/?p=2399>. Acesso em: 22 maio 2021.

RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. *Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo*. 1. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

ROLNIK, Raquel. *Território em conflito*: São Paulo: espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

SANTORO, Paula Freire. *Gênero e planejamento territorial: uma aproximação*. Anais do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2008. Disponível em: <http://www.abep.org.br/~abeporgb/publicacoes/index.php/anais/article/view/3378>. Acesso em: 19 maio 2021.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018.

SOUSA, Caio Jardim; PAZ, Huri; LIMA, Márcia *et al.* Desigualdades raciais de mobilidade e acesso a serviços de saúde de alta complexidade em São Paulo. *Informativos Desigualdades Raciais e Covid-19*, AFRO-CEBRAP, n. 2, nov. 2020. Disponível em: https://cebrap.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Informativo-2_f.pdf. Acesso em: 23 abr. 2021.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. *Mobilidade urbana (Breve Companhia)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. Edição do Kindle.

VIANNA, Guilherme Szczerbacki Besserman; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Em busca do tempo perdido: uma estimativa do produto perdido em trânsito no Brasil. *Revista de Economia Contemporânea*, 2015, v. 19, t. 3, p. 403-416. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rec/v19n3/1415-9848-rec-19-03-00403.pdf>. Acesso em: 04 maio 2021.

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

RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio; SIQUEIRA, Luiza Noronha; FARINA, Marcelo Pezzolo. A mobilidade urbana e a ociosidade imobiliária em São Paulo: um reflexo da desigualdade. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 251-272, jan./jun. 2021.
