



POLÍTICAS DO URBANO, DESIGUALDADES E PLANEJAMENTO

*TRAJETÓRIA DO ESTOQUE RESIDENCIAL FORMAL,
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - 2000/2020*

Eduardo Marques e Guilherme Minarelli

Sumário Executivo

- Esta NT apresenta um estudo da trajetória do estoque imobiliário residencial formal no Município de São Paulo nos últimos 20 anos, a partir de dados da Secretaria da Fazenda Municipal (SF) da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) para fins de lançamento do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU).
- O estoque passou de uma predominância horizontal de padrão baixo (em imóveis) e médio (em área construída) para uma inconteste liderança de verticais de padrão médio (em imóveis e área). Os imóveis verticais de padrão alto também cresceram significativamente, em especial em área construída, mas com decrescentes metragens quadradas médias individuais.
- Não se observaram efeitos significativos dos Planos Diretores ou Leis de Zoneamento. NTs posteriores explorarão possíveis efeitos territoriais. O único efeito geral, mas pontual, parece ter ocorrido entre o Plano Diretor de 2014 e a Lei de Zoneamento de 2016. Há sinais de que isso envolveu volumes elevados de demolições residenciais de baixo padrão que alimentaram a expansão vertical de médio e alto padrões. As dinâmicas dos lançamentos de incorporação e de terrenos corroboram essa interpretação.

Esta nota técnica apresenta e discute a trajetória do estoque imobiliário residencial formal no Município de São Paulo entre 2000 e 2020. Partimos dos dados fiscais de registro de propriedades imobiliárias na cidade de São Paulo, produzidos pela Secretaria da Fazenda Municipal (SF) da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) para fins de lançamento do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU). O banco de dados resultante inclui um total de mais de 62,7 milhões de registros, variando entre cerca de 2,5 milhões em 2000 e 3,5 milhões em 2020.

O estoque residencial se refere ao parque habitacional existente na cidade em um dado momento, apresentando uma elevada inércia considerando o grande volume de edificações já construídas e regularizadas em momentos anteriores. Por essa razão, a análise considera as edificações residenciais de forma acumulada ano a ano, assim como por tipo (vertical/horizontal) e padrão construtivo (alto/médio/baixo). Considerando restrições de espaço, esta NT não discute os valores dos imóveis residenciais, o estoque de imóveis comerciais e industriais, ou as dinâmicas propriamente territoriais, que serão objeto de outras NT a serem publicadas em breve.

Em países como o Chile, os Estados Unidos e a Inglaterra, essa informação pode ser obtida de forma regular por pesquisas específicas ou por acesso público aos cadastros.¹ No caso brasileiro, a ausência de dados públicos sistemáticos sobre o tema dificulta a realização de estudos empiricamente embasados, apesar de todos concordarem com

1 Cf. respectivamente: www.ine.cl/estadisticas/economia/edificacion-y-construccion; www.census.gov/programs-surveys/ahs.html e www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/housing/articles/ukhousebuildingdata/apriltojune2019.

a centralidade da questão para a configuração das cidades. As exceções se centram principalmente no estudo da produção imobiliária nova por incorporação imobiliária (Wissenbach 2008; Marques 2005; Hoyler 2016), por vezes de forma focada apenas em partes da cidade (Shimbo 2013), pouco iluminando o estoque habitacional como um todo e suas transformações. A disponibilização das informações do IPTU pela Prefeitura Municipal de São Paulo em dezembro de 2015 começou a mudar essa situação. Apesar da riqueza dos dados disponibilizados em si, uma série de procedimentos metodológicos relativamente complexos foram necessários para gerar as informações analisadas aqui, devendo os resultados serem tratados com cautela.

A próxima seção apresenta tais procedimentos de método, antes de prosseguirmos para a apresentação dos resultados.

Procedimentos metodológicos

O universo analisado aqui é, a princípio, o mais completo disponível para análise imobiliária paulistana. Considera uma série de formas de propriedade e uso do solo, com a notável exceção das áreas de precariedade. Assim, tratamos aqui do estoque formal, conscientes de que a cidade tem um vasto parque informal de habitações, composto tanto por edificações precárias (favelas, loteamentos e cortiços) quanto por edificações não precárias, mas não inteiramente regularizadas. Quanto ao primeiro fenômeno, há estimativas confiáveis. Em estudo anterior realizado a partir de dados censitários, estimamos o estoque precário de domicílios em favelas e loteamentos clandestinos no Município em 21,4% em 2000, dado projetado para 27,4% em 2020 (CEM/Sehab 2016). Já as edificações não precárias, mas não regularizadas, são de difícil estimativa. À primeira vista, seria possível chegar à informação pela subtração das edificações de

registros administrativos dos domicílios registrados pelo IBGE, já descontando os domicílios precários. Entretanto, isso não gera estimativas minimamente confiáveis já que inexiste identidade entre edificações e domicílios, tanto pela existência de imóveis vazios (nas primeiras) quanto de famílias conviventes (nos segundos).² De qualquer forma, um volume expressivo do estoque habitacional se encontra fora do escopo da análise realizada aqui.

Uma complicação adicional de interpretação decorre do fato da proporção de edificações nos três conjuntos anteriores – imóveis regularizados; precários; e irregulares não-precários – variar ao longo do tempo e ser produto de políticas municipais, em especial de campanhas de expansão cadastral, anistias, urbanizações de favelas e regularizações de loteamentos. Assim, elevações ou quedas localizadas podem se dever menos ao crescimento de um dado fenômeno, e mais à expansão da cobertura do cadastro sobre o universo de edificações residenciais, impulsionado por políticas públicas e por decisões de governo. Portanto, embora os resultados a seguir sejam bastante eloquentes, devem ser analisados de forma nuançada e parcimoniosa.

2 Apenas a título de exercício, podemos seguir esse raciocínio. O IBGE estimou a existência no Município de 2,95 e 3,56 milhões de domicílios em 2000 e 2020, respectivamente. Em estudo anterior (CEM/Sehab 2016), por outro lado, calculamos os domicílios precários (favelas e loteamentos clandestinos e irregulares) em 657.000 e 958.000 para as mesmas datas. Portanto, o Município teria cerca de 2,3 e 2,6 milhões de domicílios não precários em 2000 e 2020, respectivamente. Como veremos adiante, o total de imóveis residenciais em 2000 era de cerca de 2 milhões, contra 2,8 milhões em 2020. Assim, sobrariam cerca de 300 mil unidades em 2000 e 200 mil unidades em 2020 para edificações regularizadas e não precárias, assim como evidentemente para a diferença conceitual das duas estatísticas e para os domicílios vagos. Como o próprio IBGE indicava números mais elevados para domicílios vagos - 420 mil em 2000 e 293 mil em 2010 -, fica claro que a diferença de conceitos impede uma comparação precisa.

Vale já destacar, entretanto, que mesmo uma parte dos loteamentos irregulares puderam ser identificados e foram considerados na análise, exceto quando encontramos grandes discrepâncias de valor.³ A amplitude do cadastro decorre de uma associação de interesses peculiar entre o órgão arrecadador e os cidadãos, em especial os moradores de áreas irregulares. De um lado, SF tem interesse em maximizar a arrecadação dos impostos, atualizando os cadastros e recolhendo os impostos devidos, pouco importando a estrutura de propriedade existente, visto que as informações de posse do cadastro são autodeclaratórias, sem validade cartorial. Na impossibilidade de cobrar de quem constava no registro original, ou reconhecendo uma nova situação após atualização (por visita de um fiscal, demanda judicial, perito externo, processo de licenciamento ou novo sobrevoo), o órgão arrecadador realiza o desmembramento dos lotes e a atualização das informações dos imóveis, lançando o imposto junto àqueles que detém a posse, independente de regulação urbanística ou jurídica. De outro lado, aqueles que tem posse sobre essas unidades imóveis também têm incentivos a buscarem SF para a individualização, caso ela já não tenha ocorrido. Isso porque o recolhimento do imposto, ainda que sobre bases cadastrais incorretas, pode ser utilizado judicialmente para

3 A análise dos dados e suas variáveis encontrou conjuntos grandes de imóveis horizontais que parecem corresponder a loteamentos irregulares ou em processo de regularização. Nesses casos, as unidades desmembradas dos loteamentos, os lotes, que devem ser individualizados, possuem mesmo endereço, CEP, áreas construídas (compatíveis com imóveis residenciais) e área do terreno. Contudo, apesar de individualizados, os valores da área do terreno fazem referência à área da gleba antes do parcelamento. Assim, para esses casos, assim como para os que possuem informação imprecisa da fração ideal do lote em relação à gleba ou condomínio, surgem desvios significativos das médias dos valores. Com esse critério, foram desconsiderados 1.733 registros em 2000 e 3.729 registros em 2020.

provar a posse do imóvel em possíveis processos de regularização futura ou como documento vinculatório frente a outros órgãos.

Assim, os registros possibilitam investigar diferentes aspectos dos imóveis ao longo do tempo a partir de um conjunto de variáveis disponibilizadas⁴. O número de registros total do banco variou, como se discutirá abaixo, mas há estabilidade nas categorias das variáveis e nas estratégias de registro, facilitando a análise e comparação temporal.

Um aspecto importante a destacar é que os dados são consolidados ao final de cada ano para servirem como base para o lançamento do imposto que passará a ser cobrado no primeiro mês do ano seguinte. Assim, a imagem representada que temos da situação de cada ano diz mais sobre seu início – ou a dinâmica do ano anterior –, do que sobre o que se transformou durante aquele ano. Para facilitar a análise, fazemos referência aos anos como apresentados, mas devemos ter em mente essa sutileza.

Para a análise apresentada nesta NT e futuras, foi realizada a geolocalização dos registros pelos seus endereços e CEP, a padronização das variáveis de tipo de uso e padrão, criadas outras variáveis completares e produzido o valor dos imóveis, segundo os cálculos previstos por SF para o IPTU.⁵

Para a definição do tipo de uso do imóvel e seus padrões, foi utilizada a classificação da variável *TIPO DE PADRAO DA CONSTRUCAO* do banco de dados original e as categorias previstas pela legislação.⁶ Dessa maneira, os imóveis são definidos segundo seu uso (residencial,

4 <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/>

5 <https://web1.sf.prefeitura.sp.gov.br/CartelaIPTU/>

6 Lei nº 10.235/1986. Para facilitar a análise e leitura, foi realizada a agregação dos padrões A/B – BAIXO, C – MÉDIO e D/E/F – ALTO.

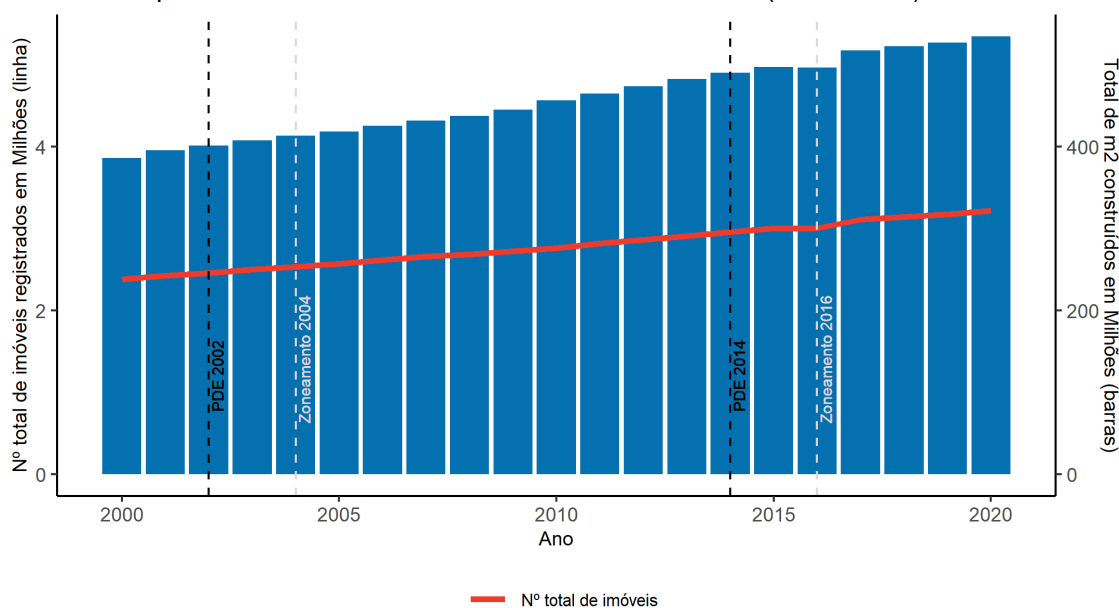
comercial, terreno, industrial, etc), seu tipo (horizontal, vertical, terreno) e seu padrão (alto, médio e baixo).

É importante notar, por fim, que a inclusão no cadastro de informações sobre garagens com matrículas separadas associadas a unidades residenciais se mostrou inconsistente no tempo, razão pela qual tal informação foi mantida apenas no cálculo dos totais de m² construídos, mas foi retirada das análises dos números de unidades e de suas respectivas metragens quadradas, permitindo uma maior precisão das variações.⁷

As trajetórias do estoque formal

Iniciamos por uma informação geral, referente ao estoque de imóveis como um todo na cidade, incluindo imóveis residenciais,

1. Estoque de imóveis e m² construídos em São Paulo (2000-2020)



Fonte: SF/PMSP. Elaboração dos autores

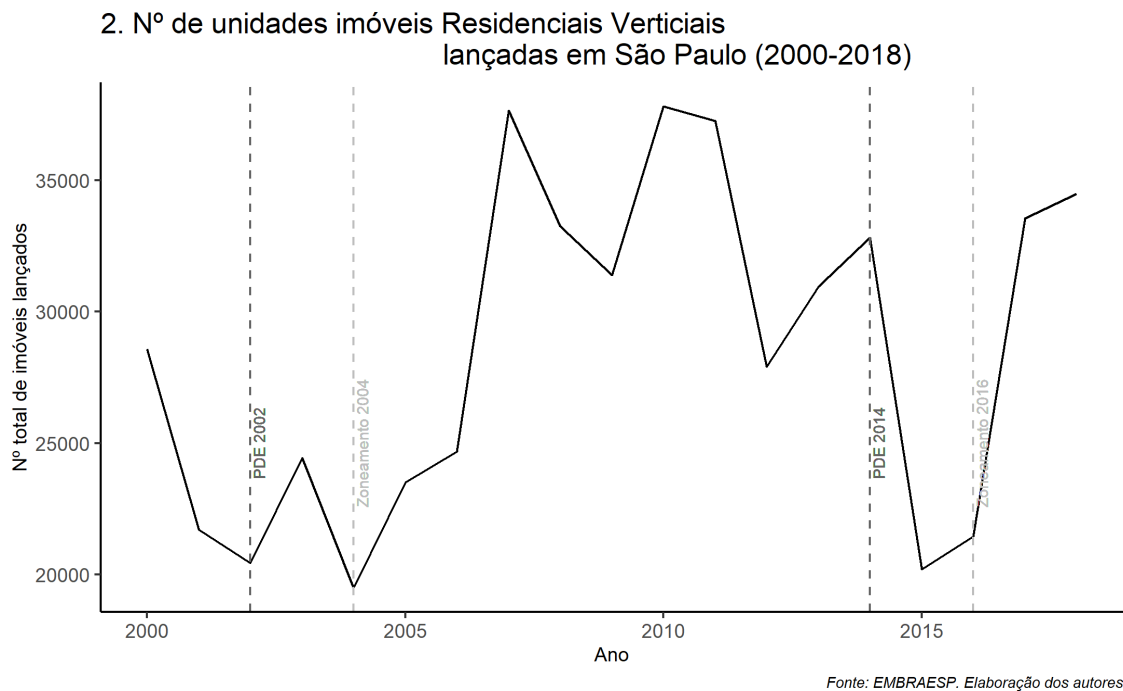
⁷ As garagens associadas a unidades residenciais ou comerciais com Matrículas separadas tiveram uma variação de 143.554 registros em 2000 para 254.488 em 2020. Contudo, esse não é o universo total de garagens, dado que a maior parte dos registros dos imóveis não possui essa separação. As garagens comerciais e edifícios garagens não foram retirados nas análises, mas não afetam esta NT, por não serem contabilizados como residenciais.

comerciais, industriais e terrenos. O gráfico 1 abaixo mostra essa trajetória ao longo dos 20 anos. Como podemos ver, o estoque passou de 386,3 milhões de m² em 2000 para 534,8 milhões de m² em 2020, crescendo 38,44% desde 2000. O estoque em unidades de imóveis passou de 2,37 milhões de unidades de imóveis sem considerar garagens (ou 2,53 milhões considerando garagens) em 2000 para 3,21 milhões em 2020 sem considerar garagens (ou 3,43 milhões incluindo garagens), resultando em um crescimento de 35,44%.

Além desse crescimento expressivo, podemos ver um comportamento quase monotônico ao longo do período. O único momento de pequena mudança na inclinação das curvas ocorreu entre 2015 e 2016, mas a tendência anterior foi retomada posteriormente sem alteração. Interpretamos essa pequena variação como de espera do mercado frente a expectativa da nova lei de zoneamento que estava em discussão, assim como de aceleração de demolições (reduzindo o estoque de m² de construções), de forma a preparar novas construções. Essa interpretação é corroborada pelo total de terrenos disponíveis. O número total de terrenos cai continuamente de aproximadamente 140.000 em 2000 para 106.000 em 2020, sendo que o único momento em que acontece aumento é exatamente entre 2016 e 2017, com cerca de 4.500 terrenos adicionais. Esse parece ser o único efeito específico em torno dos Planos Diretores e Leis de Zoneamento.

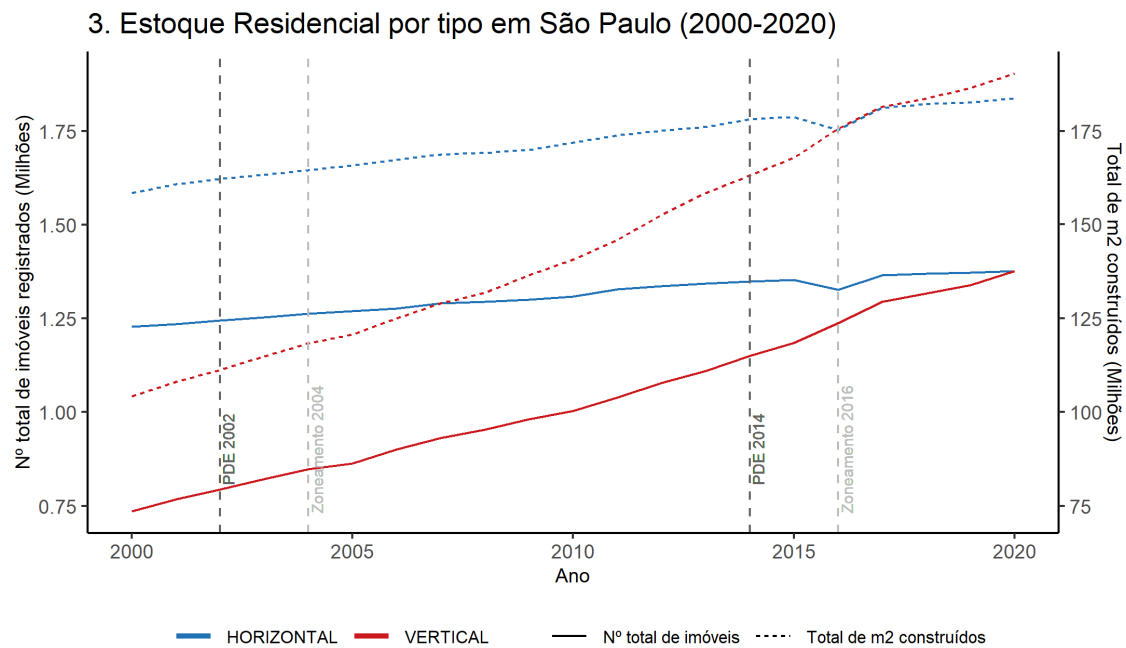
A maior parte dos estudos existentes sobre produção habitacional formal em São Paulo analisa os lançamentos do mercado de incorporação, compilados pela Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio (Embaesp). Trata-se, nesse caso, de dados de fluxo (lançamentos novos), em especial concentrados em imóveis verticais

e apenas para uma parte do mercado formal. O desenvolvimento de tais estudos é muito importante por iluminar as estratégias desse importante ator na construção (e transformação) do urbano. Entretanto, o fenômeno analisado é distinto, e diz respeito às transformações do conjunto do parque residencial da cidade. Apenas para demonstrar essas diferenças, compilamos no Gráfico 2 abaixo os lançamentos anuais para o período 2000/2018 a partir dos dados da Embraesp. Como podemos ver, ocorreu grande variação, com produção muito baixa até 2006, um ciclo de intensa produção entre 2007 e 2014, seguido de intensa queda em 2015 e 2016 e ampla recuperação a partir de 2017. A conexão com os demais dados analisados no restante dessa nota é pequena, não apenas pela grande inércia do parque habitacional existente como também pelo fato da incorporação ser um dos produtores do quadro construído medido pelo estoque. Vale menção, entretanto, a presença de uma intensa redução dos lançamentos entre o PD de 2014 e a LZ de 2016, corroborando a interpretação adiantada acima (e reafirmada nos próximos gráficos) acerca da espera do mercado pelas novas regulamentações.



Mas voltemos ao estoque medido pelas bases fiscais. O gráfico 3 abaixo inicia a análise da trajetória dos imóveis residenciais. Como podemos ver, a cidade era amplamente horizontal no início do período, mas sofreu uma importante transformação nesses 20 anos. Em 2000, um total de 1,23 milhão de imóveis em 158 milhões de m² residenciais eram horizontais, contra 767 mil unidades em 108,7 milhões de m² verticais. Em 2020, os imóveis horizontais alcançaram um total de 1,37 milhões em 183,7 milhões de m², enquanto os verticais chegaram a 1,38 milhões de imóveis em 190,4 milhões de m². Os residenciais horizontais (linhas contínuas e pontilhadas azuis) crescem de maneira moderada mas contínua, com exceção de 2015, quando se verificou queda compatível com a hipótese das demolições para substituição já indicada. Por outro lado, os residenciais verticais (linhas contínuas e pontilhadas vermelhas) cresceram vertiginosamente no período, tanto

em unidades quanto em área, praticamente igualando os horizontais em 2020 e ultrapassando já em 2016 em termos de área construída.

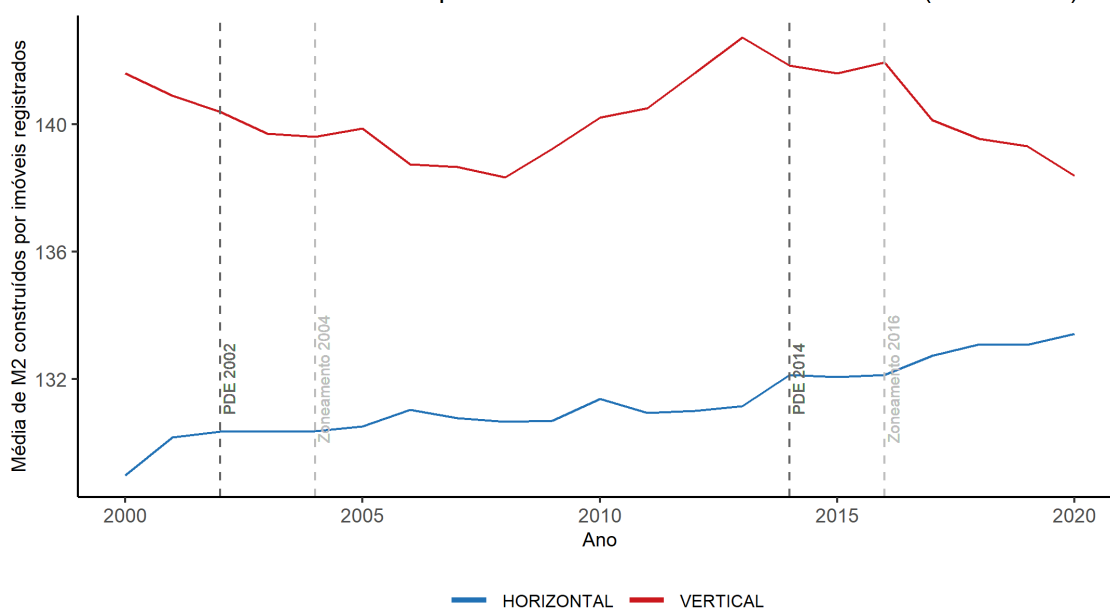


Assim, embora a cidade de São Paulo seja considerada como predominantemente horizontal, com exceção da área central, das encostas do espigão da Avenida Paulista e da área de expansão de alta renda a sudoeste, desde o início do novo milênio essa predominância se transformou em vertical. Em nota posterior veremos que uma tendência similar também se verificou com os imóveis comerciais.

Essa tendência de verticalização residencial se associou a mudanças nos padrões construtivos. A informação aparece nas metragens médias, nos tipos de padrão e nos valores dos imóveis (esses discutidos em NT posterior). O Gráfico 4 abaixo mostra a oscilação das áreas construídas médias. Durante todo o período, os imóveis residenciais horizontais apresentam metragem média bem

inferior às dos horizontais verticais. Além disso, enquanto os residenciais verticais alternam períodos de redução (2000/2008 e 2013/2020) e de elevação (2008/2013), as metragens das edificações residenciais horizontais tendem a crescer continuamente, com apenas algumas oscilações anuais. Não parece haver efeito significativo da promulgação dos novos Planos Diretores (2002 e 2014) e Leis de zoneamento (2004 e 2016).

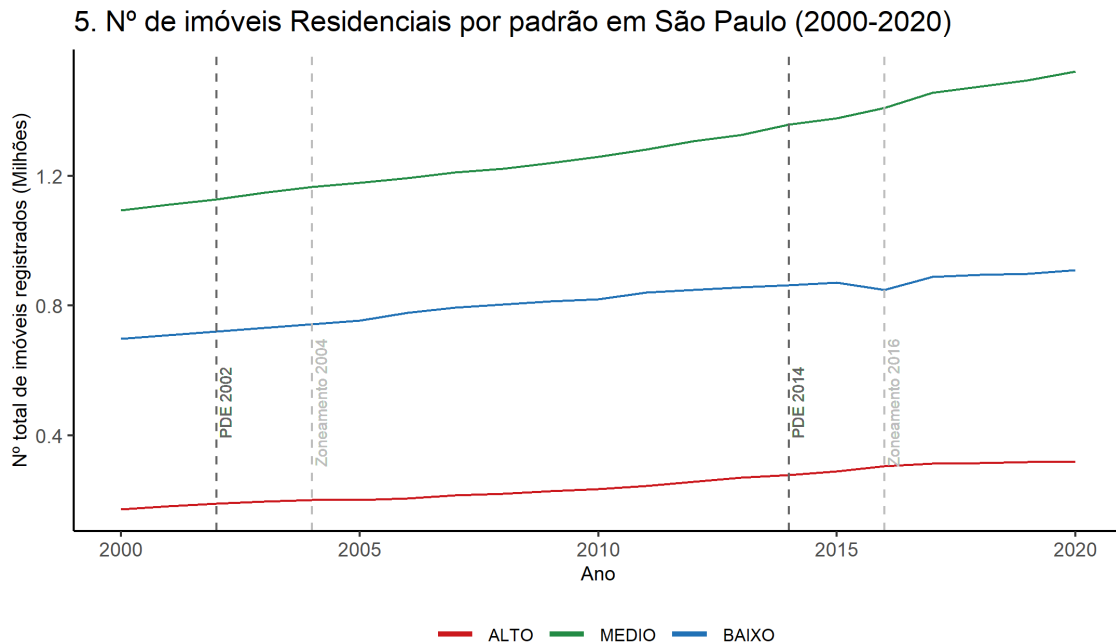
4. Média de M2 construídos por imóvel Residencial em São Paulo (2000-2020)



Fonte: SF/PMSP. Elaboração dos autores

Embora os dados de área indiquem oscilações, os de padrão construtivo mostram tendências bastante claras e monotônicas. O Gráfico 5 abaixo mostra a dinâmica dos totais de imóveis de alto, médio e baixo padrões. Como se pode ver, a cidade conta predominantemente com imóveis residenciais de médio padrão, seguidos pelos de baixo padrão e depois pelos de alto. Vale lembrar que como já destacado uma parte substancial das moradias paulistanas de baixo padrão está fora dos números trabalhados aqui por ocupar áreas de precariedade habitacional (cerca de 27% em 2020, de acordo com a estimativa do CEM/Sehab 2016) ou então por não ser

regularizada. O Gráfico também mostra que os três padrões crescem continuamente, mas em termos relativos os imóveis de médio e alto padrão se expandem de forma mais expressiva, aumentando a sua

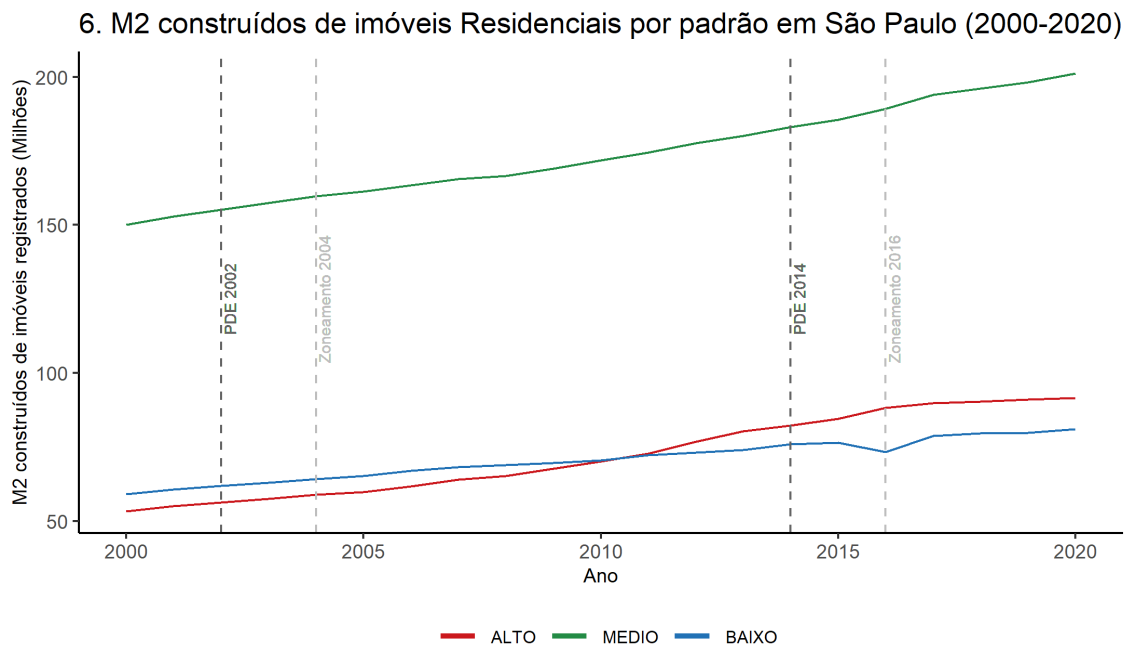


Fonte: SF/PMSP. Elaboração dos autores

presença relativa no final do período.

Isso se verifica ainda mais claramente quando analisamos o estoque de área construída por padrão. Como podemos ver no gráfico 6 abaixo, apesar do crescimento ser comum a todos os tipos, o alto padrão supera o baixo padrão já em 2010 em termos de volume. A cidade parece estar acelerando um processo de elitização das tipologias residenciais, com aumento da participação de áreas construídas de médio e alto padrão e diminuição da participação relativa de baixo padrão. Vale acrescentar que essas transformações ocorreram com uma manutenção das metragens quadradas médias dos imóveis de médio e baixo padrões, e com uma pequena queda nas

metragens médias das áreas das edificações de alto padrão, de 310 m² em 2000 para 287 m² em 2020.

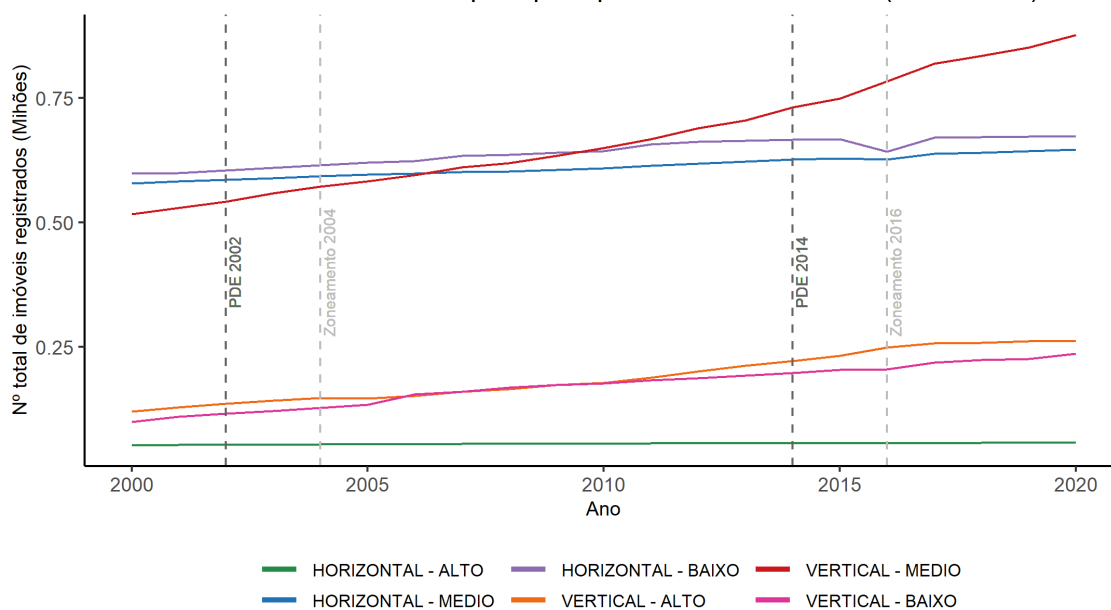


Fonte: SF/PMSP. Elaboração dos autores

Os gráficos abaixo cruzam os três padrões com as tipologias vertical e horizontal. Como o exercício resulta em 6 curvas, separamos as trajetórias de números de unidades no Gráfico 7 da dinâmica das metragens quadradas totais no Gráfico 8. Como se pode ver, as maiores presenças são de verticais médios, e horizontais e verticais baixos. Os verticais médios crescem de forma impressionante e se tornam amplamente predominantes ao final das duas últimas décadas em número de unidades, assim como predominantes em área construída recentemente, ultrapassando os horizontais de médio padrão. É preciso indicar que o início dessa tendência de crescimento relativo aos imóveis verticais médios já havia sido indicada para o período 1991/2006 por Wissenbach (2008, p. 82). Os residenciais de alto padrão também apresentam um crescimento muito expressivo em de área total, ultrapassando os horizontais de baixo padrão e se

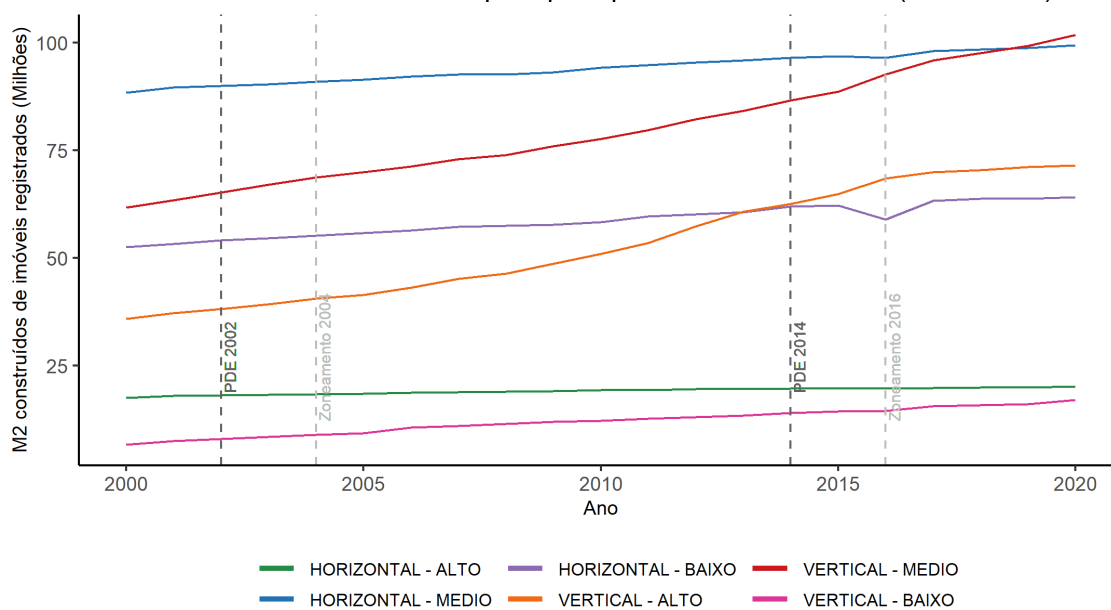
tornando o terceiro tipo na cidade, em parte fruto de suas áreas médias muito mais elevadas. Em termos de área construída, o uso residencial vertical médio só se torna o principal estoque residencial municipal entre os anos de 2018 e 2019, passando os horizontais médios.

7. Nº de imóveis Residenciais por tipo e padrão em São Paulo (2000-2020)



Fonte: SF/PMSP. Elaboração dos autores

8. M2 construídos Residenciais por tipo e padrão em São Paulo (2000-2020)



Fonte: SF/PMSP. Elaboração dos autores

Vale dizer que o horizontal de baixo padrão que era predominante antes dos 2000 em número de unidades cresce em termos absolutos, mas muito pouco e relativamente menos que os verticais. A curva indica uma queda pontual dessa tipologia logo após o PDE de 2014 e antes de aprovação do zoneamento de 2015. É aqui, portanto, que deve ter se concentrado a tendência de demolição para substituição pelos usos que mais cresceram, em especial verticais de médio e alto padrão, provavelmente associados ao ciclo de retomada de produção por incorporação já destacado. Nos dois anos entre as aprovações do PDE e da Lei de Zoneamento, o mercado parece ter usado uma lógica de "ano de demolição", garantindo aprovação de projetos pela norma antiga (direito de protocolo) para imóveis orientados a públicos com maior certeza de retorno: médio e alto padrão, retomando depois trajetórias mais parecidas com os momentos anteriores.

Portanto, a cidade parece ter passado nessas duas décadas por uma transição para uma predominância de tipologias residenciais verticais, sobretudo de padrões médio e alto. Os instrumentos de planejamento parecem ter tido um efeito pequeno sobre essas trajetórias gerais. NTs posteriores explorarão possíveis efeitos localizados no território.

Referências

CEM/Sehab (2016), *Quantificação e caracterização de favelas e loteamentos no Município de São Paulo*. São Paulo: CEM. Disponível em: centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/downloads-de-dados/relatorios-favelas-e-loteamentos-estudo-do-cem-para-sehabpmsp.

- Wissenbach, T. (2008), *A cidade e o mercado imobiliário: uma análise da incorporação residencial paulistana entre 1992 e 2007*. FFLCH/USP: dissertação de mestrado.
- Marques. E. (2005), "A dinâmica imobiliária de incorporação em período recente". In: Marques, E. e Torres, H. (org.) *São Paulo: segregação, pobreza urbana e desigualdade social*. São Paulo: Ed. Senac: 213-240.
- Hoyler, T. (2016), "Produção habitacional via mercado: quem produz, como e onde?" *Novos Estudos Cebrap*. N. 104: 139-157.
- Shimbo, L. (2013), "O aquecimento imobiliário e o mercado de habitação na área central de São Paulo (2001-2010)". *EURE (Santiago)*, Vol. 39 (117): 215-235.

EQUIPE RESPONSÁVEL PELA NOTA TÉCNICA

EDUARDO MARQUES é diretor e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cepid/Fapesp), e professor titular do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (DCP-FFLCH/USP).

GUILHERME MINARELLI é pesquisador júnior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cepid/Fapesp) e doutorando em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (DCP-FFLCH/USP).

