



**Ociosidade imobiliária e esvaziamento da área central consolidada em
Bauru (SP)**

Juliana Pete Silva

Mestranda, PPGARQ Unesp Bauru, Brasil
juliana.pete@unesp.br
<https://orcid.org/0009-0001-3832-8322>

Jefferson Oliveira Goulart

Professor Doutor, Unesp, Brasil
jefferson.goulart@unesp.br
<https://orcid.org/0000-0001-9299-7327>



Ociosidade imobiliária e esvaziamento da área central consolidada em Bauru (SP)

RESUMO

Objetivo – Este trabalho tem como objetivo analisar o fenômeno da ociosidade imobiliária e o esvaziamento da área central consolidada do município de Bauru (SP).

Metodologia – Foi elaborada uma revisão sistemática da bibliografia em diálogo com a literatura que aborda o esvaziamento de áreas centrais e os conceitos e categorias explicativas que deram origem à discussão teórica sobre o tema da ociosidade imobiliária.

Originalidade/relevância – Os indicadores de ociosidade imobiliária têm crescido sistematicamente em todo o país, implicando em correspondente esvaziamento demográfico de áreas centrais consolidadas, tendência que se associa ao movimento imobiliário expansivo, à ampliação do perímetro urbano e a novos vetores de expansão urbana. Tal fenômeno tem sido estudado na escala dos grandes centros metropolitanos, restando uma lacuna sobre as formas como tais tendências têm ocorrido em cidades médias e capitais regionais B, razão pela qual toma-se como objeto deste estudo o município de Bauru, localizado na região centro-oeste do estado de São Paulo.

Resultados – O estudo, ainda em fase de coleta de dados e definição de procedimentos metodológicos, sugere que há uma relação direta entre os interesses de expansão da ocupação do território atrelada à deterioração e esvaziamento demográfico das áreas centrais das cidades, sem que o município adote políticas e instrumentos urbanísticos para enfrentar o problema.

Contribuições teóricas/metodológicas – Análise de um estudo de caso em escala original, em município caracterizado como “cidade média” e capital Regional B (IBGE), cuja delimitação dos critérios de tipificação da ociosidade considera os dados da metodologia adotada pelos Censos do IBGE e a base de dados de ligação de água do Departamento de Água e Esgoto de Bauru, autarquia municipal responsável pela provisão de serviços de saneamento.

Contribuições sociais e ambientais – Este estudo corrobora a importância do planejamento urbano no desenvolvimento de cidades sustentáveis (ODS 11 da Nova Agenda Urbana) e aborda os obstáculos de cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade, e como se acentua a segregação socioespacial no espaço urbano mediante o não enfrentamento da ociosidade imobiliária.

PALAVRAS-CHAVE: Ociosidade Imobiliária. Esvaziamento de áreas centrais. Bauru.

Urban vacancy and the decline of the consolidated central area in Bauru (SP)

ABSTRACT

Objective – This study aims to analyze the phenomenon of urban vacancy and the depopulation of the consolidated central area in Bauru (SP), Brazil.

Methodology – A systematic literature review was conducted, engaging with authors who discuss the depopulation of central areas, along with the concepts and explanatory categories that originated the theoretical discussion on urban vacancy.

Originality/Relevance – Indicators of urban vacancy have systematically increased across the country, resulting in a corresponding demographic decline in consolidated central areas. This trend is linked to the expansive real estate movement, the enlargement of urban perimeters, and new vectors of urban expansion. While this phenomenon has been widely studied in large metropolitan centers, there is a gap in understanding how these trends manifest in medium-sized cities and regional capitals classified as “B-level” (IBGE). For this reason, the study focuses in Bauru, a municipality in the central-western region in State of São Paulo.

Results Although still in the data collection and methodological definition phase, the study indicates a direct relationship between territorial expansion interests and the deterioration and demographic decline of city centers, without the implementation of urban policies or instruments by the municipality to address the issue.

Theoretical/Methodological Contributions – This is a case study at an original scale, focusing on a municipality classified as a “medium-sized city” and a B-level regional capital (IBGE). The criteria for identifying urban vacancy are



based on IBGE Census data and water connection records from the Bauru Water and Sewer Department (DAE), the municipal authority responsible for sanitation services.

Social and Environmental Contributions – This study reinforces the importance of urban planning in developing sustainable cities (ODS 11 of the New Urban Agenda) and discusses the challenges in fulfilling the constitutional principle of the social function of property, highlighting how socio-spatial segregation is intensified when urban vacancy is not confronting.

KEYWORDS: Urban Vacancy. Depopulation of Central Areas. Bauru.

Vacancia urbana y esvaciamento del área central consolidada en Bauru (SP)

RESUMEN

Objetivo – Este trabajo tiene como objetivo analizar el fenómeno de la ociosidad inmobiliaria y el vaciamiento del área central consolidada del municipio de Bauru (SP), Brasil.

Metodología – Se realizó una revisión sistemática de la literatura, en diálogo con autores que abordan el vaciamiento de áreas centrales y con los conceptos y categorías explicativas que dieron origen a la discusión teórica sobre la ociosidad inmobiliaria.

Originalidad/Relevancia – Los indicadores de ociosidad inmobiliaria han aumentado sistemáticamente en todo el país, lo que implica un vaciamiento demográfico correspondiente en las áreas centrales consolidadas. Esta tendencia está asociada al creciente movimiento expansivo del mercado inmobiliario, a la ampliación del perímetro urbano y a nuevos vectores de expansión urbana. Aunque este fenómeno ha sido estudiado en grandes centros metropolitanos, existe una laguna en cuanto a cómo estas tendencias se manifiestan en ciudades medianas y capitales regionales de tipo B (según el IBGE). Por esta razón, se toma como objeto de estudio el municipio de Bauru, ubicado en la región centro-oeste del estado de São Paulo.

Resultados – A pesar de encontrarse aún en fase de recopilación de datos y definición de procedimientos metodológicos, el estudio indica que existe una relación directa entre los intereses de expansión territorial y la degradación y vaciamiento demográfico de las áreas centrales, sin que el municipio adopte políticas o instrumentos urbanísticos para enfrentar el problema.

Contribuciones Teóricas/Metodológicas – Análisis de un estudio de caso en una escala original, en un municipio caracterizado como “ciudad mediana” y capital regional tipo B (IBGE), cuya delimitación de los criterios de ociosidad se basa en datos de los Censos del IBGE y en la base de datos de conexiones de agua del Departamento de Agua y Alcantarillado de Bauru, autarquía municipal responsable por los servicios de saneamiento.

Contribuciones Sociales y Ambientales – Este estudio reafirma la importancia de la planificación urbana para el desarrollo de ciudades sostenibles (ODS 11 de la Nueva Agenda Urbana) y aborda los obstáculos para cumplir con el principio constitucional de la función social de la propiedad, destacando cómo la segregación socioespacial se intensifica en el espacio urbano cuando no se enfrenta la ociosidad inmobiliaria.

PALABRAS CLAVE: Ociosidad inmobiliaria. Despoblamiento de áreas centrales. Bauru.



1 INTRODUÇÃO

Este trabalho aborda o tema da ociosidade imobiliária como uma tendência que tem se agravado no Brasil, problematizando o fenômeno a partir de suas características gerais e, com base em dados preliminares, do estudo de caso do município de Bauru (SP).

A ociosidade imobiliária pode ser caracterizada pela desocupação de imóveis, isto é, “o ‘estoque ocioso’ corresponde ao estoque fundiário-imobiliário passível de parcelamento, edificação ou utilização, localizado em área infraestruturada, em que haja demanda para utilização mas também maior disputa e dificuldade de acesso ao solo urbano disponível” (Akaishi, 2023, p.3-4), definição na qual podem ser incluídos lotes vazios e edificações sem ocupação.

A ociosidade e a retenção especulativa se inscrevem na dinâmica autenticamente capitalista de extração de renda fundiária/imobiliária na perspectiva de acumulação de capital e, nesse sentido, refletem as disputas no âmbito das relações capital-trabalho na esfera da produção do espaço urbano (Harvey, 2005; 1982).

A vacância imobiliária, suas razões e as formas de enfrentá-la vêm sendo discutidas no Brasil nos últimos anos em variados contextos e por diversos autores através de múltiplas abordagens: da identificação dos proprietários e suas motivações (Akaishi, 2022); da relação entre vacância imobiliária e dinâmicas urbanas (Bomfim, 2004); da baixa incidência de instrumentos urbanísticos, notadamente o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo (Brajato, 2021); da centralidade do problema da concentração fundiária e seus impactos nos padrões segregadores de urbanização (Maricato, 2015). Tais enfoques têm privilegiado especialmente a escala das grandes cidades e regiões metropolitanas, uma vez que o largo contingente de imóveis desocupados, as mudanças de uso e ocupação do solo e a segregação socioespacial decorrente promovem impactos sociais, econômicos e urbanísticos na cidade como um todo, afinal, estoques imobiliários não utilizados ou subutilizados interferem na oferta de habitação social e nos padrões de produção do espaço urbano, gerando distorções que resultam na mercantilização da terra e das edificações.

Face à renitência e às proporções da ociosidade e suas implicações na esfera da produção do espaço urbano e sua correspondente regulação, o tema foi incorporado à agenda da reforma urbana e ganhou expressão institucional associada ao princípio da função social da propriedade, consagrado na Constituição Federal de 1988. Dessa forma, a base norteadora da política urbana no Brasil consiste em “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, conforme Art. 182 da Constituição Federal de 1988, que atua ainda na garantia de que imóveis, urbanos ou rurais, sejam utilizados em prol dos interesses da sociedade.

Com a promulgação da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), as questões relativas aos espaços vazios ganharam novo tratamento no planejamento urbano. O Estatuto da Cidade instituiu instrumentos com largo potencial de incidência sobre o uso e a ocupação do solo e a expansão urbana, tais como o Parcelamento, Edificação ou



Utilização Compulsórios (PEUC) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, que onera progressivamente os proprietários de imóveis ociosos, tendo como derradeira sanção o instrumento da desapropriação do imóvel com pagamentos em títulos da dívida pública.

No Brasil, o fenômeno da ociosidade tem se evidenciado crescentemente. De acordo com o Censo 2022 (IBGE), a taxa de imóveis vagos no Brasil é de 12,59% do total de domicílios existentes. Em 2000 esse percentual era de 13,39%¹ e em 2010 era de 9,03%.

Na cidade de Bauru (SP), os números são mais impressionantes. Considerando o Censo 2022, os imóveis vagos atingem a marca de 18,14%, sendo que no ano de 2010 este índice era de 10,97%, isto é, um crescimento de quase 60% na ociosidade. Para municípios, o Censo 2000 (IBGE) não apresentou nenhuma forma de estimativa de domicílios vazios. O exponencial crescimento na última década indica que a tendência da vacância imobiliária não é exclusiva dos grandes centros urbanos e, embora a escala e as implicações possam ser diferentes, o impacto social se torna mais expressivo à medida que o tamanho da população e a quantidade de imóveis é menor do que nas metrópoles.

No âmbito das cidades médias e Capitais Regionais do interior paulista, conforme critérios classificatórios do IBGE, esse fenômeno se mostra alinhado à crescente difusão de espaços fechados (loteamentos fechados ou “condomínios fechados”, figura inexistente no Direito Urbanístico, mas cuja denominação é largamente utilizada pelo marketing do mercado imobiliário), sejam eles horizontais ou verticais. Conforme Sposito (2007), a difusão de novos empreendimentos residenciais vem alterando as relações entre centro e periferia, de forma que seus estudos expõem que até as décadas de 1970-1980 as cidades de porte médio eram caracterizadas por uma estrutura que concentrava as atividades econômicas em um único centro principal, porém, a partir dos anos de 1990 um novo padrão de organização espacial emergiu nesses municípios, caracterizado pelo espraiamento de centros de serviços e comércios em várias partes das cidades, processo este impulsionado pelo uso crescente de automóveis, que facilitaram a circulação urbana.

A periferação das cidades se dá muito de forma vernacular, mas é fundamental avaliá-la do ponto de vista da cidade formal, uma vez que essa tendência é difundida tanto pelos agentes imobiliários através da oferta dos espaços fechados, quanto pelo Estado, nas figuras de agências e programas de diferentes níveis de governo – tais como as Companhias Habitacionais (COHABs), a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e, mais recentemente, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – os quais, na busca de uma numerosa produção habitacional popular, produzem novas unidades mediante a escolha locacional de terras de baixo custo localizadas nas bordas urbanas.

1 Os dados do Censo 2000 não apresentaram características dos domicílios (que inclui o número de domicílios vagos), mas o próprio IBGE divulgou em formato de notícia (durante o Censo 2010) que os imóveis vagos no ano 2000 eram estimados em 6 milhões, valor considerado para cálculo de porcentagem dado o número absoluto de domicílios de 44.795.101 no mesmo ano. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14007-asi-primeiros-resultados-definitivos-do-censo-2010-populacao-do-brasil-e-de-190755799-pessoas?utm_source=chatgpt.com. Acesso 13 de set 2025.



Ao discutir a lógica do mercado imobiliário e a consequente “lógica da desordem” de fins do último século em São Paulo, Kowarick (1979) já visualizava a segregação centro-periferia como fenômeno de dupla dimensão, econômica e simbólica, cuja separação espacial refletia as desigualdades econômicas limitando as interações sociais. A partir dos anos 1990, emergem padrões de organização espacial que resultam no espraiamento dos centros de serviços e comércio em novas centralidades. Tal fenômeno já não se restringe às grandes cidades e regiões metropolitanas.

Considerando a segregação como a mais importante manifestação espacial das desigualdades urbanas (Villaza, 2011), é imperativo não dissociar a segregação socioespacial do abandono das áreas centrais. A migração dos estratos sociais de maior renda para áreas mais afastadas do centro da cidade trouxe à tona as contradições da área central, expressas na constatação de que o “centro” está onde a elite se instala, ou a elite se instala onde está o “centro”.

Em boa medida, o problema já havia sido enunciado em obra seminal, “Morte e Vida das grandes cidades”, no qual a autora descreve a situação de um bairro da Filadélfia, nos Estados Unidos, “nos quais moradias ‘decentes, seguras e limpas’ ficam vazias à medida que seus antigos moradores se mudam para bairros mais periféricos” (Jacobs, 2011, p. 312). Embora essa descrição se reporte a outra configuração urbana – contexto em que os estratos sociais mais ricos se instalam nos subúrbios –, essa percepção reforça que a questão do esvaziamento de áreas dotadas de infraestrutura e a tendência à ocupação de áreas distantes de toda consolidação da cidade, muitas vezes, é decorrente da ação do mercado imobiliário, que atua na desvalorização comercial de determinadas áreas a fim de contrapor alternativas mais atrativas e rentáveis em áreas distantes. Ademais, esse movimento reforça a hierarquia social com base na delimitação espacial de territórios identificados com distintos grupos e classes sociais.

Tais dinâmicas acentuam a segregação socioespacial presente na nossa sociedade, alinhadas à criação de novos vetores de expansão urbana ditados pelos interesses do mercado imobiliário. Tal tendência ainda pode ser reforçada por medidas de ampliação de perímetro urbano patrocinadas pelo poder público que não só agregam novas glebas outrora rurais como alargam o escopo de terras urbanizadas para a expansão urbana, dispositivo que atende aos interesses do mercado imobiliário. A multiplicação de novas centralidades contribui igualmente para o esvaziamento de áreas consolidadas nessas cidades.

Conforme amplamente discutido por Maricato (2011), a concentração fundiária, a retenção especulativa de imóveis e a expansão desordenada rumo às periferias por meio do autoconstrução, em detrimento da ordenação das áreas centrais das cidades brasileiras, intensificou o espraiamento das atividades econômicas que antes se concentravam nessas áreas.



2 OCIOSIDADE IMOBILIÁRIA: CAUSAS E DEFINIÇÕES

Tratar da ociosidade imobiliária envolve a criteriosa definição da caracterização do que é considerado ocioso, classificação que pode envolver uma edificação fechada e sem uso, se a mesma está sendo subutilizada à luz do cumprimento da sua função social em prol da sociedade ou, ainda, se trata de uma área vazia sem ocupação. Além disso tudo, naturalmente, é igualmente necessário estabelecer critérios cronológicos quanto ao tempo em que um imóvel está eventualmente ocioso. Uma das principais causas da não utilização dessas propriedades está relacionada à problemática da estrutura urbana desigual no Brasil e à concentração fundiária (Maricato 2011), com a retenção especulativa de propriedade privada nas mãos de poucos (Akaish, 2022).

O termo ociosidade imobiliária designa a falta de utilização e/ou subutilização de um determinado bem edificado no território ou até mesmo de um terreno desocupado. A ociosidade pode ocorrer de forma absoluta ou relativa, considerando que é absoluta quando esta acontece pelo desgaste de uma edificação em razão do tempo ou mal uso; e pode ser relativa, o que acontece quando uma edificação se torna menos atraente em função da preferência de uma determinada população por ocupar áreas mais valorizadas e distantes na cidade (Buitelaar; Moroni; De Franco, 2021).

Em áreas consolidadas do município – assim consideradas por disporem de infraestrutura urbana (saneamento, oferta habitacional, pavimentação, provisão de energia etc.) e provisão de bens e serviços e acesso a equipamentos sociais – ainda é possível considerar uma terceira tipologia de ociosidade: os imóveis não edificados, reconhecidos por lotes vazios. No caso do município de São Paulo, por exemplo, conforme seu Plano Diretor Estratégico (PDE/2014), são terrenos com metragem acima de 500 m² com coeficiente de aproveitamento igual a zero (Brajaato; Nogueira; Royer, 2023). Em Bauru, está vigente o Plano Diretor Participativo, instituído através da Lei Municipal nº 5.631/2008, o qual estabelece os instrumentos do PEUC e do IPTU progressivo no Art. 91 desta lei, estipulando o prazo de 1 ano para que o proprietário de um imóvel ocioso notificado apresente projeto para destinação da área.

Ao partimos do princípio de que a ociosidade ocorre em áreas dotadas de melhor infraestrutura urbana, e que estas se concentram nas regiões mais antigas das cidades e urbanisticamente mais bem consolidadas, não podemos dissociar a ampliação da malha urbana como um dos principais fatores que contribuem para que estas áreas sejam desocupadas por parcelas da população em função dos atrativos da ocupação dessas novas áreas. Quando há um “estoque de terra urbanizável” apta a ocupação e com “margem extensiva”, expansão horizontal do território, maior abrangência de possibilidades para ordenamento territorial e estímulos a novos vetores de expansão, o estoque ocioso tende a assumir maior relevância (Brajaato, 2023).

O expressivo movimento de desinteresse e migração das áreas consolidadas é oriundo de um processo deliberado de organização espacial que atende aos interesses das elites que controlam a estrutura fundiária e o mercado imobiliário, gerando desordem, que é uma



consequência da espoliação urbana que desloca também as classes populares do acesso aos serviços urbanos, em um movimento de periferização para segregar as classes populares, uma vez que a lógica capitalista de apropriação do espaço considera que a urbanização é orientada para gerar acumulação e não para promover a inclusão social ou a equidade (Kowarick, 1979).

Apesar de o conceito de periferia difundido nos anos de 1970 resumir a clivagem espacial básica que marcou a urbanização brasileira, em oposição ao “centro” mais bem equipado e estruturado, além de fazer referência a populações de mais baixa renda e de estratos sociais marginalizados pela sociedade, Sposito (2007) assinala que não é esta periferia a responsável por quebrar as relações centro-periferia, uma vez que estes sempre tiveram que se adequar e se locomover ao centro original. A grande questão levantada por esta autora é que, como os detentores de capital (funditário/imobiliário) carregam consigo os investimentos em centros de comércio e serviços, deixam de investir nas áreas que lhe parecem ultrapassadas. Tal caracterização assume feições bem definidas em cidades do interior paulista no período contemporâneo:

Os ajustes que vêm sendo promovidos no âmbito do capitalismo internacional, nos últimos 30 anos, podem ser observados no Estado de São Paulo, expressos numa completa redefinição da divisão regional do trabalho neste território que se acompanha de reestruturação urbana (escala interurbana) e da cidade (intraurbana). Um dos indicadores dessas mudanças está no aumento das iniciativas de incorporações imobiliárias muradas, de acesso controlado e/ou vigiadas que estabelecem novas formas de segregação socioespacial (Sposito, 2007, p. 1).

Considerando a segregação como a mais importante manifestação espacial-urbana da desigualdade (Villaça, 2011), é importante não dissociar o impacto dessa segregação socioespacial ao abandono de áreas consolidadas dotadas de infraestrutura, as quais se manifestam na expressiva quantidade dos imóveis ociosos e em processos de deterioração existentes nessas áreas. Ao longo dos anos a migração dos estratos de maior renda para áreas mais afastadas do centro da cidade e mesmo o esvaziamento ou mudança de perfil das atividades comerciais e de serviços trouxeram à tona os paradoxos das áreas centrais tradicionais, de modo que não só foram criadas novas centralidades atrativas em diferentes territórios como esse movimento contribui para a percepção de deterioração das antigas áreas centrais face à disseminação das percepções de abandono e deterioração.

Devemos considerar ainda as inovações das novas tecnologias da informação e das comunicações e o ponto de vista das mudanças comportamentais da sociedade em relação ao consumo e aos deslocamentos, que, na contemporaneidade, possibilitam que se possua tudo ao alcance das mãos, desde um simples celular para realizar uma compra ou um automóvel particular para fazer quaisquer locomoções. Em consequência, esses novos caminhos de uma sociedade mais modernizada, que desenvolve trabalhos intelectuais e não braçais, os caminhos urbanos se modificam a cada dia (Harvey, 2005). Em meio a esse contexto, o esvaziamento das áreas centrais acaba ocorrendo de forma orgânica e não ordenada, uma vez que o que antes significava status – morar no centro – contemporaneamente já não é visto como privilégio na maioria dos casos. Dessa forma, “assistimos cada vez mais à perda do papel propriamente



comercial do centro, à medida que a cidade se estende, que a mobilidade dos cidadãos aumenta e que se desenvolvem outras formas de compra além do contato direto” (Castells, 2000, p. 323).

O desinteresse das elites econômicas e do mercado imobiliário com os centros urbanos tradicionais – somado às ações erráticas ou a omissão do poder público – fazem com que estas áreas fiquem muitas das vezes em estado de abandono, deterioradas e consequentemente inseguras. Difunde-se, inclusive, a propagação de medo causado por essa insegurança para moldar as dinâmicas urbanas com uma reorganização espacial que afeta de forma cíclica os centros, que começam a ser cada vez mais evitados pelas classes mais abastadas que buscam refúgio em espaços privatizados que ganham forma em enclaves fortificados e “cidades de muros” com profundas marcas de segregação (Caldeira, 2000).

A desvalorização do centro da cidade de São Paulo, por exemplo, em função da degradação de sua infraestrutura, só se consumou com a saída de muitas de suas atividades econômicas, comerciais e financeiras para as regiões da Paulista, Faria Lima e Berrini, seguindo o crescimento da malha urbana do município (Frúgoli Jr., 2000).

Não obstante, se em tempos atrás se disseminou a impressão de degradação e decadência, após um ciclo de evasão da população de mais alta renda e de transferência de atividades econômicas e de instituições públicas, está em curso um movimento contemporâneo de revalorização da área central da capital paulista que tem transformado este território em uma das áreas de maior cobiça e grande interesse do mercado imobiliário face aos investimentos públicos (operações urbanas, projeto transferência da sede do governo estadual, melhorias logísticas, projetos de reabilitação e “revitalização” urbanas) e privados (ampla oferta de serviços e, sobretudo, de produtos imobiliários para faixas de renda mais altas).² Nesses termos:

Constrói-se um consenso pautado pela existência de elementos que desvalorizam uma área (desde prédios abandonados ou degradados até a presença de população de baixo poder aquisitivo, ou mesmo sem poder aquisitivo) para, em nome da requalificação, projetar estratégias, que ainda que no discurso se coloquem em nome do bem social, tendem a favorecer grupos privilegiados economicamente, buscando afastar a população que, na mesma visão, “desqualifica” o local (Alves, 2011, p. 116).

Tais contradições sinalizam movimentos diversos dos atores envolvidos no caso paulistano (poder público de diferentes níveis de governo, mercado imobiliário, população pobre demandante de oferta habitacional, consumidores de serviços de estratos solváveis), os quais não podem ser generalizados à medida que há diferentes escalas, dinâmicas intraurbanas e conjunturas que fazem diferir os ritmos e os termos nos quais o tema da ociosidade imobiliária vem sendo tratado. Precisamente por essas razões, independente de aspectos comuns (esvaziamento demográfico, altos indicadores de vacância), é preciso tratar as especificidades de cada caso, o que conduz ao estudo de Bauru.

² A esse propósito, ver boletim informativo da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (Abecip), segundo o qual a Bela Vista se tornou um dos 10 bairros mais valorizados e caros da cidade. Disponível em: <https://www.abecip.org.br/imprensa/noticias/bela-vista-e-unico-bairro-do-centro-entre-os-10-mais-caros-de-sao-paulo-estadao-imoveis> . Acesso 13 set. 2025.

3 A CIDADE SEM LIMITES

A cidade de Bauru tem uma expressiva extensão territorial de 667,684km², registra IDH de 0,801 (considerado alto por critérios comparativos), está localizada na porção centro-oeste do interior do estado de São Paulo, a 330 km da capital do estado, e constitui-se num importante polo regional de serviços do centro-oeste paulista como sede de Região Administrativa (Figura 1).

Figura 1: Inserção da Região Administrativa de Bauru na rede urbana paulista



Fonte: Fipe - Produto 2A do PDP de Bauru (dados IBGE 2022, SEADE 2024, IBGE/REGIC 2018).

A economia do município baseada predominantemente no segmento terciário, apresenta significativa expansão urbana periférica, com grande parte da periferia tendo origem nos núcleos habitacionais promovidos pela COHAB-Bauru (Goulart; Terci; Otero, 2016), além de outros empreendimentos promovidos por políticas e ações estaduais e federais, tais como a provisão habitacional da CDHU e mais recentemente do Programa Minha Casa Minha Vida (Damasceno; Goulart, 2021).

O índice de urbanização do município é bastante elevado, alcançando a marca de 98,33% em 2022 (Tabela 1). Ainda que a população residente na zona urbana do município de Bauru tenha aumentado em 0,11% de 2010 a 2022 (mesma taxa de crescimento que ocorreu dos anos 2000 a 2010), pode se estimar de forma não oficial que no ano de 2022 a população urbana seja de 371.563.

Além de sua conformação como Região Administrativa, o parâmetro das Regiões de Influência das Cidades (REGIC/IBGE) define o Arranjo Populacional (AP) de Bauru como um território integrado em mancha urbanizada contígua, do qual fazem parte o município sede (Bauru) e Piratininga. No plano econômico, registra-se notável predominância do setor terciário no AP, atingindo a marca de 60,3% do Produto Interno Bruto (PIB) regional.



Tabela 1: Dados populacionais urbanos e rurais – 2000-2022

População	Censo IBGE 2000	% Populacional	Censo IBGE 2010	% Populacional	Censo IBGE 2022	% Populacional
População total	316.064	100	343.937	100	379.146	100
População residente urbana	310.442	98,22	338.184	98,33	N/D	N/D
População residente rural	5.622	1,78	5.753	1,67	N/D	N/D

Fonte: Elaboração Própria, com base nos dados do IBGE (Censos 2000, 2010 e 2022).

Nos anos de 1950, o município ficou conhecido pelo slogan de “Cidade Sem Limites”, resultante de um movimento retórico e de marketing das elites e do mercado imobiliário locais para alavancar o desenvolvimento da cidade. Tal inflexão resultou em disseminação do parcelamento do solo, novos loteamentos e ampliações sucessivas do perímetro urbano, de modo que essa identidade desenvolvimentista fosse difundida principalmente para atender aos interesses dos grupos vinculados à acumulação de capital através do valor da terra (Losnak, 2004). Até então, a região central da cidade era uma das mais valorizadas, onde se localizava a estação ferroviária central, e esta era a área mais nobre e de terras caras do território.

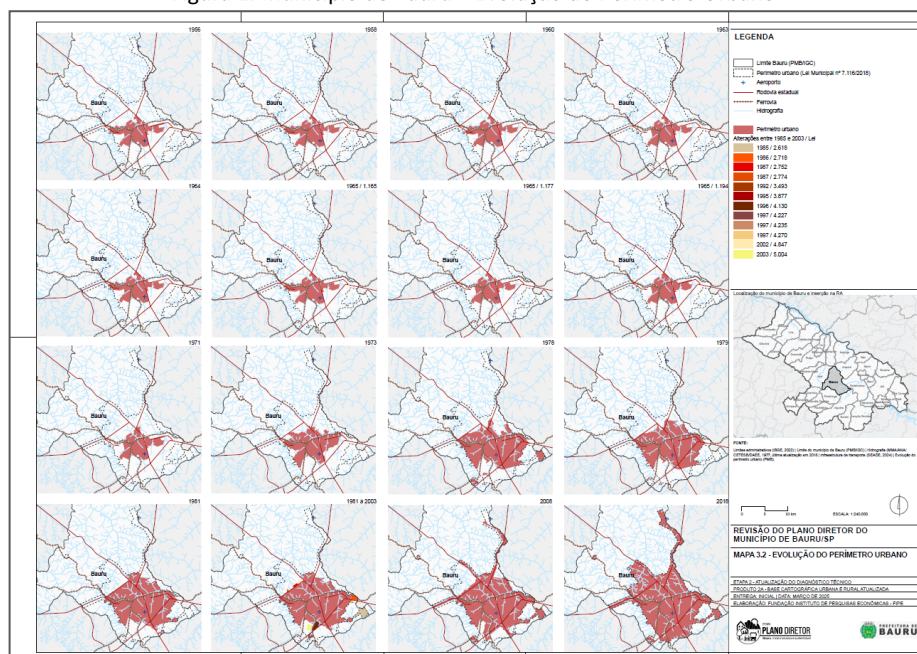
O processo de desenvolvimento da estrutura do território da cidade conferiu porções específicas do território definidas pelos valores de uso e valores de troca, sofrendo, a partir dos anos 2000, transformações que implicaram em mudanças quantitativas e qualitativas, com impactos significativos em sua estrutura urbana, com a oferta de novos produtos imobiliários, como os loteamentos fechados, difundido como tipologia residencial predominante à população de mais alta renda na atualidade, assim como uma nova estrutura do comércio de alto padrão através principalmente de centros comerciais e *shopping centers* (Otero, 2016).

Pelos critérios classificatórios do IBGE/REGIC – cuja tipologia estabelece 5 níveis hierárquicos: Metrôpoles, Capitais Regionais, Centros Sub-regionais, Centros de Zona e Centros Locais –, Bauru é definida como Capital Regional B, entendida como “centro urbano com alta concentração de atividades de gestão, mas com alcance regional menor comparado às Metrôpoles” (IBGE, 2020, p.11), isto é, trata-se de uma cidade que polariza e exerce acentuada influência na conformação da rede urbana regional.

De forma expressiva, o esvaziamento demográfico da área central da cidade de Bauru está relacionado tanto pela conformação da periferia de alta renda como da periferia de baixa renda. As características de uso e ocupação do solo e os dados disponíveis reproduzem o recorrente movimento de abandono de regiões centrais das cidades de cidades, cujas hipóteses explicativas mais plausíveis estão relacionadas à decorrência da especulação imobiliária e à tendência contemporânea de migração para regiões descentralizadas, seja elas de baixo ou de alto padrão. Essa tendência foi reforçada no período contemporâneo em razão dos recentes acontecimentos econômicos e sanitários no país, destacadamente a pandemia do COVID-19, que acarretaram aumento do número de famílias de mais alta renda que almejam seguir com suas vidas de forma isolada do restante da população geral, em comunidades socialmente homogêneas.

Ademais, a evolução do perímetro urbano do município foi marcada por sucessivas ampliações patrocinadas pelo poder público que incorporaram antigas glebas rurais e impulsionaram novos vetores de expansão rumo às bordas do município (Figura 2).

Figura 2: Município de Bauru – Evolução do Perímetro Urbano



Fonte: Fipec – Diagnóstico do Plano Diretor: Produto 2A (2025, p. 10).

De acordo com os dados do Censo 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município de Bauru possui uma população de 379.146 habitantes e 171.564 domicílios, dos quais 31.122 estariam vagos, isto é, uma ociosidade em termos absolutos da ordem de 18,14%. No plano nacional, o IBGE mensurou 12% de domicílios vagos no país, ou seja, o índice bauruense de ociosidade é 50% superior à média nacional.

A região central da cidade de Bauru, considerando o Setor Censitário do Centro, possui 3.492 domicílios de acordo com o Censo 2022, com uma incidência de 546 imóveis vagos identificados no mesmo recenseamento (Figura 3). A resultante indica uma porcentagem de 15,64% dos imóveis da região, abaixo da média do município, porém, ao considerarmos os dados do Departamento de Água e Esgoto da cidade, através das ligações que permaneceram desligadas por mais de 90 dias, bem como as edificações que no mesmo período tiveram consumo zero de água, o índice destoa, com incidência absoluta desses domicílios de 1.479 de acordo com a autarquia municipal. Este índice indica que a ociosidade na região central pode atingir a marca de 42,35%.

Figura 3: Delimitação da Área Central de Bauru/SP



Fonte: IBGE 2022. Elaboração própria, 2025.

No ano de 2020 o município tratou de identificar imóveis vagos na cidade para fins de implantação de IPTU progressivo no tempo, partindo do princípio da função social da propriedade, de modo que tais imóveis deveriam ser destinados a algum tipo de uso. Para tanto, a Prefeitura local utilizou inicialmente uma identificação de quais seriam os imóveis vagos na cidade, através da consulta à base de dados do Departamento de Água e Esgoto (DAE), que identificou nos cadastros quais seriam os imóveis não tiveram consumo de água por um longo período.

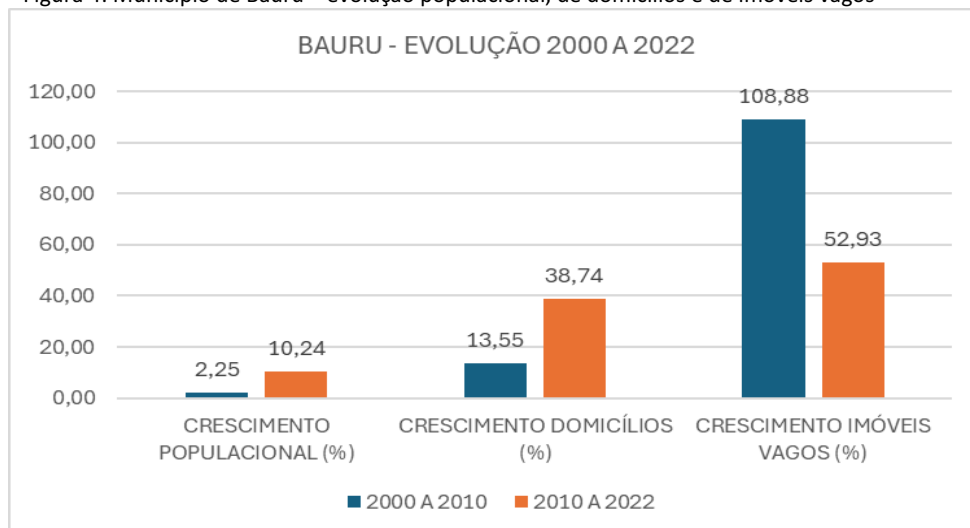
Partindo desta premissa, para fins desta pesquisa, foram solicitados, através da Lei de Acesso à Informação, os dados atuais do DAE, considerando que fossem indicados os imóveis que não obtiveram consumo de água, ou aqueles nos quais a ligação de água estivesse cortada por mais de 90 dias ininterruptos.

De forma sintética, foram analisados preliminarmente os dados dos períodos 2000-2010 e 2010-2022, buscando identificar como se comportou a ociosidade imobiliária nesses períodos. Os resultados provisórios, considerando o cruzamento de dados do IBGE com as informações obtidas do DAE, foi de um expressivo aumento da vacância em mais de 50% nos últimos 10 anos em todo território municipal.

Na região delimitada como Centro do município de Bauru, temos um total de 3.492 domicílios existentes de acordo com dados do Censo IBGE 2022 e, considerando os dados para a mesma área solicitados ao DAE, chegou-se ao número de 1.479 imóveis sem consumo de água,

por mais de 90 dias, o que de forma expressiva indica uma ociosidade de 42,35% nesta região (Figura 4), com fartas evidências de imóveis não utilizados (Figura 5).

Figura 4: Município de Bauru – evolução populacional, de domicílios e de imóveis vagos



Fonte: elaboração própria, com base em dados do IBGE e DAE.

Figura 5: Imóvel edificado, não utilizado, na região central de Bauru



Fonte: arquivo pessoal, 20/08/2025.

A partir dos dados preliminares já coletados, a pesquisa deve ter prosseguimento em um recorte empírico delimitado da área central de Bauru, território que, através do enrocamento ferroviário, deu origem ao desenvolvimento do município e hoje é uma grande área dotada de infraestrutura completa, como atendimento por ampla frota de transporte coletivo; rede de abastecimento de água e coleta de esgoto; vias pavimentadas de amplo leito carroçável, e que após o encerramento das rotas comerciais das companhias férreas começou



a entrar em estado de abandono. Os imóveis, tombados por órgãos de proteção municipal e estadual perderam as requintadas funções que tiveram no passado – como revela o caso do emblemático prédio do Automóvel Clube de Bauru, inaugurado em 1939, e fechado desde 2017 – e, hoje, circular pela região central se tornou uma experiência repleta de nostalgia e tristeza. A região central da cidade tem características urbanas projetuais que o mercado imobiliário não produz mais, principalmente em função do preço da terra, e identificar as manifestações, causas e consequências desta ociosidade pode balizar políticas de desenvolvimento urbano, incorporando função social a cidade ao planejamento urbano.

4 LEGISLAÇÃO COMO FORMA DE REGULAÇÃO

De forma a regular o território urbano e garantir a função social da propriedade – sob inspiração do ideário da reforma urbana e da perspectiva de consolidar padrões sustentáveis e inclusivos de planejamento urbano –, a Constituição Federal atribuiu ao poder público municipal a competência para legislar sobre o desenvolvimento urbano (Art. 182) e exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado seu adequado aproveitamento, tendo estabelecido as penalidades cabíveis em caso de descumprimento da exigência legal (Brajato, 2020).

O instrumento do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), quando implantado através de um Plano Diretor e regulamentado em legislação específica do município, permite atuar de forma a sancionar esses proprietários, para que seja imposto compulsoriamente algum tipo de uso a determinada área ociosa. Nesses termos:

Imóveis com infraestrutura instalada de água, esgotamento sanitário, pavimentação, energia elétrica, iluminação pública e servidos por redes de transporte e equipamentos públicos encontram-se vagos e sem utilização em um contexto de crescimento do estoque construído em números absolutos e relativos nas últimas décadas. Ainda que a maior prevalência desses imóveis se dê em áreas centrais das cidades, muitos se encontram em áreas de expansão urbana. Ao mesmo tempo, o déficit habitacional no país se mantém alto (Denaldi, 2023, p. 7).

O Estatuto da Cidade introduz o conceito de subutilização, considerando que o coeficiente de aproveitamento seja inferior ao mínimo estabelecido para determinada região, mas delega para legislação municipal a definição de conceitos para caracterização do que são os imóveis não edificados, e para identificação dos imóveis não utilizados, considerando metragem, localização do terreno, tempo em desuso, entre outros. (Brajato, 2020).

Na cidade de Bauru, o Plano Diretor Participativo (Lei Municipal nº 5.631, de 22 de agosto de 2008) estabeleceu os instrumentos do PEUC e do IPTU progressivo no tempo, sendo regulamentos através da Lei Municipal nº 6.915/2017, que o sanciona com a desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública caso não seja cumprida a obrigação do PEUC decorridos 5 anos do início da sanção.

Apesar de previsto e regulamentado, o município atuou apenas na aplicação do IPTU progressivo nos últimos anos, não tendo atuado na desapropriação de imóveis até o momento.



Segundo dados da empresa Demacamp, que iniciou a revisão do PDP de Bauru no ano de 2020, o PEUC começou a ser aplicado em 2017, envolveu funcionários da Secretaria de Planejamento, e membros do Conselho do Município (que atuou na ratificação do procedimento ou isentou imóveis). Em reunião realizada pelo Conselho do Município, no dia 22 de janeiro de 2018, conforme ata da 42ª reunião ordinária, houve a prestação de contas do exercício de 2017, em que foram emitidos pareceres para 67 processos de IPTU progressivo.

Em consulta à Secretaria de Aprovação de Projetos da Prefeitura Municipal de Bauru (antiga Secretaria de Planejamento) no dia 29/08/2025, obteve-se a resposta de que a Prefeitura segue com alguns imóveis em processo de IPTU progressivo, iniciados nos anos de 2019/2020, e que, findados os 5 anos de aplicação do instrumento, a Prefeitura ainda não demonstrou interesse a seguir com a desapropriação em troca de títulos da dívida pública, uma vez que o próprio município não tem recursos para dar uso e função social a estes imóveis.

Na prática, portanto, a ação do poder público em relação ao cumprimento da função social da propriedade e ao enfrentamento da ociosidade imobiliária tem sido não só tímida como ineficaz, ainda mais se se considerar que, do ponto de vista legal, os instrumentos apropriados (PEUC e IPTU progressivo) foram regulamentados e estão disponíveis para serem aplicados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mercantilização e a concentração da terra não são aspectos originais em um país como o Brasil, no qual a acumulação de capital se fez historicamente através do controle fundiário, de forte hierarquia social associada à extrema desigualdade socioeconômica e a padrões patrimonialistas de comportamento do patronato político que, ao contrário de estabelecer formas rígidas de separação entre os interesses público e privado, conformaram formas em que o Estado e o interesse público foram tomados como extensão do mundo e dos interesses privados. Enfim, uma trajetória marcada pela desigualdade estrutural nos planos social, econômico e político (Maricato, 2015). Tal percurso, observadas as devidas relativizações, também se reproduziram na “Cidade Sem Limites”.

Historicamente, o padrão patrimonialista herdado do período da colonização fez com que a terra fosse tratada como uma mercadoria de acesso absolutamente restrito, sem considerar os interesses à sociedade como um todo. Essa cultura patrimonialista resulta até hoje em desigualdade social, que, por sua vez, está diretamente ligada às condições de moradia e acessos à infraestrutura básica do meio urbano, como saneamento básico, energia elétrica, dentre outros direitos, serviços e políticas públicas.

Como instituição guardiã do interesse público resultante de um contrato social, cabe ao Estado atuar na gestão geral de comunidades, uma vez que podemos considerá-lo como um pacto da sociedade para garantir a ordem e o bem-estar coletivo. Nesse sentido, o Estado fica com o ônus de ordenar sua atuação em regiões geograficamente mais distantes dos centros urbanos, seja atuando com novas legislações territoriais, na provisão de bens, serviços e equipamentos, ampliando rotas de segurança pública, expandindo a atuação dos transportes



coletivos, entre outros. A vacância urbana e o abandono das áreas centrais estruturadas criam lacunas territoriais, e fazem com que sejam atendidos com infraestrutura urbana os imóveis desocupados, que não devolvem nada para sociedade e, portanto, não cumpre nenhuma função social.

De forma sintetizada, compreender os centros urbanos, inclusive com os movimentos que este sofre, e a forma com que ele tem se manifestando nas cidades é necessário para que possamos compreender a vida urbana moderna e como a produção do espaço e a ausência dessa produção, moldam o espaço urbano atual (Harvey, 1982).

Atuar na gestão e no enfrentamento da ociosidade imobiliária é essencial para que a gestão da cidade se estruture de forma ordenada e justa levando em conta o princípio da função social da propriedade, buscando sempre equilibrar passado e presente, e atuando para que o mercado imobiliário se submeta às diretrizes do Estado, e que este, por sua vez, atue para defender os interesses de toda população.

A expressiva existência de imóveis vazios no município de Bauru e, especialmente, na área central consolidada – e considerando inclusive a metodologia que em 2017 deu origem a 67 processos de IPTU progressivo na cidade –, indica a necessidade de reorientação do planejamento urbano para que, de forma efetiva, aplique os instrumentos norteadores da Política Urbana do Estatuto da Cidade. Não faltam normas e instrumentos com os objetivos de ordenação territorial com equidade, promover práticas sustentáveis de ocupação do território e assegurar a função social da propriedade. Resta investigar tanto as razões que têm pautado esse padrão de comportamento do poder público quanto as motivações dos proprietários de imóveis ociosos.



REFERÊNCIAS

- AKAISHI, A.G. **Herança Mercantil: Os entraves dos imóveis ociosos no centro de São Paulo**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2022.
- AKAISHI, A.G. Os proprietários de imóveis ociosos no centro de São Paulo. Trabalho apresentado ao XX ENANPUR. Belém, 22-26 maio, 2023. Disponível em <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st05-52.pdf>. Acesso 12 set. 2025.
- ALVES, G. da A. A requalificação do centro de São Paulo. **Estudos Avançados** 25 (71), 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/NnWBqhg9SnXFPw3sXkSWnYG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso 13 set. 2025.
- BOMFIM, V. C. **Os espaços edificados vazios na área central da Cidade de São Paulo e a dinâmica urbana**. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- BRAJATO, D. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e a Função Social da Propriedade Urbana: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do ABC, Santo André: 2021.
- BRAJATO, D.; ROYER, L. (orgs.). **Ociosidade imobiliária: metodologia de identificação e reflexões sobre a aplicação do PEUC em São Paulo**. São Paulo: FAUUSP, 2023.
- BUITELAAR, E.; MORONI, S.; DE FRANCO, A. **Building obsolescence in the evolving city. Reframing property vacancy and abandonment in the light of urban dynamics and complexity**. in Cities ed. 108, 2021.
- CASTELLS, M. **A questão urbana**. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2021.
- CONSELHO MUNICIPAL DE BAURU. **Ata da 42ª Reunião Ordinária do CMB**, de 22/01/2018. Disponível em: https://www2.bauru.sp.gov.br/seplan/conselho_municipio.aspx . Acesso 13 de set. 2025.
- DAMASCENO, B.C.; GOULART, J.O. Habitação social, espaço urbano e segregação socioespacial: Análise comparada entre Bauru e Piracicaba. **Congresso Luso-Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável – PLURIS 2021** – Digital, 2021. Disponível em: <https://pluris2020.faac.unesp.br/Paper758.pdf>. Acesso 10 set. 2025.
- DENALDI, R. Prefácio. In: BRAJATO, D.; ROYER, L. (orgs.). **Ociosidade imobiliária: metodologia de identificação e reflexões sobre a aplicação do PEUC em São Paulo**. São Paulo: FAUUSP, 2023.
- FRÚGOLI JR., H. **Centralidade em São Paulo: Trajetória, Crise e Reestruturação**. São Paulo: Edusp, 2000.
- GOULART, J.O., TERCI, E. T., OTERO, E.V. Segregação socioespacial e política urbana em cidades médias no Brasil contemporâneo (2001-2011). **Caderno CHR** 29 (78) Sep-Dec 2016. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000300009>. Acesso 9 set. 2025.
- HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos**. Ano XVI, n. 5 39, 1996.
- HARVEY, D. **Os limites do Capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1982.



IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022**. População e Domicílios – Primeiros Resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=39224&t=resultados>. Acesso 12 de nov 2024.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução de Carlos S. Mendes Rosa. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

LOSNAK, C. J. **Polifonia Urbana**: Imagens e representações, Bauru 1950/1980. Bauru: EDUSC, 2004.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias – Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C., MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos; p. 121-192. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. Ed. Expressão Popular, 2015.

SPOSITO, M. E. B. Reestruturação urbana e segregação socioespacial no interior paulista. **Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (11). Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24511.htm>. Acesso 31 de jul. de 2024.

VILLAÇA, F. Uma contribuição à história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C.; SCHIFFER, S. R. (orgs.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. pp. 124-171. São Paulo: Edusp, 1999.



DECLARAÇÕES

CONTRIBUIÇÃO DE CADA AUTOR

- **Concepção e Design do Estudo:** Jefferson Oliveira Goulart.
 - **Curadoria de Dados:** Juliana Pete Silva
 - **Análise Formal:** Juliana Pete Silva
 - **Aquisição de Financiamento:** Não houve financiamento para esta pesquisa.
 - **Investigação:** Juliana Pete Silva
 - **Metodologia:** Jefferson Oliveira Goulart.
 - **Redação - Rascunho Inicial:** Juliana Pete Silva
 - **Redação - Revisão Crítica:** Jefferson Oliveira Goulart
 - **Revisão e Edição Final:** Jefferson Oliveira Goulart
 - **Supervisão:** Jefferson Oliveira Goulart
-

DECLARAÇÃO DE CONFLITOS DE INTERESSE

Nós, Juliana Pete Silva e Jefferson Goulart Oliveira, declaramos que o manuscrito intitulado "**Ociosidade imobiliária e esvaziamento da área central consolidada de Bauru (SP)**":

1. **Vínculos Financeiros:** Não possuímos vínculos financeiros que possam influenciar os resultados ou interpretação do trabalho. "Nenhuma instituição ou entidade financiadora esteve envolvida no desenvolvimento deste estudo.
 2. **Relações Profissionais:** Não possuímos relações profissionais que possam impactar na análise, interpretação ou apresentação dos resultados. Nenhuma relação profissional relevante ao conteúdo deste manuscrito foi estabelecida.
 3. **Conflitos Pessoais:** Não possuímos conflitos de interesse pessoais relacionados ao conteúdo do manuscrito. Nenhum conflito pessoal relacionado ao conteúdo foi identificado.
-