

LEVANTAMENTO E CARACTERIZAÇÃO DE VAZIOS URBANOS NÃO EDIFICADOS NO MUNICÍPIO PAULISTA DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

Luis Filipe Costa da Silva

Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana
São Carlos, SP, Brasil
luisfcs@estudante.ufscar.br

Gabriella Barreiros da Silva

Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana
São Carlos, SP, Brasil
gabriellabarreiros@estudante.ufscar.br

Luísa Maria Bruno Taveira

Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana
São Carlos, SP, Brasil
luisataveira@estudante.ufscar.br

Michelle Pereira Santos Vieira

Universidade de Ribeirão Preto, Arquitetura e Urbanismo
Ribeirão Preto, SP, Brasil
michelle.psantos@sou.unaerp.edu.br

Elza Luli Miyasaka

Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana
São Carlos, SP, Brasil
elza.miyasaka@ufscar.br

Rose Elaine Borges de Melo

Universidade de Ribeirão Preto, Arquitetura e Urbanismo
Ribeirão Preto, SP, Brasil
roseborgesdemelo@gmail.com

RESUMO

A produção do espaço urbano no Brasil, sob a ótica capitalista de transformação da terra urbana em mercadoria, estimula a incessante expansão das cidades, sobretudo as de médio e grande porte, ocasionando o surgimento de consideráveis vazios urbanos não edificados em meio à malha urbana. Como objetivo central, este artigo realizou o levantamento e a caracterização dos vazios urbanos não edificados no município paulista de São José do Rio Preto, a fim de subsidiar as tomadas de decisão da gestão urbana no combate a esse fenômeno. Por meio de uma abordagem teórico-metodológica acerca dos instrumentos e ferramentas de identificação e controle desses vazios, foi possível identificar 929 vazios urbanos não edificados, equivalentes a 6,6% do perímetro urbano do município, e classificá-los em graus de prioridade para as tomadas de decisão, como é o caso da aplicação do instrumento urbanístico Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). Dos 929 vazios urbanos não edificados, 114 foram classificados como de alta prioridade, 548 de média prioridade e 267 de baixa prioridade. Conclui-se que as estratégias da municipalidade podem partir do grupo dos 114 vazios urbanos não edificados classificados como de alta prioridade, com foco no controle do fenômeno e no cumprimento da função social dessas propriedades e, conseqüentemente, da cidade.

Palavras-chave: Parcelamento. Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). Função social da propriedade urbana. Ociosidade imobiliária. Metodologia de identificação.

SURVEY AND CHARACTERIZATION OF URBAN VOIDS IN THE MUNICIPALITY OF SÃO JOSÉ DO RIO PRETO IN THE STATE OF SÃO PAULO

ABSTRACT

The production of urban space in Brazil, from the capitalist perspective of transforming urban land into a commodity, drives the relentless expansion of cities — especially medium and

large ones — leading to the emergence of significant urban voids within the urban fabric. As its primary objective, this article conducted a survey and characterization of urban voids in the municipality of São José do Rio Preto, São Paulo, to support urban management decision-making in addressing this phenomenon. It was possible to identify 929 urban voids equivalent to 6.6% of the municipality's urban perimeter and classify them according to priority levels for decision-making through a theoretical and methodological approach regarding the instruments for addressing and the tools for identifying these areas, such as the urban planning instrument Compulsory, Subdivision, Building and Utilization of Land (CSBU). Of the 929 urban voids, 114 were classified as high priority, 548 as medium priority, and 267 as low priority. Thus, it was concluded that municipal strategies can begin with the 114 high-priority urban voids, focusing on controlling the phenomenon and ensuring that these properties — and, consequently, the city fulfil their social function.

Keywords: Compulsory. Subdivision, Building and Utilization of Land (CSBU). Social function of urban property. Property vacancy. Identification methodology.

INTRODUÇÃO

No Brasil, entre as décadas de 1950 e 1970, devido à migração em massa da população rural para as cidades, somada à ascensão da industrialização brasileira e às ações dos agentes reguladores e produtores do espaço urbano, o processo de urbanização moldou-se sob a ótica capitalista, que impacta diretamente na transformação da terra em mercadoria. Essa lógica, pautada na produção da terra urbana como objeto passível de acúmulo de capital, não necessariamente visa atender às demandas da população mais vulnerável, mas sim às dos grandes produtores imobiliários da iniciativa privada, ocasionando consideráveis disparidades na destinação da terra urbana de forma justa e igualitária. Tal desdobramento é reconhecido como especulação imobiliária (Castells, 1983; Gottdiener, 2010; Harvey, 2005; Lefebvre, 1991; Maricato, 2015).

O impedimento do uso ou da ocupação da terra urbana, com vistas à sua progressiva valorização — estimulada, sobretudo, pelo poder do capital imobiliário privado —, vai contra a lógica do direito à cidade de forma justa e igualitária. Esse processo ganha força com a carência de regulamentação e de aplicação de instrumentos urbanísticos voltados à efetivação desse direito e à cobrança, dos agentes que retêm o uso ou a ocupação da terra urbana, de impostos compensatórios que possam ser revertidos às parcelas mais vulneráveis da população, como aquelas em situação de déficit habitacional. Esse desdobramento, consequência da especulação imobiliária, abre espaço para o surgimento de mais uma problemática recorrente nas cidades, sobretudo nas de médio e grande porte, reconhecida pelo fenômeno dos vazios urbanos (Harvey, 2005; Maricato, 2015; Souza, 2020).

Os vazios urbanos, produtos da incessante expansão urbana que segue a lógica de transformação da terra urbana em um produto direcionado exclusivamente aos detentores do poder econômico, retiram o direito à cidade das parcelas mais vulneráveis da população (Harvey, 2005; Maricato, 2015; Souza, 2020). Segundo Brajato e Royer (2023), os vazios urbanos podem ser classificados em três tipologias, a saber: i) vazios urbanos não edificados (lotes e glebas urbanas cujo coeficiente de aproveitamento é igual a zero); ii) vazios urbanos não utilizados (imóveis construídos inutilizados ou abandonados); e iii) vazios urbanos subutilizados, “cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente” (Brasil, 2001, p. 19).

Nesse sentido, a Constituição Federal (CF) de 1988 determina, por meio de seus artigos 182 e 183, políticas urbanas voltadas à adequada destinação da terra urbana, de forma justa e igualitária, por meio de instrumentos urbanísticos como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) (Brajato; Royer, 2023; Brasil, 1988). Em 2001, os artigos da CF passam a ser regulamentados pela Lei Federal nº 10.257/2001, que institui o Estatuto da Cidade (EC). O EC, por sua vez, no tocante às políticas urbanas de combate aos vazios urbanos, determina, em seus artigos 5º, 7º e 8º, respectivamente, instrumentos legais para efetivar as obrigações dos proprietários de imóveis urbanos ociosos quanto à adequada destinação de suas propriedades, com foco no cumprimento de suas funções sociais (Brajato; Royer, 2023; Brasil, 1988; Brasil, 2001).

Os instrumentos PEUC, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos (DPT) atuam, respectivamente, no estímulo ao

cumprimento da função social da propriedade urbana ociosa. Esses instrumentos, de cunho jurídico-administrativo, buscam validar o direito à cidade, ao possibilitar o uso igualitário do espaço urbano, com foco na destinação de benfeitorias à toda a população, como habitação — sobretudo de interesse social —, mobilidade urbana de qualidade, trabalho, saúde e segurança pública (Brajato; Royer, 2023; Pamplona Filho; Fernandez, 2021).

O artigo 39 do EC define que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida [...]” (Brasil, 2001, p. 26). Pamplona Filho e Fernandez (2021), por sua vez, fundamentam essa abordagem ao afirmarem que “a função social da propriedade condiciona a legitimidade do exercício do direito de propriedade à maximização do bem-estar social, à luz dos interesses da coletividade consagrados no ordenamento jurídico” (Pamplona Filho; Fernandez, 2021, p. 17).

Embora as políticas urbanas sejam consideradas consistentes em diretrizes, aplicar os instrumentos — como o caso do PEUC e do IPTU Progressivo — de forma adequada e efetiva é um tanto desafiador (Denaldi; Cavalcanti; Souza, 2015). Segundo Denaldi, Cavalcanti e Souza (2015) e Brajato e Royer (2023), para que haja uma aplicação adequada e efetiva desses instrumentos, deve-se adotar uma série de procedimentos metodológicos eficazes, que busquem a efetividade do cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade, prevista desde a CF de 1988 até os Planos Diretores (PD) municipais (Brajato; Royer, 2023; Denaldi; Cavalcanti; Souza, 2015).

Nesse sentido, segundo Denaldi, Cavalcanti e Souza (2015), para compreender o papel estratégico do instrumento na efetividade do cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade, é fundamental identificar e conhecer os municípios que aplicaram efetivamente o PEUC, seja por meio de decreto ou lei específica. A partir de dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio do Censo Demográfico de 2010, os pesquisadores constataram que, até 2014, apenas oito municípios, em todo o território brasileiro, haviam aplicado o PEUC (Tabela 1).

Tabela 1 - Aplicação do PEUC até 2014

Município	Imóveis notificados		Notificação averbadas	IPTU Progressivo no Tempo	
	Nº	Período		Nº	Período
Curitiba (PR)	06	2011	-	-	-
Diadema (SP)	06	2007	-	-	-
Goiânia (GO)	68	2011	-	-	-
	1446	2014			
Maringá (PR)	105	2009	705	47	2014
	600	2012-2013			
Palmas (TO)	250	2011	-	-	-
	463	2013			
Santo André (SP)	66	2006-2008	16	-	-
São Bernardo do Campo (SP)	150	2013-2014	49	27	2015
São Paulo (SP)	77	2014	-	-	-

Fonte: Denaldi, Cavalcanti e Souza, 2015.

Nota-se, pela Tabela 1, que, dos oito municípios que aplicaram o PEUC até 2014, Maringá, Santo André e São Bernardo do Campo foram os que mais avançaram, chegando, inclusive, à aplicação do IPTU Progressivo no Tempo — instrumento de segunda instância após as notificações do PEUC. Entretanto, Brajato e Royer (2023) observam que, diante desse cenário, ainda se faz necessária a constante atualização de ferramentas metodológicas de identificação de imóveis ociosos, de modo a facilitar e estimular, por parte do Poder Público, a efetiva regulamentação e aplicação do PEUC e de seus sucedâneos.

Nessa direção, Brajato e Royer (2023) apresentam, no livro *Ociosidade imobiliária*, a Metodologia para Identificação de Imóveis Potencialmente Ociosos (MIPO), como subsídio à aplicação do PEUC no município de São Paulo. Essa metodologia foi desenvolvida em conjunto por pesquisadores do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da

Universidade de São Paulo (LabHab/FAU-USP) e do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (LEPUR/PPGPGT-UFABC), em parceria com a Prefeitura de São Paulo e com a UNESCO (Brajato; Royer, 2023).

A metodologia tem como propósito fornecer subsídios teórico-metodológicos para a prospecção de todas as tipologias de vazios urbanos. Para os vazios urbanos não edificadas e subutilizadas, utilizam-se estratégias de agrupamento de dados provenientes da legislação urbanística, de bases cadastrais e do sensoriamento remoto. No caso dos imóveis não utilizados, são necessárias estratégias mais específicas de identificação, baseadas no agrupamento de indicadores multicritério relacionados à ociosidade imobiliária, tais como: i) consumo de água inativo; ii) denúncia de descarte irregular de resíduos; iii) denúncia de foco de dengue; iv) dívida ativa de IPTU; v) taxas de vacância do IBGE; vi) presença de cortiços; vii) ausência de lançamentos imobiliários; e viii) índices de pobreza (Brajato; Royer, 2023).

Segundo os autores, a MIPO trouxe avanços significativos no campo das políticas urbanas previstas pela CF e pelo EC no município de São Paulo e demonstra potencial para reprodução em diferentes cidades do país, principalmente as de médio e grande porte, que enfrentam desafios de gestão urbana relacionados à ociosidade imobiliária e à dificuldade de identificação e notificação de imóveis ociosos (Brajato; Royer, 2023).

Ferreira, Mozzine e Ferreira (2022) desenvolveram uma metodologia de análise espacial para vazios urbanos não edificadas no município de Vila Velha (ES). A proposta contemplou o agrupamento de variáveis para categorizar os vazios urbanos em graus de prioridade nas tomadas de decisão pela gestão urbana, como subsídio à aplicação do PEUC. O estudo demonstrou avanços no levantamento e na caracterização dos vazios urbanos, baseando-se principalmente nos seguintes critérios: i) legislação urbanística; ii) presença de equipamentos urbanos; iii) infraestrutura urbana; e iv) mobilidade urbana (Ferreira; Mozzine; Ferreira, 2022).

Nesse sentido, para compreender os desdobramentos contextualizados nesta introdução, este artigo aproxima-se da problemática dos vazios urbanos não edificadas em São José do Rio Preto, município de porte médio considerado pioneiro no Projeto Especial de Cidades de Porte Médio (PECMP) (Mateus Lima, 2022; Vidal, 1992).

Segundo Vidal (1992, p. 62), o município poderia servir como “barreira de contenção do fluxo de migrantes em direção às grandes metrópoles”. Entretanto, esse desdobramento, a longo prazo, também colocou o município em um contínuo processo de produção de terra urbana, culminando em incessante expansão da cidade — ora pelos anseios do mercado imobiliário privado, ora pela ineficiência na aplicação da legislação urbanística de controle do uso e ocupação do solo (Maia; Lage; Leonelli, 2019).

De acordo com esses autores, a problemática dos vazios urbanos não edificadas surge da prática inadequada de aplicação das leis de uso e ocupação do solo. A primeira lei de zoneamento do município — Lei nº 535/1958 — tinha por objetivo conter a especulação imobiliária por meio do controle do estoque de terra urbana e não previa áreas de expansão intraurbana; contudo, permitia o parcelamento do solo rural por meio das “Chácaras de Recreio”, com lotes de aproximadamente 5.000 m², em descompasso com a Lei Federal nº 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo), que proibia o parcelamento do solo rural e, quando permitido, estabelecia glebas mínimas de 10.000 m² (Maia; Lage; Leonelli, 2019).

Esse processo culminou, desde o final da década de 1950 — marcada pela migração rural-urbana —, no surgimento recorrente de porções de terra vazias em meio à malha urbana, conhecidas como vazios urbanos não edificadas (Brajato; Royer, 2023). Com o advento do EC, os instrumentos de combate à ociosidade imobiliária foram incluídos na Lei nº 224/2006, que instituiu o primeiro Plano Diretor (PD) do município pós-EC. Todavia, esses instrumentos não foram regulamentados por lei específica ou decreto que viabilizasse sua aplicação, como é o caso do PEUC e do IPTU Progressivo no Tempo (Brajato; Royer, 2023; São José do Rio Preto, 2006).

Nakano (2011, p. 36), no *Relatório de Análise dos Planos Diretores Participativos do Estado de São Paulo*, classifica São José do Rio Preto como município do tipo D — *Aglomerados Urbanos e Centros Regionais do Centro-Sul* —, caracterizado por alto estoque de riqueza convivendo com graves desigualdades sócio-territoriais.

Diante dessas reflexões, este artigo tem por objetivo mensurar o processo de expansão urbana fragmentado e excludente apontado por Maia, Lage e Leonelli (2019), por meio do levantamento e da caracterização dos vazios urbanos não edificadas, com base nos critérios estabelecidos pelo Plano Diretor em vigência. Busca-se compreender o comportamento da segregação sócio-territorial gerada pela força do capital imobiliário privado, que financeiriza o direito à cidade (Lefebvre, 1991; Maia; Lage; Leonelli, 2019; Maricato, 2015), fornecendo subsídios às tomadas de decisão da gestão urbana para o controle do fenômeno dos vazios urbanos não edificadas em São José do Rio Preto e para a aplicação de ferramentas semelhantes em outros municípios.

MATERIAL E MÉTODOS

Recorte territorial

Escolheu-se São José do Rio Preto (SP) como estudo de caso devido a consideráveis aspectos, principalmente aqueles relacionados aos processos de expansão e fragmentação da cidade, abordados na literatura científica mencionada na introdução deste artigo. Segundo Mateus Lima (2022), São José do Rio Preto apresentou significativo crescimento populacional na segunda metade do século XX, decorrente da migração em massa da população rural para a cidade, o que levou o município a assumir posição de destaque no âmbito do Projeto Especial de Cidades de Porte Médio (PECPM), conforme mencionado anteriormente.

De acordo com o Censo Demográfico de 2022, o município possui 480.439 habitantes, dos quais 94% residem em área urbana (IBGE, 2022). O Quadro 1 sintetiza, ainda, aspectos geográficos, naturais e socioeconômicos que caracterizam o município.

Quadro 1 - Caracterização do município de São José do Rio Preto-SP

Cenário	Caracterização		
Clima	Tropical com inverno seco e ameno		
Relevo/Topografia	Relevo pouco ondulado com espigões duplos e de modesta altitude de 489 metros do nível do mar.		
Bioma	Mata Atlântica e Cerrado		
Temperatura média anual	24,04°C		
Pluviosidade	6 meses úmidos (outubro, novembro, dezembro, janeiro, fevereiro e março) e 6 meses mais secos (abril, maio, junho, julho, agosto e setembro)		
População	480.439 habitantes	População urbana: 451.613 habitantes	População rural: 28.826 habitantes
Densidade demográfica	1.112,17 hab./km ²		
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	0,797 (IBGE, 2010)		
Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal IFDM	0,8753 (IFDM, 2016)		
Índice de Gini da renda domiciliar <i>per capita</i> (Fonte: Datasus, 2024)	Ano 1991: 0,5035	Ano 2000: 0,5607	Ano 2010: 0,5081
Arrecadação Anual	R\$3.601.627.126,98		

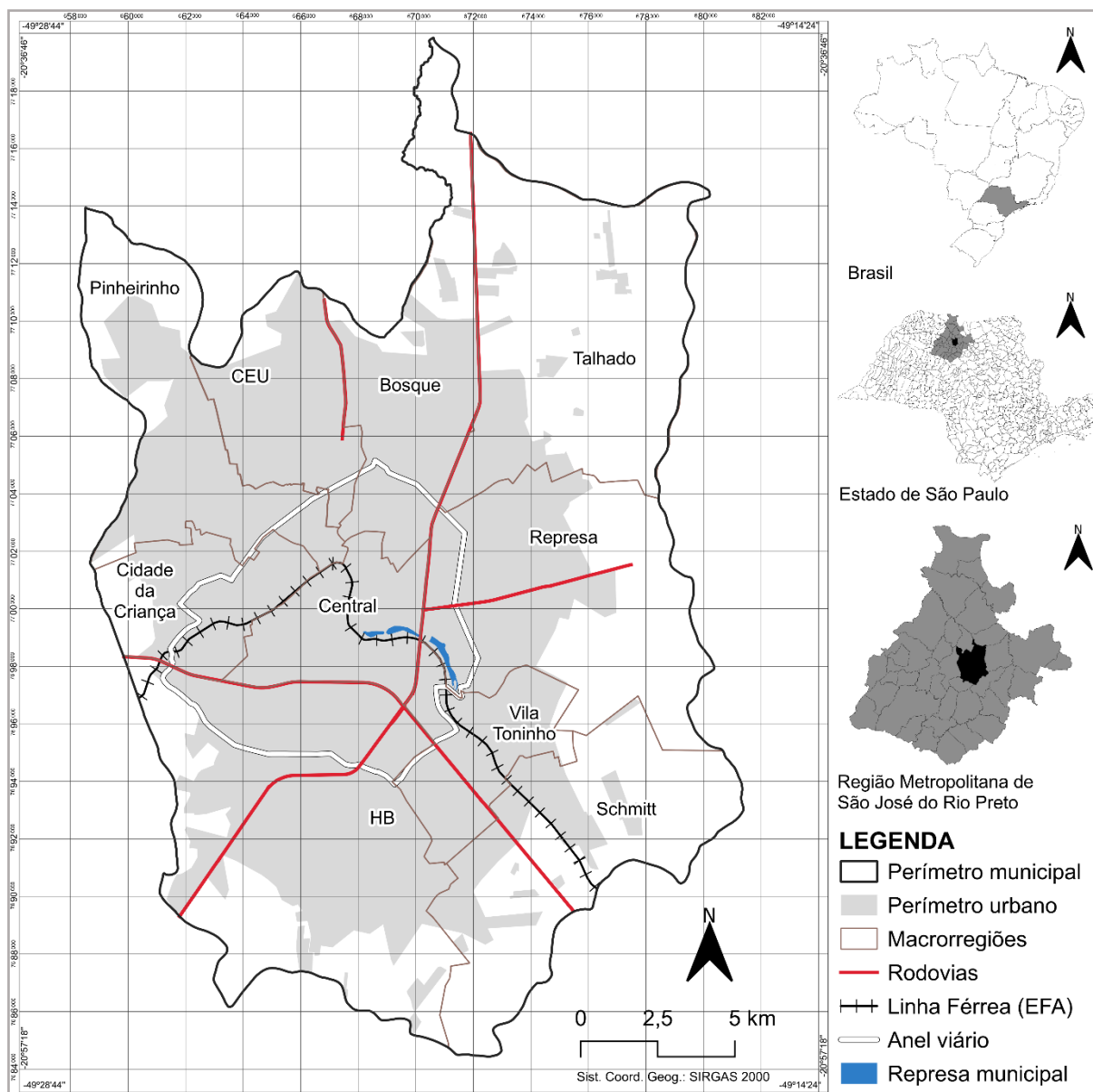
Fonte: São José do Rio Preto (2024). Elaboração: os autores, 2025.

O município, localizado no noroeste do estado de São Paulo, é, desde 2021, sede de uma Região Metropolitana, instituída pela Lei Complementar nº 1.359, de 24 de agosto de 2021. Distante 440 km da capital paulista, é atualmente o décimo maior município do Estado em termos populacionais (IBGE, 2022; São Paulo, 2021).

Conforme o Decreto nº 18.073, de 29 de junho de 2018, São José do Rio Preto é dividido geograficamente em dez macrorregiões administrativas, a saber: Bosque, Central, CEU, Cidade da

Criança, HB, Pinheirinho, Represa, Schmitt, Vila Toninho e Talhado. A Figura 1 ilustra a localização do município e de seus respectivos territórios (São José do Rio Preto, 2018).

Figura 1 - Localização de São José do Rio Preto e seus respectivos territórios



Fonte: IBGE, 2022. Elaboração: os autores, 2025.

Revisão bibliográfica

Após a definição do recorte territorial, adotou-se uma abordagem teórico-metodológica baseada em documentos e estudos relacionados ao fenômeno dos vazios urbanos, sobretudo da tipologia “não edificados”. Foram levantados dados de fontes primárias, como o arcabouço legislativo das políticas urbanas — a Constituição Federal de 1988, a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), e a Lei Complementar nº 651, de 14 de janeiro de 2021 (Plano Diretor) ** —, com foco nos instrumentos de combate aos vazios urbanos: o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo.

Segundo os capítulos dos instrumentos de políticas urbanas da Lei Complementar n.º 651 de 14 de janeiro de 2021 – PD de 2021, focadas no combate à ociosidade e especulação imobiliária com foco no efetivo direito à cidade por meio do cumprimento da função social da propriedade urbana, dados, respectivamente, pelos Capítulos III – PEUC e IV – IPTU Progressivo no Tempo, define-se pelo Art. 82 do PEUC, sobretudo, no que tange à questão dos vazios urbanos não edificadas que:

Art. 82 São passíveis de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal e dos artigos 5º e 6º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, os imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados, localizados no perímetro urbano.

§ 1º Fica facultado aos proprietários dos imóveis de que trata este artigo, propor ao Executivo o estabelecimento do Consórcio Imobiliário, conforme disposições do artigo 46 do Estatuto da Cidade.

§ 2º Considera-se solo urbano não edificado os terrenos e glebas, de um mesmo proprietário, com área superior a 2500,00 m² (dois mil e quinhentos metros quadrados), no todo ou em partes, localizados no perímetro urbano, quando o coeficiente de aproveitamento utilizado for igual à zero [...] (São José do Rio Preto, 2021a, p. 32).

O Art. 82 do PEUC define também os critérios de exclusão para efetiva demarcação do solo urbano não edificado que não cumpre com suas funções sociais, através do que diz o § 4º.

[...] § 4º Ficam excluídos da obrigação estabelecida no caput, os imóveis: I – Utilizados para instalação das seguintes atividades econômicas: a) Terminais de logística; b) Transportadoras; e c) Garagem de veículos de transporte de passageiros; II – Que exercem função ambiental essencial, tecnicamente comprovada pelo órgão municipal competente; III – De interesse do patrimônio cultural ou ambiental; IV – Ocupados por clubes ou associações de classe; V – De propriedade de cooperativas habitacionais; VI – Que pertençam a entidades sem fins lucrativos, desde que dotados de projeto de utilização; e VII – Em casos de terrenos medindo até 400 metros quadrados e cujo proprietário comprovar não possuir outro terreno (São José do Rio Preto, 2021a, p. 32).

No que se refere aos instrumentos urbanísticos sucedâneos ao PEUC, como é o caso do IPTU Progressivo no Tempo, o Art. 84 determina que tal instrumento “deve ocorrer nos termos da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, nos imóveis descritos no artigo 82 da presente Lei Complementar” (São José do Rio Preto, 2021a, p. 33).

Nesse sentido, o IPTU Progressivo no Tempo se aplica como segunda instância a partir do momento em que os imóveis notificados por PEUC não cumprem com as atribuições impostas pela notificação, ou seja, quando o imóvel urbano ocioso não for edificado ou parcelado, enquanto gleba ou terreno, o IPTU Progressivo no Tempo se torna o instrumento sucedâneo ao PEUC no combate ao fenômeno da ociosidade imobiliária (Brajaoto; Royer, 2023). O Art. 7 do EC determina as atribuições do IPTU Progressivo no Tempo:

§ 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. § 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º [...].

[...] § 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo (Brasil, 2001, p. 19).

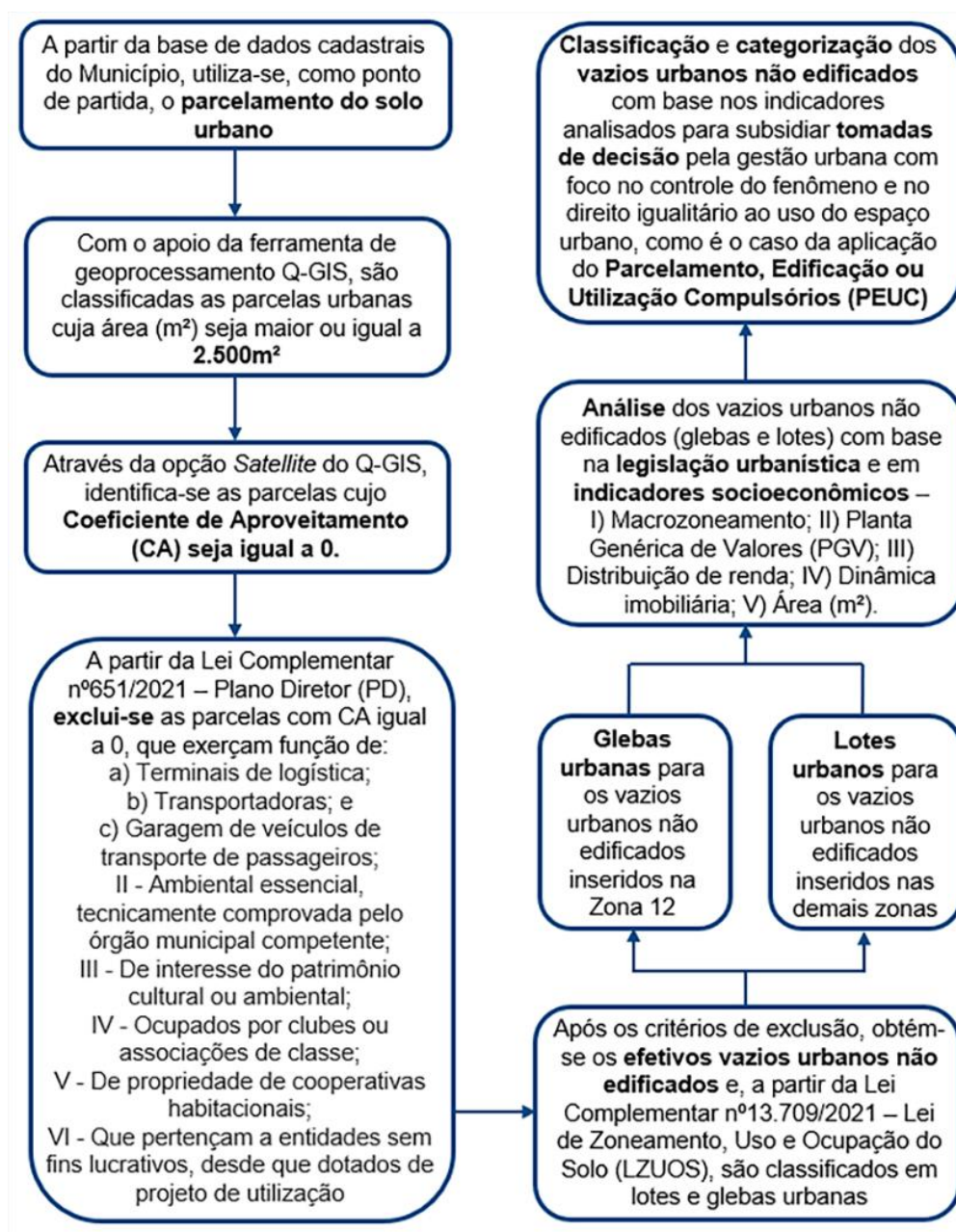
Assim, com base nos critérios estipulados pelo PD de 2021 realizou-se, na sequência, uma revisão de literatura por meio de fontes secundárias como artigos científicos, teses, livros e dissertações acerca dos desdobramentos do fenômeno dos vazios urbanos não edificadas e metodologias para identificação. Assim, foi possível construir um embasamento teórico-conceitual e metodológico para o desenvolvimento deste artigo.

Procedimento metodológico para levantamento e caracterização dos vazios urbanos não edificadas

Com base na revisão bibliográfica das fontes primárias dadas pela CF, pelo EC e, sobretudo, pela Lei Complementar n.º 651 de 14 de janeiro de 2021 – Plano Diretor do município de São José do Rio Preto,

em vigência, somadas as fontes secundárias da literatura através dos estudos de Ferreira, Mozine e Ferreira (2022), nos quais desenvolveram a metodologia de análise espacial para levantamento e caracterização de vazios urbanos não edificados em Vila Velha-ES, e dos estudos de Brajato e Royer (2023), nas quais desenvolveram a MIPO, como um subsídio à demarcação de imóveis potencialmente ociosos e, entre eles, os vazios urbanos não edificados, foi possível desenvolver um novo procedimento metodológico para o levantamento e caracterização dos vazios urbanos não edificados no município paulista de São José do Rio Preto. A Figura 2 estabelece o procedimento adotado para a realização deste artigo (Brajato; Royer, 2023; Ferreira; Mozine; Ferreira, 2022; São José do Rio Preto, 2021a).

Figura 2 - Procedimento metodológico para levantamento e caracterização dos vazios urbanos não edificados no município de São José do Rio Preto-SP



Fonte: Brajato e Royer, 2023; São José do Rio Preto, 2021a. Elaboração: Os autores, 2025.

Por fim, para a classificação dos vazios urbanos não edificadas em graus de prioridade nas tomadas de decisão, aplicou-se um procedimento estatístico de agrupamento de indicadores multicritério, com base na metodologia de Ferreira, Mozine e Ferreira (2022), conforme exemplificado e adaptado no Quadro 2.

Quadro 2 - Indicadores para classificação dos vazios urbanos não edificadas

Município	Indicadores	Base de dados	Ano	Descrição	Peso
São José do Rio Preto-SP	Macrozoneamento	Lei Complementar n.º 651/2021 (São José do Rio Preto, 2021a).	2021	Identificação de área com boa qualidade do espaço edificado, do patrimônio e da paisagem urbana; bom acervo de infraestrutura e serviços urbanos; concentração de comércio e serviços; presença e concentração de bens socioambientais e culturais; potencial para novas centralidades; demanda de transporte coletivo; e existência de áreas e imóveis vazios.	0,10
	Valorização territorial	Planta Genérica de Valores - Secretaria Municipal de Obras (São José do Rio Preto, 2024).	2024	Identificação de áreas urbanas altamente providas de infraestrutura e equipamentos urbanos.	0,35
	Dinâmica imobiliária	Plataformas digitais das principais construtoras do Município.	2025	Identificação de áreas com frequentes lançamentos imobiliários.	0,20
	Distribuição de renda	Diagnóstico Sócioterritorial - Secretaria Municipal de Assistência Social (São José do Rio Preto, 2022).	2023	Identificação de áreas com altos índices de riqueza.	0,20
	Área (m²)	Lei Complementar n.º 651/2021 – Plataforma S/G (São José do Rio Preto, 2021a).	2024	Identificação da área (m²) dos vazios urbanos não edificadas.	0,15

Fonte: Ferreira, Mozine e Ferreira, 2022. Elaboração: Os autores, 2025.

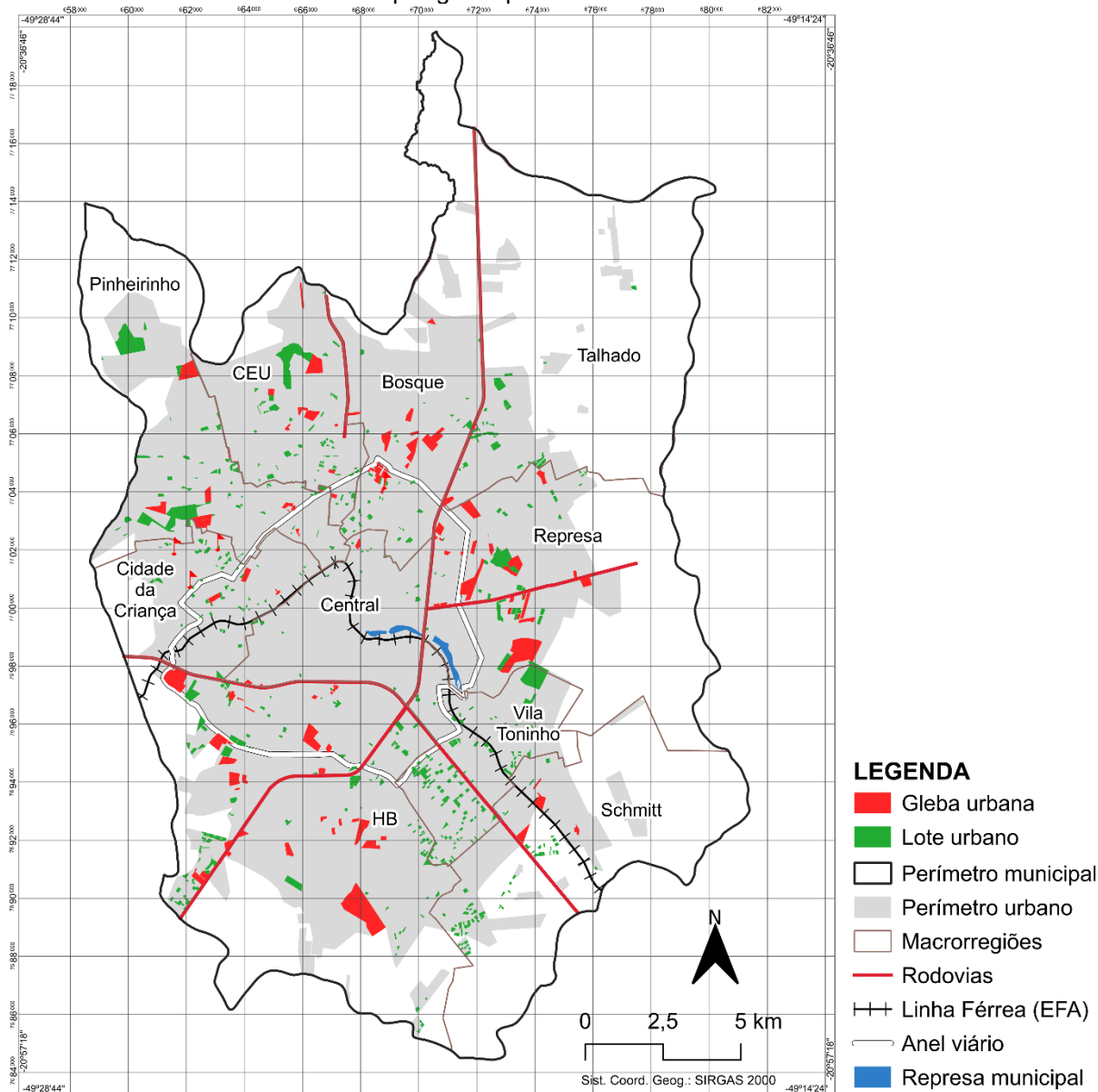
A partir desses indicadores, aplicou-se a metodologia de Apoio à Decisão Multicritério (ADM) com o software Visual PROMETHEE (Brans; Mareschal, 2012), classificando os vazios urbanos não edificadas em três categorias de prioridade: alta, média e baixa. Essa classificação visa subsidiar as decisões da gestão urbana quanto ao controle do fenômeno e oferecer subsídios metodológicos para análises em diferentes municípios.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Levantamento e espacialização dos vazios urbanos não edificadas

Foram identificadas, em São José do Rio Preto, 929 parcelas vazias dentro do perímetro urbano, consideradas, segundo o Plano Diretor instituído pela Lei Complementar nº 651/2021, como vazios urbanos não edificadas. Essas parcelas totalizam uma área de 16.577.878 m², o que representa 6,6% do perímetro urbano do município. Elas estão distribuídas em lotes e glebas urbanas, conforme ilustrado na Figura 3.

Figura 3 - Distribuição espacial dos vazios urbanos não edificadas de São José do Rio Preto-SP por tipologia de parcelamento do solo



Fonte: Os autores, 2025.

Observa-se, pelo mapa da Figura 3, uma distribuição espacial de glebas e lotes demarcados como vazios urbanos não edificadas, de forma relativamente uniforme, tanto próximos à macrorregião administrativa Central quanto nos limites do perímetro urbano. Segundo Maia, Lage e Leonelli (2019, p. 107), esse padrão está relacionado ao “processo de expansão urbana de São José do Rio Preto na última década”, que “ocorreu mediante a transformação de terra rural em urbana conforme a demanda do mercado, seguindo uma lógica de urbanização vigente há pelo menos 50 anos”. Nesse sentido, Maia, Lage e Leonelli (2019, p. 108) comentam que:

Como resultado, temos um território composto como uma “colcha de retalhos”, todo fragmentado e descontínuo. Neste caso, não podemos utilizar o termo de “vazios urbanos” porque, em sua terminologia literal, não existem vazios urbanos no território municipal, mas sim interstícios rurais entre os fragmentos urbanos, ou seriam fragmentos urbanos inseridos em área rural? (Maia; Lage; Leonelli, 2019, p. 108).

Esse desdobramento pode ser observado na Tabela 2, a qual informa que em relação ao quantitativo dos vazios urbanos não edificados, 83% são lotes urbanos e 17% glebas urbanas, o que, segundo a Lei Complementar n.º 13.709/2021 (Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo), demarca as glebas como zona 12 - de expansão urbana - que ainda não foram submetidas ao parcelamento ou desmembramento do solo (São José do Rio Preto, 2021b). Todavia, em relação à área (m²), a Tabela 2 identificou que, mesmo diante de um baixo número (em unidade) de glebas, que estas ocupam 47% da área vazia do perímetro urbano, enquanto os lotes ocupam e 53%, o que confere ao quantitativo de área (m²) uma distribuição uniformemente distribuída em relação à tipologia do parcelamento do solo urbano (lotes e glebas).

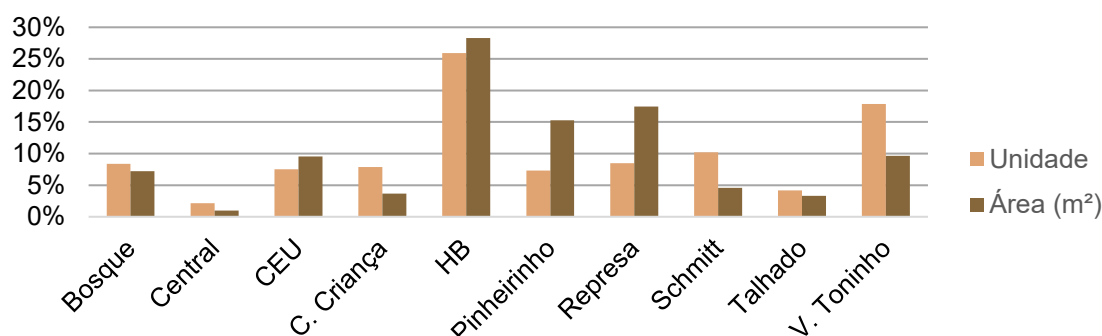
Tabela 2 - Quantitativo em unidade e área (m²) dos vazios urbanos não edificados por Macrorregião Administrativa do município de São José do Rio Preto-SP, por tipologia de parcelamento do solo urbano

Macrorregiões	Parcelamento do solo urbano: Lotes e glebas							
	Unidade		Percentual (%)		Área (m²)		Percentual (%)	
	Lotes	Glebas	Lotes	Glebas	Lotes	Glebas	Lotes	Glebas
Bosque	46	32	5,98	20,13	318.510	875.462	3,63	11,25
Central	16	04	2,07	2,52	105.956	56.851	1,21	0,73
CEU	61	09	7,93	5,66	1.044.140	542.088	11,87	6,96
Cidade da Criança	67	06	8,70	3,77	456.083	154.323	5,18	1,98
HB	190	51	24,68	32,08	1.705.990	2.986.078	19,41	38,35
Pinheirinho	54	14	7,01	8,81	1.741.128	793.132	19,80	10,19
Represa	45	34	5,85%	21,38	834.513	2.056.059	9,49	26,41
Schmitt	89	06	11,55	3,77	498.874	259.267	5,67	3,33
Talhado	37	02	4,80	1,26	492.387	54.421	5,60	0,70
Vila Toninho	165	01	21,43	0,62	1.595.166	7.450	18,14	0,10
TOTAL	770	159	83	17	8.792.747	7.785.131	53	47
TOTAL (MUNICÍPIO)	929		100%		16.577.878		100%	

Fonte: Os autores, 2025.

No que se refere à distribuição espacial dos vazios urbanos não edificados segundo as Macrorregiões administrativas do Município, a Figura 4 demonstra a concentração destes em relação à unidade e à área (m²). Percebeu-se que a Macrorregião HB concentra o maior número de vazios urbanos não edificados, tanto em quantidade quanto em área, enquanto a Macrorregião Central concentra os menores números em quantidade e área.

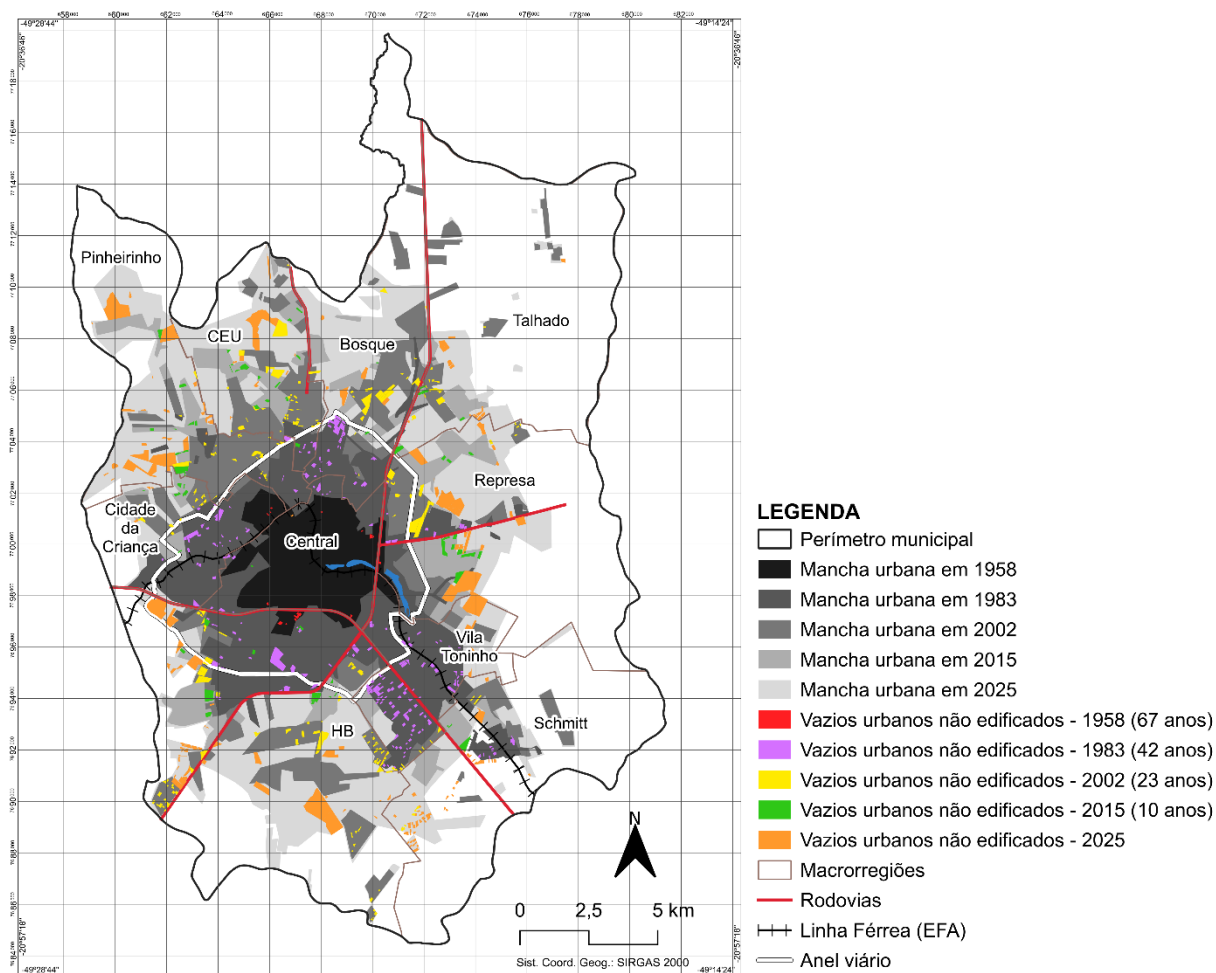
Figura 4 - Percentual de unidades e área (m²) de vazios urbanos não edificados de São José do Rio Preto-SP por Macrorregião Administrativa



Fonte: Os autores, 2025.

Para compreender os desdobramentos da ociosidade imobiliária no município desde a Lei de Zoneamento nº 535/1958, a Figura 5 ilustra a evolução da mancha urbana entre 1958 e 2025 (67 anos), a partir de ortofotos disponibilizadas pela plataforma digital do Plano Diretor de 2021, sobre as quais foram sobrepostos os vazios urbanos não edificados identificados neste estudo.

Figura 5 - Distribuição espacial dos vazios urbanos não edificados de São José do Rio Preto-SP por potencial período de vacância de acordo com a evolução da mancha urbana de 1958 a 2025 (67 anos)



Fonte: Os autores, 2025.

É possível notar, através da Figura 5, a distribuição espacial da potencial vacância (tempo no qual a gleba ou terreno encontra-se ocioso) em função da evolução da mancha urbana entre 1958 e 2025. E com apoio da Tabela 3, identificou-se, dos 929 vazios urbanos não edificados existentes em 2025, que 2,15% já estavam presentes na mancha urbana em 1958, 34,23% em 1983, 26,48% em 2002, 12,49% em 2015 e, nos últimos 10 anos, se fazem presentes, na malha urbana, 24,65% do total de vazios urbanos não edificados do Município.

Segundo Bueno (2003) esse desdobramento está intimamente ligado ao fenômeno da especulação imobiliária, comentando que:

[...] como o crescimento físico não é decorrência direta da necessidade do assentamento humano, a cidade se espalha e alguns poucos se assenhoram do domínio de toda a área arruada. A luta pelas melhores localizações nesse espaço vai acentuar ainda mais o preço da terra urbana e agravar o assentamento dos mais pobres. Esse processo de urbanização especulativa com frequência deixa vazios não urbanizados em seu interior (Bueno, 2003, p. 32-33).

No que se refere à área (m²), observou-se, ainda pela Tabela 3, que mais da metade da área total dos vazios urbanos não edificadas do Município, ou seja, 52,53%, surgiu nos últimos dez anos, o que demonstra que o estoque de terras ganhou força significativa na última década. Além disso, dos vazios urbanos não edificadas existentes a no mínimo 67 anos, foram registrados apenas 0,68% da área total dos vazios do Município. 16,37% da área está vazia no mínimo a 42 anos, 21,21% no mínimo a 23 anos e 9,21% no mínimo a 10 anos.

Tabela 3 - Quantitativo em unidade e área (m²) dos vazios urbanos não edificadas por potencial período de vacância de acordo com a evolução da mancha urbana de 1958 a 2025 (67 anos)

Período	Unid.	Percentual (%)	Área (m ²)	Percentual (%)
Mínimo 67 anos (1958)	20	2,15	113.454,67	0,68
Mínimo 42 anos (1983)	318	34,23	2.713.276,73	16,37
Mínimo 23 anos (2002)	246	26,48	3.515.503,11	21,21
Mínimo 10 anos (2015)	116	12,49	1.527.111,14	9,21
Máximo 10 anos (2025)	229	24,65	8.708.544,35	52,53
TOTAL	929	100%	16.577.878	100%

Fonte: Os autores, 2025.

Diante dos dados observados no mapa da Figura 5 e na Tabela 3, Teodózio (2008, p. 120) comenta que esse desdobramento está intimamente ligado ao “crescimento desordenado da cidade provocado pelo interesse imobiliário de pequenos grupos que exerciam o poder de pressão sobre o executivo e legislativo local”. Teodózio (2008, p. 120-121) comenta, ainda, que esse fato é “resultado da ação de empreendedores imobiliários que, por meio da atuação de vereadores que aprovavam a ampliação do perímetro urbano” “provocava a formação de vazios urbanos em áreas onde havia infraestrutura e, conseqüentemente, encarecia o valor da terra urbana, inacessível a população de renda mais baixa”.

Nesse sentido, ainda ao observar o mapa da Figura 5, que demonstra a ampliação do perímetro urbano em 67 anos, nota-se um considerável espraiamento urbano que, para Bueno (2003, p. 33):

A característica do crescimento espraiado vai deixar, com muita frequência, grandes vazios no interior das cidades e, quanto maior a cidade, proporcionalmente, mais vazia. Evidentemente, o espraiamento agrava a disputa pela localização no interior urbano e vai, também, alimentar a especulação (Bueno, 2003, p. 33).

Assim, diante dos apontamentos teóricos, observou-se que a presença de vazios urbanos não edificadas em meio a malha urbana, sobretudo em áreas consolidadas com provisão de equipamentos e infraestrutura urbana, resultados dos processos de especulação imobiliária devem ser amplamente combatida. Ao observar que o percentual de vazios urbanos não edificadas cresceu de 2,15% em 1958 para 34,23% em 1983, conforme apontado na Tabela 3, o primeiro PD de São José do Rio Preto instituído pela Lei Complementar nº. 19 de 23 de dezembro de 1992, segundo Teodózio (2008, p. 151):

[...] tratavam de: estimular a ocupação de vazios urbanos existentes e efetivar a utilização dos terrenos; aumentar a densidade populacional; promover a urbanização e reurbanização de áreas precariamente ocupadas; dando prioridade à instalação de equipamentos necessários; controlar a ocupação dos espaços vazios; promover a urbanização; incentivar a ocupação de áreas loteadas e ociosas através da taxa progressiva prevista no Código Tributário do Município [...] (Teodózio, 2008, p. 151).

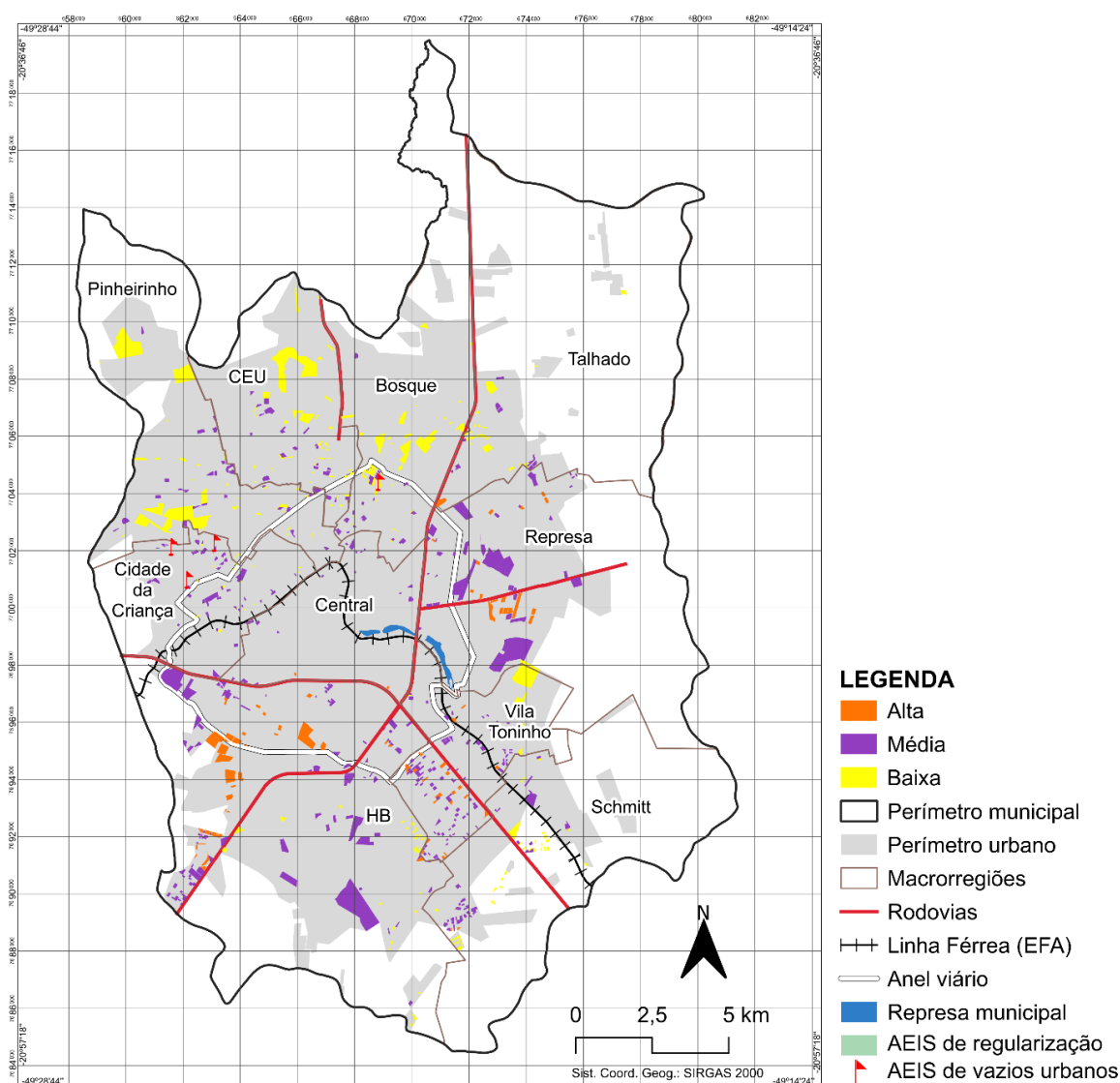
Todavia, percebeu-se poucos avanços na efetividade do PD ao observar na Tabela 3 que, em 2025, 33 anos após a promulgação do primeiro PD, 52,53% dos vazios urbanos não edificadas do Município, ou seja, mais da metade da área (m²) dos vazios urbanos não edificadas surgiram em apenas 10 anos (2015-2025). Nesse sentido, conforme comentam Brajato e Royer (2023) e Ferreira, Moine e Ferreira (2022), é fundamental ao direcionamento de estratégias de gestão urbana, a utilização de ferramentas metodológicas que tornem efetiva a regulamentação de instrumentos de combate aos vazios urbanos, como é o caso do PEUC (Brajato; Royer, 2023; Ferreira; Moine; Ferreira *et al.*, 2022). Assim, a próxima etapa deste artigo realizou a caracterização dos vazios urbanos não edificadas de São José do Rio Preto, como um subsídio ao direcionamento de estratégias de combate aos mesmos pela gestão urbana.

Caracterização dos vazios urbanos não edificados

Com base na metodologia proposta, a análise multicritério realizada com o apoio do software Visual PROMETHEE permitiu classificar os vazios urbanos não edificados em três categorias de prioridade — **alta, média e baixa** — para subsidiar a gestão urbana na formulação de estratégias de combate ao fenômeno, conforme sugerem Ferreira, Mazine e Ferreira (2022).

A Figura 6 ilustra a distribuição espacial dos vazios urbanos em suas respectivas categorias e as Tabelas 4 e 5, o quantitativo dos mesmos, respectivamente, em unidade e área (m²), todas com resultados distribuídos por Macrorregião administrativa.

Figura 6 - Classificação dos vazios urbanos não edificados de São José do Rio Preto-SP por grau de prioridade nas tomadas de decisão



Fonte: Os autores, 2025.

Tabela 4 - Quantitativo dos vazios urbanos não edificadas de São José do Rio Preto-SP por grau de prioridade nas tomadas de decisão

Macrorregiões Administrativas	Alta prioridade		Média prioridade		Baixa prioridade	
	Lotes	Glebas	Lotes	Glebas	Lotes	Glebas
Bosque	-	-	23	03	23	29
Central	02	-	14	04	-	-
CEU	-	-	23	03	38	06
Cidade da Criança	-	-	50	05	17	01
HB	38	18	111	30	41	03
Pinheirinho	-	-	26	04	28	10
Represa	21	08	24	26	-	-
Schmitt	02	-	49	03	38	03
Talhado	-	02	15	-	22	-
Vila Toninho	23	-	135	-	07	01
TOTAL INDIVIDUAL	86	28	470	78	214	53
TOTAL (LOTES E GLEBAS)	114		548		267	
TOTAL (MUNICÍPIO)	929 vazios urbanos não edificadas					

Fonte: Os autores, 2025.

Tabela 5 - Área (m²) dos vazios urbanos não edificadas de São José do Rio Preto-SP por grau de prioridade nas tomadas de decisão

Macrorregiões Administrativas	Alta prioridade		Média prioridade		Baixa prioridade	
	Lotes	Glebas	Lotes	Glebas	Lotes	Glebas
Bosque	-	-	171.796	63.087	146.714	812.375
Central	12.696	-	93.260	56.851	-	-
CEU	-	-	257.108	61.717	787.032	480.371
Cidade da Criança	-	-	401.490	150.770	54.593	3.553
HB	464.892	812.301	1.051.214	2.120.189	189.884	53.588
Pinheirinho	-	-	349.040	50.064	1.392.088	743.068
Represa	293.854	133.964	540.659	1.922.095	-	-
Schmitt	11.398	-	272.286	156.110	215.190	103.157
Talhado	-	54.412	163.382	-	329.005	-
Vila Toninho	259.727	-	764.006	-	571.433	7.450
TOTAL INDIVIDUAL	1.042.567	1.000.677	4.064.250	4.580.883	3.685.939	2.203.562
TOTAL GERAL (LOTES E GLEBAS)	2.043.244		8.645.133		5.889.501	
TOTAL (MUNICÍPIO)	16.577.878					

Fonte: Os autores, 2025.

Com base no mapa ilustrado na Figura 6 e nas Tabelas 4 e 5, observou-se a concentração dos vazios urbanos não edificadas classificados em alta prioridade na porção leste e sul do Município, sobretudo nas Macrorregiões HB e Represa. Em contraponto, os vazios urbanos não edificadas classificados em baixa prioridade estão concentrados, majoritariamente, na porção norte do Município.

Na categoria de alta prioridade encontram-se 86 lotes e 28 glebas urbanas, totalizando 114 vazios urbanos não edificadas com área de 2.043.244 m², o que representa 12% do total de vazios urbanos não edificadas do Município. Para os vazios urbanos não edificadas na categoria de média prioridade, foram identificados 470 lotes e 78 glebas urbanas, totalizando 548 vazios urbanos não edificadas com área de 8.645.133 m², representando 59% dos vazios urbanos não edificadas do Município. Por fim, na categoria de baixa prioridade, enquadram-se 214 lotes e 53 glebas urbanas, totalizando 267 vazios urbanos não edificadas com área de 5.889.501 m², ou seja, 29% do total de vazios urbanos não edificadas do Município.

Em uma análise que considera os graus de prioridade para as tomadas de decisão pela gestão urbana, foi possível observar, na escala das Macrorregiões Administrativas, que os vazios urbanos não

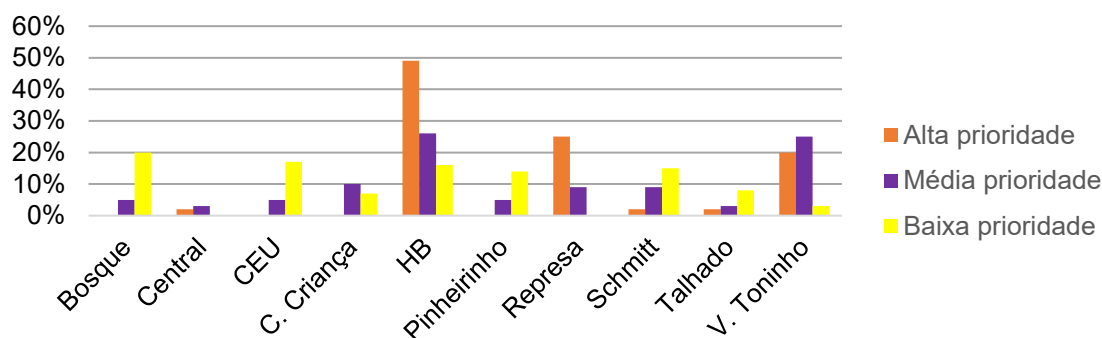
edificados com alto grau de prioridade estão concentrados, majoritariamente e respectivamente, com 49% na HB, 25% na Represa, 20% na Vila Toninho, e 2%, tanto para a Central, quanto Schmitt e Talhado.

Estes vazios urbanos não edificadas com alto grau de prioridade para as tomadas de decisão nas atuais Macrorregiões HB e Represa são, segundo Bueno (2003, p. 157), resultados das inúmeras ampliações do perímetro urbano ocorridas entre as décadas de 1990 e 2000 ao mencionar que estes:

[...] parcelamentos mais recentes, com grande parte de seus lotes vazios de uso, distantes dos equipamentos públicos urbanos já implantados e dos centros comerciais, vão realçar as vantagens locacionais dos loteamentos mais antigos e alimentar o processo da valorização imobiliária (Bueno, 2003, p. 157).

A Figura 7 sintetiza os percentuais por grau de prioridade nas tomadas de decisão e por Macrorregião administrativa. No mesmo sentido que comenta Bueno (2003), ressalta-se que HB e Represa concentram, segundo os indicadores socioeconômicos utilizados neste estudo, os mais baixos índices de pobreza do Município, somados aos altos valores da PGV de 2024, além de estarem localizados, majoritariamente, em área urbana consolidada, altamente provida de equipamentos e infraestrutura urbana, segundo o macrozoneamento previsto pelo PD de 2021 (São José do Rio Preto, 2021a; 2024).

Figura 7 - Quantidade de vazios urbanos não edificadas de São José do Rio Preto-SP, por grau de prioridade nas tomadas de decisão pela gestão urbana por Macrorregião Administrativa



Fonte: Os autores, 2025.

Através do gráfico da Figura 7, além do percentual já observado para os vazios urbanos não edificadas com alto grau de prioridade para as tomadas de decisão pela gestão urbana, é possível notar que os vazios urbanos não edificadas com média prioridade concentram-se, de forma distribuída, em todas as Macrorregiões administrativas.

Para os vazios urbanos não edificadas com baixa prioridade nas tomadas de decisão, oito das Macrorregiões administrativas do Município possuem a presença de vazios nesta categoria. Ressalta-se, ainda, que estes estão presentes em todas as Macrorregiões da Região Norte do Município, sendo estas – Bosque, CEU, Cidade da Criança e Pinheirinho onde, segundo a PGV de 2024, são consideradas as Macrorregiões com menor valorização territorial em relação à HB e Represa.

Para Da Silva; De Castro e Ueda (2022), este fato pode estar relacionado à expansão urbana que ocorreu, até 1989, em todas as direções da Cidade. Contudo, os autores comentam que esse processo ocorreu de forma desigual, sobretudo em relação a Região Norte do Município. Segundo Da Silva; De Castro e Ueda (2022, p. 17):

Segregada socio espacialmente e destinada à classe baixa da sociedade, a Zona Norte foi marcada por uma produção pública de moradia que induziu um processo de criação e exploração de vazios urbanos por especuladores de terra e loteadores privados, os quais alimentaram os interesses de um grupo minoritário da elite econômica e do próprio Estado. Um Estado que adotou uma postura clientelista e se valeu do planejamento urbano para sustentar um modelo de desenvolvimento econômico por meio da reprodução do padrão de ocupação periférica (Da Silva; De Castro; Ueda, 2022, p. 17).

Segundo Da Silva; De Castro e Ueda (2022), entre 1983 e 1989, foram implantadas, no Município, 12.064 unidades entre lotes e unidades habitacionais. Destes números, 80% foram implantados na região norte do Município, promovendo uma maior ocupação destas áreas vazias nesta porção do Município. Nesse sentido, segundo Volochko (2015, p. 109), entendeu-se que as áreas nas quais são implantadas unidades de HIS são, geralmente, desprovidas de infraestrutura urbana “ocupando geralmente terrenos distantes, com pouquíssima infraestrutura e equipamentos urbanos no entorno imediato”. Este apontamento corrobora o entendimento de que esta região pode ser colocada com baixa prioridade à aplicação do PEUC conforme apontado nos resultados deste artigo, uma vez que este instrumento se aplica, sobretudo, para áreas urbanas altamente providas de equipamentos e infraestrutura urbana (Brajato; Royer, 2023; Denaldi; Cavalcanti; Souza, 2015).

Cabe ainda destacar nesta discussão, a relação dos vazios urbanos não edificadas com as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), responsáveis pela destinação da terra urbana para HIS. Contudo, Akaishi (2022, p. 296) comenta que:

[...] a garantia de democratização do acesso à moradia e à terra em áreas centrais nem de longe é entendida como uma consequência direta da aplicação do PEUC. Um olhar mais acurado sobre as preocupações colocadas pelo ideário da Reforma Urbana – na promessa de acesso à moradia digna e direito à cidade – colocam na engrenagem da máquina de crescimento em determinados contextos (Akaishi, 2022, p. 296).

Nesse sentido, ainda que o PEUC não seja objeto direto de compensação à demanda por HIS, espera-se que sua aplicação e de seu sucedâneo IPTU Progressivo no Tempo, possibilitem a arrecadação de impostos que possam ser revertidos às áreas demarcadas como AEIS (Akaishi, 2022; Brajato; Royer, 2023). A Tabela 6 sintetiza as unidades e área (m²) dos vazios urbanos não edificadas localizados em AEIS, por tipologias – AEIS de vazios urbanos e AEIS de regularização, conforme PD de 2021 (São José do Rio Preto, 2021a).

Tabela 6 - Distribuição espacial dos vazios urbanos não edificadas localizados em Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) em São José do Rio Preto-SP

Tipologia da AEIS	Alta prioridade		Média prioridade		Baixa prioridade	
	Unid.	Área (m ²)	Unid.	Área (m ²)	Unid.	Área (m ²)
AEIS de vazios urbanos	-	-	02	20.619,85	02	16.124,80
AEIS de regularização	-	-	11	174.396,10	15	86.970,61
TOTAL	-	-	13	195.015,95	17	103.095,41

Fonte: Os autores, 2025.

Ainda, através do mapa ilustrado na Figura 6 e da Tabela 6, é possível observar que não há vazios urbanos não edificadas de alta prioridade inseridos em AEIS. No entanto, foram identificados 04 vazios urbanos não edificadas inseridos em AEIS de vazios urbanos - 02, de média prioridade e 02, de baixa prioridade. Em relação àqueles inseridos em AEIS de regularização, foram identificados 26 vazios urbanos não edificadas - 11 de média prioridade e 15 de baixa prioridade. Assim, em relação à unidade, 0,43% dos vazios urbanos não edificadas do Município estão inseridos em AEIS de vazios urbanos e 2,8%, em AEIS de regularização. Referente à área (m²), 0,22% da área dos vazios urbanos não edificadas do Município estão inseridos em AEIS de vazios urbanos e 1,57%, em AEIS de regularização.

Brajato e Royer (2023) comentam que vazios urbanos localizados em AEIS e que possuem infraestrutura urbana em seu entorno imediato, devem ser premissa essencial a ser considerada para a aplicação do PEUC, uma vez que estimula a ocupação do solo nestas áreas, sobretudo com foco em produção de HIS e até mesmo na melhoria da infraestrutura existente, mesmo que o PEUC, enquanto instrumento de combate aos vazios urbanos, não seja, ainda, objeto direto de combate ao déficit habitacional (Akaishi, 2022; Brajato; Royer, 2023). Assim, entende-se que os vazios urbanos não edificadas localizados em AEIS, sobretudo, aqueles demarcados em média prioridade, também poderão ser ponto de partida para as tomadas de decisão pela gestão urbana no combate aos vazios urbanos não edificadas incentivando, ainda, a produção e melhoria de HIS para a população residente nestas áreas (Brajato; Royer, 2023; Volochko, 2015).

CONCLUSÕES

Evidencia-se que o fenômeno dos vazios urbanos não edificadas em São José do Rio Preto-SP ganhou força na última década (2015 a 2025), observando-se que 52,53% da área total dos vazios concentram-se neste espaço temporal. Esse desdobramento demonstra a carência na regulamentação de estratégias por parte do Poder Público com foco no controle do fenômeno. O PEUC, fundamental no combate à ociosidade imobiliária e no estímulo ao cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade, não obteve, até 2025, significativos avanços em sua aplicação devido ao baixo número de municípios que o regulamentaram até 2014.

Contudo, observou-se que algumas metodologias obtiveram sucesso no adequado levantamento e caracterização dos vazios urbanos não edificadas para o direcionamento de estratégias de gestão urbana voltadas para o controle do fenômeno, como no caso da MIPO de Brajato e Royer (2023) e da Metodologia de análise espacial para priorização das áreas de aplicação do PEUC em Vila Velha-ES de Ferreira, Mazine e Ferreira (2022). Estas metodologias, que nortearam o percurso metodológico deste artigo junto aos dispositivos legais previstos pela Lei Complementar n.º 651 de 14 de janeiro de 2021 – Plano Diretor (PD) de São José do Rio Preto, possibilitaram o levantamento e caracterização dos efetivos vazios urbanos não edificadas do município de São José do Rio Preto, até 2025. No entanto, ressalta-se a impossibilidade de obter as informações inerentes aos lotes e glebas, de um mesmo proprietário, que, em partes somadas, as áreas superem 2.500 m². Todavia, vale destacar que, a depender do interesse da gestão urbana em combater o fenômeno, acredita-se ser possível obter estes dados.

Nesse sentido, foram identificadas 929 parcelas urbanas consideradas, efetivamente, segundo o PD, vazios urbanos não edificadas. Por meio da Lei Complementar n.º 13.709/2021 (Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo), foi possível classificá-los em lotes e glebas. Destas parcelas, 770 são lotes urbanos, o que corresponde, em unidade, a 83% dos vazios urbanos não edificadas do Município, e 159 glebas urbanas, o que corresponde a 17% dos mesmos. Em relação à área (m²), identificou-se que 53% do total de vazios urbanos não edificadas do Município são compostos por lotes e 47% por glebas, o que demonstra que, mesmo diante de um número, em unidade, muito menor de glebas, estas concentram quase a metade da área total dos vazios urbanos não edificadas do Município.

Foi possível, também, verificar a vacância (período no qual os vazios urbanos não edificadas encontram-se ociosos) por meio de ortofotos disponibilizadas pela plataforma digital do PD, nos anos de 1958, 1983, 2002, 2015 e 2025. Verificou-se que 2,15% dos vazios urbanos não edificadas do Município possuem, no mínimo, 67 anos de vacância, 34,23% no mínimo 42 anos, 26,48% no mínimo 23 anos, 12,49% no mínimo 10 anos e 24,65% no máximo 10 anos.

Os resultados da caracterização dos vazios urbanos não edificadas possibilitaram classificar 114 vazios urbanos não edificadas com alta prioridade nas tomadas de decisão, sendo que destes, 86 são lotes e 28 glebas urbanas, somando uma área de 2.043.244 m², o que representa 12% do total de vazios urbanos não edificadas do Município. Para os vazios urbanos não edificadas na categoria de média prioridade, foram identificados 470 lotes e 78 glebas urbanas, totalizando 548 vazios urbanos não edificadas com área de 8.645.133 m², representando 59% dos vazios urbanos não edificadas do Município. Por fim, na categoria de baixa prioridade, enquadraram-se 214 lotes e 53 glebas urbanas, totalizando 267 vazios urbanos não edificadas com área de 5.889.501 m², ou seja, 29% do total de vazios urbanos não edificadas do Município.

Esse cálculo possibilitou identificar que 6.60% (16.577.878 m²) do perímetro urbano do município é composto por vazios urbanos não edificadas. Vale lembrar que, neste cálculo, não foram incluídas as demais parcelas não edificadas (com menos de 2.500 m²) que poderiam acrescentar um número muito maior a este percentual.

Assim, é percebido, diante destes dados, a possibilidade de construção de estratégias de gestão urbana focadas no controle do fenômeno. Acredita-se ser possível subsidiar revisões no zoneamento urbanístico ao incluir, principalmente, os vazios urbanos não edificadas de alta prioridade classificados como glebas, a um zoneamento especial onde seja compulsório o adensamento, em detrimento da ocupação periférica. Espera-se, com isso, que a função social da propriedade urbana e da cidade seja alcançada por meio da aplicação de sanções a estes imóveis especulativos, por meio do PEUC, bem como por meio da contenção da acelerada expansão urbana incidente no município.

Nesse sentido, fica sugerido, como ponto de partida para o direcionamento de estratégias de gestão urbana, os 114 vazios urbanos não edificados classificados em alta prioridade, sobretudo aqueles localizados nas Macrorregiões administrativas HB e Represa, que concentram, segundo os indicadores socioeconômicos utilizados neste estudo, os mais baixos índices de pobreza do Município, somados aos altos valores da PGV de 2024, além de estarem localizados, majoritariamente, em área urbana consolidada, altamente provida de equipamentos e infraestrutura urbana, segundo o macrozoneamento previsto pelo PD de 2021. Fica sugerido, também, que os 13 vazios urbanos não edificados classificados em média prioridade localizados em AEIS devem ser classificados como prioritários nas tomadas de decisão, tanto para o controle da ociosidade imobiliária como para a produção e melhoria de HIS.

Por fim, acredita-se que este artigo possa contribuir com novos estudos e análises em diferentes territórios urbanos. Propõe-se que estas ferramentas de análise espacial dos vazios urbanos não edificados possam ser amplamente difundidas e utilizadas, tanto para o campo científico quanto para a gestão urbana.

REFERÊNCIAS

- AKAISHI, A. G. **A herança mercantil: os entraves dos imóveis ociosos no centro de São Paulo**. 2022. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-02082022-154643/>. Acesso em: 27 fev. 2025.
- BRAJATO, D.; ROYER, L. **Ociosidade imobiliária: metodologia de identificação e reflexões sobre a aplicação do PEUC em São Paulo (Coleção Caramelo)**. Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2023. <https://doi.org/10.11606/9786589514435>.
- BRANS, Jean-Pierre; MAARESCHAL, Bertrand. **Visual PROMETHEE** [recurso eletrônico]. Versão 1.4.0. Bruxelas: PROMETHEE-GAIA.net, 2012. Software para Windows. Disponível em: <https://bertrand.mareschal.web.ulb.be/PG2024/academic-edition.html>. Acesso em: 11 abr. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 mar. 2025.
- BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 1 mar. 2025.
- BUENO, J. C. de L. **A expansão física de São José do Rio Preto – 1980 a 2000**. São Paulo, 2003. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- DA SILVA, P. R.; DE CASTRO, C. M. P.; UEDA, G. S. Os reflexos do Programa Nacional de Cidades Médias e das políticas públicas de moradia na configuração intraurbana da Zona Norte de São José do Rio Preto/SP. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 24, n. 1, 2022. DOI: 10.22296/2317-1529.rbeur.202240. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7050>. Acesso em: 7 abr. 2025.
- DENALDI, R.; CAVALCANTI, C. B.; SOUZA, C. V. C. (org.). **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo**. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/parcelamento.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.
- EQUIPE DE DESENVOLVIMENTO QGIS. **QGIS Geographic Information System**. Projeto da Open Source Geospatial Foundation. Disponível em: <http://qgis.org>. Acesso em: 1 abr. 2025.
- FERREIRA, G. A. C.; MOZINE, T. O.; FERREIRA, G. L. Metodologia de análise espacial para priorização das áreas de aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) em vazios

urbanos no município de Vila Velha, Espírito Santo. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [S. l.], v. 14, 2022. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210132>.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2010.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2022**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/sao-jose-do-rio-preto.html>. Acesso em: 28 fev. 2025.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

MAIA, A. C.; LAGE, S. D. L.; LEONELLI, G. C. V. O impacto da legislação urbanística de São José do Rio Preto – SP: crescimento urbano espraiado, fragmentado e excludente. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, [S. l.], v. 7, n. 47, 2019. DOI: [10.17271/2318847274720192096](https://doi.org/10.17271/2318847274720192096).

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MATEUS LIMA, L. H. Quatro décadas de expansão urbana em São José do Rio Preto/SP: uma análise em duas vias. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 23, n. 86, p. 16–35, 2022. DOI: <https://doi.org/10.14393/RCG238658073>.

NAKANO, A. K. **Relatório de análise dos planos diretores participativos do estado de São Paulo**. Projeto Rede de avaliação e capacitação para implementação dos planos diretores participativos, 2011. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/SaoPaulo_RelatorioSP.pdf. Acesso em: 25 fev. 2025.

PAMPLONA FILHO, R.; FERNANDEZ, L. A Função Social da Propriedade na Constituição de 1988: Contornos Conceituais e Dimensões Eficaciais. **Revista FAPAD - Revista da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito**, Curitiba (PR), v. 1, n. 2, p. e054, 2021. DOI: <https://doi.org/10.37497/revistafapad.v1i2.54>.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **Lei Complementar n. 224, de 06 de outubro de 2006**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de São José do Rio Preto. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-jose-do-rio-preto/lei-complementar/2006/22/224/lei-complementar-n-224-2006-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-sustentavel-de-sao-jose-do-rio-preto>. Acesso em: 19 abr. 2025.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **Decreto n. 18.073 de 29 de junho de 2018**. Institui a Divisão Geográfica da área do Município de São José do Rio Preto em Regiões e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-jose-do-rio-preto/decreto/2018/1808/18073/decreto-n-18073-2018-institui-a-divisao-geografica-da-area-do-municipio-de-sao-jose-do-rio-preto-em-regioes-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 3 maio 2025.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **Lei Complementar n. 651, de 14 de janeiro de 2021**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de São José do Rio Preto. Disponível em: https://novopainel.riopreto.sp.gov.br/uploads/1_Planos_Diretores/16_09_2024_1_4e7a2dff7a.pdf. Acesso em: 27 fev. 2025. (2021a).

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **Lei n. 13.709, de 14 de janeiro de 2021**. Dispõe sobre o Zoneamento, Nivelamento e as regras para o Uso e Ocupação do Solo no Município de São José do Rio Preto e dá outras providências. Disponível em: https://novopainel.riopreto.sp.gov.br/uploads/4_Zoneamento_Uso_e_Ocupacao_do_Solo/16_09_2024_4f64c07b6f.pdf. Acesso em: 27 fev. 2025. (2021b).

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **Secretaria de Assistência Social. Diagnóstico Sócio territorial 2023**. Disponível em: <https://www.riopreto.sp.gov.br/wp-content/uploads/arquivosPortalGOV/social/diagnostico/Diagn%C3%B3stico%20Geral%20Finalizado%2010.04.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2025.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. **Decreto n. 19.724 de 2024**. Mapa com valores do m² para cálculo do imposto sobre a propriedade urbana edificada. Disponível em: https://novopainel.riopreto.sp.gov.br/uploads/MAPA_PGV_PREDIAL_2024_6ae940c89d.pdf. Acesso em: 1 mar. 2025.

- SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar n. 1.359, de 24 de agosto de 2021**. Cria a Região Metropolitana de São José do Rio Preto e dá providências correlatas. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.sp.gov.br/acervo-sduh/lei-complementar-no-1-359-de-24-de-agosto-de-2021-cria-a-regiao-metropolitana-de-sao-jose-do-rio-preto-e-da-providencias-correlatas/>. Acesso em: 01 abr. 2025.
- SOUZA, L. P. A função social da propriedade: Uma discussão sobre a política urbana e os vazios urbanos. **Revista Eletrônica Leopoldianum**. v. 46, n. 128, p. 21-33, 2020. DOI: <https://doi.org/10.58422/releo2020.e967>.
- TEODÓZIO, D. M. **Do sertão à cidade**: planejamento urbano em São José do Rio Preto dos anos 50 aos anos 2000. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-21072008-120612/>. Acesso em: 30 mar. 2025.
- VIDAL, M. do. S. **Região de governo de São José do Rio Preto**. Campinas: UNICAMP; Núcleo de Estudos da População, 1992.
- VOLOCHKO, D. Nova produção das periferias urbanas e reprodução do cotidiano. In: CARLOS, A. F. A. (org.). **Crise urbana**. São Paulo: Contexto, 2015.

Recebido em: 10/06/2025

Aceito para publicação em: 23/09/2025