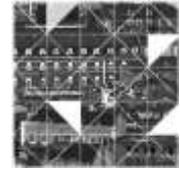


---

# CIDADES, Comunidades e Territórios

---



## Ação pública para redução da vacância imobiliária: a implementação de instrumentos da função social da propriedade na cidade de São Paulo

Camila Nastari Fernandes<sup>1</sup>, Universidade Federal do ABC, Brasil.

Marcela Alonso Ferreira<sup>2</sup>, Sciences Po, França.

### Resumo

Na cidade de São Paulo cerca de 10% dos domicílios estão fechados ou vagos, sendo grande parte deles em áreas bem providas com infraestrutura, enquanto parte da população vive em assentamentos precários e sem acesso a serviços básicos. Em 2014, a prefeitura municipal deu início à aplicação de instrumentos urbanísticos para reduzir a vacância imobiliária e, com isso, possibilitar a ampliação da oferta de moradia. A partir de um estudo de caso baseado em pesquisa documental, complementados por entrevistas com atores-chave e observação participante, este artigo descreve e analisa a implementação dos instrumentos da função social da propriedade entre os anos de 2014 a 2016, explorando o arranjo institucional constituído para levar a cabo essa iniciativa, e os resultados quantitativos para o período de 2014 a 2019. Observando a trajetória do setor de planejamento urbano em São Paulo, argumentamos que o arranjo institucional em tela representou uma ampliação do seu escopo de atuação e foi pilar fundamental para a aplicação dos instrumentos, que atingiu resultados expressivos e se consolidou como relevante experiência nacional.

**Palavras-chave:** Função social da propriedade, vacância imobiliária, arranjos institucionais, política urbana, planejamento urbano.

### Introdução

A existência de vacância imobiliária em grandes cidades faz parte, em certa medida, do funcionamento do mercado de solos, uma vez que permite a realização de transações e desempenha um papel de mecanismo de correção entre oferta e demanda. Entretanto, altos níveis de ociosidade revelam disfuncionalidades e estão associados a diferentes

---

<sup>1</sup> [camila.nastari@ufabc.edu.br](mailto:camila.nastari@ufabc.edu.br)

<sup>2</sup> [marcela.alonsoferreira@sciencespo.fr](mailto:marcela.alonsoferreira@sciencespo.fr)

tipos de problemas de gestão fundiária. Suas implicações afetam diretamente as comunidades que vivem no entorno, ora diminuindo o valor de outras propriedades, ora agravando a degradação urbana (por vezes, levando a depredação e abandono), além de impactarem a gestão pública, na medida em que receitas fiscais são reduzidas na situação de ociosidade (Mallach, 2018; Clichevsky, 2002).

Sob essa perspectiva, uma elevada vacância imobiliária retrata aproveitamento ineficiente de terras urbanizadas, especialmente quando se tratam de áreas bem localizadas e providas de infraestrutura, contrastando com a escassez de terras para fins habitacionais. Em cidades do Sul Global, soma-se a esse cenário a urbanização periférica consequente da acelerada expansão urbana, não acompanhada da provisão de infraestruturas adequadas, que acaba por pressionar áreas de proteção ambiental, bacias hidrográficas e cinturões verdes. Imóveis ociosos, muitos dos quais com infraestrutura e serviços, coexistem com um imenso número de famílias que vivem em áreas periféricas de difícil acesso aos locais de trabalho e educação, frequentemente sem acesso aos serviços básicos.

Em contexto similar, o município de São Paulo possui aproximadamente 12 milhões de habitantes (IBGE, 2018) residindo em cerca de 3,5 milhões de domicílios particulares permanentes (IBGE, 2010<sup>3</sup>). Estima-se que 780 mil destes estão localizados em favelas ou loteamentos irregulares (PMH, 2016). Ao menos 100 mil residências estão localizadas em áreas de risco geológico (SMDU, 2018b) e há mais de 970 mil pessoas vivendo em áreas de preservação de mananciais (Santoro; Ferrara; Whately, 2008). Estima-se que São Paulo enfrente um déficit habitacional de cerca de 118.000 unidades habitacionais (PMH, 2016), enquanto o número de domicílios vagos ou fechados, conforme censo demográfico de 2010, era de 397 mil unidades, cerca de 10% do total de domicílios (IBGE, 2010).

O marco legal brasileiro conta com um conjunto de instrumentos que refletem os conteúdos da agenda do direito à cidade (Fernandes, 2007), alcançados com a relevante participação dos movimentos articulados em torno da agenda de Reforma Urbana desde a década de 1970 (Ondetti, 2016). Entre eles estão os instrumentos enfocados neste artigo, que se baseiam na noção de função social da propriedade, segundo a qual os imóveis devem ter usos compatíveis com os interesses coletivos, para além dos interesses de seus proprietários. No caso dos imóveis urbanos, os interesses coletivos são expressos no Plano Diretor da cidade (SMDU, 2015a) e são tipicamente incompatíveis com a vacância imobiliária, especialmente em áreas bem dotadas de infraestrutura e serviços.

Durante os anos de 2013-2016, a gestão do Prefeito Haddad foi responsável pela revisão do marco regulatório municipal da política urbana e contemplou a implementação dos instrumentos da função social da propriedade, em conjunto com as demais peças do planejamento. Dessa forma, buscou-se reduzir a vacância imobiliária e promover o uso do solo compatível com a infraestrutura, equipamentos e serviços disponíveis. A aplicação desses instrumentos constituiu uma experiência inédita no município e uma referência no país tanto pelo forte arcabouço jurídico como pelos procedimentos que foram adotados (Brajato e Denaldi, 2018).

A partir de 2013, a autoridade de planejamento urbano da cidade de São Paulo passou por mudanças institucionais relevantes ampliando seu escopo de atribuições que, até então, havia se concentrado em atividades regulatórias e de controle do uso e ocupação do solo (*land use policy*) e instrumentos de planejamento, como o Zoneamento e Plano Diretor, entre outros (Fernandes, 2020). Para efetivar a aplicação dos instrumentos de função social da propriedade, foi criado um setor técnico específico voltado à implementação desta política (Costa e Santoro, 2019), que teve destaque não somente pela escala de notificações de imóveis ociosos, como também pelas medidas de gestão e transparência (Brajato e Denaldi, 2018) desenvolvidas na ocasião.

Ainda que os entraves à ação estatal sejam abordados pela literatura nacional do planejamento urbano, os processos de implementação das políticas urbanas continuam sendo uma discussão de fundo. A abordagem sobre as capacidades estatais e arranjos institucionais (Pires e Gomide, 2014; Arretche et al, 2012) recuperam a relevância que esses elementos representam na produção de políticas públicas e que podem ser compreendidos como variáveis de explicação dos seus resultados (Marques, 2017). Assim como a dimensão institucional, os mecanismos e processos necessários para efetivar uma gestão pública de qualidade não são normalmente reconhecidos como

---

<sup>3</sup> O novo Censo Demográfico será realizado pelo IBGE em 2021, adiado em um ano por causa da pandemia de covid-19. Destaca-se que o número de domicílios fechados ou vagos do IBGE não se traduz automaticamente em imóveis passíveis de aplicação dos instrumentos da função social da propriedade, uma vez que a legislação municipal estabelece critérios e condições específicas para tanto.

centrais nas políticas urbanas, tampouco são objeto usual de pesquisa acadêmica na área de planejamento e gestão urbana (Marques, 2017). Nota-se que os principais avanços – seja no campo aplicado ou acadêmico – concentram-se nos mecanismos de controle e participação social. Por outro lado, são pouco conhecidos e interpretados os fluxos e mecanismos de gestão, a exemplo dos processos de análise, aprovação e fiscalização decorrentes da implementação de diversas políticas urbanas.

Este artigo objetiva identificar e analisar os elementos da estruturação de um arranjo institucional construído para aplicar os instrumentos de combate à ociosidade em São Paulo, buscando colaborar com o debate acerca dos determinantes político-institucionais que envolvem as políticas urbanas. A ação pública no caso analisado está centrada na aplicação de instrumentos de política pública, objetos tipicamente abordados pela literatura especializada como dispositivos meramente técnicos e que nas políticas urbanas ocupam papel de destaque (Marques, 2017). Seguindo a abordagem de Lascoumes e Le Galès (2012), entende-se que, para além de ferramentas técnicas, esses dispositivos também carregam componentes sociais (simbólicos e representativos) e organizam as relações entre quem governa e quem é governado. Dessa forma, pretende-se contribuir para a literatura com a documentação de um caso paradigmático de aplicação de um instrumento de política urbana e análise da estrutura institucional constituída para sua implementação.

Para isso, organiza-se a exposição em quatro seções, além desta introdução e metodologia: a primeira retoma brevemente a trajetória institucional da autoridade de planejamento urbano da capital paulista numa perspectiva histórica; a segunda descreve a caracterização desses instrumentos urbanísticos voltados para o combate da ociosidade imobiliária no município, a partir da noção de função social da propriedade e das sanções colocadas à propriedade privada imobiliária ociosa; seguido da análise da estruturação dessa política, por meio da aplicação dos instrumentos, realizada entre os anos 2014-2016 que serviu como referência para outros municípios brasileiros; e por fim os resultados desta implementação acumulados até 2019.

## **Metodologia**

O presente artigo foi construído essencialmente com base em pesquisa documental (Cellard, 2008), complementada por entrevistas, observação participante das autoras ao longo do processo de implementação dos instrumentos e análise descritiva de dados quantitativos. Os documentos oficiais – como Leis, Decretos, Portarias, Instruções Normativas, Relatórios de Gestão, entre outros – estão disponíveis para domínio público (no Diário Oficial do Município e Portal Eletrônico da Prefeitura de São Paulo). A análise abrange a trajetória institucional da autoridade de planejamento urbano da cidade de São Paulo, com ênfase no período de 2014 a 2016, correspondente à constituição do arranjo burocrático para implementação da política em tela.

Adicionalmente, foram realizadas quatro entrevistas semiestruturadas com atores-chave (Aberbach e Rockman, 2002) que participaram e/ou acompanham o processo, entre eles ex-funcionários de gestão de alto e médio escalão, membro do legislativo municipal e agente do mercado imobiliário. A observação participante foi realizada a partir da atuação profissional das autoras no quadro de funcionários da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano até 2016. Tanto as entrevistas quanto a observação participante tiveram como objetivo complementar informações coletadas na pesquisa documental para esse mesmo período.

Por fim, foram analisados de forma descritiva os dados publicados pela autoridade de planejamento relativos à notificação de imóveis no período de 2014 a 2019. Esses dados quantitativos retratam os resultados da política em termos de volume de notificações de imóveis ociosos, permitindo uma avaliação preliminar de sua implementação – dado que até o momento não foi realizado um balanço consistente sobre os efeitos e potencialidade de transformação urbana na experiência de São Paulo.

## Trajetória institucional da autoridade de planejamento urbano em São Paulo

A configuração institucional da política de planejamento urbano da cidade de São Paulo, de acordo com Feldman (2005), ocorreu a partir de 1947, quando foi estabelecida a primeira estrutura administrativa através da criação do Departamento de Urbanismo, vinculado à Secretaria de Obras e Serviços Municipais. Entre 1967 e 1981 o setor estava ligado à Coordenadoria Geral de Planejamento (COGEP), que pertencia ao gabinete do prefeito e exercia funções de assessoria e coordenadoria, concebido com *status* superior às outras secretarias.

Ao longo desse período, a autoridade de planejamento urbano esteve quase que exclusivamente voltada às ações de controle sobre uso e ocupação do solo urbano. As origens das instituições de urbanismo na capital paulista não somente deram centralidade ao instrumento do zoneamento – e de maneira secundária aos planos orientadores para a cidade – como também se desenvolveram em estreita associação com o mercado imobiliário (Feldman, 2005). O setor esteve marcado por uma visão demasiada técnica e normativa, de forma a confiar que o aparato jurídico fosse capaz de enfrentar as pressões do mercado (Nery, 2002) e responder aos objetivos do poder público.

Já em 1982 foi criada a primeira Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA) com objetivo de prover uma estrutura técnico-administrativa voltada ao planejamento geral da cidade, assimilando tanto as funções urbanísticas quanto orçamentárias, inclusive de promover articulação junto aos outros órgãos municipais, coordenado pelo Departamento de Diretrizes Setoriais (DESET) e extinto poucos anos depois em 1986.

Exceto por esta pontual experiência de articulação setorial, SEMPLA ao longo das décadas de 1980 e 1990 cristalizou em sua estrutura burocrática como suas principais funções: propor diretrizes para ocupação e estruturação do espaço urbano, elaborar planos, revisar periodicamente as normas de parcelamento, uso e ocupação do solo e desenvolver estudos e diagnósticos de suporte às outras atividades. Esse modelo de organização do sistema de planejamento urbano municipal com perfil estritamente regulador permaneceu praticamente imutável até início dos anos 2000 (Fernandes, 2020). Nesse sentido, a promulgação do Estatuto da Cidade (EC) que viria no ano seguinte, em 2001, representava um marco nacional que possibilitaria inovações, dada a relevância do conjunto de instrumentos urbanísticos inéditos previstos para implementação local.

Na esteira do EC, mudanças institucionais relevantes marcaram a trajetória do setor de planejamento. Em 2002, a gestão da prefeita Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores, aprova o primeiro Plano Diretor Estratégico (PDE) que incorporava instrumentos previstos pelo Estatuto, como os instrumentos indutores da Função Social da Propriedade, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, o Fundo de Desenvolvimento Urbano, as Zonas Especiais de Interesse Social. Do mesmo modo, o PDE de 2002 regulamentou as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) – previstas desde 1986 e então chamadas “Operações Interligadas” –, que a partir daí possibilitou a emissão dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC).

Desse momento em diante, houve uma ampliação significativa de OUCs na cidade que se tornaram uma linha de ação prioritária para intervenção no espaço urbano, com desenho bastante similar aos “Grandes Projetos Urbanos” internacionais (Nobre, 2019). Dentro da burocracia de SEMPLA foi criada inclusive uma Assessoria Técnica de Operações Urbanas (ATOU), revelando o interesse político-institucional de impulsionar este instrumento dentro da administração direta (Fernandes, 2020). Em 2009, na gestão de Gilberto Kassab, do Partido da Social Democracia Brasileira, culminou na reestruturação da Empresa Municipal de Urbanismo de São Paulo (EMURB) – braço operacional do município voltado para execução de projetos, obras e intervenções urbanas que operou por trinta e oito anos (1971 a 2009) – foi dividida em duas novas empresas públicas. No âmbito do planejamento urbano, a SP-Urbanismo ficou responsável pelo desenho e formulação de projetos urbanos (quase que exclusivamente representado pelas OUCs); e a SP-Obras foi transferida para outra secretaria ligada à infraestrutura.

Ainda em 2009, a SEMPLA foi modificada para Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), com os argumentos de que o setor de planejamento tinha um leque demasiado amplo e variado de atribuições (incluindo o planejamento econômico e orçamentário) e que seria importante dar peso compatível às atividades de desenvolvimento urbano numa pasta exclusiva, embora o legado regulatório da estrutura administrativa e funções que existiam anteriormente tenham permanecido.

Novas funções desse modelo de planejamento urbano em São Paulo são acrescidas a partir de 2013. A organização intra-burocrática de SMDU passa por modificações relevantes, após mudança de governo com a posse de uma nova gestão do Partido dos Trabalhadores. Departamentos inéditos foram criados, tais como o departamento de controle da «função social da propriedade» urbana, de gestão de propriedades públicas imobiliárias e assessorias técnicas dedicadas à inovação na participação social e ao fomento da pesquisa e da colaboração acadêmica.

A incorporação desses novos departamentos significou a criação de estruturas burocráticas distintas, voltadas principalmente para as funções de gestão fundiária. Em 2016, processo semelhante foi realizado na empresa pública SP Urbanismo, quando foi criada uma nova diretoria responsável pela gestão dos projetos estratégicos, além de fortalecer ferramentas de transparência e participação. Novos atores foram agregados aos fóruns de participação social e parcerias com o setor privado foram fortalecidas. A constituição dessas novas estruturas burocráticas e arranjos institucionais – exemplificado pelo caso que será discutido a seguir – contrasta com as funções principais do setor de planejamento historicamente desenvolvidas, notadamente o aprimoramento da legislação urbana e a elaboração do Plano Diretor.

Entre os anos de 2013 e 2016, a gestão do Partido dos Trabalhadores avançou na revisão de forma participativa dos marcos regulatórios do ordenamento territorial da cidade, incluindo instrumentos urbanísticos de caráter redistributivo, diferentemente dos governos mais à direita do espectro político que permaneceram na administração entre os anos de 2005 a 2012. O principal elemento da normativa urbanística é o Plano Diretor Estratégico, aprovado em 2014 e fruto de um amplo processo de mobilização da sociedade (SMDU, 2016b, p.72). O plano é o instrumento central da política de desenvolvimento urbano, que por sua vez tem como objetivo, seguindo os pressupostos do Estatuto da Cidade, “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar e a qualidade de vida de seus habitantes.” (São Paulo, 2014c, Art. 1º). De maneira complementar às funções sociais da cidade, está a tríade dos instrumentos apresentados a seguir.

### **Função social da propriedade no combate à vacância imobiliária**

Estabelecido na Constituição Federal (Brasil, 1988, Art. 182 e 183) e subsequentemente no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001, Seção II, III e IV), o princípio da Função Social da Propriedade (FSP) é a exigência de que todo bem imóvel tenha um uso condizente com os interesses coletivos, ou seja, compatível com a infraestrutura, equipamentos e serviços disponíveis que o cerca e que também são consequência de investimentos públicos.

Na prática, a implementação da FSP busca induzir o uso da propriedade e permitir o combate à vacância e ociosidade de imóveis urbanos, de forma a contribuir com políticas que buscam reduzir o crescente déficit habitacional e a permanência de milhares de famílias vivendo em assentamentos precários ou em áreas de risco. Também buscam mitigar o padrão de mobilidade urbana baseada em grandes deslocamentos, entre outras problemáticas consequentes de processo de urbanização marcado por acessos desiguais e de exclusão socioterritorial como grande parte das metrópoles do Sul Global.

Tendo como base as definições do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), em São Paulo a FSP foi prevista inicialmente no Plano Diretor Estratégico de 2002 (São Paulo, 2002) e complementada quanto às áreas de aplicação nos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras (São Paulo, 2004). Entretanto, somente em 2010 foi regulamentada por legislação específica (Lei Municipal nº 15.234 e Decreto Municipal nº 51.920). Ainda que tal regulamentação tenha definido os parâmetros de aplicação<sup>4</sup>, nessa ocasião a autoridade de planejamento urbano não direcionou esforços para tanto e os instrumentos não saíram do papel. Em 2011, foi criado um comitê intersecretarial temporário, que realizou um chamamento público aos proprietários de imóveis, mas não impôs sanções concretas para os imóveis vagos e ociosos. Dessa forma, pode-se concluir que a primeira tentativa não resultou na implementação efetiva dos instrumentos no município de São Paulo.

---

<sup>4</sup> Foram definidos, por exemplo, os tipos de imóveis que não atendem à função social da propriedade, os procedimentos para notificação aos proprietários, as implicações do não cumprimento das obrigações, entre outros parâmetros.

Outras experiências municipais foram avaliadas pela literatura. Segundo Denaldi et al (2015) nesse período tentativas mais ou menos bem sucedidas de implementação desses instrumentos foram realizadas também em Curitiba, Diadema, Goiânia, Maringá, Santo André, São Bernardo do Campo e Palmas. O conjunto desses casos pode suscitar análises de problemáticas das mais diversas escalas e perspectivas comparadas. Embora as realidades locais e regionais sejam extremamente diversificadas no território nacional, será de extrema importância o acompanhamento da política da função social da propriedade, a fim de formular e interpretar as condições institucionais para sua implementação nos diferentes contextos. Neste trabalho, nos atentamos ao caso de São Paulo em específico.

A implementação dos instrumentos da FSP em São Paulo teve origem com a criação do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) no âmbito da SMDU, em meados de 2013, e se deu em conjunto com a aprovação do novo PDE em 2014, acompanhado de regulamentação específica referente à FSP. Esse arcabouço legal aperfeiçoou regras, competências e procedimentos existentes no DCFSP, adotados para aplicação dos instrumentos e as primeiras notificações ocorreram no mês de outubro do mesmo ano.

O conjunto de instrumentos da função social da propriedade está regulamentado no Capítulo III, Seção I do PDE de 2014 e é composto por três instrumentos sucedâneos: i. Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios; ii. Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo; e, iii. Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

O Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) é o primeiro dessa tríade. Após a identificação do imóvel nas condições que a legislação coloca, o proprietário do imóvel é notificado. Caso não sejam cumpridas as obrigações no prazo previsto, o imóvel passa a ser objeto do instrumento seguinte, que é o IPTU Progressivo no Tempo (IPTUp). Trata-se de uma cobrança que vai além do imposto predial e territorial ordinário: o imóvel ocioso e descumpridor da função social, passa a ter o valor da alíquota deste imposto aumentada ano a ano durante o período de cinco anos. Se ainda assim, após cinco anos de aplicação do IPTUp o proprietário não cumprir com as finalidades da função social da propriedade, incide sobre o imóvel o terceiro instrumento, a Desapropriação mediante pagamento por Títulos da Dívida Pública, ainda não aplicado no Brasil por entraves legais na legislação federal.

Incentivar o uso dos imóveis ociosos condizente com a infraestrutura da área em que estão localizados é o principal fundamento da aplicação dos instrumentos da FSP. Conforme depoimento recolhido em entrevista com gestores públicos, não é desejável que se chegue até a aplicação do IPTUp, pois não se trata de uma política com fins arrecadatórios, mas sim de incentivo ao uso adequado da propriedade. Um imóvel ocioso, degradado ou até mesmo abandonado prejudica não somente o entorno, mas a cidade de forma ampliada. No PDE de 2014 estão definidas as tipologias dos imóveis descumpridores da função social da propriedade, que são: não edificados, subutilizados e não utilizados, descritos no quadro abaixo.

**Quadro 1. Tipologias de imóveis descumpridores da função social da propriedade**

Imóvel Não edificado	Imóvel Subutilizado	Imóvel Não Utilizado
		
Lotes e glebas com área superior a 500m <sup>2</sup> , com coeficiente de aproveitamento igual a zero. Lotes e glebas com área inferior a 500m <sup>2</sup> , mas que sejam resultado de desmembramento aprovado após PDE 2016. Lotes e glebas contíguas, de um mesmo proprietário e que somados perfaçam área superior a 500 m <sup>2</sup> .	Lotes e glebas com área superior a 500m <sup>2</sup> , com coeficiente de aproveitamento inferior ao coeficiente mínimo (igual a 0,3 ou 0,5).	Imóveis com coeficiente de aproveitamento utilizado igual ou maior que o mínimo e com, no mínimo, 60% da área construída desocupada por mais de um ano ininterrupto (ou 60% das unidades, em caso de conjuntos com unidades autônomas residenciais ou não).

Elaboração própria a partir de São Paulo (2014c).

Os imóveis das três tipologias somente são objeto de notificação para fins de PEUC nas áreas delimitadas pelo PDE (São Paulo, 2014c), que são “áreas urbanas (...) estrategicamente pensadas segundo a lógica territorial definida no processo de planejamento urbano” (Denaldi, 2015, p.26). No município de São Paulo foram definidas como passíveis de aplicação do PEUC: i. Zonas Especiais de Interesse Social 2, 3 e 5; ii. Perímetros das Operações Urbanas Consorciadas; iii. Áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana; iv. Subprefeituras da Sé e da Mooca; v. Macroáreas de Urbanização Consolidada e de Qualificação da Urbanização; vi. Macroárea de Redução de Vulnerabilidade Urbana (exclusivamente em glebas ou lotes com área superior a 20.000 m<sup>2</sup>); e, vii. Macroárea de Estruturação Metropolitana, mediante lei específica (SMDU, 2015a, p. 19).

De maneira a cadenciar a atuação em regiões prioritárias para o desenvolvimento urbano, no Decreto Municipal nº 55.638 de 2014 foi definida como etapa inicial de atuação as “Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS 2, 3 e 5, bem como as áreas contidas nos perímetros da Operação Urbana Centro e da Operação Urbana Consorciada Água Branca” (São Paulo, 2014b, Art. 4º). Após um ano, em 2015, mediante aprovação do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), esse conjunto de áreas iniciais foi ampliado e passaram a ser incorporados: o perímetro expandido do centro – representado pelas regiões das Subprefeituras da Sé e Mooca – e a área de influência do Eixo de Estruturação de Transformação Urbana (EETU) da avenida Santo Amaro, além do perímetro da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí, que deveria aguardar aprovação do Projeto de Lei na Câmara Municipal para início das notificações (SMDU, 2016a, p.4).

A aplicação dos instrumentos da FSP foi pensada de forma articulada com as demais diretrizes e instrumentos do PDE, e teve como objetivo além do combate à ociosidade de imóveis urbanos, especialmente em áreas bem dotadas de infraestrutura, a disponibilização de terras para induzir o processo de desenvolvimento urbano. Assim, ressaltase que a prioridade para aplicação do instrumento nas áreas de ZEIS teve como finalidade estimular a produção de habitação de interesse social através da liberação de terrenos. Da mesma forma, as notificações feitas em territórios de Operações Urbanas, especialmente em áreas centrais e Eixos de Estruturação da Transformação Urbana tiveram também como objetivo estimular o uso de imóveis vazios em áreas já consolidadas e provocar o processo de transformação urbana.

### **Arranjo institucional, processos e mecanismos da função social da propriedade (2014-16)**

O Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) teve como atribuição principal implementar os instrumentos em tela e com a intenção de garantir que tal processo ocorresse de forma criteriosa e sistemática (SMDU, 2015, p.17). A criação do DCFSP inaugurou uma estrutura nova e dedicada exclusivamente para tratar da implementação dos instrumentos, fato que não se observou em outras experiências municipais. As atribuições do Departamento eram: identificar os imóveis vagos e ociosos, sistematizar as informações, realizar a notificação de maneira pessoal, monitorar o cumprimento das obrigações, adotar processos de disponibilização de informações, atendimento ao público interessado com foco de transparência.

São Paulo não apenas se destacou como um município que alcançou a implementação dos instrumentos em escala expressiva, como também inovou em certa medida, com a construção de um arranjo institucional para dar conta da implementação de uma política inédita na burocracia do planejamento urbano. Tal arranjo se amparou essencialmente na operação articulada com outros agentes governamentais e não governamentais, como empresas concessionárias de serviços essenciais, autoridades jurídicas e legislativas, como também a sociedade civil interessada. O quadro 2 a seguir ilustra esse arranjo:

**Quadro 2. Características do arranjo institucional do DCFSP no período de 2014-2016**

Dimensão	Critérios		
Capacidades técnico-administrativas	Organizações	Coordenação	Monitoramento
	Articulação com diversos outros agentes governamentais: Secretaria de Finanças, Negócios Jurídicos, Habitação, Licenciamento; e não-governamentais: ARISP, Cartórios de Registros de Imóveis, Concessionárias de Serviço Público (Eletropaulo e Comgás).	Coordenação centralizada na SMDU em articulação com a política de desenvolvimento urbano (operações urbanas e eixos) e habitacional (ZEIS).	Acompanhamento e publicação mensal de listagem com situação das notificações na página oficial da PMSP.  Publicação atualizada dos dados georreferenciados na plataforma Geosampa.
Capacidades políticas	Agentes políticos	Participação social	Controle
	Proposição de leis por iniciativa do Legislativo (primeira regulamentação dos instrumentos; projetos de lei propondo instrumentos complementares – consórcio imobiliário, retrofit, locação social).	Criação de ferramenta para recepção de indicações via Mapa colaborativo.	Apresentação de balanço anual ao CMPU.  Apresentações nos Comitês gestores das OUs Centro e Água Branca.  Prestação de contas sistemáticas ao Ministério Público.
Resultados	Inovação	Execução	
	Gestão: Estrutura administrativa específica, com quadro de funcionários multidisciplinar, desenho de processos e planejamento estratégico.  Regulamentação: Aprimoramento dos marcos normativos através de avanços em definições não existentes.	Resultados: Metas alcançadas sistematicamente, com 1.200 imóveis ociosos notificados, em mais de 2,5 milhões de m <sup>2</sup> de área de terreno depois de 2 anos.  Impactos: Não há ainda registro de análise dos impactos da política.	

Elaboração própria, adaptado do modelo de Pires e Gomide (2014).

O quadro apresentado segue o modelo proposto por Pires e Gomide (2014) para a análise da implementação de um conjunto de políticas públicas, permitindo a compreensão dos arranjos institucionais a partir de três dimensões: capacidades técnico-administrativas, capacidades políticas e resultados alcançados. Segundo os autores, as capacidades políticas são “associadas à habilidade dos atores do Estado em expandir os canais de interlocução com a sociedade civil e com os agentes do sistema político-representativo nos processos de produção de políticas públicas” (Pires e Gomide, 2014, p.13). Já as capacidades técnico-administrativas, referem-se à “competência da burocracia estatal em formular, coordenar e monitorar estratégias em diferentes níveis de governo” (ibid., p.13).

O modelo propõe a análise de seis critérios: i. presença de burocracias profissionalizadas; ii. funcionamento de mecanismos de coordenação governamental; iii. existência de procedimentos de implementação e monitoramento da política; iv. interação institucionalizada entre atores burocráticos e do sistema político; v. existência de mecanismos institucionalizados de participação social; e, vi. presença da fiscalização de agências de controle. A presença e a ausência de tais atributos, recursos e instrumentos foram usadas pelos autores para avaliar os dois conjuntos de capacidades proporcionadas pelos arranjos de implementação de cada programa estudado – ou seja, a capacidade estatal analisada como variável dependente. Por sua vez, os níveis de capacidade de cada dimensão constitutiva do conceito foram associados a resultados observados (entrega de serviços e inovação de processos) – nesse caso, a capacidade estatal é analisada como variável explicativa. Partindo desse quadro analítico, são abordados a seguir os seis critérios no contexto da implementação dos instrumentos da FSP.

### i. Presença de burocracias profissionalizadas

A estruturação do DCFSP foi a primeira ação realizada (Campos, 2018, p.79). Foi criado a partir da concepção de trabalho multidisciplinar compondo seu quadro técnico com profissionais de diferentes áreas relacionadas ao planejamento e gestão do território urbano, entre eles: arquitetos e urbanistas, geógrafos, advogados e sociólogos, com a finalidade de desenvolver análises fundamentadas sobre a situação dos imóveis e realizar seu monitoramento. Com diretoria específica e subordinada ao gabinete da autoridade de planejamento, o DCFSP se constituiu com base em três divisões técnicas, sendo: i. Divisão de Gestão de Informações Territoriais; ii. Divisão de Análises Edilícias e Vistorias; iii. Divisão Jurídica. Após a revisão e aperfeiçoamento dos marcos regulatórios, foram definidas as principais atividades para implementação do PEUC – o primeiro a ser aplicado na sequência dos três instrumentos da FSP.

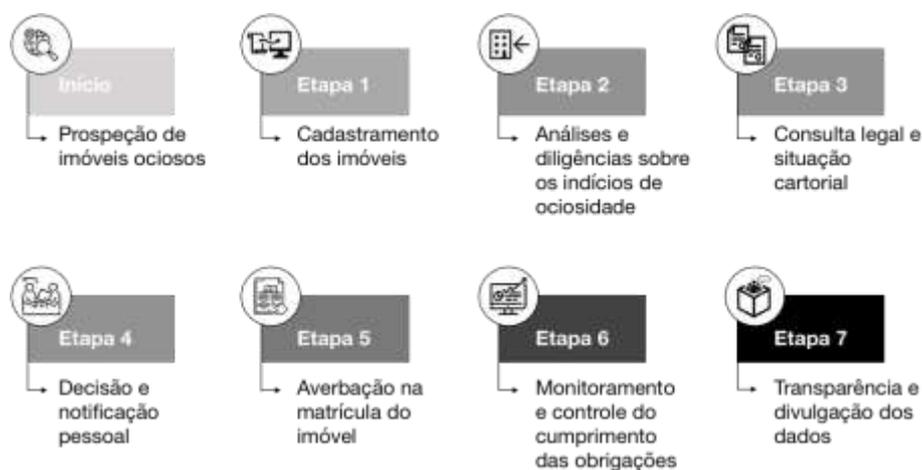
### ii. Mecanismos de coordenação governamental

Para proceder à aplicação dos instrumentos, foi estabelecido um processo que consiste na identificação dos imóveis ociosos e vagos nas áreas propostas pelo PDE de 2014 e sua posterior notificação. Assim, há necessidade de uma efetiva gestão do processo, que passa pelo planejamento da notificação até a avaliação dos seus efeitos (Denaldi et al, 2015, pg.39). Esse processo envolveu além do corpo burocrático especializado, uma coordenação centralizada e articulada com outros setores técnicos da própria Secretaria de Desenvolvimento Urbano e correlatas, como Habitação, Licenciamento, Finanças, Negócios Jurídicos entre outras.

### iii. Procedimentos de implementação e monitoramento da política

O DCFSP estabeleceu suas atividades enquanto um processo contínuo de desenvolvimento e aprimoramento, para dar conta das diferentes fases de planejamento, execução e monitoramento da política. Contando com a participação de múltiplas formações profissionais, conforme mencionado anteriormente, desenvolveu em sua estrutura de gestão uma articulação direta e estreita entre as Divisões administrativas, permitindo tal trabalho multidisciplinar. Inicialmente, foi realizado planejamento estratégico com a definição das atribuições e metas, e desenvolveu um fluxo de trabalho com as principais etapas para aplicação dos instrumentos (SMDU, 2015b, p. 11), conforme diagrama apresentado e descrito a seguir<sup>5</sup>:

**Diagrama 1. Fluxo de procedimentos para análise de imóveis vagos e ociosos**



Elaboração própria.

<sup>5</sup> A descrição do fluxo de procedimentos apresentada corresponde às atividades realizadas no âmbito do DCFSP no período inicial de implementação dos instrumentos da FSP, de 2014 a 2016. Não foram analisadas, portanto, eventuais mudanças ocorridas em período posterior.

Início e prospecção dos imóveis: com base nas definições estabelecidas pelo Plano Diretor Estratégico e Decreto regulamentador, que detalham as tipologias de imóveis notificáveis (não edificadas, subutilizadas e não utilizadas) e as áreas de abrangência (inicialmente definidas pelas Operações Urbanas Centro e Água Branca, ZEIS, 2, 3 e 5 e depois ampliadas em 2015). As informações que sustentaram a prospecção dos imóveis foram extraídas dos sistemas municipais e outras fontes. Para imóveis não edificadas e subutilizadas, utilizou-se a base de dados de imóveis fornecida pela Secretaria Municipal de Finanças; e, para imóveis não utilizados, foram utilizadas bases complementares, como o Levantamento de imóveis na área central da FUPAM-COHAB de 2009, pré-vistorias e consulta às bases de concessionárias de serviços essenciais (SMDU, 2015b, p.9).

Etapa 1. Cadastramento dos imóveis: etapa subsequente às análises iniciais, na qual foram abertos Processos Administrativos individuais para cada imóvel. As informações individualizadas foram inseridas no Cadastro da Função Social (desenvolvido pelo DCFSP em parceria com o Departamento de Produção e Análise de Informação, DEINFO), cujo banco de dados permitiu sistematizar as informações relativas aos imóveis nas etapas seguintes e após a notificação, acompanhar os prazos de impugnação, averbação, cumprimento das obrigações e outros (SMDU, 2015b, p.10).

Etapa 2. Análises e diligências sobre os indícios de ociosidade: as análises dos imóveis foram complementadas com dados de outros sistemas de informações municipais, como o Cadastro de Edificações (CEDI) sobre a regularização da edificação, alvarás de construção ou reformas. Essas informações foram combinadas com diligências realizadas a partir da coleta de informações *in loco*, por meio de vistorias, registros fotográficos e verificação do croqui da localização do imóvel (SMDU, 2015b, p.9).

Etapa 3. Consulta jurídica e situação cartorial: a análise jurídica teve como objetivo identificar o proprietário do imóvel constante na matrícula (muitas vezes diferente do que consta no cadastro municipal do IPTU), além de verificar outros elementos como: existência de ônus incidentes, checagem de impedimentos jurídicos, presença de Decreto de Utilidade Pública (DUP) ou de Interesse Social (DIS) com informações fornecidas pela Secretaria de Negócios Jurídicos. Para os casos de propriedade ou administração do imóvel por pessoa jurídica, foram levantadas informações da mesma na Junta Comercial do Estado de São Paulo (SMDU, 2015b, p.9).

Etapa 4. Notificação: dispostos, reunidos e registrados os levantamentos anteriores em Processos Administrativos e no Cadastro da Função Social, se constatado que o imóvel não era cumpridor de função social, determinava-se a notificação da pessoa ou da empresa proprietária do imóvel para fins de PEUC. Conforme regulamentação, a notificação deveria ser expedida e entregue pessoalmente por funcionário da prefeitura, com a realização de até três tentativas. Se não encontrada ou se negado o recebimento, a notificação deveria ocorrer por meio de publicação de Edital no Diário Oficial. Para proprietários residentes fora do limite municipal a notificação deveria ser encaminhada via correio em carta registrada. (SMDU, 2015b, p.10).

Etapa 5. Averbação: para dar garantia de publicidade e informar possíveis novos adquirentes do imóvel, a notificação da Prefeitura era averbada na matrícula com pedido encaminhado aos Cartórios de Registros de Imóveis. Caso fossem cumpridas as obrigações, era cancelada a averbação. Em 2014, foi firmada uma cooperação com a Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo, a fim de agilizar os trâmites junto aos Cartórios possibilitando as solicitações de matrículas e averbações por meio digital. (SMDU, 2015b, p.10-16).

#### **vi. Mecanismos institucionalizados de participação social**

Etapa 6. Monitoramento e controle do cumprimento das obrigações: de acordo com a regulamentação, para operacionalização dos instrumentos fazia-se necessário controlar o conjunto de prazos, desde: o ato da notificação e averbação, o período de contestações (impugnações ou recursos), até a comprovação do uso do imóvel ou apresentação de projeto e conclusão das obras. Foi por meio da alimentação do Cadastro da Função Social com os dados sobre o andamento dos Processos Administrativos que foi possível esse monitoramento.

Etapa 7. Participação, transparência e publicização das informações: como estratégia de ação e de envolvimento da sociedade, foram diretrizes entre os anos 2013-2016 uma gestão transparente e participativa. Além disso,

respeitando o PDE (2014, Art. 100) o DCFSP durante esse período de atuação divulgou mensalmente na página oficial da Prefeitura a listagem dos imóveis cadastrados e notificados para cumprimento da função social, com suas respectivas informações sobre: localização, área de terreno e construída do imóvel, perímetro de abrangência, situação da notificação e das contestações, entre outras. E para verificação de forma especializada, foi criada e inserida uma camada com a situação dos imóveis notificados na plataforma de dados georreferenciados municipal, o Geosampa<sup>6</sup>.

Além disso, foi aberto e oficializado (Portaria nº 106, 2014) um canal de atendimento presencial para prover informações, esclarecimentos e documentação necessários aos proprietários notificados e interessados. Inclusive, foram produzidos materiais explicativos e didáticos (Cartilha, Infográficos e “Perguntas e Respostas”) disponibilizados na página oficial da Prefeitura (SMDU, 2016b, p.4). Ainda em 2016, foi desenvolvido e disponibilizado para a população uma ferramenta de contribuição online, o Mapa Colaborativo, no qual o cidadão poderia indicar imóveis ociosos nos perímetros de atuação vigentes.

#### **v. Fiscalização de agências de controle**

Obedecendo ao Art. 329 do PDE/2014, o DCFSP submeteu anualmente ao Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) – formado por representantes do poder público e da sociedade civil em diversos segmentos – a apresentação de relatórios anuais e plano de trabalho dos anos subsequentes.

Entre 2015 e 2016, as ações do departamento foram apresentadas em outros fóruns de participação municipais, como as Comissões Gestoras das Operações Urbanas Centro e Água Branca, nas quais os instrumentos foram aplicados. A política também teve destaque na VII Conferência Municipal da Cidade, em 2016, com o tema «A Função Social da Cidade e da Propriedade – Cidades Inclusivas, Participativas e Socialmente Justas», contando com reuniões preparatórias regionais em todas as subprefeituras do município.

A prestação de contas foi realizada sistematicamente para representantes do poder público judiciário, na figura do Ministério Público Estadual, por meio de apresentação de relatórios com detalhamento da atuação do DCFSP sobre procedimentos empregados e notificações realizadas.

#### **vi. Interação entre atores burocráticos e sistema político**

A autoridade da SMDU e departamento específico estiveram ao longo desse processo com diálogo aberto e intenso para a proposição de leis específicas por iniciativa do Legislativo que viessem a regulamentar ações complementares. Entre estas, destaca-se o instrumento de Consórcio Imobiliário, que possibilitaria a destinação dos imóveis em articulação com os proprietários e agentes do setor imobiliário. O instrumento tem como intuito viabilizar, por exemplo, projetos de retrofit de edifícios com necessidade de restauração e conservação. Além disso, buscou-se diálogo estreito com a Secretaria de Habitação, visando o desenvolvimento de projetos embrionários de habitação como locação social em imóveis notificados para fins de PEUC.

### **Resultados da implementação**

Nesta seção, apresentamos os resultados da implementação dos instrumentos da FSP, a partir dos dados quantitativos reportados pela SMDU, compreendidos entre 2014 e 2019. Conforme mencionado, houve uma mudança na administração, com a posse do novo governo municipal em 2017 pelo Partido da Social Democracia

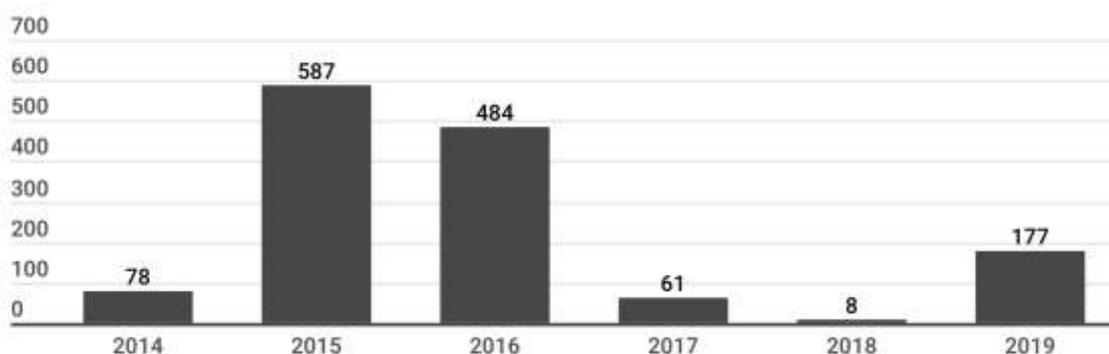
---

<sup>6</sup> Disponível em <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br>. Acessado em: 12 de dezembro de 2020.

Brasileira (PSDB), com a primeira fase da gestão pelo prefeito João Dória sucedido por Bruno Covas após o primeiro ser empossado como governador em 2018.

As variações entre os períodos de 2014 a 2016 e 2017 a 2019 (Gráfico 1) podem ser, em grande medida, explicadas pela alteração de governos de diferentes espectros políticos, que implicou mudanças na estrutura institucional da SMDU. Há indícios de descontinuidade da aplicação dos instrumentos, conforme aponta Campos (2018). Rossetto e Bonduki (2018) reforçam esse fato e apontam que “a partir de 2017, a gestão municipal deixou de dar prioridade ao enfrentamento dessa questão, o que se evidencia na desestruturação do departamento responsável e na drástica redução no número de notificações” (Rossetto e Bonduki, 2018, p.222). Devido à obrigatoriedade de prestação de contas anual, o monitoramento da política foi acompanhado por atores sociais tanto do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) quanto pelo Ministério Público Estadual, o que contribuiu para uma certa retomada das notificações em 2019, em conjunto com a mudança da gestão de SMDU fruto da alternância de prefeitos dos PSDB. Embora o controle social e a transparência sejam fundamentais para acompanhamento dos resultados, aponta-se que a sustentação da política ao longo de diferentes mandatos na Prefeitura de São Paulo apresenta fragilidades. O gráfico 1, a seguir, expressa essa dinâmica a partir do volume de notificações dos imóveis para fins de PEUC ano a ano:

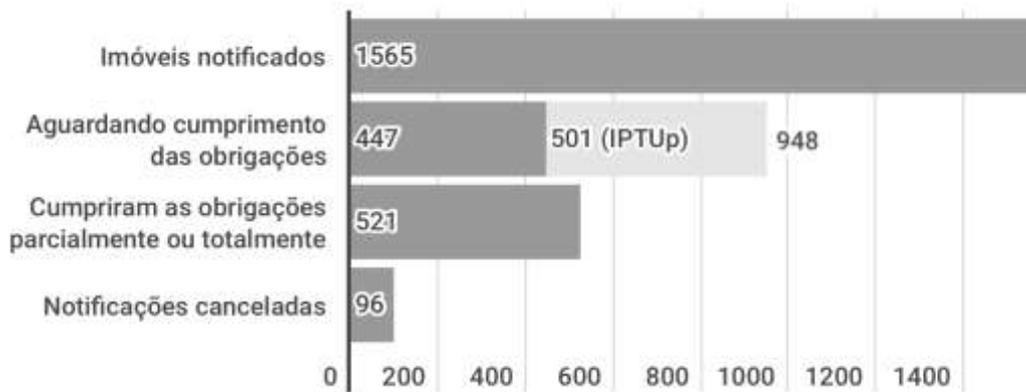
**Gráfico 1. Quantidade de imóveis notificados para fins de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) - 2014 a 2019**



Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (2014-2019).

Este volume acumulado de notificações compreendeu um total de 1565 imóveis ao final de 2019, equivalente a cerca de dois milhões de m<sup>2</sup> de área de terreno, sendo aproximadamente 70% dessa área de imóveis notificados em ZEIS, e 30% de imóveis notificados em Operações Urbanas e distritos da área central entre outros (SMDU, 2019b).

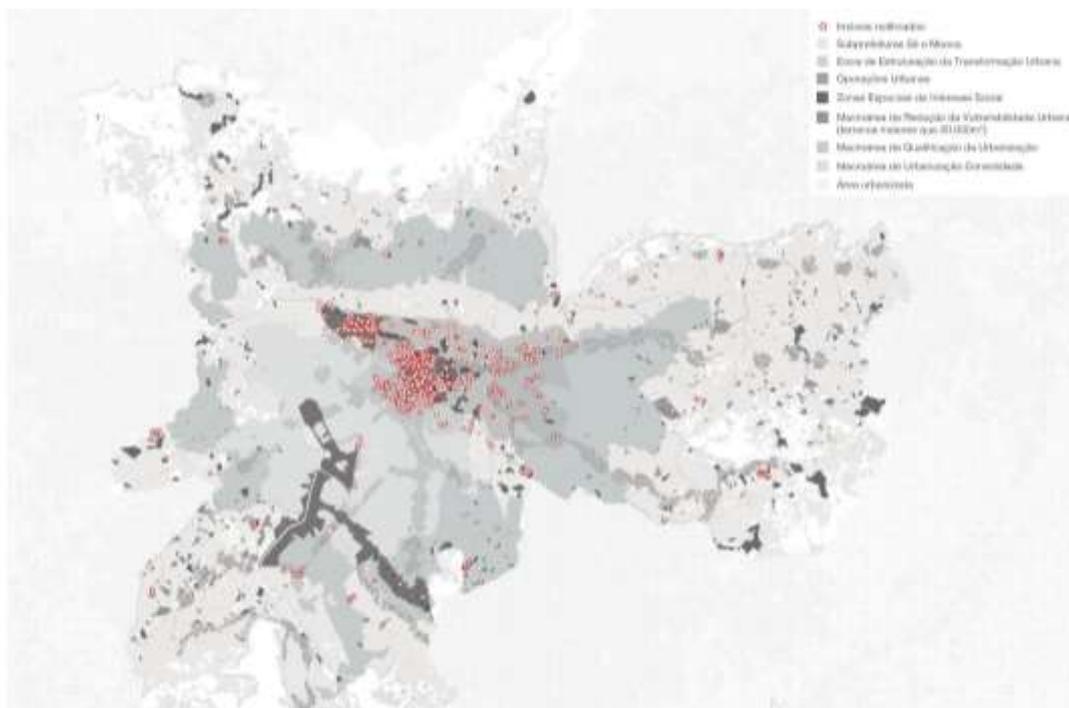
Os resultados expressam que, ao final de 2019, dentre as notificações ativas para fins de PEUC, aproximadamente 34% (521) dos imóveis cumpriram com as obrigações de forma integral ou parcial dando uso aos imóveis e/ou apresentando projetos de construção para terrenos sem edificação. E os outros 60% (948) dos imóveis permaneciam pendentes do cumprimento. Entre eles, 501 imóveis foram submetidos ao IPTUp, conforme gráfico 2 abaixo. O encaminhamento desses imóveis à Secretaria de Finanças para fins de IPTU Progressivo no tempo vem sendo feito desde 2016, após regulamentação pelo Decreto Municipal nº 56.589, de 2015. Em 2018, o valor de arrecadação de IPTUp somava cerca de 20 milhões de reais (SMDU, 2018), dado não apresentado em 2019.

**Gráfico 2. Situação dos imóveis notificados para fins de PEUC - 2019**

\*O total de 1565 notificações pode incluir casos de duplicidade em que a notificação teve que ser refeita, essa informação não é disponibilizada pela SMDU.

\*\*96 notificações foram canceladas por recursos administrativos, decisões judiciais e inconsistências de documentação.  
Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (2019a).

Conforme apresentado, a implementação dos instrumentos de indução da função social da propriedade foi pensada a partir da articulação com outros instrumentos urbanísticos, como as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Na figura 1, abaixo, identificamos os imóveis notificados conforme localização, destacando os perímetros passíveis de aplicação dos instrumentos da FSP. A imagem demonstra a concentração de grande volume de notificações na região central do município, especificamente na Subprefeitura da Sé, onde também está a Operação Urbana Centro. Ressalta-se que também foram notificadas glebas com área de terreno maiores nas ZEIS dissipadas em subprefeituras menos centrais.

**Figura 1. Localização dos imóveis notificados - 2019**

Elaboração por Carolina Passos (*Mapping Lab*) a partir dos dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (2019b).

## Considerações finais

Neste artigo, buscamos explorar o arranjo institucional constituído para implementação dos instrumentos urbanísticos da função social da propriedade em São Paulo. Tal iniciativa reflete a ação pública para redução da vacância imobiliária e foi desenvolvida em consonância com demais instrumentos da política de desenvolvimento urbano no município. Observamos que o arranjo institucional empregado nessa experiência foi pilar fundamental para a aplicação dos instrumentos da FSP, envolvendo a articulação de diferentes atores e uma coordenação centralizada, que teve como resultado um volume de notificações de imóveis ociosos expressivo. Assim, também buscamos registrar os processos, atividades e inovações que sustentaram a política municipal, no quadro histórico institucional da autoridade de planejamento urbano na cidade.

Tais procedimentos demonstram que a implementação dos instrumentos da FSP se deu a partir de um arranjo institucional que expandiu o escopo de atuação da autoridade de planejamento urbano, incorporando funções de gestão. Tal arranjo complementa as funções que historicamente constituíram o cerne da atuação desse setor, notadamente voltadas ao planejamento e regulação do uso do solo. A gestão da implementação dos instrumentos envolveu, além de grandes volumes de documentação e procedimentos de notificação, os processos de atendimento ao público e de mecanismos de transparência. Dessa forma, observando a trajetória do setor de planejamento urbano em São Paulo, argumentamos que o arranjo institucional em tela representou uma ampliação da atuação do setor, com a incorporação de novas funções.

A compreensão dos aspectos institucionais e burocráticos para implementação de instrumentos urbanísticos é fundamental para avaliar os principais fatores de êxito dos resultados alcançados pela política em questão. A análise preliminar dos resultados da política após uma mudança de gestão aponta que a descontinuidade da aplicação dos instrumentos estaria associada à alternância de governo, porém o arranjo institucional consolidado permite o monitoramento social e, em alguma medida, cobrança pela reanimação da política. Cabe ainda apontar outras possibilidades de pesquisa acadêmica e aplicada no âmbito do objeto em questão, como a realização de balanços sobre os impactos atingidos e potencial de transformação do solo urbano com a política, bem como a compreensão e análise aprofundada dos efeitos dos distintos arranjos institucionais nesses resultados.

## Agradecimentos

Agradecemos aos revisores anônimos pelas leituras atentas e sugestões pertinentes para a organização deste artigo.

Os resultados apresentados neste trabalho foram apoiados pelo Instituto Lincoln de Políticas do Solo no âmbito do programa da América Latina e Caribe.

## Referências

Aberbach, J. D., & Rockman, B. A. (2002). Conducting and coding elite interviews. *PS: Political Science and Politics*, 35, 4, 673-676.

Arretche, M., & Cordeiro, B. S., Fusaro, E. R., Dias, E. C., Bittar, M. (2012). *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. Brasília, São Paulo: Ministério das Cidades & Centro de Estudos da Metrópole, 208 fls.

Bonduki, N., & Rossetto, R. (2018). A reforma urbana no Plano Diretor de São Paulo de 2002 e 2014. In N. Bonduki (org.) *A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo*. Instituto Casa da Cidade, 179-263.

- Brajato, D., & Denaldi, R. (2018). A aplicação do PEUC: notas sobre a estratégia espaço-temporal de notificação. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU*, ano 4, n.7, jul/dez 2018, 179-208.
- Brasil (1988). *Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado.
- Brasil (2001). *Estatuto da Cidade: Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1ª Edição.
- Campos, G. S. P. (2018). Controle e indução da Função Social da Propriedade na Escala da Metrópole: a experiência paulistana entre os anos de 2014 e 2016. *PÓS, Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, 25, 46, 72-84.
- Cellard, A. (2008). A análise documental. In J. Poupart et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, Vozes, 295, 2010-2013.
- Clichevsky, N. (2002). *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Costa, F. C. (2017). *A ociosidade imobiliária e o processo de implementação do Parcelamento, edificação ou utilização Compulsórios*. [Dissertação de Mestrado em arquitetura e urbanismo, Universidade de São Paulo]. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 234 fls.
- Costa, M.A (org.) (2016). *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.
- Denaldi, R. et al. (2015). Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo, *Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Brasília: Ministério das Cidades.
- Feldman, S. (2005). *Planejamento e zoneamento, São Paulo: 1947-1972*. São Paulo: Edusp/Fapesp.
- Fernandes E. (2007). Constructing the 'Right To the City' in Brazil. *Social & Legal Studies*, 16, 2, 201-219.
- Fernandes, C. N. (2020). Entre gradualismo e permanências: a trajetória institucional do setor de planejamento urbano na cidade de São Paulo. *Encontro Nacional Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, 44. ANPOCS.
- Lascoumes, P., & Galès, P. L. (2012). A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, 18, 9, p. 26.
- Lowndes, V., & Lemprière, M. (2018). Understanding variation in processes of institutional formation. *Political Studies*, 66, 1, 226-244.
- Mallach, A. (2018). *The Empty House Next Door*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Marques, E. C. L. (2017). Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32, 95, 1-18.
- Nery, J. M.(2002). *Um século de política para poucos: o zoneamento paulistano 1886-1986*. [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo].
- Ondetti, G. (2016). The social function of property, land rights and social welfare in Brazil. *Land Use Policy*, 50, 29-37.
- Pires, R., & Gomide, A. D. (2014). Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento. *Texto para discussão*, 1940.
- Santoro, P. F., Ferrara, L. N., & Whately, M. (2009). *Mananciais: diagnóstico e políticas habitacionais*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

*Lei Municipal nº 13.430 de 13 de setembro de 2002.* Plano Diretor Estratégico. São Paulo, SP, set. 2002.

*Lei Municipal nº 13.885 de 25 de agosto de 2004.* Estabelece as normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras (...). São Paulo, SP, ago. 2004.

*Lei Municipal nº 14.879 de 07 de janeiro de 2009.* Cria a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU. São Paulo, SP, jan. 2009a.

*Lei Municipal nº 15.056 de 08 de dezembro de 2009.* Autoriza a cisão da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB. São Paulo, SP, dez. 2009b.

*Lei Municipal nº 15.764 de 27 de maio de 2013.* Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. São Paulo, SP, mai. 2013.

*Decreto Municipal nº 54.888 de 28 de fevereiro de 2014.* Dispõe sobre a transferência do departamento de gestão do patrimônio imobiliário - DGPI, da Comissão do Patrimônio Imobiliário do município de São Paulo - CMPT (...). São Paulo, SP, fev. 2014a.

*Decreto Municipal nº 55.638 de 30 de outubro de 2014.* Confere nova regulamentação à aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no Município de São Paulo (...). São Paulo, SP, fev. 2014b.

*Lei Municipal nº 16.050 de 31 de julho de 2014.* Aprova a política de desenvolvimento urbano e o plano diretor estratégico do município de São Paulo e revoga a lei nº 13.430/2002. São Paulo, SP, jul. 2014c.

*Portaria nº 559 de 29 de dezembro de 2015.* São Paulo, SP.

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU (2015a). *Cartilha da Função Social da Propriedade: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios em São Paulo.* São Paulo: SMDU, 28p. [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa\\_1441305327.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/20150901-peuc-baixa_1441305327.pdf). Acessado em 12 dezembro 2020.

\_\_\_\_\_ (2015b). *Relatório anual - 2015 - Plano de trabalho - 2016 da aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade*”. São Paulo: Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, 24 p. [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/relatorio\\_2015\\_dcfsp\\_1449230379.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/relatorio_2015_dcfsp_1449230379.pdf). Acessado em 12 dezembro 2020.

\_\_\_\_\_ (2016a). *A política urbana em São Paulo: experiência e projetos.* São Paulo: SMDU, 132 p. [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/smdu-experiencia%20smdu-pdf-web-capa-1.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/smdu-experiencia%20smdu-pdf-web-capa-1.pdf). Acessado em 12 dezembro 2020.

\_\_\_\_\_ (2016b). *Relatório anual - 2016 - Proposta de Plano de trabalho - 2017.* São Paulo: SMDU, Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, 27p. [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/Relatorio\\_CMPU\\_DCFSP.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/Relatorio_CMPU_DCFSP.pdf). Acessado em 12 dezembro 2020.

\_\_\_\_\_ (2017). *Relatório anual - 2017 e Plano de Trabalho - 2018.* São Paulo: SMUL, Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade, 18 p. [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RELATORIO%20CMPU\\_CEPEUC.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RELATORIO%20CMPU_CEPEUC.pdf). Acessado em 12 dezembro 2020.

\_\_\_\_\_ (2018a). *Relatório anual - 2018 - Proposta de Plano de trabalho - 2019.* São Paulo: SMDU, Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade. 17 p. [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RELATORIO%20CMPU\\_A4\\_2018.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/RELATORIO%20CMPU_A4_2018.pdf). Acessado em 12 dezembro 2020.

\_\_\_\_\_ (2018b). *31 - Áreas de risco no município de São Paulo*. Coordenadoria de Produção e Análise de Informação  
[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/dados\\_estatisticos/informes\\_urbanos/?p=253550](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/dados_estatisticos/informes_urbanos/?p=253550).  
Acessado em 12 dezembro 2020.

\_\_\_\_\_ (2019a). *Relatório anual - 2019 - Proposta de Plano de trabalho - 2020*. São Paulo: SMDU, Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade, 27 p.  
[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Relatorio%20CMPU%202019\\_2020\\_CEPEUC\\_revisado\\_final.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Relatorio%20CMPU%202019_2020_CEPEUC_revisado_final.pdf). Acessado em 12 dezembro 2020.

\_\_\_\_\_ (2019b). *Lista de imóveis notificados em virtude do descumprimento da Função Social da Propriedade, 2019*. Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade.  
[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamentos/TAB\\_CEPEUC\\_NOTIFICADOS\\_06\\_112020\\_simples.xls](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamentos/TAB_CEPEUC_NOTIFICADOS_06_112020_simples.xls). Acessado em 12 dezembro 2020.