



**XVIII ENANPUR**  
NATAL 2019  
27 a 31 maio

## **ASPECTOS INSTITUCIONAIS: O caso de implementação dos instrumentos da função social da propriedade na cidade de São Paulo**

### **Autores:**

Camila Nastari Fernandes - Universidade Federal do ABC - [camilanastari@gmail.com](mailto:camilanastari@gmail.com)

Marcela Alonso Ferreira - Fundação Getúlio Vargas - [marcela.alonso.ferreira@gmail.com](mailto:marcela.alonso.ferreira@gmail.com)

### **Resumo:**

São poucas as experiências de aplicação dos instrumentos urbanísticos relacionados à função social da propriedade nas cidades brasileiras e, especialmente, em grandes municípios. Na cidade de São Paulo a implementação destes instrumentos foi iniciada em 2014, de forma conjunta com a aprovação do Plano Diretor Estratégico e resultou em mais de 1.300 imóveis notificados. Tal volume de notificações foi resultado de um processo de estruturação de uma política urbana que não possuía precedentes na cidade até então. Diversos estudos analisaram suas implicações legais e fundiárias, mas são escassas análises sobre os aspectos de construção do aparato institucional e burocrático. O presente trabalho objetiva descrever os principais elementos de gestão que estruturaram a implementação dos instrumentos na capital paulista, a partir de um levantamento dos dados oficiais de forma a contribuir para o debate acerca dos processos de institucionalização de políticas urbanas.

## **ASPECTOS INSTITUCIONAIS:**

### **O caso de implementação dos instrumentos da função social da propriedade na cidade de São Paulo**

#### **INTRODUÇÃO**

O município de São Paulo em 2014 deu início à implementação dos instrumentos urbanísticos voltados para a indução da função social da propriedade urbana e destacou-se por ter criado uma estrutura de gestão específica para levar à cabo as diferentes etapas de sua aplicação (DENALDI et al., 2015a, p.36). Ainda que tenha sido ressaltado pela construção de um aparato institucional inovador, tal experiência foi pouco abordada e há elementos a serem detalhados e evidenciados do ponto de vista da coordenação de políticas públicas que tratam das experiências de planejamento urbano em grandes municípios brasileiros.

A diretriz da função social da propriedade urbana é tema de inúmeras pesquisas e investigações científicas em território nacional. Da mesma forma que é também extremamente relevante sob ponto de vista do planejamento urbano enquanto noção precípua da tradicional e da nova agenda urbana. Conforme o Relatório Brasileiro para a Habitat III, dentre as diretrizes gerais do planejamento urbano e territorial, além de promover a capacidade técnica, financeira e institucional para planejar e gerir as cidades; é necessário fortalecer as estratégias de incentivo para articulação de políticas urbanas voltadas aos instrumentos de promoção da função social da propriedade e da cidade (IPEA, 2016, p. 44).

Embora a temática da capacidade estatal seja levantada pela literatura do planejamento urbano, ainda é dada pouca atenção da produção científica pertinente aos aspectos institucionais das políticas urbanas. Em virtude de um histórico distanciamento entre os dois campos de conhecimento: por um lado a ciência política que envolve estudos acerca das estruturas, organizações e processos políticos; e por outro o campo interdisciplinar dos estudos urbanos (entre eles planejadores, urbanistas, geógrafos, economistas, etc.). De acordo com Marques (2017), no Brasil esta lacuna de reflexão se origina nas distintas trajetórias das correntes teóricas e olhares sobre o universo estudado. Bem como, dentro do campo das análises de políticas públicas, embora tenha sido debatido nos últimos anos as mudanças do papel do Estado nos processos recentes de políticas de desenvolvimento social e econômico “pouco se tem discutido a respeito do próprio Estado e de suas capacidades de formular e executar estas políticas, especialmente, em um contexto de vigência de instituições democráticas.” (PIRES e GOMIDE, 2014, p.8).

Nesse sentido, o presente estudo tem como objetivo central explorar, detalhar e identificar os principais elementos da estruturação da política voltada para implementação dos instrumentos urbanísticos relativos à função social da propriedade no município de São Paulo. A proposta de análise visa contribuir para o debate sobre a dimensão institucional nas políticas públicas relacionadas ao planejamento urbano, e parte do reconhecimento de que as instituições públicas e suas regras (formais ou informais) são importantes estruturas de mediação entre a sociedade, poder público e agentes econômicos. Para tanto, o trabalho organiza-se em três seções: a primeira que traça uma breve reflexão sobre a importância dos

aspectos institucionais numa perspectiva histórica da constituição da política de planejamento urbano em São Paulo; a segunda que aborda a caracterização dos instrumentos da função social da propriedade na cidade; e a terceira que descreve a estruturação da política em questão.

## O SETOR DE PLANEJAMENTO URBANO EM SÃO PAULO E AS RECENTES TRANSFORMAÇÕES

As instituições formais baseiam-se em regras explícitas que compõem hierarquias e constituem estruturas de poder coercitivo entre atores, grupos e sociedade, a partir das quais se realizam ações e promoção de serviços com usos de recursos, mecanismos de incentivos ou desincentivos para públicos determinados (LEVI, 1991). Assim, o estudo sobre instituições, em especial instituições públicas, pode contribuir para maior entendimento dos impactos que seu funcionamento tem nos resultados de ações governamentais, inclusive no planejamento urbano.

Diversas correntes teóricas têm questionado a centralidade das instituições nos resultados da política urbana, de acordo com Lowndes (2012) desde pluralistas, elitistas, e inclusive neomarxistas. Isto se deu devido à fragmentação do poder local e o aumento da participação de múltiplos agentes nas políticas públicas. Assim, recentemente o foco de investigação passou a ser destinado aos problemas de coordenação de governança urbana.

Nas últimas décadas ocorreram mudanças importantes no papel das autoridades locais, em consequência da diminuição das máquinas públicas e paralelamente ao fortalecimento de novos agentes não-estatais em processos de gestão compartilhada. O poder não é mais identificado apenas como algo intrínseco ao governo e seu o papel no modelo de governança deixa de ser pautado pela tecnocracia e maximização de resultados, e passa a operar de forma mais fragmentada em conjunto das redes de agentes sociais e privados. Para além da gestão, regulamentação e fiscalização, o poder local deve também promover ações de facilitação entre as redes e buscar o compartilhamento de consensos, considerando a multiplicidade de fontes de legitimação.

Houve transformações relevantes nos papéis desempenhados pelas instituições, que por sua vez, ao invés de perderem importância passaram a assumir novos desenhos (LOWNDES, 2012, p. 93). Neste contexto, um conceito relevante para compreender a relação entre instituições e políticas públicas é o de “arranjo institucional”, tal como empregado por Pires e Gomide (2016). Para os autores, trata-se do “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica.” (PIRES E GOMIDE, 2016, p.13). Assim, a compreensão dos arranjos institucionais necessários para os processos de implementação das políticas públicas (PIRES e GOMIDE, 2016) pode auxiliar na elucidação dos aspectos relevantes sobre seu desempenho.

No Brasil, a política de planejamento urbano é descrita na Constituição Federal de 1988 e se revela como uma atribuição essencialmente do poder público local. O Estatuto da Cidade introduziu novas abordagens estabelecendo a política urbana com objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988, Art. 182). Fernandes (2010) destaca que para dar sentido pleno a

isto, são necessárias quatro dimensões essenciais, sendo: a primeira conceitual, a segunda instrumental, a terceira sobre questão fundiária e necessidade de regularização, e a quarta, que para este estudo aparece como fundamental, que é a dimensão institucional onde se instauram os processos, mecanismos e recursos para gestão urbana. Há, portanto, a necessidade dos municípios “promoverem a devida integração entre planejamento, legislação e gestão urbano-ambiental, de forma a democratizar o processo de tomada de decisões e legitimar plenamente a nova ordem jurídico-urbanística de natureza socioambiental” (FERNANDES, 2010, p.61).

Para fazer valer os princípios da distribuição equânime dos ônus e benefícios do processo de urbanização, além da revisão de sua regulamentação local, é preciso que os municípios promovam também uma reforma dos processos “de gestão político-institucional, político-social e político-administrativa, de forma a efetivar e ampliar as possibilidades reconhecidas pelo Estatuto da Cidade” (FERNANDES, 2010, p.70) garantindo uma gestão equitativa da política de desenvolvimento urbano.

Entretanto, a dimensão institucional e os mecanismos e processos de gestão não são normalmente reconhecidos como elementos centrais para a implementação das políticas urbanas, tampouco são objeto usual de pesquisa acadêmica na área de planejamento e gestão urbana. 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, fiscalização decorrentes da implementação de diversas políticas urbanas.

Sobre isso, a análise de referência de Feldman (2005) aponta que na capital paulista uma importante construção do aparato institucional da política de planejamento urbano ocorreu ao longo dos anos de 1947 a 1972. A autora ressalta que este período foi extremamente relevante para a história do urbanismo na cidade, pois remonta à estruturação do setor referindo-se: à concepção de organização administrativa, modelagem das instituições, desenvolvimento de normas específicas, bem como a consolidação de saberes e práticas para atuação técnica urbanística.

Durante este período, duas fases marcam a constituição do setor na cidade. Inicialmente, em 1947 quando é criado o Departamento de Urbanismo, vinculado à Secretaria de Obras e Serviços Municipais, que estabelece a primeira configuração do planejamento em São Paulo. Sob forte influência do pensamento americano acerca de planejamento por meio de programas e cooperações técnicas, o setor passou a ser concebido como uma função de governo, tendo como um dos principais focos a sua organização, estabelecimento de rotinas, atribuições técnicas e fluxos de atividades. Ainda que objetivasse desenvolver um plano geral para a cidade, a atuação do órgão delimitava-se a ações normativas e marcadamente tecnicistas para soluções de problemas urbanos (FELDMAN, 2005, p. 278).

A segunda configuração é fruto de um processo iniciado em 1967 que dura até o ano de 1972 quando se estabelece a Coordenadoria Geral de Planejamento – Cogep. Tal órgão era ligado diretamente ao gabinete do prefeito e concebido com poderes de ‘supersecretaria’, exercendo tanto funções de coordenadoria quanto de assessoria (FELDMAN, 2005, p.254). Sua criação foi um marco institucional, muito embora estivesse concentrado apenas na elaboração do instrumento de zoneamento (normas para uso e ocupação do solo), o que reforçava o caráter normativo do setor. Um ano antes, em 1971 foi constituída a Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo – EMURB, órgão de administração indireta do setor

que inicialmente tinha como objetivo a execução de programas de obras, desenvolvimento de áreas urbanas e planos de renovação, entre outras atividades.

Durante as décadas de 1990-2000 as atribuições de planejamento urbano estiveram vinculadas à Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA, passando por poucas reestruturações internas. Por meio do Projeto de Lei nº 673/2008, encaminhou-se o pedido de criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU, à Câmara Municipal de São Paulo com a justificativa que a Secretaria Municipal de Planejamento possuía uma vasta e variada gama de atribuições que somavam o planejamento econômico ao urbano. Com intuito de intensificar os esforços às competências de planejamento econômico e dar peso compatível às atividades de desenvolvimento urbano foi proposta a criação da secretaria específica em 2009. Na mesma ocasião, a EMURB sofreu uma cisão e teve suas atribuições divididas entre as empresas públicas: SP Urbanismo na pasta de desenvolvimento urbano e SP Obras na pasta de infraestrutura urbana e obras (SÃO PAULO, 2009b).

Na ocasião à SMDU competia: conduzir ações governamentais voltadas ao planejamento urbano e à promoção do desenvolvimento urbano no município, especialmente: processo de aprimoramento da legislação, coordenar projetos urbanos interagindo com órgãos da administração direta e indireta, promover integração entre os planos e programas relacionados, formular políticas e diretrizes das questões afetas e relação com planos de outros níveis de poder (nacional, estadual, regional), bem como coordenar e organizar sistema municipal de informações georreferenciadas (SÃO PAULO, 2009a).

Em 2013, com aprovação da Lei Municipal nº 15.764, é feita uma reestruturação das secretarias municipais da cidade de São Paulo, a partir da qual também se reorganiza a SMDU. Com foco no fortalecimento de departamentos técnicos, são criadas assessorias técnicas de atuação transversal e cria-se também o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade – DCFSP, que foi uma medida “estratégica para a efetivação de uma política urbana comprometida com a redução das desigualdades socioterritoriais” (SMDU, 2016b, p.61). A principal atribuição do departamento seria “fazer valer os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano previstos no Plano Diretor e garantindo o cumprimento de um dos objetivos estruturantes da política urbana: a função social da propriedade.” (SMDU, 2016b, p.54)

Após um ano, a organização da SMDU é novamente alterada, recebendo também a atribuição de administrar o patrimônio imobiliário do Município. Através do Decreto Municipal nº 54.888 de 2014, o Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário – DGPI é transferido integralmente para a pasta de desenvolvimento urbano e:

“teve como objetivo garantir que o uso das áreas públicas municipais seja condizente com os interesses da sociedade e com as diretrizes da política de desenvolvimento urbano proposta pelo Plano Diretor. Responsável pela manutenção do acervo de documentos que identifica cerca de 16 mil áreas de propriedade do município, os anos de 2015 e 2016 foram importantes para impulsionar mudanças que causam impacto direto na transparência e na qualidade da informação sobre as áreas públicas municipais e também sobre sua gestão.” (SMDU, 2016b, p.62).

Vale ressaltar, que desde a sua criação em 2009, a SMDU esteve organizada em três departamentos estruturantes, que eram: Departamento de Urbanismo – DEURB,

Departamento do Uso do Solo – DEUSO e Departamento de Produção e Análise de Informação – DEINFO (antigo DIPRO). Tais mudanças e agregações acompanharam os desafios de reforçar a necessidade do desenvolvimento e fortalecimento de uma política fundiária e articulação de políticas setoriais no que refere-se às ações de planejamento territorial do município (SMDU, 2016b, p.54).

Se desde sua criação a Secretaria de Desenvolvimento Urbano teve como principal atribuição a elaboração e aprimoramento e da legislação urbanística, a introdução do DCFSP e do DGPI significaram a incorporação de estruturas burocráticas distintas, voltadas principalmente a funções de gestão. Um processo de natureza similar foi conduzido no mesmo período na empresa pública SP Urbanismo, ligada à SMDU, com a constituição da Diretoria de Gestão das Operações Urbanas – DGO. A diretoria, que resultou da reformulação de uma estrutura existente, passou a ser o “órgão responsável pela análise e acompanhamento de todos os aspectos das Operações Urbanas e pelo atendimento e prestação de informações e esclarecimentos técnicos” (SÃO PAULO, 2015) a todos envolvidos com as Operações Urbanas na cidade, fortalecendo mecanismos de transparência e participação.

Dentre os principais objetivos de responsabilidade da SMDU no período de 2013 a 2016 estava a revisão de forma participativa do marco regulador no ordenamento territorial da cidade. Este objetivo desdobrou-se nas metas da gestão de revisar o Plano Diretor Estratégico, revisar a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e revisar os Planos Regionais Estratégicos (SÃO PAULO, 2013 p.35). 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).

Já o princípio da função social da propriedade, estabelecido na Constituição Federal (BRASIL, 1988, Art. 182 e 183) e subsequentemente no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, Seção II, III e IV), é a exigência de que todo bem imóvel tenha um uso condizente com os interesses coletivos, ou seja, compatível com: infraestrutura, equipamentos e serviços disponíveis que os cercam e que também são consequência de investimentos públicos. Para tanto, a implementação de tal diretriz se apoia na aplicação de instrumentos urbanísticos responsáveis por induzir o uso da propriedade através do combate à ociosidade de imóveis urbanos. Sua importância vai justamente ao encontro de políticas que trabalham no combate do déficit habitacional crescente, de mobilidade urbana baseada em grandes deslocamentos, de ocupações em áreas de risco, entre outras problemáticas consequentes de processo de urbanização marcado por acessos desiguais e de exclusão socioterritorial.

## CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS INSTRUMENTOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE EM SÃO PAULO

Em São Paulo a diretriz da função social da propriedade urbana foi introduzida ao Plano Diretor Estratégico de 2002 (SÃO PAULO, 2002) com base nas definições do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), e complementadas quanto às áreas de aplicação nos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras (SÃO PAULO, 2004).

Somente em 2010 que foi regulamentada pela Lei Municipal nº 15.234 e Decreto Municipal nº 51.920. Entretanto, mesmo tendo definidos os parâmetros por meio de regulamentação específica, nesta ocasião a SMDU não direcionou funções para tanto e os instrumentos permaneceram sem implementação. Chegou a ser estabelecido um comitê intersecretarial temporário em 2011, que resultou apenas em uma ação desvinculada das sanções legais no formato de um chamamento prévio publicado no Diário Oficial, que não surtiu efeito sobre a situação dos imóveis e não impôs sanções aos proprietários da listagem publicada.

Foi após a organização do DCFSP em meados de 2013, em conjunto da aprovação do novo Plano Diretor Estratégico em 2014, e com promulgação do Decreto Municipal nº 55.638, de 2014, que se estipularam regras, competências e procedimentos a serem adotados para aplicação dos instrumentos, “além de extinguir algumas inconsistências da regulamentação anterior” (SMDU, 2015a, p.11). As primeiras notificações ocorreram no mês de outubro do mesmo ano.

O conjunto de instrumentos indutores da função social da propriedade atualmente está regulamentado no Capítulo III, Seção I do Plano Diretor e é composto pelo: i. Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC); ii. Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTUp); e, iii. Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Os instrumentos são aplicados às propriedades de forma sucessiva.

O primeiro aplicado é o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC. De acordo com os prazos estabelecidos após a data de notificação e caso não cumpridas as obrigações, o imóvel passa a ser objeto do instrumento sucedâneo, o IPTU Progressivo do Tempo – IPTUp. Trata-se de uma cobrança que vai além do IPTU ordinário: o imóvel ocioso e descumpridor da função social, passa a ter o valor da alíquota do imposto aumentada ano a ano durante o período de cinco anos. Se ainda assim, após cinco anos de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo o proprietário não cumprir com as finalidades do imóvel, incide sobre ele o terceiro instrumento, a Desapropriação mediante pagamento por Títulos da Dívida Pública, ainda não aplicado no Brasil.

Um dos principais fundamentos da aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade é incentivar o uso dos imóveis ociosos condizente com a área em que estão localizados. 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 Plano Diretor Estratégico 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 01.

Quadro 01 - Tipologias de imóveis descumpridores da função social da propriedade.

Tipologia	Descrição
Imóvel não edificado	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> .
Imóvel subutilizado	Lotes e glebas com área superior a 500m <sup>2</sup> , com coeficiente de aproveitamento inferior ao coeficiente mínimo (varia entre 0,3 e 0,5).
Imóvel não utilizado	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, 2015a, p.26). No município de São Paulo foram definidas como áreas passíveis:

- 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 escalonar a atuação em regiões prioritárias para o desenvolvimento urbano, no Decreto 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, este 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 indutores da função social da propriedade 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, ressalta-se 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 finalidade de estimular o uso de imóveis vazios em áreas já consolidadas e provocar o processo de transformação urbana.

## PROCESSOS E MECANISMOS PARA ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

No início de 2013, foi criado o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade – DCFSP no âmbito da SMDU, com a atribuição principal de implementar a política de aplicação dos respectivos instrumentos e com a intenção de garantir que 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 sobre uma estruturação administrativa que não se observou em outras experiências municipais.

A Prefeitura de São Paulo não apenas se destacou na implementação da política, como também inovou em certa medida, criando um departamento específico para tanto. Entre suas principais ações, ficam evidenciadas: identificação dos imóveis ociosos, aplicação dos instrumentos da função social, monitoramento do cumprimento das obrigações, medidas de transparência das informações, entre outras.

A estruturação do departamento foi a primeira ação realizada a partir do segundo semestre do mesmo ano (CAMPOS, 2018, p.79). O departamento foi criado a partir da concepção de trabalho multidisciplinar compondo seu quadro técnico com profissionais de diferentes áreas relacionadas ao urbanismo, entre eles: arquitetos, geógrafos, advogados e sociólogos, com a finalidade de desenvolver análises fundamentadas sobre a situação dos imóveis e seu monitoramento. As atribuições formais do DCFSP constam na Lei Municipal nº15.764/2013:

“Art. 188. O Departamento de Controle da Função Social da Propriedade tem as seguintes atribuições:

I – identificar as áreas passíveis de não cumprimento da Função Social da Propriedade, segundo a Lei nº 15.234, de 2010;

II – realizar convênios com órgãos públicos, empresas da administração direta, indireta ou autárquica ou concessionárias para criar bancos de dados e ferramentas para o efetivo cumprimento do objetivo disposto no Inciso I;

III – notificar os imóveis identificados como não cumpridores da Função Social da Propriedade e tomar as providências jurídicas e administrativas necessárias;

IV – fiscalizar o cumprimento dos prazos e diretrizes dos projetos que visem a regularização dos imóveis notificados mencionados no inciso III;

V – encaminhar aos órgãos competentes para providências os imóveis cuja regularização não foi efetivada;

VI – providenciar junto aos Cartórios de Registro de Imóveis a averbação nas matrículas dos imóveis irregulares observações sobre o descumprimento da Lei nº 15.234, de 2010, nos termos do § 2º do art. 2º da referida lei;

VII – publicar o banco de dados produzido com os imóveis irregulares junto aos órgãos ligados à produção de habitação de interesse social de todas as esferas de governo com o objetivo de contribuir no esforço público e comunitário de prospecção de áreas para desenvolvimento de projetos de habitação de interesse social.” (SÃO PAULO, 2013).

Com diretoria específica e subordinada ao gabinete da SMDU, 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 desenvolvidas as principais atividades para implementação do PEUC – o primeiro a ser aplicado na sequência dos três instrumentos indutores da função social da propriedade. De acordo com Denaldi (2015a):

“Uma vez regulamentado o PEUC, o processo de aplicação pode ser iniciado. Trata-se de um processo, de fato, porque aplicar o instrumento é mais do que notificar imóveis ociosos, é exercer sua efetiva gestão desde o planejamento até a avaliação dos efeitos da aplicação e do alcance do instrumento frente aos objetivos colocados pela política urbana municipal” (DENALDI et al, 2015a, p.39).

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, resultado de um trabalho multidisciplinar essencialmente necessário para sua efetivação. De início realizou um 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), que são:

#### *A. 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), as áreas de abrangência (inicialmente definidas pelas Operações Urbanas Centro e Água Branca, ZEIS, 2, 3 e 5 e depois ampliadas em 2015), são extraídas informações dos sistemas municipais e outros: i. para imóveis não edificadas e subutilizadas, utilizou-se a base de dados de imóveis fornecida pela Secretaria Municipal de Finanças; e, ii. para imóveis não utilizados, foram utilizadas bases complementares (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).

#### *B. Cadastramento dos imóveis:*

Etapas subsequentes às análises iniciais, na qual são abertos Processos Administrativos individuais para cada imóvel. Suas informações são inseridas no Cadastro da Função Social (criado pelo DCFSP em parceria com o DEINFO), cujo banco de dados permite sistematizar as informações relativas aos imóveis nas próximas etapas e após a notificação acompanhar os prazos de impugnação, averbação, cumprimento das obrigações e outros (SMDU, 2015b, p.10).

*C. Análises e diligências sobre os indícios de ociosidade:*

As análises dos imóveis são 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. E, são 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).

*D. Consulta jurídica e situação cartorial:*

A análise jurídica tem 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 por pessoa jurídica ou responsável pela administração do imóvel, são levantadas informações na Junta Comercial do Estado de São Paulo (SMDU, 2015b, p.9).

*E. Notificação:*

Dispostos, reunidos e registrados os levantamentos anteriores em Processos Administrativos e no Cadastro da Função Social, se constatado que o imóvel não é cumpridor de função social, encaminha-se para notificação da pessoa ou da empresa proprietária do imóvel para fins de PEUC. Conforme regulamentação, a notificação é 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 ocorre via publicação por meio de Edital no Diário Oficial. Em caso de residência fora do limite municipal é encaminhada via correio em carta registrada. (SMDU, 2015b, p.10).

*F. Averbação:*

Para dar garantia de publicidade e informar possíveis novos adquirentes do imóvel, a notificação da Prefeitura é averbada na matrícula com pedido encaminhado aos Cartórios de Registros de Imóveis. Caso sejam cumpridas as obrigações, é cancelada a averbação. Em 2014, foi firmada uma cooperação com a Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo que agiliza os trâmites junto aos Cartórios possibilitando as solicitações de matrículas e averbações online. (SMDU, 2015b, p.10-16).

*G. Monitoramento e controle do cumprimento das obrigações:*

De acordo com a regulamentação, para operacionalização dos instrumentos faz-se necessário controlar o conjunto de prazos que englobam datas desde: o ato da notificação e averbação, o período de contestações (impugnações ou recursos) e até a comprovação do uso do imóvel ou apresentação de projeto e conclusão das obras. Por meio da alimentação do Cadastro da Função Social com os dados sobre o andamento dos Processos Administrativos tornou-se possível este monitoramento.

*H. 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 este 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, e entre outros. E para verificação de forma espacializada, foi criada e inserida uma camada com a situação dos imóveis notificados na plataforma de dados georreferenciados municipal, o Geosampa.

De maneira complementar e obedecendo ao PDE (2014, Art. 329), 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 subsequentes. Entre os anos de 2015 e 2016, as ações do departamento foram disseminadas também nas Comissões Gestoras das Operações Urbanas Centro e Água Branca. E também na VII Conferência Municipal da Cidade, em 2016, que teve como o tema “A Função Social da Cidade e da Propriedade – Cidades Inclusivas, Participativas e Socialmente Justas”.

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). E, ainda em 2016, foi desenvolvido e disponibilizado para a população uma ferramenta de contribuição *online*, o Mapa Colaborativo no qual o cidadão pode indicar imóveis ociosos nos perímetros de atuação vigente.

Destaca-se, portanto, para além da estrutura institucional criada com o propósito específico de implementação dos instrumentos, a importância de coordenação e envolvimento com outros agentes governamentais ligados à estrutura da SMDU e de outras secretarias, bem como relações com agentes externos à administração pública. Este ponto aparece como fundamental para a coordenação da política em questão: o fluxo de procedimentos empregado envolve a articulação com agentes governamentais e não governamentais para levantamento, verificação, recepção de dados sobre os imóveis, bem como para prestação de contas à sociedade por meio de ferramentas de transparência e colaboração.

A concepção dos procedimentos empregados e as relações estabelecidas com outras estruturas para além do departamento, foram desenvolvidas<sup>1</sup> a partir da caracterização do que era necessário investigar e aferir acerca da situação dos imóveis. Houve o cuidado de se desenhar procedimentos suficientemente sólidos com objetivo de evitar possíveis judicializações consequentes da aplicação dos instrumentos da função social propriedade em atrito com a defesa do direito à propriedade privada. Nesse sentido, a preocupação por trás disso foi evitar que a política se fragilizasse, podendo ser reconhecida técnica e socialmente. E ainda, assegurá-la não como uma atuação de um ou outro governo, mas sim enquanto política de Estado no sentido perene de sua continuidade e garantia.

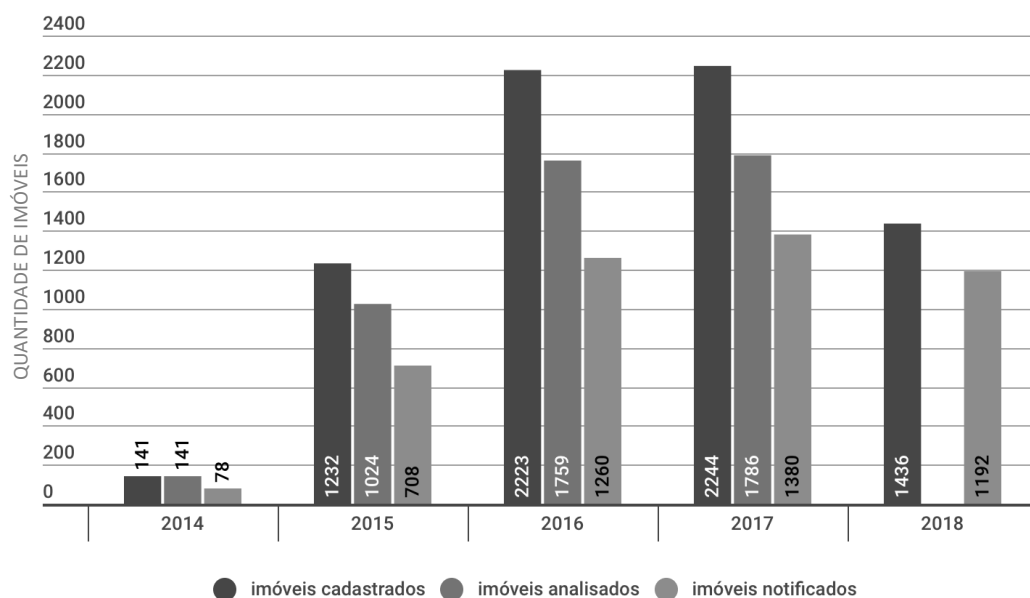
Após dois e anos e meio de implementação da política em São Paulo, foram alcançados resultados quantitativos bastante expressivos. O primeiro retrato é referente à quantidade acumulada de imóveis cadastrados, analisados e notificados pelo DCFSP que ano a ano evoluiu de forma vertiginosa desde a aprovação da regulamentação, em outubro de 2014. Até o fim de 2017, foram notificados mais de 1.380 imóveis na cidade, sendo, 32% imóveis não edificados, 16% subutilizados e 52% não utilizados, de acordo com o gráfico 01.

---

<sup>1</sup> Informações recolhidas a partir de depoimento de funcionários que participaram das atividades do DCFSP.

Este volume de notificações representava no relatório de 2016 mais de 2,5 milhões de m<sup>2</sup> de área de terreno, sendo 1,9 milhões de m<sup>2</sup> de área de terreno em imóveis notificados em ZEIS, e 593 mil m<sup>2</sup> de área de terreno em imóveis notificados em Operações Urbanas e distritos da área central entre outros (SMDU, 2016a, p.7).

Gráfico 01 - Evolução acumulada do volume de imóveis cadastrados, analisados e notificados para fins de PEUC no município de São Paulo – 2014 a 2018.



\*Não há dados de “imóveis analisados” para o ano de 2018.

Elaboração própria. Fonte: SMDU, 2015b; SMDU, 2016a; SMUL, 2017; SMUL, 2018a; SMUL, 2018b.

Os resultados também demonstram que uma pequena parcela dos proprietários notificados para fins de PEUC cumpriram com as obrigações, até final de 2017 eram cerca de 15% que haviam cumprido de forma integral ou parcial (SMUL, 2017, p.19). O encaminhamento destes imóveis para Secretaria de Finanças para fins de IPTU Progressivo no tempo vem sendo feito desde 2016, após a regulamentação por meio do Decreto Municipal nº 56.589, de 2015.

Pires e Gomide (2014), ao analisar a implementação de um conjunto de políticas públicas desenvolvidas pelo Governo Federal na última década, propõem um modelo para compreensão dos arranjos institucionais que envolve duas dimensões principais: a das capacidades técnico-administrativas e das capacidades políticas. 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).

Neste modelo, os autores decompõem o conceito de capacidade estatal em aspectos técnico-administrativos e político-relacionais e propõem seis indicadores (três para cada dimensão) para mensuração. São eles: presença de burocracias profissionalizadas; funcionamento de mecanismos de coordenação governamental; existência de procedimentos de monitoramento da implementação da política; interação institucionalizada entre atores

burocráticos e do sistema político; existência de mecanismos institucionalizados de participação social; e presença da fiscalização de agências de controle. A presença e a ausência de tais atributos, recursos e instrumentos foram usadas 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) – neste caso, a capacidade estatal é analisada como variável explicativa.

Seguindo o modelo de Pires e Gomide (2014), a descrição e análise do arranjo institucional construído para implementação dos instrumentos de indução da função social da propriedade pode ser resumida pelo esquema apresentado no Quadro 2.

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).	Apresentação de balanço anual ao CPMU. Apresentações nos Comitês gestores das OUs Centro e Água Branca.  Criação de ferramenta para recepção de indicações via Mapa colaborativo.	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).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como propósito descrever os aspectos institucionais e burocráticos constituídos para implementação dos instrumentos indutores da função social da propriedade em São Paulo, a fim de contribuir para o debate acerca da dimensão institucional nas políticas urbanas. Parte-se do reconhecimento desta dimensão como pilar fundamental para aplicação dos instrumentos para então identificar os principais pontos da estruturação e coordenação administrativa que contribuíram para implementação. Os principais elementos identificados ao longo do trabalho são sistematizados no Quadro 2, que expõe as interações entre as instituições democráticas e as capacidades estatais para implementação da política.

A reflexão para interpretação crítica do processo de implementação da política da função social da propriedade urbana ainda se constitui como um desafio contínuo, pois a operação dos instrumentos acontece ao longo de diversos anos sobre o bem imóvel, envolvendo os ciclos dos instrumentos aplicados sucessivamente e a execução de obras que podem vir a ultrapassar cerca de cinco ou mais anos. Embora, seja possível ao final deste ciclo traçar algumas considerações.

Evidentemente, o primeiro desafio enfrentado é o de sustentação da política ao longo de novos mandatos na Prefeitura de São Paulo. Há indícios de descontinuidade da aplicação dos instrumentos, conforme aponta Campos (2018). Já Rossetto e Bonduki (2018) reforçam esse fato e apontam que em São Paulo, após os avanços mencionados “nota-se 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). Neste contexto, ressalta-se que interrupções no processo de aplicação dos instrumentos podem prejudicar sua efetividade, e portanto, ações de monitoramento e participação social precisam ser fortalecidas.

Há desafios adicionais, que incluem o aperfeiçoamento de procedimentos, do controle de obrigações e sanções. A evolução substancial do número de imóveis notificados e processos administrativos abertos significou um aumento considerável de casos num curto espaço de tempo, o que pode vir a dificultar sua absorção pela estrutura administrativa implantada. A gestão da implementação dos instrumentos envolve além de grandes volumes de documentação, os processos de atendimento e de mecanismos de transparência. Assim, ressalta-se a importância de aprimoramento da gestão da política, incluindo o uso de ferramentas informatizadas e direcionamento das equipes.

A ampliação da integração com diferentes áreas da administração pública também se apresenta como um avanço necessário a fim de aprimorar os resultados da política. Destacam-se duas dimensões principais para integração: a de sistemas de informações e de instrumentos da política urbana e habitacional. O DCFSP avançou na criação de banco de dados (Cadastro da Função Social da Propriedade), na utilização de sistemas de informações corporativas da prefeitura de São Paulo que dessem subsídio ao fluxo de procedimentos e análises, e também na difusão dos dados de maneira ampla e acessível. Desenvolvidos e geridos no âmbito de seus setores, a maior parte dos sistemas municipais não opera como plataforma unificada entre as diversas políticas. Dessa forma, ainda não há plena integração do banco de dados com outras plataformas e sistemas já existentes das secretarias mais consolidadas. Esta

problemática revela mais do que um desafio tecnológico: trata-se de um desafio permanente da administração pública de atuação intersetorial e integrada.

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 e as Zonas de Interesse Social - ZEIS. Há ainda a possibilidade de sua articulação com outros instrumentos, como Consórcio Imobiliário, Arrecadação e abandono, Direito de Preempção e Projetos de Intervenção Urbana (PIU). Tal articulação pode inclusive ser um objetivo para formulação das futuras etapas política, o que levaria a um possível aprimoramento do fluxo de procedimentos, incluindo novas etapas e relacionamentos que viabilizem essa articulação entre os instrumentos.

Cabe ainda apontar as possibilidades de pesquisa acadêmica e aplicada identificadas no âmbito da implementação dos instrumentos indutores da função social da propriedade. Conforme apresentado, este trabalho centrou-se na descrição da estruturação administrativa dessa experiência em São Paulo. Como desdobramento, cumpre a realização de análise dos resultados e impactos atingidos com a política, bem como a compreensão e análise aprofundada dos efeitos dos arranjos institucionais nestes resultados.

Assim como em São Paulo, a implementação dos instrumentos em outras cidades brasileiras também tem expandido nos últimos anos. O Ministério das Cidades recentemente constituiu material técnico sobre algumas experiências locais e alavancou em processo de capacitação nacional por meio de Ensino a Distância para municípios de diversas escalas. Alguns municípios têm apresentado experiências diversas de aplicação dos instrumentos, conforme Denaldi (2015b): Curitiba, Diadema, Goiânia, Maringá, Santo André, São Bernardo do Campo, Palmas, entre outros. O conjunto de municípios com estas experiências 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.



## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade*: Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, Câmara dos Deputados, 1ª Edição, 2001.
- CAMPOS, Gustavo S. P. de. Controle e indução da Função Social da Propriedade na Escala da Metrôpole: a experiência paulistana entre os anos de 2014 e 2016. *PÓS, Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, São Paulo, FAUUSP, v.25, n.46, 72-84, 2018.
- COSTA, Fábio C. *A ociosidade imobiliária e o processo de implementação do Parcelamento, edificação ou utilização Compulsórios*. Dissertação (Mestrado em arquitetura e urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 234 fls. 2017.
- DENALDI, Rosana et al. *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2015a.
- DENALDI, Rosana et al. *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação*. Projeto Pensando o Direito. Brasília: Ministério da Justiça, 2015b.
- FELDMAN, Sarah. *Planejamento e zoneamento, São Paulo: 1947-1972*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2005.
- FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. (55-70). in; CARVALHO, C. ROSSBACH, A. (org.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.
- BONDUKI, Nabil; ROSSETTO, Rossella. A reforma urbana no Plano Diretor de São Paulo de 2002 e 2014. (179-263). in; BONDUKI, N. (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, 2018.
- FROTA, Henrique B. *Aplicação dos instrumentos constitucionais de indução do cumprimento da função social da propriedade urbana: o caso do município de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC-SP, São Paulo, 127 fls. 2016.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. *O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. (org.) COSTA, M.A.(361p.).Brasília: Ipea, 2016.
- LEVI, Margareth. Uma lógica de mudança institucional. *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 34, n. 1, 79-99, 1991.
- LOWNDES, Vivien. New Institutionalism and Urban Politics. (91-105). In: Davies, J.S; Imbroscio, D. *Theories of Urban Politics* (2nd Ed.). Sage: Los Angeles/London/New Delhi/Singapore/Washington, DC, 2012.

MARQUES, Eduardo C.L. EM BUSCA DE UM OBJETO ESQUECIDO: A política e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 95, 01-18, 2017.

PIRES, Roberto R. C.; GOMIDE, Alexandre D. Á. *Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento*. Texto para discussão, n. 1940, (65p.), 2014.

São Paulo (município). 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 criação 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, dez. 2015.

São Paulo (município). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU. Cartilha da Função Social da Propriedade: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórias em São Paulo. (28p.). São Paulo: SMDU, 2015a. Disponível em <[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 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU. Departamento de Controle da Função Social da Propriedade. Relatório anual - 2015 - Plano de trabalho - 2016 da aplicação dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade. (24p.) São Paulo: SMDU, 2015b. Disponível em: <[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 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU. Departamento de Controle da Função Social da Propriedade. Relatório anual - 2016 - Proposta de Plano de

trabalho - 2017. (27p.) São Paulo: SMDU, 2016a. Disponível em: <[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 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU. A política urbana em São Paulo: experiência e projetos. (132p.). São Paulo: SMDU, 2016b. Disponível em: <[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 nov. 2018.

São Paulo (município). Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL. Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade. Relatório anual - 2017 e Plano de Trabalho - 2018. (18p.) São Paulo: SMUL, 2017. Disponível em: <[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 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL. Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade. *Lista de imóveis notificados em virtude do descumprimento da Função Social da Propriedade*, 2018a. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/TAB\\_CEPEUC\\_NOTIFICADOS\\_20180803.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/TAB_CEPEUC_NOTIFICADOS_20180803.pdf)>. Acessado em: 12 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL. Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade. *Lista de imóveis cadastrados para aplicação dos instrumentos da Função Social da Propriedade*, 2018b. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/TAB\\_CEPEUC\\_NOTIFICAVEIS\\_20180803.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/TAB_CEPEUC_NOTIFICAVEIS_20180803.pdf)>. Acessado em: 12 nov. 2018.