

**ENAN  
PUR 2023**  
Belém 22 a 26 de maio



## PEUC e condicionantes de implementação

### Sessão Temática 02: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

Dânia Brajato, Universidade Federal do ABC<sup>1</sup>

**Resumo.** A aprovação do Estatuto da Cidade materializou a perspectiva de um novo modelo de planejamento e gestão urbanos, a partir da regulamentação de instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade, na direção das finalidades da Reforma Urbana de democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, com destaque para o 'Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios' (PEUC). Considerando que há poucos registros de utilização do instrumento, buscou-se identificar, a partir da análise transversal das experiências que mais avançaram, as condicionantes territoriais, políticas e institucionais que possibilitaram que o PEUC fosse aplicado e que moldaram a implementação do instrumento. Conclui-se que além das condicionantes relacionadas à dimensão e às especificidades do 'estoque ocioso' e das estratégias de aplicação, há também outras condicionantes que são 'herdadas' pelos municípios e que acabam ganhando relevância para a efetividade do PEUC na direção do ideário reformista, como a trajetória política e institucional que molda e influencia os contextos locais.

**Palavras-chave.** Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC); Função Social da Propriedade; Estatuto da Cidade.

#### CSBU and implementation conditions

**Abstract.** The approval of the City Statute materialized the perspective of a new model of urban planning and management, based on the regulation of instruments aimed at fulfilling the social function of property, towards the purposes of the Urban Reform of democratizing access to urbanized land and housing, with emphasis 'Compulsory Subdivision, Building or Utilization of land (CSBU)'. Considering that there are few records of the use of the instrument, we sought to identify, based on the cross-sectional analysis of the experiences that most advanced, the territorial, political and institutional conditions that made it possible for the CSBU to be applied and that shaped the implementation of the instrument. It is concluded that in addition to the conditions related to the size and specificities of the 'idle stock' and the application strategies, there are also other conditions that are 'inherited' by the municipalities and which end up gaining relevance for the effectiveness of the CSBU in direction of the reformist ideals, as the political and institutional path that molds and influences the local contexts.

**Keywords:** Compulsory Subdivision, Building or Utilization of land (CSBU); Social Function of Property; The Statute City.

#### SEUO y las condicionantes de implementación

**Resumen.** La aprobación del Estatuto de la Ciudad materializó la perspectiva de un nuevo modelo de planificación y gestión urbana, basado en la regulación de instrumentos destinados a cumplir la función social de la propiedad, hacia los propósitos de la Reforma Urbana de democratizar el acceso al suelo urbanizado y a vivienda, con énfasis en 'Subdivisión, Edificación o Utilización Obligatorio (SEUO)'. Considerando que existen pocos registros del uso del instrumento, se buscó identificar, con base en el análisis transversal de las experiencias que más avanzaron, las condicionantes territoriales, políticas e institucionales que permitieron que el SEUO sea aplicado y que dio forma a la implementación del instrumento. Se concluye que además de las condicionantes relacionadas con el tamaño y las especificidades del 'stock ocioso' y las estrategias de aplicación, existen otras condicionantes que son 'herdadas'

<sup>1</sup> O presente artigo apresenta parte dos resultados da tese de doutorado intitulada "Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (Peuc) e a função social da propriedade: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação", realizada com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

*por los municipios y que terminan cobrando relevancia para la eficacia del SEUO en la dirección de los ideales reformistas, como la trayectoria política e institucional que configura e influye en los contextos locales.*

*Palabras clave: Subdivisión, Edificación o Utilización Obligatorio (SEUO); Función Social de la Propiedad; Estatuto de la Ciudad.*

## 1. Introdução

Na virada do Século 21, a aprovação do Estatuto da Cidade (EC) consolidou os avanços introduzidos pelo Capítulo da Política Urbana previsto na Constituição Federal promulgada em 1988 (CF1988). O novo marco regulatório instituiu uma agenda urbana para o país sustentada por três pilares: a função social da propriedade e da cidade, o reconhecimento e a integração dos assentamentos informais à cidade e a democratização da gestão urbana (FERNANDES, 2010). Tal conquista está relacionada, em grande medida, com a retomada do projeto de Reforma Urbana pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), constituído a partir da década de 1980, em torno da luta pelo Direito à Cidade e pela redemocratização do país (FERNANDES, 2010; MARICATO, 2001, 2010, 2011; RIBEIRO, 2003). A agenda urbana introduzida pelo EC materializou a perspectiva de um novo modelo de planejamento e gestão urbanos para o enfrentamento das desigualdades socioterritoriais historicamente presentes na formação urbana brasileira, na direção de cidades mais justas, democráticas e ambientalmente menos predatórias (KLINK; DENALDI, 2012; MARICATO, 2001, 2010; RIBEIRO, 2003; SANTOS JUNIOR, 2008). No bojo do EC foram previstos e/ou regulamentados instrumentos redistributivos e regulatórios, com destaque para o conjunto de instrumentos formado pelo Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU progressivo no tempo (IPTUp) e Desapropriação-Sanção, além das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

Apesar das expectativas iniciais de que os instrumentos do EC seriam aplicados e poderiam contribuir para as finalidades da Reforma Urbana de democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, há poucos registros de experiências relacionadas à aplicação do PEUC e sucedâneos, passados 20 anos da aprovação do EC. Apesar de sua relevância para o cumprimento da função social da propriedade e para o enfrentamento da ociosidade imobiliária, fenômeno que ocorre em diversas cidades brasileiras, até 2015, apenas oito municípios haviam aplicado o PEUC no país: Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e São Paulo, na Região Metropolitana de São Paulo, além de Maringá, no Paraná, e das capitais Curitiba (PR), Goiânia (GO) e Palmas (TO) (DENALDI *et al.*, 2015). Deste total, quatro municípios avançaram na implementação do IPTUp: Maringá, Palmas, São Bernardo do Campo e São Paulo (BRAJATO; DENALDI, 2018).

Diante do reduzido número de casos de aplicação, objetivou-se identificar, a partir das experiências que mais avançaram no país – Maringá, São Bernardo do Campo e São Paulo –, as condicionantes territoriais, políticas e institucionais que possibilitaram que o PEUC fosse aplicado nesses municípios e que moldaram a implementação do instrumento. Por meio de pesquisa documental e entrevistas, e a partir da leitura e análise transversal das três experiências, buscou-se responder às seguintes questões: É possível identificar condicionantes que favoreçam a eficácia do PEUC ou, por outro lado, comprometam os resultados esperados, na direção do ideário reformista?

O artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução e da parte dedicada às considerações finais. Na segunda seção, apresenta-se um breve resumo das experiências, em termos do conjunto notificado e dos resultados alcançados, isto é, dos efeitos iniciais do PEUC, a

partir da classificação das ações dos proprietários no período pós-notificação<sup>2</sup>, de acordo com o recorte temporal adotado em cada um dos casos. Nas seções seguintes - três, quatro e cinco - são analisadas, respectivamente, as condicionantes territoriais, políticas e institucionais relacionadas à implementação do PEUC, a partir da leitura transversal das três experiências.

Como resultado, foi possível observar que a implementação do PEUC demanda uma conjunção de diferentes condicionantes, mas que variam de município para município, de acordo com as especificidades locais. Ou seja, além das condicionantes territoriais relacionadas com a dimensão e as especificidades do 'estoque ocioso', e das finalidades e estratégias tempo-espaciais de aplicação, há também outras condicionantes que são 'herdadas' pelos municípios e que acabam ganhando relevância para o alcance e a efetividade do PEUC, dentre as quais, a trajetória política e institucional que molda e influencia os contextos locais.

## **2. Universo notificado e resultados (ou efeitos iniciais) do PEUC em Maringá, São Bernardo do Campo e São Paulo**

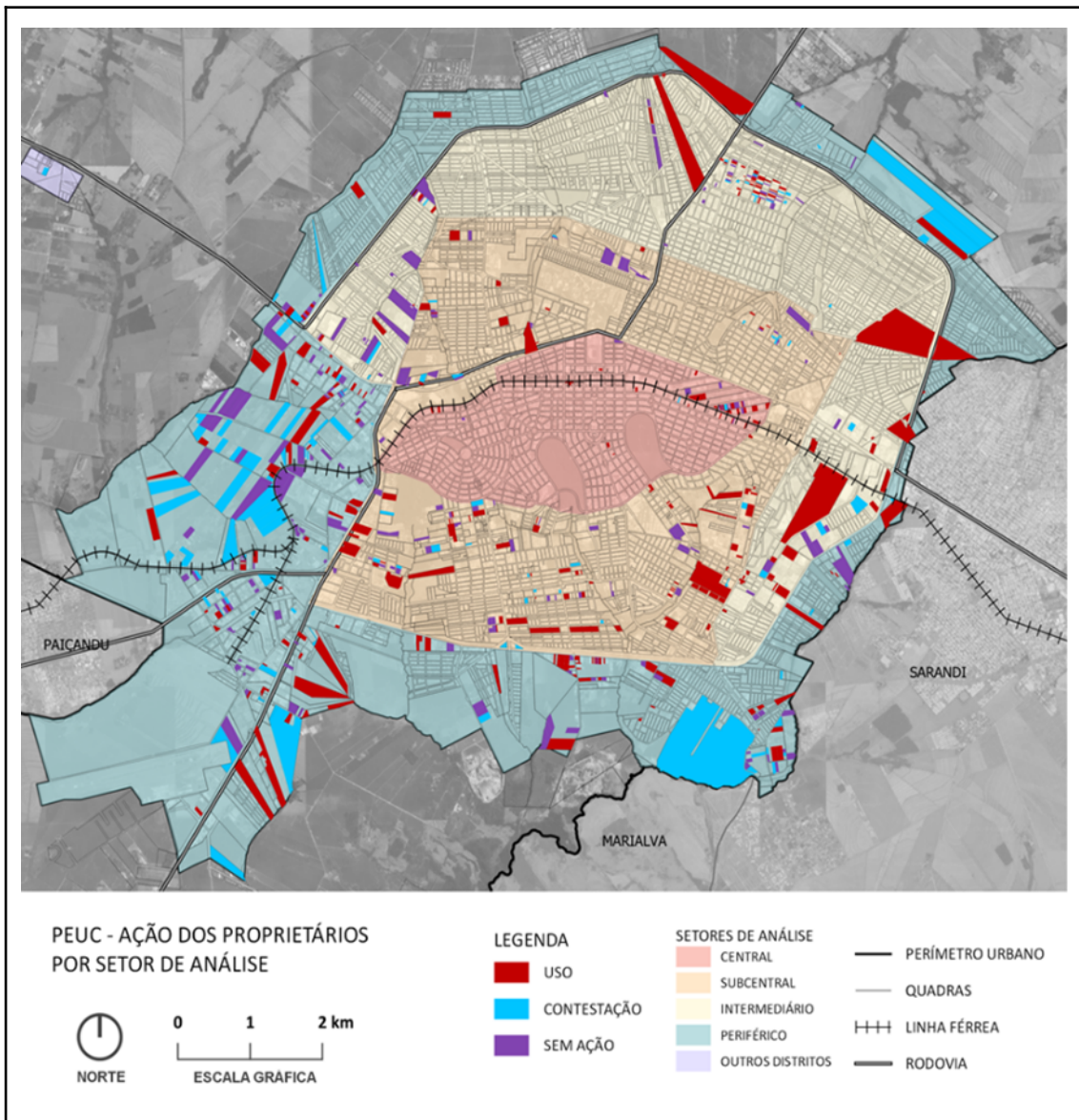
O conjunto de instrumentos urbanísticos formado pelo PEUC, IPTUp e Desapropriação-Sanção foi previsto na CF1988 e regulamentado pelo EC em 2001 com o objetivo de sancionar proprietários de terrenos ou imóveis ociosos que não cumprem uma função social, permanecendo vazios – não edificadas (NE) ou não utilizados (NU) – ou parcialmente vazios – subutilizados (SU) – por vários anos, em setores das cidades onde há oferta de infraestrutura e demanda para sua utilização<sup>3</sup>. Como instrumento jurídico-urbanístico, o PEUC teria potencial para promover o ordenamento territorial por meio da indução à ocupação do estoque ocioso das cidades, e para favorecer a produção de Habitação de Interesse Social (HIS), se articulado com as ZEIS de vazios (DENALDI *et al.*, 2015). Nessa condição, poderia contribuir para a democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, finalidades da Reforma Urbana. Dentre o reduzido universo de municípios que aplicaram o PEUC e o IPTUp no período pós-EC, destacam-se as experiências de Maringá, São Bernardo do Campo e São Paulo, tanto em relação ao número de imóveis notificados quanto ao tempo acumulado de implementação dos instrumentos.

Em Maringá, a manutenção de parâmetros urbanísticos restritivos e o crescimento demográfico constante, desde sua fundação, resultou na expansão horizontal da cidade na direção dos setores periféricos, deixando para trás vazios urbanos (glebas não parceladas) e terrenos NE em áreas bem localizadas e infraestruturadas, que se valorizaram e alimentaram o processo de especulação imobiliária local (RODRIGUES, 2004). Para enfrentar esse problema, o Plano Diretor (PD) aprovado em 2006 previu a aplicação do PEUC nas macrozonas centrais e intermediárias, que apresentavam infraestrutura urbana em toda a sua extensão, visando aumentar a oferta de lotes urbanizados nas regiões consolidadas da malha urbana, e inibir o processo de periferização da cidade. Contudo, a revisão do PD ocorrida em 2010 estendeu a área de incidência do PEUC para todo o perímetro urbano, abrangendo setores periféricos e regiões sem infraestrutura. Entre 2009 e 2014, Maringá notificou em duas etapas 723 proprietários de imóveis NE ou SU, com área total de 14,8 milhões m<sup>2</sup>, cerca de 10% da área urbana do município. A aplicação ininterrupta do PEUC permitiu que o município iniciasse o lançamento do IPTUp em 2011, de forma pioneira no país (DENALDI *et al.*, 2015; BRAJATO,

<sup>2</sup> As ações dos proprietários foram classificadas em 3 grupos principais: ações voltadas ao 'uso' dos imóveis (apresentação de projeto, execução de obra ou ocupação de imóveis subutilizados ou não utilizados); ações que 'contestam' a aplicação dos instrumentos; e imóveis com proprietários 'sem ação'.

<sup>3</sup> O PEUC impõe a obrigação para que imóveis ociosos sejam parcelados, edificadas ou utilizados, em determinado prazo de tempo. Em caso de descumprimento das obrigações estabelecidas pelo PEUC, o município deverá aplicar o instrumento sucedâneo, o IPTU progressivo no tempo. Nessa condição, a alíquota do imposto será majorada, podendo ser duplicada por cinco anos consecutivos, até o limite de 15%. Se, ainda assim, o proprietário não der o devido aproveitamento ao imóvel, faz-se possível a desapropriação-sanção (BRASIL, 1988, 2001).

2015, 2020). A experiência destaca-se pela escala alcançada em termos da área total notificada. Em relação às ações pós-notificação, foram identificados, até março de 2018: 308 proprietários com ações voltadas a dar uso aos imóveis (6,6 milhões m<sup>2</sup> - 44,5% do total), sendo a maior parte apresentação de projetos de parcelamento do solo de glebas ou lotes localizados em área com infraestrutura já instalada; 242 proprietários sem ação (3 milhões m<sup>2</sup> - 19,2% do total); além de um grupo de 135 proprietários com ação que contestou a aplicação dos instrumentos (4,8 milhões m<sup>2</sup> - 33,2% do total) (Figura 1).

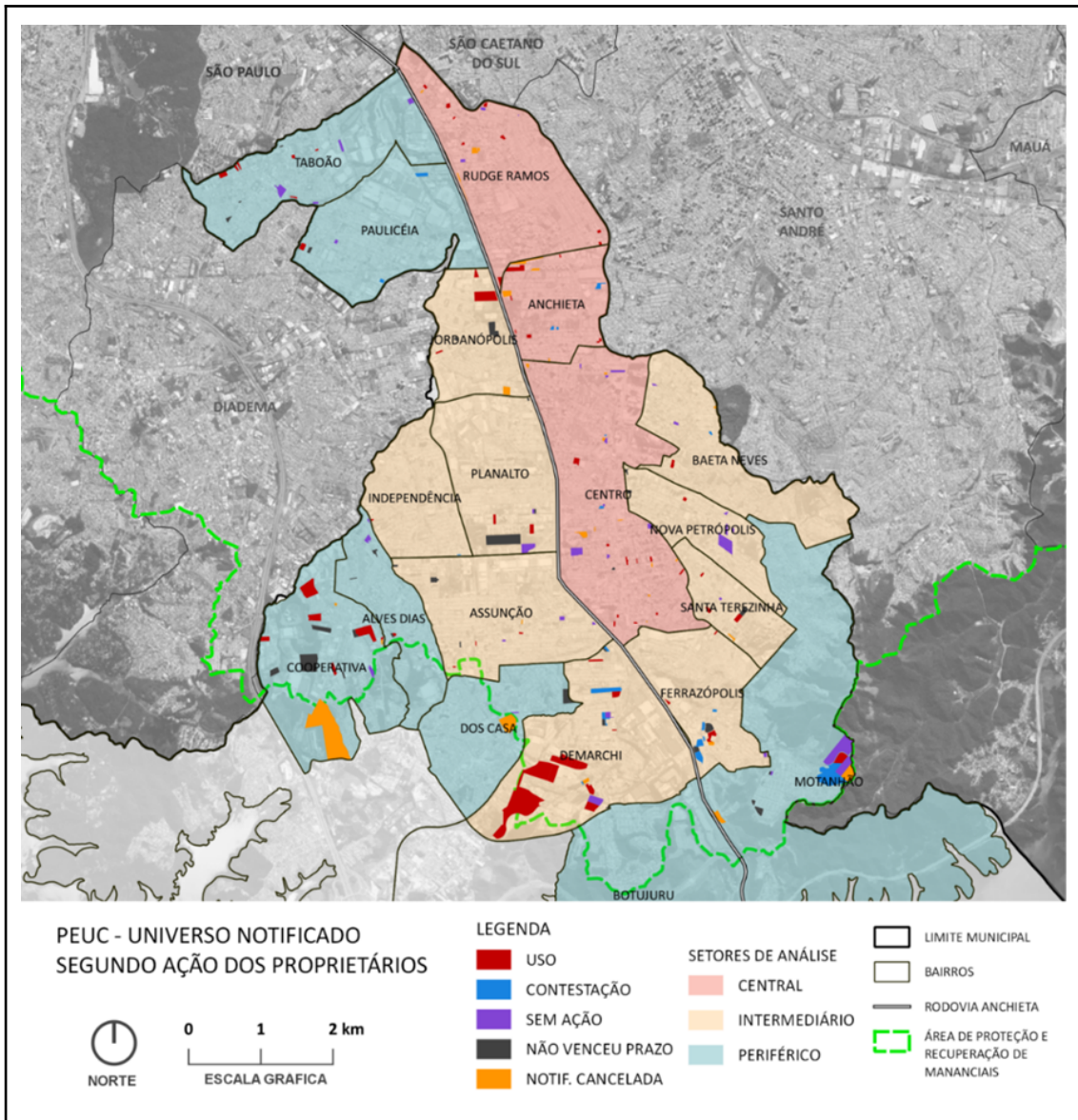


**Figura 1:** Maringá - Imóveis notificados para PEUC segundo ação dos proprietários (fonte: elaborada pela autora).

São Bernardo do Campo possui reduzido estoque ocioso e parte dos imóveis NE e SU existentes foi gravada pelo PD aprovado em 2011 como ZEIS de vazios. Há grande número de assentamentos precários no município, sendo que um percentual expressivo está localizado na Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Represa Billings (APRM-B). Nesse contexto, o município previu a aplicação do PEUC “com o objetivo de estimular a plena utilização da propriedade urbana na Macrozona Urbana Consolidada (MUC), de forma a contribuir para a redução da pressão sobre as duas outras macrozonas que conformam o município, onde a função social da propriedade está relacionada à proteção ambiental”<sup>4</sup> (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2016). Entre 2013 e 2016, o município notificou 229 imóveis NE, SU ou NU, com o correspondente em área de terreno a pouco mais de 2,3 milhões m<sup>2</sup>, sendo 30 ZEIS de vazios (800 mil m<sup>2</sup>, cerca de um terço do total). Em 2015, iniciou a aplicação do IPTUp e, em 2017, 65 imóveis estavam sancionados com incidência das alíquotas progressivas, sendo 12 ZEIS de vazios (SOUZA, 2018). A experiência destaca-se por ter delineado uma estratégia espaço-temporal para notificação dos imóveis, de forma escalonada, e por quase 45% da área

<sup>4</sup> Macrozona de Proteção e Recuperação dos Mananciais (MPRM) e Macrozona de Proteção Integral (MPI). A maior parte da população (cerca de 75% do total) reside na MUC, cuja área representa pouco mais de 15% do território, enquanto nos restantes 85% (MPRM + MPA) residem os outros 25% da população.

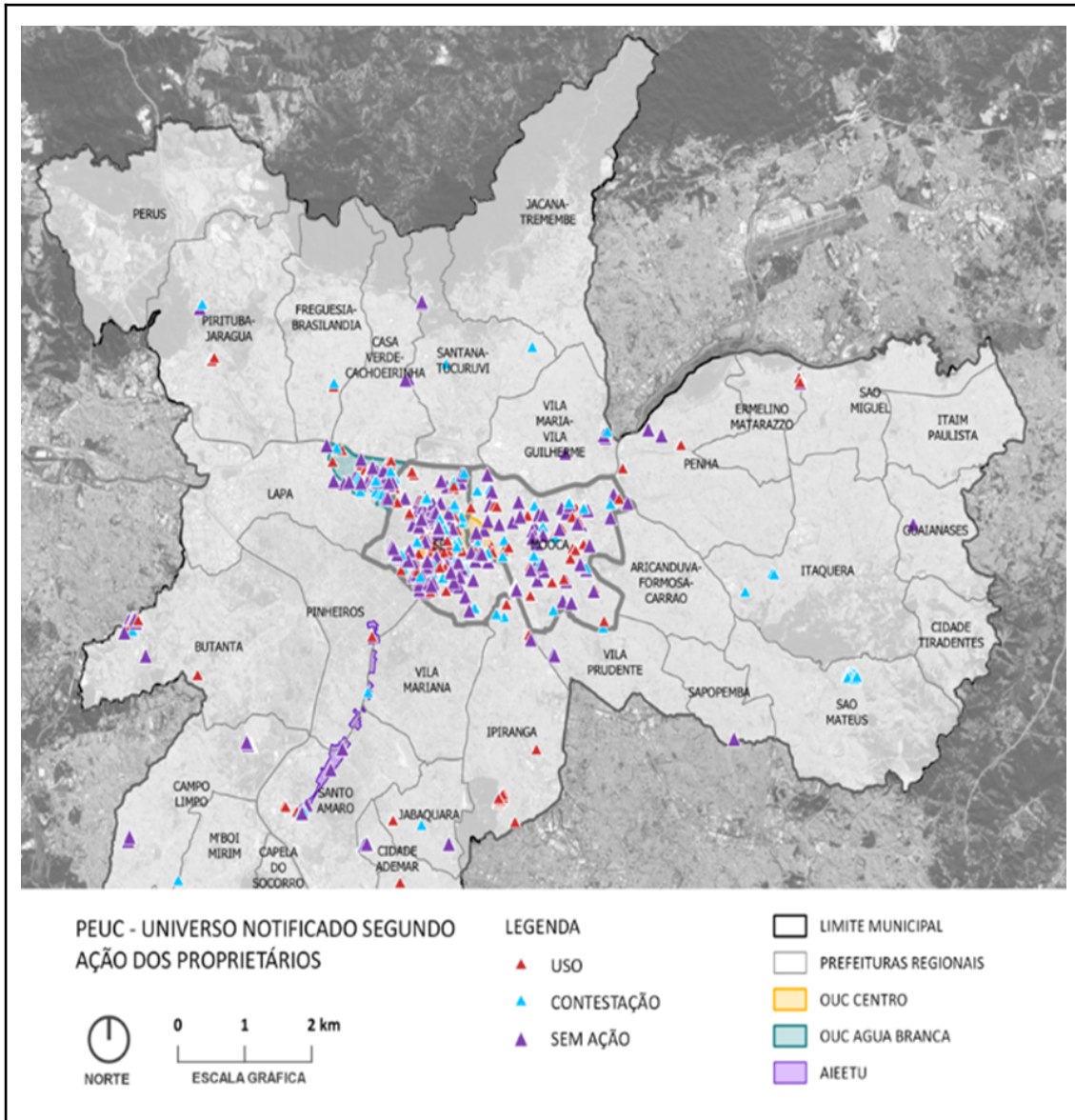
total notificada ser de propriedade do setor imobiliário (BRAJATO, 2020). Em relação às ações pós-notificação, foram identificados, até dezembro de 2016: 87 proprietários com ações voltadas a dar uso aos imóveis (apresentação de projeto, renovação de alvará de construção ou execução de obra); 44 proprietários sem ação; além de 21 contestações e 37 notificações canceladas (imóveis já atendiam à legislação ou cumpriam função ambiental, entre outros motivos). Para 40 imóveis, o prazo para atendimento ao PEUC ainda não havia vencido (Figura 2).



**Figura 2:** São Bernardo do Campo - Imóveis notificados para PEUC segundo ação dos proprietários (fonte: elaborada pela autora).

Em São Paulo, parte do estoque ocioso está concentrada nos distritos centrais, que abrigam grande número de edifícios NU. Desde 2002, o município tem demarcado imóveis NE e SU como ZEIS de vazios, destinadas prioritariamente à produção de HIS. A aplicação do PEUC em São Paulo teve início em 2014, após a revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE/2014). Até junho de 2019, o município notificou 1.424 imóveis ociosos, sendo 679 NU (quase 50% do total), de diferentes tipologias, em sua maior parte edifícios vazios ou parcialmente vazios localizados no perímetro da Operação Urbana Centro (OUC), nos distritos Sé e Brás, que concentram importante parque construído ocioso (COSTA; SANTORO, 2019; BRAJATO, 2020). Ainda, do total notificado em área de terreno (cerca de 3 milhões m<sup>2</sup>), 71,8% correspondiam a imóveis e perímetros gravados como ZEIS de vazios, distribuídos por toda a área urbana. Em 2016, São

Paulo iniciou a aplicação do IPTUp e, em 2018, 392 imóveis estavam sancionados com alíquotas progressivas (SÃO PAULO, 2018). Em relação às ações pós-notificação, foram identificados, até junho de 2019: 416 proprietários com ações voltadas a dar uso aos imóveis, sendo 96 proprietários que cumpriram a obrigação – com 93 imóveis NU ocupados –, e 320 proprietários que protocolaram projetos para análise – 222 em período anterior à notificação para PEUC e 98 em período posterior à aplicação do PEUC; 449 proprietários sem ação; além de 409 contestações (Figura 3). Para outros 39 imóveis, ainda não havia vencido o prazo para atendimento às exigências do PEUC (BRAJATO, 2020)<sup>5</sup>.



**Figura 3:** São Paulo - Imóveis notificados para PEUC segundo ação dos proprietários (fonte: elaborada pela autora).

A experiência destaca-se pela notificação, em escala e de forma inédita no país, de parque construído ocioso NU nos distritos centrais, e pela estruturação de um departamento específico para a implementação do PEUC e sucedâneos, o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP).

<sup>5</sup> Para um conjunto de 111 imóveis não foi possível verificar o que aconteceu no período pós-notificação, em função da mudança na metodologia dos registros disponibilizados pela Prefeitura de São Paulo, que passou a excluir imóveis que cumpriram as obrigações e aqueles que tiveram a notificação cancelada.

### 3. Condicionantes Territoriais: estoque ocioso e estratégias de aplicação

Para compreender as condicionantes territoriais relacionadas à aplicação do PEUC, identificou-se, nos três casos, o ‘estoque de terra urbanizável’, entendido como a reserva de terra disponível e apta à ocupação urbana, que permite ao município contar com ‘margem extensiva’ para a expansão horizontal da malha urbana. Também foi analisado o ‘estoque fundiário-imobiliário ocioso’, definido como o estoque passível de parcelamento, edificação ou utilização, localizado em áreas infraestruturadas, onde há demanda para utilização, mas também maior disputa e restrição de acesso ao solo urbano disponível, condições que tendem a ser potencializadas nos municípios com alto déficit habitacional. A existência de ‘estoque de terra urbanizável’ pode ampliar a abrangência de possibilidades para o ordenamento territorial local, mas, por outro lado, pode restringir as estratégias de aplicação e o alcance dos resultados do PEUC. Nos dois contextos, o ‘estoque ocioso’ pode assumir maior ou menor relevância, desempenhando diferentes papéis no desenvolvimento urbano local.

Maringá possui ‘estoque de terra urbanizável’ formado por (i) glebas não parceladas internas ao perímetro urbano, em setores com pouca ou nenhuma oferta de infraestrutura, e (ii) grande quantidade de terra demarcada como área rural (70% do território), sendo boa parte passível de urbanização e ocupação. Já em São Bernardo do Campo e São Paulo, as áreas urbanas densamente ocupadas, encontram-se conurbadas com os municípios vizinhos e já alcançam os limites aptos à ocupação. Nos dois casos, há restrições ambientais que comprometem a expansão horizontal para outros setores ou regiões do território ainda não ocupados, ou seja, o ‘estoque de terra urbanizável’ disponível é escasso.

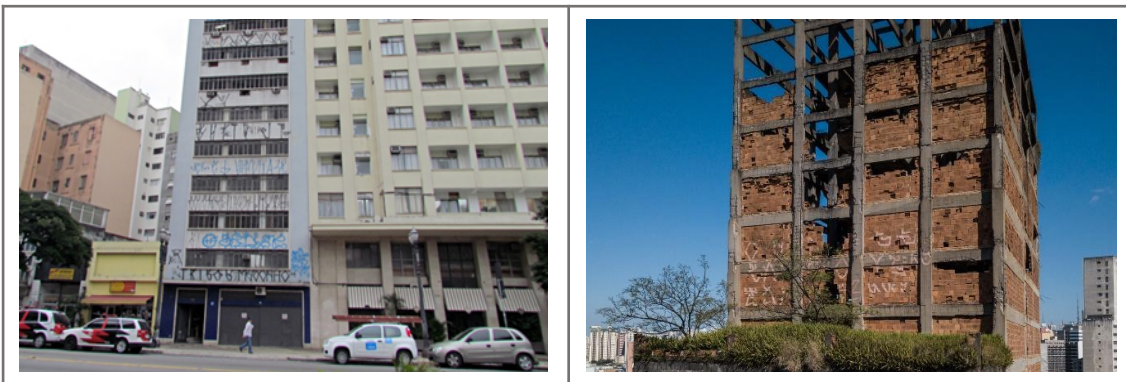
Já o ‘estoque ocioso’ nos três municípios é diverso, tanto em relação à tipologia dos imóveis, como em relação ao tamanho do estoque<sup>6</sup>. Maringá apresenta um grande estoque de vazios urbanos formado por glebas não parceladas e terrenos NE localizados em setores centrais e intermediários da cidade, com boa oferta de infraestrutura (Figura 4). Já em São Bernardo do Campo, o reduzido conjunto ocioso encontra-se disperso na malha urbana, e constitui-se, principalmente, por poucas áreas vazias ou subutilizadas, e alguns imóveis abandonados no centro e entorno (Figura 5). Em São Paulo, o ‘estoque de terra ociosa’ é reduzido: há poucos lotes NE, com maior presença nos bairros mais afastados da área central. O conjunto ocioso mais expressivo, bastante conhecido e estudado (SILVA; 2010; ROYER *et al.*, 2021), é o estoque formado por imóveis NU localizados nas Subprefeituras Sé e Mooca, região com boa acessibilidade e oferta de infraestrutura e emprego. Este parque ocioso NU conforma um universo diverso de imóveis em relação (i) às tipologias – edifícios residenciais, comerciais e de escritórios, antigos galpões industriais e depósitos, entre outros; (ii) às características físicas – diferentes estados de conservação e potencial para a reabilitação ou reconversão de uso; e (iii) ao ‘percentual’ de não utilização: edifícios totalmente desocupados, ocupados parcialmente ou que apresentam apenas o térreo ocupado, com lojas ou estacionamentos (Figuras 6 e 7). Parte do ‘estoque ocioso’, incluindo imóveis NU, estava gravada como ZEIS de vazios no PDE/2014.

<sup>6</sup> O dimensionamento da ociosidade fundiária-imobiliária é um desafio para os municípios: de acordo com Denaldi *et al.* (2015), para os casos dos imóveis NE e SU a principal fonte de informação são os cadastros imobiliários municipais; contudo, nem sempre estão atualizados e não possibilitam a identificação de imóveis NU, que demanda a definição de outras estratégias, como a obtenção e análise de dados de consumo de concessionárias de serviços públicos, tanto para captura como para comprovação da ociosidade de fato.





**Figuras 4 e 5:** Estoque ocioso notificado para PEUC em Maringá (NE) e São Bernardo do Campo (NU) (fonte: acervo da autora, 2015 e Prefeitura de São Bernardo do Campo, 2013).



**Figuras 6 e 7:** Estoque ocioso notificado para PEUC em São Paulo (NU) (fonte: acervo da autora, 2015 e Uol, 2019<sup>7</sup>).

De forma geral, pode-se dizer que as características e dimensão do conjunto notificado, nos três municípios, relacionam-se com as características do ‘estoque ocioso’ disponível, mas também, por outro lado, com o ‘estoque de terra urbanizável’, no caso de Maringá, e com as finalidades e estratégias de notificação, conforme apresentado na sequência. Em Maringá, na primeira etapa de aplicação do PEUC, iniciada em 2009 sob coordenação da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAN), a finalidade principal foi induzir a disponibilização e a ocupação de grandes vazios urbanos em áreas centrais e intermediárias infraestruturadas do perímetro urbano, em um cenário de forte aquecimento do setor imobiliário local e de alto preço da terra urbana (Figura 8). Pode-se concluir, a partir de uma análise isolada, que essa finalidade estaria relacionada à indução da ocupação do ‘estoque ocioso’ e ao combate à periferização.



**Figura 8:** Maringá: Imóveis notificados para PEUC na 1ª etapa (fonte: elaborada pela autora).

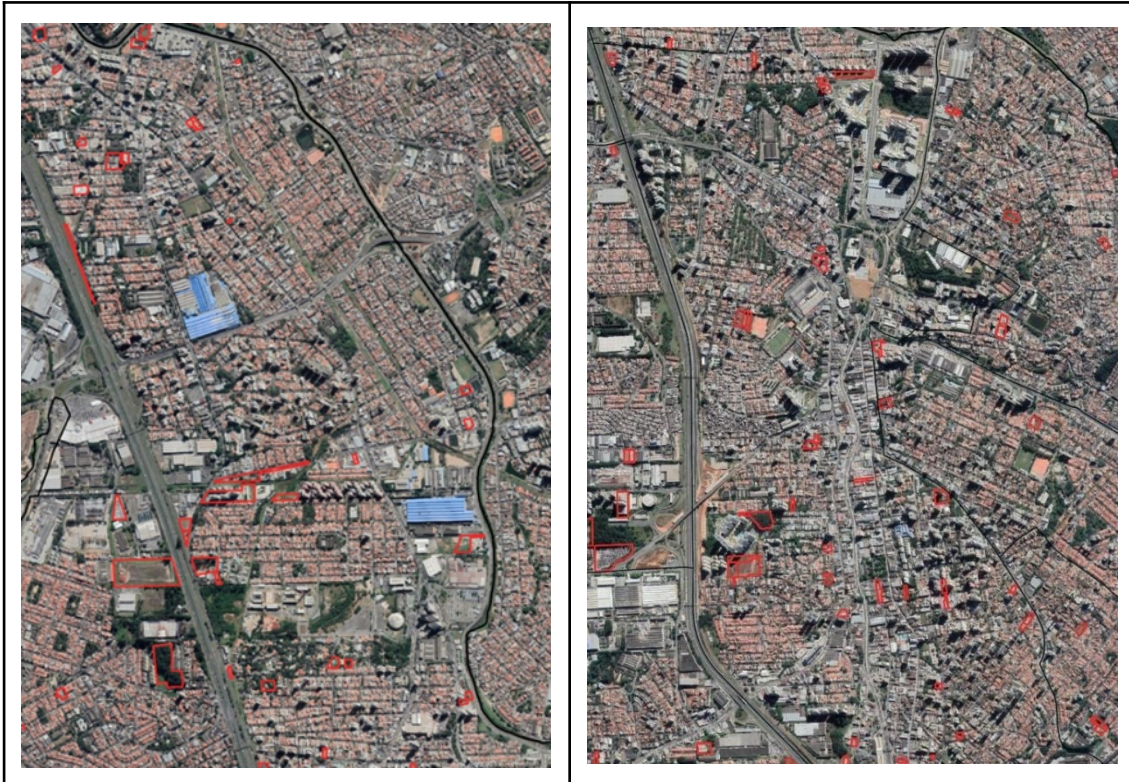
Contudo, a notificação desses vazios (cerca de 4 milhões m<sup>2</sup>) se deu concomitantemente à revisão do PD em 2010, que (i) liberou para ocupação ‘estoque de terra urbanizável’ na divisa com o perímetro rural, reservado – até então – à contenção da expansão da cidade, e (ii) introduziu dispositivos que passaram a permitir a utilização de parte da terra rural para fins urbanos. Essas alterações abriram novas frentes e dispersaram a atuação do setor imobiliário local também na direção de áreas periféricas e da zona rural do município. Na segunda etapa, conduzida pela Secretaria de Fazenda e Gestão (SFG), que assumiu a aplicação dos instrumentos em 2011, foram notificados 600 imóveis, com 10,30 milhões m<sup>2</sup> no total, sendo quase metade no setor periférico, em área predominantemente industrial ou com vocação agrícola, sem oferta de infraestrutura em toda a sua extensão, abrangendo também parte do estoque de terra urbanizável do município (Figuras 9 e 10).



**Figuras 9 e 10:** Maringá: Imóveis notificados para PEUC na 2ª etapa (fonte: elaborada pela autora).

Segundo Brajato (2015), o dirigente à frente da SFG enxergou no IPTUp uma alternativa para o aumento de receita do município, desconsiderando a sua finalidade extrafiscal, e, desta forma, a aplicação dos instrumentos assumiu um viés fortemente tributário. As alterações levadas a cabo na revisão do PD somadas à adoção da lógica arrecadatória afastaram o PEUC da sua lógica urbanística, com alto potencial para induzir o espraiamento da malha urbana e a periferização. Ainda, tais alterações reduziram a pressão para a ocupação do ‘estoque ocioso’ existente nas áreas centrais e intermediárias infraestruturadas do município (BRAJATO, 2015, 2020).

Em São Bernardo do Campo, como estratégia para alavancar a política habitacional local, especialmente a produção de HIS, o município priorizou a notificação de todos os perímetros gravados como ZEIS de vazios, conjuntamente com os imóveis ociosos localizados nos bairros centrais da cidade (Figuras 11 e 12).



**Figuras 11 e 12:** São Bernardo do Campo: Imóveis notificados para PEUC nos bairros centrais (fonte: elaborada pela autora).

Após a identificação do conjunto notificável, decidi pela distribuição das notificações no espaço e no tempo, em três etapas. O escalonamento proposto teve duas diretrizes principais: (i) priorização por bairro da MUC, em função da localização e do padrão de urbanização; e (ii) priorização das ZEIS de vazios, que foram todas incluídas na primeira etapa de notificação, dada a relevância da questão habitacional e a perspectiva de que a notificação favoreceria a produção de HIS. Em pouco mais de três anos, o município notificou quase 95% da área passível de PEUC identificada no município no período, e as ZEIS de vazios respondiam por 36% desse total (BRAJATO, 2020).

Em São Paulo, a aplicação do PEUC esteve direcionada tanto para a promoção de HIS como para o adensamento de perímetros centrais infraestruturados, de acordo com as diretrizes e os objetivos da política urbana local, delineada no PDE/2014. O município priorizou a notificação de imóveis gravados como ZEIS de vazios, distribuídos por todo o perímetro urbano, e notificou, em larga escala, imóveis NU localizados nos distritos centrais, prioritariamente no perímetro da OUC (Figura 13).



**Figura 13:** São Paulo: Imóveis notificados para PEUC no perímetro da Operação Urbana Centro (fonte: elaborada pela autora).

Apesar da expressiva notificação de ZEIS de vazios e de imóveis NU na área central, a alternância administrativa ocorrida a partir de 2017 resultou em uma mudança de estratégia e comprometeu uma eventual articulação do PEUC com os programas de locação social e promoção pública de moradia previstos no Plano Municipal de Habitação (PMH) encaminhado para o Legislativo no final de 2016.

#### 4. Condicionantes Políticas: o contexto local

Aplicar o PEUC e sucedâneos é um desafio, pois são instrumentos que impõem limites ao direito de propriedade. Desta forma, é importante investigar as condicionantes políticas que favoreceram a decisão pela aplicação e moldaram a implementação do PEUC e do IPTUp nos três municípios. As experiências revelaram que houve uma conjunção favorável envolvendo, em maior ou menor grau, principalmente, dois fatores: condição política dos prefeitos e prioridade do tema na agenda. Observou-se também que, além dos próprios prefeitos, outros atores, internos ou externos à administração, influenciaram o desenho e a aplicação dos instrumentos. Identificou-se esse conjunto de fatores como 'contexto local'.

Em Maringá e São Bernardo do Campo, as experiências de aplicação do PEUC tiveram início no segundo mandato dos Prefeitos Silvio Barros II, do Partido Progressista (PP), e Luiz Marinho, do Partido dos Trabalhadores (PT), respectivamente. A boa condição política de Silvio Barros II, em grande medida, relacionava-se com o fato de integrar o grupo formado pela família Barros<sup>8</sup> e

<sup>8</sup> Grupo político formado pelos irmãos Silvio Barros II e Ricardo Barros (PP) e Cida Borghetti (PP), esposa de Ricardo Barros e ex-Vice-Governadora do Estado do Paraná (2015-2018). Ricardo Barros, articulador político do grupo, foi Prefeito de Maringá (1989-1992), Secretário Estadual da Indústria, do Comércio e Assuntos de Mercosul do Governo Beto Richa, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), deputado federal pelo PP (1995-2011; desde 2015) e ex-Ministro da Saúde do Governo Temer (2016-2018). O grupo político atua no setor imobiliário através das empresas Borghetti Barros Imóveis e a Construtora Magalhães Barros.

apoiadores, que administrou Maringá por 12 anos consecutivos (2005-2016), mas, principalmente, por se consolidar como representante dos interesses do mercado imobiliário e de setores da elite local reunidos no Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (CODEM) (BRAJATO, 2015). A relação de proximidade e confiança entre o Poder Executivo e o CODEM legitimava os atos e decisões do prefeito, que, por sua vez, não ameaçavam os objetivos dos setores representados no Conselho. A ideia de aplicar o PEUC foi levada a cabo pelo Prefeito, em 2009, após avaliar os riscos e consultar sua base de apoio na Câmara. No caso de São Bernardo do Campo, a reeleição de Luiz Marinho em primeiro turno alterou sua condição política no segundo mandato (2013-2016): houve um fortalecimento do prefeito, que conseguiu formar um amplo arco de alianças em torno do seu nome (SOUZA, 2020). A partir da nova conjuntura, a diretora do Departamento de Planejamento Urbano (DPU) à época percebeu que aquela seria a oportunidade de ‘lançar’ as bases para a aplicação do PEUC: o assunto foi debatido e aprovado na equipe de governo e contou com o apoio da Secretária de Habitação, que tinha interesse direto nos efeitos do PEUC, com a possível liberação de imóveis para o avanço da política habitacional local. Em São Paulo, o Prefeito Fernando Haddad, do PT, assumiu a prefeitura para o mandato 2013-2016 acomodando aliados de variadas legendas em cargos importantes da administração, inclusive de partidos de oposição em outros períodos. Diante de um governo mais heterogêneo, com diferentes agendas e interesses em disputa, a condição política de Haddad apresentava-se supostamente mais frágil. Entretanto, havia um cenário favorável para o avanço da aplicação do PEUC, que pode ser resumido (i) na oportunidade de revisão do PDE aprovado em 2002, e que já previa a aplicação do PEUC e seus sucedâneos (BONDUKI; ROSSETO; 2018); (ii) na existência da lei municipal específica de regulamentação do PEUC, aprovada em 2010; e por último, e mais relevante, (iii) na presença de um importante aliado da oposição empenhado no avanço da aplicação do PEUC, o vereador José Police Neto, do Partido Social Democrático (PSD). Todos esses fatores somados possibilitaram que a experiência tivesse início já no segundo ano do mandato de Haddad, em 2014, o que pode ser considerado um fato inédito para uma cidade com maior complexidade e disputa em torno da agenda urbana como São Paulo (BRAJATO, 2020).

Outro fator importante para a compreensão do contexto em que os instrumentos foram aplicados diz respeito à ‘prioridade da política’, isto é, o lugar do PEUC na agenda urbana local. Em Maringá, pode-se afirmar que o PEUC ‘entrou’ na agenda local por sugestão do arquiteto que esteve à frente da SEPLAN entre 2005 e 2010. O ex-secretário, que integrou o Conselho Nacional das Cidades durante o período que conduziu a SEPLAN, aproximou-se da agenda da Reforma Urbana durante as discussões travadas no Conselho e percebeu a importância do tema (BRAJATO, 2015). Diante de reclamações recorrentes sobre o alto preço da terra, especialmente no CODEM, somadas a outros gargalos, como presença de grandes vazios urbanos e reduzida oferta de terra frente ao aumento da demanda, o ex-secretário sugeriu ao prefeito a aplicação do PEUC como uma possível estratégia para destravar a expansão e o desenvolvimento imobiliários, no contexto de forte aquecimento do setor. Sob um certo ‘consenso’, o PEUC entrou para a agenda local sem questionamentos relevantes, pois os setores representados no CODEM não se sentiram ameaçados com a medida, pelo contrário, poderiam ser favorecidos com a liberação do ‘estoque ocioso’. Já em São Bernardo do Campo e São Paulo, duas administrações do campo progressista, as estratégias para o desenvolvimento urbano priorizaram a implementação de uma agenda ancorada no EC, que oscilou entre dois eixos. De um lado, buscou-se aplicar os instrumentos redistributivos, regulatórios e de indução ao cumprimento da função social da propriedade, que dialogam com o ideário reformista, como a OODC, as ZEIS e o PEUC e sucedâneos. Por outro lado, diante da baixa capacidade de investimento dos municípios, buscou-se alavancar instrumentos e dispositivos com potencial para transformações urbanas, mas que se afastam do ideário reformista, como as Operações Urbanas Consorciadas, e os Projetos de Intervenção Urbana, os PIUs, no caso de São Paulo. Em São Bernardo do Campo, Luiz Marinho herdou a experiência em políticas públicas que o PT vinha desenvolvendo na região do ABC paulista, desde o início da década de 1980 (SOUZA, 2018), que foi trazida

especialmente por sua equipe de governo, formada por dirigentes e quadros técnicos com atuação em outras administrações do PT. São Paulo também se valeu de avanços de gestões anteriores, tanto em termos de conquistas normativas quanto da presença de quadro técnico com expertise na implementação de políticas progressistas. Ainda, nos dois municípios, os responsáveis diretos pelo delineamento e implementação dos instrumentos (a ex-diretora do DPU e o ex-diretor do DCFSP) eram quadros técnicos comprometidos com as pautas da Reforma Urbana e com a aplicação dos instrumentos do EC, e acumulavam experiência no campo do planejamento urbano. Além disso, os dois dirigentes já haviam experimentado a utilização do PEUC em Santo André, experiência pioneira no país, realizada durante a gestão do Prefeito João Avamileno (2005-2008), do PT (DENALDI *et al.*, 2017). Portanto, havia acúmulo de conhecimento que se traduziu principalmente no forte arcabouço jurídico que embasou as experiências, e na superação de gargalos à implementação do instrumento. Esse é um diferencial importante em relação a Maringá (BRAJATO, 2020). Em suma, nos dois casos, o instrumento tinha aderência às diretrizes e objetivos da política urbana, e potencial para contribuir também para a implementação da política habitacional, com priorização da aplicação do PEUC nas ZEIS de vazios.

Nos três municípios, o perfil dos prefeitos foi decisivo para que a aplicação do PEUC ocorresse. Tinham em comum o fato de serem lideranças importantes, embora Marinho e Haddad, por suas trajetórias pessoais e pela condição de ex-ministros de Estado, tenham alcançado reconhecimento nacional, diferentemente do Prefeito de Maringá. Segundo o ex-secretário da SEPLAN, Silvio Barros II reuniu bons técnicos em seu governo e era receptivo e aberto a novas ideias, o que foi determinante para aceitar sua sugestão de aplicar o PEUC. Já Luiz Marinho gostava de enfrentar desafios e tinha a ambição de dar continuidade às políticas progressistas implementadas pelo ex-prefeito Celso Daniel no município vizinho de Santo André. Além disso, havia um incômodo do prefeito com os imóveis NU presentes na região central da cidade (SOUZA, 2020). Fernando Haddad, com perfil inovador, implantou políticas setoriais importantes relacionadas à mobilidade e à apropriação do espaço público, e conseguiu aprovar um plano diretor que consolidou avanços significativos introduzidos de forma tímida no PDE/2002, incluindo os instrumentos indutores da função social da propriedade. Diante da possibilidade de aplicar o PEUC, Haddad apoiou a realização da experiência e assumiu os possíveis riscos porque não achava que seria um problema: “ele teve a sensibilidade de perceber que [...] os agentes econômicos envolvidos na política fundiária gostariam, como realmente gostaram” (BRUNO FILHO, 2020).

Além da participação dos atores-chave para que o PEUC saísse do papel – o ex-Secretário da SEPLAN em Maringá, a ex-diretora do DPU em São Bernardo do Campo e o ex-diretor do DCFSP em São Paulo – outros atores também contribuíram para a realização das experiências, com menor destaque, mas com relativa importância. Em Maringá, parte dos integrantes do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão do Território (CMPGT), entre os anos de 2007 e 2008, exerceu forte pressão sobre o governo de Silvio Barros II para que os instrumentos do EC previstos no PD aprovado em 2006 fossem implementados, o que acabou contribuindo também, em certa medida, pela decisão de aplicação do PEUC no município. Na experiência de São Paulo, destaca-se o papel do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPE). Em 2013, antes mesmo do início da aplicação do PEUC, diante do aumento do número de ações de reintegração de posse na área central e do agravamento do déficit habitacional, o MPE instaurou inquérito com o objetivo de identificar e monitorar as ações de implementação do instrumento, visando ao cumprimento do direito à moradia. A partir de 2014, com a experiência já em curso, seguiu acompanhando a aplicação do PEUC, e chegou a indicar imóveis prioritários para o DCFSP notificar (BRUNO FILHO, 2020). Além do MPE, dois atores do Poder Legislativo foram importantes para a experiência em São Paulo. Police Neto, vereador da oposição, foi responsável tanto pela proposição da lei para regulamentação do PEUC, em 2010, quanto pela emenda que incluiu o DCFSP na estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), no início da gestão Haddad. Segundo Bruno Filho (2020), o vereador empenhou-se

para a aprovação das duas proposições na Câmara, especialmente pela 'lei do PEUC'. Já Nabil Bonduki, vereador da situação eleito pelo PT, foi encarregado da relatoria da revisão do PDE em 2014. Técnico importante do campo progressista, ligado à academia e com experiência na formulação de políticas progressistas, influenciou a formatação final assumida pelo PDE/2014. O plano revisado regulamentou diversos instrumentos indutores da função social da propriedade, e avançou “até onde a CF1988 e o EC permitem em termos de legislação, respondendo às demandas históricas do MNRU” (BONDUKI; ROSSETO, 2018, p. 213).

Os efeitos do PEUC demandam certo tempo para acontecer. Diante dessa condição, a continuidade política importa: nos casos em que ocorre alternância administrativa, há maior potencial de interrupção ou esvaziamento da aplicação dos instrumentos. Dos três municípios, Maringá foi o único que acumulou duas administrações seguidas do mesmo partido à frente da condução do PEUC. Após a tomada de decisão pelo início da experiência, tal condição foi fator decisivo para sua continuidade, ainda que assumisse outro viés. Em 2016, a eleição de Ulisses Maia, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), interrompeu um ciclo de 12 anos do PP à frente da administração municipal e resultou na suspensão parcial do PEUC e do IPTUp, em 2017, para avaliação dos resultados, com a possibilidade de retomada a partir de nova base institucional, com o PD revisado. Já em São Bernardo do Campo e São Paulo, os prefeitos do campo progressista (PT) foram substituídos por prefeitos do PSDB, mais alinhados com políticas neoliberais, e mais afastados da agenda da Reforma Urbana. Observou-se um 'esvaziamento' da aplicação do PEUC, em maior grau em São Bernardo do Campo, onde a experiência foi praticamente interrompida, e em menor grau em São Paulo, que conta com o monitoramento do MPE e o acompanhamento do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU). Em suma, apesar da alternância administrativa, em nenhum dos casos as experiências foram interrompidas totalmente: São Paulo continuou a aplicação do PEUC, apesar da redução do ritmo das notificações e, nos casos de Maringá e São Bernardo do Campo, ocorreu lançamento de IPTUp ao menos até o exercício fiscal de 2019, recorte temporal da pesquisa.

## 5. Condicionantes institucionais: os arranjos em torno do PEUC

Para aplicar o PEUC, é necessário que haja um arranjo institucional mínimo, isto é, um “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; GOMIDE, 2016 apud FERNANDES; FERREIRA, 2021; SILVA, 2019). Para a discussão transversal apresentada a seguir, o arranjo institucional corresponderá às condições normativas que respaldaram as experiências e à estrutura de implementação que possibilitou a aplicação dos instrumentos nos três municípios.

O PEUC não é um instrumento autoaplicável, ou seja, a sua previsão no plano diretor não é suficiente: a regulamentação por meio de lei específica complementa as exigências normativas estabelecidas pela CF1988 e pelo EC para a aplicação dos instrumentos. Do ponto de vista da regulação, observou-se que, dos três municípios, Maringá foi o único que apresentou uma condição frágil: contrariando a determinação federal, aplicou o PEUC sem aprovar lei específica e contou apenas com as disposições reguladoras do instrumento contidas no Plano Diretor aprovado em 2006 e em sua revisão posterior. Além disso, segundo Denaldi *et al.* (2015), o município aprovou regramento específico para o IPTUp que traz inconsistências e incorre em irregularidades, especialmente quanto ao cálculo das alíquotas de progressividade, que não respeitam os limites de aumento anual impostos pelo EC. Também não foram editados decretos regulamentadores, o que deixou 'em aberto' procedimentos administrativos e atribuição de competências dos órgãos envolvidos na aplicação do PEUC, e o papel do CMPGT no processo, comprometendo a participação e o controle social da experiência. Já nos outros municípios, as condicionantes normativas mostraram-se diferentes, pois havia o reconhecimento da sua importância como fator preponderante para o maior alcance das experiências. Os instrumentos,

que já constavam dos primeiros planos aprovados no período pós-EC, foram revisados e adequados à política urbana instituída pelas gestões Marinho e Haddad: em São Bernardo do Campo, ganharam maior concretude e, em São Paulo, foram aperfeiçoados. Ainda, os instrumentos foram regulamentados por meio de lei específica. São Bernardo do Campo conseguiu aprovar a lei do PEUC no bojo da aprovação do PD, estratégia traçada pela própria ex-diretora do DPU, com base nos gargalos enfrentados no município de Santo André. Pode-se dizer que foi uma estratégia assertiva, uma vez que a lei do PEUC reproduziu o conteúdo do plano na íntegra, e não enfrentou resistência para sua aprovação. Já em São Paulo, foi diferente: a lei específica do PEUC, de autoria de Police Neto, aprovada em 2010 no período entre planos, foi revisada no âmbito da revisão do PDE/2014, e consolidou alterações propostas pela gestão Haddad. Seja como for, ainda que por caminhos diferentes, os dois municípios conseguiram vencer etapa importante para a implementação do PEUC, contando com embasamento legal determinado por lei federal, e, portanto, com maior segurança jurídica para respaldar as experiências, na direção contrária do que ocorreu em Maringá. Em grande medida, a expertise acumulada pelos dirigentes resultou na formulação de arcabouço jurídico consistente, que procurou não deixar lacunas que pudessem implicar na contestação judicial por parte dos proprietários notificados (BRAJATO, 2020).

A estrutura de implementação constituiu-se tanto (i) do setor responsável direto pelo PEUC, isto é, aquele que responde dentro da esfera de governo pela implementação do instrumento, que envolve as etapas de planejamento, aplicação e monitoramento e controle, como também (ii) da articulação e participação de outros setores, departamentos, órgãos e secretarias nas etapas de implementação. Diferentemente das condicionantes normativas, os municípios apresentaram estruturas de implementação diversas. No caso de Maringá, durante a etapa de aplicação que alcançou maior escala, a segunda etapa, a implementação dos instrumentos ficou sob a responsabilidade direta da Gerência de Tributos, na Secretaria de Fazenda e Gestão (SFG). Tal setor incorporou às suas atividades rotineiras de lançamento e gestão de impostos municipais, como o IPTU ordinário, as atividades relacionadas ao PEUC e ao IPTUp, instrumentos de natureza urbanística e extrafiscal, sem o conhecimento e a experiência necessários para desempenhar tal tarefa. Ou seja, havia uma estrutura que respondia pelos instrumentos, mas não era uma estrutura específica e adequada, e estava atrelada à SFG. Apesar da sua limitação técnica e administrativa, a Gerência de Tributos conseguiu realizar procedimentos mínimos necessários à notificação para PEUC e ao lançamento do IPTUp. Contudo, não implantou sistema dinâmico para registro das ações dos proprietários notificados, para monitoramento e controle dos efeitos dos instrumentos. Esse fato, somado ao afastamento do setor de planejamento urbano, fragilizou e comprometeu o alcance da experiência, do ponto de vista das finalidades urbanísticas. Em suma, ainda que insuficientemente estruturada, a experiência ‘funcionou’, mas na direção de outras finalidades. Em São Bernardo do Campo, as atividades relacionadas à aplicação do PEUC foram desenvolvidas por um grupo de funcionários do DPU, da Secretaria de Planejamento Urbano e Ação Regional (SPUAR): o setor que respondia pela aplicação dos instrumentos também acumulava outras atribuições, isto é, não era uma estrutura específica com uma finalidade única. Entretanto, diferentemente de Maringá, os servidores eram do campo do planejamento urbano, sendo um deles com dedicação exclusiva ao PEUC, e estavam sob supervisão e coordenação direta da diretora do departamento. A experiência de São Paulo foi a única que contou com um departamento exclusivo voltado à aplicação do PEUC, o Departamento de Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP). Criado no início da gestão Haddad, o DCFSP foi estruturado pelo próprio ex-diretor, entre meados de 2013 e o final de 2014, quando teve início a primeira rodada de notificações no município, por meio de um projeto piloto. De acordo com Fernandes e Ferreira (2021, p. 165), o DCFSP “foi criado a partir da concepção de trabalho multidisciplinar” e contou em seu quadro técnico com “profissionais de diferentes áreas relacionadas ao urbanismo entre eles: arquitetos e urbanistas, geógrafos, advogados e sociólogos”. O departamento foi estruturado em três divisões técnicas – ‘Divisão de Gestão de Informações Territoriais’, ‘Divisão de Análises Edilícias e Vistorias’, e ‘Divisão Jurídica



–, que se responsabilizaram por um conjunto de ações voltadas à aplicação do PEUC, entre as quais: prospecção e cadastramento dos imóveis com potencial ociosidade; análises e diligências sobre os indícios de ociosidade; consulta jurídica e situação cartorial; notificação; averbação; e, monitoramento e controle do cumprimento das obrigações. A possibilidade de estruturação do DCFSP em momento anterior ao início da aplicação do PEUC, somada às exigências contidas no PDE/2014 quanto à transparência das informações, resultou na implantação de algumas ferramentas pelo departamento, ainda que com limitações, para registro de dados sobre a experiência e publicização mensal das ações dos proprietários no período posterior às notificações, o que não ocorreu nos outros dois municípios. A ‘visibilidade’ dada à aplicação do PEUC pode ser lida como um importante avanço da experiência, e pode ter contribuído também para que não fosse totalmente esvaziada na mudança de gestão. Diante da estruturação de São Paulo para aplicar o PEUC, pode-se afirmar que, dos três municípios, foi o que mais avançou nesse sentido (BRAJATO, 2020).

A análise e compreensão da estrutura de implementação contemplou identificar o nível de envolvimento de outros setores ou secretarias e instâncias de participação nas etapas de aplicação, além da articulação do PEUC com outros programas em andamento nos municípios.

Em São Bernardo do Campo foi possível observar maior proximidade e articulação do DPU com secretarias afins, como a Secretaria de Habitação, por sua gestão sobre as ZEIS de vazios, que foram todas notificadas; com a Secretaria de Finanças, para ajustes e definição de procedimentos para o lançamento das alíquotas progressivas do IPTUp; e com a Procuradoria do município, que deu suporte para as impugnações administrativas, mas também para toda a experiência em seu conjunto. Segundo a ex-diretora do DPU, a relação institucional funcionava melhor com outras secretarias do que dentro da própria SPUAR: funcionários do departamento de aprovação de projetos, que participavam dos fluxos do PEUC dentro da secretaria, demonstravam resistência à aplicação dos instrumentos<sup>9</sup>. Já em Maringá, a articulação com outras secretarias e órgãos foi menor. Houve participação ativa da Procuradoria Geral do município, que foi bastante acionada diante das impugnações e recursos administrativos, mas também em função das ações judiciais interpostas pelos proprietários notificados. Por outro lado, a SEPLAN, diferentemente das outras experiências, desempenhou papel coadjuvante, respondendo apenas aos questionamentos de ordem urbanística, por meio de manifestações em processos administrativos ou mesmo no CMPGT. Em São Paulo, a participação de outros setores se deu principalmente a partir da própria estrutura administrativa da SMDU, por meio de outros departamentos da secretaria que disponibilizaram informações ao DCFSP, como também por meio do corpo jurídico da Procuradoria responsável pelo suporte à SMDU. Ainda, houve uma aproximação importante com a Secretaria de Finanças, que forneceu ao DCFSP as informações contidas no cadastro imobiliário, necessários à formulação do banco de dados dos imóveis passíveis de PEUC no município. Em relação aos órgãos ligados à habitação, a tentativa de parceria com a COHAB, no início da experiência, não prosperou. A aproximação efetiva com a Secretaria de Habitação (SEHAB) se deu apenas no final da gestão Haddad, quando o secretário da pasta, ligado ao PP, foi substituído por dirigente do campo progressista, ligado ao PT.

Em relação às instâncias participativas voltadas à política urbana, observou-se que apenas em Maringá coube papel de destaque ao CMPGT, que acabou contribuindo para que o PEUC fosse aplicado, diferentemente do que ocorreu nos outros dois municípios, onde os conselhos participaram pouco da fase inicial de implementação dos instrumentos. Pode-se dizer também que em São Bernardo do Campo e São Paulo os conselhos tiveram menor influência sobre os rumos do PEUC e, em Maringá, por outro lado, a fragilidade normativa que embasou a experiência acabou sobrecarregando o CMPGT, que foi demandado tanto para definições sobre

<sup>9</sup> A orientação expressa da Procuradoria municipal para redução dos prazos de alvarás emitidos para imóveis notificados, de 4 para 2 anos, para adequação aos prazos de atendimento ao PEUC, nem sempre era seguida, o que demandava o acompanhamento constante por parte do DPU.

casos omissos na regulação quanto para decisões sobre impugnações ou recursos administrativos apresentados por proprietários notificados. É importante mencionar, contudo, que em São Paulo adotou-se como procedimento rotineiro a apresentação de um balanço da aplicação dos instrumentos para o CPMU, anualmente. Esse procedimento foi mantido a partir de 2017, mesmo com a alternância administrativa, e os relatórios com o registro do balanço anual do PEUC continuaram a ser disponibilizados no sítio eletrônico da SMDU<sup>10</sup>. Em outras palavras, tal procedimento consolidou-se no bojo da experiência em curso em São Paulo.

Quanto à articulação do PEUC com programas municipais, foi possível identificar que não ocorreu, nos três casos. Isto é, os instrumentos não foram aplicados vinculados a programas habitacionais ou projetos urbanos em andamento, como em Santo André, que priorizou a notificação de imóveis com o objetivo de alavancar o projeto ‘Eixo Tamanduatehy’ (DENALDI *et al.*, 2015). Dos três municípios, São Paulo foi o único que avançou nessa direção, ainda que de forma tímida e sem resultados concretos. Segundo Bruno Filho (2020), houve uma tentativa infrutífera de formulação de um programa de aluguel social novo, por meio de uma parceria do município com proprietários de imóveis notificados localizados na área central, visando à utilização desses imóveis para abrigar famílias beneficiárias do programa. Além dessa iniciativa mais prática, foi prevista a utilização do estoque ocioso notificado por algumas linhas de atendimento habitacional delineadas no Plano Municipal de Habitação elaborado em 2016, que até meados de 2022 não havia sido aprovado, tanto para programas de locação social como também de provisão de HIS. Vale registrar ainda que, durante os três primeiros anos da gestão Haddad, o grupo político à frente da SEHAB, vinculado ao PP, não priorizou a retomada de programas como o “Morar no Centro”, implementado durante a gestão da Prefeita Marta Suplicy (2001-2004), à época no PT, e não se aproximou do DCFSP. Houve, portanto, um descompasso entre SMDU e SEHAB: embora São Paulo tenha se empenhado e conseguido notificar um número significativo de imóveis NU na área central, não houve definição conjunta (desenvolvimento urbano e habitação) sobre qual universo priorizar e, portanto, não foi possível direcionar a aplicação do PEUC sobre os imóveis com maior potencial para o uso habitacional e/ou a utilização desse estoque ocioso para alavancar a provisão de HIS nos distritos centrais. A maior articulação entre secretarias, de um lado, e a vigência de um programa municipal de reabilitação de edifícios em áreas centrais, por outro lado, poderiam ter favorecido a ocupação dos imóveis notificados tanto pela demanda de atendimento prioritário do município, seja por meio de locação social ou outros programas, como também pelas famílias organizadas em associações de luta por moradia, em um período em que havia financiamento subsidiado disponível, através dos programas Minha Casa Minha Vida (MCMV) e MCMV Entidades.

## 6. Considerações Finais

A análise das experiências de implementação do PEUC revelou que as finalidades de aplicação do instrumento nos municípios de São Bernardo do Campo e São Paulo dialogam com o ideário da Reforma Urbana, mas, por outro lado, em Maringá, tais finalidades se afastam desse ideário. Observou-se, contudo, que há diversas condicionantes que podem dificultar o alcance dos objetivos pretendidos com a aplicação do PEUC na direção da democratização do acesso à terra urbanizada e à moradia, como o reduzido estoque de imóveis ociosos e a alternância administrativa, como no caso de São Bernardo do Campo, ou a falta de articulação do PEUC com programas habitacionais ou projetos urbanos, como no caso de São Paulo. Já a experiência de Maringá mostrou que o PEUC pode favorecer a alavancagem e a dinamização do setor imobiliário sem, necessariamente, alterar a lógica excludente da produção capitalista do espaço urbano.

<sup>10</sup> Disponível em:

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/funcao\\_social\\_da\\_propriedade/index.php?p=172133](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=172133) . Acesso em 20 dez. 2022.

De forma geral, a análise das experiências apontou que a implementação do PEUC demanda uma conjunção de diferentes condicionantes, mas que variam de município para município, de acordo com as especificidades locais. No caso de Maringá, o Prefeito Silvio Barros II tinha condição política favorável e o município conta com amplo ‘estoque ocioso’, mas o PEUC, entendido como um instrumento da Reforma Urbana, não tem aderência ao projeto de cidade em curso, o que compromete sua efetividade na direção do ideário reformista. Já na experiência de São Bernardo do Campo, o PEUC tinha aderência à política habitacional e urbana delineada no Plano Diretor, mas sua aplicação dependeu diretamente da condição política favorável do Prefeito Luiz Marinho, alcançada apenas em seu segundo mandato. Ainda, o potencial dos resultados do PEUC no município é restringido devido ao reduzido ‘estoque ocioso’, mas também pelo contexto de forte disputa pelo solo urbano disponível diante da presença de setor imobiliário dinâmico e alto déficit habitacional. Em São Paulo, o PEUC tinha aderência às diretrizes e objetivos da política urbana, mas o avanço da experiência dependeu também, em boa medida, de outros atores, mas, principalmente do legado de gestões progressistas anteriores e da existência de lei do PEUC. Em suma, além das condicionantes territoriais relacionadas com a dimensão e as especificidades do ‘estoque ocioso’, as finalidades e as estratégias tempo-espaciais de aplicação, há também outras condicionantes que são ‘herdadas’ e que acabam ganhando relevância para o alcance e a efetividade do PEUC, dentre as quais, a trajetória política e institucional de cada um dos municípios, que molda e influencia os contextos locais. Conclui-se que o PEUC não é essencialmente um instrumento da Reforma Urbana e mesmo nos casos em que as finalidades de aplicação dialogam com o ideário reformista, foi possível observar que há condicionantes que comprometem sua efetividade nessa direção.

Para que o PEUC seja um instrumento da Reforma Urbana, é necessário, minimamente, que sua regulamentação e aplicação estejam associadas a uma concepção de ‘função social da propriedade’ que incorpore os objetivos de alcance de maior justiça social no espaço urbano, de enfrentamento das desigualdades socioespaciais e de democratização do acesso à terra e à moradia, na direção do Direito à Cidade, em seu sentido mais amplo. Mesmo assim, seus efeitos serão limitados no contexto da propriedade privada subordinada à lógica de mercado.

Diante do reduzido universo de casos de aplicação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo no país, as experiências estudadas constituem-se em oportunidades de análise que lançam luz sobre a complexidade em torno da aplicação dos instrumentos, de um lado, e o processo não linear que caracteriza o desenho e a implementação da política urbana, por outro lado, reforçando a importância da escala local como arena de disputa entre diferentes projetos de cidade.

## Referências

BONDUKI, Nabil G.; ROSSETTO, Rossela. A reforma urbana no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e 2014. In: BONDUKI, Nabil (Org.). *A luta pela reforma urbana no Brasil*. Do seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo, Instituto Casa da Cidade, 2018.

BRAJATO, Dânia. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e a Função Social da Propriedade Urbana: uma análise crítica a partir de três experiências de aplicação**. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, Santo André, 2020.

BRAJATO, Dânia. **A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR)**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015.

BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. A aplicação do PEUC: notas sobre a estratégia espaço-temporal de notificação. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, N.7, pp. 179-206, julho/dezembro de 2018.

BRUNO FILHO, Fernando. Guilherme. Depoimento [jan. 2020]. *Entrevista concedida à autora*. Ex-diretor do Departamento do Controle da Função Social da Propriedade (DCFSP) da Prefeitura Municipal de São Paulo. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm) . Acesso em: 20 dez. 2022.

COSTA, Fábio Custódio; SANTORO, Paula Freire. O processo de implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos distritos centrais de São Paulo (SP). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, V.21, N.1, pp. 63-79, 2019.

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, 2015.

DENALDI, Rosana *et al.* A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [online], V.9, N.2, p. 172-186, 2017.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs.). *O Estatuto da Cidade comentado*. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.

FERNANDES, Camila Nastari; FERREIRA, Marcela. “Ação pública para redução da vacância imobiliária”. **Revista Cidades**. Comunidades e Territórios, SP21: Por um planejamento urbano mais sustentável (parte II). V. Spring Special Issue, pp. 157–173, abr. 2021.

KLINK, Jeroen Johannes; DENALDI, Rosana. O Plano Diretor Participativo e a Produção Social do Espaço. O Caso de Santo André (São Paulo). In: DENALDI, R. (Org.) *O Desafio de planejar a cidade*. Política habitacional e urbana de Santo André/SP (1997-2008). São Paulo: Annablume, 2012.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**. Alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Org). *O Estatuto da Cidade comentado*. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

RIBEIRO, Luiz César Queirós. O Estatuto da cidade na questão urbana brasileira. In RIBEIRO, L. C. Q., CARDOSO, A. L. (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática*. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Editora Revan/FASE, 2003.

RODRIGUES, Ana Lúcia. **A pobreza mora ao lado**: segregação socioespacial na Região Metropolitana de Maringá. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). São Paulo, Pontifícia Universidade Católica, 2004.

ROYER, Luciana de Oliveira *et al.* **Metodologia para identificação de imóveis potencialmente ociosos**. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo,

2021.

Disponível

em:

<https://labhab.fau.usp.br/extensao/metodologia-para-identificacao-de-imoveis-ociosos-passiveis-de-aplicacao-do-instrumento-de-parcelamento-edificacao-e-utilizacao-compulsorios-pelo-municipio-de-sao-paulo/>. Acesso em: 22 dez. 2022.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadoras. In: COSTA, G.M.; MENDONÇA J. G. (Org.) *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: Coleção Estado da Arte, 2008.

SÃO PAULO. **Função Social da Propriedade. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios em São Paulo**. Relatório Anual - 2018. São Paulo, 2018. Disponível em [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). Acesso em: 12 ago. 2022.

SILVA, Fernanda Lima e. **Prioridade política e capacidade burocrática: A implementação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários**. Tese (Doutorado em Administração). São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2019.

SILVA, Helena Menna Barreto. **Vazios urbanos – requalificando o problema na Grande São Paulo**. Seminário Internacional sobre Vazios Urbanos: Novos desafios e oportunidades. 2010.

SOUZA, Claudia Virginia Cabral de. **Planejamento reformista-progressista**. Instrumentos urbanísticos e (re)produção do espaço em tempos de neoliberalização: uma exploração a partir do caso de São Bernardo do Campo (São Paulo). Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2018.

SOUZA, Claudia Virginia Cabral de. Depoimento [jan. 2020]. *Entrevista concedida à autora*. Ex-diretora do Departamento de Planejamento Urbano (DPU) da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo. 2020.