

# Introdução

LUCIANA ROYER

Conhecer os imóveis passíveis de aplicação do conjunto de instrumentos formado pelo Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e seus sucedâneos – Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo e Desapropriação-Sanção –, conforme parâmetros estabelecidos pelo Plano Diretor do município no qual está sendo aplicado, nos perímetros prioritários de aplicação demarcados por legislação urbana, traz aprimoramentos para o desenvolvimento de uma política mais consistente de combate à ociosidade imobiliária urbana, fenômeno presente em cidades de todos os portes no país.

Dialogando com essas reflexões, a finalidade desta publicação é apresentar os resultados e o processo de construção da Metodologia para Identificação de Imóveis Potencialmente Ocirosos (MIIPO), elaborada no âmbito de estudo produzido por pesquisadores do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (LabHab/FAUUSP) e do Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (Lepur/PPGPGT-UFABC)<sup>1</sup> para subsidiar a aplicação do PEUC em São Paulo. O estudo técnico, apoiado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em conjunto com a Prefeitura de São Paulo (PMSP), desenvolveu metodologia específica para a identificação de imóveis ociosos passíveis de PEUC nos seguintes perímetros prioritários de notificação na área central do município: Subprefeituras Sé e Mooca, que incorporam a Operação Urbana Centro, além da Operação Urbana Consorciada Água Branca, localizada na Subprefeitura Lapa.

O estudo contou com a parceria da PMSP, por meio da Coordenadoria de Controle da Função

Social da Propriedade (CEPEUC), e foi realizada entre os meses de junho de 2020 e julho de 2021, durante a pandemia de covid-19.

A MIIPO foi desenvolvida a partir de duas estratégias principais. A primeira teve como finalidade a identificação da potencial ociosidade imobiliária na área de estudo, por meio do levantamento e sistematização de dados e informações municipais e da construção de um instrumento inovador, o Índice Multicritério de Ociosidade (IMO). A segunda estratégia consistiu no levantamento de campo remoto de um conjunto de 538 quadras na área central da cidade de São Paulo, que possibilitou a identificação, caracterização e classificação de imóveis potencialmente ociosos, além da validação do próprio índice construído, o IMO. Ressalte-se que as duas frentes que conformam a MIIPO foram desenvolvidas a partir de dois eixos metodológicos distintos: um primeiro eixo para os imóveis Não Edificados (NE) e Subutilizados (SU), e um segundo eixo para os imóveis Não Utilizados (NU), com estratégias de processamento de dados e análises distintas.

O livro está organizado em seis capítulos, além desta introdução.

O primeiro capítulo, intitulado “**PEUC: finalidades de aplicação e estratégias de notificação de imóveis ociosos**”, de autoria de Dânia Brajato e Luciana Royer, identifica e analisa a implementação do conjunto de instrumentos do PEUC após 21 anos de sua regulamentação por meio do Estatuto da Cidade. Além de apresentar os municípios nos quais o PEUC foi aplicado, o capítulo analisa essa implementação, identificando as finalidades e as estratégias espaço-temporais de notificação adotadas pelos municípios, trazendo alguns apontamentos e reflexões sobre o potencial e a efetividade do instrumento quando aplicado e sobre sua relação com o ideário da reforma urbana.

O segundo capítulo, de autoria de Dânia Brajato, Camila Nastari e Ana Gabriela Akaishi, intitulado “**PEUC e IPTU Progressivo no Tempo em São Paulo: os avanços e desafios da implementação dos instrumentos**”, busca descrever e analisar a experiência de São Paulo no que diz respeito ao instrumento do PEUC e as escolhas de política urbana relacionadas à sua implementação. É importante salientar que, desde 2014, o município de São Paulo vem utilizando o PEUC para notificar proprietários de imóveis ociosos. Contudo, apesar dos avanços, a continuidade da aplicação do instrumento tem demandado, entre outras estratégias, a ampliação de métodos e técnicas para identificação do universo notificável e sua qualificação.

O terceiro capítulo, intitulado “**Estoque ocioso na área central de São Paulo: caracterização e classificação dos imóveis**”, apresenta as principais características do estoque ocioso identificado pela MIPO e traz reflexões sobre o instrumento do PEUC e a estratégia espaço-temporal de notificação, a partir da proposta de uma classificação-síntese do conjunto de imóveis ociosos. O processo de prospecção de imóveis NE e SU na área de estudo, a partir da metodologia desenvolvida, resultou na espacialização e listagem de 1.351 imóveis, sendo 671 NE e 680 SU. Já a vistoria remota nas 538 quadras selecionadas possibilitou a identificação de 1.265 imóveis potencialmente NU. A partir desses resultados, Dânia Brajato, Kaio Nogueira e Luciana Royer discorrem sobre a aproximação do fenômeno da ociosidade imobiliária de forma inédita nessa área de estudo, tanto por meio da classificação das quadras – a partir do seu potencial de ociosidade – como pelos resultados do levantamento de campo remoto, sua caracterização e classificação. A análise, caracterização e classificação-síntese do conjunto ocioso reforçou a importância do conhecimento prévio do

universo notificável para a definição e aprimoramento de estratégias futuras de aplicação do PEUC no município

O quarto capítulo, intitulado “**Prospecção e identificação de imóveis potencialmente Não Edificados e Subutilizados para fins de PEUC**”, de autoria de Camila Nastari, Gabriel Marques, Kaio Nogueira e Thiago Jacovine, descreve e problematiza a prospecção dos imóveis NE e SU no âmbito da metodologia desenvolvida. A estratégia de identificação dos imóveis NE e SU permitiu a sistematização dos registros da base do Cadastro Territorial Predial de Conservação e Limpeza do município (TPCL), além da exclusão de imóveis não sujeitos à aplicação do PEUC por determinação legal ou administrativa, a partir de dados do GeoSampa e outras bases. Além disso, a checagem via tecnologia *Light Detection and Ranging* (LiDAR) testou o potencial para aferição da ociosidade imobiliária identificada por meio de dados cadastrais, a partir de imagens tridimensionais (3D) e ortofotos.

Já no quinto capítulo, intitulado “**Prospecção de imóveis Não Utilizados: desenvolvimento do Índice Multicritério de Ociosidade (IMO)**”, Camila Nastari, Gabriel Marques, Kaio Nogueira e Thiago Jacovine problematizam a prospecção dos imóveis NU. A identificação desses imóveis sempre foi um desafio extra no processo de implementação do instrumento do PEUC. Na metodologia desenvolvida, a resposta à ausência de métodos e dados sistematizados para a prospecção de imóveis NU foi a criação do IMO, que possibilitou que todas as 3.254 quadras da área de estudo fossem classificadas em função de seu potencial de ociosidade (estimativa de maior ou menor número de imóveis NU). Ressalte-se que o IMO introduziu uma inovação metodológica em relação à prospecção da ociosidade, qual seja, o uso de variáveis relacionadas à não utilização de imóveis, que

sintetizam bases de dados inéditas e que nunca haviam sido trabalhadas de forma agregada. Por fim, no sexto capítulo, intitulado “**Método para levantamento de campo de imóveis ociosos: possibilidades e desafios na prospecção remota**”, Ana Gabriela Akaishi, Giuseppe Filocomo e Juliana Petrarolli apresentam a metodologia desenvolvida para o levantamento de campo remoto dos imóveis ociosos. A impossibilidade de realização do levantamento de campo presencialmente em decorrência da pandemia da covid-19 implicou a necessidade de realização das vistorias na área de estudo de forma remota. Como resultado, foram elaborados instrumental e metodologia específicos para esta finalidade, de forma inédita. O levantamento de campo remoto consistiu em uma etapa indispensável da prospecção da ociosidade imobiliária, especialmente relacionada à não utilização (imóveis NU), tanto para a aferição de dados estatísticos como para a caracterização edilícia das situações concretas desses imóveis. Durante a verificação da não edificação e subutilização, o campo remoto se mostrou eficaz para a checagem dos dados apresentados pelo cadastro fiscal municipal, iluminando os limites deste banco de dados frente às dinâmicas imobiliárias na região central de São Paulo.

O esforço de elaboração e sistematização de uma metodologia para identificação de estoque ocioso, replicável em outros perímetros de São Paulo e outros municípios brasileiros, poderá resultar numa melhoria substancial da gestão da informação relativa à política urbana municipal, com subsídios efetivos para uma definição de estratégia espaço-temporal para a aplicação do PEUC.

## Notas

<sup>1</sup> O “Estudo técnico para ampliação e atualização da base de dados de imóveis passíveis de notificação para PEUC” resultou do Edital da Unesco nº 1430/2019 (número secundário: 0036/2019). A equipe foi composta pelos pesquisadores Kaio Matheus Nogueira, Guilherme Frizzi, Giuseppe Filocomo, Juliana Gomes Petrarolli, Gabriel Marques da Silva, Matheus Gracioso Pinto e Thiago Jacovine e contou com a coordenação executiva da pesquisadora Dânia Brajato, coordenação setorial das pesquisadoras Ana Gabriela Akaishi e Camila Nastari e com a coordenação geral e assessoria das professoras doutoras Luciana de Oliveira Royer, Rosana Denaldi e Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins. Também participaram da MIPO as alunas de graduação Ana de Almeida Kuhl, Ana Flávia Lima da Silveira, Isabelle Ariane Gonçalves Bispo, Luiza Mendonça Martins, Larissa Gabrielle da Silva Noriko Hiratsuka, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, e Fernanda Donegá Martins, Nathália Lima Azevedo e Renata Pereira Sarti, do Bacharelado em Planejamento Territorial da Universidade Federal do ABC.