

# **FALA AÍ, A SMUL QUER TE OUVIR! - FERRAMENTAS PARA FORTELECER A PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

## **RESUMO**

Integrando a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL, a Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade – CEPEUC, busca combater a ociosidade de imóveis na cidade de São Paulo. Este trabalho busca popularizar o tema da função social da propriedade e promover a participação social através do incentivo ao uso da ferramenta “Mapa Colaborativo”, possibilitando que os munícipes identifiquem imóveis ociosos pela cidade. A conscientização do tema por parte dos cidadãos fará com que eles se sintam mais ouvidos e incluídos no processo da política pública promovendo, inclusive, a democratização da cidade.

**Palavras-chave:** função social; participação social; mapa colaborativo; imóveis ociosos.

## **INTRODUÇÃO**

Um imóvel só cumpre a função social quando seu uso e ocupação estiverem voltados para os interesses da comunidade, de forma econômica, social, ambiental e urbanística. Terrenos ou edificações sem utilização, localizados em regiões da cidade que detém a infraestrutura urbana necessária acabam sendo prejudiciais por desperdiçar esses espaços que poderiam estar beneficiando a população.

Para resolver a problemática dos imóveis ociosos na cidade de São Paulo, o Plano Diretor Estratégico de 2014 (Lei 16.050/2014) estabeleceu diretrizes para consolidar as políticas da Função Social da Propriedade. De acordo com o portal da Função Social da Propriedade, “cumprir a função social é um dos pontos centrais para a viabilidade de políticas públicas. Ou seja, a propriedade deve ser utilizada em benefício da sociedade, e não apenas de acordo com os interesses do proprietário”.

A partir disso, foi identificada a necessidade de estabelecer a Coordenadoria do Controle da Função Social da Propriedade – CEPEUC, que através de dois instrumentos – o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e o IPTU Progressivo no Tempo – busca sanar a ociosidade dos imóveis. CEPEUC é responsável por identificar, vistoriar, notificar e monitorar os imóveis não utilizados (NU), não edificados e subutilizados (NESU). Ainda segundo o portal da Função Social da Propriedade, “a finalidade do

parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC) não é punir, mas sim reorientar o uso de imóveis ociosos”.

Embora o trabalho de CEPEUC seja muito importante para a democratização da cidade, nota-se a falta de conhecimento e conseqüentemente participação por parte da sociedade civil, participação essa que é incentivada pela Agenda 2030 em seus Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) nas metas 11.3 e 16.7 que serão abordadas posteriormente. Há, inclusive, uma ferramenta voltada para atuação da população na efetivação do trabalho de SMUL/CEPEUC, o Mapa Colaborativo da Função Social, onde os cidadãos conseguem denunciar imóveis ociosos, porém observa-se um baixo nível de denúncias.

Ao permitir que a sociedade entenda e participe das políticas públicas, ela pode influenciar diretamente nas melhorias do entorno onde vive, objetivando atender às necessidades reais. Dessa forma, este trabalho busca promover a participação popular de forma consciente e ativa através de materiais informativos, da melhoria das ferramentas já existentes e da divulgação.

## **OBJETIVOS**

- Melhorar a usabilidade do mapa colaborativo tornando-o mais intuitivo para aumentar o número de denúncias.
- Elaborar uma cartilha para facilitar o entendimento da função social da propriedade e indicar o município onde realizar a denúncia.
- Divulgar o mapa colaborativo e a cartilha, incentivando os municípios a participarem mais ativamente das políticas públicas da função social da propriedade.
- Tornar o trabalho da coordenadoria mais ágil e eficiente através da prospecção de imóveis não edificados, subutilizados e principalmente não utilizados.

## **DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA**

A falta de participação social prejudica o andamento do trabalho da Coordenadoria da Função Social da Propriedade, pois, para o funcionamento desta, tudo depende do processo de prospecção, que consiste na identificação dos imóveis ociosos através de *softwares* e análises de imagens de satélite, processo este que demanda muito tempo e grande parte da equipe.

Caso houvesse uma participação efetiva dos cidadãos na denúncia de imóveis ociosos, o trabalho da prospecção seria facilitado, pois ninguém melhor do que o município para comunicar os imóveis que realmente causam impacto negativo para o local em que ele está

inserido, sendo, portanto, a participação social capaz de contribuir para o trabalho de SMUL/CEPEUC através da identificação dos imóveis em áreas prioritárias para fins de parcelamento, edificação ou uso compulsório.

Como citado, a atividade de CEPEUC atualmente depende da prospecção, trabalho que é realizado primeiramente pela Coordenadoria de Produção e Análise de Informação - GEOINFO, através da extração de dados do Cadastro Territorial Predial de Conservação e Limpeza - TPCL. Em seguida, é realizada uma limpeza desses dados por CEPEUC. Tendo como exemplo a prospecção de 2024, foi realizada a varredura dos 20.305 imóveis extraídos por GEOINFO e obteve-se como resultado 7.643 imóveis, trabalho que levou cerca de dois meses.

Dessa forma vê-se a importância do Mapa Colaborativo para ajudar na prospecção inclusive dos imóveis não utilizados, visto que em uma cidade de grandes proporções territoriais como São Paulo, a prospecção de iniciativa popular contribui no fornecimento de informações de novos imóveis ociosos para vistoria.

A ociosidade de imóveis pela cidade de São Paulo é uma queixa recorrente da população, pois muitas vezes, tais terrenos ermos ou com grande acúmulo de entulho trazem um impacto negativo na qualidade de vida, além de desperdiçarem espaços que poderiam estar beneficiando os cidadãos.

Então, se já existe uma ferramenta para sanar essa queixa, por qual motivo as pessoas não a utilizam? Na tentativa de responder esse questionamento, foi elaborado um formulário que será abordado no desenvolvimento, onde foi possível confirmar que as pessoas se deparam no seu dia a dia com imóveis ociosos, mas não sabem onde fazer a denúncia nem conhecem o trabalho de SMUL/CEPEUC.

## **DESENVOLVIMENTO**

Para o desenvolvimento do trabalho, foi realizada, primeiramente, uma pesquisa voltada para o público, a fim de entender as dificuldades de compreensão dos cidadãos com relação à Função Social da Propriedade. Houve também uma pesquisa interna com a coordenadoria para compreender a importância da plataforma “Mapa Colaborativo” para a realização do trabalho interno e quais os obstáculos que ela apresenta atualmente.

Através da pesquisa voltada para o público em geral, foram obtidos alguns resultados que mostram a falta de conhecimento por parte da população com relação ao trabalho realizado

por SMUL/CEPEUC e da possibilidade de participarem do processo de identificação dos imóveis. Das 30 pessoas que responderam o formulário, 30% dizem não conhecer a função desempenhada por SMUL, enquanto 70% até conhecem algumas áreas de atuação da secretaria – como o licenciamento e a regularização de moradias e espaços públicos - porém nenhuma das pessoas demonstrou conhecer a Função Social da Propriedade, o que confirma a necessidade de uma melhor divulgação do trabalho realizado pela Coordenadoria.

Ao serem perguntados se encontram imóveis ociosos e/ou terrenos baldios no seu dia a dia, 97% responderam que sim, mas, ao serem questionados se saberiam onde denunciar o imóvel, 83% responderam que não. Tais resultados mostram que embora a população esteja habituada a encontrar imóveis em desuso pela cidade, não conhecem a ferramenta que possibilita a denúncia destes, portanto, faz-se necessário popularizar o Mapa Colaborativo e facilitar seu uso, pois 80% também responderam não conhecer o mapa.

Com relação à pesquisa realizada com a equipe de CEPEUC, foi constatado que atualmente a ferramenta não contribui para o desenvolvimento das divisões que compõem a coordenadoria devido ao baixo número de denúncias, mas ela poderia causar um impacto efetivo com algumas melhorias já que 55% dos técnicos que estão habituados a usar a ferramenta responderam não achar o Mapa Colaborativo de fácil entendimento para os munícipes.

Dessa forma, através das pesquisas, identificou-se a necessidade de atender aos objetivos propostos: tornar o mapa mais intuitivo e de fácil utilização; produzir materiais físicos e digitais para a disseminação de informação e realizar a devida divulgação de todo esse trabalho.

## **CONCEITOS OU MELHORES PRÁTICAS DE REFERÊNCIA**

Utilizou-se inicialmente, como referência para a proposta, a Agenda Municipal 2030, que faz parte da Comissão Municipal dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU). O projeto foi pautado no ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes – que traz na sua Meta Municipal 16.7 a importância do fomento de espaço da participação social na construção de políticas públicas para uma cidade mais democrática.

Além desta, foi utilizada a Meta Municipal 11.3 do ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis que traz a importância de uma gestão pública mais participativa através de canais institucionais que favoreçam um controle social e uma maior participação da sociedade civil.

Ambos os objetivos contribuem com os resultados esperados: a capacitação da sociedade e posteriormente uma participação mais eficaz para a coordenadoria.

A participação social é um dos elementos do desenvolvimento sustentável, pois tem como conceito “o atendimento das necessidades básicas de todos, incluindo o das futuras gerações”, de acordo com Rocha e Bursztyn (2005). Como citado, a Agenda 2030 em seus Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, fala sobre a importância da participação social e a necessidade do fortalecimento desta, buscando estabelecer um diálogo entre os cidadãos e os órgãos municipais para que sejam atendidos seus direitos individuais e coletivos.

Ainda de acordo com o autor, “a partir do momento em que se permite a criação de novos canais de participação, visando à tomada de decisões e a gestão local, a própria comunidade passa a ser protagonista de seu bem-estar”. Deste modo, é preciso facilitar o acesso à informação através de diferentes mecanismos.

Um dos mecanismos adotados para a propagação de informação de forma simples e didática são as cartilhas, que de acordo com Bento (2023), trata-se de “um livreto com finalidade pedagógica, que serve para sintetizar um determinado assunto de forma lúdica e com uma linguagem acessível ao público-alvo a que se destina” sendo, portanto, uma boa estratégia para explicar termos utilizados pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento que são complexos para o entendimento da população, como imóvel (que não se refere apenas a objetos edificados, mas também a terrenos ociosos) e macroárea (áreas delimitadas para realização do trabalho da função social).

Uma forma de alcançar o objetivo de uma participação social mais eficiente, é o uso do Mapa Colaborativo ou Mapeamento Participativo que consiste em os próprios usuários serem agentes produtores das informações ali inseridas. Segundo Ribeiro e Lima (2011), tais dispositivos permitem que indivíduos ou grupo de pessoas não iniciados na cartografia possam produzir informações que atendam às suas necessidades, curiosidades e expectativas acerca dos lugares, o que permite conhecer e entender a realidade do usuário e construir estratégias para aplicar da melhor forma na coordenadoria, pois não há melhor modo de identificar imóveis ociosos se não através do próprio morador local.

Tanto o Mapa Colaborativo quanto a Cartilha, terão papéis fundamentais para o fomento da participação civil na efetivação das políticas da Função Social da Propriedade. A cartilha funcionará como um meio didático para orientar a população acerca da importância do

cumprimento da função social da propriedade e indicará o meio de participação. Já o Mapa Colaborativo da Função Social será o meio pelo qual a população poderá participar de fato, através da denúncia de imóveis ociosos.

## **PROPOSTA**

A proposta contará com três produtos, sendo estes: a Cartilha, as melhorias do Mapa Colaborativo e a divulgação tanto do mapa quanto do trabalho realizado por CEPEUC.

Modificações do Mapa Colaborativo: ao analisar o Mapa Colaborativo da Função Social, foram identificadas algumas possíveis modificações a serem feitas para torná-lo mais intuitivo e em reunião com a equipe de Assessoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (ATIC), foi verificada a viabilidade das mudanças propostas, sendo elas:

- 1) Fazer uma página inicial com dois botões, sendo o primeiro “entenda a função social da propriedade” com um breve texto a respeito da importância do cumprimento da função social, e o segundo “acesse o mapa colaborativo e faça sua denúncia”, pois o mapa colaborativo atual conta com três botões, sendo um destes o de “apresentação” – que traz um longo texto com termos de difícil entendimento, como zoneamento e macroárea.
- 2) Inserir uma barra de busca para o endereço, pois no mapa atual é preciso dar zoom para encontrar o imóvel a ser denunciado, o que é muito trabalhoso e cansativo, e faz com que muitas pessoas desistam da denúncia.
- 3) Ajustar a base do mapa para satélite, com pontos de referência para facilitar a busca pelo imóvel, pois o mapa colaborativo atual conta com a base simplificada de ruas e avenidas, com uma área demarcada para denúncias em vermelho (macroárea onde atua a coordenadoria da função social), o que dificulta a identificação do imóvel.
- 4) Deixar em evidência a macroárea de atuação e apagar as demais áreas, impedindo assim denúncias em áreas incorretas.
- 5) Na ficha de informações do imóvel, inserir o campo “adicionar imagens” para que o munícipe possa fotografar o imóvel em questão.
- 6) Inserir novo botão para exibir as “métricas”, contendo o número total de denúncias e as etapas em que elas se encontram dentro de CEPEUC.
- 7) Atualização do texto no botão “como participar”.

FIGURA 01 – MAPA COLABORATIVO ATUAL



Fonte: < <https://mapacolaborativo.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/funcao-social/> > Acesso em: 18/07/2024

FIGURA 02 – MAPA COLABORATIVO PROPOSTO



Fonte: Autoria Própria.

Cartilha: Terá como objetivo informar os cidadãos a respeito da função social e a existência do Mapa Colaborativo. A cartilha será dividida em três partes, sendo estas:

- 1) “O que é a Função Social da Propriedade?” Com um breve texto explicando a importância da função social e como ela funciona.
- 2) “Como você pode contribuir?” Explicando como funciona o Mapa Colaborativo da Função Social e qual o passo a passo para realizar a denúncia, além de indicar quais os tipos de imóveis que podem ser denunciados.
- 3) “E depois da denúncia, o que acontece?” Para que o munícipe compreenda como funciona o trabalho de SMUL/CEPEUC após receber uma denúncia.

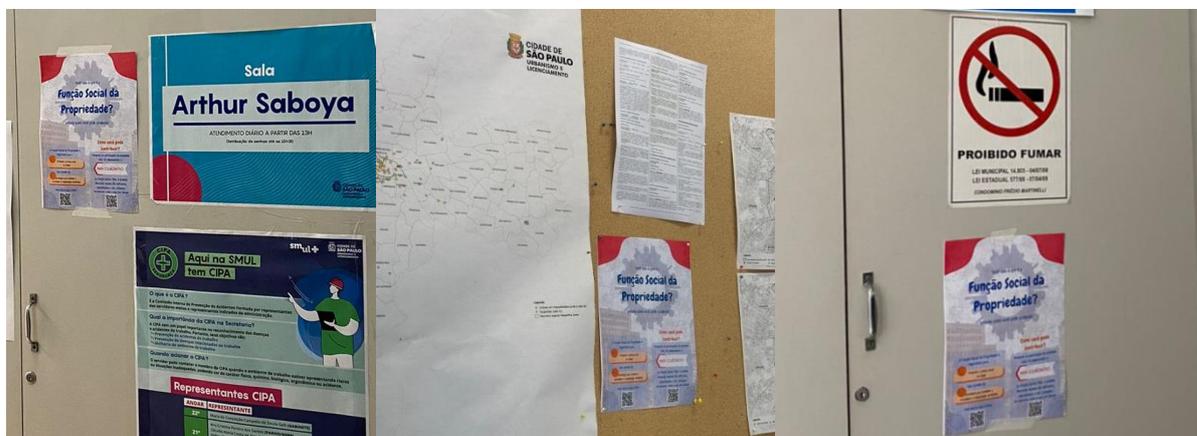
Divulgação: Foi feita a divulgação física, através de cartazes e panfletos que foram distribuídos em alguns dos edifícios da prefeitura.

## RESULTADOS ALCANÇADOS OU ESPERADOS

Como resultado espera-se a popularização das informações que são importantes para a compreensão efetiva do que é a Função Social da Propriedade, o que levará ao aumento do número de denúncias dos lugares mais importantes e urgentes para a realização do trabalho da Coordenadoria da Função Social da Propriedade. Isso só será possível mediante as mudanças propostas - presentes no relatório que foi elaborado para a equipe de ATIC - que facilitarão o uso do Mapa Colaborativo, pois devido às dificuldades apresentadas no mapa atual, muitas pessoas desistem da denúncia.

Dessa forma, a participação dos cidadãos - como previsto pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - contribuirá para que São Paulo seja uma cidade mais justa e democrática, como menciona a Constituição Federal na Lei nº 4.504, o que evidencia a importância do tema e a emergência em resolver essa problemática.

FIGURAS 03, 04 E 05 – CARTAZES DISTRIBUÍDOS NA PREFEITURA



Fonte: Autoria Própria.

FIGURAS 06, 07 E 08 – CARTILHAS DISTRIBUÍDAS NA PREFEITURA



Fonte: Autoria Própria

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENTO, Victor Régio da Silva. A Produção de Cartilhas como Ferramenta para o Ensino de Geografia. *Revista Ensino de Geografia (Recife)*. V. 6, No. 3, p. 81-94, Dez. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

COMISSÃO MUNICIPAL ODS. Agenda Municipal 2030. 2020. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/agenda\\_municipal\\_2030.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/agenda_municipal_2030.pdf)> Acesso em: 19/06/2024.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. Perguntas e Respostas sobre Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC). Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/funcao\\_social\\_da\\_propriedade/index.php?p=172133](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=172133)>. Acesso em: 19/06/2024.

LEI Nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Plano Diretor Estratégico de São Paulo. São Paulo. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wpcontent/uploads/2015/01/Plano-Diretor-Estrategico-Lei-nº-16.050-de-31-de-julho-de-2014-Texto-da-lei-ilustrado>> Acesso em: 27/07/2024.

RIBEIRO, José Carlos Santos; LIMA, Leonardo Branco. Mapas colaborativos digitais e (novas) representações sociais do território: uma relação possível. *Ciberlegenda*, n. 25, 2011.

ROCHA, Juliana; BURSZTYN, Maria Augusta. A importância da participação social na sustentabilidade do desenvolvimento local. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 7, N. 11, p. 45-52, Set. 2005.

## **ANEXOS**

[ANEXO I - MELHORIAS PROPOSTAS PARA O MAPA COLABORATIVO](#)

[ANEXO II - PROPOSTA DE CARTAZ E CARTILHA](#)